



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES "ACATLÁN"



IMPLICACIONES DEL ART. 303 DEL TLCAN
EN EL COMPORTAMIENTO DE LA INDUSTRIA
MAQUILADORA DE EXPORTACIÓN EN LA
FRONTERA NORTE DE MÉXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A :
BEATRIZ ELENA GARCÍA HERNÁNDEZ

ASESOR: LIC. RODOLFO VILLAVICENCIO LÓPEZ

FEBRERO 2004





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos

A mis padres:

*Por el apoyo que siempre me han brindado,
y porque han sido un gran ejemplo en mi vida.*

A mis hermanos:

*Irving, Lulú y Mary de los que siempre
he recibido su incondicional apoyo
en todo momento.*

A mis sobrinas:

*Itza y Ximena, por todos los momentos tan
agradables que me han hecho pasar.*

Con admiración y respeto:

*Dr., Mario Navarrete Arellano,
gracias por todo tu apoyo, confianza y motivación
para poder realizar este trabajo.*

ÍNDICE

Introducción	1
1. El Proceso de Apertura Comercial de México	8
1.1 El ingreso de México al GATT	10
1.2 Apertura Comercial en la Frontera Norte de México	19
1.3 Políticas de Fomento y Apoyo a las Exportaciones	27
1.4 México ante el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)	36
2. La Industria Maquiladora de Exportación en la Frontera Norte	45
2.1 Surgimiento y Evolución de la Industria Maquiladora de Exportación.....	47
2.2 Conceptos y Principales Características de la IME en México.....	59
2.2.1 Esquemas de Organización para la Exportación en la IME	61
2.2.2 Factores de Localización de la IME	65
2.3 Factores de Competitividad en la IME	71
2.4 Clasificación de la IME	77
2.5 La IME ante el Tratado de Libre Comercio de América del Norte	84
3. Repercusiones del Artículo 303 del TLCAN en la IME	93
3.1 Importancia del Régimen de Importación temporal.....	95
3.2 Impacto del Artículo 303 del TLCAN en la IME	102
3.2.1 La reestructuración Arancelaria en la IME	108
3.2.2 Las Reglas de Origen en la IME	114
3.2.3 Disposiciones sobre Devolución de Impuestos (Drawback).....	119
3.2.4 Disposiciones sobre Medidas Compensatorias	124
3.3 Efectos de los Programas de Promoción Sectorial (PROSEC) en la IME.....	127
3.4 Comportamiento de la IME (2000-2002)	133
Conclusiones	143
Bibliografía	148

INTRODUCCIÓN

La política comercial de México ha experimentado una profunda transformación. Hasta hace poco nuestra economía era una de las más cerradas del mundo y, sin embargo, en estos momentos se puede decir, que es una de las más abiertas, aunque existen todavía algunos casos de restricciones arancelarias para algunos productos mexicanos. Se ha transitado de un modelo de sustitución de importaciones a un modelo basado en el fomento a las exportaciones, con el cual busca una mejor forma de insertarse en los mercados mundiales y de integrarse a ellos. El proceso de liberalización comercial se ha visto acompañado de un esfuerzo de apertura de nuevos mercados, a través de la firma de acuerdos y convenios a nivel bilateral y multilateral.

Bajo este esquema, la actividad económica de la frontera norte de México se ha convertido en el eje dinámico del modelo actual del crecimiento industrial fundado en las exportaciones manufactureras esto se debe principalmente a la creciente expansión de las plantas maquiladoras en esta zona. La frontera norte de nuestro país es un factor importante en el crecimiento de esta industria, es una zona accesible y estratégica tanto para México como para Estados Unidos. Las maquiladoras ubicadas en la frontera ofrecen grandes beneficios a los empresarios estadounidenses al ahorrarse impuestos, materias primas, distancia y transporte que en realidad son costos muy baratos en comparación con los costos del comercio internacional.

Es por ello, que la Industria Maquiladora de Exportación (IME) es un tema de gran importancia en nuestro país, actualmente y desde sus inicios esta industria es percibida de maneras radicalmente opuestas. Algunos la ven como un problema social (en términos salariales, de riesgo de trabajo, sindicales y ecológicos), mientras que otros la ven como una oportunidad de desarrollo y crecimiento.

Ante todo, las maquiladoras son un conjunto de empresas dedicadas a diversas actividades y conforman una estructura heterogénea, en su interior coexisten generaciones, trayectorias de aprendizaje tecnológico y culturas corporativas.

Con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ha surgido un enorme interés por conocer mejor a la IME, este interés se basa principalmente, en que una mayor inversión directa de los países altamente industrializados se dirija hacia nuestro país para aprovechar la desaparición de aranceles y el bajo costo de la mano de obra, con el fin de penetrar el mercado norteamericano y latinoamericano.

La relevancia que la IME ha cobrado tanto en México como en Estados Unidos se debe a su persistente dinamismo, gran tamaño y rápida modernización. Desde hace varios años, figura como una importante fuente generadora de divisas y de empleo para México, además de que el número de establecimientos maquiladores no tiene comparación con otra actividad manufacturera. Sin embargo en los últimos dos años han surgido algunos cambios en su entorno fiscal que han repercutido en el empleo y en su crecimiento.

El TLCAN ha tenido importantes efectos en la IME, principalmente en lo que se refiere a las regulaciones arancelarias y no arancelarias. Dicho Tratado establece que a partir de 1 de enero de 2001 se da término al privilegio que México concede a las maquiladoras para realizar importaciones libres de impuestos. Las nuevas reglas están contenidas en el artículo 303, el cual abarca restricciones sobre reembolso y programas de aplazamiento de derecho aduanal.

En esencia, el artículo 303 obliga a los importadores a pagar la cantidad arancelaria menor de su propio país para productos no incluidos en el TLCAN o el

arancel del socio del Tratado que reciba las exportaciones mexicanas del producto transformado. Ante esta situación algunos investigadores afirmaban que el programa de maquila perdería su razón de ser a partir del 2001 al entrar en vigor la eliminación de esquemas de importación temporal acordada por los miembros del tratado, puesto que su pilar principal era la importación libre de aranceles de insumos intermedios.

Las ventajas competitivas juegan un papel muy importante tanto en el desarrollo y crecimiento de una nación, como a nivel de empresas individuales. De acuerdo con Michael Porter los sectores en los que una nación tiene éxito en la competencia internacional son a través de la participación de exportaciones significativas en el mercado mundial. Al respecto, Estados Unidos es el principal socio comercial de México y el 90% de los productos ensamblados en las plantas maquiladoras en la frontera norte se destinan al mercado estadounidense, lo que significa que la producción de la IME compite “en el mercado mundial”, por lo tanto, los costos y estándares de calidad tienen que ser altamente competitivos con los estándares nacionales.

En los últimos años, la frontera norte de nuestro país ha registrado un gran número de establecimientos con un mayor nivel tecnológico, son plantas modernas que manufacturan, que cuentan con núcleos estables de trabajadores calificados, que tienen como preocupación central el mejoramiento de los estándares de calidad, así como la reducción de tiempos de entrega, retrasos, inventarios, etc., lo que demuestra la eficiencia de la IME. Por lo tanto, los factores de competitividad en la IME están dados por la combinación de calidad, entrega, costos unitarios y uso flexible de la mano de obra. La IME cada vez está incorporando tecnología dura (maquinaria, equipo e instrumental).

Actualmente las diferentes industrias están sujetas a regulaciones gubernamentales que pueden afectar favorable o desfavorablemente su competitividad. Aquellas regulaciones que reducen la competencia en el sector o sector proveedores y conexos, o las que regulan la entrada de insumos a precios competitivos, por ejemplo, mediante la limitación cuantitativa a importar o mediante elevadas tasas arancelarias, tienen efectos desfavorables para la competitividad en mediano y largo plazo. Sin embargo, aquellas otras regulaciones que sancionan las descargas de productos no apropiables (contaminantes), o las que regulan la calidad de los productos obtenidos (ISO 9000, por ejemplo), pueden resultar favorables para la competitividad de la industria.

Por lo que podemos decir, que las nuevas regulaciones establecidas en el artículo 303 del TLCAN pueden de alguna manera afectar la competitividad de la IME, ya que con el pago de impuestos a las importaciones del cual estaban exentos desde hace muchos años, puede representar un impacto económico que deberá ser reflejado en sus precios de venta de exportación y/o absorbido en su utilidad. En el presente trabajo se podrá ver, que la IME sigue manteniendo otras ventajas con respecto a otras empresas a pesar de la gran carga fiscal.

La hipótesis del presente trabajo, es tratar de demostrar que la obligación de pagar los aranceles de importación y cuotas compensatorias establecida en el artículo 303 del TLCAN, propiciará una pérdida de competitividad en los bienes exportados a Estados Unidos y Canadá por parte de la IME en el caso de que contengan materiales o insumos no originarios del TLCAN. Por lo que el objetivo general del presente trabajo, es analizar el comportamiento e importancia que ha tenido la IME, así como las principales implicaciones del artículo 303 del TLCAN.

Para analizar lo anterior, el presente trabajo consta de tres capítulos. El objetivo del primer capítulo es conocer los principales factores que propiciaron el proceso de apertura comercial de México, resaltando la importancia de la IME durante ese período. Para ello, se presenta un breve estudio de las políticas comerciales de México antes de los años 80's, desde el cambio de un régimen sustitutivo de importaciones hacia la liberación del comercio con la entrada de México al GATT, eliminando barreras arancelarias y reduciendo subsidios, finalmente culminando esta apertura con la firma del TLCAN.

El objetivo del segundo capítulo es analizar la importancia y comportamiento de la IME, para ello es necesario conocer su evolución y sus principales características para entender su forma de operación y esquemas de organización. Es importante también conocer los factores que han contribuido en su rápido crecimiento, así como sus factores de competitividad. En este trabajo, se describe principalmente la trayectoria de la IME desde sus inicios, hasta la entrada en vigor del TLCAN, que a partir de dicho Tratado la IME continuó mostrando un significativo crecimiento, posteriormente llegando a un declive debido a las regulaciones ya mencionadas a partir del 2001.

Finalmente, en el tercero y último capítulo, el objetivo es conocer y analizar los principales conceptos del artículo 303 del TLCAN, así como evaluar sus repercusiones en el comportamiento de la IME durante el período 2000-2002. En este capítulo se analiza la importancia de las importaciones temporales y como se ven afectadas con dicho artículo. También se presentan las principales disposiciones sobre devolución de impuestos, reglas de origen y cuotas compensatorias.

Es interesante también, conocer los Programas de Promoción Sectorial que fueron creados para dar respuesta al artículo 303, pero que por otro lado afectaron a gran número de importaciones.

Finalmente se analiza el comportamiento de la IME durante los dos últimos años, este comportamiento se resume en la salida de varias plantas maquiladoras de nuestro país, para trasladarse a otros países como China. Esta disminución del número de plantas, así como otros factores que se mencionan en este capítulo han sido la causa de que la IME este perdiendo competitividad.

PRIMER CAPÍTULO

1. El Proceso de Apertura Comercial de México

Los objetivos de la política comercial de México se han orientado en los últimos años a profundizar la apertura de la economía, garantizar el acceso a nuevos mercados y crear un entorno favorable a la inversión. La estrategia de liberalización del comercio y la inversión iniciada a partir de 1983, ha tenido un impacto significativo en el crecimiento económico del país. Así mismo, las negociaciones comerciales internacionales son un elemento fundamental de dicha estrategia, ya que proporcionan elementos para acceder a los mercados más importantes del mundo para los productos mexicanos.

La economía mexicana transita desde 1983 hacia una liberalización acelerada de su comercio exterior. En este capítulo se analiza principalmente el proceso de apertura comercial de México, el cual se inicia con la liberación del comercio y el ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) en 1986, esta apertura se da en un contexto de creciente proteccionismo internacional principalmente, estadounidense.

Dentro de este proceso de apertura es importante destacar las políticas comerciales y regímenes comerciales en la frontera norte de México, así también como la importancia del establecimiento de empresas maquiladoras. El régimen de apertura comercial ha sido un factor importante en el desarrollo de la economía y la sociedad en la frontera norte de México.

Posteriormente se estudian las políticas de fomento y apoyo a las exportaciones durante el período 1983-1988. Como se podrá observar en este apartado, el esfuerzo de México en los últimos años está encaminado al fomento de las exportaciones de productos no petroleros, y en base a ellas, a reconvertir la planta productiva y establecer una base exportadora diversificada y dinámica.

Finalmente, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) constituye un paso de suma importancia en el proceso de apertura de la economía mexicana, así como también un instrumento en la expansión del comercio exterior de los países de América del Norte.

Actualmente, la economía mexicana está casi totalmente abierta, aunque prevalecen restricciones no arancelarias al comercio de algunos productos. Para que la apertura sea exitosa, la transformación de la industria tendrá que arrojar un saldo positivo en términos de producción, productividad, empleo, calidad e ingresos respecto a lo que existía antes.

1.1 El Ingreso de México al GATT

Hasta mediados de los años 80's las estrategias de desarrollo económico de nuestro país se basaban en un modelo de crecimiento hacia adentro, esto implicaba una serie de políticas proteccionistas que se venían aplicando desde 1940. A partir de este año, se instrumentó un programa sustitutivo de importaciones el cual tenía como objetivo proteger a la planta productiva y con el cual se tendía a producir en el país lo que anteriormente era muy difícil adquirir del exterior.

Durante los primeros años de inicio, el modelo sustitutivo de importaciones favoreció el comportamiento del comercio exterior, esto aunado al dinamismo del sector agropecuario permitieron incrementar la producción manufacturera, así pues, se avanzó en el proceso sustitutivo de importaciones de bienes de consumo duradero, de bienes intermedios y en el de algunos bienes de capital.¹

Estas políticas proteccionistas ocasionaron diversas trabas arancelarias para las importaciones de artículos que se suponía no era necesario importar, esto debido supuestamente a que en el país se producían en condiciones similares a las de importación. Posteriormente en los años setenta ya no era posible proseguir la sustitución ineficiente de importaciones, ya que había diversos problemas y desequilibrios industriales, es decir, resultaba muy difícil sustituir importaciones de maquinaria y equipos para la industria (bienes de capital), para un mercado tan reducido como el de nuestro país le resultaba más barato importarlas que producirlas debido a los altos costos de producción.

¹ Philips, Alfredo. "El comercio exterior de México", en Comercio Exterior, Vol. 38, No. 5, Bancomext, México, Mayo 1988, p.364.

El programa de sustitución de importaciones que México puso en práctica por más de cuarenta años, aisló a los sectores manufactureros de la competencia internacional, a tal grado, que se producían muy pocos bienes competitivos en los mercados internacionales, por lo que la producción manufacturera se volvió ineficiente, se producían artículos a precios mayores que los internacionales, otro grave problema que generó la excesiva protección fue la concentración geográfica de la actividad industrial, ya que los puertos y fronteras perdieron importancia económica relativa con una política orientada al mercado interno, así también, se generó un gran desempleo.

El resultado era evidente, el modelo de desarrollo “hacia adentro” había agotado su capacidad de generar crecimiento y no respondía a las condiciones internacionales, dicho modelo dio lugar a una serie de distorsiones económicas, sin que se lograra un desarrollo nacional equilibrado ni una industria eficiente y competitiva, además también era evidente que contábamos con un mercado antiexportador, ante esto surgió la necesidad de revisar la estrategia de desarrollo y realizar ajustes de fondo, por lo que a partir de los años ochentas el gobierno mexicano sentó las bases de una estrategia de crecimiento “hacia fuera” e inició una de las transformaciones más trascendentes de nuestro país.²

El proceso de apertura comercial se da en un contexto internacional difícil, el cambio de un modelo de sustitución de importaciones industriales con un creciente endeudamiento, cuya producción se orientaba a un mercado interno protegido, hacia un esquema de competencia internacional significó un gran reto para México, considerando también, que en el ámbito internacional existía un gran proteccionismo cada vez mayor en los países desarrollados y esto dificultaba la exportación de productos tradicionales.

² *Idem.*

Uno de los acontecimientos importantes en el proceso de apertura comenzó cuando el gobierno mexicano suscribió con el Fondo Monetario Internacional (FMI) la Carta de Intención, la cual se firmó a finales de 1982, en esta carta se manifestó la necesidad de revisar los sistemas de protección, la estructura arancelaria y los permisos previos de importación en nuestro país.

A partir de 1983 el gobierno mexicano definió un cambio radical en su política de comercio exterior; la liberalización del comercio, orientada a redefinir una nueva inserción del país en el contexto mundial, se comenzó entonces a sustituir los sistemas de permisos previos por aranceles bajos, cuyo monto se estipuló en julio de 1985 entre el 10 y 20% *ad-valorem*.³

Durante el periodo ya mencionado 1983-1985, se eliminó el permiso previo de importación en más de 3 500 fracciones arancelarias (de un total de 8 100), las que incluían artículos de poca importancia sobre la economía, sólo representaban el 8% de la producción interna, pero el mes de julio de 1985 fue realmente significativo ya que otras 3 600 fracciones arancelarias fueron liberadas, las cuales se referían a artículos intermedios y de capital, como resultado permanecieron sólo 908 fracciones sujetas a control, quedando protegidos entre otros: algunos productos agrícolas, petróleo crudo, productos petroleros y bienes de consumo final como alimentos, bebidas, prendas de vestir, calzado, medicinas, aparatos electrodomésticos y automóviles entre otros. Un año después, fueron eliminados los permisos en algunos alimentos, productos de madera, muebles metálicos y cierto tipo de maquinaria y auto partes.⁴

³ Ortiz, Arturo. Introducción al comercio y finanzas internacionales de México, 8ª Ed. Edit. Nuestro Tiempo, México 1999, p.160.

⁴ Dávila, Mario. "Efectos de la apertura comercial sobre la balanza de mercancías de los estados fronterizos del norte de México" en García, Arturo (coord.), La apertura comercial y la frontera norte de México, Edit. Universidad Autónoma de Coahuila, México 1991, pp. 202-203.

Los niveles arancelarios vigentes durante noviembre de 1985, iban desde 0 por ciento, para insumos agrícolas, hasta 50%, para bienes de consumo suntuario, y 100 para un número reducido de fracciones. La derogación de 726 fracciones dejó la estructura de impuestos como se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 1

ESTRUCTURA DE LA TARIFA DE IMPUESTO GENERAL DE IMPORTACIÓN
Números absolutos / porcentaje por columna

Tipo de bienes	Total de fracciones	Fracciones controladas	Fracciones liberadas
Consumo	709 8.8%	300 35.8%	409 5.7%
Intermedios	5502 68.3%	427 50.9%	5075 70.3%
Capital	1847 22.9%	112 13.3%	1735 24.0%
Total	8058 100.00%	839 100.00%	7219 100.00%

FUENTE: Gobierno de México, "Memorándum sobre el régimen de comercio exterior de México", *Comercio Exterior*, Vol. 36, No. 2, Bancomext, México, febrero, 1986, pp. 189-209.

En 1986 se continuó sustituyendo el permiso previo por el arancel, por lo que se eximió de a 7 568 fracciones, que significaban 92.2% de la tarifa y el 72.2% de las importaciones. En abril de ese año, se puso en marcha el programa de desgravación arancelaria, conformado por cuatro etapas en periodos de diez meses. La primera de ellas consistió en reducir los aranceles a 4 580 fracciones.

Con esta medida se eliminaron cinco tasas arancelarias, entre ellas las de 50 y 100%; se logró reducir la medida arancelaria en tres puntos porcentuales, situándose en 22.6%. La dispersión disminuyó en más de cuatro puntos hasta llegar a 14.1 y el arancel ponderado con el valor de las importaciones permaneció en 12.4%.⁵

En noviembre de 1987 se había liberado de permiso previo a 8 095 fracciones de la Tarifa de Importación, lo que equivalía a 96% del total que la integran, y 76.2% del valor de las importaciones de 1886. Estas medidas fueron muy significativas si se le compara con las medidas restrictivas aplicadas por los países avanzados. En el siguiente cuadro se puede observar las fracciones liberadas:

Cuadro 2

FRACCIONES DE LA TARIFA GENERAL DE IMPORTACIÓN, CLASIFICADAS POR REGIMEN LEGAL

Año	Total				Controladas				Liberadas			
	Frac.	%	Import.	%	Frac.	%	Import.	%	Frac.	%	Import.	%
1982	8 008	100.00	14 437	100.00	8 008	100.00	14 437	100.00	-	-	-	-
1983	8 023	100.00	7 630	100.00	6 320	78.8	7 216	94.6	1 703*	21.2	414	5.4
1984	8 063	100.00	10 047	100.00	5 219	64.7	8 383	83.4	2 844	35.3	1 664	16.5
1985	8 091	100.00	11 804	100.00	839	10.04	4 140	35.1	7 252	89.6	7 664	64.9
1986	8 206	100.00	90456	100.00	638	7.8	2 631	27.8	7 568	92.2	6 825	72.2
1987	8 446	100.00	12 223	100.00	329	3.9	2 885	23.6	8 117	96.1	9 338	76.4

Mediante el Decreto publicado el 26-12-83 se liberan estas fracciones a partir de 01-01-84.

FUENTE: Dirección General de Aranceles, Subsecretaría de Comercio Exterior, SECOFI.

⁵ Bravo, Luis. "La política comercial de México y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio" en Torres Blanca, Pamela S. Falk. La adhesión de México al GATT. Repercusiones internas e impacto sobre las relaciones México Estados Unidos, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, 1989, pp.33-35.

Después liberar el comercio y eliminar subsidios a las exportaciones, México continuó su proceso de apertura económica con su adhesión al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1986, a partir de entonces nuestro país ha incrementado su presencia en los mercados internacionales. México se integró al GATT con base en la suscripción de un Protocolo de Adhesión.

El Protocolo de Adhesión se firmó a fines de julio de 1986 y entró en vigor el 24 de agosto del mismo año, en el se negociaron 379 fracciones arancelarias en las que México otorga el principio de nación más favorecida a los demás países miembros del Acuerdo General, la cláusula de la nación más favorecida exige a cada parte contratante la concesión inmediata e incondicional a las demás partes, de toda ventaja o privilegio concedido a un tercer país sobre derechos de aduana, gravámenes, reglas y formalidades relativas a las importaciones y exportaciones, en el protocolo se plasma el derecho de nuestro país para manejar sus políticas internas de desarrollo, la aceptación del sistema mexicano de valoración aduanera, el derecho de México de utilizar subsidios y controles a las exportaciones, entre otros elementos.

Con el Acuerdo General, el gobierno mexicano se comprometió a continuar con la reducción de sus aranceles y a establecer un sistema capaz de determinar violaciones al *antidumping*, las concesiones del gobierno mexicano fueron: a) reducciones arancelarias equivalentes al 15% del valor de las importaciones de 1985; b) establecer una tasa máxima de arancel del 50%; c) la eliminación de los precios oficiales de importación y; d) el derecho a mantener permisos de importación en la agricultura, así como en sectores como el automotriz, los farmacéuticos y el de electrónica.⁶ (Ver cuadro 3)

⁶ Ruprah, Inder. "La política comercial en los ochentas" en Dávila, Alejandro, Arturo García (coord.) La apertura comercial y la frontera norte de México, Edit. Universidad Autónoma de Coahuila, México, 1991, p.15.

Cuadro 3
GATT: CONCESIONES DE TARIFAS

	No. de Categorías	% de importaciones
(A) Por tipo de bien		
Consumo	62	1.4
Intermedio	198	9.5
Capital	113	5.0
Total	373	15.9
(B) Por País		
E.U.	210	12.5
Canadá	41	4.5
CEE*	128	3.1
Nueva Zelanda	20	2.4
Japón	10	1.3
Otros**	83	1.8

* Comunidad Económica Europea

** Suecia, Noruega, Suiza, Austria y Finlandia

FUENTE: Sisniega, Olea. "Las negociaciones comerciales y la inserción de México en la economía internacional", 1988.

Sin embargo, la situación en la que se dieron estas negociaciones fueron de desventaja para nuestro país, pues no se nos ofrecieron preferencias comerciales que disfrutaran otros países miembros. Ni Estados Unidos ni los otros socios contratantes hicieron concesiones especiales a México al admitirlo en el GATT. México aceptó las rígidas condiciones de ingreso, porque la apertura que se le pedía era congruente con sus metas económicas y el ingreso al GATT le proporcionaba beneficios institucionales.

El ingreso al GATT planteó la necesidad de reformular las políticas industriales y comerciales de México, y se dio en un contexto de presiones por parte de Estados Unidos, al pretender que México redujera aún más las barreras a las importaciones de mercancías y servicios y a la inversión extranjera directa, de lo

contrario amenazaban con cerrar sus mercados a los productos de los países en desarrollo.

Esta situación de creciente proteccionismo norteamericano ocasionó diversos obstáculos a las exportaciones mexicanas. La presión norteamericana en la búsqueda de una mayor apertura comercial de México y el otorgamiento de mayores concesiones a su inversión, propiciaron una situación en la que México tuvo que ceder a ingresar al GATT.

Un factor muy importante en la decisión de ingresar a dicho organismo, fue tomar en cuenta que a diferencia de la mayoría de los productos primarios y agrícolas, la mayor parte del volumen del comercio de manufacturas es regulado por los principios y normas codificados en el GATT, lo que significaba que en la medida en que México fuera avanzando hacia la promoción de exportaciones manufacturadas, encontraría bloqueado el acceso a los mercados de los países industrializados, particularmente el de Estados Unidos, por no ser miembro del GATT.

A pesar de las presiones, es importante destacar que ser miembro del GATT significó la oportunidad de obtener información sobre cambios que se producían en la estructura comercial de los países, condiciones de acceso a sus mercados y demás reglamentaciones que pudieran afectar la exportación de productos mexicanos. Al ingresar, México tuvo la oportunidad de participar como miembro activo en la Ronda Uruguay, la cual se inició inmediatamente después que culminó su adhesión. En esta Ronda los países miembros formularon las nuevas reglas que regirán el comercio mundial.

El GATT es un organismo internacional el cual se fundó por 23 países en Octubre de 1947, y a partir de entonces ha constituido un foro para analizar y discutir las tendencias del comercio internacional, teniendo como objetivos eliminar o reducir gradualmente las barreras arancelarias y no arancelarias, un mayor acceso a mercados extranjeros, así como también eliminar las prácticas desleales al comercio mundial.

Entre los principios fundamentales del GATT destacan la aplicación universal e incondicional de la cláusula de nación más favorecida, el mecanismo de consultas para la solución pacífica de controversias y desacuerdos entre las partes contratantes, y la protección de las industrias nacionales por medio de aranceles en lugar de restricciones cuantitativas a las importaciones. Estos principios se identifican con la política mexicana de comercio exterior, factor importante para determinar el ingreso al Acuerdo General.

Con la adhesión de México al GATT se pretendía crear un ambiente propicio para la actividad económica, dicho organismo significó para nuestro país el principal mecanismo para dar apertura a los mercados mundiales a través de la reducción de barreras arancelarias, de ahí la determinación de ingresar a él como alternativa importante de un país que necesita convertirse en exportador. A partir de entonces, la estrategia del gobierno mexicano ha estado enfocada a una política arancelaria acorde a las necesidades de la industria, a negociaciones de tratados comerciales internacionales y a una apertura a la inversión extranjera.

La Organización Mundial de Comercio (OMC) sustituye a partir del 1 de enero de 1995 al GATT como organismo rector del comercio mundial. La apertura comercial que se ha llevado a cabo involucra una mayor competencia para las empresas mexicanas, pero también un mejor acceso a mercados internacionales a través de

preferencias arancelarias otorgadas por los tratados de libre comercio que se han firmado.

1.2 Apertura Comercial en la Frontera Norte de México

La situación y los objetivos con los cuales se dio la apertura comercial en la economía mexicana son diferentes a las condiciones que caracterizaron a la política comercial en la zona fronteriza a finales de los años setentas. La política comercial en materia de franjas fronterizas está sustentada en un régimen de apertura comercial, el cual influyó en la estructura productiva y los patrones de consumo fronterizo, además de que fortaleció la expansión del sector industrial maquilador. Las facilidades fiscales ampliadas a partir de la década de los setentas a la industria establecida en la franja fronteriza norte, impulsaron el desarrollo y expansión de la producción industrial regional orientada a la exportación (industria maquiladora).

La estructura comercial de la región fronteriza está constituida por tres regiones arancelarias distintas, la primera región es la franja fronteriza y corresponde para efectos fiscales a una extensión territorial de 20 km de ancho a lo largo de la línea internacional; la segunda es la zona libre de Baja California y parcial de Sonora, ubicada en el noroeste de la línea fronteriza; y la tercera es aquella región que recibe los tratamientos de excepción fiscal de la zona libre y franja fronteriza.⁷

Los regímenes de franja fronteriza y zona libre son instrumentos aduanales especiales, reciben un tratamiento arancelario distinto al que prevalece en la generalidad comercial en condiciones más ventajosas que en el resto del país.

⁷ Orozco, Lourdes. "El régimen de apertura comercial en la frontera norte", en Dávila, Alejandro, Arturo García (coord.). La Apertura Comercial y la frontera norte de México, Universidad Autónoma de Coahuila, México, 1991, p. 129.

Estos regímenes son excepciones a las disposiciones generales que rigen en el resto del país, en cuanto a permisos e impuestos a la importación, mecanismos para obtener licencias y subsidios e impuestos compensatorios al comercio internacional.

Los regímenes de excepción fiscal denominados zona libre y franja fronteriza aplicados interrumpidamente desde la década de los treinta, han jugado un papel importante como instrumentos de desarrollo regional. Las razones por las cuales se creó el régimen de zona libre se debieron al aislamiento geográfico de tales territorios, la falta de comunicación rápida y directa, así como la escasez local de población, esto encarecía y limitaba la oferta de productos nacionales a las localidades fronterizas, por lo que el régimen de zona libre compensó de alguna manera el alto costo de vida que enfrentaba la población local.

La política de apertura comercial en la frontera norte se inició en una primera etapa entre la década de los años treinta y los años setenta, se inició con la delimitación geográfica de zona libre en el extremo noroeste de la frontera norte. La política de comercio fronterizo tuvo como objetivo responder a las necesidades de bienes de consumo y de producción a los habitantes de esas regiones. En esta etapa las ciudades de la frontera norte no sólo experimentaron un rápido crecimiento poblacional, sino también empezaron a lograr una diversificación de su base económica, sumándose a las actividades primarias un crecimiento fuerte de las actividades comerciales y turísticas.

