

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**La Regulación Jurídica de la Industria
Maquiladora de Exportación**

T E S I S

que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

presenta

MARÍA LUISA OCHOA TORRES

Asesor: DR. JUAN MANUEL SALDAÑA PÉREZ



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE ESTUDIOS SOBRE
EL COMERCIO EXTERIOR**

OFICIO APROBATORIO No. L. 12/2009.

**DR. ISIDRO AVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA UNAM
P R E S E N T E**

Distinguido señor Director:

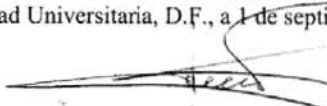
Me permito informarle que la tesis para optar por el título de licenciatura, elaborada por la pasante en Derecho **MARIA LUISA OCHOA TORRES**, con el número de cuenta **07411591-0** en este Seminario, bajo la dirección del **SUSCRITO**, denominada "**LA REGULACION JURIDICA DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACIÓN**" satisface los requisitos reglamentarios respectivos, por lo que con fundamento en la fracción VIII del artículo 10 del Reglamento para el funcionamiento de los Seminarios de esta Facultad de Derecho, otorgo la aprobación correspondiente y autorizo su presentación al jurado recepcional en los términos del Reglamento de Exámenes Profesionales y de Grado de esta Universidad.

La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional.

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

ATENTAMENTE

"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Ciudad Universitaria, D.F., a 1 de septiembre de 2009.


DR. JUAN MANUEL SALDAÑA PÉREZ
Director del Seminario



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE
ESTUDIOS SOBRE EL
COMERCIO EXTERIOR

JMSP/arzc

A mi hijo Federico Héctor

**Porque si tuviera la oportunidad de corregir el rumbo
volvería a transitar por la misma senda con tal de tenerlo**

Por estar incondicionalmente a mi lado

**Por ser una persona maravillosa
que únicamente me ha dado satisfacción y orgullo**

Agradecimientos

**Al Lic. Genaro Hernández Villalobos
por su invaluable apoyo en la culminación
de una parte de mi vida profesional**

**Al Dr. Rafael Quintana Miranda
por su amistosa ayuda**

**Al Dr. Juan Manuel Saldaña Pérez
por su fineza en la asesoría de mi tesis**

Contenido

	Pag.
Introducción	6
Capítulo 1. Antecedentes	8
1.1 Programa Bracero. De 1942 a 1964	8
1.2 Programa de Industrialización de la Frontera Norte y las regulaciones jurídicas de la Industria Maquiladora de Exportación. De 1965 a 2001	18
1.3 Modificación de los mecanismos de importación temporal y unificación de los programas Maquila y Pitex. De 2001 a 2007	31
Capítulo 2. Importancia económica de la Industria Maquiladora de Exportación	37
2.1 Los primeros años	38
2.2 Segunda mitad de la década de los setentas	39
2.3 Década de los ochentas	41
2.4 Década de los noventas	45
2.5 Periodo 2000-2006	48
2.5.1 Origen de materias primas e insumos	53
2.6 La industria maquiladora en 2006	55
2.6.1 Valor de la producción	58
2.7 Otras consideraciones	60
2.8 Cuadros informativos sobre el personal ocupado y el número de establecimientos de la industria maquiladora de exportación	62
Capítulo 3. Marco jurídico aplicable	70
3.1 Código Aduanero (actualmente Ley Aduanera y su Reglamento)	72

	Pag.
3.2 Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación	77
3.3 Programa de Importación Temporal para producir Artículos de Exportación (PITEX)	90
3.4 Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación	91
3.4.1 Disposiciones generales del Decreto IMMEX	93
3.4.2 Beneficios del Programa IMMEX	95
3.4.3 Obtención del Programa	101
3.4.4 Operación del Programa	102
3.4.5 Uso de medios electrónicos	103
3.4.6 Submanufactura	103
3.4.7 Terciarización	103
3.4.8 Obligaciones de las empresas con Programa IMMEX	104
3.4.9 Cancelación, suspensión y nulidad del Programa IMMEX	105
3.4.10 Disposiciones finales	106
3.5 Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial	108
3.6 Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN)	109
3.7 Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación	112
3.8 Código Fiscal de la Federación	113
3.9 Ley del Impuesto sobre la Renta	114
3.10 Ley del Impuesto al Valor Agregado	115
3.11 Ley de Comercio Exterio	115
3.12 Ley Federal de Derechos	116

	Pag.
3.13 Reglas de carácter general en materia de comercio exterior de la Secretaría de Economía y del Servicio de Administración Tributaria	116
Capítulo 4. Propuesta de facilitación comercial y reformas de simplificación administrativa	118
4.1 Aspectos que provocaron el desinterés y la deserción de la industria maquiladora de exportación	118
4.2 Acciones de simplificación y transparencia en trámites realizadas por el Gobierno Federal	120
4.2.1 Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (Decreto IMMEX)	122
4.2.1.1 Medidas de facilitación comercial adoptadas en el Decreto IMMEX	123
4.2.1.1.1 Nuevas formas de hacer negocios	124
4.2.1.1.2 Facilidades administrativas	124
4.2.1.1.3 Equidad y neutralidad fiscal	125
4.2.1.1.4 Control y verificación	125
4.2.2 Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012	126
4.2.3 Diez Lineamientos para Incrementar la Competitividad 2008-2012	128
4.2.3.1 Revisión y simplificación de la estructura arancelaria	129
4.2.3.2 Revisión y simplificación de regulaciones no arancelarias	129
4.2.3.3 Certidumbre jurídica e institucional a las operaciones de comercio exterior	130
4.2.3.4 Uso de tecnologías de la información y la comunicación	131

	Pag.
4.2.3.5 Promoción del escalamiento hacia actividades de alto valor agregado	132
4.2.4 Decreto por el que se otorgan facilidades administrativas en materia aduanera y de comercio exterior	133
4.2.4.1 Eliminación de regulaciones	134
4.2.4.2 Medidas de simplificación y facilitación	135
4.2.4.3 Trámites por medios electrónicos	136
4.2.5 Facilitación Comercial. Una reforma estructural	137
4.2.5.1 Reducción de aranceles de productos industriales	138
4.2.5.2 Eliminación de los programas de exención de aranceles	140
4.2.5.3 Simplificación de los trámites de comercio exterior y de operación aduanera	141
4.2.5.4 Eliminación de barreras a la entrada y promoción de la competencia y la eficiencia en los servicios conexos al despacho aduanero	141
4.3 Propuestas de mejora y simplificación	143
4.3.1 Revisión de la estructura tributaria	144
4.3.2 Modificación de las leyes laborales	145
4.3.3 Disminución del costo de los energéticos para la industria maquiladora de exportación	146
4.3.4 Igualdad de los beneficios otorgados por los gobiernos estatales a la industria maquiladora	147
4.3.5 Reforma del sistema educativo	148
4.3.6 Mejora de los servicios aduaneros y eliminación de barreras no arancelarias	149

	Pag.
4.3.7 Reforma de la Ley Aduanera y Ley de Comercio Exterior	149
4.3.8 Eliminación de las excesivas causales de cancelación del Programa IMMEX	150
4.3.9 Modificación y simplificación del control de inventarios para el sector de la industria maquiladora de exportación	151
4.3.10 Inseguridad	151
Conclusiones	154
Glosario	165
Bibliografía	168

I n t r o d u c c i ó n

La industria maquiladora de exportación constituye un sector básico de la economía nacional, no sólo por el número de empleos que genera y el valor de su producción, sino y fundamentalmente por su posición estratégica para acceder a la economía mundial y para impulsar la modernización de la planta industrial del país, vía la transferencia de tecnología y la integración de la manufactura nacional a sus procesos de proveeduría.

La importancia de la industria maquiladora de exportación motivó la realización de este trabajo, mismo que inicia con el examen de sus antecedentes históricos, desde la firma del Acuerdo para Reglamentar la Contratación de Trabajadores Agrícolas Migratorios, la problemática enfrentada, la cancelación unilateral del Acuerdo, pasando por la revisión de las regulaciones jurídicas a que ha estado sujeta, particularmente la influencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

En el interés de dimensionar la importancia económica de esta actividad, a continuación se lleva a cabo el análisis de sus principales variables e indicadores económicos, entre los que destacan empleos generados, número de establecimientos, localización geográfica, valor de la producción, especialización productiva e integración económica.

En seguida se revisa el marco jurídico aplicable, desde su primera regulación en 1966, hasta el Decreto IMMEX, incluyendo todas las leyes que norman el desempeño de la industria maquiladora de exportación, que prácticamente constituyen los ordenamientos del sector Comercio Exterior.

Posteriormente se expone la problemática que ha enfrentado el desarrollo de la industria maquiladora; las causas del deterioro de la competitividad de México

para atraer nuevas empresas maquiladoras y la deserción de algunas ya instaladas en nuestro país; se evalúan las acciones que ha llevado a cabo el Gobierno Federal sobre facilitación comercial, simplificación y transparencia en trámites administrativos, así como los esfuerzos que ha realizado para lograr la integración de la industria nacional a los procesos de la maquila.

Se complementa el examen con la recapitulación de algunas medidas que el Consejo Nacional de la Industria Maquiladora y Manufacturera de Exportación ha propuesto a fin de superar la difícil situación por la que atraviesa la industria y para promover su adecuado desarrollo.

Existe conciencia de que el tema de la industria maquiladora de exportación ha sido ampliamente abordado; no obstante, se tiene plena convicción de que la sistematización y el análisis del marco jurídico aplicable, así como la formulación de propuestas de facilitación legal y simplificación administrativa contenidas en esta tesis contribuirán a una mejor comprensión de su compleja naturaleza y a la identificación y superación de algunos de los principales obstáculos que han impedido que esta industria cumpla con las amplias expectativas, tanto las que motivaron su creación como las que orientaron las sucesivas reformas legales a que ha estado sujeta.

Capítulo 1. Antecedentes

1.1 Programa Bracero. De 1942 a 1964

La industria maquiladora de exportación (IME) tuvo sus inicios en México en la década de los sesentas, como una respuesta instrumentada por el Gobierno Mexicano al desempleo generado por la cancelación unilateral que hiciera el Gobierno de Estados Unidos del Acuerdo para Reglamentar la Contratación (temporal) de Trabajadores Agrícolas Migratorios Mexicanos, mejor conocido como "Programa Bracero", firmado el 4 de agosto de 1942 entre los Gobiernos de Franklin D. Roosevelt de ese país y Manuel Ávila Camacho de México.¹

Históricamente los trabajadores del campo mexicano han estado en la pobreza, debido fundamentalmente a la persistencia de los problemas estructurales del agro y a la inadecuada atención gubernamental de los asuntos del campo, por lo que muchos de ellos emigran a las ciudades en busca de otras formas de subsistencia. Este fue el principal motivo de que un gran número de campesinos mexicanos, después de la época revolucionaria, cruzaron la frontera en forma ilegal al vecino país del norte con el propósito de emplearse en la agricultura de la Unión Americana.

En la primera mitad del Siglo XX, la migración mexicana hacia Estados Unidos se vio caracterizada por la "contención, expulsión y estímulo"² dependiendo de las circunstancias económicas y políticas de ese país. A pesar de las altas y bajas en las

¹ TRUJILLO BOLIO, Mario, "Programa Braceros, 1942-1947. Una política migratoria durante el conflicto bélico". *Revista Sólo Historia No. 11*, Ed. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), México, 2001, p. 27.

² TAPIA, Carlos Enrique, "Los programas de trabajadores temporales en la política migratoria estadounidense y la propuesta del Presidente Bush", *Documento de investigación*, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, Norteamérica, Año 1, número 1, enero-junio de 2006, México, p. 248, disponible en: <http://www.cisan.unam.mx/Norteamerica1/htm/cetapia.html#back2>.

relaciones bilaterales, se han establecido entre ambos países puentes para proporcionar mano de obra barata al mercado laboral estadounidense. Tal es el caso del Programa Bracero de 1942 a 1964 que refleja la forma como la línea fronteriza se “abrió y cerró de acuerdo con los ritmos de la economía y las políticas estadounidenses internas”.³

La participación de la Unión Americana en la II Guerra Mundial, dio origen a una gigantesca movilización militar e industrial, lo que le creó una gran escasez de mano de obra principalmente en el sector agrícola y ferroviario. A principios de 1942 el United States Employment Service (Servicio de Colocaciones de los Estados Unidos) recibió de los cultivadores de remolacha de California una solicitud de por lo menos 3 mil braceros mexicanos⁴ para laborar en sus campos. Esta situación obligó a su gobierno a iniciar pláticas con el Gobierno Mexicano respecto al envío de braceros solicitándolo como una colaboración al esfuerzo de guerra de las naciones democráticas.

Los funcionarios mexicanos no muy convencidos de la conveniencia de este pacto, solicitaron que se establecieran ciertas garantías para los braceros en cuanto a estabilidad en el empleo, vivienda, servicio sanitario y transporte. A mediados de 1942 se instaló en Washington un comité interdepartamental encargado de arbitrar normas y procedimientos que sirvieran de base para el otorgamiento de las garantías solicitadas por México. Este comité estuvo formado por miembros de la Comisión de Mano de Obra de Guerra, por los Departamentos de Agricultura, de Estado, del Trabajo y de la Oficina del Coordinador de Asuntos Interamericanos del Gobierno de los Estados Unidos.⁵

En julio de 1942, en ocasión de la Segunda Conferencia Interamericana de Agricultura que se llevó a cabo en la Ciudad de México, el entonces Secretario de Agricultura

³ TAPIA, Carlos Enrique, Ob. Cit., p. 247.

⁴ JONES, Robert C., *Los braceros mexicanos en los Estados Unidos durante el periodo bélico*, Edit. Unión Panamericana, Washington, D.C., 1946, citado por DURAND, Jorge, *Braceros, Las miradas mexicana y estadounidense*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1ra. Ed., México, 2007, p. 87.

⁵ Ibidem, p. 88.

estadounidense, Sr. Clarence Wickard, hizo esfuerzos por concertar la aprobación del acuerdo para llevar trabajadores de México a los Estados Unidos.

Como ya se mencionó, las autoridades mexicanas no veían este acuerdo con mucha simpatía; sin embargo, como el 22 de mayo de 1942 México había declarado la guerra a Italia, Alemania y Japón, se aceptó considerándolo como uno de los aportes de nuestro país al esfuerzo bélico aliado.⁶

El 23 de julio de 1942, el Gobierno Mexicano puntualizó las funciones y actividades de las dependencias que intervinieron en las gestiones para el envío de braceros a los Estados Unidos: las secretarías de Relaciones Exteriores para el establecimiento de las garantías fundamentales; del Trabajo y Previsión Social para los aspectos económicos como salarios y fondo de ahorro; de Gobernación para prevenir la emigración ilegal de trabajadores y el apoyo de las autoridades estadounidenses para evitar el abuso y explotación de los trabajadores mexicanos; de Agricultura para que a través del Banco de Crédito Agrícola se recibieran los ahorros de los trabajadores, y de Salubridad para dictaminar el estado de salud y fortaleza de los trabajadores que viajarían al exterior.⁷

Ambos gobiernos aceleraron las negociaciones para concretar el acuerdo y por un intercambio de notas entre la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y la Embajada de los Estados Unidos en nuestro país, el 4 de agosto de 1942 se formalizó el Acuerdo para Reglamentar la Contratación (temporal) de Trabajadores Agrícolas Migratorios Mexicanos en dos modalidades:

- Agrícola que tuvo una duración aproximada de 24 años, y

⁶ JONES, Robert C., citado por DURAND, Jorge, Ob. Cit., p. 89.

⁷ Idem.

- Ferroviario que sólo tuvo vigencia por 3 años.⁸

Los objetivos principales de este acuerdo internacional fueron: a) Contratar temporalmente a trabajadores mexicanos a fin de que laboraran en los campos agrícolas del sur de los Estados Unidos y en vías de ferrocarril, y b) Establecer una migración controlada hacia los Estados Unidos mediante la intervención de organismos gubernamentales de ambos países y un sistema de reclutamiento formal.⁹

En el Acuerdo se establecieron los siguientes principios:

- No podrían ser empleados en ningún servicio militar.
- No sufrirían actos de discriminación de naturaleza alguna (Orden del Ejecutivo No. 8802, dictada en la Casa Blanca).
- Disfrutarían de las garantías de transporte, alimentos, hospedaje y repatriación establecidas en el artículo 29 de la Ley Federal del Trabajo de México, y
- No serían empleados para desplazar la mano de obra estadounidense, ni para abatir salarios previamente establecidos.¹⁰

El Programa Bracero fue de gran importancia por su temporalidad e implicaciones en la política migratoria estadounidense. Abarcó de 1942 a 1964 y fue el primer movimiento migratorio en que el Gobierno Federal Mexicano intervino regulando sus bases y vigilando su cumplimiento.¹¹ El Acuerdo para Reglamentar la Contratación (temporal) de Trabajadores Agrícolas Migratorios Mexicanos tuvo varias renovaciones: el 17 de

⁸ GONZALES BECERRIL, Juan Gabino, "Programa Bracero Cooperación en Tiempos de guerra", *Ponencia para el Diplomado Interinstitucional en Estudios Migratorios de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo*, México, Oct. de 2007, p. 2.

⁹ Ibidem, p.3.

¹⁰ Idem.

¹¹ TAPIA, Carlos Enrique, Ob. Cit. p. 249.

febrero de 1948, el 29 de julio de 1949, el 11 de agosto de 1951 y el 19 de mayo de 1952.

El 10 de septiembre de 1942, funcionarios de la Secretaría del Trabajo de México y de la Oficina del Trabajo de los Estados Unidos, formularon un contrato tipo para la contratación de los mexicanos, el cual contenía las bases del Acuerdo Migratorio y además se establecieron en el mismo algunas prestaciones concretas para sentar el desarrollo de las relaciones laborales. En la primera declaración del contrato tipo se anotó lo siguiente: "El Gobierno de los Estados Unidos y el trabajador mutuamente desean que el trabajador se emplee ventajosamente en los Estados Unidos de Norteamérica con el objeto de resolver la presente escasez de trabajadores agrícolas en ese país para coadyuvar en el éxito de la guerra".¹²

Al amparo del citado contrato, miles de trabajadores de los estados de Michoacán, Guanajuato, Jalisco, Querétaro, Nuevo León, Zacatecas, así como de la Comarca Lagunera, se alistaron para trasladarse a los estados sureños de la Unión Americana.

El contrato tipo de los trabajadores migratorios tuvo varias modificaciones de acuerdo a las experiencias y observaciones que se obtuvieron a través del tiempo y de las sugerencias de los propios braceros y autoridades de ambos gobiernos. Estas modificaciones se dieron principalmente en lo que se refiere al cambio en las labores a desarrollar por el trabajador, al cambio de la localidad, a las condiciones de la vivienda, a los servicios sanitarios y atención médica, a la garantía de contar con el empleo por lo menos el 75% del tiempo por el que se hubiera contratado, y a la garantía de obtener un salario por el tiempo trabajado.¹³

¹² FERNANDEZ DEL CAMPO, Luis y otros, "Los Braceros", *Documentos de trabajo*, folleto publicado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, 1946, citado por DURAND, Jorge, Ob. Cit. p. 165.