Bajo el régimen de zona libre se otorgó un trato de excepción fiscal que exenta de pago de impuestos a las mercancías que se importen a las zonas libres, con la restricción de que tales mercancías no sean similares a las de producción nacional y no se reexpidan al interior del país. En general, la política de apertura comercial

fronteriza respondió en esta etapa a las necesidades específicas de carácter regional, es decir, abasto de bienes de consumo y por otro lado, la retención de la población en zonas fronterizas. La diferencia cualitativa entre el régimen de zona libre y franja fronteriza, es que la primera fomenta tanto las actividades de consumo como las de producción, mientras que la segunda fomenta principalmente las actividades de consumo.

El régimen de zona libre fue concebido como un medio para reforzar la soberanía en la frontera y compensar la falta de flujos turísticos y de compras procedentes de Estados Unidos como consecuencia de la Gran Depresión que afectó fuertemente a los estados del sur de los Estados Unidos. Sin embargo dicha política permitió asentar la población en México y aún generar niveles de desarrollo comparativamente mayores a los de otras zonas del país. La decisión del gobierno de México de establecer un régimen de libre comercio en Baja California y Sonora tuvo los siguientes objetivos:⁸

- Estimular la inversión en la industria y el comercio con el propósito de atraer y fijar población.
- Compensar las dificultades de abastecimiento y comunicaciones que afectaban a la frontera norte de México.
- Aprovechar la cercanía con el mercado de los Estados Unidos.
- Consolidar y proteger la frontera.

Posteriormente en los años setenta se inició una segunda etapa de mayor apertura comercial en la frontera norte, en la que se tuvo por objetivo incorporar la zona fronteriza norte al conjunto de la actividad económica y de las metas de la economía nacional. El programa económico para el desarrollo de la frontera norte

⁸ Valenciano, Eugenio. El acuerdo de libre comercio México Estados Unidos y repercusiones en la frontera norte, Instituto para la integración de América Latina San Diego State University, Buenos Aires, Mayo, 1991, pp. 25-26.

tenía como metas, la reglamentación para la operación y expansión de la industria maquiladora y el programa de Artículos de Consumo Fronterizo o Artículos “gancho”; la política de estímulos fiscales para el establecimiento de Centros Comerciales en las ciudades fronterizas, la integración de la Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y Zonas y Perímetros Libres; y la política de fomento a la concurrencia de productos nacionales a la zona fronteriza norte.

A finales de 1971 se dio a conocer el Programa de Comercialización Fronteriza y tenía como objetivo el rescate del mercado fronterizo, se buscaba retener al consumidor fronterizo en el mercado local y así integrar dicho mercado a la economía nacional. La política de apertura comercial se concretó básicamente en esta segunda etapa en la exención del régimen de excepción fiscal a la importación fronteriza, autorizando así a los comerciantes para importar diversas mercancías, sin el pago de los impuestos correspondientes. Sin duda, el beneficio más directo y evidente que recibió la región fronteriza norte del país, a través de la zona libre y franja fronteriza y a través de los programas especiales de Industria Fronteriza y Empresas Comercializadoras, es la exención de impuestos y la reducción de los mismos con respecto al régimen comercial general.

Un decreto publicado el 12 de agosto de 1972 otorgó estímulos y facilidades fiscales para el establecimiento de centros comerciales en las franjas fronterizas y en las zonas de perímetros libres del país. El Programa de Comercialización Fronteriza estimuló la concurrencia de productos nacionales a la frontera, acordó extender los incentivos fiscales de los que se beneficiaban los exportadores mediante los llamados Certificados de Devolución de Impuestos (CEDIS), a los fabricantes nacionales que vendieran sus manufacturas en la zona fronteriza.

Con el Programa de Industrialización Fronteriza que se venía aplicando desde 1965, se permitió el establecimiento de plantas maquiladoras en el norte del país. El modelo maquilador establecido inicialmente en la zona fronteriza constituyó un mecanismo para impulsar el proceso de industrialización interno y para frenar los problemas de desempleo en la zona fronteriza. Los distintos programas ya mencionados constituyeron la estrategia gubernamental para el desarrollo fronterizo llamados Programas de Fomento Económico Fronterizo.

Entre 1982 y 1985 se dio una etapa más de apertura comercial en la frontera norte, la política económica se orientó a frenar los problemas de abasto, inestabilidad cambiaria, desempleo e inflación provocados por la crisis económica de dicha región y también se orientó a impulsar la capacidad exportadora con el fin de atraer divisas para dicha zona fronteriza. Uno de los objetivos primordiales fue avanzar en la integración de las maquiladoras a la planta industrial nacional y promover la concurrencia de dicha industria al interior del país.

A partir de 1983, se aplicó un Programa de Acciones Inmediatas de Apoyo que incluyó medidas para incrementar el abasto de productos nacionales; la utilización de cuotas de importación; la modernización del comercio fronterizo y el fomento a las exportaciones a través de la industria maquiladora.⁹

Se puede decir entonces, que el régimen de mayor apertura comercial en la frontera norte se dio primero con la política de abastos de bienes de consumo a la población fronteriza, más tarde a la operación y expansión del modelo de industrialización fronteriza sustentado en la maquila de exportación y finalmente, con la política de captación de divisas.

⁹ México, SECOFI "Apertura y modernización industrial", cuadernos de renovación, México 1988. p.50

Entre los principales objetivos que caracterizaron la apertura comercial en la frontera norte de nuestro país se encuentran: integración de la frontera norte al resto del país, desarrollo socioeconómico de la región, mejorar la infraestructura urbana, industrialización comercial, abasto comercial, incrementar la generación de divisas mediante la exportación de nuevos productos y la apertura de nuevos mercados.

Para fomentar la industria de las franjas fronterizas y zonas libres y la reexportación de las mercancías que se produjeran en el interior del país, se publicó el 14 de febrero de 1986 el Decreto de Industria Fronteriza, el cual permitió que las mercancías fabricadas parcialmente en la región con insumos importados pudieran reexportarse con un grado de integración de 20 puntos porcentuales abajo del que tuviera una industria del interior.

Otra facilidad para que la industria de la zona libre concurriera al interior, fue permitir que las mercancías producidas con insumos importados se introdujeran sin el pago de los impuestos correspondientes a las materias primas, como ya se mencionó anteriormente, en el caso que dichas mercancías no se produjeran en el resto del país o no se fabricaran en cantidad suficiente para satisfacer la demanda del país. Por otro lado, también se promovió la industrialización de la región mediante estímulos fiscales y facilidades administrativas a las industrias clasificadas como prioritarias, entre ellas todas las micro industrias y pequeñas industrias.

En lo que respecta a la Industria Maquiladora de Exportación (IME), el Decreto para el Fomento y Operación de la IME publicado el 18 de agosto de 1985, fijó las modalidades y mecanismos administrativos, aduaneros, de importación y de exportación, aplicables a esas empresas, y estableció los procedimientos a seguir en la exportación de su producción. La IME recibió un tratamiento preferencial, al

permitirsele operar con capital 100% extranjero y sólo reportar divisas al tipo de cambio controlado por los gastos de operación.

Las diferentes características y fenómenos que definen a la frontera México-Estados Unidos, nos permiten asegurar que existen condiciones objetivas de ambos lados que contribuyen a la expansión de la industria maquiladora en el norte de México. La frontera norte de México ha experimentado un proceso de industrialización. Con el establecimiento de plantas maquiladoras en esta región, se han desarrollado nuevos procesos de producción orientados a la exportación.

Es importante destacar el impacto que tuvo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en la frontera norte, ya que significó la transición del régimen especial de zona libre y franja fronteriza al régimen de desgravación implícita en el TLCAN. El 24 de septiembre de 1993 fueron firmados los convenios de homologación por la SECOFI, CONCANACO y CANACINTRA, y publicados en el diario oficial el 24 de diciembre del mismo año. El proceso de homologación arancelaria de las zonas libres y franja fronteriza, implica una reducción paulatina de los aranceles hasta su eliminación en el año 2003.

Entonces, a partir del 24 de diciembre de 1993, con la desaparición de la zona libre, se estableció el primer decreto ampliado de transición al régimen comercial del país, para el comercio, restaurantes y ciertos servicios ubicados en la franja fronteriza norte y sur, en el que se estableció una vigencia hasta 1995 para las fracciones arancelarias exentas y gravadas. Esta vigencia se amplió nuevamente hasta diciembre de 1998 y luego hasta el 2002, con la finalidad de una incorporación gradual de esta zona al resto del país mediante el ajuste de los mecanismos arancelarios, regímenes aduaneros, cuotas compensatorias y cupos de importación.

La aplicación de estos decretos ampliados para la zona fronteriza muestra un trato diferente para la importación de mercancías según su uso, ya sean para el consumo, el uso o la transformación en esta región fronteriza, donde la mayor parte de los productos y mercancías procedentes de Estados Unidos y Canadá tienen una tasa de 0 hasta 5%.

La política de bajos impuestos y franquicias arancelarias que reglamentaba el comercio exterior en las franjas fronterizas y zonas libres era válido para todas las importaciones, independientemente de su origen, pero al transitar hacia el régimen arancelario del TLCAN, se dará un proceso de eliminación paulatina de los impuestos de importación de productos originarios de Norteamérica, pero al mismo tiempo se genera un régimen más restrictivo frente a las importaciones de terceros países.¹⁰

Finalmente, el 31 de diciembre de 2002 se publicó el decreto que establece el Impuesto General de Importación para la Franja Fronteriza Norte y el decreto por el que se establecen las fracciones arancelarias que se encontrarán totalmente desgravadas del impuesto general de importación para la franja fronteriza norte y en la región fronteriza.

Mediante el primer ordenamiento, a partir del 1 de enero de 2003 los comerciantes fronterizos pueden seguir importando, por un lapso de 6 años, mercancías de cualquier parte del mundo que se clasifican por 1 812 fracciones arancelarias con tasas preferenciales de 0 o 5 por ciento, lo que coadyuva a mantener su competitividad frente al comercio estadounidense. El segundo instrumento permitirá a las empresas de la construcción, pesca, alimentos y bebidas importar con arancel cero diversos insumos de cualquier parte del mundo.

¹⁰ *Vid infra*, pp. 101-103.

1.3 Políticas de fomento y apoyo a las exportaciones (1983-1988)

Como ya se mencionó anteriormente, México inició su apertura comercial con la liberación del comercio y su ingreso al GATT, pero también es fundamental para entender este proceso de apertura analizar las políticas de fomento a las exportaciones. El crecimiento de las exportaciones es muy importante para la generación de divisas y también para aumentar la capacidad de importación y contrarrestar las deficiencias de ofertas internas para mantener estables los precios.

Con el objetivo de suplir las deficiencias provocadas por la sustitución de importaciones, tales como: la estrechez del mercado interno; falta de competitividad; escasez de divisas y de ahorro interno, y freno de crecimiento económico, se privilegió la promoción de exportaciones. El fomento a las exportaciones no petroleras, representó un elemento relevante en la creación del nuevo patrón de industrialización y especialización del comercio exterior, dentro del cual el sector exportador se conformó como el motor de desarrollo económico.

La política comercial está orientada a incrementar las exportaciones de productos no petroleros, a sustituir selectiva y eficientemente importaciones, a ampliar y diversificar los mercados de exportación. Para alcanzar estos objetivos, las medidas fundamentales de apoyo a las exportaciones no petroleras fueron: a) mantener un tipo de cambio que asegure la competitividad; b) racionalizar el proteccionismo; c) liberar las importaciones temporales para exportar; d) vincular el financiamiento y la promoción de las exportaciones; e) suscribir acuerdos comerciales.¹¹

¹¹ Peñaloza, Ricardo, Marko Voljc. "Políticas de fomento de las exportaciones, 1982-1988", en Comercio exterior, Vol. 39, No. 8, Bancomext, México, p.690.

La promoción de las exportaciones se planteó en un contexto internacional el cual enfrentaba un fuerte proceso competitivo y presentaba niveles crecientes de protección del mercado, esto significó, que los productores nacionales tenían que modernizar el aparato productivo y así alcanzar los niveles de productividad requeridos para avanzar en la integración con la economía mundial y así abrirse mercados para incrementar las exportaciones manufactureras.

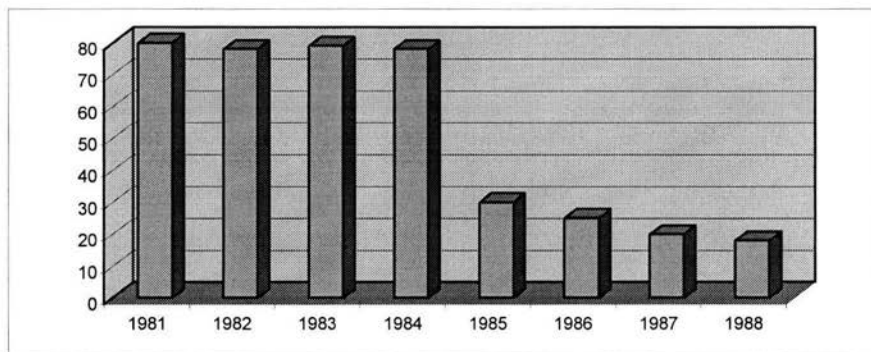
A mediados de los años ochenta sólo existía un antecedente de apoyo a las exportaciones que se refiere a la Industria Maquiladora, este esquema fue aprobado desde los años 60's en la zona fronteriza norte del país con el objetivo primordial de crear fuentes de trabajo en esa zona. A partir de 1983 se inició la reorientación del aparato productivo hacia la consolidación de un sector exportador competitivo.

Primero, por medio de reglas de control cambiario, como la adopción de los tipos de cambio controlado y libre, que otorgaba a los exportadores mayores facilidades en la adquisición de divisas para pagar las importaciones de productos incorporados en sus bienes de exportación o para su proceso productivo. Después, se redujo el número de mercancías sujetas a permiso de exportación, se simplificaron los trámites y se otorgaron facilidades en la realización de operaciones de trueque y de intercambio compensado.

El Programa de Racionalización de la Protección, iniciado en 1983 se llevó a cabo en dos etapas, la primera consistió en sustituir el permiso previo por el arancel y reduciendo los gravámenes a la importación para propiciar una industrialización eficiente y competitiva; y la segunda etapa, se dio a partir de 1986 y consistió en un programa de desgravación arancelarias que redujo el nivel de protección arancelaria para aplicarse en cuatro fases hasta alcanzar niveles arancelarios, entre exento y 30%, en octubre de 1988. (ver gráfica 1.)

Gráfica 1

Fraciones arancelarias sujetas a permiso previo, 1981-1988
(Porcentaje del valor importado)



Cifras a diciembre de 1988.

Fuente: Banco de México.

Racionalizar la protección constituyó un elemento clave para reorientar el aparato productivo hacia el exterior. La política de racionalización permite al exportador estar en igualdad de circunstancias no sólo en relación con sus competidores en el extranjero, sino también respecto a los productores orientados al mercado interno. Es importante mencionar, que la racionalización de la protección comercial en México no se dio de forma súbita, tampoco se ha eliminado por completo dicha protección, aún una parte de la economía sigue protegida por permisos previos y aranceles.

La Comisión Mixta Asesora de Política de Comercio Exterior, se creó a finales de 1983 como órgano encargado de propiciar la concentración de acciones entre los sectores empresariales involucrados y favorecer la integración creciente del aparato productivo y su vinculación eficiente con el exterior. Con el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988 (PRONAFICE), se

otorgó prioridad a la estrategia de impulso a las exportaciones no petroleras, especialmente a las manufacturas.

Con el fin de fortalecer el impulso a las exportaciones, se dio a conocer en abril de 1985, el Programa de Fomento Integral a las Exportaciones (PROFIEEX), cuyos objetivos principales de este programa fueron: promover la diversificación de mercados y productos; estimular la fabricación de nuevas líneas de productos de exportación; incrementar la producción y asegurar la regularidad del abasto en la cadena productiva de bienes exportables.¹²

Con la ejecución del PROFIEEX, se aplicó una política más dinámica en la materia, de modo que conjugara los intereses de todos los sectores involucrados, reforzara las acciones concertadas para impulsar las ventas externas y estableciera, para los exportadores y proveedores nacionales, beneficios similares a los que reciben sus competidores en el exterior. Entre los avances más importantes derivados del PROFIEEX, destacan la creación de un nuevo sistema de devolución de impuestos de importación a exportadores (DRAW BACK), y desde su implantación en abril de 1985 y hasta abril de 1988, favoreció exportaciones por 3,000 millones de dólares.¹³

Esta medida de devolución de impuestos, representó un importante estímulo para los empresarios, quienes pudieron recuperar oportunamente y con un valor actualizado, los impuestos de importación pagados por los insumos que incorporaban a sus productos exportados.

Los Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX), entraron en vigor en mayo de 1985, a través de ellos, se autorizaron un

¹² Ver texto completo del PROFIEEX, en *Excélcior*, Abril, 8, 1985, p. 35A

¹³ SECOFI, "Apertura y modernización industrial", *op.cit.*, p. 40.

total de 542 programas por empresas hasta mayo de 1988, los cuales realizaron exportaciones por 3 486 millones de dólares. Y el saldo de divisas generadas para México fue, en este período de 2 246 millones de dólares. Este programa exenta a las empresas de pago de aranceles sobre la importación de insumos que serán incorporados en productos exportables, así como en los bienes de capital requeridos para tales propósitos.

El propósito del Pitex fue apoyar la competitividad de las empresas exportadoras ofreciéndoles un marco de seguridad para importar las mercancías que requieran para efectuar su proceso productivo y, por tanto, estar en condiciones de concertar compromisos de exportación a largo plazo y planear adecuadamente sus operaciones de comercialización internacional. Las empresas que se adhieren a este programa, se les ofrece un tratamiento similar al existente para la industria maquiladora.¹⁴

Para obtener los beneficios del Pitex, es necesario que la empresa demuestre que está exportando un mínimo del 10% de su producción. No es necesario ningún requisito que esté relacionado con el contenido local, localización geográfica, volumen importado, etc. Mediante los programas de importación temporal (Pitex) y el sistema de devolución de impuestos aplicados a la importación de mercancías que se incorporan a productos de exportación, se brindaban facilidades a los industriales para que importen, libres de trámites y del pago de impuestos, los insumos que requieren para su producción exportable.

Entre otros programas importantes de apoyo a las exportaciones, se encuentran:

¹⁴ Peñaloza, Ricardo, Marko Voljc.. *op.cit.*, p. 693.

DIMEX. (Derechos de importación para la exportación). Este programa exenta a las firmas exportadoras del requerimiento de licencias para importar, además, permite a los productores importar hasta el 30% del valor de sus exportaciones libres de permisos previos, siempre y cuando tengan un grado mínimo de integración nacional de un 30%.

ALTEX. (Empresas Altamente Exportadoras). Este programa simplifica los trámites aduanales, ya que las empresas beneficiarias no requieren utilizar a los agentes aduanales registrados, sino que las importaciones pueden ser visadas por los inspectores aduanales en el domicilio o locales de las empresas, en lugar del puerto de entrada.

FEMEX. (Programa de Ferias Mexicanas de Exportación). Instrumento de promoción destinado a fomentar la realización de ferias en el país que promuevan la exportación de mercancías mexicanas a los mercados internacionales.

También se derivaron del Profiex las medidas para beneficiar a los exportadores indirectos, haciéndoseles extensivos los apoyos de que gozan los exportadores finales, mediante la Carta de Crédito Doméstica (CCD), con la que se otorgó respaldo financiero integral a las actividades de exportación, favoreciendo también a los proveedores de insumos incorporados en el producto de exportación para optimizar el impacto del financiamiento y elevar la competitividad-precio de los productos nacionales.

En el ámbito financiero y con el fin de incrementar la disponibilidad de fondos, particularmente de divisas para los exportadores, y estimular un régimen de libre comercio para dicha actividad, en 1983 con el apoyo del Banco Mundial se estableció el Programa de Financiamiento en Divisas para la Exportación (Profide). El objetivo de este programa era financiar capital de trabajo, en divisas,

para que el exportador pueda importar insumos que no se producen en el país, o cuya calidad o precio deterioraría la competitividad internacional del exportador mexicano. El profide contribuyó a racionalizar la canalización de recursos en la etapa de preexportación al prestar fondos en moneda nacional para insumos nacionales y en divisas para el componente importado.

Los apoyos financieros constituyeron un elemento fundamental para el fomento del comercio exterior, para asegurar la competitividad tanto en los mercados internacionales como en el mercado interno, para apoyar el cambio estructural y la canalización de recursos al fomento de las exportaciones y la sustitución eficiente de importaciones.

En 1983 el Bancomext se constituyó como la institución coordinadora del financiamiento al comercio exterior y se le incorporó el Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX), con ello, se dio un paso importante para canalizar de forma más eficiente los recursos financieros destinados a la promoción del comercio exterior. Con la ampliación del Fomex, los montos ejercidos entre 1982 y 1987, crecieron a una tasa de 30%, en términos de dólares; permitiendo así un impulso sostenido a la exportación de bienes no petroleros. (ver cuadro 4)

Cuadro 4

CREDITOS OTORGADOS POR EL FOMEX

Año	(Miles de millones de pesos)
1983	280.5
1984	428.8
1985	809.8
1986	2,524.4
1987	9,109.0

FUENTE: BANCOMEXT

En este período de estudio, México logró una evolución muy favorable en el comportamiento de sus exportaciones no petroleras, sobre todo de productos manufacturados. La política de financiamiento al comercio exterior se ha orientado en los últimos años, a proporcionar un acceso amplio y oportuno al crédito de exportación, otorgando dicho apoyo también a la cadena productiva.

Bancomext tiene como principal objetivo apoyar el sector exportador mediante la promoción de las actividades de los sectores que participan en las exportaciones del país, y el financiamiento de dichas actividades. En 1987, las actividades de promoción al comercio exterior estuvieron enfocadas principalmente:¹⁵

- Aumentar la competitividad de productos y ramas seleccionadas
- Integrar la promoción comercial con la de financiamiento al comercio exterior
- Agilizar trámites y eliminar obstáculos que impiden o inhiben las exportaciones

¹⁵ Bancomext. "Promoción de exportaciones", en Comercio Exterior, Vol. 37, No.3, México, Marzo, 1987, pp. 242-243.

- Impulsar la Industria Maquiladora
- Aprovechar las ventajas y oportunidades que brinde el GATT
- Lograr dar la imagen de que México es un país exportador
- Maximizar la utilización de las ventajas del Sistema Generalizado de Preferencias
- Lograr el pleno desarrollo de las empresas de comercio exterior

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

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

ECEX. (Empresas de Comercio Exterior). Se dedican a la comercialización internacional de los productos de varias empresas nacionales. El principal objetivo del programa es promover las exportaciones de los productores pequeños y medianos, los cuales de manera individual no tendrían los recursos y experiencia necesarios para exportar. Las empresas Ecex gozan de beneficios que agilizan sus trámites de exportación.

PROSEC. (Programas de promoción sectorial). Se estableció para productores que abastecen tanto el mercado externo como el interno, con el objeto de reducir el impacto de la entrada en vigor del artículo 303 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.¹⁶

¹⁶ *Vid infra*, p. 126.

1.4 México ante el Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Después de un decenio de crisis y de fuerte endeudamiento y ante la necesidad de volver a crecer y mejorar los niveles de vida de la población, a principios de los años noventa se profundizó el proceso de apertura mediante la ampliación de la liberación comercial con base en el establecimiento de tratados bilaterales y multilaterales, el fomento de la inversión extranjera y una reforma estructural de la economía.

Las razones para adoptar esa política fueron de carácter interno y externo. De las primeras destacan: la necesidad de intensificar el combate contra la inflación por medio de la competencia externa, el reconocimiento de la incapacidad del modelo de sustitución de importaciones para generar un crecimiento sostenido, elevar la eficiencia y competitividad de la economía en su conjunto, y aprovechar los efectos positivos del libre comercio en las exportaciones y en la generación de empleos. Las razones externas, se deben al proceso de globalización de la economía mundial y a las oportunidades de las negociaciones comerciales para integrar al país a uno de los grandes bloques en formación.

La dinámica actual del comercio internacional tiende a la organización de países en bloques comerciales, los cuales en conjunto participan de manera determinante en la producción del mundo. La formación de bloques presupone la complementariedad industrial y comercial dada entre los países integrantes. Un área de libre comercio significa también, el compromiso de los países firmantes para disminuir los niveles arancelarios entre ellos; se pretende así, crear un espacio aduanero en donde los productos originarios de los países asociados circulen libres de derechos y restricciones.

El pertenecer al GATT no pudo eliminar los mayores aranceles a las importaciones en el principal mercado de México, Estados Unidos, ni las medidas proteccionistas contra las exportaciones mexicanas. La importancia del comercio con Estados Unidos llevó a firmar varios acuerdos relacionados con el comercio bilateral. En 1984 se suscribió el Acuerdo sobre comercio de Productos Textiles, con el cual se dieron a México cuotas de exportación y se reguló la entrada de textiles mexicanos al mercado estadounidense. En 1985 México firmó con dicho país un acuerdo sobre subsidios y derechos compensatorios, en el que México obtuvo el beneficio de los requerimientos de "prueba de daños" a las exportaciones mexicanas acusadas de practica desleal.

Después de ingresar al GATT, en 1987 también firmó con este país, un acuerdo de Marco sobre Comercio e Inversión, mediante el cual se prevén consultas en los ámbitos comerciales y de inversión. Sin embargo, ni con estos acuerdos se produjo una liberización generalizada que motivara inversiones de largo plazo en México. Muchos productos mexicanos se enfrentaban todavía a discriminaciones, requisitos fitosanitarios y normas de restricción en el mercado estadounidense. Tal era el caso de productos como el aguacate, el limón, el cemento, el acero y los textiles entre otros.

La estrategia económica de México, el aumento del volumen de las exportaciones y la recepción continua de inversión extranjera desempeñaron un papel determinante a principios de los años noventa, de ahí la importancia de un mayor acercamiento con Estados Unidos, principal comprador, vendedor e inversionista extranjero en México. Estados Unidos es el mercado más grande del mundo, por lo que el comercio bilateral entre este país y el nuestro es muy desigual. Desde 1986, 60% de la inversión extranjera en México es de origen estadounidense, en

cambio para Estados Unidos las importaciones provenientes de México constituyen sólo el 4.3% del total de sus compras externas y sus ventas hacia el país vecino del sur representa 5.8% de las totales. En 1989, México vendió a Estados Unidos un monto de 15 786 millones de dólares lo que equivalió a 69% de las exportaciones mexicanas e importó 15 830 millones de dólares equivalentes al 70% del total de sus compras en el exterior.¹⁷

Cuadro 5

Comercio exterior entre México, Estados Unidos y Canadá, 1989
(Millones de dólares estadounidenses)

Origen	México		Estados Unidos		Canadá		Total
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	
México	—	—	15 786	69.3	278	1.2	22 765
Estados Unidos	15 830	4.3	—	—	93 000	25.7	361 880
Canadá	421	0.3	104 000	86.0	—	—	120 958

Fuentes: INEGI; Banco de México, y FMI, *Estadísticas Financieras Internacionales*, mayo de 1990.

Como se puede observar en el cuadro 5 el movimiento comercial entre México y Canadá es muy limitado. La participación canadiense en el mercado exterior de México es menos de 1% y la participación mexicana en el comercio exterior es de 1% aproximadamente.

En cuanto a las relaciones comerciales entre México y Canadá destaca el convenio que suscribieron en 1980 sobre Cooperación Industrial y Energética. En

¹⁷ Ávila, Claudia. "El mercado de América del Norte; espacio económico para México" en *Comercio Exterior*, Vol. 41, No. 7, Bancomext, México, Julio 1991, pp. 662-663.

mayo de 1989 se firmó el Acuerdo Textil sobre Estambres, posteriormente el 16 de marzo de 1990 se formalizó el Memorándum de entendimiento entre México y Canadá sobre un Marco de Consultas para el Comercio y la Inversión.

El Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá tiene como antecedente inmediato el Acuerdo de Libre Comercio (ALC) entre Estados Unidos y Canadá, mismo que sirvió de base para el debate y la negociación del actual tratado trilateral. En 1990 comenzaron las negociaciones hacia el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en abril de este año el Senado de la República convocó a un foro Nacional de Consulta sobre las relaciones comerciales de México con el mundo. Ahí se acordó una estrategia de negociaciones múltiples como el mejor camino para afrontar los retos de la globalización económica.

A partir de entonces se inició un proceso intenso de negociaciones, entre las más relativas fueron en cuanto al TLCAN, estas negociaciones se dieron por diversas razones, entre ellas: la histórica concentración del origen y destino del intercambio comercial de México y de la procedencia de la inversión extranjera, así como de las ventajas derivadas de los costos de transporte y comunicaciones. La agenda de negociaciones quedó conformada en junio de 1991 en seis áreas: acceso a mercados, reglas de origen, comercio de servicios, inversión, propiedad intelectual, y solución de controversias.

El TLCAN implicó un compromiso entre gobiernos y fuerzas económicas que veían en la integración un factor importante para ampliar sus mercados. Ese compromiso fue impulsado por los grupos y las empresas más globalizados del capital financiero, así también como los grupos y empresas más poderosos de Canadá y México. El capital financiero de Estados Unidos, lo constituyen sin duda las empresas transnacionales, bancos y otras instituciones financieras quienes

veían en el TLCAN un instrumento para elevar sus niveles de competitividad en relación con otras regiones del mundo como Europa y Asia. Por otro lado, las empresas canadienses y mexicanas buscaban modificar sus estrategias y reconvertir sus empresas para reorientarlas al mercado exterior.

El gobierno mexicano tuvo que tomar una serie de medidas para adecuar la estructura productiva a las necesidades del TLC. En Noviembre de 1990 eliminó los premisos previos de importación para 118 mercancías, liberalizando con ello aún más su comercio; en este año también se aprobaron una serie de reformas a la Ley Aduanera; así mismo el Secretario de Comercio Exterior afirmó que serían necesarios cambios en el sistema legal mexicano para adecuarlo a la nueva política de globalización.¹⁸

Para Estados Unidos las negociaciones se dieron en un contexto en el que este país enfrentaba graves problemas internos como: deterioro productivo notable, bajos niveles de ahorro e inversión, una fuerza de trabajo cara, dependencia de las inversiones extranjeras y un déficit comercial muy fuerte, esto se traducía en una pérdida de competitividad frente a las economías de Asia y Europa. Su principal objetivo de Estados Unidos de este acuerdo, era lograr una distribución más amplia del trabajo entre las tres naciones, explotar el enorme mercado que produciría el TLC y aprovechar en mayor medida la mano de obra barata que puede conseguirse en abundancia en México.

Para México las negociaciones del TLC se presentaron en una situación de tendencia al déficit en la balanza comercial y de la cuenta corriente. Por otro lado, acceder a los mercados de Estados Unidos con un nivel de competitividad como el que es exigido para tener ciertas posibilidades, se tornan un problema muy

¹⁸ Acuña, Victor, Miran Alonso. La integración desigual de México al TLC, Edit. Antonio Gramsci, A.C , México, 2000, p. 112

complejo para nuestro país, aparte de todos los obstáculos técnicos y no arancelarios que en la práctica se interponen a las mercancías mexicanas cuando intentan cruzar las fronteras.

El objetivo común de los tres países en las negociaciones de libre comercio fue el de incrementar la eficiencia y competitividad de Norteamérica en su conjunto. A finales de 1992 se dio a conocer la versión final del TLCAN, la cual fue firmada por los presidentes de México, Estados Unidos y Canadá, y entró en vigor el 1º de enero de 1994, convirtiendo a la región en un mercado de 360 millones de personas y un PIB de 6.2 billones de dólares.

El Tratado de Libre Comercio pretende incrementar la neutralidad del sistema de protección a través de la eliminación gradual de aranceles y barreras no arancelarias para el comercio entre los países. A partir de la tasa máxima del 20% y de un promedio arancelario de 13.2% para 1991, el Tratado programa reducciones graduales para las importaciones mexicanas que provienen de Estados Unidos y Canadá. Las exportaciones de México entran a estos países ya sea con el arancel de nación más favorecida (es el que aplican los miembros del GATT), o bajo el sistema de preferencias arancelarias que otorgan los países industrializados a los países en desarrollo, este mecanismo tomó el nombre de Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) en Estados Unidos.

Tomando en cuenta los aranceles vigentes en 1991, el ritmo de desgravación pactada cubre períodos que van desde la eliminación inmediata de tarifas hasta quince años. En el siguiente cuadro se presenta un resumen de los períodos acordados para los tres países, con base en el porcentaje del comercio no petrolero en México en 1991.

Cuadro 6
Calendario de Desgravación Arancelaria
(Porcentajes*)

Desgravación	De México a:		Hacia México de:	
	Estados Unidos	Canadá	Estados Unidos	Canadá
Inmediata	84.0	79.0	43.0	41.0
A 5 años	8.0	8.0	18.0	19.0
A 10 años	7.0	12.0	38.0	38.0
A 15 años	1.0	1.0	1.0	1.0

Porcentaje de las exportaciones e importaciones no petroleras en 1991 que quedan libre de arancel.

Fuente: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

Se puede observar que los períodos de desgravación para México son más amplios que los acordados para Estados Unidos y Canadá. Los productos contemplados para la eliminación de aranceles en 15 años son considerados altamente sensibles a las importaciones, por lo que requieren períodos más grandes de ajuste. En el caso de México se incluyen el maíz, el trigo y la leche en polvo entre otros. También se acordó que México eliminaría, a partir del 1º de enero del año 2001, el sistema de devolución de impuestos de importación que se aplica a los exportadores.

A partir de la entrada en vigor del TLCAN las ventas mexicanas al mercado estadounidense fueron de 49 942 millones de dólares, 24% de aumento con respecto al año anterior. Las exportaciones no petroleras crecieron 26.6% . El monto de las importaciones provenientes de Estados Unidos fue de 50 842 millones de dólares, 22.1% más respecto a 1993. En cuanto al intercambio comercial con Canadá se incrementó 18.3% durante 1994; las exportaciones crecieron 17.4% y las importaciones 22.1%.¹⁹

¹⁹ Montemayor, Rogelio. "Apertura externa y crisis financiera" en Comercio Exterior, Vol. 45, No. 9, Bancomext, México, Septiembre, 1995, p. 662.

La concentración regional del comercio en América del Norte es mayor en las economías dominadas, en este caso, México y Canadá que en Estados Unidos, ya que efectúan más de las tres cuartas partes de su comercio exterior en América del Norte, lo que demuestra que desde hace varios años han sido economías dominadas por Estados Unidos. El TLCAN ha sido un importante instrumento para la creación de comercio en esa zona, sin embargo ha puesto en marcha un proceso de desviación del comercio en relación con otras regiones del mundo.

Debido a la gran desigualdad de las tres economías, los principales beneficiarios de la integración han sido las empresas transnacionales y los grandes grupos privados que operan en el mercado externo. Por otro lado, otro de los objetivos del Tratado fue la creación de empleos, sin embargo esto no se ha visto reflejado en nuestro país.

SEGUNDO CAPÍTULO

2. La Industria Maquiladora de Exportación en la Frontera Norte

La industria maquiladora de exportación (IME) ha sido la actividad manufacturera más dinámica en México desde finales de los años setenta, pocos sectores manufactureros en nuestro país han tenido tanto éxito como esta industria. Especialmente en los últimos años, en los que ésta forma parte del conjunto de políticas de apertura y modernización de la economía en México. Por ello es necesario explicar las razones de tan notable evolución.

Por su colindancia con Estados Unidos, la frontera norte mexicana ha sido la zona preferida para establecer las plantas de maquila. Los estímulos fiscales y la exención de impuestos a las importaciones temporales han permitido consolidar una amplia estructura industrial en esta zona. Además de otros factores y características como la localización y la competitividad, han contribuido a un crecimiento constante de la IME. La importancia de esta industria estriba en la generación de empleos, específicamente en la región fronteriza, y en la captación de divisas, actualmente la IME representa la segunda fuente generadora de divisas después del petróleo.

La IME transita por una etapa distinta y superior desde mediados de los años ochenta. Al principio se le concebía, en general, como una industria homogénea y simple, intensiva en trabajos de bajos salarios, con mano de obra no calificada, escasa de transferencia de tecnología y sin vínculos con la economía mexicana. En la actualidad se distinguen varios tipos de plantas maquiladoras con diversos grados de complejidad productiva; innovación tecnológica en equipos y proceso; desarrollo organizacional; comunicación interna y flexibilidad laboral.

La evolución futura por la que atravesará la IME ante el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) abre múltiples interrogantes, la más importante se refiere a la utilización de dos figuras arancelarias nuevas: los certificados de origen

y el *draw back*, o devolución de los derechos, la preocupación es si podrán causar perjuicios de consideración al desarrollo de esta industria.

El Programa de la Industria Maquiladora de Exportación concluyó en el año 2001, a partir de entonces, está sujeta a las reglas del TLCAN. Para la IME el principal reto consiste en cumplir con el contenido mínimo para los países miembros del tratado, que se estipulan en las reglas de origen; para los mexicanos, en aumentar el contenido de origen nacional.

2.1 Surgimiento y Evolución de la Industria Maquiladora de Exportación (IME)

La aparición de las maquiladoras marcó el inicio de una nueva estrategia de competitividad internacional impulsada por las firmas transnacionales para abatir costos de producción mediante el uso de fuerza de trabajo barata en países periféricos. La maquila de exportación tiene sus inicios desde 1960 cuando empresas transnacionales de Estados Unidos, Japón y Europa Occidental comenzaron a operar en los países menos desarrollados, las plantas de ensamblaje se han establecido tradicionalmente en las llamadas Zonas de Procesamiento para la Exportación (ZPE) o Zonas Francas, primero en Hong Kong, Taiwán y Singapur, posteriormente a mediados de los años sesenta en Corea del Sur, Brasil y México, estas plantas por lo general se encuentran separadas del resto de la economía nacional.²⁰

Las ZPE son áreas donde se permite el comercio sin restricciones con el resto del mundo, son establecimientos industriales especializados, localizados física o administrativamente fuera de las barreras aduanales, orientados a producir bienes de exportación. Las instalaciones sirven como muestra para atraer inversionistas y convencerlos de que se establezcan en esas zonas, donde además se ofrecen incentivos.

En la década de los setenta en los países desarrollados como Estados Unidos, se experimentaban graves problemas de inflación, encarecimiento de la mano de obra y un descenso en la productividad, lo que provocó una pérdida de competitividad de las empresas frente a los mercados internacionales. De tal forma, se aceleró el proceso de instalación de plantas maquiladoras en países donde era posible encontrar mano de obra barata y bajos salarios.

²⁰ Quintanilla, Ernesto. "Tendencias reciente de localización de la IME", en Comercio Exterior, Vol. 41, No. 9, Bancomext, México, Septiembre 1991, pp. 862-863.

El principal interés de las empresas manufactureras norteamericanas era protegerse contra la amenaza de los nuevos competidores extranjeros, la internacionalización de la economía, vía maquila, tenía como objetivo proteger las ganancias de la empresa matriz ubicada en los Estados Unidos. La función de la maquila era reducir costos, absorber la inestabilidad del mercado y ensamblar los insumos fabricados por la matriz.

En México esta actividad comenzó a mediados de los años sesenta, la franja fronteriza experimentó un crecimiento demográfico que iba más allá de su capacidad de absorción de fuerza de trabajo, en consecuencia, la región empezó a afrontar serios problemas de desempleo, vivienda y servicios urbanos. En este contexto, el gobierno mexicano dio a conocer una política de industrialización para la frontera norte, y en el mes de mayo de 1965 estableció el Programa Nacional Fronterizo (PNF), con un Decreto para el Desarrollo y Operación de la Industria Maquiladora para la Exportación (Decreto Maquila) el cual respondió a una necesidad del gobierno mexicano de solucionar el problema del desempleo que existía en la frontera norte producido por la terminación del Programa de Braceros en 1964.²¹

A través de este programa se permitió la entrada de las plantas maquiladoras para la exportación en la frontera norte de México. En un principio, el programa excluyó las actividades de maquila del resto de la economía, con lo que se generó una zona productiva en la frontera norte, mientras que el resto de la economía estaba en una fase de industrialización importante cuya producción se orientaba hacia el mercado interno. Cuando surgió la IME, encontró en México condiciones favorables de expansión, entre ellas, estabilidad económica y política, facilidades

²¹ Contreras, Oscar. Empresas globales, actores locales: producción flexible y aprendizaje industrial en las maquiladoras, Edit. El Colegio de México, México 2000, pp. 71-72.

legales, oferta de trabajo, menor salario relativo y una potencial infraestructura industrial expandible en la frontera norte.

El establecimiento de plantas maquiladoras constituyó una respuesta a un problema internacional de competencia y ganancias en los países desarrollados, lo que produjo desde los años setenta, que muchas industrias hayan reubicado segmentos o fases de los procesos productivos fuera de sus países. Dicho programa consistió entonces, en que las empresas extranjeras trasladaran aquellos procesos productivos que requieren de uso intensivo de fuerza de trabajo a zonas de bajos salarios, y así lograr reducir sus costos de producción para poder ser más competitivos.

El programa estableció otorgar facilidades administrativas a la industria maquiladora para la importación temporal de maquinaria, equipo y componentes en una zona de 20 kilómetros de la frontera, exentos de pago de derechos de importación, con la condición de que los componentes se procesaran y reexportaran y que la maquinaria y equipo sólo se utilizaran en este proceso y se volvieran a exportar cuando ya no se necesitaran. El programa ha sido una excepción en la política general sobre inversión extranjera en México, ya que permite 100% de capital extranjero.

"Extendiéndose en 2 millas, la frontera septentrional de México con Estados Unidos abarca del Oeste al Este, los cinco estados siguientes: *Baja California Norte, Sonora, Chihuahua, Coahuila y Tamaulipas*. A partir de 1965, las maquiladoras fueron instaladas principalmente, en los municipios o *ciudades-fronterizas* de esos estados, o sea: *Tijuana y Mexicali, BCN; Nogales, Son; Ciudad Juárez, Chih; Nuevo Laredo y Matamoros, Tams.*"²²

²² Cary, Héctor. "Las maquiladoras mexicanas y el libre intercambio canadiense-americano: ¿un caballo de Troya insospechado?", en *Problemas de Desarrollo*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, No. 81, abril-junio de 1990, p. 161.

Debido a diversas ventajas, principalmente de ubicación geográfica, México al compartir una frontera de aproximadamente 3 200 kilómetros con Estados Unidos, se ha convertido en el principal socio de este país en las actividades de ensamblaje de maquiladoras. Los productos se pueden trasladar en corto tiempo, el transporte de Estados Unidos a México es barato en comparación con los costos del comercio internacional.

Desde sus inicios, el programa creció de manera constante. Según datos del INEGI en 1966 había 12 plantas las cuales empleaban a 3 107 trabajadores, y en 1969 se incrementaron a 108 con 15 860 trabajadores. Después de diez años, en 1979 operaban 540 plantas de proporcionaban 111 730 puestos de trabajo.²³ El comportamiento y expansión de la IME se puede ubicar en tres etapas, la primera fase se ubica de 1965 a 1973, en ella se registraron los índices de crecimiento más elevados, la tasa de crecimiento promedio de las empresas fue de 58%, y la del empleo de 48%. En este período se establecieron empresas como General Electric, Silvana, General Instrument, American Hospital Suplí, Amper, Allen Bradley, AMF Corporation y Globe Union entre otras.

Entre 1974 y 1983 se dio una segunda fase, esta se caracterizó por el estancamiento de las empresas y el empleo maquilador, su crecimiento fue de 3.7% y el del empleo sólo representó 9.6%, este decrecimiento se debió a la fuerte recesión de la economía estadounidense ocurrida a mediados de los años setenta y principios de los ochenta, en particular, durante 1975-1977 se le consideró a la maquila como una actividad inestable y marginal del resto de la economía. Las empresas difícilmente pudieron hacer frente al problema de estabilidad productiva, originando reducción de jornadas de trabajo y suspensiones temporales de trabajadores.

²³ Mercado, Alonso. "Las maquiladoras de cara al 2001", en Comercio Exterior, Vol. 49, No. 9, Bancomext, México. Septiembre 1999, p. 778.

En 1980 se observó otro descenso de la industria maquiladora, esta etapa estuvo marcada por una de las mayores crisis económicas de la historia contemporánea de México, que se reflejó por la devaluación del peso mexicano, la caída generalizada del PIB, la inversión, los salarios y el tipo de cambio. Principalmente entre 1982 y 1984 la deuda externa, el desempleo y la inflación alcanzaron su punto más alto, por lo que se frenó la inversión nacional y extranjera, afectando así a la frontera norte del país. Fue entonces, cuando el gobierno mexicano decidió optar por una estrategia de liberalización económica dando prioridad a la promoción de las exportaciones y a la captación de inversión extranjera.

El 15 de marzo de 1971, se agregó en el Código Aduanero el reglamento para la actividad maquiladora, al reglamentarse el artículo 321 de dicho código, se autorizó la operación de plantas maquiladoras en los litorales y la frontera sur del país. Al año siguiente, las actividades de la IME estaban restringidas solamente a las áreas metropolitanas de la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. Esta restricción fue levantada posteriormente ampliando el sistema de maquila a todo el territorio nacional.

Para octubre de 1977 se definió a las maquiladoras como unidades económicas de producción nacional establecidas bajo autorización del Programa de Operación de Maquila. En julio de 1982 se concedieron facilidades tributarias en las importaciones temporales de maquinaria, equipo y vehículos para la IME. Estas disposiciones otorgadas al régimen de maquila generaron un ambiente adecuado para su crecimiento.

En la década de los ochenta la frontera norte de México fue objeto de una considerable atención por parte de estudios y análisis tanto de nuestro país como de Estados Unidos, particularmente por el desarrollo de la industria maquiladora de exportación, ya que esta actividad contribuyó a obtener divisas cuando México más lo necesitó, además del creciente empleo que generó.

La tercera fase se presentó durante el período 1984-1990, mostrando un crecimiento extraordinario de la IME, el número de empresas creció en un 18% y 17.6% el empleo, esta fase corresponde con la liberalización de la economía mexicana, y a la intensificación de la competencia internacional.²⁴ En el siguiente cuadro se puede apreciar el ritmo de crecimiento de las actividades maquiladoras.

Cuadro 7
México: número de plantas y personal ocupado en las maquiladoras

Año	Núm. plantas	Personal ocupado
1975	454	67 214
1980	620	123 879
1985	789	217 544
1990	1 789	439 474
1995	2 267	681 252
1996	2 520	812 981
1997	2 867	938 438
1998	3 130	1038 783
1999	3 294	1136 377
2000	3 703	1310 026
2001	3 450	1071 488
2002	3 230	1067 948

Fuente: INEGI, *Estadística de la industria maquiladora de exportación, 1975-2002*.

En una primera fase de expansión de la Industria Maquiladora de Exportación (IME), las ciudades fronterizas que ofrecieron mayores posibilidades para la instalación de maquiladoras, fueron aquellas que contaban con cierta infraestructura básica y con una abundante fuerza de trabajo no calificada, este fue el caso de Ciudad Juárez, Tijuana, Mexicali y, en mayor medida Nogales, Nuevo Laredo y Matamoros.

²⁴ Romero, José Luis, Víctor Paredes. "Factores de localización de la IME en México", en *División de Estudios Internacionales*, No. 11, CIDE, México, 1993, p. 7.

En estas ciudades regían programas de desarrollo industrial fronterizo y gozaban de un régimen arancelario y fiscal especial por considerarse dentro de la zona libre y de franjas fronterizas. Dichos programas fueron elementos importantes para la localización industrial de las empresas maquiladoras, ya que podían combinar beneficios de operación territorial con beneficios arancelarios, estos elementos ayudan a comprender la concentración de este tipo de industria en la región norte del país.

En 20 años de crecimiento (1965-1985) la IME se caracterizó por el establecimiento de procesos de trabajo relativamente simples y con un bajo nivel de tecnificación, en donde el costo de la mano de obra representó un factor determinante de la inversión cuando las mercancías se producen para exportarse. A partir de dicho período a la fecha, las plantas han experimentado cambios tecnológicos importantes tales como: a) sus líneas de producción son más complejas y duraderas, así como más completas para el proceso de producción; b) la tecnología de ensamble manual se ha sustituido por tecnologías y procesos intensivos de capital y c) se han adoptado técnicas de organización en el lugar de trabajo, como el control de calidad.²⁵

En el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PRONAFICE) de 1984, se estableció una estrategia de localización industrial en el cual se daba prioridad al desarrollo regional, observando un patrón de especialización de la producción de acuerdo con diversos tipos de *centros motrices*, algunos eran de impulso industrial selectivo de exportación, de impulso industrial regional o de puertos industriales, entre otros.

²⁵ Mercado, Alonso. *op.cit.*, p. 778.

Así mismo, fueron definidos diez de estos centros en las zonas del país, de los cuales 5 se localizaban en la región noreste: Piedras Negras, Nuevo Laredo, Reynosa-Río Bravo y el corredor industrial de Sabinas Ciudad Anáhuac en el norte de Nuevo León. En estos centros motrices de exportación se promovió de manera importante la dotación de infraestructura industrial y de servicios, además de que se generaron diversos apoyos adicionales que han favorecido el desarrollo de la industria maquiladora.

Durante los años ochenta, el proceso de expansión de la IME estuvo encabezado principalmente por dos ramas, la eléctrica-electrónica y la confección de ropa, posteriormente el ensamble de equipo de transporte se convirtió en la segunda en importancia por su crecimiento. Las ciudades de la frontera norte de México concentraron a más del 88% del empleo generado por las maquiladoras durante los primeros 18 años de operación. En 1984, el sector que concentró el mayor número de plantas y empleo desde que se establecieron las maquiladoras en México es la eléctrica-electrónica, que durante este año representó el 46.6% del volumen del empleo a lo largo de la frontera, el 32.2% en el número de plantas y el 49.6% en el valor agregado.²⁶

La expansión constante que ha tenido esta industria la hace el sector más dinámico en el crecimiento del empleo fronterizo. El ritmo de crecimiento anual del empleo maquilador resulta espectacular desde sus inicios, aunque ha ido disminuyendo al paso del tiempo: 41.2% en el período 1970-1975; 18.4% en 1975-1980; 15.5% en 1980-1985; 16.9% en 1985-1990, y 6.81% en 1990-1995. (Ver cuadro 8)

²⁶ Carrillo, Jorge. "Maquiladora: industrialización fronteriza y riesgos de trabajo, el caso de Baja California" en Reestructuración industrial, maquiladoras en la frontera México-Estados Unidos, COLEF, México, 1986, p. 294.

Cuadro 8
Crecimiento de la Industria Maquiladora

	1970	1975	1980	1985	1990	1995
Empleo (miles de trabajadores)	20.3	62.2	119.5	212.0	460.3	639.9
Número de Establecimientos	120	454	620	1 268	1 938	2 104
Valor Agregado (miles de dólares)	n.d	n.d	770	890	2 450	4 050

Fuente: INEGI y SECOFI, *Estadísticas de la Industria Maquiladora*, México, varios años.

El campo de acción de las maquiladoras se extendió gracias a los decretos, leyes y reglamentos administrativos posteriores que exentaban a las maquiladoras de diversos requisitos. El Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación del 18 de agosto de 1985, determinó las políticas y normas de operación que regularían dicho sector a partir de esta fecha. En este decreto se establecieron las modalidades y mecanismos administrativos aduaneros, de importación y de exportación, aplicables a esas empresas, indicando los procedimientos a seguir en la exportación de una parte o del total de su producción.

En 1989, se emitió otro decreto que simplificaba los trámites aduanales y administrativos y flexibilizaba los requisitos para la venta de los productos en el mercado nacional. Además las empresas maquiladoras fueron definidas bajo un nuevo concepto que las considera instrumentos de transferencia de tecnología y promotoras de la competitividad de la industria nacional.

Posteriormente, en 1994 el decreto fue reformado para ajustarse a las disposiciones del Tratado de Libre Comercio, y en 1996 nuevamente para estimular el desarrollo de submaquilas, es decir, empresas mexicanas que

suministran insumos y partes a las plantas maquiladoras. Estos cambios en el marco legal reflejan de alguna manera las transformaciones experimentadas por las maquiladoras en su propia dinámica de operación.

La polémica sobre el desarrollo de esta actividad ha sido muy variada y controvertida, la cual manifiesta posiciones político-ideológica, " mientras que la izquierda y las fuerzas progresistas del país señalan como elementos centrales la excesiva dependencia de nuestra planta productiva respecto a insumos (materias primas, maquinaria, bienes intermedios) importados y las deformaciones en los patrones de producción, que perpetúan y retroalimentan la mala distribución del ingreso, la visión que prevalece en los grupos dominantes considera como esencial la falta de competitividad de los productos mexicanos frente al extranjero. Mientras que para los primeros se impone una racionalización de la economía que atiende a las prioridades nacionales, para los segundos la racionalización se logra atendiendo de manera cabal a las fuerzas del mercado".²⁷

Estas posiciones se pueden resumir en los que están a favor de la promoción y su consecuente apoyo al establecimiento de maquiladoras, atribuyéndoles importantes ventajas como la generación de empleo; contribuyen a la balanza de pagos, en particular la comercial, al generar divisas para el país; representan una alternativa para la transferencia y difusión de tecnología hacia la industria nacional; contribuyen a elevar la productividad de los trabajadores a través de la capacitación.

En contrapartida están los opositores a este tipo de industrias, argumentando que con las maquiladoras se tiene una dependencia económica con el capital de Estados Unidos; son industrias de enclaves económicos y no se realiza una

²⁷ Báez, Francisco, "Maquiladoras e integración subordinada", en *Economía Informa*, Facultad de Economía, UNAM, México, No. 11, noviembre de 1983, p.9.

difusión de nueva tecnología hacia la industria nacional; la integración de estas con la industria nacional es mínima, como lo demuestra el bajo porcentaje de insumos nacionales que son utilizados por este tipo de empresas; son lugares de injusticia laboral y de explotación de la mano de obra; son industria contaminantes.

Sin embargo, una mera aceptación de rechazo a este tipo de industria y todo lo que conlleva a la industria maquiladora en su conjunto, sería demasiado simplista para reflejar sus múltiples complejidades, el dinamismo que ha mostrado desde su instalación en 1965 hasta nuestros días, las políticas instrumentadas para su continuo crecimiento y, sobre todo, los diversos efectos que su instalación en el país tiene sobre la política nacional y regional, "...las autoridades políticas deben reconocer que el programa de la Industria maquiladora continuará siendo un esfuerzo transnacional en el cual México proporcionará mano de obra y, en una escala menor, insumos".²⁸

La industria maquiladora ha sido percibida de maneras radicalmente opuestas. Mientras algunos la ven como un problema social, otros la ven como oportunidad de desarrollo. Muchas críticas parten por considerar a las maquiladoras como un modelo de industrialización o incluso de desarrollo, sin embargo, lo cierto es que son ante todo un conjunto de empresas dedicadas a actividades diversas y conforman una estructura heterogénea. Como empresas son entes organizacionales que aprenden y siguen trayectorias productivas disímiles.

Para comprender el desarrollo de la IME en México, sus potencialidades y sus límites estructurales y coyunturales, es necesario tomar en cuenta otros factores como los agentes institucionales que operan a nivel regional, la constitución de

²⁸ Christman, John H. "Evolución y perspectivas de la industria maquiladora de exportación en México", en Maquiladoras, su estructura y operación, Instituto Mexicano de Ejecutivos y Finanzas, A.C., México, 1986, p.41.

actores sociales involucrados, y las configuraciones socio-territoriales que se han constituido a partir de ramas productivas y productos específicos.

La industria maquiladora de exportación en México la podemos interpretar entonces, como un fenómeno económico estructural que, a mediano plazo, asegura un crecimiento constante, como el que ha mantenido desde su establecimiento en 1965, las maquiladoras responden a un fenómeno económico estructural y a decisiones políticas de estrategias de desarrollo. Son una realidad para la frontera y han generado costos y beneficios. Si bien, el capital estadounidense necesita la mano de obra mexicana para abaratar sus costos de producción, y sabe sacar utilidad a las ventajas comparativas que ofrece nuestro país, la economía mexicana requiere, por una parte la creación de empleos y divisas, y por otra, del fortalecimiento del mercado interno.

2.2 Conceptos y Principales Características de la IME en México

La Ley Aduanera define la operación de maquila, al proceso industrial o de servicio destinado a la transformación, elaboración o reparación de mercancías de procedencia extranjera importadas temporalmente para su exportación posterior, realizado por empresas maquiladoras o que se dediquen parcialmente a la exportación.

En general, el término maquiladora, define a una empresa que ensambla, manufactura, procesa o repara materiales temporalmente importados por el país receptor (México), para su eventual reexportación al país de origen o a un tercero. En México, el concepto de maquila de exportación es también conocida como "producción compartida", "plantas gemelas " o "industrias in-bond".

La IME cuenta con una gama de actividades las cuales se han ido diversificando. Las maquiladoras se dedican entre otras cosas, al ensamble o procesamiento de aparatos electrónicos, tales como radios, televisores y computadoras; a la confección de ropa interior, vestidos, trajes para hospital, camisas, etc; al ensamble de motores para automóviles, rines y auto partes, y al ensamble de una serie de productos diversos. Continuamente se suman productos maquilados y ramas de actividad que antes no se ensamblaban en México.

La maquiladora de exportación en contraste con la industria nacional, opera con leyes o acuerdos de excepción, ya que es la única industria extranjera que tiene permitido el control del 100% sobre la propiedad del capital, está libre de impuestos de importación y exportación, y se rige por una reglamentación especial. Existen rasgos comunes significativos dentro de la heterogeneidad de la estructura de las empresas maquiladoras, en particular: a) su orientación al

mercado de Estados Unidos; b) su localización en la zona fronteriza de México, y c) el empleo intensivo de los recursos humanos, como competencia central.²⁹

Sin duda, la principal característica de estas empresas, es su pertenencia al régimen de maquiladoras. Este es un régimen arancelario en el cual se inscriben las empresas para importar temporalmente libre de impuestos, los insumos, componentes, maquinaria y equipos necesarios para producir un bien o servicio en México y reexportarlo hacia Estados Unidos.

Diversas empresas se inscriben en este régimen con el fin de aprovechar las diferentes ventajas comparativas y competitivas que ofrece sobre todo la región fronteriza. La mayoría de las maquiladoras que se han instalado en México son de capital estadounidense, esto debido a la proximidad geográfica. Sin embargo desde fines de los años setenta, se han abierto plantas de capital japonés y en menor medida europeo, también se han establecido plantas de capital mexicano, sobre todo de empresas medianas y pequeñas.

Aunque la producción en la industria maquiladora se caracteriza por su gran diversidad y heterogeneidad estructural, desde inicio de los años ochenta han sobresalido tres actividades económicas: la electrónica, las autopartes y la confección de ropa. Esta diversificación de la maquiladora mexicana la diferencia claramente de la que se asienta en la mayor parte de los países centroamericanos o en la República Dominicana, por ejemplo, donde la maquiladora es fundamentalmente de la confección de ropa.

²⁹ Carrillo, Jorge, Alfredo Hualde. "Maquiladoras de tercera generación, el caso de Delphi-General Motors", en *Comercio Exterior*, Vol. 47, No. 9, Bancomext, México, Septiembre 1997, p.748.

2.2.1 Esquemas de Organización para la Exportación en la IME

La operación de las maquiladoras en México está representada principalmente por la inversión extranjera; en la práctica la mayoría de las plantas existentes constituyen una extensión de los procesos que se realizan en terceras empresas en Estados Unidos o en otras naciones. Los esquemas bajo los cuales se organiza la exportación en México son: el multidivisional o multiproducto, el Shelter o maquilador y el flexible o de complementariedades

a) Esquema Multidivisional

Este esquema surgió como parte de la estrategia de sustitución de importaciones. Se trata de una organización caracterizada por la autonomía relativa de un grupo de divisiones (estructuradas en conglomerados), cuyo funcionamiento depende de la coordinación de una empresa matriz, llamada empresa “tenedora” (o holding). Cada división se encarga de administrar una línea de productos que puede o no estar relacionada con el giro principal de la corporación.

La oficina matriz diseña la estrategia global de esas divisiones con el doble propósito de reducir sus costos de transacción y de impedir la entrada de futuros rivales mediante la integración vertical y horizontal de actividades sucedáneas. Para asegurar el éxito de la integración, estas oficinas concentran en su *ente* corporativo todas las actividades financieras y de planeación sobre las que se estructura el conglomerado.