¹³ Ibidem, pp. 166 a 168.

Los estadounidenses aceleraron la transformación de su economía para adecuarla a las necesidades de su población y para el sostén de los Estados Unidos en la participación de la guerra, en este contexto se hizo más extenso e intenso el cultivo de productos agrícolas, se abrieron nuevas empresas industriales y comerciales, y grandes fábricas de armamentos.

Las áreas en que fueron empleados los braceros mexicanos se diversificaron, toda vez que no sólo fueron a levantar las cosechas en el campo y a trabajar en las vías del ferrocarril, sino que los contrataban también para laborar en las carreteras, en el corte de madera, fabricación de papel periódico y en centros mineros, de tal suerte que la fuerza de trabajo mexicana llegó hasta lugares lejanos del norte de los Estados Unidos.¹⁴

La gran demanda de mano de obra mexicana tuvo como secuela la corrupción de algunos funcionarios que intervenían en la contratación. Así empleados públicos, alcaldes y diputados, obtuvieron jugosas ganancias al vender los formatos que se requerían para el envío de los braceros. Ante tal situación muchos mexicanos prefirieron cruzar ilegalmente las fronteras, principalmente a los estados de California y Texas: en este último estado los granjeros favorecían la contratación de los ilegales porque su situación se prestaba a que les pagaran salarios más bajos y sin apearse a las condiciones establecidas en el Acuerdo, haciéndolos víctimas de explotación y discriminación.

Al terminar la guerra en 1945 sobrevino una crisis del Programa Bracero, hubo una repatriación inesperada de muchos trabajadores y además el gobierno estadounidense optó por autorizar a los granjeros y empresarios la contratación unilateral de trabajadores, lo que ocasionó una airada protesta de las autoridades mexicanas, que

¹⁴ TRUJILLO BOLIO, Mario, Ob. Cit., pp. 29 y 30.

exigieron el cumplimiento del Acuerdo para que los mexicanos siguieran teniendo las garantías establecidas en el mismo.

Es importante señalar que al término de la conflagración mundial, la estructura productiva de los Estados Unidos estaba vigente y en especial su base agrícola e industrial estaban intactas y aún robustecidas y en demanda de nuevos mercados. En cambio la estructura económica de Europa había quedado devastada y el hambre asolaba a todo el continente.

Como el aparato agropecuario e industrial estadounidense estaba en auge y los excedentes de producción requerían de mercados externos a donde ser exportados, Europa constituía el destino natural para esa producción pero la economía de esos países no contaba con los recursos para adquirir dicha producción. Esto motivó que en 1947 se instrumentara el Plan Marshall¹⁵ que habría de darle efectividad a la demanda de toda clase de bienes producidos en los Estados Unidos.

Mediante el Plan Marshall se transfirieron más de 13 mil millones de dólares a 17 países de Europa Occidental, siendo los que absorbieron la mayor proporción de recursos el Reino Unido, Francia, Alemania Occidental, Italia y los Países Bajos. Del total de recursos aportados por los Estados Unidos 3 mil 400 millones de dólares se gastaron en materias primas y productos manufacturados, 3 mil 200 millones en comida, mil 900 millones en maquinaria, vehículos y equipamiento y mil 600 millones de dólares en combustibles.¹⁶

¹⁵ El Plan Marshall cuyo nombre oficial fue European Recovery Program (ERP), tuvo una vigencia de 4 años contados a partir de julio de 1947. Este programa, que recibió el nombre del Secretario de Estado de los Estados Unidos, General George Marshall, se instrumentó con el propósito central de reconstruir a los países europeos después de la Segunda Guerra Mundial.

¹⁶ HOGAN, Michael J., The Marshall Plan, p. 415, citado en http://es.wikipedia.org/wiki/Plan_Marshall.

Como era natural, para que el aparato productivo de los Estados Unidos siguiera funcionando se requería de braceros migratorios sobre todo porque a los ciudadanos estadounidenses no les resultaban atractivas las rudas tareas que desempeñaban los mexicanos ni los bajos salarios que se les pagaban. En estas circunstancias, nuevamente cobró vigencia la renovación del Programa Bracero.

En 1948 en el marco de la Conferencia del Trabajo que se llevó a cabo en San Francisco California, algunos líderes de la "American Federation of Labor" (AFL), en español Federación Americana del Trabajo, expresaron su disgusto con el Programa Bracero al afirmar que los migrantes mexicanos hacían una competencia desleal a los norteamericanos al emplearse aceptando bajos salarios. Los funcionarios mexicanos asistentes a la citada conferencia objetaron esta posición afirmando que las autoridades norteamericanas simulaban no enterarse de que los empleadores industriales y agricultores no respetaban el convenio en donde hablaba de igual salario para igual trabajo y fomentaban la emigración clandestina precisamente para pagar salarios bajos.¹⁷

A principios de la década de los cincuenta Estados Unidos entró a la Guerra de Corea (1950-1953) y posteriormente a la de Vietnam (1958-1973). La demanda de braceros mexicanos continuaba vigente; no obstante, los trabajadores agrícolas estadounidenses afiliados a la Federación Americana del Trabajo y los obreros afiliados al "Congress of Industrial Organizations" (CIO), en español Congreso de la Organización Industrial de los Estados Unidos, en un boletín del 17 de enero de 1954, explicaron que se oponían a la continuación del Programa Bracero ya que señalaban que el verdadero fondo de la política de contratación de braceros por parte de los agricultores e industriales era

¹⁷ DE ALBA, Pedro, "Siete artículos sobre el problema de los braceros", *Artículos periodísticos publicados en los diarios El Nacional y Novedades entre mediados de 1953 y comienzos de 1954*, citado por DURAND, Jorge, Ob. Cit., p. 257.

abaratar los salarios y utilizar a los trabajadores mexicanos como “cuerpo de choque” contra su sindicato.¹⁸

En una carta que los dos sindicatos mencionados dirigieron al Presidente de los Estados Unidos, en enero de 1954 se quejaron del reclutamiento de ciudadanos mexicanos “espaldas mojadas” que entraron ilegalmente al país buscando empleo en las granjas del Valle Imperial en California, creando problemas a los ciudadanos norteamericanos que se vieron expuestos a perder su empleo y sus medios de vida.¹⁹

Entre 1954 y 1955, por la abundante entrada de braceros indocumentados, el Gobierno de Estados Unidos realizó deportaciones masivas de trabajadores. Se tuvo noticia de que en 6 meses fueron deportados más de 20 mil.²⁰ Esta situación obligó a los agricultores californianos a realizar la contratación -con gran disgusto- de braceros amparados por el Acuerdo, lo que les ocasionó un incremento en los costos para levantar sus cosechas de más del 33 por ciento.

Al inicio de la década de los sesentas, la demanda de mano de obra mexicana contratada legalmente bajó. Con el avance de la industrialización, el campo estadounidense se había venido mecanizando paulatinamente. Para 1960 entre el 50 y el 60 por ciento de las cosechas se levantaban mecánicamente y para 1962 casi el 90 por ciento.

Para aquellos frutos y vegetales cuyas cosechas no se podían realizar con maquinaria, el gobierno estadounidense obligó a los granjeros a emplear braceros legales y aunque el contrato tipo los obligaba a cumplir con las prestaciones establecidas, éstos las ignoraban alegando que cuando contrataban a los “espaldas mojadas” tenían menos

¹⁸ DE ALBA, Pedro, citado por DURAND, Jorge, Ob. Cit., pp. 272 y 273.

¹⁹ Ibidem, p. 274.

²⁰ TRUJILLO BOLIO, Mario, Ob. Cit., p. 31.

gastos y ahorros considerables. La verdad es que a los agricultores norteamericanos no les interesaba si eran trabajadores legales o indocumentados, lo que ellos necesitaban era que fueran baratos, aptos para las labores manuales y que en cualquier momento pudieran ser arbitrariamente despedidos sin ninguna indemnización.

Las constantes violaciones a los derechos de los braceros dio por resultado que funcionarios del Bureau of Employment Security of the Labor Department (Agencia de contrataciones del Departamento de Seguridad del Trabajo) continuamente realizaran inspecciones para verificar si los trabajadores eran documentados, ocupados legalmente y bajo las condiciones establecidas en el contrato tipo respetando el salario base y el hospedaje, puntos en los que era más frecuente el incumplimiento.²¹

En 1964 el gobierno estadounidense decidió unilateralmente dar por terminado el Acuerdo debido a la oposición al Programa Bracero por parte de los trabajadores agrícolas y obreros afiliados a la Federación Americana del Trabajo y al Congreso de la Organización Industrial de los Estados Unidos; así como por la inconformidad de los granjeros que eran objeto de reiteradas inspecciones; por la corrupción originada en ambos países para la contratación de los trabajadores, y por el costo administrativo que significaba mantener a todo un aparato burocrático encargado de la operación del programa.

Por lo anterior, de pronto más de 50 mil braceros se vieron desempleados y varados por toda la Unión Americana. El punto del Acuerdo para Reglamentar la Contratación (temporal) de Trabajadores Agrícolas Migratorios Mexicanos, relativo al pago de la transportación para el regreso de los jornaleros a sus lugares de origen, no fue cumplido por los granjeros ni por el gobierno de los Estados Unidos, por lo que el

²¹ McBRIDE, John, *Vanishing bracero: valley revolution*, The Taylor Company Book Publishers of the Southwest, San Antonio, Texas, 1963. Traducción de Elvira Maldonado, citado por DURAND, Jorge, Ob. Cit., p. 481.

gobierno mexicano alquiló trenes especiales y barcos para trasladar a miles de migrantes a ciudades fronterizas como Tijuana y Ciudad Juárez.²²

A la terminación del Programa Bracero se puede decir que tuvo resultados relativamente positivos para ambos países, por lo que se puede concluir lo siguiente:

- En su momento, sirvió para mejorar las relaciones bilaterales con el Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica.
- Entre 1942 y 1964 casi 5 millones de trabajadores mexicanos “convirtieron a la agricultura americana en la más rentable y avanzada de todo el planeta”.²³
- La economía mexicana se vio beneficiada por el ingreso de alrededor de 300 millones de dólares enviados por los braceros, y
- Contribuyó a disminuir el desempleo en diferentes regiones de nuestro país gracias a la enorme migración de trabajadores a los Estados Unidos.²⁴

1.2 Programa de Industrialización de la Frontera Norte y las regulaciones jurídicas de la industria maquiladora de exportación. De 1965 a 2001.

La zona fronteriza del norte del país durante el siglo pasado fue una de las regiones a las que el gobierno mexicano trató de brindarles un mayor dinamismo económico. Los programas de desarrollo fronterizo se iniciaron a partir de los años treinta con el concepto de perímetros libres o régimen de zonas libres que se estableció en la legislación aduanera para algunas ciudades.²⁵ Esta política concedía mayor importancia

²² TRUJILLO BOLIO, Mario, Ob. Cit. pp. 29 a 32.

²³ Idem, pp. 29 a 32.

²⁴ Ibidem, p. 33.

²⁵ LÓPEZ VILLAFANE, Víctor, “La industrialización de la frontera norte de México y los modelos exportadores asiáticos”, *Revista de Comercio Exterior Vol. 54*, número 8, México, Agosto de 2004, p. 675, disponible en <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/72/3/lope0804.pdf>

al aseguramiento del abasto de bienes necesarios para los habitantes de la localidad, lo cual propició que la economía de los estados fronterizos dependiera primordialmente de los Estados Unidos.

Por otra parte, a finales de la década de los cincuentas en la época de la posguerra, los países europeos altamente industrializados apoyados por el Plan Marshall entraron en una etapa de desarrollo y competitividad tecnológica, lo que obligó a los industriales norteamericanos a desconcentrar sus procesos productivos y hacerlos más eficientes a fin de fabricar mercancías más competitivas en el mercado internacional.²⁶ Para paliar los altos costos de la producción, sustituyeron mano de obra por capital, cerraron plantas no redituables, redujeron remuneraciones, relocalizaron industrias y segmentaron el proceso productivo en fases intensivas de capital, vía el traslado de mano de obra al exterior y la contratación en mayor proporción de jóvenes y mujeres.²⁷

En lo que se refiere a México, a principios de 1961 el Gobierno en su afán por promover la inversión industrial en la región norte creó el Programa Nacional Fronterizo (PRONAF) que tenía como principal objetivo la integración económica de las ciudades fronterizas con el resto del país, con este propósito se crearon incentivos fiscales y tarifas especiales²⁸ para aquellas empresas que se establecieran en esa zona. En este marco, se decidió impulsar al sector turismo y crear una zona hotelera, restaurantes y bares, así como establecer nuevas industrias nacionales para elevar el nivel socioeconómico de los habitantes de la zona y lograr que el consumo se reflejara en la producción nacional.

²⁶ PINEDA, Octavio Luis, *La Maquila en México: Evolución y Perspectivas*, Instituto Politécnico Nacional, Editora Hoy en Tampico, S.A. de C.V., México, 1999, p. 2.

²⁷ "México: La Industria Maquiladora", *Estudios e Informes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, CEPAL No. 95, Edit. por Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1996, p. 13.

²⁸ LÓPEZ VILLAFANE, Víctor, Ob. Cit., p. 675.

En 1964, a la terminación del Programa Bracero, los trabajadores mexicanos varados en la frontera sin trabajo y sin dinero para regresar a sus lugares de origen en el interior de la República Mexicana, ocasionaron un grave problema económico. Por citar un caso, en Tijuana se formó “un enorme sector de pobres marginales... crecimiento periférico descontrolado, asentamientos irregulares, alta migración campo ciudad, falta de empleo y creciente polarización socioeconómica”.²⁹

No obstante que en 1961 se había creado el PRONAF, para 1964 la industrialización que se necesitaba para ocupar la mano de obra disponible por la terminación del Programa Bracero no se presentó. Esta situación llevó al Gobierno por la alternativa de atraer capital extranjero para el establecimiento de maquiladoras. Fue así que el 20 de mayo de 1965 decreto la “Política de Fomento a la Industria Maquiladora de Exportación” en el norte del país mediante la creación del Programa de Industrialización de la Frontera Norte (PIF). Como incentivo a la inversión extranjera se ofreció mano de obra barata y el control de los trabajadores por medio de sindicatos como la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM) y la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC).

La industria maquiladora es una unidad económica que realiza operaciones de producción utilizando materias primas e insumos importados temporalmente para exportar posteriormente, ya sea a su lugar de origen o a otros destinos, un producto final. La palabra maquila es un vocablo de origen árabe que significa medida (cantidad o porción de grano, harina o aceite que se entregaba a los molineros en España a cambio de procesar el trigo u oleaginosas y devolver un producto terminado a los agricultores locales). Las leyes mexicanas definieron a la maquila como una actividad productiva compartida por dos o más países, y una empresa maquiladora se concibió como una entidad empresarial que ensambla, manufactura, procesa o repara materiales

²⁹ AGUILAR NERY, Jesús, “Tijuana, del centro a las mentalidades”, *Ponencia para la I Semana de Antropología Fronteriza y del Noroeste de México*, Tijuana, B.C., del 23 al 27 de abril de 2001, P. 2.

temporalmente importados al país receptor y reexportados o enviados a su país de origen.³⁰

Entre 1956 y 1970 la política nacionalista restringía la participación extranjera directa; el crecimiento económico se apoyó en un mercado interno protegido, estableciendo barreras arancelarias a la importación de productos y otorgando subsidios a la producción interna. La industria maquiladora no fue bien vista en México; a pesar de ello, el Gobierno Federal tenía la necesidad de resolver el problema ocasionado por la terminación del Programa Bracero, motivo por el cual el Presidente Gustavo Díaz Ordaz en su Primer Informe de Gobierno en 1965 confirmó su decisión de fomentar el establecimiento en la franja fronteriza de la industria maquiladora de exportación con la participación de inversión extranjera, cuyo único propósito era lograr la generación de empleos y divisas.

Con esta intención el Programa de Industrialización de la Frontera Norte (PIF) contempló franquicias aduanales y fiscales que hicieron posible la importación temporal libre de impuestos de maquinaria, equipo, materias primas e insumos, y la reexportación de artículos elaborados o semielaborados en plantas de propiedad extranjera que sólo pagaban derechos e impuestos sobre el valor agregado, es decir, el trabajo realizado por mano de obra mexicana.³¹

Las responsabilidades establecidas por el PIF para las empresas maquiladoras fueron las siguientes:

³⁰ GÓMEZ VEGA, Carmen, "El Desarrollo de la industria de la maquila como instrumento de inserción internacional de la economía mexicana", *Ponencia para la VI Reunión de Economía Mundial*, Universidad del País Vasco, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Badajoz, España, 2004, p. 3.

³¹ FUENTES, César y FUENTES, Noé, "Desarrollo económico en la frontera norte de México: de las políticas nacionales de fomento económico a las estrategias de desarrollo económico local", *Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, Año 5, No. 11, España, Primer semestre de 2004, p. 2, disponible en <http://www.institucional.us.es/araucaria>.

- Creación de fuentes de trabajo.
- Fortalecimiento de la balanza comercial de México por medio de una mayor aportación de divisas.
- Incremento de la competitividad internacional de la industria nacional.
- Capacitación de los trabajadores.
- Impulso al desarrollo y a la transferencia de tecnología en el país.³²

El PIF fue el programa de captación de inversión extranjera más importante diseñado por el gobierno mexicano para impulsar el desarrollo económico de la región fronteriza, apoyado como ya se mencionó en ventajas sobre franquicias aduanales y fiscales, y también ofrecía otros incentivos como menores costos salariales y la proximidad con el mercado norteamericano.

En 1966 se expidieron las bases legales para la operación de la maquila al amparo del párrafo tercero del Artículo 321 del Código Aduanero. Se permitió el establecimiento de plantas maquiladoras dentro de la franja fronteriza (a 20 kilómetros del límite entre Estados Unidos y México). Las operaciones de importación y exportación necesarias para el funcionamiento de las plantas eran autorizadas con un mínimo de trámites. Estas facilidades se vieron reflejadas en el crecimiento económico de Ciudad Juárez, Matamoros, Reynosa, Nogales y Tijuana, ciudades que registraron la mayor instalación de maquiladoras.³³

Para proporcionar mayores facilidades, los empresarios mexicanos edificaron parques industriales que ofrecían los servicios necesarios para su funcionamiento como agua, luz y teléfonos. El primer parque industrial se construyó en 1966 en Ciudad Juárez, Chih., en 1968 se construyó el segundo en Nogales, Son., en 1973 se establecieron más

³² "Síntesis Metodológica de la Estadística de la Industria maquiladora de exportación", *Documentos de trabajo*, Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática (INEGI), México, Agosto de 2008, p. 1.