En México, este esquema de organización ha sido revitalizado en los últimos años por las llamadas industrias exportadoras maduras. Las dinámicas estrategias de las industrias de cemento y vidrio, que se materializaron en la compra de algunas empresas europeas y norteamericanas, o la reconversión tecnológica

experimentada por los grandes conglomerados petroquímicos y acereros, son resultado inmediato de la apertura comercial del país.

Para ejemplificar este tipo de esquema, tenemos que las divisiones de autopartes de Vitro (Vitroflex) o de plásticos Alfa-Ford (Carplastic), fueron total o parcialmente convertidas al régimen de maquila para ser contratadas por el sistema de proveedores de Ford en Chihuahua y Hermosillo. Del mismo modo, muchas otras empresas, como Nematik o algunos productores especializados en la inyección de plástico, celebraron coinversiones o alianzas tecnológicas con socios extranjeros recurriendo a la subcontratación.³⁰

b) Esquema Shelter

El plan Shelter es fundamentalmente un régimen legal de exportación instrumentado en 1965 por los gobiernos de México y Estados Unidos para atraer empresas interesadas en subcontratar servicios de transformación. Estas empresas, que originalmente operaban en Asia, han incursionado en México por medio de las cláusulas 9802.060 y 9802.0080 del Tarif Schedule of the USA (TSUSA).

En este esquema, los insumos y los productos fluyen entre las maquiladoras y las matrices (o empresas independientes) con arreglo al más puro y convencional comercio intraempresa. Este se inicia con el envío de partes importadas, libre de impuestos, de las plantas gemelas ubicadas en los Estados Unidos a las maquiladoras localizadas en México. Éstas ensamblan las partes y las envían como producto terminado a las empresas matrices o a alguna otra distribuidora

³⁰ Ramírez, José Carlos. "Los patrones de aprovisionamiento de la industria maquiladora de exportación en México", en Carrillo, Jorge (coord.). Aglomeraciones locales o clusters globales. Evolución empresarial e institucional, Edit. Fundación Friedrich Ebert, México 2000, pp. 82-83.

independiente (por medio de su planta gemela), donde termina el proceso de subcontratación.

“Por ejemplo, la planta de Sony en San Diego, California, produce los cinescopios que se ensamblan en televisores en las plantas de Tijuana, Baja California, y del mismo San Diego. Mitsubishi expandió su producción de circuitos impresos en Mexicali, Baja California, transfiriendo toda su producción de tarjetas para televisores de gran tamaño de Asia a México y dejando el ensamblado final en Santa Ana, California”.³¹ Es importante mencionar, que en este tipo de comercio se asigna una función específica a cada planta y, en principio, no hay lugar para ninguna otra triangulación.

c) Esquema de Complementariedades

En este esquema, el número de agentes productivos y de transacciones es mayor que en el Shelter. El núcleo productivo de este esquema organizacional es el complejo flexible o justo a tiempo (JAT), el cual incluye las siguientes operaciones:

- a) maquiladoras y no-maquiladoras pertenecientes a las empresas ensambladoras
- b) empresas independientes
- c) filiales localizadas en México y en el extranjero
- d) empresas matrices

Estos agentes suministran componentes, servicios de telecomunicaciones, contabilidad o asistencia técnica, a las plantas ensambladoras. El proceso inicia con las ordenes de producción del ensamblador y termina con la última entrega del *n-ésimo* proveedor de acuerdo con un esquema impuesto por el comprador.

³¹ “TLC y maquiladoras” en *Expansión*, Vol. XXIX, México, octubre 8 de 1997, p. 51.

Mediante este esquema, los productores ubicados en la base de la cadena productiva se relacionan con los proveedores del eslabón superior de acuerdo con las reglas de aprovisionamiento estipuladas por el ensamblador o los llamados proveedores de "componentes principales". En este esquema cada actividad es complemento de la otra, una falla en una parte de la cadena afecta la eficiencia de todo el proceso productivo.

En México, el esquema de complementariedades está ejemplificado casi de forma exclusiva por:³²

- a) la red de proveedores de GM, Ford y Chrysler (conocidas como las tres grandes) ubicadas en los complejos de Hermosillo, Chihuahua y Ramos Arizpe;³³
- b) las plantas motores de los complejos Nissan y Renault en Aguas Calientes y Gómez Palacios, respectivamente;
- c) los "transplantes" japoneses en la frontera de Chihuahua, Coahuila y Texas;
- d) los complejos norteamericanos y mexicanos de artículos electrónicos, textiles y de cuero en Guadalajara y León.³⁴

³² Ramírez, José Carlos. *op.cit.*, p. 87.

³³ Este complejo industrial es el que mejor ilustra el modelo de complementariedades, su notable desempeño ha cambiado radicalmente la geografía económica de la industria automotriz al trasladar del centro al norte del país la base exportadora más grande de México.

³⁴ Estos dos últimos grupos, operan, básicamente como maquiladoras.

2.2.2 Factores de Localización de la IME

Los factores que determinan la localización de las actividades económicas en el territorio ha sido una constante en la teoría económica desde sus inicios. La teoría clásica de localización de A. Weber ha sido rebasada por las modificaciones en los patrones de localización que se dan en las industrias. Anteriormente las empresas se localizaban donde se encontraban los recursos naturales, la mano de obra y el mercado. Actualmente, con el avance de las comunicaciones, la industria busca cada vez mejores lugares, con incentivos apoyados por la tecnología, la cual hace las distancias más cortas, por ello la industria aprovecha las economías de escala (EDE) y las aglomeraciones, lo cual facilita el acceso a la infraestructura y al mercado.³⁵

De acuerdo a la distribución geográfica de la IME, ésta se concentra en la frontera norte de México, como ya se mencionó con anterioridad, en esa zona se inició el PNF, además de que en dicha zona se cuenta con la infraestructura, especialmente parques industriales, instalaciones y servicios aduanales adecuados para facilitar las operaciones de las maquiladoras. Se dice que en 1990, la región fronteriza concentraba el 91% de los establecimientos, 93% del personal ocupado, y 93% del valor agregado total.³⁶

Cabe señalar que países como Japón han construido plantas de ensamble en la frontera norte de México para enviar desde ahí sus productos al mercado estadounidense y a su propio país, por lo que se puede observar que el considerable nivel de la demanda internacional es otro factor que influye a favor de la ubicación de maquiladoras en México.

³⁵ Fuentes, Noé, Alejandro Brugués. "Eslabonamientos Productivos en las maquiladoras y matriz de insumo-producto: el caso de la industria electrónica en Mexicali" en Carrillo, Jorge (coord.). Aglomeraciones locales o clústers globales. Evolución empresarial e institucional en el norte de México, Edit. Fundación Friedrich Ebert, México 2000, p.141.

³⁶ Quintanilla, Ernesto. *op.cit.*, p. 864.

El desarrollo industrial del norte de México constituye un claro ejemplo de los efectos del intercambio comercial basado en las economías de escala (EDE). Antes de 1986 o 1987, cuando la política económica de México favorecía la producción de bienes para sustituir las importaciones, y no la de productos de exportación, había fuertes incentivos para que las empresas se ubicaran en o cerca de la ciudad de México. Dado que los incentivos a la producción estaban orientados hacia el mercado interno, los altos costos de transporte y la necesidad de producir en sólo unos cuantos lugares significaron que la ciudad de México fuera la ubicación lógica.

Pero después de la apertura de la economía mexicana, los incentivos implícitos de la política económica de México empezaron a dar importancia a la producción para los mercados externos. En el caso de México, el mercado externo más grande es Estados Unidos, y los estados de la frontera norte se encuentran lo más cerca posible de ese mercado.

Existen factores asociados a la minimización de los costos de producción directos e indirectos; dentro de los primeros están los relativos a la producción, mano de obra barata y dotación de insumos. Entre los segundos se pueden destacar los costos de transporte, de comunicación, de administración y de control de la calidad.

En general, la localización es un acto individualizado en el que cada planta busca minimizar sus costos de materias primas y fuerza de trabajo, así también como aprovechar las economías de aglomeración del lugar seleccionado, pero sin que esto implique necesariamente compartir gastos de instalación, para otras plantas maquiladoras, los factores de localización son evaluados en función de la eficiencia del conjunto de los miembros integrantes, y de la posibilidad de aplicar sistemas grupales de producción.

Las diferencias de localización entre las maquiladoras son explicadas por las funciones que éstas desempeñan, por ejemplo, las maquiladoras del esquema Shelter se instalan en México con el simple objetivo de aprovechar las diferencias salariales y de tipo de cambio existentes entre ambos países, una vez descontados los costos de transporte. Por otro lado, en los casos en que el convenio entre empresarios mexicanos y extranjeros se traduce en la creación de una nueva planta maquiladora, entonces la localización está determinada principalmente por factores de orden tecnológico y comercial (acceso a nuevos mercados).

De acuerdo a encuestas a empresarios maquiladores, en tiempos y contextos diferentes que realizaron Barrense (1971), CIDE (1979), Norris (1986) y Edward y Hoffman (1989), los factores de localización son de carácter económico-productivo, y de facilidad de flujos humanos y materiales transfronterizos, en los que destacan:³⁷

- La cercanía de las plantas con ciudades de Estados Unidos
- Fácil comunicación y transporte
- Agilidad en los trámites aduanales
- Costos más bajos, especialmente de mano de obra
- Facilidades legales para su actividad
- La política de incentivos fiscales
- Fácil control de operaciones productivas y comerciales

Los resultados de las investigaciones establecen que la cercanía de las ciudades fronterizas mexicanas y las de Estados Unidos, es uno de los factores de localización más importantes, ya que les permite a los empresarios minimizar costos de comunicación y transporte en comparación con otros países, y gozar de

³⁷ Romero, José Luis, Víctor Paredes. *op.cit.*, pp.7-8.

un mercado de trabajo más amplio, así como mantener un control mucho más directo del proceso de ensamble gracias a las facilidades en los trámites aduanales.

La comunicación entre el proveedor y el ensamblador son más rápidas, de manera que se reduce el tiempo necesario para corregir defectos o comenzar nuevas líneas de productos. La proximidad con Estados Unidos también aumenta el acceso a servicios empresariales, y mano de obra especializada.

Es importante mencionar una investigación que se llevó a cabo en 1988 por la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos (Morales Pérez 1988), en el que se concluyó que los factores que determinan la localización de maquiladoras en México son:³⁸

- 1) La competitividad del salario mexicano respecto al de otros países competidores.
- 2) La calidad y productividad de la mano de obra en México.
- 3) La política industrial fronteriza.
- 4) Los costos de transporte, que son los más bajos con respecto a cualquier otro país.
- 5) El control de las maquiladoras por los gerentes.
- 6) El bajo coeficiente que tiene México de robo de propiedad intelectual.
- 7) Los beneficios que se derivan de la utilización de las fracciones 806.30 y 807.00 de la tarifa arancelaria de Estados Unidos.

Las empresas norteamericanas han sido el principal protagonista en el desempeño de la IME desde que se instaló el programa en México. A pesar de que las filiales norteamericanas más importantes buscaron siempre la proximidad

³⁸ *Ibid.* , p.15

a los grandes mercados del interior del país, y sólo mantenían operaciones marginales en la frontera norte, con los cambios ocurridos en la política económica desde mediados de los ochenta, y con el TLCAN, la frontera se convirtió en una zona prioritaria para estas empresas. Las empresas que toman en cuenta la disponibilidad de mano de obra barata a la hora de decidir dónde ubicar sus operaciones de producción también son muy susceptibles a cambios en su estructura global de costos –por ejemplo, gastos por concepto de impuestos –y no únicamente los de mano de obra.

Independientemente de los bajos costos de transporte, la disponibilidad de fuerza de trabajo, la cercanía geográfica y la facilidad de controlar la producción, es importante destacar la importancia que tiene la región de la frontera, en cuanto a la disponibilidad de infraestructura y energía eléctrica, los niveles de calificación de la fuerza de trabajo en ascenso y la existencia de un marco jurídico favorable para la inversión y el comercio.

La región fronteriza es una zona estratégica para la inversión de países altamente industrializados, ya que se dirigen a nuestro país para aprovechar la virtual desaparición de aranceles y el bajo costo de la mano de obra, con el fin de penetrar al mercado norteamericano y latinoamericano.

En el siguiente mapa se pueden observar los principales estados fronterizos y establecimientos de empresas maquiladoras, y se puede observar, que la entidad federativa con mayor número de establecimientos es Baja California, que en junio de 1997, contaba con 898 de un total de 2,699, representando un 33% a nivel nacional.

MAPA 1

INDUSTRIA MAQUILADORA
ESTABLECIMIENTOS POR ENTIDAD FEDERATIVA
JUNIO, 1997



Fuente: Elaboración propia con base a datos de INEGI, "Industria Maquiladora de Exportación", México, Octubre, 1997.

Sin duda alguna, la proximidad con el mercado estadounidense es uno de los principales factores de localización de las maquiladoras, del cual se derivan muchos otros ya mencionados. Cuando las empresas planean vender su producto final a este mercado, la proximidad reduce los costos de transporte y de diversas infraestructuras, como comunicación. Los empresarios estadounidenses, con sólo cruzar la calle o puente fronterizo que divide a una ciudad de la otra, pueden manejar sus negocios sin serios problemas de tiempo, distancia y transporte.

2.3 Factores de Competitividad en la IME

Actualmente, los factores de competitividad en la Industria Maquiladora de Exportación (IME) están dados por la combinación de calidad, entrega, costos unitarios y uso flexible de la mano de obra. La IME cada vez se está incorporando tecnología dura (maquinaria, equipo e instrumental). Para que los productos puedan ser competitivos la IME ha desarrollado una administración, la cual asegura una alta productividad, una menor resistencia a la producción y un menor desperdicio de tiempo de trabajo de todo el personal.

La IME experimenta una gran heterogeneidad en los niveles tecnológicos, no sólo entre plantas y ramas diferentes, sino aún dentro del proceso productivo de las plantas maquiladoras consideradas de vanguardia tecnológica. Las empresas crean ventaja competitiva al percibir o descubrir nuevas y mejores formas de competir en un sector y trasladarlas al mercado, lo que en último extremo es un acto de innovación.

La innovación Porter la define como las mejoras en la tecnología, como los mejores métodos o formas de hacer las cosas. Algunas empresas maquiladoras recurren a la investigación aplicada incremental a fin de innovar su oferta de productos. La comercialización de nuevos bienes ofrece la oportunidad de aumentar el margen de ganancia.

Es importante mencionar que toda la producción de cada una de las ramas de actividades en la IME es exportada a Estados Unidos. Esto significa que la producción compite en "el mercado mundial", por lo tanto los costos y estándares de calidad tienen que ser altamente competitivos con los estándares nacionales.

De acuerdo con Michael Porter, para entender los niveles competitivos de las naciones o de los territorios es necesario examinar otros factores que no son estrictamente los que afectan a la empresa individual, sino centrarse en los sectores económicos. En el mundo globalizado de nuestros días, hay nuevos factores competitivos que Porter sintetiza en el llamado "diamante competitivo", como puede observarse en el siguiente cuadro:³⁹

Cuadro 9

1. Las condiciones de los factores. La posición de la nación en lo que concierne a mano de obra especializada o infraestructura necesaria para competir en un sector dado.
2. Las condiciones de la demanda. La naturaleza de la demanda interior de los productos o servicios del sector.
3. Los sectores afines y de apoyo. La presencia o ausencia en la nación de sectores proveedores o sectores afines que sean internacionalmente competitivos.
4. Las estrategias, estructuras y operación de las empresas. Las condiciones vigentes en la nación respecto a cómo se crean, organizan y gestionan las compañías.

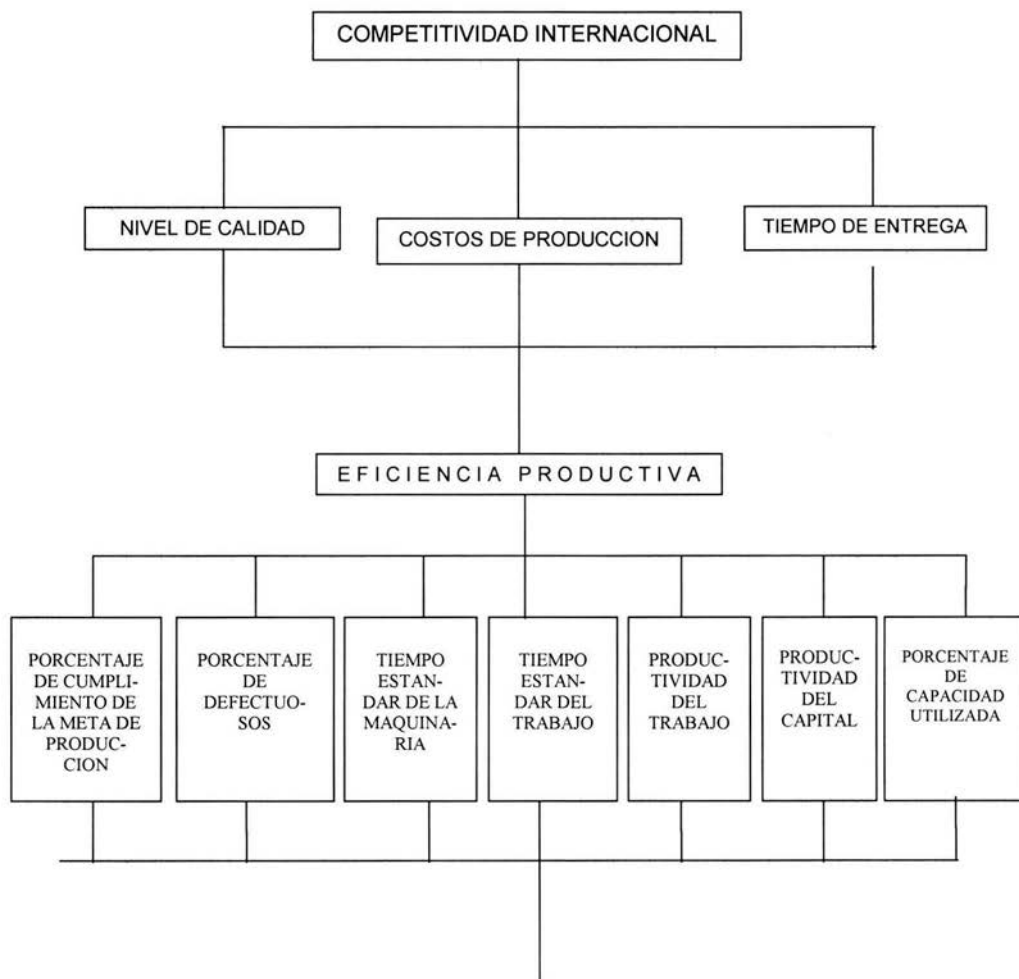
FUENTE: Michael Porter, 1990

El éxito de un sector está, entonces, determinado por las condiciones de este diamante, el cual debe contar con ventajas en cada uno de sus componentes. De acuerdo a un estudio realizado por González (1989), Godínez (1990) y Salinas (1994), se estudiaron 73 plantas maquiladoras y determinaron los principales indicadores de eficiencia productiva que determinan la competitividad internacional de la industria maquiladora ubicada en las ciudades de Tijuana, Baja California, Mexicali, Nogales y Sonora.

Los resultados obtenidos se pueden interpretar en el siguiente diagrama:

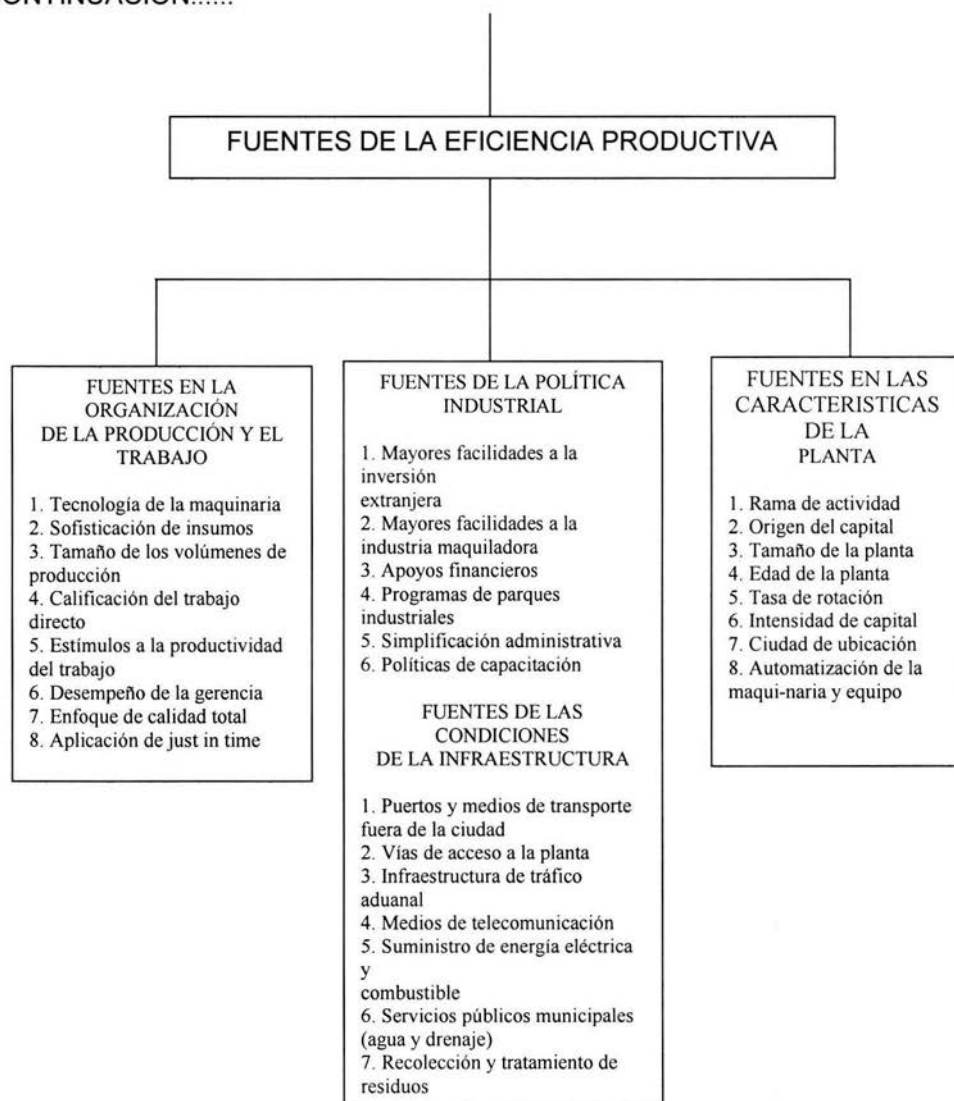
³⁹ Porter, Michael. La ventaja competitiva de las naciones. Edit. Vergara, Buenos Aires, Argentina, 1990, p. 225.

DIAGRAMA 1

INDICADORES Y FUENTES DE EFICIENCIA Y COMPETITIVIDAD EN LA INDUSTRIA MAQUILADORA

CONTINUA....

CONTINUACIÓN.....



FUENTE: Godínez Plascencia, J. Alberto, Alfonso mercado. Fuentes de la eficiencia y competitividad en la industria maquiladora de exportación en México, Depto. de Estudios Económicos, El Colegio de la Frontera Norte, Baja California, Diciembre, 1994, pp. 9-10.

Porter (1990) enfatiza que las empresas mejoran su competitividad al establecerse en Clústers de empresas competitivas. Al establecerse como la fuente de la competitividad a la innovación, la concentración de empresas en el territorio favorece el proceso de competencia necesario para generar un ambiente innovador y a su vez atraer a un conjunto de industrias de apoyo y complementarias y a otras instituciones que prestan diferentes servicios a las industrias establecidas. Es así como el ambiente de innovación se convierte en una ventaja competitiva de la región capaz de atraer empresas que desean aprovechar esta ventaja y que al entrar a la región refuerzan a su vez la competitividad.⁴⁰

Los Clústers abarcan un conjunto de industrias relacionadas y otras entidades encadenadas importantes para la competencia. Porter los define como "concentraciones de empresas e instituciones interconectadas en un campo particular. Ellos incluyen, por ejemplo, abastecedores de insumos especializados como componentes, maquinaria y servicios, y proveedores de infraestructura especializada.

Los Clústers se extienden verticalmente hacia canales y consumidores y lateralmente a productores de productos complementarios y a compañías e industrias relacionadas por las habilidades, tecnologías o insumos comunes. Finalmente, muchos Clústers incluyen instituciones gubernamentales y otras como –universidades, agencias de establecimiento de estándares, centros de desarrolladores, proveedores de entrenamiento vocacional, y asociaciones de comercio- que proveen entrenamiento especializado, educación, información, investigación y apoyo técnico".

⁴⁰ Fuentes, Noé, Alejandro Brugués. *op.cit.*, p.144.

En un estudio realizado a cinco compañías entrevistadas en Tijuana en 1996-1997, se analizaron las estrategias internacionales de las casas matrices para mejorar su competitividad, y la naturaleza del rol jugado por las filiales en México dentro de las redes transnacionales. La situación global de competitividad de estas compañías, medida en el mercado de 1990-1995, mejoró en todas las plantas entrevistadas, tanto para la exportación como para el mercado doméstico.⁴¹

Estas empresas observaron el mejoramiento de la eficiencia en la producción como factor central de competitividad. Han tomado el camino de obtener tecnología y mayor y más moderno equipo de capital, mejorar sus recursos humanos y realizar innovaciones en materia tecnológica. Las compañías entrevistadas consideraron muy importante para la competitividad la multi-calificación, el control del proceso, los equipos de trabajo y la reorganización en líneas.

⁴¹ Carrillo, Jorge, Alfredo Hualde. "¿Existe un clúster en la maquiladora en Tijuana" en Carrillo, Jorge (coord.) Aglomeraciones locales o clústers globales. Evolución empresarial e institucional en el norte de México, Edit. Fundación Friedrich Ebert, México 2000, pp.117-118.

2.4 Clasificación de la IME

Diversos estudios han llegado a la conclusión de que la IME vive desde hace algunos años una etapa distinta y superior a aquella en donde se le concebía, en términos generales, como una industria homogénea, caracterizada como intensiva en trabajo, de bajos salarios, sin capacitación ni calificación y sin transferencia de tecnología.

Algunos autores han estudiado diversas tipologías analíticas que intentan captar el resultado conjunto de la nueva configuración sociotécnica de las maquiladoras. La primera de estas tipologías según el orden cronológico es la propuesta por Domínguez y Brown (1990), quienes distinguen tres tipos de empresas en función de la intensidad del uso de maquinaria microelectrónica.⁴²

- a) poco tecnificadas: plantas con largas líneas de ensamblaje manual y con un mínimo de equipo programable;
- b) intermedias: plantas con pocas unidades de maquinaria microelectrónica en algún proceso, o cuyo equipo se ha modernizado mediante la adaptación de controles electrónicos;
- c) muy automatizadas: plantas con un gran número de unidades programables en diversas fases del proceso.

De acuerdo con las autoras, el uso intensivo de nuevas tecnologías implica la utilización de nuevas formas de organización del trabajo, mayor flexibilidad de puestos y mayor participación de técnicos e ingenieros en la fuerza de trabajo posteriormente en 1992, Wilson intentó determinar hasta qué punto se han

⁴² Contreras, Oscar. Empresas globales, actores locales: producción flexible y aprendizaje industrial en las maquiladoras, Edit. El Colegio de México, México 2000, p. 99.

implementado en las maquiladoras los modelos de producción flexible. Esta autora clasifica las maquiladoras en tres tipos:

Plantas de producción flexible posfordista. Utilizan una alta proporción de tecnología de producción asistida por computadora, así como un alto grado de prácticas organizacionales flexibles y relaciones interfirmas basadas en el método “justo a tiempo”, la mayoría de estas plantas corresponden a las ramas electrónica y autopartes.

Plantas de manufactura fordista. Son maquiladoras que producen bienes manufacturados, pero que no utilizan tecnología flexible y elaboran sobre todo productos químicos, artículos de plástico, productos de cerámica y vidrio, textiles, muebles y calzado entre otros.

Plantas ensambladoras de trabajo intensivo. Son plantas tradicionales de ensamblaje, intensivas en mano de obra y con relativamente malas condiciones de trabajo.

Finalmente, Carrillo y Hualde (1996) desarrollaron una tipología que considera las ventajas competitivas alrededor de las cuales operan las empresas maquiladoras. Los autores proponen tres tipos de empresas.

a) Basadas en la intensificación del trabajo manual (“maquiladoras de primera generación”):

Se trata de plantas extranjeras de ensamblaje tradicional desvinculadas de la industria nacional, con bajo nivel tecnológico y gran dependencia de las decisiones de las matrices y de los clientes principales, su fuente de competitividad radica en los bajos salarios relativos y la intensificación del trabajo. Estas plantas no

manufacturan, sino se dedican al ensamble, con mano de obra poco calificada, el trabajo intensivo es realizado principalmente por mujeres jóvenes, con puestos de trabajos rígidos y jornadas repetitivas y monótonas, carecen de tecnología, y se caracterizan también, por una escasa integración productiva nacional y regional.

La mayoría de los estudios describen a este tipo de empresas como empresas extranjeras “*golondrinas*”, que se ubican en países como México para explotar el trabajo, y buscan siempre el país que ofrece mayores tasas de ganancia y se retiran de aquél que impone reglamentaciones y elevados costos. Estas empresas predominaron en los años setenta.⁴³

Lepco es una maquiladora de ensamble tradicional, su principal actividad consiste en el control y clasificación de cupones, los cuales se exportan a Texas, el 91% de su personal son obreros, 3% son técnicos y el 6% es administrativo. Se localiza en Matamoros Tamaulipas.⁴⁴

b) Basadas en la racionalización del trabajo (“maquiladoras de segunda generación”):

Son plantas orientadas a los procesos de manufactura. Se caracterizan por la presencia de una mayor participación de empresas con diferentes países de origen. Mantienen un bajo nivel de integración nacional, pero se comienza a impulsar el desarrollo de proveedores cercanos. Cuentan con un mayor nivel tecnológico y una incipiente autonomía respecto a las decisiones de las matrices. Aunque persisten los trabajos intensivos, en el núcleo de los procesos predominan los puestos de trabajo en líneas automatizadas o semiautomatizadas, con una

⁴³ Ortiz, Arturo. *op.cit.*, p.253.

⁴⁴ Molina García, Jazmín. Proceso de penetración territorial de la Industria Maquiladora de Exportación. Tesis profesional para obtener el título de Lic. En Relaciones Internacionales, UNAM, Enep Acatlán, México, 1999, p.37.

mayor participación de técnicos e ingenieros. Tienen un mayor nivel tecnológico puesto que se introducen máquinas-herramientas de control numérico y robots.

Estas plantas cuentan con núcleos estables de trabajadores calificados, que tienen como preocupación central el mejoramiento de los estándares de calidad, así como la reducción de tiempos de entrega, inventarios, etc. En este modelo la fuente de la competitividad se basa en la mayor racionalización de la producción y del trabajo mediante una combinación de calidad, tiempos de entrega, costos unitarios y flexibilidad en el uso de mano de obra. Se dice que este tipo de empresas han predominado a partir de 1985 a 1994, cuando entra en vigor el Tratado de América del Norte (TLCAN).

Un ejemplo de empresa manufacturera es Mahle pistones, se encuentra ubicada en Ramos Arispe, Coahuila, exporta pistones automotrices hacia Canadá o estados Unidos, su personal está compuesto por 75.9% de técnicos y el 24.15% por personal administrativo.⁴⁵

c) Intensivas en conocimiento (“maquiladoras de tercera generación”):

Diversos autores consideran que hay muy poca evidencia empírica para caracterizar a este tipo de plantas, sin embargo, algunos casos les han permitido hipotetizar la existencia de una tercera generación de maquiladoras, ya no orientadas al ensamblaje ni a la manufactura sino al diseño, la investigación y el desarrollo. Las maquiladoras de tercera generación se distinguen por una presencia mayor de empresas transnacionales. Siguen manteniendo escasos proveedores nacionales, pero desarrollan importantes clústers⁴⁶ intrafirma y cadenas interfirma. Se inicia un proceso de integración vertical centralizado por

⁴⁵ *Ibid*, p. 38.

⁴⁶ *Vid Supra*, p. 74.

medio de complejos industriales en territorio mexicano, lo que potencia los vínculos con proveedores nacionales.

Las plantas utilizan el trabajo altamente calificado de ingenieros y técnicos, favoreciendo el conocimiento y la creatividad tanto en el diseño como en la manufactura. Su fuente de competitividad está dada por la capacidad de ingeniería y tecnología, los salarios relativos del personal calificado y la comunicación con su eslabón manufacturero.

La dependencia tecnológica hacia la matriz prácticamente desaparece, la toma de decisiones es autónoma, aunque siempre es evaluada y certificada por los clientes. Se trabaja por proyectos conformados por equipos de ingenieros y técnicos, los cuales operan bajo la presión de alcanzar mejores resultados que los de sus competidores ubicados tanto local como internacionalmente.

La empresa Delphi-General Motors ubicada en Ciudad Juárez, el complejo industrial televisivo de Samsung en Tijuana, son un ejemplo de esta generación de empresas. Delphi-Juárez es parte de Delphi Automotive Systems (Delphi-A), que a su vez es una de las seis divisiones de General Motors. Se dedica a la producción de autopartes dentro del complejo transnacional, está conformada por manufactura, investigación y desarrollo de productos químicos. Se especializa en las áreas de baterías, sistemas de *fuel injection*, sistemas de purificación atmosférica y energía, y sistemas de motor. La matriz de Delphi-Juárez se encuentra en Detroit y, se dice, que en junio de 1996 contaba con 5 500 empleados.⁴⁷

Hablar de tipologías o generaciones, no es más que modelos evolutivos en relación con la tecnología, la organización del trabajo y el papel que desempeñan

⁴⁷Carrillo, Jorge, Alfredo Hualde. *op.cit.*, p.753.

las maquiladoras en los esquemas de producción global; representan diferentes intentos por captar la nueva configuración de la industria maquiladora la cual constituye un conjunto heterogéneo de modelos fabriles y esquemas de operación.

A continuación se presenta una tipología para ilustrar la experiencia de las empresas norteamericanas y japonesas en el cambio productivo experimentado en la región norte de México. Se distinguen dos modalidades de organización del proceso productivo para las formas de operación de ensamble y manufactura (I.a y I.b., y II.a y II.b., respectivamente) y uno solo para el tercer tipo de empresa (III).

Cuadro 10

CARACTERIZACIÓN DE LA TIPOLOGÍA DE ORGANIZACIÓN PRODUCTIVA

Modelo Ideal	Características	Productos
I.a. Ensamble Simple	Operaciones sencillas de ensamble, nula calificación de trabajo; líneas relativamente cortas o trabajo por estaciones; la planta solo ofrece el soporte administrativo, diseño de procesos es mínimo; nulo control sobre el producto. En su mayoría se trata de subcontratistas nacionales.	Ensamble manual de inserción en tableros, sorteo de cupones, re-ensamble de aparatos simples, y corte de ropa, etc.
I.b. Manufactura y/o Ensamble Continuo Tradicional	Operaciones de ensamble o armado que requieren diseño local de líneas de ensamble; algunas operaciones requieren personal calificado, productos sencillos; manejo del flujo por lotes; productos altamente estandarizados; nulo control local sobre el producto; medianas exigencias de calidad.	Juguetes, aparatos electrodomésticos sencillos, pulido o terminados de metálicos, cabezas electromagnéticas, bocinas, balastras, yugos para televisión, fuentes de poder, arneses, etc.
II.a. Manufactura por Especificaciones Tradicionales	Operaciones sobre productos tecnológicamente sencillos; control local sobre el proceso y sobre ciertas actividades de diseño del producto; operaciones críticas requieren trabajo calificado; intensa competencia por precios y novedad en el diseño.	Muebles, vestido, tableros y equipo aeronáutico, algunos componentes y mecanismos eléctricos y electrónicos de bajo volumen, lámparas, moldes para inyección de plásticos, etc.

<p>II.b. Manufactura Continua de Punta</p>	<p>Operaciones sobre productos altamente estandarizables; control local sobre el proceso; rediseño local del producto para mejorar manufactura; automatización de partes del proceso; intensa competencia por precios y reconocimiento de marcas; intensivo control de calidad.</p>	<p>Aparatos de televisión y de sonido, receptores de señal, inyección de plásticos, pantallas de televisión, componentes electrónicos por procesos automatizados, etc.</p>
<p>III. Manufactura por Especificaciones De Punta</p>	<p>Operaciones sobre productos medianamente estandarizables o de bajo volumen; funcionamiento en redes de cooperación interempresa para diseño de nuevos productos; personal indirecto altamente calificado; investigación y desarrollo de nuevos productos.</p>	<p>Componentes y mecanismos electrónicos y mecatrónicos (i.e. algunas autopartes), micro-mecanismos, cerámicas, etc.</p>

FUENTE: Alonso, Jorge, Jorge Carrillo, Oscar Contretas. "Trayectorias tecnológicas en empresas maquiladoras asiáticas y americanas en México", en Comisión Económica para América Latina, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, No. 213, Santiago de Chile, Agosto, 2000, p.27.

2.5 La IME ante el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)

La IME constituye uno de los primeros y más importantes antecedentes, aunque en términos más restringidos, de libre comercio entre México y Estados Unidos. Limitada primero a las franjas y perímetros libres, extendida después a la frontera norte y, finalmente, ampliada a todo el territorio nacional, la industria maquiladora se ha convertido en uno de los ejes básicos de la actual estrategia de desarrollo orientada hacia el exterior.

Previo al proceso de negociaciones orientado al establecimiento de un tratado de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, se observó una alta convergencia de las condiciones fiscales que favorecen las importaciones temporales de las maquiladoras y su concentración en los municipios fronterizos del norte de México, con las políticas y estrategias que sostienen la reestructuración industrial en Estados Unidos.

La apertura comprendida desde mediados de los ochenta y el uso del tipo de cambio como ancla del proceso inflacionario, ampliaron las políticas de devolución de impuestos a las importaciones temporales, al resto de los sectores exportadores de la industria nacional, mediante los programas de Importación Temporal para la Exportación (PITEX) y de devolución de impuestos a las importaciones temporales (*draw back*), seguidos por el Programa de Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX). Esto permitió que el contenido nacional por cada dólar exportado por estas empresas superara en 3 a 1 al de las exportaciones de las maquiladoras.⁴⁸

⁴⁸ Dávila, Alejandro. "Nuevas tendencias de la subcontratación internacional de México: el caso de la industria manufacturera del noreste" en Arguello, A, J:A Gómez (comps.), La competitividad de la industria mexicana frente a la concurrencia internacional, Fondo de Cultura Económica-Nacional Financiera, México,

Con la entrada en vigor del TLCAN hubo efectivamente sectores beneficiados, pero quienes resultaron mayormente beneficiados fueron las empresas estadounidenses vinculadas a las operaciones de maquila, que gracias al sistema que estimulaba estas operaciones, lograron exenciones fiscales muy provechosas que les permitieron reducir costos y competir internacionalmente, obteniendo parte del subsidio que en si representa la mano de obra barata, las excepciones fiscales muy importantes. Es decir, estas empresas se acogieron a la "tasa cero" que les otorga en materia fiscal a las empresas altamente exportadoras, Régimen de Maquila, implícito en el TLCAN y a las llamadas PITEX, (Programa de Importación Temporal para Exportar).

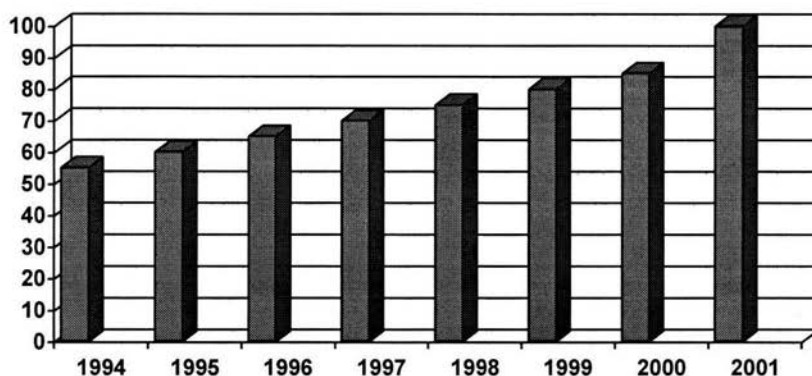
Uno de los primeros efectos del TLCAN en la industria maquiladora fue que gran parte del crecimiento sostenido del Producto Nacional Bruto de los Estados Unidos se debió al subsidio que se trasladó de las empresas nacionales a las extranjeras, ubicadas en México en forma de maquiladoras. Crecieron las empresas maquiladoras y todas las ligadas a un sector exportador subordinado, y hoy en día se dice que son el sector más exitoso de la economía, prácticamente el motor del crecimiento entre 1996 y 1999. Sin embargo este ha sido un crecimiento concentrado en pocas empresas exportadoras vinculadas al capital extranjero y con escasa incidencia o efecto multiplicador sobre la economía real.

Los acuerdos bilaterales y multilaterales que se han suscrito desde mediados de la década de los ochenta y hasta nuestros días, han contribuido a la inserción de México en el mercado mundial y al crecimiento de la industria maquiladora. Con la firma del TLCAN algunos analistas estiman que con la desaparición de las barreras comerciales entre los tres países integrantes la importancia de la industria maquiladora podría disminuir, otros consideran que esta industria no será afectada por este Tratado, y otros afirman, que la existencia de las maquiladoras está garantizada hasta el año 2001.

Como condicionante de las negociaciones del TLCAN, se presionó para que la industria maquiladora pudiera vender su producto en el mercado nacional en forma creciente y no restrictiva como se tenía hasta 1993. A finales de ese año, se publicó en el Diario Oficial del 24 de diciembre, el Decreto que modificó al Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación de 1989, en el que entre otras reformas se amplían los plazos de importación temporal (artículo 10) , pero el de mayor trascendencia es el destinar parte de su producción al mercado nacional (artículo 19).

Con este decreto de 1993 se dieron nuevas reglas para que la IME tenga la posibilidad de vender en el país y a partir de 1994 hasta el 55% del valor total de sus exportaciones anuales del año anterior, para 1995, el porcentaje se incrementó en 60% y así cada año se incrementa en 5% anual, hasta alcanzar el 85% del total exportado en el año 2000 y en el año 2001 la industria maquiladora podrá destinar la totalidad de su producción al mercado nacional sin restricción alguna (ver gráfica 2).

Gráfica 2

**POSIBILIDADES DE VENTA DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA EN EL
MERCADO NACIONAL**

FUENTE: "Decreto que modifica al diverso para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación", Diario Oficial de la Federación, 24 de diciembre de 1993.

Aunque las ventas que realicen las maquiladoras en el mercado nacional pagarán el arancel correspondiente a las materias primas utilizadas en la producción, aún así, contarán con ventajas: la capacidad de producción y la tecnología que usan las sitúa a la cabeza de empresas del mismo ramo que tiene su base en México; algunas materias primas empleadas por la IME tendrán reducciones arancelarias, desde o hacia Estados Unidos, acordadas en el marco del TLCAN, lo que les permitirá elegir el proveedor regional que les de mejores condiciones para competir.

Se dice que la industria maquiladora continuará siendo una actividad que se incrementa en todo el mundo y su inversión seguirá siendo redituable, "...se estima que la participación de la industria maquiladora dentro del flujo del comercio internacional durante las próximas décadas representará la cuarta parte del total.

Como resultado particularmente de la reconversión de la planta industrial de los países desarrollados se prevé, asimismo, la relocalización de cerca de 20 millones de puestos de trabajo en países en vías de desarrollo".⁴⁹

En el caso de México así lo ha mostrado la evolución de la industria maquiladora, ya que las ventajas comparativas que han estado en la base de su desarrollo tales como los bajos salarios, mano de obra disponible, facilidades fiscales y administrativas, libertad de importación y exportación, entre otros, se mantendrán e impulsarán con el TLCAN y con ellas el rumbo de la economía mexicana.

El TLCAN brinda una gran oportunidad a nuestro país de atraer capitales de Europa y Asia, para producir productos en nuestro país y penetrar en el mercado estadounidense, toda vez que la política económica del modelo neoliberal está orientada al desarrollo del sector exportador, el cual está en manos de las transnacionales.

El régimen tributario que rige a las maquiladoras en México ha sufrido varios cambios en años recientes. En conformidad con el TLCAN, la exención de derechos de importación que se ha otorgado históricamente a la industria maquiladora debía eliminarse a más tardar para enero de 2001. Esta es la fecha que se fija en el TLCAN para dar término al privilegio que México concede a las maquiladoras para realizar importaciones libres de impuestos.

Las nuevas reglas están contenidas en el artículo 303,⁵⁰ el cual abarca restricciones sobre reembolso y programas de aplazamiento de derechos aduanales. Esto introdujo un elemento significativo de incertidumbre en la planeación tributaria de las maquiladoras, en parte porque hasta hace muy poco,

⁴⁹ Palem, Armando. "Otras perspectivas de la maquiladora de exportación", en Maquiladoras, su estructura y operación, Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, A.C., México, 1986, p. 47.

⁵⁰ *Vid infra*.p. 102.

el gobierno mexicano había sido incapaz de especificar un nuevo régimen de impuestos de importación que se apegara al TLCAN.

A las incertidumbres en torno al nuevo impuesto de importación se aunaron dos cambios adicionales en el régimen fiscal. Primero, la exención de las importaciones de las maquiladoras de los impuestos antidumping quedó eliminada, a partir de enero de 2001. Segundo, en 1998, el gobierno mexicano introdujo, de manera inesperada, un nuevo régimen tributario relativo a la renta y los activos de la industria maquiladora. Este último cambio aumentó la vulnerabilidad de las maquilas al impuesto sobre la renta en México y ha sido motivo de mucha discusión y negociación entre los representantes de la industria maquiladora y diversas dependencias de gobierno.

Aunque la industria maquiladora pudo prever la desaparición de su exención de pagar impuestos, no fue sino hasta el segundo trimestre de 2000 que recibió información confiable en relación con el impuesto que los sustituiría. Sin embargo, y a pesar de las incertidumbres fiscales y los aumentos en el salario real durante los últimos cinco años, el empleo en las maquiladoras creció a una tasa anual de 14.4% entre enero de 1995 y octubre de 2000. El ritmo de crecimiento ha sido sorprendente y hace un contraste con la noción de una industria frágil que se balancea en el borde de la in competitividad debido a los altos impuestos y los salarios en aumento.

Las nuevas reglas que rigen el impuesto sobre la renta son tan complejas que se han requerido amplias aclaraciones y la creación de reglas fiscales, por otro lado, los impuestos elevarán los costos de operación, es decir, la cantidad de papeleo y los costos administrativos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

La puesta en práctica del TLCAN ha constituido un acontecimiento importante para la industria maquiladora. De acuerdo a estudios realizados por el INEGI, el empleo ha crecido en los últimos años, no hay períodos ni zonas de descenso del empleo. Con la excepción de Reynosa y Nuevo Laredo, en cinco de ocho regiones el empleo creció más rápidamente al firmarse el Tratado. En los últimos años siete regiones rebasaron su crecimiento en el largo plazo (1980-1998) y ocho de diez superaron la tendencia de largo plazo de tasa de crecimiento del número de establecimientos.

Desde el punto de vista histórico, el aumento del tamaño de las plantas se asocia a las grandes economías de escala (EDE), a las grandes economías industriales de ingresos más altos, como la de Estados Unidos. Las economías de escala son importantes por varias razones, pero sobre todo porque conducen a costos unitarios de producción más bajos. La teoría de las economías de escala afirma que el costo promedio de la producción se reduce conforme una empresa va incrementando su tamaño.

Es importante destacar que existen también factores positivos independientes de las nuevas regulaciones para las maquiladoras establecidas por el TLCAN algunos de ellos ya mencionados con anterioridad, como son:

- a) la proximidad con el mercado estadounidense; b) la accesibilidad a la especialización laboral, los servicios y las partes de Estados Unidos que son complementarios para la producción en México; c) los menores costos de mano de obra en México; d) las reglas de origen del TLCAN dan ventajas arancelarias a mercancías clasificadas como fabricadas en América del Norte, y e) los acuerdos bilaterales de México con otros países, tanto sudamericanos en vías de desarrollo como de la Unión Europea. Los tres primeros factores mencionados constituyen las razones tradicionales

- b) que explican las ventajas competitivas de las empresas ubicadas en la zona fronteriza. El cuarto y quinto factor tienen que ver principalmente con la mayor integración de México a la economía mundial.⁵¹

El TLCAN eventualmente eliminará la mayoría de las tarifas de importación entre Estados Unidos y México en bienes que califiquen como originarios de América del Norte. Aunque existen los supuestos de que la industria maquiladora perderá su utilidad cuando el TLCAN elimine las tarifas de importación entre Estados Unidos y México, en el siguiente capítulo se estudiará el comportamiento de la IME en el marco de las nuevas disposiciones del TLCAN, y a pesar de las reducciones del programa de importación temporal, se perseguirán inversiones futuras en las maquiladoras.

⁵¹ Mendoza, Eduardo, "Determinantes regionales de la maquiladora de exportación en la frontera norte", en *Comercio Exterior*, Vol.51, No.3, Bancomext, México, Marzo 2001, pp.790-792.

TERCER CAPÍTULO

3. Repercusiones del Artículo 303 del TLCAN en la IME

Desde sus inicios, el programa de maquiladora ha sido una figura importante en la política industrial de México. Este régimen ha sido exitoso y ha sido liberado a través de los años para permitir la venta de productos maquilados en México, pero a la vez han manteniendo su característica primordial que es la exención o devolución de pago de aranceles. Sin embargo, este régimen experimenta cambios fundamentales los cuales se analizarán en este capítulo.

A partir del 2001, el desarrollo de la IME ha sido afectado por diversos factores, el principal es la entrada en vigor del artículo 303 del TLCAN, el cual prevé que a partir del octavo año de su vigencia, se modificarán los mecanismos de importación temporal, esto con el fin de evitar distorsión de las preferencias arancelarias y por lo tanto debe igualarse el tratamiento arancelario que México otorga a insumos y maquinaria no norteamericanas empleados para la producción de mercancías destinadas a esa región. Esto significa que los insumos importados para su procesamiento que no sean originarios de países miembros del TLCAN y que posteriormente se exporten a algún país miembro del tratado, están sujetos al pago de aranceles correspondientes, restándole ventajas a las empresas para producir-ensamblar desde México ocasionando la salida de algunos establecimientos maquiladores.

Como respuesta al artículo 303 del TLCAN y con el objetivo de evitar la doble tributación, el Gobierno mexicano publicó los Programas de Promoción Sectorial (Prosec), estableciéndose nuevos aranceles para el régimen arancelario de las importaciones totales en 22 sectores, así mismo, reducen en forma significativa la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación. Sin embargo, las importaciones que más se benefician con estos programas son las definitivas provenientes de países no miembros del TLCAN. En realidad, la IME no se ha

visto beneficiada con dichos programas, ya que se encuentra bajo el régimen de importación temporal, el cual ha sido drásticamente modificado.

La IME enfrenta a partir del 2001 una de las crisis más severa de toda su historia, esto debido a diversos factores estructurales, coyunturales e institucionales, lo que ha provocado que una disminución en el empleo y en el número de establecimientos. Muchas plantas han emigrado en los últimos dos años a otros países como Centro y Sudamérica y principalmente a China, donde han encontrado mayores oportunidades de desarrollo. Este país actualmente sustituye gran parte de las importaciones que Estados Unidos efectuaba desde México.

En los últimos años han cambiado las reglas de operación de las maquiladoras, aumentaron los tramites y los costos asociados así como los impuestos; de manera paralela disminuyó la credibilidad en el gobierno. La IME necesita atención urgente a problemas como la simplificación de tramites (eliminar la sobre-regulación y agilizar las aduanas); fomentar el desarrollo más equilibrado, brindar certeza jurídica, así como ampliar la infraestructura.

3.1 Importancia del Régimen de Importación Temporal

La importación de mercancías continúa jugando un papel importante en la economía nacional, pues constituye una fuente de abastecimiento de faltantes en la producción doméstica, y un indicador de las nuevas actividades industriales y los procesos tecnológicos que requiere el desarrollo del país.

Cuando la mercancía de procedencia extranjera se introduce a México o cuando una nacional o nacionalizada se vende en el exterior se elige un régimen aduanero por el que la persona que efectuó la operación queda sujeta a las disposiciones jurídicas que se establecen en la legislación correspondiente al régimen elegido, de conformidad con el fundamento legal que le corresponda. Los regímenes aduaneros pueden ser: Importación definitiva, Importación temporal, depósito fiscal y tránsito de mercancías. En este caso, se estudiará las importaciones temporales.

Como su nombre lo indica implican permisos de carácter temporal para importar o exportar algún tipo de mercancías necesarias para el funcionamiento de la industria nacional, pero limitadas y controladas a fin de que no se incrementen más allá de ciertas tendencias programadas, que desalentasen la producción nacional.⁵²

Se entiende por importación temporal la internación de productos que permanecerán en el país por un tiempo determinado y para una finalidad específica, las cuales no pueden ser enajenadas, vendidas ni transferidas a terceros países, excepto entre maquiladoras o empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía. Para importar

⁵² Ortiz, Arturo. *op.cit.*, pp. 151-153.

temporalmente es necesario que la ley lo permita explícitamente, o que cuente con un programa autorizado por el Gobierno Federal. La Ley Aduanera clasifica a las importaciones temporales en dos grupos: las que van a retornar al extranjero en el mismo estado y las que sufrirán un proceso de elaboración, transformación o reparación.

a) Importaciones temporales para retornar al extranjero en el mismo estado

En el artículo 106 de la Ley Aduanera están contemplados los tipos de productos y los tiempos de permanencia que pueden ser importados temporalmente en el país para que se retornen al extranjero en el mismo estado. Los tiempos de permanencia autorizados, dependiendo de la actividad a la que se destinen, oscilan entre un mes y hasta 10 años, dichos plazos están calculados de acuerdo al uso y manejo de dichas mercancías.

Este tipo de importaciones, bajo ninguna circunstancia, pueden ser motivo de transformación, elaboración o reparación, ya que su objetivo es cumplir con una función específica y retornarse al extranjero en el mismo estado. Dentro de estas importaciones tenemos: remolques, plataformas, envases de mercancías, vehículos de misiones diplomáticas, muestras o muestrarios, menajes de casa, contenedores, aviones, embarcaciones de uso mercantil, entre otros, los cuales se contemplan en la Ley Aduanera.

b) Importaciones temporales destinadas a la elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación

Se contemplan en el artículo 108 de la Ley Aduanera, estas importaciones se introducen temporalmente a nuestro país para participar en procesos productivos que generan divisas, alientan la generación de empleos y la reconversión

tecnológica. Dentro de este grupo se pueden importar tanto materias primas, partes y componentes que se integrarán a productos de exportación, como refacciones, maquinaria y equipo que, aunque no se exporten, son utilizados para la producción de mercancías que se consumirán o utilizarán en el extranjero.

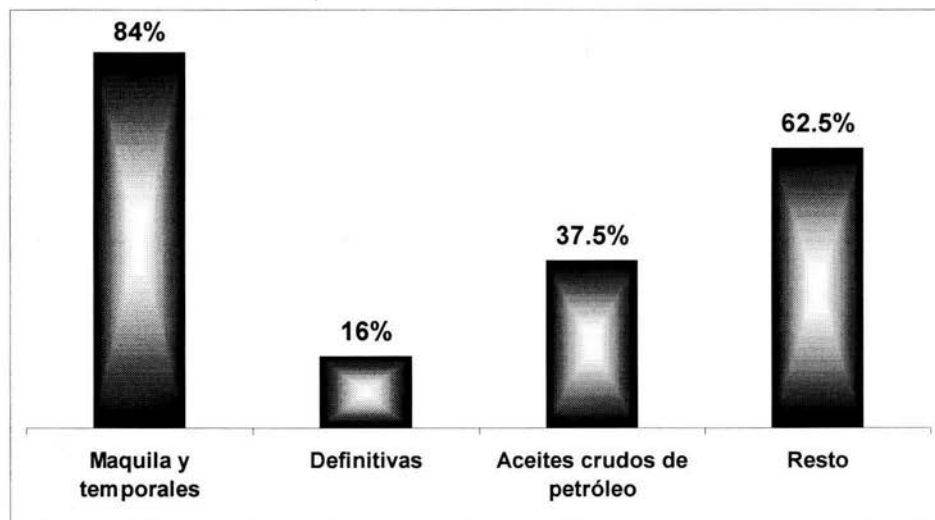
El Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, establece los bienes que las maquiladoras pueden importar temporalmente, éstos se agrupan en cuatro categorías y su permanencia en el país es de acuerdo con los plazos establecidos en la Ley Aduanera o lo previsto en la Ley del Impuesto sobre la Renta para su depreciación.⁵³

1. 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.
2. Contenedores y cajas de trailer.
3. Herramienta, equipo 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 telecomunicaciones y cómputo.
4. Maquinaria, instrumentos y refacciones para el proceso productivo, aparatos, 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, este último cuando se trate de instalación de nuevas plantas industriales.

⁵³ Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. "El ABC de la Estadística de la Industria Maquiladora de Exportación", Aguascalientes; México 2001, p. 4.

Las importaciones temporales tienen una gran importancia dentro del comercio exterior, la estructura exportadora de México refleja una alta dependencia de importaciones temporales para su reexportación: en 1999 84% de las exportaciones totales requirieron de importaciones temporales (ver gráfica 3) y representaron el 91% de las exportaciones manufactureras. Es decir, un altísimo porcentaje de las exportaciones mexicanas en la actualidad depende y está ligado a diversos programas de importación temporal para su exportación y responden a la integración de México a procesos globales de subcontratación (*outsourcing*) a través de los programas de importación temporal para su reexportación (PITEX y la maquila entre otros).⁵⁴

Gráfica 3

MÉXICO: EXPORTACIONES POR TIPO DE ACTIVIDAD, 1999 (PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL)

Fuente: elaborada con base a datos proporcionados por Bancomext (SIC-M).

⁵⁴ Dussel, Enrique. "El Programa de promoción sectorial, Prosec: incertidumbre e irresponsabilidad", en *Reforma*, México, Octubre 25, 2000, p.6A.

Estas exportaciones, tienen un bajo porcentaje de valor agregado nacional y de insumos nacionales, en el caso de las maquiladoras, los insumos nacionales desde 1980 no han sido superiores al 3% de los insumos totales requeridos por el sector.

La industria mexicana realiza una serie de importaciones temporales de insumos que posteriormente son reexportados de tal manera, bajo estos dos esquemas de internación temporal de insumos y de maquila, en el 2001 se importaron 87,755 millones US (ver cuadro 11) . De las exportaciones totales de México el 82.9% está constituido por productos elaborados bajo un esquema maquilador, en tanto que sólo el 17.1% lo realizan empresas mexicanas que no requieren de insumos importados para su producción orientada al mercado internacional.⁵⁵

Cuadro 11
México: Importación y Saldo por rubro
(Millones US)

	Importación								Saldo			
	Total	D %	Definitiva	D %	Maquila	D %	*Temporal	D %	Total	Definitiva	Maquila	Temporal
1993	67,548	5.1	44,010		16,442		4,913		-15,716	-27,332	5,358	8,388
1994	79,374	21.4	47,185	7.2	20,466	24.5	11,694	138	-18,541	-27,967	5,754	3,635
1995	72,475	-8.7	31,044	-34.2	26,179	27.9	15,230	30.2	7,347	-6,608	5,205	8,772
1996	89,469	23.5	38,756	24.8	30,505	16.5	20,208	32.7	6,531	-11,971	6,415	12,086
1997	109,798	22.7	49,431	27.5	36,332	19.1	24,045	18.9	582	-24,169	8,783	15,958
1998	125,246	14.1	56,227	13.7	42,557	17.1	26,459	10	-7,746	-36,233	10,307	18,278
1999	142,063	13.4	62,596	11.3	50,409	18.5	29,058	9.8	-5,360	-40,707	13,340	22,806
2000	174,473	22.8	76,793	22.7	61,709	22.4	35,971	23.8	-8,049	-47,620	17,678	21,898
2001	168,275	-3.55	80,522	4.9	57,599	-6.7	30,156	-16.2	-9,733	-53,404	19,243	24,431
D 93/01	100,727	149.1	36,512	82.9	41,157	250.3	25,243	413.8	-5,983	26,072	13,885	16,043

Fuente: Bancomext, "Importaciones temporales realizadas con programas diferentes a la maquila. Cifras redondeadas

⁵⁵ "México: ¿8ª potencia exportadora o simplemente maquiladora", en <http://www.eurocentromexico.org/octavapotencia/lasso>

El régimen de importación temporal por muchos años no se sujetó al pago del impuesto general de importación porque los bienes se encontraban en México por un periodo limitado y con una finalidad específica. Sin embargo, como se estudiará más adelante, con la entrada en vigor del artículo 303 del TLCAN cambiaron las condiciones del régimen de importación temporal de mercancías, sobre todo, insumos de la industria maquiladora de exportación y de las empresas adscritas a los programas de importación temporal para las exportaciones (Pitex) cuando son originarios de países fuera de la Región América del Norte y que se integran a productos terminados que se exportan a Estados y Canadá, ya que en ciertos casos si deberán pagar el Impuesto General de Importación.