³³ FUENTES, César y FUENTES, Noé, Ob. Cit., p. 2.

parques industriales a lo largo de la frontera norte, en Baja California, Tamaulipas, Sonora y Coahuila.

Al iniciar la década de los setentas, se dio un nuevo impulso a las empresas maquiladoras de exportación (EME) al unificar la normatividad que las regía: el 15 de marzo de 1971 se expidió el Reglamento del párrafo 3° del artículo 321 del Código Aduanero y en 1972 se realizaron las primeras modificaciones ampliando el sistema de maquila a todo el territorio nacional, con la limitante de no hacerlo en áreas de alta concentración demográfica o industrial.³⁴ Fundamentalmente las modificaciones al marco legal de esta industria se centraron en la simplificación administrativa (reducción de requisitos y plazos) e incentivos fiscales como la exención de impuestos directos e indirectos.

No obstante el impulso que se le dio a la instalación de maquiladoras con capital extranjero, al mismo tiempo se promulgaron ordenamientos legales como la Ley sobre el Registro de Transferencia y el Uso y la Explotación de Patentes y Marcas (1972) y la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (1973) que regulaban la inversión extranjera directa en México y contemplaban la regla general sobre la propiedad accionaria mayoritaria mexicana en las empresas.³⁵

Por la expedición de estos ordenamientos, la Resolución General No. 1 de la Comisión Nacional de Inversión Extranjera (CNIE)³⁶ se convirtió en una excepción a la ley al

³⁴ "El ABC de la Estadística de la Industria maquiladora de exportación", *Documento informativo*, Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática (INEGI), México, 2001, p. 1, disponible también en: http://economía.gob.mx/work/snci/importa/abc_maquiladora.htm#

³⁵ MENDIOLA, Gerardo, "México: Empresas Maquiladoras de Exportación en los Noventa", *Serie Reformas Económicas No. 49 de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, Edit. por la CEPAL, Santiago de Chile, Diciembre de 1999, p. 9.

³⁶ La CNIE es un órgano de carácter intersecretarial que está integrado por diez Secretarios de Estado, entre cuyas atribuciones se encuentran las siguientes: Dictar los lineamientos de política en materia de inversión extranjera y diseñar mecanismos para promover la inversión en México, así como establecer

permitir que la industria maquiladora tuviera hasta el 100 por ciento de inversión de capital extranjero. Sólo quedaron fuera de esta regla las maquiladoras de la industria textil cuyas actividades afectaban las cuotas de exportación de los fabricantes nacionales.

Además, a las maquiladoras sólo se les permitió vender parte de su producción en México siempre que en el mercado nacional no se contara con ese producto o cuando los insumos nacionales fueran al menos 20 por ciento del componente total de la producción.³⁷

Entre 1976 y 1982 se dieron varios cambios en el marco legal regulador de la industria maquiladora, entre los que destacan la ampliación del concepto de "operación de ensamble" por lo que esta actividad se desarrollaba por empresas con equipo importado temporalmente para la producción y posterior exportación de toda su mercancía y además se permitió que se realizara por empresas productoras para el mercado mexicano, acogiéndose a los beneficios de importar temporalmente equipo y tecnología sin pago de aranceles, exportando total o parcialmente aquellos productos en los cuales el costo de la manufactura en México incluyera por lo menos el 20 por ciento del costo total de producción del bien.³⁸ Este fue el primer intento del Gobierno Mexicano por hacer partícipe a la industria local de las cadenas de producción compartida.

El ritmo de crecimiento de la industria maquiladora de exportación fue constante, aunque con periodos de expansión y reducción ya que se vio afectada por la

critérios para la aplicación de disposiciones legales y reglamentarias sobre inversión extranjera mediante la expedición de resoluciones generales, etc., disponible en: <http://www.economia.gob.mx/?P=1232>

³⁷ BENDESKY, León, DE LA GARZA, Enrique y otros, "La Industria maquiladora de exportación en México: Mitos y Realidades", *Informe de investigación para el Instituto de Estudios Laborales de la Universidad Autónoma Metropolitana*, Edit. UAM, México, Mayo de 2003, p. 3.

³⁸ GÓMEZ VEGA, Carmen, Ob. Cit., p. 6.

devaluación del peso mexicano, la nacionalización de la banca y la suspensión del crédito internacional a México, lo que afectó particularmente a la frontera norte.

Con la crisis financiera de 1982, el Gobierno Mexicano adoptó un control de cambios que afectó a la IME debido a que las empresas se vieron obligadas a cambiar sus dólares por pesos bajo la tasa controlada para todos los gastos incurridos en México (nóminas, servicios, impuestos, rentas, insumos producidos localmente) lo que ocasionó una pérdida a las EME, no obstante al siguiente año esto se vio compensado por la reducción en los costos de la mano de obra, en virtud de que los salarios mexicanos eran inferiores entre tres y cuatro veces a los niveles salariales cruzando la frontera en los Estados Unidos.³⁹ A partir de esta fecha la maquila se convirtió en un sector crítico de empleo y en un mercado potencial para las exportaciones mexicanas por lo que en 1983 se expidió el primer Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación.

Este decreto tuvo por objetivo promover y regular la operación de empresas que se dedicaran total o parcialmente a las actividades de exportación, generadoras de empleo, captadoras de divisas y coadyuvantes de un desarrollo regional equilibrado; delimitando a la empresa maquiladora como una persona física o moral a la que le fuese aprobado un Programa de Operación de Maquila (POM)⁴⁰ para la exportación de la totalidad de su producción. La operación de maquila fue definida como “el proceso industrial o de

³⁹ DIAZ BAUTISTA, Alejandro, AVILÉS, José Alberto y ROSAS CHIMAL, Mario Alberto, “Desarrollo Económico de la Frontera Norte de México”, *Documentos de Investigación del Colegio de la Frontera Norte, Observatorio de la economía latinoamericana*. Edit. COLEF, México, 2003, p. 7.

⁴⁰ El Programa de Operación de Maquila es un instrumento mediante el cual se permite importar temporalmente los bienes necesarios para ser utilizados en la transformación, elaboración o reparación de mercancías destinadas a la exportación o para realizar aquellas actividades de servicios a mercancías destinadas a la exportación, sin cubrir el pago del impuesto general de importación, del impuesto al valor agregado y de las cuotas compensatorias aplicables a las importaciones definitivas.

servicio destinado a la transformación, elaboración o reparación de mercancías de procedencia extranjera importadas temporalmente para su exportación posterior”.⁴¹

Este ordenamiento negó la instalación de nuevas maquiladoras en zonas industrializadas y sólo permitió su ubicación en zonas determinadas como prioritarias para el desarrollo industrial. También admitió la venta en el mercado mexicano de hasta un 20% de la producción anual y contempló la incorporación de un cierto nivel de contenido mexicano en el producto.

Durante el periodo de vigencia de este decreto, las EME tuvieron una gran etapa de crecimiento ya que el Gobierno Federal aprobó la autorización de Programas de Operación de Maquila por medio de los cuales una empresa maquiladora podría producir insumos para que otra maquiladora los usara en un proceso de producción o ensamble con lo que se logró que la operación de estas empresas fuera más eficiente y competitiva.⁴²

Con el establecimiento de políticas de apertura comercial por parte del Gobierno Federal y la entrada de México en 1986 al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés)⁴³, la inversión extranjera se vio fuertemente atraída hacia México, la industria maquiladora de exportación tuvo más crecimiento y el empleo generado también aumentó considerablemente.

Con el cambio de gobierno en 1988 y en el contexto de apertura externa de la economía nacional, en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se consideró prioritario fomentar y promocionar a la industria maquiladora de exportación por su importancia en la

⁴¹ *Decreto para el Fomento y Operación de la Industria maquiladora de exportación*, Art. 2, Frac. VII, D. O. F. 15 de agosto de 1983, Edit. Talleres Gráficos de México, SEGOB, México, 1983.

⁴² MENDIOLA, Gerardo, Ob. Cit., p. 12.

⁴³ En 1995 el GATT se transformó en la Organización Mundial de Comercio (OMC).

generación de empleos, de captación de divisas, y de capacitación y adiestramiento de la mano de obra. Por esta circunstancia, en 1989 se expidió un nuevo Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación.

Este decreto también tuvo como objetivo promover el establecimiento y regular la operación de las EME, definiéndolas como “empresas que se dediquen total o parcialmente a realizar actividades de maquila de exportación”, cuyas prioridades serían crear fuentes de empleo, fortalecer la balanza comercial mediante la captación de divisas, contribuir a la integración industrial, elevar la competitividad internacional de la industria nacional, elevar la capacitación de trabajadores e impulsar el desarrollo y la transferencia de tecnología en el país.⁴⁴ En este ordenamiento legal ya se tomó en cuenta a las actividades de servicio que tuvieran como finalidad la exportación o el apoyo a ésta.

Asimismo amplió la posibilidad de que las EME vendieran un porcentaje más alto de su producción en el mercado nacional, estableciendo un límite del 50 por ciento del valor de las exportaciones anuales que haya realizado la entidad y admitió que las empresas nacionales se acogieran a un Programa de Operación de Maquila que les permitiera usar su capacidad productiva no utilizada dirigiendo esa parte de la producción a la exportación.⁴⁵

Siguiendo el principio de la apertura comercial, México entró en negociaciones con Estados Unidos y Canadá para lograr un acuerdo de integración comercial. El 17 de diciembre de 1992 se firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) por los tres países; en noviembre de 1993 fue aprobado por el Congreso Mexicano y éste entró en vigor el 1 de enero de 1994.

⁴⁴ “Decreto para el Fomento y Operación de la Industria maquiladora de exportación”, Arts. 1 y 2, D. O. F. 22 de diciembre de 1989, Edit. Talleres Gráficos de México, SEGOB, México, 1989.

⁴⁵ GÓMEZ VEGA, Carmen, Ob. Cit., p. 7.

El TLCAN previó la eliminación de todos los aranceles a lo largo de 10 años, así como la eliminación o reducción de otras barreras comerciales⁴⁶ para los productos provenientes de Canadá o Estados Unidos, de acuerdo a las reglas de origen establecidas en el Capítulo 4 del Tratado.

El artículo 303 del TLCAN dio inicio a un calendario de restricciones a la devolución arancelaria y de diferimiento de aranceles aduaneros que vino a eliminar el régimen preferencial en el que operaba la maquila de exportación. No obstante, para aquellas manufactureras que importaban insumos de origen asiático, se les amplió la posibilidad de operar bajo el esquema del Programa de Operación de Maquila o del instrumento denominado Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX), este último se puso en marcha en 1990 y es un programa de fomento mediante el cual se permite a los productores de mercancías destinadas a la exportación, importar temporalmente diversos bienes para ser utilizados en la elaboración de productos de exportación, sin cubrir el pago del impuesto general de importación, del impuesto al valor agregado y de las cuotas compensatorias.⁴⁷

Preparando la eliminación arancelaria y el régimen de zonas libras en la frontera, en diciembre de 1993 entró en vigor el Decreto por el que se estableció el esquema arancelario de transición al régimen comercial general del país para la industria, construcción, pesca y talleres de reparación y mantenimiento ubicados en la región fronteriza. Este ordenamiento estableció las fracciones arancelarias totalmente desgravadas del impuesto general de importación en la región fronteriza para aquellas

⁴⁶ *"Tratado de Libre Comercio de América del Norte"*, Texto Oficial, Art. 302, Sección B. Aranceles, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), Edit. Miguel Ángel Porrúa, 1ra. Edic., México, 1993, p. 18.

⁴⁷ *"Decreto por el que se establecen Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación"*, D. O. F. 3 de mayo de 1990, Edit. Talleres Gráficos de México, SEGOB, México, 1990.

empresas que se registraran ante la SECOFI (hoy Secretaría de Economía) como empresas maquiladoras de servicios o productoras de artículos de exportación.⁴⁸

También consideró en sus artículos 1, 3 y 18 el establecimiento de políticas, criterios y lineamientos, así como la desregulación y simplificación administrativa para elevar la competitividad de las actividades productivas en esa región. El artículo primero transitorio determinó su vigencia del 1 de enero de 1994 al 31 de diciembre de 2000 y a partir de 2001 entraron en vigor las reglas de origen del TLCAN.

La IME tuvo y tiene beneficios para la economía mexicana, principalmente en lo que se refiere a la creación de empleos, pero también tuvo críticas, entre ellas y tal vez sea la principal es el hecho de su casi nula integración con el resto de la economía de nuestro país ya que menos del 2 por ciento del valor agregado a los productos exportados procedía de insumos producidos en México.⁴⁹

En afán de revertir esta situación y lograr de una buena vez la incorporación de productos nacionales a los procesos productivos de la IME, el Gobierno Federal expidió el 1 de agosto de 1994 un Decreto que promovió la creación de empresas comercializadoras de insumos para la industria maquiladora de exportación, cuyo principal objetivo fue “realizar operaciones de abastecimiento de materias primas, partes y componentes al sector maquilador, así como la realización de estudios de mercado y promoción de coinversiones dirigidos al abastecimiento de insumos nacionales a dicha industria”.⁵⁰ Para poder acceder a este beneficio, las empresas tenían que registrarse

⁴⁸ “Decreto por el que se establece el esquema arancelario de transición al régimen comercial general del país para la industria, construcción, pesca y talleres de reparación y mantenimiento ubicados en la región fronteriza”, D. O. F., Viernes 24 de diciembre de 1993, Edit. Talleres Gráficos de México, SEGOB, México, 1993.

⁴⁹ FUENTES, César y FUENTES, Noé, Ob. Cit., p. 4.

⁵⁰ “Decreto que promueve la creación de empresas comercializadoras de insumos para la industria maquiladora de exportación”, D. O. F., 3 de agosto de 1994, Edit. Talleres Gráficos de México, SEGOB, México, 1994.

también ante la SECOFI como maquiladoras de servicios o productoras de artículos de exportación, ya que todas aquellas empresas que abastecieran de insumos a las EME o que elaboraran productos para la exportación, podían realizar importaciones temporales libres de impuestos.

A partir de 1995 se produjo un auge en la IME. Se ha debatido mucho si el crecimiento de las EME a mediados de la década de los noventa fue ocasionado por la firma del TLCAN o por la devaluación del peso mexicano; con todo, lo que se puede afirmar sin lugar a dudas es que los salarios pagados a los trabajadores de las EME en la zona fronteriza eran inferiores a los sueldos existentes en las empresas manufactureras localizadas en el interior de la República Mexicana y a menos de la mitad de los sueldos de las empresas establecidas en territorio estadounidense cruzando la frontera.⁵¹

El 11 de mayo de 1998 se expidió un nuevo Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación que abrogó el publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1989. Al igual que el anterior, éste tuvo por objeto promover el establecimiento y regular la operación de las empresas maquiladoras de exportación, fortalecerlas y además fomentar el acceso de las empresas medianas y pequeñas a los programas de maquila; mejorar la competitividad y abatir los costos mediante la eliminación o simplificación de los trámites administrativos.⁵²

Asimismo, definió en el artículo 3, fracciones VI, VII, VIII y IX cuatro tipos de empresa maquiladora: 1) la de exportación cuya producción total fuera destinada a la exportación; 2) la maquiladora por capacidad ociosa a aquella que orientada al mercado nacional le fuera aprobado un Programa de Operación de Maquila para la exportación; 3) la maquiladora de servicios cuya actividad tuviera como finalidad la exportación y que

⁵¹ DIAZ BAUTISTA, Alejandro, AVILÉS, José Alberto y ROSAS CHIMAL, Mario Alberto, Ob. Cit., p. 7.

⁵² "Decreto para el fomento y operación de la industria maquiladora de exportación", D. O. F., 1 de junio de 1998, Edit. Talleres Gráficos de México, SEGOB, México, 1998.

contara con un Programa de Operación de Maquila aprobado, o el apoyo a empresas con Programa de Importación Temporal para Producir de Artículos de Exportación, y finalmente 4) la maquiladora que desarrollara programas de albergue que se refería a aquellas que contaran con un proyecto de exportación aprobado, cuya tecnología y material productivo fuera otorgado por empresas extranjeras.

Además, estableció en su artículo 16 que las maquiladoras podían destinar parte de su producción al mercado nacional: en 1998 hasta el 75 por ciento del valor de sus exportaciones anuales del año anterior; en 1999 hasta el 80 por ciento, en 2000 hasta el 85 por ciento y a partir de 2001 las ventas al mercado doméstico no tendrían ningún límite.

En todos los casos se tenía que pagar el impuesto general de importación sobre las partes y componentes extranjeros y se podía aplicar el arancel preferencial cuando la procedencia de esos productos fuera de países con los que se tuviera firmado un acuerdo o tratado internacional comercial. Este artículo fue derogado mediante Decreto del 13 de noviembre de 1998.

1.3 Modificación de los mecanismos de importación temporal y unificación de los programas Maquila y Pitex. De 2001 a 2007.

Conforme a lo estipulado en el TLCAN, la modalidad en la operación de la industria maquiladora de exportación tuvo que modificarse. Como ya se mencionó, los aranceles y las restricciones para vender en el mercado interno se calendarizaron para ser eliminados gradualmente conforme a las reglas de origen acordadas. De igual forma se dispuso la modificación de los mecanismos de importación temporal en Canadá, E.U.A. y México a partir del 2001, por lo que el Programa de Maquila se sujetó a lo establecido

en los artículos 303 y 304 del citado Acuerdo, en lo relativo a la eliminación de las ventajas arancelarias para las importaciones temporales provenientes de otros países ajenos a los miembros del acuerdo trilateral, lo que supuso una afectación negativa para las EME.

Procede mencionar aquí que la industria maquiladora de exportación también se vio afectada negativamente por el anuncio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de que a partir del año 2000 las empresas maquiladoras establecidas en México serían consideradas como “establecimientos permanentes” en el país, lo que implicaría que tendrían que pagar al fisco mexicano además del Impuesto sobre la Renta (ISR), un impuesto por la utilidad que obtuvieran derivada de la comercialización internacional del producto maquilado en México, más un 1.8% del impuesto al activo, es decir, sobre la maquinaria, equipo e inventarios.⁵³

Ante la inminente llegada de los plazos establecidos en el TLCAN y la disposición de considerar a las maquiladoras como establecimientos permanentes, el 30 de octubre de 2000 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reformó al diverso para el fomento y operación de la industria maquiladora de exportación expedido en junio de 1998 y reformado el 13 de noviembre de 1998. Este autorizó la importación temporal de mercancías para aquellas empresas que estuviesen inscritas en el Registro Nacional de la Industria Maquiladora y que realizaran ventas al exterior por más de 500 mil dólares o ventas al exterior por un mínimo del 30 por ciento de su facturación total y siempre que se cubriera el impuesto general de importación al que se podría aplicar el arancel establecido en los Programas de Promoción Sectorial (PROSEC).⁵⁴

⁵³ BENDESKY, León, DE LA GARZA, Enrique y otros, Ob. Cit., p. 9.