A partir del 2001, las importaciones de insumos y materias primas, originarias de países fuera del tratado, están sujetas a las tasas arancelarias establecidas en cada uno de los países que forman parte de el TLC. En este mismo contexto, estarán las importaciones de maquinaria originarias de cualquier país, y pagarán los impuestos de importación y el valor agregado, correspondiente.

Con lo anterior se ha cuestionado la existencia de el Programa de Maquila, es decir, para qué pagar impuestos a las importaciones temporales como si de definitivas se trataran, si finalmente los insumos no permanecerán ni serán consumidos en territorio nacional. Ante esto, es importante mencionar que el contar con el programa Pitex o Maquiladoras, permite seguir manteniendo bajo el régimen temporal los insumos originarios del TLCAN que se destinen a la fabricación de productos que se exporten a Estados Unidos o Canadá. Además es importante mencionar otras ventajas que justifican la existencia de dichos programas:

- a) Las importaciones temporales están exentas de las demás contribuciones que se pagan en la aduana, como el Impuesto al Valor Agregado (IVA), parcialmente, el Derecho de Trámite Aduanero (DTA), (pueden pagar una cuota fija), el Impuesto Especial sobre Automóviles Nuevos (ISAN). Si se realizara la importación de los bienes no originarios bajo el régimen definitivo, estas contribuciones y derechos tendrían que pagarse.
- b) A diferencia de las importaciones definitivas, las temporales no están sujetas al cumplimiento de muchas restricciones y regulaciones no arancelarias (permisos, avisos, autorizaciones, licencias y precios estimados) así como a la obtención previa de los padrones sectoriales.
- c) Finalmente, las importaciones temporales están exentas del padrón de importadores llamado sectorial.

Esto representa grandes ventajas con respecto a otras empresas que se encuentran limitadas en cuanto a sus mercados de exportación. En este sentido, en función de la diversidad de países a los que se exporte, crecerán las posibilidades de optimizar los impuestos al comercio exterior.

3.2 Impacto del artículo 303 del TLCAN en la IME

A más de ocho años desde la entrada en vigor del TLCAN, en la actualidad una gran parte de los bienes que se negociaron, se encuentran en sus últimas fases de desgravación, lo que significa, que las mercancías que se importan en nuestro país y que son originarias del TLCAN, entran desgravadas o con un arancel muy reducido.

El TLCAN establece dos etapas para la operación de los Programas de Importación Temporal (PITEX) y el de la Industria Maquiladora. La primera etapa 1994-2000. Los programas operaban como lo habían hecho hasta 1993:

- La maquinaria importada temporalmente antes del año 2001 puede permanecer en el régimen de importación temporal.
- Las empresas que desean cambiar estas importaciones temporales a definitivas, sólo pagan el arancel de importación por el valor neto de la depreciación de la maquinaria.
- Las empresas Maquiladoras o PITEX deben pagar los impuestos de importación e IVA de la maquinaria autorizada en su programa importada durante 1999-2000, sólo por la proporción de sus ventas al mercado interno.

En una segunda etapa 2000 en adelante, el TLCAN, prevé en su artículo 303 que a partir del octavo año de su vigencia, se modificarán los mecanismos de importación temporal vigentes en los países miembros, con el fin de evitar la distorsión de las preferencias arancelarias acordadas en el marco del mencionado Tratado y que con tal propósito, a partir del 1º de enero de 2001, deberá igualarse el tratamiento arancelario que México otorga a insumos y maquinarias no norteamericanas (México, Estados Unidos o Canadá) empleados para la

producción de mercancías destinadas a los tres países que integran el mercado norteamericano.⁵⁶

En el artículo 303 del TLCAN, sobre el Trato Nacional y Acceso de Bienes al Mercado, se aborda el tema de las restricciones a la devolución de aranceles aduaneros sobre productos exportados y a los programas de diferimiento de aranceles aduaneros. Respecto a las cuestiones arancelarias se especifica que “ninguna de las Partes podrá rembolsar el monto de los aranceles aduaneros pagados ni eximir o reducir el monto de los aranceles aduaneros adeudados” a menos que el bien sea exportado a un territorio no miembro del TLCAN. Lo anterior es válido tanto para productos e insumos para ser exportados como para la transformación de productos importados para la exportación.

En general, el artículo 303 implica el pago de los aranceles de importación y de las cuotas compensatorias para las importaciones definitivas o temporales que se encuentren en los siguientes supuestos:⁵⁷

- a) Que se trate de insumos, partes, componentes, material auxiliar, material de empaque y consumibles, exceptuando a las etiquetas y folletos;
- b) Que su origen no pueda ser calificado como originario para los efectos del TLCAN; ya sea porque no se haya cumplido con la regla de origen o porque no se cuenta con el certificado de origen válido;
- c) Que se sometan a procesos sustanciales de transformación o elaboración;
- y
- d) Que se exporten a los Estados Unidos o Canadá.

⁵⁶ Guerra, Marcos. “El Futuro de la Industria Maquiladora en México”, en <http://www.pwcglobal.com>

⁵⁷ Reyes, Eduardo. El impacto del 303 del TLCAN, 2ª Ed., Universidad en Asuntos Internacionales, México, 2001, p.8.

El tratamiento a insumos y componentes incorporados físicamente a los productos de exportación es el siguiente:

La importación temporal para insumos libres de arancel e IVA se mantiene inalterada de productos que:

- Provengan de países TLCAN y se incorporen a productos exportados a países TLCAN.
- Se destinen a países no TLCAN, cualquiera que sea su origen.

Para ejemplificar, el impacto de este artículo, tenemos que si un fabricante mexicano de monitores para computadoras y televisores utiliza vidrio originario de Corea en la producción de bienes que se exportan a Canadá, está obligado a pagar el arancel de importación (como si de definitiva de tratara) de insumos no originarios de (el vidrio), independientemente si este producto o insumo lo compra en Estados Unidos o Canadá y en ese mercado se hayan pagado los impuestos, el vidrio sigue siendo Coreano, por lo tanto, está sujeto al pago de estos impuestos.

Este fabricante, estaba acostumbrado a no pagar impuestos al efectuarse la importación temporal, pero ahora, está sujeto al pago de los derechos aduanales y de algunas cuotas compensatorias, lo cual implica una elevación en sus costos de fabricación, y su impacto económico se reflejará en sus precios de venta de exportación y/o absorbido en su utilidad.

El TLCAN busca que terceros países no se beneficien de las ventajas arancelarias negociadas entre sus miembros, por lo que dichas disposiciones afectan particularmente a las empresas que realizan exportaciones con base en importaciones temporales (como es el caso de las maquiladoras) de partes y

componentes provenientes de Europa y Asia en sectores tales como electrónico, eléctrico, automovilístico y de autopartes y textiles entre otros. Estas importaciones estuvieron exentas de arancel hasta el 2000, pero debieran pagar, como resultado del artículo 303, el arancel establecido en la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación (TIGI).

En el caso concreto de la industria maquiladora, las normas anteriores tienen significativas implicaciones. Por un lado, implican que para el 1º de enero de 2001 se establezcan mecanismos que no permitan la doble tributación arancelaria, es decir, que un mismo producto importado por México y que se exporte a Canadá o Estados Unidos pague arancel tanto en México como en Canadá y Estados Unidos.

Sin embargo, la legislación de Estados Unidos, en contra de lo estipulado en el tratado, no reconoce los ingresos obtenidos fuera del país por las sucursales de sus empresas como ingresos extranjeros si la sucursal exporta la totalidad de su producción a su mismo país, lo que sucede con muchas maquiladoras establecidas en México. Esto significa que la autoridad tributaria de Estados Unidos, el Internal Revenue Service (IRS), negará todo crédito por los impuestos pagados en el extranjero por esa sucursal. Es decir, los ingresos que genera tal empresa se consideran ingresos generados en Estados Unidos y deben tributar en aquel país. Así, los impuestos que como establecimientos permanentes pagaran en México los propietarios de la maquila no serían acreditables en Estados Unidos, lo que causa una doble tributación.⁵⁸

Entre los principales objetivos del artículo 303 se encuentran los siguientes:

- Evitar la doble tributación

⁵⁸ Schatan, Roberto. "Régimen tributario de la industria maquiladora", en Comercio Exterior, Vol. 52, No. 10, Bancomext, México, Octubre 2002, p. 922.

- Restricciones para la devolución de aranceles aduaneros sobre productos exportados y programas de diferimiento (Maquiladora, PITEX, *Drawback*, Cuenta Aduanera)
- Garantizar el cumplimiento de las Reglas de Origen
- Evitar que mercancías no originarias de la región TLCAN, ingresen a cualquiera de los países miembro gozando de preferencias arancelarias

Además, el artículo 303 implica que las importaciones temporales para su reexportación reciban el mismo trato que el resto de las importaciones definitivas, es decir, un mismo producto debe recibir igual trato arancelario, independientemente de su destino final. En este sentido, en muchas ocasiones, resulta más viable operar a través de importaciones definitivas que mediante un Programa de Maquila de Exportación; esto, independientemente de la carga administrativa que significa controlar un programa de esta naturaleza.

Las regulaciones establecidas para el control del anexo 24 (programa de control de importaciones temporales de las maquiladoras), han generado la necesidad de llevar un control estricto de las operaciones o asumir el alto riesgo de ser sancionadas por la autoridad, lo que hace que muchas empresas opten por la identificación de otras alternativas diferentes de las importaciones temporales. Es importante aclarar que las importaciones temporales de maquinaria, equipo, aparatos y productos como calzado, ropa, juguetes, televisiones, etc, que ingresan al país para ser reparados o alterados en procesos simples, es decir, que no se someten a procesos de transformación o elaboración que alteran su estructura, no están sujetos al pago de aranceles ni de las cuotas compensatorias. La importación de retorno a Estados Unidos, por ejemplo, está exenta de todo impuesto, por ese valor agregado incorporado en nuestro país.

La implementación del TLCAN implica cambios en el entorno prevaleciente en que operan las maquiladoras con efectos diferenciados. Estos efectos se pueden clasificar entre tipos:

El primer tipo se deriva del proceso de reducción de tarifas arancelarias. Como es sabido, existen tres ritmos básico de desgravación: a) desgravación inmediata en enero de 1994; b) desgravación a cinco años, y; c) desgravación paulatina a diez años. Un segundo tipo se deriva de las reglas de origen, que siguen siendo un mecanismo complejo y que en general resultan bastante restrictivas. El tercer tipo de efectos se refieren a los programas de devolución de aranceles aduaneros y programas de diferimiento de aranceles aduaneros para productos de exportación.

Estos tres tipos de efectos, a su vez, impactan la carga arancelaria pagada por las maquiladoras dependiendo del arancel vigente en México y el vigente en los Estados Unidos. Adicional a estos efectos, también es importante destacar las disposiciones sobre cuotas compensatorias establecidas en el artículo 303.⁵⁹

La aplicación del artículo 303 del TLCAN y las resoluciones posteriores (los programas sectoriales) crearon incertidumbre en las asociaciones de empresarios por la manera como se resolvieron, este artículo estipula importantes limitaciones para países no miembros del Tratado, que tienen que cubrir las reglas de origen para que sus exportaciones a Estados Unidos o Canadá queden exentas de impuestos.

Sin duda, el artículo 303 tuvo un objetivo principal: sujetar la política industrial y comercial de México, a los intereses de Norteamérica. De los tres países del TLCAN, México es el único que tiene la Industria Maquiladora más importante del mundo, cuyo destino es el mercado de Norteamérica, especialmente el de Estados

⁵⁹ *Vid Infra*, p.123-125.

Unidos. El objetivo de este artículo es evitar que una parte del TLCAN se convierta en trampolín para que terceros países se aprovechen de las ventajas y preferencias arancelarias del Tratado para exportar indirectamente al territorio de las otras partes, evadiendo los impuestos correspondientes.

3.2.1 La Reestructuración Arancelaria en la IME

Las personas que introducen mercancías al territorio nacional o las extraen del mismo, están obligadas a pagar diversos impuestos, tales como el Impuesto General de Importación y Exportación, el Derecho de trámite aduanero, y el Impuesto al Valor Agregado, entre otros.

Los aranceles son la medida más importante que tiene un país para regular su comercio exterior. Son los derechos aduanales que causa la importación y exportación de mercancías del exterior a través de una zona aduanera, siendo los impuestos la forma más común de los aranceles aduanales. En México, como parte del programa de liberación, prácticamente se desmantelaron, al reducirse de 100 a 20 por ciento en 1987, a partir de entonces se ha dado una significativa desgravación de aranceles.⁶⁰

⁶⁰ Romero, Miguel A. "Marco jurídico del comercio exterior en la franja fronteriza de México", en *Comercio Exterior*, Vol.52, No. 8, Bancomext, México, Agosto 2002, p. 674.

Cuadro 12

MÉXICO: TASAS DE IMPUESTO A LA IMPORTACIÓN (PORCENTAJES)

	Tasa máxima	Tasa Promedio	Fracciones arancelarias sujetas a permiso previo de importación
Antes de 1985	100	75.0	100.00
Después de 1985	50	42.0	7.0
1990	20	18.9	4.2
1996	35	7.1	1.4
2001	35	5.0	1.6

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2001.

Una de las tendencias en el mundo, es desgravar aranceles de importación para hacer del comercio internacional una especie de comercio local y que se compren aquellos productos que cuenten con las mayores ventajas competitivas. Esta medida tiende a favorecer a los países altamente desarrollados por los recursos económicos con que cuentan, lo que les permite comprar en mayores volúmenes para realizar las grandes distribuciones en todo el mundo, como es el caso de la gran ventaja de Estados Unidos sobre México porque sus aranceles son muy bajos para la mayor parte de los productos que producen de casi todos los países del mundo.

La industria mexicana debe buscar el arancel más económico que pueda aplicarse, cuando no pueda encontrar proveedores regionales que compitan con los extraterritoriales. Una de las incertidumbres en torno al artículo 303 tiene que ver con el arancel aplicable a las importaciones temporales. Se pueden utilizar prácticamente todos los existentes en el país con excepción a aquellos que se

utilizan en la región o franja fronteriza. En México se han establecido cuatro tipos de aranceles:⁶¹

- a) El general, el cual se determina conforme a la fracción arancelaria y sin importar el origen o destino de los bienes;
- b) El preferencial por su origen, conforme la fracción arancelaria, considerando el país en el que se cumplió con la regla de origen;
- c) El aplicable conforme la tasa de los programas sectoriales Prosec, siempre que se cuente con la autorización respectiva; y
- d) El preferenciado por la regla 8ª de las complementarias para la clasificación, toda vez que se cumplan con las obligaciones establecidas en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 2000.

La Regla Octava significa que las maquiladoras pueden comprar insumos de importación fuera de la región del TLCAN con arancel desde cero hasta 5 por ciento, siempre y cuando los proveedores nacionales no cumplan con los requisitos de calidad, precio y servicio.

Existen dos listas de tarifas arancelarias: una que abarca los productos originarios de los países o regiones geográficas con los que México tiene suscritos tratados de libre comercio, los cuales se desgravan anualmente hasta quedar con un arancel de cero, conforme a lo convenido en cada negociación. Por otro lado, en el TLCAN, se liberó de arancel a casi 50% de los artículos que se importaban de Estados Unidos.

En contrapartida recibió el mismo tratamiento casi 70% de los productos exportados por México, y será hasta el 2008 cuando ningún bien procedente de Estados Unidos o Canadá pagará impuestos en México. Los aranceles para

⁶¹ Reyes, Eduardo. *op.cit.*, p.38.

productos que procedan de otros países como Costa Rica o Bolivia se liberaron casi en 75%; de Venezuela y de Colombia casi en 95%, y de Chile actualmente casi ningún producto paga impuesto de importación.⁶²

Estados Unidos sólo aplica un mínimo arancel conocido como Normal Trade Regulations (NTR), que sustituye al concepto de nación más favorecida (NMF), o mediante el trato especial otorgado por el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), que aquella nación otorga a los países de menor desarrollo, el cual elimina el pago de aranceles. Sin embargo, en México ocurre lo contrario, ya que los costos de importación aumentan considerablemente su precio, ya sea mediante la aplicación del arancel común fronterizo de 0 a 5%, más el impuesto al valor agregado (10%) y la aplicación de cuotas compensatorias para algunos productos. Esta situación pone en desventaja al sector comercial fronterizo mexicano.

En México, los aranceles y cuotas compensatorias varían dependiendo del país de origen y procedencia de los productos a importar, por ejemplo, el vidrio puede estar gravado al 20% si proviene de Corea y al 3% si es originario de Alemania (por el Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea TLCUE).

A finales del año 2000 se presentaron reformas importantes a la resolución miscelánea de comercio exterior, conocidas como Reglas de carácter general en donde se determinaron mecanismos para el pago del nuevo impuesto, a través del pedimento único complementario (PUC), que debe ser presentado durante los 60 días naturales posteriores a la exportación, en el que se determinan los impuestos a pagar por aquellos insumos no originarios afectados por el artículo 303 y en el que se puede acreditar el monto de los impuestos a reducir con motivo de los impuestos pagados en Estados Unidos y Canadá.

⁶² Romero, Miguel A. *op.cit.*, p. 674.

Así mismo, se determinaron también, mecanismos para la transferencia de importaciones temporales, a través de pedimentos virtuales, para la transferencia entre empresas Pitex, Maquiladoras y Ecex, o provenientes de empresas o personas sin programa alguno; y a través de constancias de transferencia de mercancías, estas son exclusivamente para la industria automotriz cuando reciban bienes importados por Pitex o Maquiladoras.

Las importaciones de los insumos no originarios que se utilizan en la producción de los bienes que se exportarán a Estados Unidos o Canadá y se hagan bajo el régimen de importación temporal por una empresa Pitex y Maquiladora, el pago de los impuestos debe hacerse en cualquiera de los siguientes momentos:⁶³

- Durante su importación o introducción al país, si se trata de maquinaria, equipo, refacciones y herramental, sin importar el origen, esto se hace con el objetivo de que el importador evite carga administrativa para determinar sus impuestos, permitiéndole que se determinen y paguen al momento de entrada;
- Para los insumos, partes, componentes, material auxiliar, material de empaque y consumibles, no originarios del TLCAN y siempre que el destino de los productos fabricados a partir de esos bienes de Estados Unidos o Canadá, entonces el pago se hace dentro de los 60 días naturales posteriores a la exportación, mediante el pedimento complementario presentado en la aduana, con la tasa de arancel determinada en el pedimento de entrada o de importación virtual.⁶⁴

⁶³ Reyes, Eduardo. *op.cit.*, p. 27

⁶⁴ Se entiende por operación virtual la tramitación de dos pedimentos promovidos en la aduana (sin necesidad de presentar los bienes) uno para el exportador indirecto y el otro pedimento para el receptor de la mercancía, manteniendo el régimen temporal.

Finalmente, la base gravable de los impuestos que deben pagarse, están establecidas en la Ley Aduanera, la cual establece: "La base gravable del impuesto general de importación será el valor en aduanas de las mercancías, determinado conforme al método de valor de transacción y entendiéndose por este método, el precio pagado o por pagar de las mercancías a importar en el lugar de entrada a nuestro país".⁶⁵ Esto significa, que el valor que haya pagado el importador directo por sus bienes, considerando los gastos por fletes, seguros, maniobras, etc, es la base del impuesto.

Los importadores de bienes o insumos originarios del TLCAN, para quedar exentos el impuesto o arancel, deben manifestar y demostrar el origen de los bienes en el pedimento de entrada (A2 o H2), o en el pedimento correspondiente para el pago de los aranceles, ya sea, el pedimento de retorno o exportación, el pedimento complementario o el pedimento virtual de exportación indirecta. El pedimento de exportación se presenta si no hay acreditamiento, el pedimento complementario si hay impuestos por acreditar, o en su caso, el pedimento virtual de exportación indirecta si se opta por transferir los bienes transformados.

Considerando que el TLCAN reducirá a cero los aranceles pagados en los flujos comerciales entre Estados Unidos y México, entonces la intensidad del impacto dependerá de la magnitud de la reducción implicada. Con esta significativa reducción arancelaria a los productos importados, la competitividad de las empresas comerciales ubicadas en la frontera mexicana está por debajo de las empresas fronterizas de Estados Unidos, como ya se mencionó, este país mantiene aranceles muy bajos para casi todos los productos procedentes de la mayor parte del mundo.

⁶⁵ Ver Ley Aduanera y Reglamento 2002, artículo 64.

La reducción de 5 a 0 por ciento de los aranceles del impuesto general de importación principalmente, para todos los países con los que México tiene acuerdos comerciales o que están integrados en los acuerdos multilaterales de comercio (salvo China) ha afectado al comercio local, ya que una gran parte de los productos chinos ingresan a Estado Unidos con un pago muy bajo de aranceles y son fáciles de adquirir por parte del consumidor mexicano cruzando la frontera.

3.2.2 Las Reglas de Origen en la IME

El segundo efecto del TLCAN se refiere a las reglas de origen, se dice que el TLCAN desincentivaré relativamente a la industria maquiladora que no pueda cumplir con las reglas de origen. Es decir, que el TLCAN beneficiará relativamente a la industria maquiladora de origen estadounidense o altamente integrada a la economía estadounidense. El beneficio es de una naturaleza relativa porque el TLCAN no implica un aumento sustancial en los aranceles pagados por la industria maquiladora del resto del mundo, pero sí otorga una ventaja relativa a la industria maquiladora de América del Norte.

Las reglas de origen son normas creadas por los gobiernos y/o agrupaciones comerciales de países para definir el origen, procedencia o nacionalidad de las importaciones que se introducen en un determinado país. Su existencia obedece a la necesidad que tienen los países receptores de determinadas importaciones, de reconocer el origen económico de una mercancía, sobre todo cuando ésta compite o pone en peligro determinados bienes de procedencia nacional. Las reglas de origen constituyen el instrumento por excelencia para limitar los privilegios derivados de esquemas comerciales preferenciales exclusivamente a los miembros con derecho a ello.

Las reglas de origen que se negociaron a instancia de los Estados Unidos y como respuesta a la creciente inversión de capital japonés en el país, representan un factor importante, ya que son salvaguardas contra terceros países, particularmente son un obstáculo para Japón y Europa, que consideran los porcentajes de contenido nacional muy altos. Sin embargo, al interior de cada sector de la industria maquiladora tendrá un proceso singular para la utilización de insumos nacionales; por ejemplo en las actividades de la electrónica, las empresas que importan insumos de origen asiático tendrán que modificar las estrategias en sus redes de abastecimiento para utilizar los insumos nacionales.

Una parte considerable de la producción del sector maquilador (comparada con las exportaciones totales de México) cumple con el mínimo de 51% del contenido regional cuando se suma el valor local agregado de las maquiladoras y sus compras de insumos de México, Canadá y Estados Unidos. El grado de cumplimiento de las reglas de origen varía según el sector. Por ejemplo, las maquiladoras de alimentos tienen un contenido mexicano superior al 60% y cumplen con las reglas de origen sin tomar en cuenta los insumos de Canadá o Estados Unidos. Sin embargo los otros sectores de las maquiladoras no presentan esta situación, en particular los de electrónicos y automóviles.⁶⁶

El TLCAN establece que algunos insumos deben ser de origen norteamericano, ya que se consideran estratégicos para la elaboración de ciertos productos, como es el caso de los televisores: se estableció que deben contener cinescopios hechos en Estados Unidos. Las compañías asiáticas que manufacturan televisores utilizando plantas de ensamble en la frontera norte de México, reaccionaron ante esta regla de origen con dos estrategias: realizando nuevas inversiones en plantas de producción en Estados Unidos y cambiando sus proveedores asiáticos por proveedores estadounidenses. Las empresas coreanas Samsung y Daewoo

⁶⁶ Mercado, Alfonso. *op.cit.*, p. 777.

construyeron en Tijuana y Mexicali, respectivamente, plantas para producir tubos de rayos catódicos que antes se producían en Asia; así también, la compañía taiwanesa Delta Products construyó una planta en Nogales Sonora, que remplazará a las de China y Tailandia en donde ensamblan baterías para computadoras.⁶⁷

Otras compañías asiáticas han seguido distintas estrategias para participar del mercado norteamericano cumpliendo con las reglas de origen del TLCAN. La empresa coreana LG Electronics prefirió adquirir la planta de televisores Zenith, utilizando cinescopios manufacturados en la Unión Americana, así mismo, Hacer, de origen taiwanés, adquirió la fábrica de computadoras portátiles de Texas Instruments, en El Paso, Texas.

Estos ejemplos entre otros, muestran de alguna manera, que las reglas de origen pactadas en el TLCAN han propiciado un aumento en el número de empresas asiáticas dentro del programa de producción compartida. Lo que ha facilitado que estas empresas aumenten el consumo de insumos intermedios de origen norteamericano, en aras de minimizar los impuestos causados en partes producidas fuera del área del TLCAN.

Las reglas de origen del TLCAN para los bienes manufacturados varían de un producto a otro, pero en la mayoría de los casos hay incentivos para que las empresas identifiquen su producto de origen norteamericano. En algunos casos como en la ropa, autopartes y televisores, las reglas especifican que ciertos componentes deben fabricarse en América del Norte. Esto ha alentado a las empresas europeas y asiáticas a tener proveedores en Norteamérica.

⁶⁷ "TLC y maquiladoras", en *Expansión*, Vol. XXIX, México, octubre 8, 1997, p. 51.

La falta de proveedores locales de insumos es una de las principales causas de que las maquiladoras no utilicen insumos mexicanos. Existen diversas causas que impiden que un proveedor entre al mercado de las maquiladoras, como la falta de competitividad, los problemas financieros y la incapacidad para lograr la certificación técnica necesaria, que puede ser muy rigurosa, particularmente en la industria electrónica. Por tales razones entre otras, las maquiladoras han optado por la producción "interna" con algunos insumos importados y que en algunos casos se realiza con proveedores locales con capital extranjero (como es el caso de las plantas japonesas de aparatos electrónicos de Tijuana).

De acuerdo a una investigación en 1997, de las plantas asiáticas ubicadas en San Diego-Tijuana, se determinó que casi una quinta parte de los insumos físicos para la producción se adquirió en la localidad y que aproximadamente la mitad del valor de esos insumos provenía de países miembros del TLCAN. Las plantas más grandes tenían un mayor índice de suministro local que las pequeñas, entre los insumos obtenidos localmente predominaron los componentes genéricos (40%) que los esenciales (11%). Las plantas recurrieron poco a los proveedores mexicanos debido a que son filiales de proveedores asiáticos que se han establecido en la región.⁶⁸

Para determinar el origen de los insumos, para efectos de estas preferencias y exenciones, se hace a través de el certificado de origen, es un documento en el que formalmente se manifiesta que un producto es originario del país o de la región y que por lo tanto, puede gozar del trato preferencial arancelario y es emitido por una entidad o persona autorizada, con base a los acuerdos internacionales suscritos por México.

⁶⁸ Douw, Wiw, Boudewijn Koops. "Estrategias de suministro de las plantas de origen asiático en San Diego-Tijuana", en Comercio Exterior, Vol. 49, No. 9 Bancomext, México, Septiembre 1999, p. 784.

Este documento, debe presentarse en la aduana de entrada o importación y declararse en forma especial en el pedimento correspondiente si se pretende pagar menos aranceles o evitar el pago de cuotas compensatorias. Hasta antes de la entrada en vigor del artículo 303, las empresas Pitex y Maquiladoras del país, no tenían porque presentar documento alguno, ni declarar en forma especial el origen de los insumos.

La regla de origen en la actualidad obliga a que todo bien exportado contenga un porcentaje determinado del valor agregado local, lo cual significa que incorpore un cierto número de insumos nacionales o regionales a la producción y que el costo de fabricación sea realizado en el país o en la región. El cálculo de valor de contenido regional se establece en el anexo 401 del TLCAN.

La determinación del valor regional es altamente complejo y esto da pie a que uno o alguno de los países aproveche la posible ineficacia de las autoridades para calcularlo. La forma en que las reglas de origen son actualmente aplicadas tienden a crear una política corporativa regional en la cual son las grandes empresas las que dictan a quiénes compran y qué región favorecen. El cálculo del valor regional es tan técnico que esto produce abusos y discriminaciones aun al interior de un bloque comercial.

Los productos originarios o que califican como tal, son aquellos cuya integración alcanza a cumplir con la Regla de origen, aquellos que tienen menos participación de insumos no originarios; los productos no originarios, por lo tanto, son aquellos que tienen más alta participación de partes extraterritoriales y, por lo tanto son los más afectados en cuanto a este impacto económico.

Por otro lado, los productos que más posibilidades tienen de reducir el costo de los impuestos en México, son aquellos que no alcanzan a cumplir con la Regla de

origen (porque tienen mayor participación de insumos no originarios), en virtud de que estos productos son los que pagan o seguirán pagando impuestos en Estados Unidos o Canadá por no tener acceso a las preferencias arancelarias; en contrario, los productos que no podrán acreditar o reducir impuesto alguno en México son los ORIGINARIOS que están exentos totalmente de impuestos de importación en los Estados Unidos o Canadá porque así fue pactado.

Con lo anterior, podemos decir, que la exportación a Estados Unidos o Canadá es lo que determina la obligación del pago, independientemente si los productos llevan o no consigo el certificado de origen, si se tiene o no preferencias arancelarias, por el simple hecho de exportar a cualquiera de estos dos países, el impuesto causado por la importación de insumos no originarios, debe pagarse, pudiéndose reducir en la medida que el producto de exportación pague impuestos de importación en los Estados Unidos y Canadá.