⁵⁴ 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

Asimismo, este Decreto estableció en sus artículos 8A, 8B y 8C, tres casos en los cuales se podría realizar la exención del impuesto general de importación: 1) cuando las mercancías fueran exportadas posteriormente a E.U.A. o Canadá; 2) cuando las mercancías fueran utilizadas como material de producción de otra mercancía para exportar a los dos citados países, o 3) cuando el bien fuera sustituido por una mercancía idéntica o similar utilizada en otra posteriormente exportada a los mismos países.

Con la llegada del 2001, plazo en que entraría en vigor la modificación de los mecanismos de importación temporal establecidos en el TLCAN, y con el propósito de dar certidumbre a los inversionistas en la operación del Programa de Maquila, el Gobierno Mexicano nuevamente reformó el Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación. Este ordenamiento estableció puntualmente los supuestos y montos en que la importación temporal podría estar exenta del pago del impuesto general de importación.⁵⁵

Del año 2000 al 2003 hubo una pausa en el desarrollo de la industria maquiladora de exportación en México en el que influyeron factores como la recesión económica norteamericana, la competencia de países en donde existían salarios más bajos como China y algunos de Centroamérica, y principalmente el marco fiscal que se vio modificado a consecuencia de la entrada en vigor de las reglas de origen del TLCAN.⁵⁶ El sector que se afectó mayormente fue el que utilizaba la mano de obra intensiva en la región fronteriza.

nacional. *"Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial"*, D. O. F., 9 de mayo de 2000, Edit. Talleres Gráficos de México, SEGOB, México, 2000.

⁵⁵ *"Decreto que reforma al diverso para el fomento y operación de la industria maquiladora de exportación"*, Arts. 8A, 8B y 8C, D. O. F., 31 de diciembre de 2000, Edit. Talleres Gráficos de México, SEGOB, México, 2000.

⁵⁶ PÉREZ LLANAS, Cuauhtémoc, "Crisis y recuperación de la Industria maquiladora de exportación, 2000-2004" *Documento de investigación*, Análisis Económico No. 48, Vol. XII, Facultad de Economía de la UNAM, México, Tercer cuatrimestre de 2006, pp. 235 y 236.

En 2003 se aprobó una nueva reforma al Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación que actualizó la regulación de la IME, adecuando las disposiciones conforme a los compromisos suscritos por México con la Comunidad Económica Europea. Este decreto estableció nuevas figuras de simplificación administrativa y además delimitó las actividades de las empresas que proporcionaran servicios de logística y apoyo a las EME, así como la desregulación y reducción de trámites.⁵⁷

Con este decreto se aseguró que las maquiladoras procedentes de Europa y Asia continuaran operando en México y que pagaran un arancel muy bajo por sus importaciones temporales, siempre que cumplieran con ciertos requisitos y tuvieran autorizado un Programa de Promoción Sectorial por la Secretaría de Economía.

El 13 de octubre de 2003, se publicó una nueva reforma al Decreto para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación, en donde se consideró a esta industria como prioritaria por ser generadora de divisas y empleos; se eliminó obstáculos de operación; se dio certidumbre jurídica a la comunidad exportadora, y propició la desregulación y simplificación de trámites.⁵⁸

El 1 de noviembre de 2006, la Secretaría de Economía publicó en el Diario Oficial de la Federación un nuevo decreto por el que se modificó el Decreto para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación publicado en junio de 1998 y modificado el noviembre del mismo año, octubre y diciembre de 2000, y mayo y octubre de 2003.

⁵⁷ "Decreto que reforma al diverso para el fomento y operación de la industria maquiladora de exportación", D. O. F., 12 de mayo de 2003, Edit. Talleres Gráficos de México, SEGOB, México, 2003.

⁵⁸ "Decreto que reforma al diverso para el fomento y operación de la industria maquiladora de exportación", D. O. F., 13 de octubre de 2003, Edit. Talleres Gráficos de México, SEGOB, México, 2003.

Este nuevo ordenamiento fue titulado Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX) y se expidió en consideración, entre otros, de los siguientes motivos:

- Por el proceso gradual de apertura comercial de la economía mexicana.
- Por los cambios generados en la economía mexicana en virtud la firma de los tratados de libre comercio y acuerdos de complementación económica suscritos por México con 43 países.
- Por la necesidad de las empresas para acceder a insumos, maquinaria y equipo requeridos en sus procesos productivos.
- Para atraer inversionistas internacionales que pudieran operar y mantenerse competitivos a escala mundial.
- Para proporcionar facilitación comercial a las empresas en lo que se refiere al movimiento de bienes y servicios, así como la reducción de los costos de transacción.

Asimismo, se estableció un trato igualitario para las empresas que estuvieran operando alguno de los programas de Maquila o PITEX en atención a que a partir de 2001 y como consecuencia de los compromisos de México en el marco del TLCAN, ambos programas convergieron en cuanto a facilidades administrativas, beneficios fiscales y ventajas arancelarias. Esto motivó que ambos programas se consolidaran en un sólo instrumento, identificando cinco modalidades diferentes: controladora de empresas, industrial, de servicios, de albergue y de terciarización.⁵⁹

También asentó los beneficios para aquellas empresas que contaran con la autorización de un programa, los lineamientos para la obtención y operación del mismo, así como las

⁵⁹ *"Decreto para el fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación"*, Art. 3, D. O. F., 1 de noviembre de 2006, Edit. Talleres Gráficos de México, SEGOB, México, 2006.

obligaciones a que están sujetas para no incurrir en la cancelación, suspensión o nulidad de su programa.

Por "programa" se refiere a la autorización para realizar operaciones de manufactura, en cualquiera de sus modalidades, que otorgue la Secretaría de Economía a una persona moral para operar al amparo del citado Decreto.

Procede mencionar que el Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación abrogó al Decreto que Establece Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX), publicado el 3 de mayo de 1990 en el Diario Oficial de la Federación y sus modificaciones, así como al Acuerdo por el que se establecen beneficios específicos para empresas certificadas que cuenten con Programa de Operación de Maquila de Exportación o de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación, publicado el 9 de mayo de 2005 en el Diario Oficial de la Federación.

Por último, el 16 de mayo de 2008 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se modifica el diverso para el fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación del 1 de noviembre de 2006, en el que se hacen precisiones respecto a la modalidad de servicio de exportación.

Capítulo 2. Importancia económica de la industria maquiladora de exportación

La industria maquiladora constituye una actividad de gran relevancia para la economía nacional, ya que cuenta con importantes ramas productivas que en conjunto generan un número considerable de puestos de trabajo, operan gran cantidad de establecimientos, apoyan significativamente la exportación, y en fin, contribuyen de manera fundamental al sostenimiento de importantes regiones económicas, sobre todo de la frontera norte del país.

Con el propósito de ofrecer una visión general del peso económico de esta actividad, en las siguientes páginas se describe someramente su evolución, a través del análisis del comportamiento de sus principales indicadores, desde mediados de la década de los sesentas hasta el 2006, último año del que se dispone de información estadística sobre esta importante actividad económica.

El análisis se realiza con base en una segmentación temporal ajustada, por una parte a la existencia de información numérica y por la otra a las principales etapas que en forma general ha cubierto la evolución de la industria maquiladora en México.

Así el análisis comprende el periodo inicial de esta actividad desde la mitad de los sesentas hasta mediados de la década siguiente; el arranque de la actividad en mayor escala en el segundo quinquenio de los setentas; el comportamiento de los principales indicadores en el periodo de mayor crecimiento de la actividad, las décadas de los ochentas y noventas; se examinan también para los últimos años de que se dispone información o sea el periodo 2000-2006, y se concluye con un diagnóstico con mayor grado de detalle para el año de 2006.

2.1 Los primeros años

La actividad de la industria maquiladora en nuestro país arranca en la segunda mitad de la década de los años sesentas, asociada directamente al alza de los costos de producción industrial en Estados Unidos y Japón por el considerable encarecimiento de la mano de obra.⁶⁰

Como ya se mencionó en los antecedentes históricos, en 1965 el Gobierno Federal formalizó el Programa de Industrialización de la Frontera Norte. Con esta base legal, en 1966 se construyó el primer parque industrial en Ciudad Juárez, Chihuahua, inaugurado con la instalación de una empresa maquiladora de televisores. En 1968 se fundó el segundo parque industrial en Nogales, Sonora en donde la empresa maquiladora instalada se dedicó a la manufactura de plásticos.

En 1973 se construyeron otros parques industriales en la frontera norte de nuestro país. Sobresale el estado de Baja California en donde se instalaron 102 empresas manufactureras en los municipios de Ensenada, Mexicali, Tecate y Tijuana. En Tamaulipas se situaron 56 industrias ubicadas en Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros. En Sonora se asentaron 40 maquiladoras distribuidas en Nogales, Agua Prieta y San Luis Río Colorado, y en el estado de Coahuila se establecieron 12 maquiladoras en los municipios de Acuña y Piedras Negras.

⁶⁰ "El ABC de la Estadística de la Industria maquiladora de exportación", Ob. Cit., p. 2, disponible también en: http://economia.gob.mx/work/snci/importa/abc_maquiladora.htm#.

2.2 Segunda mitad de la década de los setentas

Las bases legales que dieron origen a la industria maquiladora de exportación datan de 1965, no obstante, en sus primeros años de vigencia la creación de empresas y el personal que llegaron a ocupar, prácticamente tuvieron un limitado crecimiento.

A mediados de la década de los setentas empiezan a registrarse números importantes en la industria maquiladora. Así, en el año de 1975 el país cuenta ya con 454 establecimientos que daban empleo a 67,214 trabajadores, cinco años después se registran 620 establecimientos con 119,546 personas empleadas, lo que supone tasas de crecimiento anual en promedio de 6.5% y 12.2% respectivamente.

El hecho de que el número de personas ocupadas en las empresas maquiladoras se haya incrementado en casi el 80.0% en este quinquenio, está asociado con los efectos de la gran devaluación del peso mexicano en 1976, lo que derivó en que los costos de producción y en particular los de la mano de obra en nuestro país se redujeran de manera considerable. Esto vino a favorecer la inversión extranjera en México, ya que fuertes cantidades de capital foráneo, sobre todo de los Estados Unidos, se colocaron en esta industria.

El análisis al interior de la industria maquiladora para este quinquenio, se realizó con base en las siete categorías de productos procesados definidas por el Grupo de Trabajo de la industria maquiladora de exportación⁶¹: alimentos; calzado y prendas de vestir; muebles de madera y metal; equipo de transporte y herramientas, equipo y sus partes; aparatos y materiales eléctricos y electrónicos; juguetes, artículos deportivos y otras industrias, y servicios. (Cuadro No. 1, pag. 63) A partir del año 1979 esta clasificación

⁶¹ Este grupo de trabajo, presidido por la Secretaría de Economía (antes SECOFI), se extinguió por el Decreto que reforma al diverso para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, publicado en el D.O.F. el 13 de noviembre de 1998.

se amplió a 12 categorías de productos, que es la que se utilizará para el análisis de los siguientes años.

En la segunda mitad de la década de los setentas, la participación porcentual de los diferentes grupos de productos procesados en relación al total, en cuanto al número de personas ocupadas, se mantuvo sin grandes variaciones. En el año de 1975 el 63.0% del personal empleado se ubicaba en la rama de aparatos y materiales eléctricos y electrónicos, el 20.3% en la producción de calzado y prendas de vestir; el 16.6% restante se repartía entre los otros cinco grupos de productos.

Esta participación es muy semejante al promedio del quinquenio en el que alrededor del 81.0% se dedicaba a estas dos ramas, por supuesto en una proporción de tres a uno de los enseres eléctricos y electrónicos con respecto al de calzado y prendas de vestir.

El número de personas empleadas en la producción de aparatos y materiales eléctricos y electrónicos creció en el periodo en más de 27 mil puestos de trabajo, que significan más de la mitad del crecimiento total de la población ocupada en la industria maquiladora. Por su parte el personal dedicado a la fabricación de calzado y prendas de vestir creció en 5,685 plazas laborales, que representan el 11.0% del incremento total.

Otras ramas industriales, con participación más modesta en el total de la población ocupada en la maquila, tuvieron aumentos significativos en su plantilla de personal: muebles de madera y metal crecieron en 263.7%, servicios en 233.4%, juguetes, artículos deportivos y otras industrias en 191.0%, equipo de transporte y herramientas en 122.6%. En sentido inverso, el rubro de procesamiento de alimentos decreció en 11.8%.

Hasta antes de los años ochentas el tipo de industria maquiladora que se desarrolló en México se cataloga como de primera generación,⁶² lo que quiere decir que se trató de empresas con bajos niveles de productividad, bajos índices de mecanización, dedicadas mayormente al ensamblaje, empresas intensivas en el uso de mano de obra, la mayor parte de ésta con escasa calificación.

2.3 Década de los ochentas

En la década de los ochentas la industria maquiladora es impulsada por las autoridades mexicanas como un medio fundamental para acceder a la economía internacional y para modernizar la planta industrial del país.

En este contexto el número de establecimientos dedicados al giro industrial maquilador se incrementó en 175.0% en 10 años, lo que implica una tasa de crecimiento del orden del 12.0% anual en promedio, en tanto que el personal ocupado creció en 277.0%, o sea a una tasa de aumento anual del 15.7%. Procede señalar que al inicio de la década el personal ocupado en la industria maquiladora en relación al ocupado en la industria manufacturera significaba el 13.6% en tanto que al final de la década llegó a representar el 29.2%.⁶³

A su vez el número de personas empleadas en cada empresa se elevó de 193 en 1980 a 265 en 1989, lo que significa un crecimiento superior al 37.0%.

⁶² GOMEZ VEGA, Carmen, "El Desarrollo de la industria de la maquila como instrumento de inserción internacional de la economía mexicana", *Ponencia para la VI Reunión de Economía Mundial*, Universidad del País Vasco, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Badajoz, España, 2004, p. 17.

⁶³ FOX QUESADA, Vicente, "Segundo Informe de Gobierno", Anexo Estadístico, *Industria maquiladora de exportación, Evolución de la industria maquiladora de exportación*, Edit. por Presidencia de la República, México, 2002, pp. 299 a 302.

Sin que haya una correspondencia exacta, se puede considerar que en esta década predominaba la industria maquiladora de segunda generación⁶⁴, lo que significa que se trataba de empresas con procesos productivos más complejos, más tecnificados, que habían reducido sus plazos de entrega, que producían artículos con mejor relación precio-calidad y operaban con mano de obra más calificada.

Como ya se mencionó, desde el año 1979 la clasificación de las empresas maquiladoras se amplió a 12 grupos de productos procesados: Selección, preparación, empaque y enlatado de alimentos; Ensamble de productos de vestir y otros productos confeccionados con textiles y otros materiales; Fabricación de calzado e industria del cuero; Ensamble de muebles, sus accesorios y otros productos de madera y metal; Productos químicos; Construcción, reconstrucción y ensamble de equipo de transporte y sus accesorios; Ensamble y reparación de herramientas, equipo y sus partes excepto eléctrico; Ensamble de maquinaria, equipo, aparatos y artículos eléctricos y electrónicos; Materiales y accesorios eléctricos y electrónicos; Ensamble de juguetes y artículos deportivos; Otras industrias manufactureras, y Servicios. En tal virtud, el análisis por tipo de productos a partir de la década de los ochentas se realiza con base en esta clasificación.

Para el año 1980 los grupos de productos procesados más importantes desde el punto de vista del número de establecimientos en activo, eran los de materiales y accesorios eléctricos y electrónicos con el 25.4% del total; confección de productos de vestir y textiles con 18.8%; maquinaria y artículos eléctricos y electrónicos con 10.6%, y ensamble de muebles con el 9.5%. Como se puede apreciar, alrededor de las dos terceras partes del número total de establecimientos se dedicaba a estas cuatro ramas industriales. (Cuadro No. 2, pag. 64)

⁶⁴ GOMEZ VEGA, Carmen, Ob. Cit., p. 17.

Cabe hacer notar que la participación relativa del número de empresas dedicadas a los diferentes grupos de productos procesados, en términos generales se mantuvo constante a lo largo de la década, sin que se aprecie alguno que tenga una variación significativa. Así, los establecimientos que producían materiales eléctricos y electrónicos tenían en la década una participación promedio del 24.3%; la confección de prendas de vestir y productos textiles el 17.3%; el ensamble de muebles el 10.4%, y la maquinaria y artículos eléctricos y electrónicos el 9.5%.

En cuanto al dinamismo de los principales giros de la industria maquiladora, medido por el incremento en el número de establecimientos abiertos en el periodo, sobresale el rubro de otras industrias con un crecimiento del 422.2%; ensamble de muebles con 269.5%; materiales y accesorios eléctricos y electrónicos con 120.3%, y prendas de vestir y productos textiles con el 110.0%.

Desde la perspectiva del número de personas empleadas, los giros de materiales y accesorios eléctricos y electrónicos y el de maquinaria, equipo, aparatos y artículos eléctricos y electrónicos refrendan su importancia ya que el primero ocupaba la tercera parte del total de empleos y el segundo la cuarta parte, lo que hace evidente no sólo el gran número de empresas dedicadas a esas actividades, sino también que se trataba de las de mayor tamaño. (Cuadro No. 3, pag. 65)

Y las que muestran menor importancia relativa es el grupo de prendas de vestir y otros productos textiles y sobre todo el de ensamble de muebles, ya que en conjunto representaban el 28.3% del número de establecimientos y únicamente el 17.4% del personal ocupado por tratarse de empresas más pequeñas y con menor número de empleados.

En promedio durante la década, los giros más importantes en cuanto al tamaño de su plantilla laboral fueron los de materiales y accesorios eléctricos y electrónicos con el 28.5% del total de empleados; maquinaria, equipo, aparatos y artículos eléctricos y electrónicos con el 21.2%; construcción y ensamble de equipo de transporte con 15.1% y confección de prendas de vestir y textiles con el 11.0%. Estos cuatro giros, en conjunto, ocuparon en promedio durante la década más de las tres cuartas partes del personal total que trabajaba en la industria maquiladora.

Por otra parte, es necesario tener presente que el comportamiento de la industria maquiladora en nuestro país está íntimamente ligado a los ciclos económicos que se registran en los Estados Unidos, ya que la mayor parte del capital que mueve a esta industria proviene de ese país y además el principal mercado al que se destinan los productos que genera se ubica en el vecino del norte.

En este sentido, el considerable crecimiento de la planta maquiladora durante la década de los ochentas se debe al crecimiento sostenido de la economía norteamericana.

No obstante, se observan algunas ligeras disminuciones en el ritmo de crecimiento de la industria maquiladora durante el período, asociados fundamentalmente a la errática política monetaria que se dio en algunos años, de manera especial en 1982, política que buscaba un peso mexicano estable en su relación con el dólar, por lo que se establecieron diversos mecanismos como el control de cambios y el deslizamiento de la moneda nacional.⁶⁵

⁶⁵ El 13 de diciembre de 1982 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de Control de Cambios, cuya vigencia inició a partir del 20 de diciembre del mismo año.

2.4 Década de los noventas

En esa década el número de establecimientos dedicados a la industria maquiladora creció en números absolutos en 111.0%, lo que supone una tasa de crecimiento del 7.3% en promedio anual, mientras que el total de personas ocupadas en la actividad maquiladora aumentó en 186.0%, o sea a un ritmo de crecimiento anual del 10.4%. Asimismo, el número de personas empleadas por establecimiento ascendió en el año 1999 a 360, lo que representa 36.0% más que al inicio de la década.

Así, durante estos 10 años la industria maquiladora mostró un importante crecimiento, aunque este fue considerablemente menor al registrado en la década anterior, lo que se explica básicamente por la desaceleración que registró la economía de los Estados Unidos, a la que se sumó la apreciación del peso mexicano, hecho que generó significativos incrementos en los costos de producción en esta industria. Por otra parte, en opinión de algunos expertos, el menor crecimiento de esta industria corresponde a un ajuste propio de la actividad, ya que no es posible que una rama productiva muestre un incremento sostenido por periodos tan amplios.

Un indicador que muestra la ventaja competitiva de la industria maquiladora en México con respecto a otros países es el pago por concepto de salarios. En promedio para la década los salarios por hora en los Estados Unidos era nueve veces mayor a lo pagado en México, en tanto que el salario en Corea y Singapur era mayor en 3.6 veces a lo pagado en nuestro país.⁶⁶

Otro dato que resulta interesante mencionar es que para el final de la década, el 62.4% de las empresas maquiladoras tenían entre 4 y 15 años de antigüedad, el 24.4% menos de 3 años, el 8.7% entre 16 y 25 años y el 4.5% restante 26 y más años, lo que

⁶⁶ BENDESKY, León, DE LA GARZA, Enrique y otros, Ob. Cit., p. 15.

muestran que casi dos terceras partes de estas empresas no eran tan estables como las que tenían más de 15 años de operación ni tan efímeras como las que llevaban menos de tres años funcionando.⁶⁷

A su vez entre los años 1990 y 1999 el tipo de empresas maquiladoras que predominan son de tercera generación⁶⁸, lo que significa que se amplía el tipo de actividades que desarrollan hacia otros giros, se hace énfasis en ramas electrónicas y de autopartes, se emplea a personal más calificado y a mayor número de profesionistas, los índices de calidad son superiores, se abaten costos y se cuenta con un conocimiento manufacturero más avanzado.

Para el año de 1990 el 86.0% de los establecimientos de la industria maquiladora se concentraba en 5 estados fronterizos: Baja California, Chihuahua, Tamaulipas, Sonora y Coahuila; para el año 1999 este porcentaje se había reducido al 72.5%. A su vez, al inicio de la década los 3 estados mencionados en primer lugar contaban con el 69.0% del número total de establecimientos, 10 años después la proporción se redujo al 56.7%.

Lo anterior revela que las entidades fronterizas perdieron importancia relativa en este rubro por la aparición de industrias maquiladoras en estados como Puebla, México, Yucatán, Aguascalientes y Guanajuato y el crecimiento en otros que ya registraban actividades de este tipo y que incrementaron su importancia relativa como Jalisco y Nuevo León.

A nivel municipal destaca que en promedio durante la década en sólo 7 municipios fronterizos: Mexicali, Tecate, Tijuana, Juárez, Nogales, Matamoros y Nuevo Laredo se concentraba el 55.0% de los establecimientos de maquila, siendo el más importante el

⁶⁷ BENDESKY, León, DE LA GARZA, Enrique y otros, Ob. Cit., p. 64.

⁶⁸ GOMEZ VEGA, Carmen, Ob. Cit. p. 18.

de Tijuana en el que se ubicaba cerca de la cuarta parte del total de empresas maquiladoras del país.⁶⁹

En cuanto al tamaño del establecimiento por el número de personas ocupadas, en promedio durante esta década se contó con 298 empleados por empresa, destacando el rubro de construcción, reconstrucción y ensamble de equipo de transporte y sus accesorios que fue el de mayor tamaño del establecimiento con 826 personas y el que menor número registró fue el Productos químicos con 123 personas en promedio.

Por otra parte, la importancia de la industria maquiladora en cuanto al número de establecimientos por tipo de productos resalta que el rubro de ensamble de prendas de vestir y otros productos confeccionados con textiles, representa en promedio durante la década el 22.7% del número de establecimientos; materiales y accesorios eléctricos y electrónicos el 18.1%, y ensamble de muebles, sus accesorios y otros productos de madera y metal el 12.5%. Estas tres ramas juntas significaron en promedio durante la década más de la mitad del total del número de establecimientos. (Cuadro No. 4, pag. 66)

Por lo que se refiere a la importancia de los diferentes grupos de productos procesados desde el ángulo del número de personas ocupadas, se hace notar que cuatro de ellos: materiales y accesorios eléctricos y electrónicos; construcción de equipo de transporte; confección de productos de vestir y otros textiles, y otras industrias manufactureras generaron casi tres cuartas partes del total de empleos de la industria y el grupo señalado en primer lugar más de la cuarta parte como promedio anual para el periodo. (Cuadro No. 5, pag. 67)

⁶⁹ FOX QUESADA, Vicente, Ob. Cit., pp. 299 a 302.

2.5 Periodo 2000-2006

A raíz de la publicación del Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación el 1 de noviembre de 2006, mediante el cual se unificó a la industria maquiladora de exportación con las empresas manufactureras que operaban al amparo del Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX), el Banco de México y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), actualmente Instituto Nacional de Estadística y Geografía, dejaron de divulgar las estadísticas relativas a esta industria. La información estadística que se ha generado a partir de esa fecha, se incorporó al concepto de exportación manufacturera en la balanza comercial y los datos serán publicados en el transcurso de 2009. Por este motivo, el análisis que se presenta en seguida comprende inicialmente información del periodo 2000-2006 y después se realiza con mayor detalle para el año 2006.

El proceso de expansión de la industria maquiladora iniciado con gran dinamismo en la década de los ochentas y los noventas, mostró signos de agotamiento a partir del 2000 y en los siguientes años se apreció una notable desaceleración que incidió en la pérdida de alrededor de 230 mil empleos entre el 2000 y el 2003.

Con el ánimo de ilustrar el comportamiento de esta industria en el periodo, se destaca que en el año 2000 se alcanzó el mayor número de personas ocupadas con 1'291,232 y un año después se registró la mayor cantidad de establecimientos en activo: 3,630. (Cuadros No. 6 y 7, pp. 68 y 69)

A partir de esos años ambos indicadores demuestran una clara tendencia a la baja: para el año 2006 hubo una reducción en el personal ocupado de más de 89 mil puestos de

trabajo (6.9%) en tanto que el número de establecimientos tuvo una disminución más drástica con 781 empresas menos (21.7%).

En el año 2000 el número de personas ocupadas en cada empresa de este giro industrial fue de 360 en promedio, en tanto que 6 años después este parámetro ascendió a 428 personas, observándose el mismo fenómeno ya conocido: menos empresas con más personal, lo que muestra un crecimiento importante en el tamaño de las empresas que subsisten, desde la perspectiva del personal ocupado.

Por regiones, más del 75.0% de las personas que perdieron el empleo en la industria maquiladora al inicio de este periodo, trabajaban en empresas localizadas en la frontera norte del país. Chihuahua perdió 63,645 puestos de trabajo, Baja California 58,422, Sonora 21,743 y Tamaulipas 18,267.

Por su parte los establecimientos dedicados a la producción de materiales y accesorios eléctricos y electrónicos dieron de baja a 88,081 personas, empresas textiles a 51,784 y fabricantes de equipo de transporte a 24,928.

En el año 2000, dos terceras partes del personal ocupado se ubicó en industrias relacionadas con materiales eléctricos y electrónicos (26.1%); con productos textiles (21.9%) y con equipo de transporte (18.4%). Seis años después estas 3 ramas de la industria maquiladora seguían siendo las más importantes, aunque habían reducido su participación conjunta en el total en 8 puntos porcentuales, como resultado del menor peso relativo de las industrias textiles y de las productoras de materiales eléctricos y electrónicos. Esto se vio parcialmente compensado por la mayor importancia que adquirieron las empresas relacionadas con la construcción de equipo de transporte y sus accesorios.

Por su parte, el mayor número de establecimientos está concentrado en las 3 ramas industriales mencionadas más la relacionada con el ensamble de muebles y otros productos de madera y metal, siendo que para el año 2000, en estas 4 ramas se ubicaban casi 2 terceras partes del número total de establecimientos y seis años después esta proporción se había reducido en casi 10 puntos porcentuales. Durante el periodo 2000-2006 el número de establecimientos dedicados a las 4 ramas industriales señaladas representa el 58.9% en promedio anual.

La distribución de establecimientos por entidad federativa en términos generales se mantuvo constante durante el periodo, ya que los mismos 5 estados fronterizos: Baja California, Chihuahua, Tamaulipas, Sonora y Coahuila concentraron casi tres cuartas partes del número total de establecimientos y los tres primeros estados el 64.0% en promedio anual.

En cuanto a la distribución del número de establecimientos por municipio, no obstante la disminución observada durante el periodo, se mantiene la importancia de los ubicados en la frontera, ya que en 8 de éstos Mexicali, Tecate, Tijuana, Juárez, Nogales, Reynosa, Matamoros y Nuevo Laredo se concentra más de la mitad de industrias dedicadas a la maquila en el país. Por su parte, el municipio de Tijuana es el más importante por el número de establecimientos que registra, ya que más de la quinta parte del total está asentado en éste, como promedio anual durante el periodo.

La disminución en el número de establecimientos y el personal ocupado en la industria maquiladora en los primeros años de este milenio se atribuye fundamentalmente a factores externos como la recesión en los Estados Unidos y la mayor competencia que han generado otros países emergentes⁷⁰ que se han constituido en atractivas opciones

⁷⁰ Concepto que se refiere a los países que crecen a un ritmo superior al del resto del mundo, con costes salariales bajos, industrialización reciente, creciente apertura al exterior, sistema de libre mercado y de

para la industria maquiladora. Con relación al ámbito nacional, el cambio de parámetros operativos introducidos por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte tuvo un efecto negativo, especialmente en lo relativo a la política fiscal y a la aplicación en las reglas de origen.

Cabe destacar que debido a que más del 80.0% de las exportaciones de las empresas maquiladoras del país se orientan a los Estados Unidos, el ciclo descendiente de su economía en los primeros años del periodo explica básicamente la reducción en esta actividad en México.

En segundo lugar influyó la mayor competencia generada por países en vías de desarrollo como China y algunos de Centroamérica que ofrecían precios de mano de obra más reducidos que los de nuestro país. Procede señalar que en esas economías el diferencial de salarios con respecto a México, para los años que se comentan, era del orden del 70.0%.⁷¹

Hay que tener presente que un factor determinante para la instalación de empresas maquiladoras en México eran los incentivos fiscales que le permitían evitar el pago de los impuestos (a la importación, al valor agregado y sobre la renta), aliciente que se redujo con la puesta en marcha de la desregulación arancelaria contemplada en el TLCAN.

Después de la caída de la industria maquiladora en los primeros años de la década del 2000, para el 2004 se recuperó como resultado de la reanudación del crecimiento en los Estados Unidos, debiéndose señalar que los sectores asociados a la economía del vecino país se reactivaron con el ciclo ascendente de la misma, en tanto que los afectados por

libertad de empresa que apuesta por la iniciativa empresarial, desarrollo del capital humano y altos márgenes de beneficios. Diccionario de Economía Empresarial, disponible en www.eco-finanzas.com

⁷¹ BENDESKY, León, DE LA GARZA, Enrique y otros, Ob. Cit., p. 52.

factores estructurales como la baja competitividad de la mano de obra no observaron una recuperación como los primeros.

A propósito de la influencia de factores estructurales como la mano de obra más cara, en el desarrollo de la empresa maquiladora, conviene citar que esta industria dejó de asentarse sólo en la frontera norte y emigró al centro y sur del país buscando la ventaja competitiva derivada del pago de menores salarios. Tal es el caso de la rama textil que no requiere mayor grado de calificación laboral y por lo mismo se puede ubicar en otras entidades federativas más allá de las fronteras en donde hay mayor especialización en el trabajo, pero se tiene que pagar una nómina más elevada.

También tuvo un efecto negativo sobre esta rama industrial la relativa saturación de la infraestructura y algunos servicios urbanos en estados fronterizos.⁷²

En resumen, la menor demanda externa, el encarecimiento de la mano de obra con respecto a la de otras economías y la incertidumbre fiscal explican mayormente la caída de la industria maquiladora en los primeros años de la década.⁷³

En el periodo 2000-2006 el personal ocupado en la industria maquiladora representó el 2.8% de la población ocupada a nivel nacional, como promedio; este porcentaje significa cerca del 20.0% de incremento con respecto a la media de la década de los noventas.

A su vez el número de personas que laboraron en el periodo en empresas maquiladoras, representaron el 48.8% del total de personas que trabajaban en la industria

⁷² ACEVEDO FERNÁNDEZ, Ernesto, "Causas de la Recesión en la Industria Maquiladora", *Boletín Electrónico Momento Económico*, Volumen 8, Ejemplar 12, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, México, Noviembre de 2002, p. 17.

⁷³ *Ibidem*, p. 19.

manufacturera, sin que ésta considerara al empleo en la maquila. La relación entre el personal ocupado en la industria maquiladora y el empleo manufacturero significa un 82.0% de incremento en relación al promedio de la década anterior.

2.5.1 Origen de materias primas e insumos

Un indicador de importancia que debe ser tomado en cuenta es el relativo a la procedencia de las materias primas, envases y empaques consumidos por la industria maquiladora. Para los últimos 7 años de que se dispone información, el promedio de participación de las materias primas y los insumos mencionados de importación representa el 96.6%, en consecuencia los materiales de origen nacional únicamente alcanzar el 3.4%. Si esta comparación se realiza para los estados fronterizos, el porcentaje de utilización de materias primas e insumos de origen nacional se reduce al 1.7%, en promedio anual.

Una de las muchas deficiencias que caracterizan la vida económica nacional es la recurrencia de considerar que por el sólo hecho de incluir un propósito en un discurso o bien de consignarlo en una disposición legal, éste se va a cumplir, lo cual ha desmentido la "necia" realidad.

En todos los acuerdos y ordenamientos jurídicos que rigen a la industria maquiladora está presente, entre otros propósitos que tampoco se han cumplido, el de lograr que este giro industrial integre a sus procesos productivos porcentajes crecientes de materias primas e insumos de origen nacional. Como lo muestran los datos anteriores, este propósito no se ha alcanzado, ya que en la forma en la que opera en México la industria maquiladora no ofrece oportunidad ni estímulo para integrar a industrias y empresas nacionales a su padrón de proveedores.

Lo anterior en razón de las políticas que rigen el funcionamiento de estas industrias en cuanto a promover la integración vertical de sus procesos productivos⁷⁴ con empresas filiales o bien que tengan una razón económica de importancia en su relación comercial y que normalmente se explica por la misma nacionalidad de su capital.

También influye el hecho de que las empresas maquiladoras trabajan normalmente con materias primas e insumos perfectamente estandarizados y esquemas de abastecimiento "justo a tiempo"⁷⁵, lo que implica el arribo puntual y programado de estos materiales, a fin de minimizar la existencia en almacenes, con la consiguiente reducción en los costos operativos, debiéndose indicar que la mayoría de los proveedores nacionales no se ajustan a este modelo de surtimiento.

Con esto se pierde una oportunidad importante para industriales mexicanos de integrarse a una cadena productiva eficiente, que les permitiría crecer en la calidad de sus procesos productivos y de sus productos, en la programación de sus actividades y en la logística de distribución y entrega.

⁷⁴ Forma de integración de empresas por la que una empresa controla varias fases de un proceso productivo mediante la fusión o absorción de empresas, de forma que se expande por atrás hacia la fuente de materias primas (fusionándose o absorbiendo a los proveedores) o por delante hacia el último consumidor (fusionándose o absorbiendo a los clientes). La Gran Enciclopedia de Economía, "*Integración Vertical*", disponible en <http://www.economia48.com/spa/d/integracion-vertical/integracion-vertical.htm>.

⁷⁵ Técnica de gestión empresarial, proveniente de Japón, por la que se realiza un estudio de las necesidades de existencias para procurar mantenerlas al nivel más bajo posible, el necesario únicamente en el proceso de producción. Con esta técnica se reduce el volumen de existencias en almacén, los gastos financieros de almacenaje de stocks, de desabastecimiento o sobre abastecimiento de materias primas. De hecho, supone traspasar la financiación y gestión de las existencias de materias primas a los proveedores de las empresas productoras, y reducir el volumen de existencias de producto en curso. Además es una técnica asociada a los círculos de calidad y control de calidad total (producción sin defectos). La Gran Enciclopedia de Economía, "*Just in time*", disponible en <http://www.economia48.com/spa/d/just-in-time/just-in-time.htm>

2.6 La industria maquiladora de exportación en 2006

En el interés de presentar una visión general de la situación más reciente de la industria maquiladora y tomando en consideración que, como ya se mencionó, el último año para el que se generaron estadísticas sobre esta industria fue el 2006, a continuación se realiza una descripción breve del estado de los principales indicadores de este giro industrial para dicho año.

El número de personas ocupadas en la industria maquiladora en 2006 ascendió a 1'202,134, de las cuales 942,765 (78.4%) eran obreros; 157,707 (13.1%) técnicos de producción y 101,662 (8.5%) eran empleados administrativos. Prácticamente 4 de cada 5 personas ocupadas en la industria maquiladora eran obreros, lo que indica la escasa calificación que tenían la mayoría de los trabajadores de esta industria.

Lo anterior se comprueba por el hecho de que históricamente los salarios pagados en la industria maquiladora de exportación son notablemente inferiores a los pagados en la industria manufacturera en razón de la menor calificación del personal que requieren. Procede mencionar que en el período 1975-2002 los salarios manufactureros promedio fueron superiores en 45% a los pagados en la industria maquiladora.⁷⁶

Los datos anteriores también revelan que existe una aceptable administración de las empresas maquiladoras ya que el aparato administrativo representa sólo el 8.5% del total, porcentaje que se compara favorablemente con la proporción de áreas administrativas que se aprecian en otras plantas productivas, especialmente algunas del sector público.

⁷⁶ BENDESKY, León, DE LA GARZA, Enrique y otros, Ob. Cit., p. 13.