3.2.3 Disposiciones sobre Devolución de Impuestos (Drawback)

La exención o devolución de aranceles de importación, conocido como “drawback” ha sido la característica principal del régimen de la industria maquiladora de exportación en México. Sin embargo, a raíz de las disposiciones del TLCAN con respecto a insumos no originarios de la región empleados para la manufactura de mercancías cuyo destino de exportación sea Estados Unidos o Canadá, las maquiladoras no podrán gozar de este tratamiento arancelario.

Este es otro efecto del artículo 303 del TLCAN el cual se refiere a las disposiciones sobre devolución de impuestos el cual dice “Restricciones a la devolución de aranceles aduaneros sobre productos exportados y a los programas de diferimiento de aranceles aduaneros” así como lo especificado en el Anexo

303.7. Lo que interesa destacar de dicho artículo y su anexo es que a partir del día primero de 2001 la devolución o diferimiento de aranceles aduanales para mercancías subsecuentemente exportadas se limita a la cantidad que resulte menor entre los montos totales a pagar en cualquiera de las partes involucradas.⁶⁹

“... ninguna de las Partes podrá rembolsar el monto de aranceles aduaneros pagados, ni eximir o reducir el monto de aranceles aduaneros adeudados, en relación con un bien importado a su territorio... en un monto que exceda al menor entre el monto total de aranceles aduaneros pagados o adeudados sobre la importación del bien a su territorio, y el monto total de aranceles aduaneros pagados a otra parte en relación con el bien que se haya posteriormente exportado al territorio de esa otra parte”.

La eliminación del tratamiento drawback es una disposición del artículo 303 del TLCAN. Estados Unidos y Canadá dejaron de otorgar tratamiento de drawback con relación a su comercio bilateral en 1996, mientras que México tuvo que hacer lo mismo con respecto a su comercio con Estados Unidos y Canadá a partir del 2001.

Las disposiciones de devolución de impuestos se encuentran contempladas en el llamado programa *Drawback*, el cual fue creado en 1985, es un instrumento por medio del cual se reintegraba al exportador el valor de los impuestos causados por la importación de materias primas, partes y componentes, empaques y envases, etc, que son incorporados al producto exportado, o por la importación de mercancías que se retornan al extranjero en el mismo estado que fueron importados.⁷⁰

⁶⁹ Zepeda, Eduardo (coord.), Diana Alarcón, Alberto Godinez. El régimen de zona libre en la frontera norte: Evaluación del impacto de su modificación, Depto de Estudios Económicos, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, Baja California, 1994. p. 5.12

⁷⁰ Secretaría de Economía, “Decreto que establece la Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores (Drawback)”, Diario Oficial de la Federación, 11 de mayo de 1995.

Sin embargo, el gobierno mexicano ya no puede seguir apoyando a sus exportadores con los tradicionales esquemas de importación temporal y devolución de impuestos, salvo que el beneficio fiscal se limite en una proporción sujeta a lo que se denomina “el menor de los impuestos”: el impuesto de importación mexicano de los insumos no originarios y el impuesto de importación de Estados Unidos y Canadá de los bienes exportados por México.

La eliminación del drawback significa que la importación de insumos no originarios del TLCAN que utilizan las maquiladoras para producir sus artículos de exportación para Estados Unidos o Canadá estarán sujetos al pago de aranceles en México (la tasa del impuesto general de importación o de la Nación Más Favorecida, NMF). Las tasas de importación NMF en México pueden ser hasta de un 35%, lo que podría tener repercusiones negativas para empresas maquiladoras cuyas operaciones dependen en gran medida de la importación de insumos no originarios de la región, ya que tendrán que pagar los aranceles de importación por dichos insumos, mientras que los insumos originarios de Estados Unidos y Canadá podrán continuar ingresando a México libres de arancel.

Es importante destacar que el tratamiento del drawback continua vigente para las importaciones de insumos originarios del TLCAN y para insumos no originarios de la región que eventualmente se exporten a países fuera de la región del TLCAN. Otras excepciones con respecto a la eliminación del drawback aplicarán a productos textiles y de la confección conforme a disposiciones en el TLCAN; así como a las importaciones temporales de mercancías procedentes de Estados Unidos o Canadá que se sometan a procesos de reparación o alteración; y de la re-exportación de productos originarios de la región del TLCAN en la misma condición.

Como ya se mencionó, de acuerdo con el artículo 303, cuando se trate de insumos y componentes originarios de países no TLCAN e incorporados a exportaciones a Estados Unidos y Canadá, el régimen de importación temporal se modificará, de manera tal que el gobierno del país al cual se realiza la importación temporal de insumos, sólo podrá exentar sobre éstos la menor de las dos cantidades siguientes:

1. La suma de aranceles pagados o adeudados a México por concepto de la importación de los insumos de países no originarios de la región del TLCAN utilizados en la manufactura del producto terminado para exportación, ajustada de acuerdo a la inflación a partir del mes de su importación; o
2. La suma de aranceles pagados o adeudados a Estados Unidos o Canadá por concepto de la importación de los productos terminados que sean exportados hacia dichos países.

Este procedimiento se ejemplifica en el siguiente cuadro:

Arancel determinado En México por insumo "X" Importado del Japón	Arancel pagado en EUA por el producto final "Y" exportado de México	Monto de Aranceles que se exenta, conforme a TLCAN	Monto de aranceles a pagar en México por insumo "X" importado del Japón
\$11	\$2	\$2	\$9
\$5	\$6	\$5	\$0
\$5	\$0	\$0	\$5

La empresa maquiladora o PITEX importada temporalmente a México de un tercer país un insumo que tiene un arancel de \$11 (primera columna) que es incorporado a un bien final que se exporta a un país miembro del TLCAN y cuyo arancel es de \$2 (segunda columna). Al aplicar el mecanismo establecido en el TLCAN a dicha empresa, al exportador el bien final le podrá ser exentado el menor de los dos aranceles señalados, que en este caso es de \$2 (tercera columna), por lo que sólo pagará en México el monto del arancel resultante una vez aplicada la exención

que en este caso es de \$9 (cuarta columna). El mismo procedimiento deberá aplicarse a los dos ejemplos que se señalan en el cuadro y que deberá aplicarse a cualquier operación que implique la importación temporal de insumos de terceros países que sean incorporados a bienes finales que se exporten a Estados Unidos o Canadá.⁷¹

Como se podrá observar, la formula para cumplir con esta disposición es muy compleja. Los exportadores estarán obligados a actualizar a través de los procedimientos aduanales adicionales, el monto de los impuestos de importación de los bienes no regionales al momento en que se aplique la formula y se hagan efectivos los impuestos, sacrificando con ello la simplificación administrativa.⁷²

Para ejemplificar el impacto sobre la devolución de impuestos, tenemos que si una maquiladora importa artículos por los que generalmente tendría que pagar 5 000 dólares de aranceles de no existir el decreto sobre maquila. Las importaciones están incorporadas en un producto acabado que se exporta a Estados Unidos, donde normalmente se pagan 1000 dólares por derechos aduanales. Con las normas anteriores al 2001, México podía diferir 5 000 dólares de derechos aduanales completos, pero con las normas vigentes, sólo podrá diferir 1000 dólares (el menor de los impuestos). En efecto, el aumento en aranceles que pagará el importador será de 4 000 dólares.

Es decir, México reducirá los impuestos que se le deban pagar por concepto de la importación de insumos originarios fuera de la región por una cantidad equivalente a la cantidad menor que se le deba a México o al otro país miembro del TLCAN. Si los impuestos de importación que recauda el país hacia donde se exporta el

⁷¹ Secretaría de Economía, "Industrias Maquiladoras de Exportación y Programas Pítex". Subsecretaría de Normatividad y Servicios y el Comercio Exterior, México, 2001, p. 2.

⁷² Vázquez T, Héctor. "Los problemas y consecuencias del Art. 303 del TLCAN", en *El Financiero*, México, Diciembre 11, 2000, p. 42.

producto terminado son más altos que los impuestos de importación en México, no se le deberán impuestos a México por concepto de la importación de los insumos no originarios. Sin embargo, si los impuestos de importación de los insumos en México son más altos, es posible que México pueda o no eximir o reducir los impuestos que se le deban, dependiendo de la cantidad de impuestos adeudados al otro país TLCAN por la importación del producto terminado.

3.2.4 Disposiciones sobre Medidas Compensatorias

Uno de los principales objetivos de la política comercial del país es proteger el comercio exterior mexicano de las importaciones realizadas con prácticas desleales de comercio, como subsidios, subvenciones o medidas tendientes a monopolizar el mercado mexicano.

El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC entró en vigor en 1995, y establece que los beneficios de exenciones arancelarias para la importación de maquinaria y equipos deberán ser eliminados cuando estén condicionados a la exportación temporal, es decir, al amparo de un Programa de Diferimiento de Aranceles (Maquiladora o Pitex), quedando como única ventaja, el diferimiento del Impuesto al Valor Agregado (IVA) por concepto de la importación.

El TLCAN establece en su artículo 303.2 ...Ninguna de las partes, a condición de exportar, podrá reembolsar, eximir, ni reducir:

- (A) Las cuotas antidumping o Compensatorias que se apliquen de acuerdo con las leyes internas de una parte y no sean incompatibles con las disposiciones del capítulo XIX, "revisión y solución de controversias en materia de cuotas antidumping y compensatorias";

Las cuotas compensatorias en México han tenido una singular utilización: más de 500 fracciones arancelarias de un total de 11 400 están gravadas con esta cuota especial. El principal factor que se toma en cuenta para la aplicación de las cuotas compensatorias es favorecer al consumidor final, sin embargo, estas medidas se aplican con tanta rigurosidad que terminan afectando a quien quieren proteger.⁷³

Las cuotas compensatorias son escasamente pagadas, ya que al imponerse se hace menos atractiva la importación. Cuando México aplicó cuotas compensatorias a productos chinos, dejaron de exportarse directamente a México y se suplieron con otros productos provenientes de otros países asiáticos. En el Diario Oficial del 14 de febrero del 2002 se establece la eliminación de cuotas compensatorias a productos como vajillas, piezas de porcelana, carriolas y calzado, entre otros, con fechas de vencimiento el 25 de mayo de 2002, el 8 de septiembre de 2002 y el 30 de diciembre de 2002.

Los productos de origen asiático, principalmente de China tienen un gran efecto comercial en México, ya que por sus precios de exportación son los de mayor competitividad para el comerciante fronterizo y por su bajo valor en el mercado de América del Norte. Otro factor importante, es que el costo de la importación de estos productos a México es más elevado, que en Estados Unidos, aun incluidos los precios de transporte y los derechos aduanales correspondientes.

La anterior Secretaría de Comercio y en general el gobierno mexicano, se vio presionado por el sector maquilador, en referencia a la aplicación de cuotas compensatorias a las importaciones temporales, por lo que al haber evaluado diversos puntos sobre las importaciones temporales de insumos y componentes, en las investigaciones de daño de esos productos, determinaron que las cuotas

⁷³ Romero, Miguel A. *op.cit.*, p. 676.

compensatorias establecidas en las resoluciones emitidas no se aplicarían en el 2001 a las importaciones temporales.⁷⁴

Las cuotas compensatorias a las que se sujetan las importaciones de los bienes no originarios del TLCAN cuando se exporten a Estados Unidos o Canadá, sólo aplican cuando estén llamadas específicamente para el régimen aduanero aplicable, mientras que si se importan de forma definitiva siempre se aplican. Cuando los bienes se importan bajo el régimen temporal por maquiladoras o Pitex, sólo aplicarían cuando las cuotas estén llamadas para este régimen. Sin embargo, actualmente no se han publicado cuotas compensatorias específicas para el régimen temporal, por lo que hasta el momento, no debe pagarse cuota alguna. Las cuotas compensatorias, sólo se han publicado oficialmente para la importación definitiva.

Resumiendo, aún cuando el artículo 303.2 del TLCAN establece la obligación de no reducir, eximir o exentar las cuotas compensatorias aplicables a los productos importados que se destinen a la fabricación o elaboración de productos que se exporten a los países del TLCAN, éstas no son aplicables para el caso de México. Sin embargo, es posible que algunas cuotas compensatorias que se investiguen y establezcan a partir del 2001, afecten a las importaciones temporales.

⁷⁴ Jiménez, Juan. "Cuotas Compensatorias", en <http://www.pwcglobal.com>

3.3 Efecto de los Programas de Promoción Sectorial (PROSEC) en la IME.

La entrada en vigor del artículo 303 del TLCAN causó mucha preocupación en la industria maquiladora y en el gobierno durante los últimos años, ya que se temía que, en consecuencia, la inversión en el sector de las maquilas se desvaneciera. Así que, en 1999, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), actualmente Secretaría de Economía, anunció que elaboraría Programas de Promoción Sectorial (PROSEC) para amparar la importación exenta de aranceles por maquiladoras de productos provenientes de países no miembros del TLCAN.

Los PROSEC son un instrumento dirigido a personas morales productoras de determinadas mercancías, mediante los cuales se les permite importar con arancel ad-valorem preferencial (Impuesto General de Importación) diversos bienes para ser utilizados en la elaboración de productos específicos, independientemente de que las mercancías a producir sean destinadas a la exportación o al mercado nacional. Estos programas se establecieron en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000, reformado el 1 de marzo, 18 de mayo, 7 de agosto y 31 de diciembre de 2001.⁷⁵

Los Prosec permiten a los solicitantes que reúnan los requisitos – tanto maquiladoras como no maquiladoras – obtener aranceles reducidos, de entre el 0% y el 5%, con el objeto de allegar insumos para la producción a precios competitivos a nivel mundial y estimular la productividad y el cambio tecnológico en las empresas. Con el objetivo de no perjudicar a las importaciones de terceros países que se incorporan a las exportaciones a los países del TLCAN, se reformó

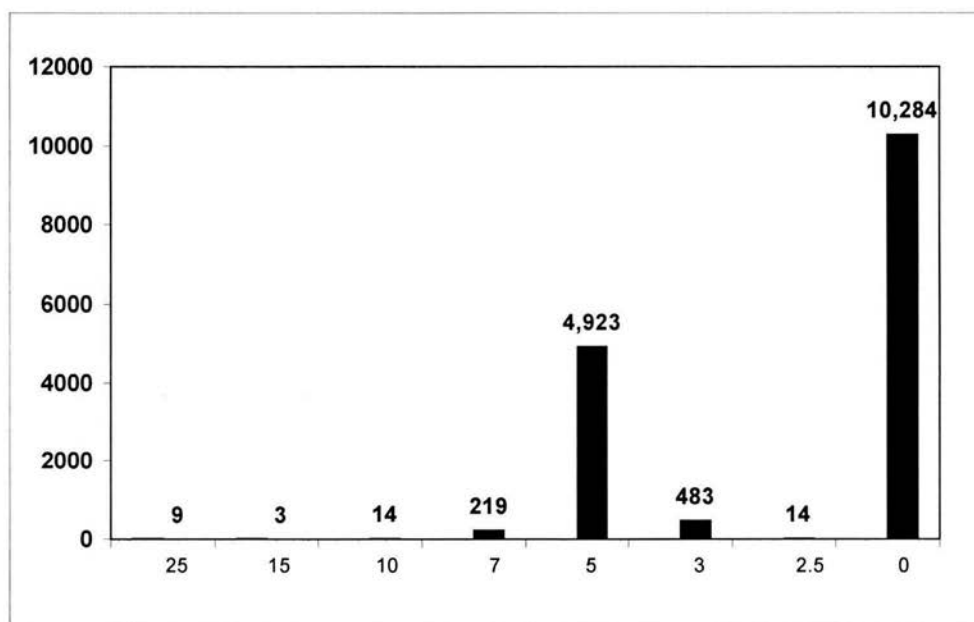
⁷⁵ Secretaría de Economía. "Programas de Promoción Sectorial", en <http://www.economia.gob.mx>

y redujo significativamente el arancel general de importación, es decir, los Prosec estipulan de manera unilateral el nuevo arancel general de importación.

Bajo estos esquemas, se les permite a las maquiladoras importar insumos provenientes de países ajenos al TLCAN sin el pago de aranceles. Se dice que los Prosec responden al artículo 303 del TLCAN en materia de aranceles, constan de 22 sectores⁷⁶ y de aproximadamente 15 949 fracciones arancelarias, cuyos aranceles varían de 25 a 0 por ciento, aunque para el 98.5% de las fracciones fluctúan entre 0 y 5 por ciento.

Gráfica 4

FRACCIONES Y SU RESPECTIVO ARANCEL SEGÚN LOS PROSEC



Fuente: *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 2002.

⁷⁶ Eléctrico; electrónica; mueble; juguetes, juegos de recreo y artículos deportivos; calzado; minería y metalúrgica; bienes de capital; fotografía; maquinaria agrícola; industrias diversas; químico; manufacturas de caucho y plástico; siderúrgica; productos farmoquímicos, medicamentos y equipo médico; transporte, excepto sector automotriz; papel y cartón; madera; cuero y pieles; automotriz y autopartes; textil y confección; chocolates dulces y similares, y café.

Los beneficios de los Prosec se limitan a los bienes importados contenidos en el sector que se trate; las empresas pueden inscribirse en más de un sector, siempre que produzcan mercancías clasificadas en diferentes sectores. Todas las empresas, incluyendo maquiladoras que buscan importar bajo el Prosec requieren presentar una solicitud por producto y su respectivo sector a la Secretaría de Economía (SE), la cual procederá si la empresa está al corriente en su pago de impuestos. Las publicaciones de los Prosec fueron muy escasas, lo que generó que muchos importadores no contaran con la autorización al momento de sus primeras importaciones.

Como ya se mencionó, el arancel establecido para las respectivas importaciones sustituye, en términos prácticos, al arancel general de importación vigente y lo pueden solicitar las empresas cuyas importaciones provengan de países con los que México tenga o no tratados comerciales; y en caso de que las importaciones provengan de países del TLCAN o de otros con los que México tenga tratados comerciales, las empresas pueden pagar el arancel inferior entre lo establecido en su respectivo tratado comercial y los Prosec.

Cabe destacar que los Prosec afectaron al 53.79% de las importaciones totales de México en 1999, así como el 60.01% de las importaciones temporales y el 45.90% de las importaciones definitivas de países sin incluir a Estados Unidos, es decir, una gran parte de las importaciones definitivas de terceros países ingresan a México con un arancel inferior al que existe actualmente. Lo anterior es grave, ya que no responde a los crecientes consensos de empresarios, académicos e incluso los propios planteamientos gubernamentales, de integrar los procesos de exportación con las empresas locales de menor tamaño.⁷⁷

⁷⁷ Dussel, Enrique. "El Programa de promoción sectorial, Prosec: incertidumbre e irresponsabilidad", en *Reforma*, México, Octubre 25, 2000, p.6A.

El Prosec, si bien permite perpetuar las actividades de las importaciones temporales con nullos o mínimos aranceles, no responde plenamente a las expectativas de estas empresas, ya que en muchas ocasiones si tendrán que pagar un arancel de importación que antes no grababan.

De acuerdo con datos de Bancomext, el valor de las importaciones de las fracciones incluidas en los Prosec fue de 91 682 millones de dólares en 1999, lo que equivale a 73.59% del valor de las importaciones registradas por fracción ese mismo año. De ese monto, 52 930 millones de dólares corresponden al valor de las importaciones temporales, mientras que 38 752 millones al de las definitivas. Por su origen las fracciones establecidas en los Prosec provienen en 75.74% de los socios de México en el TLCAN y el restante 24.26% del resto del mundo.⁷⁸

Dentro la estructura arancelaria de los Prosec, predominan las fracciones libres de arancel: el correspondiente para el total de las fracciones y de las que no se repiten representa 65 y 89 por ciento, respectivamente, como se muestra en el cuadro 13.

⁷⁸ Álvarez, José L, Enrique Dussel. "Causas y Efectos de los programas de promoción sectorial en la economía mexicana", en Comercio Exterior, Vol. 51, No. 51, Bancomext, México. Mayo 2001, p. 450.

CUADRO 13
ARANCELES DE LOS PROSEC POR FRACCION

Arancel	Fracciones	Fracciones "únicas"
0	10 284	4 861
2.5	14	-
3	483	257
5	4 923	322
7	219	12
10	14	9
15	3	6
25	9	-
Total	15 949	5 467

Fuente: Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 2000, y SIC-M Bancomext.

Como contraparte a los beneficios de los prosec, se argumenta que se afectó al resto de las importaciones temporales, y en particular a la planta productiva nacional. Las empresas y los sectores afectados son todos aquellos fabricantes nacionales de los mismos productos, que se enfrentan a los importados con menores aranceles. Por ejemplo, algunos productos pagaban un arancel de 15% con la TIGI, 7.5% con el TLCAN, el cual quedó en cero en la mayoría de los casos de los prosec, como se puede observar, éstos permiten una disminución arancelaria mayor que la que se negoció en el TLCAN, por lo que muchas mercancías importadas, compiten actualmente con importaciones más baratas, lo que afecta a muchas empresas de forma negativa.

"...los prosec agravarán la "maquilización" de la industria mexicana al destruir las cadenas productivas y permitir sólo a ciertas empresas importar insumos de cualquier parte para usarlos no sólo en productos de exportación, sino también para el mercado interno, los prosec son un ataque contra las pequeñas y medianas empresas, para las cuales no se tiene previsto apoyo alguno que

compense las asimetrías. Tendrán que comprar con insumos a través de comercializadoras y competir con compañías que gozarán de eliminación de aranceles".⁷⁹

Si bien, los proseg resuelven en gran parte el problema del artículo 303, ocasionan otros, tales como un trato discriminatorio para las micro, pequeñas y medianas empresas, que en la práctica difícilmente tienen acceso a los aranceles preferenciales de los proseg; así como también un trato discriminatorio para los exportadores indirectos actuales o potenciales, con lo que es más difícil la integración nacional de la industria exportadora.

Es importante destacar, que los proseg permiten importar con arancel cero insumos de países con los que ni siquiera nuestro país tiene tratados comerciales, los que se benefician de dichos programas ya no van a necesitar tratados porque podrán entrar a México con tasa cero. La preocupación, se torna entonces, de que muchas empresas exportadoras prefieran los insumos importados con arancel muy bajo o nulo sobre los nacionales, lo que ocasionaría terminar de desplazar a los proveedores mexicanos (exportadores indirectos), ocasionando repercusiones en el empleo, ya que dichos insumos se usarían no sólo para fabricar productos de exportación, sino que podrán quedarse en el mercado interno.

Por otro lado, para evitar que el aumento en los impuestos pagados en México significara una doble tributación, se firmó con el gobierno de Estados Unidos en 1999, un acuerdo mutuo entre ambos países al amparo del tratado de doble tributación, el cual entró en vigor a partir del 2000. Dicho tratado contiene una disposición que establece que los residentes de Estados Unidos pueden ser gravados en México como establecimientos permanentes si realizan actividades por medio de empresas maquiladoras.

⁷⁹ Correa, Mota. "programas sectoriales, otro paso a la maquilización: ANIERM", en <http://www.jornada.unam.mx/2000/nov/00/001108/020nleco.html>

3.4 Comportamiento de la IME (2000-2002)

La IME ha experimentado un retroceso desde el último trimestre del 2000, el cual ha sido el más severo desde 1965 cuando se instauró el programa gubernamental orientado a promover el establecimiento y operación de esta industria con base en capitales foráneos. La IME enfrenta actualmente una situación difícil debido a dos factores, uno externo y el otro interno, el primero tiene que ver con el desfavorable entorno mundial y; el segundo, a una menor competitividad a nivel nacional.

Entre 1994 y 2000 la IME registró un crecimiento promedio anual de 27.5% en sus exportaciones, sin embargo en 2001 y 2002, el lento ritmo de recuperación de la economía estadounidense se tradujo en sólo avances de -3.3% y -1.8% respectivamente, de las ventas externas mexicanas, del número de establecimientos y del valor agregado e inversión extranjera directa. Este comportamiento se atribuye a un estrecho vínculo de la IME con la economía de Estados Unidos.

El otro factor que ha contribuido al retraso de su recuperación ha sido la pérdida de competitividad, es decir, el incremento real de los salarios de la industria no ha venido acompañado por aumentos en la productividad en igual o mayor magnitud, lo que ha reducido los márgenes de utilidad de las empresas. El impacto de la recesión mundial, aunada a la pérdida de competitividad nacional, Baja California, Sonora, Chihuahua (entidades donde se concentra mayor cantidad de fabricas), se vieron seriamente afectadas por la baja exportación de sus productos y el consecuente desempleo.

El mayor dinamismo en el crecimiento del empleo fue entre 1995 y 2000 con una tasa media de 13.9% por año, sin embargo, el empleo en su planta productiva pasó de 1, 339 millones de personas en octubre de 2000 a 1, 070 millones en abril

de 2002, lo que significó una reducción de 368, 000 plazas. Así mismo el número de establecimientos se redujo de 3, 665 en octubre de 2000 a 3, 316 en abril de 2001, año en que se dio el cierre de 339 empresas, más un número indeterminado de establecimientos que disminuyeron el uso de su capacidad y/o jornadas de trabajo para evitar el cierre definitivo.

El Consejo Nacional de la Industria Maquiladora (CNIME) estima que el cierre de empresas se concentró en sectores específicos: en la maquila de prendas de vestir, salieron del país 300 establecimientos, en la de accesorios, eléctricos y electrónicos cerraron 60, al igual que en la de ensamble de muebles. Las caídas se deben a una menor utilización de mano de obra y a la cancelación de programas en establecimientos ubicados en los estados fronterizos dedicados a la producción textil, confección de prendas de vestir, entre otras.

El fortalecimiento del peso frente al dólar ha tenido un efecto negativo en la competitividad sectorial, especialmente en ramas intensivas en el uso de mano de obra, en la cual entre abril de 2001 y ese mes del 2002 cesaron operaciones 293 plantas y se redujo el empleo en 52 200 plazas. Durante el resto del 2002 , desaparecieron o emigraron 119 plantas. Los mayores ajustes se presentaron en la producción de artículos de madera; prendas de vestir y material eléctrico y electrónico.⁸⁰

⁸⁰ Datos proporcionados por ANIERM

De acuerdo a un estudio realizado por Jorge Carrillo, de diciembre de 2000 a octubre de 2002, hubo una pérdida de 424 establecimientos, 250 000 empleos y 2090 millones de dólares. Una parte de los establecimientos cerraron definitivamente; y otra "emigró" a China y a varias naciones de Asia (Vietnam, entre otras) y de Centroamérica y el Caribe en donde los costos laborales son más reducidos; en esta última región las empresas textiles y de ropa que exportan a Estados Unidos reciben un trato arancelario preferencial de esa nación desde el año 2000, similar al del TLCAN, al amparo de la denominada iniciativa de la Cuenca del Caribe.

En especial muchas maquiladoras se han trasladado a China, quien les ofrece exenciones fiscales hasta por cinco años con opción a diez, subsidios para la capacitación de personal, disponibilidad de instalaciones y terrenos sin pagar renta por un período determinado, infraestructura e insumos a bajo precio y una de las manos de obra más baratas del mundo.

Panasonic, Samsung, Tyco y otras compañías que tienen plantas en el norte del país han empezado a cerrar líneas de producción en México para llevarlas a China, donde los bajos costos y las exenciones resultan más atractivas que la ventaja de estar a un lado del principal mercado del mundo: Estados Unidos. De acuerdo con información de Banamex-Citigroup, establecer una planta siderúrgica cuesta 40 por ciento menos que en cualquier otra parte del mundo.⁸¹

Las empresas foráneas que se establecen en China no sólo cuentan con costos de mano de obra reducidos, también de diferentes beneficios fiscales. Los costos promedio de la mano de obra en líneas maquiladoras en México, incluyendo beneficios sociales, fueron alrededor de 2.31 dólares por hora, en el 2001, superiores a los de China (0.43), Indonesia(1.19) o Filipinas (1.30), en Asia y Haití

⁸¹ "Maquiladoras cierran puertas en México para trasladarse a China: 5 mil podrían irse", en La Jornada, México, 12 de Julio, 2002, p. 25.

(0.88); República Dominicana (1.53); el Salvador (1.54); Guatemala (1.37) y Honduras (1.31); en el Caribe y Centroamérica, entre otros países maquiladores competidores.

En este sentido, la IME enfrenta un reto inmediato de mantener, y en diversos sectores su competitividad para enfrentar a nuevos jugadores que pueden arrebatarle una porción de sus mercados, en este caso, China entre otros, que hoy día concentra buena parte de su producción fabril en labores de mano de obra intensiva, y con su reciente ingreso a la Organización del Comercio, empieza a mejorar su productividad y a incursionar en producciones basadas en tecnologías avanzadas, aunado a la perseverancia de su mano de obra, están convirtiendo a su planta productiva en un poderoso rival, que está empezando a preocupar a muchas empresas del mundo.

De acuerdo con artículos publicados por la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM), la capacidad productiva y exportadora de China es mayor a la mexicana, además con los procesos de relocalización hacia ese país se presenta un crecimiento potencial en sus exportaciones hacia los mercados de Estados Unidos y la Unión Europea, aumentando la amenaza de pérdidas de participación en el mercado estadounidense para el sector exportador mexicano.

Los envíos de México a Estados Unidos en el 2001 representaron 11.52% del total de las importaciones de este último país, frente a 8.95% de China, destacando que la exportación de China con mayor dinamismo a esa nación coinciden con la de los productos mexicanos, con la diferencia de que para México, Estados Unidos representa casi 90.0% de sus ventas totales en comparación con una quinta parte para China, lo que indica que China tiene un gran potencial de exportación para incrementar su participación de mercado en Estados Unidos.

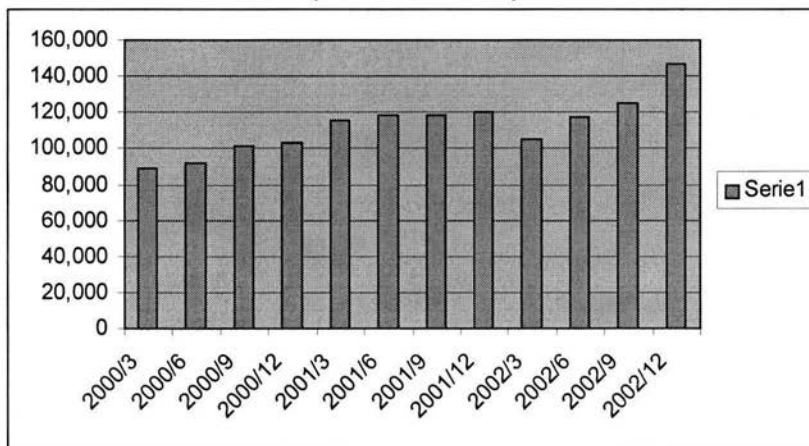
Los principales rubros de la exportación en que México y China compiten directamente en la exportación en el mercado de Estados Unidos son: equipo de telecomunicaciones, máquinas y aparatos eléctricos y electrónicos, equipo profesional y científico, vehículos y sus partes, máquinas de oficina y computadoras, manufacturas de metales, maquinaria para la industria en general, manufactura de minerales no metálicos, muebles, textiles y prendas de vestir. En sectores como calzado, textiles y juguetes, China es el principal productor del mundo.

La competitividad de la IME se ha visto también afectada debido a diversos factores como el incremento en los costos energéticos, especialmente el de la electricidad, así como también, el alza de los costos en Aduana por demoras exageradas en los cruces fronterizos de los transportes hacia Estados Unidos a raíz de la implementación de medidas extraordinarias en su revisión a partir de los actos terroristas de septiembre de 2001 y la guerra entre Estados Unidos e Irak.

La implementación de esquemas altamente burocratizados en la Aduana de México para el establecimiento y operación de las maquiladoras en la República y en los estados fronterizos; han afectado la eficiencia y rentabilidad de las plantas. La sobrerregulación que se ha impuesto en las aduanas para combatir el contrabando es evaluada como un importante obstáculo para elevar la competitividad de la IME. Además, los costos de internación de mercancías por parte de la IME a México se triplicaron en un año. A continuación se podrá observar en la siguiente gráfica que durante el 2002 los gastos por trámites aduanales en la IME han se incrementaron respecto al año 2000.

Gráfica 6

IME: Gastos efectuados por Trámites Aduanales de Importación y Exportación (Miles de Pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, Banco de Información Económica
*Subtotal Estados Fronterizos 2000-2002.

Por otro lado, la IME ha sufrido un aumento de la carga fiscal derivada de los Programas Sectoriales (Prosec). Las empresas maquiladoras pueden comprar insumos de importación fuera de la región del TLCAN vía un permiso provisional que les permite, tasas preferenciales de 0.0 a 5.0%, siempre y cuando los proveedores nacionales no cumplan con requisitos de calidad, precio y servicio en relación a los del exterior. Este rubro afecta especialmente a las empresas japonesas (70 con 50,000 empleados y obreros en el 2001), de las cuales alrededor de 20 se han retirado de México.

De acuerdo con el CNIME el año 2001 ha sido el más difícil en la historia de la Industria Maquiladora, ya que estuvo marcada por un declive en el desempleo, en la productividad y en las exportaciones. Según indicadores del INEGI, entre junio de 2001 y abril de 2002, más de 149 mil 300 empleados y obreros se quedaron sin trabajo en las plantas maquiladoras. De ellos, 121 mil eran obreros, de los que a

su vez 73 mil eran mujeres, lo que representó 60% de la cesantía causada principalmente por la salida del país de las fabricas en las que laboraban.⁸²

En general, y de acuerdo con el INEGI, la IME durante 2001 registró una caída neta de 9.2% en términos reales; comparado con el 14.9% de crecimiento del año anterior. El empleo en la IME durante el 2002 no mostró resultados favorables, ya que disminuyó 11.7% en los primeros 10 meses del 2002 respecto al mismo período de 2001. La disminución del empleo se debió a una menor utilización de mano de obra en los sectores textil, accesorios eléctricos y electrónicos y de equipo de transporte, además, de la intensificación de las jornadas laborales por el mismo salario y la contratación de personal sin ninguna prestación laboral.⁸³

Los indicadores económicos de la IME en el período 2000-2002 muestran que México está perdiendo competitividad en el fomento a las maquiladoras dedicadas a la producción de alta tecnología, en especial en el sector electrónico y en el automotriz, por falta de estímulos fiscales. "...De acuerdo con maquiladores, el Gobierno mexicano puede compensar la falta de estímulos fiscales estableciendo un esquema que reduzca los costos de estas empresas, a través de la simplificación de procesos administrativos".⁸⁴

Con base a la Ley del Impuesto sobre la Renta (ISR), desde 2000 la IME es considerada como establecimiento permanente, sin embargo esta medida no ha entrado en vigor, las maquiladoras rechazan que sus empresas sean consideradas establecimientos permanentes. "El tributar mediante el mecanismo de establecimiento permanente significaría traer el ingreso de la empresa

⁸² González, Román. "La Industria Maquiladora vive la más severa crisis de su historia", en <http://www.cimacnoticias.com/noticias/02ago/02080702.html>

⁸³ González, Román. "2002: año del desempleo para las mujeres mexicanas", en www.cimacnoticias.com/noticias/02dic/02122703.html

⁸⁴ Céspedes, Rebeca. "Pierden Maquiladoras Competitividad", en <http://www.cnime.org.mx/notascentro/00043.asp>

extranjera a México a través de una "firma virtual", por lo que las maquiladoras no están dispuestas a aceptar que la empresa matriz sea gravada. Es decir, que las autoridades hacendarias tendrían el derecho de intervenir en la contabilidad de las empresas matrices establecidas en Estados Unidos.⁸⁵

Actualmente, la IME continua tributando con base en el régimen de Precios de Transferencia, que es un mecanismo donde intervienen diversos elementos como activos e inventarios, y la autoridad hacendaria define los impuestos que debe pagar la empresa, que van de 4 a 8 por ciento de utilidad. A fin de evitar la doble tributación, existe el esquema *safe harbour* mediante el cual la compañía debe declarar cuando menos 6.9 sobre el valor de los activos o 6.5 sobre costos. Se dice que este esquema es aplicado aproximadamente por unas mil 600 plantas.⁸⁶

Ante la falta de incentivos fiscales para las maquiladoras, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) emitió un acuerdo en agosto de 2002 que favorece a las maquiladoras, el cual establece que mil 400 fracciones arancelarias de insumos que necesitan en este tipo de industria quedaron exentas de pago de impuestos. Así mismo, el 7 de agosto de 2002, se publicó un acuerdo en el Diario Oficial de la Federación, el cual permite que las maquiladoras de exportación sigan trabajando como empresas extranjeras en México, lo que evita que paguen impuestos en su país de origen y en nuestro país (doble tributación). El régimen de empresas no establecidas de manera permanente en México, se amplió hasta el 2007.

Existen factores estructurales, coyunturales e institucionales que han contribuido a la pérdida de ventajas competitivas en la IME. Los factores estructurales implican cambios de largo plazo, tanto internos como externos en las condiciones de

⁸⁵ "Las Maquiladoras de exportación rechazan cambio de régimen fiscal", en *El Financiero*, México, 27 de Junio de 2002, p. 10.

⁸⁶ *Idem*.

operación de las empresas maquiladoras y que provienen de la macroeconomía, la legislación, el deterioro de la infraestructura y los nuevos países competidores, estos factores se pueden resumir en:⁸⁷

- La sobrevaluación del tipo de cambio, reflejado en el aumento de los salarios y el costo de la mano de obra;
- La aplicación del artículo 303 del TLCAN, afectando a terceros países no miembros del Tratado;
- Los programas de Promoción Sectorial (PROSEC), los cuales afectaron a una parte significativa del comercio;
- La aplicación de las fracciones de la Regla Octava⁸⁸ ligadas a los PROSEC;
- La falta de recursos para nuevas inversiones en infraestructura (carreteras, aduanas, telecomunicaciones);
- Incremento en los tiempos de entrega, distribución y costos de operación de las empresas;
- Surgimiento de nuevos países competidores como China.

El principal factor coyuntural externo que ha afectado de forma negativa a la IME es la desaceleración de la economía estadounidense desde mediados de 2000. Finalmente, dentro de los factores institucionales, el papel del gobierno tiene una gran importancia en el apoyo o desestímulo a la IME como:

- Incremento en los costos burocráticos;
- Incremento en los costos de carreteras, telecomunicaciones y tiempos de espera en las aduanas;
- Incertidumbre fiscal.

⁸⁷ Carrillo, Jorge, Redi Gomis. "Los retos de las maquiladoras ante la pérdida de competitividad", en *Comercio Exterior*, Vol. 53, No. 4, Bancomext, México, Abril 2003.

⁸⁸ Se crearon 25 fracciones arancelarias de importación de la Regla Octava ligadas a los sectores de los prosec, con arancel cero.

La IME se ha visto seriamente afectada por estos factores, la competitividad de esta industria se basa en procesos intensivos de trabajo no calificado con bajos salarios, sin embargo, están perdiendo su mercado ante estas circunstancias. Diversos productos de consumo para el mercado estadounidense, se fabrican cada vez más en países como China, el tamaño, peso y nivel tecnológico de esa economía hace que los costos de transporte pierdan importancia relativa y en ese sentido, México podría perder una de sus principales ventajas: la cercanía geográfica. La recesión estadounidense es un factor que muestra el nivel de dependencia económica de la IME como las “oportunidades” que se abren las empresas para cerrar, trasladarse o reestructurarse.

Si bien existen otros problemas en la IME como el escaso desarrollo de proveedores locales, el deterioro ambiental y la calidad del empleo, entre otros, actualmente el asunto prioritario es lograr que las maquiladoras permanezcan en nuestro país y atraer nuevas inversiones. La pérdida de competitividad afecta de manera distinta a las maquiladoras de acuerdo con su capacidad. A mayor generación de tecnología, innovación, personal calificado, etc, mejor estarán mejor preparadas para enfrentar las presiones de la competitividad, por lo tanto, se requieren nuevas plantas (y las ya establecidas) intensivas en tecnología y con mayor empleo de personal calificado.

Así mismo, es necesario que el gobierno federal establezca una normatividad congruente con las necesidades reales de la frontera y del país en general en la que se democratizen las decisiones en materia de comercio exterior mediante la intervención directa de los gremios y las asociaciones integradas de esta actividad, para así, estimular el crecimiento del comercio fronterizo.

CONCLUSIONES

La competencia exterior en un mercado cada vez más globalizado, regido por criterios más estrictos de eficiencia y calidad, ofrece grandes oportunidades de desarrollo. Pero también implica retos considerables. Sin embargo, la trayectoria que ha tenido la IME desde sus inicios, indican la confianza que tiene esta industria para enfrentar exitosamente este reto, al prepararse para realizar los cambios que requiere la modernización de cada uno de sus sectores.

La implementación del artículo 303 del TLCAN tiene su razón de ser, ya que si los anteriores esquemas de importación temporal se mantuvieran vigentes, países ajenos al TLCAN podrían traer sus bienes libres de aranceles aduaneros a México, someterlos a alguna transformación para conferirles origen y exportar finalmente los bienes transformados a Estados Unidos aprovechando la tasa reducida del TLCAN. Esto implicaría una competencia desleal que afectaría a los fabricantes que llevan a cabo el mismo tipo de transformaciones dentro de los países del Tratado, ya que éstos tienen que pagar derechos de importación por aquellos insumos que no estén al amparo del TLCAN.

Esta es la principal razón por la que el TLCAN elimina los esquemas de importación temporal, por lo menos en lo que se refiere a la importación libre de arancel aduanero de insumos utilizados en la elaboración de un producto final que vaya a ser exportado a alguno de los otros países miembros del Tratado. Como ya se mencionó en el tercer capítulo, si el producto final se exporta a Estados Unidos o Canadá, ya sea que se haga bajo los aranceles reducidos del TLCAN o no, la importación de insumos procedentes de cuartos países a México ya no está exenta del pago de derechos aduaneros y tiene que cumplir con los aranceles mexicanos.

La hipótesis que se planteó en el presente trabajo, fue demostrar que con la implementación del artículo 303 habrá una pérdida de competitividad en los bienes exportados a Estados Unidos y Canadá por parte de la IME en el caso que contengan materiales o insumos no originarios del TLCAN.

Ante esto, lo que es una realidad es que el gobierno, compañías nacionales y maquiladoras, reconocen la necesaria importación de insumos no originarios, que por la tecnología que requieren, no pueden ser producidos en el país ni en Estados Unidos o Canadá. Ningún país puede producir todos sus productos destinados a la exportación con insumos 100% originarios de su país.

Los insumos que utiliza la IME en la producción de materiales para exportación son en su mayoría de origen estadounidense, sin embargo, varias plantas importan insumos provenientes principalmente de Asia. En el sector eléctrico y automotriz por ejemplo, hay productos que requieren alguna pieza o autoparte de origen asiático o de algún otro país.

Por lo que hasta antes de la presente investigación, se podría decir que si hay una pérdida de competitividad de dichos productos, sin embargo, en la hipótesis no se consideraron ciertos aspectos, tales como la implementación de medidas por parte del gobierno para reducir el impacto que dichos productos tendrían a partir del 2001. Tal es el caso de los PROSEC, los cuales amparan la importación exenta de aranceles de productos provenientes de terceros países ajenos al TLCAN. Es decir, estos programas permiten a las maquiladoras importar insumos no originarios del TLCAN sin el pago de los aranceles correspondientes.

Es por ello que considero que hay una comprobación parcial de la hipótesis, porque si bien, no ha habido una pérdida significativa de competitividad en los productos no originarios del TLCAN gracias a los PROSEC, algunos otros que no

se encuentren dentro de los 22 sectores establecidos en dicho programa, sí se enfrentan al pago de impuestos de importación. Si bien, los PROSEC ayudan a disminuir el impacto del artículo 303, por otro lado condicionan a las empresas a contar con cierta capacidad de producción, lo que discrimina a las empresas que no cuenten con el nivel de producción requerido.

Además, los PROSEC son un programa temporal, es decir, las fracciones arancelarias de importación con un *ad valorem* específico pueden variar dependiendo si existe o no algún productor nacional cuya producción se vea afectada por las importaciones de mercancías a un bajo precio.

Lo que si se comprueba en el presente trabajo, es que la competitividad de la IME se ha visto afectada, además de la implementación del artículo 303, hay otros factores como el surgimiento de nuevos competidores como China, que ofrece mayores estímulos fiscales para el establecimiento de plantas maquiladoras, lo que ha ocasionado que muchas plantas se vayan de la frontera norte de nuestro país y se dirijan a este país. Ante esta situación, la cercanía a la frontera estadounidense, que había sido considerada como una de las principales ventajas competitivas de la IME, actualmente está perdiendo puntos con respecto a otros factores que atraen a las maquiladoras.

Por otro lado, las reglas de origen, cuyo propósito es evitar que productos elaborados por terceras regiones quieran utilizar al país con menor arancel para llegar al mercado de cualquiera de los otros países firmantes y, cuya función es identificar los productos que pueden recibir trato preferencial en materia de aranceles cuando se exportan a cualquiera de los países miembros de la zona comercial. También pueden actuar como una barrera no arancelaria al comercio, y una barrera de entrada a la industria para el capital extrarregional, otorgando protección a los productores de insumos regionales y discriminando en contra de los productores de terceras regiones.

En el caso de las maquiladoras, mientras menos puedan sustituir las autopartes, por mencionar un ejemplo, que provienen de terceras regiones por las que se originan en Estados Unidos, Canadá y México, más costoso representa para estas empresas cumplir con la regla de origen. Al tratar de sustituir esos insumos, se incrementa la demanda por autopartes regionales lo que tiende a aumentar su precio y mientras mayor sea dicho efecto, mayores serán los costos de producción que enfrentan los productores, es así, que el aumento es mayor, es decir, mientras menos desarrollada esté la industria de insumos intermedios en la región, o estos sean muy especializados como es el caso de las autopartes.

En cuanto al comercio y la inversión de terceras regiones, la reducción preferencial de aranceles y las reglas de origen, pueden dar lugar a una reducción de los flujos comerciales, o una desviación del comercio. Por lo que es indispensable una desgravación del comercio con terceras regiones paralela a la que se negoció con Estados Unidos y Canadá.

Actualmente el asunto prioritario es cómo lograr que las maquiladoras permanezcan en nuestro país, tengan mejoras tecnológicas y laborales y al mismo tiempo cómo atraer nuevas inversiones en un entorno de incertidumbre y continua pérdida de ventajas competitivas. Es un hecho que las ventajas competitivas no son algo dado, sino que se construyen, se mantienen y se transforman, es decir, se ganan y se pierden, por lo que la IME se encuentra antes este escenario incierto de pérdida de competitividad.

Es importante destacar que la crisis de las maquiladoras no depende de un solo factor, la pérdida real de trabajo y de número de establecimientos se explican por factores que van más allá de la crisis. La recesión de la producción industrial en Estados Unidos ocasionó una gran pérdida de empleos; otros factores externos e internos como la incertidumbre fiscal, falta de seguridad, carencia de

infraestructura, la aparición de nuevos competidores (China), entre otros, han sido la causa de la situación actual que viven las maquiladoras. Lo que hace evidente que ante la pérdida de ventajas competitivas, parece inevitable que ciertas industrias emigren de México en un futuro cercano.

La velocidad en la recuperación económica de Estados Unidos, será un factor determinante con respecto al futuro de la IME de nuestro país en el mediano plazo. Por otro lado, considero que el Gobierno mexicano puede compensar la falta de estímulos fiscales estableciendo un esquema que reduzca los costos de estas empresas, a través de la simplificación de procesos administrativos.

Es importante también, impulsar a las maquiladoras dedicadas a la alta tecnología, no sólo para que la industria en general crezca, sino para que lleguen nuevas inversiones. Es necesario la adopción de reglas claras y una actitud promotora para la IME con el fin de propiciar la planeación estratégica de largo plazo de las empresas. Así mismo, concretar una reforma laboral con parámetros internacionales para que las compañías maquiladoras puedan apuntalar su competitividad.

BIBLIOGRAFIA

- Acuña, Víctor, Miran Alonso. La integración desigual de México al TLC, Edit. Antonio Gramsci, A.C , México, 2000.
- Barajas, Roció, Bernardo González (compiladores). Las maquilas: ajuste estructural y desarrollo regional, Edit. El Colegio de la Frontera Norte, Fundación Friedrich Ebert, México, 1989.
- Bravo, Luis. "La política comercial de México y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio" en Torres Blanca, Pamela S. Falk. La adhesión de México al GATT. Repercusiones internas e impacto sobre las relaciones México Estados Unidos, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, 1989.
- Bulmer, Víctor, Thomas Nikki, Mónica Serrano (coordinadores). México frente al TLC: costos y beneficios, Edit. El Colegio de México, México, 1994.
- Carrillo, Jorge. Empresas maquiladoras y Tratado Trilateral de Libre Comercio, Edit. El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, 1992.
- Carrillo, Jorge, Alfredo Hualde. "¿Existe un clúster en la maquiladora en Tijuana" en Carrillo, Jorge (coord.).Aglomeraciones locales o clústers globales. Evolución empresarial e institucional en el norte de México, Edit. Fundación Friedrich Ebert, México, 2000.
- Carrillo, Jorge. "Maquiladora: industrialización fronteriza y riesgos de trabajo, el caso de Baja California" en Reestructuración industrial, maquiladoras en la frontera México-Estados Unidos, COLEF, México, 1986.
- Carrillo, Jorge (compilador). Reestructuración Industrial, Maquiladoras en la Frontera México-Estados Unidos, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, El Colegio de la Frontera Norte, México, 1986.
- Carrillo, Jorge (compilador). Transformación de la Industria Maquiladora de Exportación, Edit. El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, 1989.
- Christman, John H. "Evolución y perspectivas de la industria maquiladora de exportación en México", en Maquiladoras, su estructura y operación, Instituto Mexicano de Ejecutivos y Finanzas, A.C., México, 1986.
- Contreras, Oscar. Empresas globales, actores locales: producción flexible y aprendizaje industrial en las maquiladoras, Edit. El Colegio de México, México, 2000.

- Dávila, Alejandro. "Nuevas tendencias de la subcontratación internacional de México: el caso de la industria manufacturera del noreste" en Arguello, A, J:A Gómez (comps.), La competitividad de la industria mexicana frente a la concurrencia internacional, Fondo de Cultura Económica-Nacional Financiera, México,
- Dávila, Mario "Efectos de la apertura comercial sobre la balanza de mercancías de los estados fronterizos del norte de México" en García, Arturo (coord.), La apertura comercial y la frontera norte de México, Edit. Universidad Autónoma de Coahuila, México, 1991.
- Díaz Leal, Eduardo. El Impacto del 303 del TLCAN, 2ª Ed., Edit. Universidad en Asuntos Internacionales, México, 2001.
- Díaz Leal, Eduardo. Importaciones Temporales, Edit. Universidad en Asuntos Internacionales, México, 1995.
- Eaton, David. Transformación de la Industria Maquiladora ante el TLCAN, Edit. Instituto Tecnológico de Estudios Superiores, Monterrey, 1997.
- Fuentes, Noé, Alejandro Brugués. "Eslabonamientos Productivos en las maquiladoras y matriz de insumo-producto: el caso de la industria electrónica en Mexicali" en Carrillo, Jorge (coord.). Aglomeraciones locales o clústers globales. Evolución empresarial e institucional en el norte de México, Edit. Fundación Friedrich Ebert, México, 2000.
- Godínez Plascencio, Alberto. El Cambio Tecnológico de la Industria Maquiladora, Edit. El Colegio de la Frontera Norte, México, 1990.
- Godínez Plascencia, Alberto, Alfonso mercado. Fuentes de la eficiencia y competitividad en la industria maquiladora de exportación en México, Depto. de Estudios Económicos, El Colegio de la Frontera Norte, Baja California, Diciembre, 1994.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. "El ABC de la Estadística de la Industria Maquiladora de Exportación", Aguascalientes, México, 2001.
- ISEF. Comercio Exterior 2002, 25ª Ed, México, 2002.
- Molina García, Jazmín. Proceso de penetración territorial de la Industria Maquiladora de Exportación, Tesis profesional para obtener el título de Lic. En Relaciones Internacionales, UNAM, Enep Acatlán, México, 1999.
- Orozco, Lourdes. "El régimen de apertura comercial en la frontera norte", en Davila, Alejandro, Arturo García (coord.). La Apertura Comercial y la frontera norte de México, Univ. Autónoma de Coahuila, México, 1991.

- Ortiz Wadgyamar, Arturo. Introducción al comercio y finanzas internacionales de México, 8ª Ed., Edit. Nuestro Tiempo, México 1999.
- Palerm, Armando. "Otras perspectivas de la maquiladora de exportación", en Maquiladoras, su estructura y operación, Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, A.C., México, 1986.
- Porter, Michael. La ventaja competitiva de las naciones, Edit. Vergara, Buenos Aires, Argentina, 1990.
- Ramírez, José Carlos. "Los patrones de aprovisionamiento de la industria maquiladora de exportación en México", en Carrillo, Jorge (coord.). Aglomeraciones locales o clusters globales. Evolución empresarial e institucional, Edit. Fundación Friedrich Ebert, México, 2000.
- Reyes, Eduardo. El impacto del 303 del TLCAN, 2ª Ed., Universidad en Asuntos Internacionales, México, 2001.
- Ruprah, Inder. "La política comercial en los ochentas" en Dávila, Alejandro, Arturo García (coord.) La apertura comercial y la frontera norte de México, Edit. Universidad Autónoma de Coahuila, México, 1991.
- Valenciano, Eugenio. El acuerdo de libre comercio México Estados Unidos y repercusiones en la frontera norte, Instituto para la integración de América Latina San Diego State University, Buenos Aires, Mayo, 1991.
- Zepeda, Eduardo (coord.), Diana Alarcón, Alberto Godinez. El régimen de zona libre en la frontera norte: Evaluación del impacto de su modificación, Depto de Estudios Económicos, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, Baja California, 1994.

HEMEROGRAFIA

- Alonso, Jorge, Jorge Carrillo, Oscar Contretas. "Trayectorias tecnológicas en empresas maquiladoras asiáticas y americanas en México", en Comisión Económica para América Latina, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, No. 213, Santiago de Chile, Agosto, 2000.
- Álvarez, José L, Enrique Dussel. "Causas y Efectos de los programas de promoción sectorial en la economía mexicana", en Comercio Exterior, Vol. 51, No. 51, Bancomext, México. Mayo 2001.

- Ávila, Claudia. "El mercado de América del Norte; espacio económico para México" en Comercio Exterior, Vol. 41, No. 7, Bancomext, México, Julio 1991.
- Báez, Francisco, "Maquiladoras e integración subordinada", en Economía Informa, Facultad de Economía, UNAM, México, No. 11, noviembre de 1983.
- Bancomext. "Promoción de exportaciones", en Comercio Exterior, Vol. 37, No.3, México, Marzo, 1987.
- Carrillo, Jorge, Alfredo Hualde. "Maquiladoras de tercera generación, el caso de Delphi-General Motors", en Comercio Exterior, Vol. 47, No. 9, Bancomext, México, Septiembre 1997.
- Carrillo, Jorge, Redi Gomis. "Los retos de las maquiladoras ante la pérdida de competitividad", en Comercio Exterior, Vol. 53, No. 4, Bancomext, México, Abril 2003.
- Cary, Héctor. "Las maquiladoras mexicanas y el libre intercambio canadiense-americano:¿un caballo de Troya insospechado?", en Problemas de Desarrollo, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, No. 81, abril-junio de 1990.
- Douw, Wiv, Boudewijn Koops. "Estrategias de suministro de las plantas de origen asiático en San Diego-Tijuana", en Comercio Exterior, Vol. 49, No. 9 Bancomext, México, Septiembre 1999.
- 40.- Dussel, Enrique. "El Programa de promoción sectorial, Prosec: incertidumbre e irresponsabilidad", en Reforma, México, Octubre 25, 2000.
- "Las Maquiladoras de exportación rechazan cambio de régimen fiscal", en El Financiero, México, 27 de Junio de 2002.
- "Maquiladoras cierran puertas en México para trasladarse a China: 5 mil podrían irse", en La Jornada, México, 12 de Julio, 2002.
- Mendoza, Eduardo, "Determinantes regionales de la maquiladora de exportación en la frontera norte", en Comercio Exterior, Vol.51, No.3, Bancomext, México, Marzo 2001.
- Mercado, Alfonso. "Las maquiladoras de cara al 2001", en Comercio Exterior, Vol. 49, No. 9 Bancomext, México, Septiembre 1999.
- Montemayor, Rogelio. "Apertura externa y crisis financiera" en Comercio Exterior, Vol. 45, No. 9, Bancomext, México, Septiembre, 1995.

- Peñaloza, Ricardo, Marko Voljc. "Políticas de fomento de las exportaciones, 1982-1988", en Comercio exterior, Vol. 39, No. 8, Bancomext, México, Agosto 1989.
- Philips, Alfredo. "El comercio exterior de México", en Comercio Exterior, Vol. 38, No. 5, Bancomext, México, Mayo 1988.
- Quintanilla, Ernesto. "Tendencias reciente de localización de la IME", en Comercio Exterior, Vol. 41, No. 9, Bancomext, México, Septiembre 1991.
- Romero, José Luis, Víctor Paredes. "Factores de localización de la IME en México", en División de Estudios Internacionales, No. 11, CIDE, México, 1993.
- Romero, Miguel A. "Marco jurídico del comercio exterior en la franja fronteriza de México", en Comercio Exterior, Vol. 52, No. 8, Bancomext, México, Agosto 2002.
- SECOFI, "Apertura y modernización industrial", cuadernos de renovación, México, 1988.
- Secretaría de Economía, "Decreto que establece la Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores (Drawback)", Diario Oficial de la Federación, 11 de mayo de 1995.
- Secretaría de Economía, "Industrias Maquiladoras de Exportación y Programas Pitex". Subsecretaría de Normatividad y Servicios y el Comercio Exterior, México, 2001.
- Schatan, Roberto. "Régimen tributario de la industria maquiladora", en Comercio Exterior, Vol. 52, No. 10, Bancomext, México, Octubre 2002.
- "TLC y maquiladoras" en Expansión, Vol. XXIX, México, octubre 8 de 1997.
- Vázquez T, Héctor. "Los problemas y consecuencias del Art. 303 del TLCAN", en El Financiero, México, Diciembre 11, 2000.

DOCUMENTOS OFICIALES

- Decreto PITEX, ALTEX, ECEX: D.O.F. 3 de mayo de 1990.
- Reformas: 11 de Mayo 1995, 13 de Noviembre 1998, 30 de Octubre 2000, 31 de Diciembre 2000.
- Decreto Drawback: D.O.F. 11 de mayo de 1995.
- Reformas: 29 de Diciembre 2000.

- Decreto Maquila: D.O.F. 1 de Junio de 1998.
- Reformas: 13 de Noviembre 1998, 30 de Octubre 2000, 31 de Diciembre 2000.
- Decreto PROSEC (Programas de Promoción Sectorial): D.O.F. 13 de Octubre de 2000. Reformas:
- Ley Aduanera y Reglamento, México, 2000.

➤ FUENTES DE INTERNET

- Céspedes, Rebeca. "Pierden Maquiladoras Competitividad", en <http://www.cnime.org.mx/notascentro/00043.asp>
- Correa, Mota. "programas sectoriales, otro paso a la maquilización: ANIERM" en <http://www.jornada.unam.mx/2000/nov/00/001108/020nleco.html>
- "Desmoronamiento de la Industria Maquiladora", en www.us-mex.org/boderlines/spanish/2001/b182hot.html
- Gerber, Jim. "Whiter the Maquila", San Diego Dialogue, 1998, en www.sddialogue.org
- González, Román. "La Industria Maquiladora vive la más severa crisis de su historia", en <http://www.cimacnoticias.com/noticias/02ago/02080702.html>
- González, Román. "2002: año del desempleo para las mujeres mexicanas", en www.cimacnoticias.com/noticias/02dic/02122703.html
- Guerra, Marcos. "El Futuro de la Industria Maquiladora en México", en <http://www.pwcglobal.com>
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), www.inegi.gob.mx
- Jiménez, Juan. "Cuotas Compensatorias", en <http://www.pwcglobal.com>
- "Maquiladoras Recent Trends and Growth", en www.mac.doc.gov/nafta/8312.html

- “México: ¿8ª potencia exportadora o simplemente maquiladora”, en <http://www.eurocentromexico.org/octavapotencia/lasso>
- Secretaría de Economía, “Programas de Promoción Sectorial”, en <http://www.economia.gob.mx>