Del total de obreros, el 54.4% pertenecen al género femenino lo que nos muestra que estas empresas se caracterizan por tener un mayor cuidado en su desempeño y que no requieren tanto de la fuerza y habilidad masculina.

Del total del personal ocupado, el 77.3% se ubica en estados fronterizos del norte del país, esta situación es totalmente explicable, como ya se dijo, por el hecho de que la producción final de la industria maquiladora se destina mayormente a los Estados Unidos.

Estas entidades federativas son 5, que ordenadas de acuerdo al número de personas empleadas en la industria maquiladora son: Chihuahua, Baja California, Tamaulipas, Coahuila y Sonora. El primer estado mencionado, por sí solo ocupa más de la cuarta parte del total de personas empleadas en esta industria; Baja California ocupa más de la quinta parte, y si sumamos el número de las personas empleadas en los tres primeros estados estamos hablando de cerca de las dos terceras partes del total de empleados en esta industria a nivel nacional.

La concentración de personas empleadas por la industria maquiladora en los estados de Chihuahua, Baja California y Tamaulipas se explica por la ventaja comparativa derivada de su ubicación geográfica cerca del principal mercado (Estados Unidos) para el tipo de artículos que produce y también por las ventajas competitivas cifradas en el apoyo que brinda la infraestructura urbana y en vías de comunicación, la existencia de importantes ciudades y la disposición de abundante mano de obra, tanto local, como de personas provenientes de otras entidades federativas.

Como es ampliamente conocido, uno de los factores básicos que determinan el asentamiento de la industria maquiladora en algunos países, así como la migración de industrias establecidas entre ellos, es el índice de salarios, por lo que no resulta

sorprendente que el nivel de remuneraciones de esta industria en México, sea inferior al que se paga en otros lugares. Por ejemplo, los salarios en este giro en nuestro país significan apenas el 11% de los que se pagan en los Estados Unidos⁷⁷ por la realización de trabajos semejantes.

Con el propósito de ilustrar la importancia de la industria maquiladora en el contexto de la economía nacional, a continuación se presentan algunas comparaciones interesantes:

El número de trabajadores empleados en la industria maquiladora en 2006 ascendió a 1'202,134 personas, cifra que representa el 2.7% de la población económicamente activa del país y el 2.8% de la población ocupada, porcentajes que nos muestran una limitada participación de esta industria en el ámbito nacional.

No obstante, algunas otras comparaciones pueden ofrecer un punto de vista más objetivo de la importancia de la industria maquiladora. El número de personas que laboran en la industria maquiladora representa el 20.0% del total de trabajadores del sector primario; si la comparación se realiza con el sector secundario la proporción llega al 11.0% y con relación al sector terciario el porcentaje se acerca al 5.0%. Para tener una visión más precisa de la importancia de la maquila conviene compararla con la industria manufacturera: el total de empleados de la industria maquiladora significa cerca de la mitad del número de trabajadores que ocupa la industria manufacturera, excluyendo a la maquiladora.⁷⁸

Algunas otras comparaciones interesantes. El total de personas ocupadas en la industria maquiladora representa el 35.0% de las que trabajan en la construcción; el 55.0% de

⁷⁷ BENDESKY, León, DE LA GARZA, Enrique y otros, Ob. Cit., p. 15.

⁷⁸ FOX QUESADA, Vicente, Sexto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, "*Crecimiento con Calidad, Industria maquiladora de exportación, Evolución de la Industria maquiladora de exportación*", Edit. Presidencia de la República, México, 2006, pp. 348 a 366.

las que se ocupan en transportes y comunicaciones y más del 50.0% del número total de personas que prestan servicios profesionales.

A fin de dimensionar la importancia relativa de la industria maquiladora en términos económicos, en las siguientes líneas se presenta una comparación entre el valor de la producción bruta de esta rama industrial y el Producto Interno Bruto (PIB) nacional, ambos para el año de 2006, a precios corrientes.⁷⁹

El valor agregado de la industria maquiladora se estima en 1'138,868 millones de pesos para dicho año, los cuales representan el 11.7% del PIB del país. Este porcentaje de participación en la economía nacional es muy superior a la proporción que tiene la población ocupada en la maquila con relación a la población económicamente activa del país (2.7%), lo que revela una mejor posición económica del giro maquilador, en relación al contexto general de la economía nacional.

Por otra parte, el valor de la producción bruta de la industria maquiladora en relación al PIB generado por la industria manufacturera alcanza el 65.5%, porcentaje que se compara favorablemente con el 48.8% que representa la población ocupada en la maquila, en relación al número de trabajadores de la industria manufacturera.⁸⁰

2.6.1 Valor de la producción

El valor de la producción bruta de la industria maquiladora en el año 2006, ascendió a 228,800 millones de pesos constantes⁸¹ de 1993. De esta cantidad el 76.7% se refiere al valor de los insumos importados y el porcentaje restante al valor agregado de

⁷⁹ La valuación a precios corrientes se refiere a los precios de los bienes y servicios en el mercado, según el valor nominal en el momento en que son considerados.

⁸⁰ FOX QUESADA, VICENTE, Ob. Cit. pp. 348 a 366.

⁸¹ Pesos constantes son aquellos precios de los bienes y servicios que al referirse a periodos distintos son igualados para fines de comparación descontando el factor inflacionario.

exportación. Procede mencionar que esta estructura porcentual se ha mantenido en términos generales constante a lo largo de los últimos 20 años. (Cuadro No. 8, pag. 70)

El hecho de que más de tres cuartas partes del valor de esta industria corresponda a insumos importados indica un aporte sumamente limitado de los diferentes conceptos que integran el valor agregado de exportación: materias primas y empaques nacionales, sueldos, salarios y prestaciones, utilidades y gastos diversos.

Por su parte, tres grupos de productos procesados aportan alrededor del 70.0% del valor de la producción bruta de la industria maquiladora: materiales y accesorios eléctricos y electrónicos (31.5%), maquinaria, equipo, aparatos y artículos eléctricos y electrónicos (19.2%) y construcción, reconstrucción y ensamble de equipo de transporte y sus accesorios (18.6%), destacando que los dos primeros grupos contribuyen con más de la mitad del valor de la producción, lo que se debe fundamentalmente a que integran productos con elevada densidad económica.

En apoyo a lo expresado, se destaca el caso del grupo de materiales y accesorios eléctricos y electrónicos, en el que con el 15.0% del número de establecimientos y el 21.7% del personal ocupado, genera el 31.5% del valor total de la producción de la industria maquiladora o el de ensamble de maquinaria, equipo, aparatos y artículos eléctricos y electrónicos, con el 6.0% de establecimientos y el 10.6% del personal aporte el 19.3% del valor de la producción.

Existe una relación directa entre el valor de la producción y el monto erogado para la importación de insumos. Esto se corrobora al observar los tres grupos de productos procesados que aportan la mayor parte del valor de la producción.

Del total del valor agregado de exportación, el 44.9% corresponde a sueldos, salarios y prestaciones, el 12.2% a materias primas y empaques, el 14.2% a utilidades y el 28.8% a gastos diversos.

Las tres ramas industriales mencionadas más la de ensamble de juguetes y artículos deportivos son las más importantes desde la perspectiva de valor agregado de exportación, toda vez que en conjunto aportan más del 70.0% de dicho valor. Destaca que en este rubro el grupo de productos de construcción, reconstrucción y ensamble de equipo de transporte y sus accesorios genera el 23.0% del valor total agregado de la industria maquiladora.

2.7 Otras consideraciones

El modelo de apertura adoptado por México determinó que la industria manufacturera se constituyera en el elemento básico de la inserción de la economía nacional en el sistema económico mundial. Esto se ve reflejado en el hecho de que en los últimos años del siglo XX, la participación de las exportaciones generadas por esta industria en relación a las ventas totales de México al exterior, pasara del 20.0% al 88.0%.⁸²

La industria maquiladora de exportación es una parte fundamental de la considerable expansión de la industria manufacturera, ya que responde por más de la mitad de las exportaciones totales de manufacturas y el número de personas que emplea significa casi el 49.0% del total de personas ocupadas en la industria manufacturera, excluyendo a las ocupadas en la maquila.⁸³

⁸² "Memoria Estadística de la Industria Maquiladora y Manufacturera de Exportación", Consejo Nacional de la Industria Maquiladora y Manufacturera de Exportación, A.C., con información del INEGI, disponible en <http://www.cnime.org.mx>.

⁸³ Idem

La industria maquiladora ha observado un gran dinamismo en los últimos años, constituyendo la actividad con mayor crecimiento dentro del sector manufacturero. Basta citar que en el año de 1975 contaba con 454 establecimientos que daban empleo a 67,214 personas y para el año 2006 se registraron 2,810 establecimientos con una plantilla de 1'202,134 empleados, lo que significa un crecimiento del orden del 520.0% para el primer indicador y de casi el 1,700.0% para el segundo, en un lapso de poco más de 30 años.

2.8 Cuadros informativos sobre el personal ocupado y el número de establecimientos de la industria maquiladora de exportación.

CUADRO 1
INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACIÓN
PERSONAL OCUPADO

Grupo de productos procesados	1975		1976		1977		1978		1979	
	No.	Porc.	No.	Porc.	No.	Porc.	No.	Porc.	No.	Porc.
Alimentos	1,579	2.3%	1,059	1.4%	1,025	1.3%	1,156	1.3%	1,481	1.3%
Calzado y prendas de vestir	13,672	20.3%	15,177	20.4%	16,307	20.8%	17,493	19.3%	19,286	17.3%
Muebles de madera y metal	888	1.3%	1,057	1.4%	1,357	1.7%	1,941	2.1%	3,515	3.2%
Equipo de transporte y herramientas, equipo y sus partes	3,370	5.0%	3,241	4.4%	2,751	3.5%	3,265	3.6%	6,869	6.2%
Aparatos y materiales eléctricos y electrónicos	42,376	63.0%	47,029	63.1%	48,339	61.6%	56,209	62.0%	63,461	57.0%
Juguetes, artículos deportivos y otras industrias	3,515	5.2%	5,106	6.9%	6,315	8.1%	7,772	8.6%	10,229	9.2%
Servicios	1,814	2.7%	1,827	2.5%	2,339	3.0%	2,868	3.2%	6,524	5.9%
Totales	67,214	100.0%	74,496	100.0%	78,433	100.0%	90,704	100.0%	111,365	100.0%
Total de establecimientos	454		448		443		457		540	

Fuente: "México: La Industria Maquiladora", Estudios e Informes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Edit. Naciones Unidas, Primera Edic., Santiago de Chile, 1996, p. 213, sobre la base de cifras del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

CUADRO 2

INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACIÓN
NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS

Grupo de productos	1980		1981		1982		1983		1984		1985		1986		1987		1988		1989	
	No.	Porc.	No.	Porc.	No.	Porc.	No.	Porc.	No.	Porc.	No.	Porc.	No.	Porc.	No.	Porc.	No.	Porc.	No.	Porc.
Selección, preparación, empaque y enlatado de alimentos	12	1.9%	9	1.5%	9	1.5%	9	1.3%	10	1.5%	12	1.6%	14	1.6%	15	1.3%	18	1.3%	25	1.5%
Ensamble de productos de vestir y otros productos confeccionados con textiles y otros materiales	117	18.8%	118	19.5%	107	18.3%	195	27.8%	101	15.0%	108	14.2%	130	14.6%	188	14.9%	201	14.4%	246	14.9%
Fabricación de calzado e industria del cuero	21	3.4%	19	3.1%	21	3.6%	27	3.9%	35	5.2%	36	4.7%	37	4.2%	38	3.4%	48	3.4%	49	3.0%
Ensamble de muebles, sus accesorios y otros productos de madera y metal	59	9.5%	55	9.1%	52	8.9%	62	8.8%	71	10.5%	74	9.7%	91	10.2%	130	11.5%	173	12.4%	218	13.2%
Productos químicos	4	0.6%	4	0.7%	0	0.0%	0	0.0%	4	0.6%	3	0.4%	3	0.3%	21	1.9%	36	2.6%	54	3.3%
Construcción, reconstrucción y ensamble de equipo de transporte y sus accesorios	53	8.5%	44	7.3%	44	7.5%	47	6.7%	51	7.6%	63	8.3%	79	8.9%	107	9.5%	130	9.3%	142	8.6%
Ensamble y reparación de herramientas, equipo y sus partes excepto eléctrico	16	2.6%	15	2.5%	13	2.2%	13	1.9%	16	2.4%	21	2.8%	25	2.8%	26	2.3%	31	2.2%	35	2.1%
Ensamble de maquinaria, equipo, aparatos y artículos eléctricos y electrónicos	66	10.6%	67	11.1%	64	10.9%	63	9.0%	73	10.8%	81	10.6%	88	9.9%	90	8.0%	101	7.2%	109	6.6%
Materiales y accesorios eléctricos y electrónicos	158	25.4%	163	27.0%	159	27.1%	161	23.0%	172	25.6%	193	25.4%	214	24.1%	248	22.0%	311	22.3%	348	21.0%
Ensamble de juguetes y artículos deportivos	21	3.4%	20	3.3%	22	3.8%	23	3.3%	26	3.9%	26	3.4%	27	3.0%	28	2.5%	28	2.0%	29	1.8%
Otras industrias manufactureras	63	10.1%	64	10.6%	70	11.9%	75	10.7%	85	12.6%	106	13.9%	133	15.0%	206	18.3%	260	18.6%	329	19.9%
Servicios	31	5.0%	26	4.3%	25	4.3%	26	3.7%	29	4.3%	38	5.0%	47	5.3%	49	4.4%	60	4.3%	72	4.3%
Nacional	621	100.0%	604	100.0%	588	100.0%	701	100.0%	673	100.0%	761	100.0%	888	100.0%	1,128	100.0%	1,397	100.0%	1,656	100.0%

Fuente: "México: La Industria Maquiladora", Estudios e Informes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Edit: Naciones Unidas, Primera Edic, Santiago de Chile, 1996, p. 213, sobre la base de cifras del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

CUADRO 3

INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACIÓN
PERSONAL OCUPADO

	1980		1981		1982		1983		1984		1985		1986		1987		1988		1989	
	No.	Porc.	No.	Porc.	No.	Porc.	No.	Porc.	No.	Porc.	No.	Porc.	No.	Porc.	No.	Porc.	No.	Porc.	No.	Porc.
Grupo de productos procesados	1,393	1.17%	1,572	1.20%	1,618	1.27%	1,898	1.26%	1,753	0.88%	1,855	0.86%	2,185	0.87%	2,464	0.81%	3,442	0.93%	4,361	1.02%
Selección, preparación, empaque y enlatado de alimentos																				
Ensamble de productos de vestir y otros productos confeccionados con textiles y otros materiales	17,570	14.70%	18,059	13.79%	15,002	11.81%	16,212	10.75%	19,888	9.96%	21,473	10.13%	25,311	10.13%	30,273	9.92%	34,707	9.39%	39,077	9.11%
Fabricación de calzado e industria del cuero	1,787	1.49%	1,821	1.39%	2,043	1.61%	2,779	1.84%	3,933	1.97%	4,531	2.14%	4,551	1.82%	5,283	1.73%	6,445	1.74%	8,090	1.89%
Ensamble de muebles, sus accesorios y otros productos de madera y metal	3,230	2.70%	3,319	2.53%	3,077	2.42%	4,888	3.24%	6,201	3.11%	6,522	3.08%	9,632	3.86%	14,349	4.70%	17,770	4.81%	21,384	4.99%
Productos químicos	83	0.07%	80	0.06%	0	0.00%	0	0.00%	272	0.14%	92	0.04%	275	0.11%	911	0.30%	1,520	0.41%	2,842	0.66%
Construcción, reconstrucción y ensamble de equipo de transporte y sus accesorios	7,500	6.27%	10,999	8.40%	12,288	9.67%	19,594	12.99%	29,378	14.71%	40,145	18.94%	49,048	19.63%	59,278	19.42%	74,381	20.13%	90,524	21.11%
Ensamble y reparación de herramientas, equipo y sus partes excepto eléctrico	1,834	1.53%	1,402	1.07%	1,327	1.04%	1,514	1.00%	2,154	1.08%	2,386	1.13%	3,253	1.30%	3,787	1.24%	4,878	1.32%	5,696	1.33%
Ensamble de maquinaria, equipo, aparatos y artículos eléctricos y electrónicos	29,774	24.91%	33,396	25.50%	33,137	26.08%	36,770	24.37%	47,572	23.82%	43,776	20.65%	49,230	19.71%	50,792	16.64%	56,853	15.39%	62,200	14.51%
Materiales y accesorios eléctricos y electrónicos	39,627	33.15%	42,791	32.67%	40,979	32.25%	45,920	30.44%	60,948	30.52%	57,083	26.93%	63,851	25.56%	79,050	25.90%	95,700	25.90%	103,461	24.13%
Ensamble de juguetes y artículos deportivos	2,803	2.34%	2,666	2.04%	2,565	2.02%	3,477	2.30%	6,172	3.09%	7,265	3.43%	7,110	2.85%	9,470	3.10%	11,443	3.10%	12,154	2.83%
Otras industrias manufactureras	7,898	6.61%	8,086	6.17%	7,622	6.00%	8,404	5.57%	10,854	5.44%	13,904	6.56%	19,356	7.75%	33,971	11.13%	46,412	12.56%	60,114	14.02%
Servicios	6,047	5.06%	6,787	5.18%	7,390	5.82%	9,411	6.24%	10,562	5.29%	12,936	6.10%	16,031	6.42%	15,625	5.12%	15,938	4.31%	18,822	4.39%
Nacional	119,546	100.00%	130,978	100.00%	127,048	100.00%	150,867	100.00%	199,667	100.00%	211,968	100.00%	249,833	100.00%	305,253	100.00%	369,489	100.00%	426,725	100.00%

Fuente: "México: La Industria Maquiladora", Estudios e Informes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Edit. Naciones Unidas, Primera Edic., Santiago de Chile, 1996, p. 213, sobre la base de cifras del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACIÓN
NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS

Grupo de productos procesados	1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999	
	No.	Porc.	No.	Porc.	No.	Porc.	No.	Porc.	No.	Porc.	No.	Porc.	No.	Porc.	No.	Porc.	No.	Porc.	No.	Porc.
Selección, preparación, empaque y enlatado de alimentos	45	2.64%	51	2.66%	58	2.80%	59	2.79%	56	2.69%	58	2.72%	67	2.78%	73	2.69%	80	2.68%	80	2.43%
Ensamble de productos de vestir y otros productos confeccionados con textiles y otros materiales	277	16.26%	321	16.75%	372	17.93%	392	18.55%	398	19.09%	466	21.89%	588	24.39%	720	26.49%	837	28.05%	976	29.59%
Fabricación de calzado e industria del cuero	47	2.76%	53	0.	58	2.80%	59	2.79%	56	2.69%	58	2.72%	56	2.32%	60	2.21%	58	1.94%	60	1.82%
Ensamble de muebles, sus accesorios y otros productos de madera y metal	219	12.85%	257	13.41%	284	13.69%	291	13.77%	277	13.29%	264	12.40%	299	12.40%	325	11.96%	343	11.49%	367	11.13%
Productos químicos	75	4.40%	94	4.91%	115	5.54%	124	5.87%	113	5.42%	102	4.79%	100	4.15%	113	4.16%	128	4.29%	147	4.46%
Construcción, reconstrucción y ensamble de equipo de transporte y sus accesorios	156	9.15%	166	8.66%	165	7.95%	169	8.00%	165	7.91%	166	7.80%	183	7.59%	196	7.21%	209	7.00%	225	6.82%
Ensamble y reparación de herramientas, equipo y sus partes, excepto eléctrico	38	2.23%	43	2.24%	45	2.17%	45	2.13%	42	2.01%	38	1.78%	40	1.66%	42	1.55%	42	1.41%	41	1.24%
Ensamble de maquinaria, equipo, aparatos y artículos eléctricos y electrónicos	102	5.99%	110	5.74%	117	5.64%	115	5.44%	117	5.61%	118	5.54%	124	5.14%	136	5.00%	139	4.66%	144	4.37%
Materiales y accesorios eléctricos y electrónicos	370	21.71%	392	20.46%	410	19.76%	410	19.40%	402	19.28%	392	18.41%	411	17.05%	440	16.19%	473	15.85%	512	15.52%
Ensamble de juguetes y artículos deportivos	32	1.88%	35	1.83%	38	1.83%	38	1.80%	40	1.92%	42	1.97%	45	1.87%	54	1.99%	59	1.98%	60	1.82%
Otras industrias manufactureras	264	15.49%	300	15.66%	308	14.84%	301	14.25%	315	15.11%	325	15.27%	374	15.51%	413	15.19%	447	14.98%	481	14.58%
Servicios	79	4.64%	94	4.91%	105	5.06%	110	5.21%	104	4.99%	100	4.70%	124	5.14%	146	5.37%	169	5.66%	205	6.22%
Nacional	1,704	100.00%	1,916	100.00%	2,075	100.00%	2,113	100.00%	2,085	100.00%	2,129	100.00%	2,411	100.00%	2,718	100.00%	2,984	100.00%	3,298	100.00%

Fuente: Estadísticas del Consejo Nacional de la Industria Maquiladora y Manufacturera de Exportación, A.C. (CNIMME), con información del INEGI.

INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACIÓN
PERSONAL OCUPADO

Grupo de productos procesados	1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999	
	No.	Porc.	No.	Porc.	No.	Porc.	No.	Porc.	No.	Porc.	No.	Porc.	No.	Porc.	No.	Porc.	No.	Porc.	No.	Porc.
Selección, preparación, empaque y enlatado de alimentos	7,862	1.76%	8,789	1.88%	10,002	1.98%	11,436	2.11%	7,407	1.27%	7,730	1.19%	10,248	1.36%	12,004	1.33%	11,332	1.12%	11,595	1.01%
Ensamble de productos de vestir y otros productos confeccionados con textiles y otros materiales	42,464	9.51%	46,324	9.91%	53,729	10.62%	63,989	11.81%	75,296	12.91%	99,476	15.34%	133,402	17.70%	173,751	19.23%	205,343	20.25%	249,393	21.81%
Fabricación de calzado e industria del cuero	7,238	1.62%	7,391	1.58%	7,367	1.46%	7,268	1.34%	7,400	1.27%	7,587	1.17%	7,397	0.98%	8,921	0.99%	8,963	0.86%	9,352	0.82%
Ensamble de muebles, sus accesorios y otros productos de madera y metal	24,224	5.43%	26,658	5.70%	28,834	5.70%	32,688	6.03%	34,462	5.91%	35,807	5.52%	40,442	5.37%	44,583	4.93%	48,752	4.81%	55,179	4.83%
Productos químicos	6,565	1.47%	7,680	1.64%	9,338	1.85%	11,887	2.19%	12,610	2.16%	12,754	1.97%	13,828	1.83%	16,538	1.83%	20,020	1.97%	22,734	1.99%
Construcción, reconstrucción y ensamble de equipo de transporte y sus accesorios	104,487	23.40%	116,595	24.95%	124,226	24.57%	128,650	23.36%	129,843	22.27%	137,220	21.17%	154,631	20.52%	177,008	19.59%	193,307	19.06%	209,541	18.33%
Ensamble y reparación de herramientas, equipo y sus partes excepto eléctrico	5,018	1.12%	5,079	1.09%	5,163	1.02%	5,322	0.98%	5,687	0.98%	6,799	1.05%	8,088	1.07%	9,233	1.02%	10,451	1.03%	11,902	1.04%
Ensamble de maquinaria, equipo, aparatos y artículos eléctricos y electrónicos	51,891	11.62%	50,269	10.76%	54,167	10.71%	57,796	10.66%	63,768	10.94%	67,269	10.38%	71,701	9.51%	86,014	9.52%	89,714	8.85%	94,001	8.22%
Materiales y accesorios eléctricos y electrónicos	114,610	25.67%	114,358	24.47%	123,387	24.40%	131,346	24.23%	147,452	25.29%	167,164	25.79%	192,923	25.60%	225,650	24.97%	257,250	25.37%	291,163	25.47%
Ensamble de juguetes y artículos deportivos	10,298	2.31%	8,045	1.72%	8,247	1.63%	9,065	1.67%	9,538	1.64%	9,527	1.47%	11,233	1.49%	13,878	1.54%	13,826	1.36%	13,257	1.16%
Otras industrias manufactureras	48,956	10.97%	51,429	11.00%	54,424	10.76%	56,715	10.46%	63,922	10.86%	69,193	10.67%	78,520	10.42%	100,405	11.11%	113,967	11.24%	130,731	11.44%
Servicios	22,824	5.11%	24,735	5.29%	26,812	5.30%	27,913	5.15%	25,658	4.40%	27,738	4.28%	31,296	4.15%	35,543	3.93%	41,082	4.05%	44,393	3.88%
Nacional	446,437	100.00%	467,352	100.00%	505,696	100.00%	542,075	100.00%	583,043	100.00%	648,264	100.00%	753,709	100.00%	903,528	100.00%	1,014,007	100.00%	1,143,241	100.00%

Fuente: Estadísticas del Consejo Nacional de la Industria Maquiladora y Manufacturera de Exportación, A.C. (CNIMME), con información del INEGI.

CUADRO 6

INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACIÓN
NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS

	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	No.	Porc.	No.	Porc.	No.	Porc.	No.	Porc.	No.	Porc.	No.	Porc.	No.	Porc.
Grupo de productos procesados														
Selección, preparación, empaque y enlatado de alimentos	81	2.3%	79	2.2%	63	2.1%	48	1.7%	36	1.3%	39	1.4%	42	1.5%
Ensamble de productos de vestir y otros productos confeccionados con textiles y otros materiales	1,088	30.3%	1,074	29.6%	754	25.1%	641	22.4%	578	20.6%	544	19.3%	484	17.2%
Fabricación de calzado e industria del cuero	62	1.7%	59	1.6%	36	1.2%	32	1.1%	28	1.0%	24	0.9%	25	0.9%
Ensamble de muebles, sus accesorios y otros productos de madera y metal	391	10.9%	390	10.7%	312	10.4%	297	10.4%	287	10.2%	292	10.4%	302	10.7%
Productos químicos	154	4.3%	148	4.1%	130	4.3%	123	4.3%	127	4.5%	150	5.3%	179	6.4%
Construcción, reconstrucción y ensamble de equipo de transporte y sus accesorios	246	6.9%	267	7.4%	249	8.3%	260	9.1%	273	9.7%	292	10.4%	312	11.1%
Ensamble y reparación de herramientas, equipo y sus partes excepto eléctrico	47	1.3%	57	1.6%	63	2.1%	63	2.2%	63	2.2%	71	2.5%	74	2.6%
Ensamble de maquinaria, equipo, aparatos y artículos electrónicos y electrónicos	159	4.4%	167	4.6%	164	5.5%	167	5.8%	167	5.9%	172	6.1%	170	6.0%
Materiales y accesorios eléctricos y electrónicos	558	15.5%	565	15.6%	486	16.2%	468	16.4%	448	15.9%	433	15.4%	423	15.1%
Ensamble de juguetes y artículos deportivos	60	1.7%	56	1.5%	45	1.5%	42	1.5%	39	1.4%	37	1.3%	34	1.2%
Otras industrias manufactureras	508	14.1%	530	14.6%	483	16.1%	469	16.4%	474	16.9%	462	16.4%	454	16.2%
Servicios	237	6.6%	238	6.6%	220	7.3%	252	8.8%	291	10.4%	301	10.7%	311	11.1%
Nacional	3,591	100.0%	3,630	100.0%	3,005	100.0%	2,862	100.0%	2,811	100.0%	2,817	100.0%	2,810	100.0%

Fuente: "Estadísticas Económicas de la Industria Maquiladora de Exportación", Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI), Edit. INEGI, Aguascalientes, Ags. 2007.

CUADRO 7

INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACIÓN
PERSONAL OCUPADO

	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	No.	Porc.	No.	Porc.	No.	Porc.	No.	Porc.	No.	Porc.	No.	Porc.	No.	Porc.
Grupo de productos procesados														
Selección, preparación, empaque y enlatado de alimentos	10,165	0.8%	9,461	0.8%	9,455	0.9%	10,159	1.0%	10,207	0.8%	10,287	0.9%	11,211	0.9%
Ensamble de productos de vestir y otros productos confeccionados con textiles y otros materiales	282,755	21.9%	268,033	22.4%	225,486	21.0%	210,146	19.8%	293,444	24.3%	194,996	16.7%	169,490	14.1%
Fabricación de calzado e industria del cuero	8,887	0.7%	7,725	0.6%	6,478	0.6%	5,886	0.6%	5,278	0.4%	5,012	0.4%	5,800	0.5%
Ensamble de muebles, sus accesorios y otros productos de madera y metal	60,897	4.7%	59,904	5.0%	54,386	5.1%	50,949	4.8%	53,065	4.4%	56,190	4.8%	58,504	4.9%
Productos químicos	26,571	2.1%	23,997	2.0%	22,936	2.1%	21,597	2.0%	25,705	2.1%	29,634	2.5%	36,502	3.0%
Construcción, reconstrucción y ensamble de equipo de transporte y sus accesorios	237,787	18.4%	226,618	18.9%	232,475	21.7%	241,787	22.8%	247,936	20.6%	257,316	22.1%	271,647	22.6%
Ensamble y reparación de herramientas, equipo y sus partes excepto eléctrico	14,180	1.1%	15,714	1.3%	16,875	1.6%	17,369	1.6%	18,638	1.5%	19,723	1.7%	20,413	1.7%
Ensamble de maquinaria, equipo, aparatos y artículos eléctricos y electrónicos	104,648	8.1%	92,253	7.7%	90,992	8.5%	94,197	8.9%	102,496	8.5%	116,719	10.0%	127,614	10.6%
Materiales y accesorios eléctricos y electrónicos	337,471	26.1%	297,914	24.8%	233,333	21.8%	226,708	21.3%	243,916	20.2%	253,997	21.8%	261,139	21.7%
Ensamble de juguetes y artículos deportivos	14,765	1.1%	12,640	1.1%	9,643	0.9%	8,925	0.8%	8,515	0.7%	7,311	0.6%	8,080	0.7%
Otras industrias manufactureras	143,694	11.1%	140,993	11.8%	131,646	12.3%	138,027	13.0%	153,624	12.7%	166,871	14.3%	179,611	14.9%
Servicios	49,412	3.8%	43,691	3.6%	37,505	3.5%	36,355	3.4%	42,406	3.5%	48,213	4.1%	52,124	4.3%
Nacional	1,291,232		1,198,943		1,071,210		1,062,105		1,205,230		1,166,269		1,202,135	

Fuente: "Estadísticas Económicas de la Industria Maquiladora de Exportación", Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI), Edit. INEGI, Aguascalientes, Ags. 2007.

CUADRO 8

INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACIÓN
VALOR DE LA PRODUCCIÓN BRUTA EN 2006 POR TIPO DE PRODUCTO
MILLONES DE PESOS CONSTANTES DE 1993

Grupo de productos procesados	Valor de la producción	Porc.	Valor agregado de exportación	Porc.	Insumos importados	Porc.
Selección, preparación, empaque y enlatado de alimentos.	2,007	0.9%	998	1.9%	1,009	0.6%
Ensamble de productos de vestir y otros productos confeccionados con textiles y otros materiales	14,553	6.4%	5,152	9.7%	9,401	5.4%
Fabricación de calzado e industria del cuero	641	0.3%	193	0.4%	448	0.3%
Ensamble de muebles, sus accesorios y otros productos de madera y metal	9,313	4.1%	3,790	7.1%	5,523	3.1%
Productos químicos	4,543	2.0%	1,727	3.2%	2,816	1.6%
Construcción, reconstrucción y ensamble de equipo de transporte y sus accesorios	42,657	18.6%	12,287	23.1%	30,370	17.3%
Ensamble y reparación de herramientas, equipo y sus partes excepto eléctrico	4,555	2.0%	1,154	2.2%	3,401	1.9%
Ensamble de maquinaria y equipo, aparatos y artículos eléctricos y electrónicos	44,078	19.3%	6,660	12.5%	37,418	21.3%
Materiales y accesorios eléctricos y electrónicos	72,076	31.5%	11,451	21.5%	60,625	34.5%
Ensamble de juguetes y artículos deportivos	749	0.3%	330	0.6%	419	0.2%
Otras industrias manufactureras	27,024	11.8%	7,258	13.6%	19,766	11.3%
Servicios	6,603	2.9%	2,282	4.3%	4,321	2.5%
Nacional	228,799	100.0%	53,282	100.0%	175,517	100.0%

Fuente: Estadísticas del Consejo Nacional de la Industria Maquiladora y Manufacturera de Exportación, A.C., con información del Banco de México.

Capítulo 3. Marco jurídico aplicable

El marco jurídico aplicable a la industria maquiladora de exportación es muy amplio ya que obedece a los requerimientos operativos de este tipo de empresas, así como a la finalidad en cuanto al desarrollo económico e industrial que el Gobierno Mexicano buscó desde que se inició el fomento de este sector productivo, por lo que el conjunto de todas las leyes que intervienen pretendió facilitar su operación, fomentar su crecimiento e integración a la economía nacional.

Primeramente, para la constitución de una empresa maquiladora que forma parte de una matriz o transnacional y que sigue las directrices económicas e industriales que esta matriz adopta, se debe formar en México como una sociedad mercantil que puede ser de capital mayoritario o cien por ciento inversión de la matriz extranjera.⁸⁴

Por lo que se refiere a la constitución de las EME, sólo se mencionarán en este trabajo los requisitos que se establecen en la Ley General de Sociedades Mercantiles, ya que el tema principal de esta tesis es la regulación jurídica que fomenta a la industria maquiladora de exportación como una entidad de desarrollo económico para México.

Requisitos:

- La constitución de una sociedad se realiza ante un notario público.
- En la escritura de constitución de la sociedad o estatutos se deben enumerar los nombres, nacionalidad y domicilio de las personas físicas o jurídicas que constituyan la sociedad.

⁸⁴ DAVIS, Reginald L., *Industria maquiladora y subsidiarias de co-inversión: Régimen Jurídico y Corporativo*, Cárdenas Editores, 1ª Ed., México, 1985, p. 45.

- Se debe establecer el objeto de la sociedad, su razón social y su duración, y
- El importe del capital social con el desglose de lo que cada socio aporte en dinero o en otros bienes.

Además de lo anterior, se deberán realizar los siguientes trámites:

- Presentar una solicitud ante la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.
- Tramitar una autorización para ingresar y residir legalmente en el país ante la Secretaría de Gobernación.
- Solicitar una autorización para constituir una sociedad ante la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Registrar la sociedad en el Registro Federal de Contribuyentes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Inscribir el acta de constitución en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.
- Notificar a la Secretaría de Salud el inicio de las operaciones.
- Registrar la sociedad en el Registro pertinente de la correspondiente Cámara de Comercio local.
- Registrar la sociedad en el Registro Estatal de Contribuyentes de la Secretaría de Finanzas del Estado; y,
- Tramitar un permiso de uso del suelo, en su caso, ante el órgano encargado del municipio.

Cumpliendo con estos requisitos y trámites constitutivos, las bases legales para la operación de las EME se encuentran en los siguientes ordenamientos:

- Código Aduanero (actualmente Ley Aduanera) y su Reglamento.
- Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación (modificado por el Decreto IMMEX)
- Programa de Importación Temporal para producir artículos de exportación (PITEX), derogado por el Decreto IMMEX.

- Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (Decreto IMMEX).
- Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial (PROSEC's).
- Tratado de Libre Comercio con América del Norte.
- Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación.
- Código Fiscal de la Federación.
- Ley del Impuesto Sobre la Renta.
- Ley del Impuesto al Valor Agregado.
- Ley de Comercio Exterior..
- Ley Federal de Derechos.
- Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior establecidas por la Secretaría de Economía y el SAT.

3.1 Código Aduanero (actualmente Ley Aduanera) y su Reglamento.

La Industria Manufacturera desde sus inicios en 1965 tuvo una política fiscal especial. Como se mencionó en los antecedentes históricos de esta tesis, al principio sólo fue un programa de fomento económico (Programa de Industrialización de la Frontera Norte) que respondió a la urgencia del Gobierno Federal por resolver la crisis de desempleo existente en la franja fronteriza norte y a la necesidad de generar divisas para revertir la desfavorable balanza de pagos con el exterior, así como a la urgencia de adquirir tecnología.

Fue en 1966, en dos oficios que se giraron entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de Industria y Comercio (SIC), hoy Secretaría de Economía, que se establecieron las primeras bases legales al amparo

del párrafo tercero del Artículo 321 del Código Aduanero,⁸⁵ mediante los cuales se permitió a las empresas maquiladoras instalarse en la franja fronteriza (a 20 kilómetros del límite entre Estados Unidos y México) y operar bajo un régimen fiscal privilegiado.

En estos dos oficios, la SHCP y la SIC acordaron otorgar a la IME facilidades administrativas para la importación temporal de materias primas, partes y componentes exentos del pago del Impuesto General de Importación (IGI), así como de maquinaria y equipo necesarios para los procesos de ensamble o transformación de productos que una vez terminados serían regresados a su país de origen como exportaciones exentas de gravámenes, es decir, no estaban sujetas al pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y sólo cubrían una mínima parte -en promedio el 2 por ciento- del Impuesto sobre la Renta (ISR).

Cabe mencionar que en esa época a las empresas maquiladoras se le consideraba como un "centro de costos" entendiendo como tal a un lugar físico (planta maquiladora) que no requería de complejas instalaciones, en el que se realizaban actividades fabriles con énfasis en el uso intensivo del trabajo manual, todo ello como parte de un proceso de subcontratación internacional mediante el cual las empresas extranjeras llevaban a cabo actividades productivas que constituían sólo una parte de los costos totales de operación para la obtención de un bien terminado. Por estas razones a las plantas maquiladoras se les consideraba sólo un "centro de costos" y no un "centro de utilidades"⁸⁶ que como tal estaría sujeto a un sistema de pago regular de contribuciones.

⁸⁵ El tercer párrafo del Artículo 321 del Código Aduanero de 1951, establecía que la Dirección General de Aduanas de la Secretaría de Hacienda y Crédito, estaba facultada para autorizar operaciones temporales de importación y exportación, señalando los requisitos aduaneros que debían satisfacerse para la entrada o salida de los efectos y para el retorno de ellos a territorio extranjero o nacional, según fuera el caso, así como el plazo a que cada operación debía quedar sujeta. *"Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos"*, D.O.F., 31 de diciembre de 1951, Edit. Talleres Gráficos de México, SEGOB, México, 1951.

⁸⁶ BARAJAS, María Del Rocío, ALMARAZ, Araceli, CARRILLO, Jorge y otros, Ob. Cit. pp. 18 y 19.

Posteriormente entre 1967 y 1970 hubo otros oficios y circulares con disposiciones respecto a las facilidades administrativas y arancelarias otorgadas a las EME; no obstante, no existía un régimen aduanero y fiscal claro, no había disposiciones legales que garantizaran la seguridad de la inversión extranjera ya que se autorizaba su operación con base en el esquema del régimen de Zonas y Perímetros Libres⁸⁷ aunado al régimen de importación temporal y con un atractivo esquema de exención de impuestos.⁸⁸

En 1971 se decidió definir un marco operacional para las EME al unificar todas las resoluciones adoptadas con anterioridad mediante la expedición del primer Reglamento del Párrafo 3º del Artículo 321 del Código Aduanero; este ordenamiento se publicó el 17 de marzo de 1971 en el Diario Oficial de la Federación.

Bajo esta reglamentación la industria maquiladora comprende dos categorías: la figura de coinversión y la figura de servicios de subcontratación. Con estas dos figuras se amplió el concepto de operación de ensamble y se intentó incorporar a la industria nacional precisamente en los procesos de ensamblaje ya que esta actividad además de realizarse por empresas con equipo importado temporalmente que exportaban toda su producción, también podía llevarse a cabo por empresas que abastecían el mercado interno y que se pretendía que exportaran, como un todo o como una parte, los productos terminados en los cuales el precio directo de la manufactura en México fuera menor al 40 por ciento del costo total,⁸⁹ acogiéndose a los beneficios de las EME.

⁸⁷ En 1933 empresarios locales de la ciudad de Tijuana, B.C., lucharon por la aceptación de un régimen fiscal de excepción para mejorar la economía de la frontera norte, el cual fue autorizado con el nombre de "Régimen de Zonas y Perímetros Libres" con el que se buscó fortalecer las relaciones de las ciudades fronterizas con el resto del país y fomentar la instalación de pequeñas empresas comerciales, mueblerías y de producción de bebidas alcohólicas. VALENZUELA ARCE, José Manuel, "Entre la magia y la historia: Tradiciones, mitos y leyendas de la frontera", El Colegio de la Frontera Norte, Edit. Plaza y Valdés, 2ª Edic., México, 2004, p. 96.

⁸⁸ BARAJAS, María Del Rocío, ALMARAZ, Araceli, CARRILLO, Jorge y otros, Ob. Cit., p. 20.

⁸⁹ MENDIOLA, Gerardo, Ob. Cit., p. 9.

De lo anterior se desprendió la base legal que dio origen a la definición de subcontratación bajo la cual la industria mexicana y las empresas transnacionales compartirían los beneficios de las EME amparadas bajo la importación temporal del equipo y de la tecnología sin pago de aranceles. Desafortunadamente en esa etapa los industriales mexicanos no tuvieron respuesta para este impulso ya que se dedicaron sólo a cubrir el mercado interno.⁹⁰

El 31 de octubre de 1972 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un nuevo Reglamento del Párrafo Tercero del Artículo 321 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos para la Industria Maquiladora. Este nuevo ordenamiento extendió el marco de acción de la IME en virtud de que autorizó la instalación de estas empresas en ciudades ubicadas en el interior y las costas de todo el país, con la única restricción de aquellas zonas en donde hubiera alta concentración demográfica o industrial. Otro cambio significativo fue que las EME pudieron acceder al mercado interno hasta con un 20 por ciento de su producción anual en aquellos productos que sustituían a las importaciones y que incluían un determinado porcentaje de insumos nacionales.

La normatividad de la IME nuevamente se modifica en 1977 al publicarse el 27 de octubre en el Diario Oficial de la Federación otro nuevo Reglamento del párrafo tercero del artículo 321 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos para el Fomento de la Industria Maquiladora.

⁹⁰ BARAJAS, María Del Rocío, ALMARAZ, Araceli, CARRILLO, Jorge y otros, Ob. Cit., p. 20.

Este nuevo ordenamiento precisó la definición de la maquiladora, los casos en que se podrían aprobar los programas de operación de maquila, el grado de integración nacional y cómo se determinaría la proporción de este grado.⁹¹

Con la ampliación del concepto de “maquiladora” el Gobierno Mexicano procuró involucrar a la industria nacional con la actividad de las cadenas de “producción compartida”⁹², estableciendo la posibilidad de utilizar su capacidad ociosa instalada y exigiéndoles la incorporación de un 20 por ciento de insumos nacionales mexicanos en los productos de exportación.

Procede mencionar que en este reglamento por primera vez se consideró a la contaminación ambiental como determinante para otorgar el permiso de instalación o ampliación de nuevas maquiladoras y también se autorizó a las EME para designar a sus propios representantes aduanales.

Asimismo, se creó la Comisión Intersecretarial para el Fomento de la Industria Maquiladora que venía a ser el enlace entre la iniciativa privada que invertía en la instalación de las maquiladoras y la administración del Gobierno Federal encargada del fomento de esta industria.

Cabe aclarar aquí que el 15 de diciembre de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley Aduanera que junto con su Reglamento establecen los procedimientos aduanales, trámites a realizar y requisitos para la entrada al

⁹¹ “Reglamento del párrafo tercero del Artículo 321 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos para el Fomento de la Industria Maquiladora”, Arts. 1° Frac. I y 3° Fracs. I y II, D.O.F., 27 de octubre de 1977, Talleres Gráficos de México, SEGOB, México, 1977.

⁹² “La producción compartida es un aspecto básico de la economía global que se concreta cuando más de un país interviene en ciertos aspectos de la manufactura de un producto. Por ejemplo: componentes de un producto se llevan a otro país geográficamente accesible y con mano de obra barata para que éste las incluya en los productos que se arman; después estos productos regresan a su lugar o país de origen para ser sometidos a mayor procesamiento o para ser empacados y distribuidos para su venta”. CARBAUGH, Robert J., “Economía Internacional”, traducido por Pilar Mascaró Sacristán, Edit. Thomson, 9ª Ed., México, 2004.

territorio nacional, salida del mismo o control de las mercancías importadas temporalmente para elaboración, transformación o reparación en programas de la industria maquiladora de exportación.

En el Capítulo II de la Ley Aduanera se establece la obligación del pago de impuestos al comercio exterior, el pago de derechos de trámite aduanero, así como los casos en que se pueden realizar exenciones al pago de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, y en el III se encuentran todas las disposiciones relativas a la importación temporal y los requisitos que se deben cumplir. En este ordenamiento y en su Reglamento también se consideran algunas medidas de simplificación administrativa en los trámites aduaneros.⁹³

3.2 Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación

Desde su primera aparición en 1983, este Decreto tuvo ocho modificaciones y en 2006 se publicó uno nuevo que vino a sustituir todo lo anterior y a unificar la manufactura con la maquila y los servicios de exportación.

Por la importancia que tuvo para el fomento de la industria maquiladora de exportación y por ser la base de la regulación jurídica en que se ampararon las operaciones de este sector, se realizará el análisis a partir de la expedición del primer decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, comparándolo con las modificaciones subsecuentes. Posteriormente se analizará del Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (Decreto IMMEX) que actualmente se encuentra vigente.

⁹³ *Ley Aduanera y Reglamento de la Ley Aduanera*, D. O. F., 15 de diciembre de 1995 y 6 de junio de 1996 respectivamente, Talleres Gráficos de México, SEGOB, México, 1995 y 1996.

Durante la administración del Presidente Miguel de La Madrid Hurtado (1982-1988) se dio especial importancia a la modernización industrial, a la apertura comercial y a la inversión extranjera directa, en virtud de que formaban parte de las medidas de reforma económica y de desarrollo social instrumentadas por el Gobierno Federal. Es así que en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 se consideró la promoción de la IME como prioritaria, en virtud de que constituía un motor de crecimiento autosostenido, capaz de generar empleos y divisas y como un mercado potencial para las exportaciones mexicanas.

Por estas razones y en afán de contar con una regulación jurídica que diera certidumbre a la inversión extranjera, el 9 de agosto de 1983 se expide el Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación.⁹⁴

Para la formulación de esta regulación jurídica se tomaron en cuenta los siguientes motivos:

- Las plantas maquiladoras de exportación estaban consideradas como una fuente importante de generación de empleos.
- Asimismo, se esperaba que posibilitaran la capacitación y adiestramiento industrial de la mano de obra, y que contribuyeran al fortalecimiento del mercado interno en beneficio de la actividad económica nacional.
- La industria maquiladora también era una fuente importante de ingreso de divisas.
- Igualmente se esperaba que contribuyeran al aprovechamiento de la capacidad industrial nacional al demandar materias primas, partes y componentes de origen nacional.

⁹⁴ *“Decreto para el Fomento y Operación de la Industria maquiladora de exportación”*, D. O. F. 15 de agosto de 1983, Edit. Talleres Gráficos de México, SEGOB, México, 1983.

- La industria nacional podría optar por un régimen opcional de operación temporal que les permitiera orientar su capacidad instalada ociosa hacia el mercado exterior, y
- Se contaría con una estructura administrativa eficiente y con mecanismos ágiles para facilitar la operación de los programas de maquila aprobados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial a las empresas.

Los objetivos que se pretendían alcanzar con la expedición de este ordenamiento fueron: 1) promover el establecimiento y regular la operación de empresas que se dedicaran total o parcialmente a realizar actividades de exportación; 2) que estas empresas contribuyeran a una mayor captación de divisas y que generaran fuentes de empleo, y 3) que coadyuvaran al fomento de un desarrollo regional equilibrado.⁹⁵ También se pretendió lograr la inversión en sectores de tecnología avanzada, incorporar nuevas tecnologías que modernizarán los procesos productivos, propiciar una mayor incorporación de componentes nacionales en los procesos de maquila y favorecer la capacitación de la mano de obra para elevar su productividad.

Este decreto definió a la Maquiladora y en detalle al Programa de Operación de Maquila.⁹⁶ A diferencia del Reglamento del Código Aduanero en donde se menciona a la maquiladora como una unidad económica de producción industrial, aquí se aclara que la maquiladora puede ser una persona física o moral dedicada a la operación de maquila y además que exporte la totalidad de su producción. Asimismo, con el propósito de lograr un desarrollo regional equilibrado, señaló que sólo se autorizaría la ubicación de nuevas maquiladoras o las ampliaciones de las ya existentes en las zonas determinadas como prioritarias para el desarrollo social, no así en las zonas de elevada concentración industrial.

⁹⁵ *"Decreto para el Fomento y Operación de la Industria maquiladora de exportación"*, Art. 1, D. O. F. 15 de agosto de 1983, Edit. Talleres Gráficos de México, SEGOB, México, 1983.

⁹⁶ *Ibidem*, Art. 2, Fracc. VII a IX.

También describió todo lo relacionado con los trámites y obligaciones que debían cumplir y los derechos que se les otorgaban con la aprobación de su programa, e incluyó a las empresas mexicanas que tuvieran capacidad instalada ociosa para obtener el mismo beneficio que las maquiladoras extranjeras si optaban por dedicarse a las labores de maquila para la exportación.

Las EME podían obtener autorización para vender en el mercado nacional una cantidad que no rebasara el 20% de la producción anual de su empresa, siempre y cuando cumplieran con el grado de integración nacional que les fuera establecido, mantuvieran el control de calidad que aplicaban a sus exportaciones y cumplieran con un presupuesto de divisas favorable a nuestro país. Asimismo, este ordenamiento permitió que el Gobierno Mexicano aprobara programas de maquila por medio de los cuales una empresa produjera insumos para que otra maquiladora los utilizara en sus procesos de producción o ensamble.

Sobre los resultados que se esperaban con la expedición de este decreto, se puede decir que a pesar de las facilidades establecidas para que las empresas mexicanas se dedicaran a producir artículos para la exportación aprovechando los beneficios fiscales otorgados a las EME con capital extranjero, no se igualó el crecimiento de la industria manufacturera nacional en comparación con el de las maquiladoras extranjeras.

Cabe recordar que como parte del proyecto de modernización y reforma económica del Gobierno Federal, en 1986 México ingresó al GATT con el propósito de consolidar las relaciones multilaterales de comercio. Los objetivos que se pretendieron alcanzar con la firma de este Acuerdo fueron: reestructurar la producción; regular su intercambio con Estados Unidos (ya que este país era miembro del GATT); elevar el rendimiento de su comercio exterior, y elevar el volumen de sus exportaciones.

A la llegada del Presidente Carlos Salinas de Gortari al gobierno (1988-1994) se continúa con la política de apertura comercial iniciada por Miguel de La Madrid en el sexenio anterior. En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, también se consideró prioritario el fomento y promoción de la IME y en una de sus acciones de política se establece que se deben aprovechar las ventajas geográficas del país para promover la integración eficiente de la industria exportadora, especialmente la maquiladora, por lo que el 22 de diciembre de 1989 se publica en el Diario Oficial de la Federación un nuevo Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación el cual abrogó al decreto de 1983.

Para la emisión de este decreto, además de las razones expresadas en el Decreto de 1983, se tomó en consideración el impulso al desarrollo regional, la desconcentración industrial y el aprovechamiento de los recursos nacionales existentes, así como fortalecer la balanza comercial del país, contribuir a una mayor integración interindustrial para elevar la competitividad internacional de la industria nacional, elevar la capacitación de los trabajadores e impulsar el desarrollo y la transferencia de tecnología en el país.

La definición de operación de maquila vino a ampliar los beneficios del marco jurídico de la IME a empresas del sector industrial tradicional; incluyó la definición de maquiladora por capacidad ociosa, y autorizó el acceso al mercado nacional hasta con un 50% adicional del valor de las exportaciones anuales que hubiera realizado.

Procede mencionar que la autorización para la venta de productos en el mercado nacional se basaba en el valor de las exportaciones del año anterior, por lo que a

una maquiladora nueva sólo mediante un permiso gubernamental excepcional se le autorizaba vender en el mercado local.⁹⁷

Como una novedad, otorgó facilidades administrativas a las empresas que desarrollaran programas de albergue, definiéndolos como aquellos que sirven para realizar proyectos de exportación por parte de empresas extranjeras que facilitaran (a empresas mexicanas) la tecnología y el material productivo sin operarlos directamente. También por primera vez se consideró a las operaciones de submaquila⁹⁸, y abrió la posibilidad de autorizar programas de maquila relacionados con proyectos agroindustriales o dirigidos a la utilización de recursos minerales, pesqueros y forestales.

En este decreto se establecieron reglas más complacientes para la instalación de las EME, se amplió la lista de productos exentos del pago del impuesto general de importación, se simplificaron los trámites administrativos para las empresas que desarrollaran programas de albergue y se exentó del pago de impuestos a las empresas que realizaran ventas domésticas; no obstante, los permisos solicitados a las autoridades mexicanas para llevar a cabo este proceso fueron aislados y de poca importancia. Cabe recordar que hasta la expedición de este decreto, a las EME se les seguía considerando como centro de costos por lo que no estaban sujetas al pago regular de impuestos.

Como ya se mencionó en los antecedentes históricos de este trabajo, a la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en enero de 1994, se inició un proceso de desgravación arancelaria que vino a modificar el régimen preferencial arancelario con el que operaba la IME.

⁹⁷ MENDIOLA, Gerardo, Ob. Cit., p. 15.

⁹⁸ Complemento del proceso productivo de la actividad objeto del Programa de Maquila, para posteriormente reintegrarlo a la maquiladora que contrató el servicio y que realizaría el acabado final del producto para su exportación.

El calendario gradual establecido para la eliminación de las ventajas arancelarias obligó al Gobierno Federal a realizar cambios en el régimen jurídico de la IME y en mayo de 1998 expidió otro Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, mismo que se publicó el 1 de junio de 1998 en el Diario Oficial de la Federación.

Este nuevo decreto se expidió por la necesidad existente en esa época de integrar a la economía nacional con el resto del mundo a través del comercio, la inversión extranjera y la transferencia de tecnología; a más de que en el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior (PPICE)⁹⁹ instrumentado por el Gobierno Federal en 1996 se estableció la necesidad de fortalecer a la IME y mejorar el acceso de las empresas medianas y pequeñas a los programas de maquila.

Además de los términos negociados en el TLCAN fue necesario dar cumplimiento al Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial¹⁰⁰ en el sentido de mejorar la competitividad y abatir los costos de las empresas maquiladoras de exportación, mediante la eliminación y simplificación de algunos requisitos vigentes a esa fecha.

El objetivo y prioridades del Decreto de junio de 1998 fueron los mismos del publicado en 1989. Adicionalmente a las definiciones del anterior en donde sólo se hacía mención de los conceptos, incluyó el de maquiladora de servicios (que podían ser hacia empresas maquiladoras o hacia empresas con PITEX); el de

⁹⁹ El Programa de Política Industrial y Comercio Exterior se publicó en el D.O.F. el 31 de mayo de 1996 y estableció como sus objetivos: fomentar la competitividad industrial, a través de la creación de condiciones de rentabilidad elevada y permanente en la exportación directa e indirecta y ampliar y fortalecer el acceso de los productos nacionales a los mercados de exportación; el fomento al desarrollo del mercado interno y la sustitución eficiente de importaciones, así como del desarrollo de agrupamientos industriales, regionales y sectoriales, de alta competitividad

¹⁰⁰ Este Acuerdo tuvo por objeto establecer las bases para llevar a cabo la desregulación de requisitos y plazos relacionados con el establecimiento y operación de empresas. D.O.F. 24 de noviembre de 1995.

maquiladora que desarrolle programas de albergue, y precisó a la submaquila¹⁰¹. Con lo anterior se dieron cuatro modalidades de EME: maquiladora de exportación, maquiladora por capacidad ociosa, maquiladora de servicios y maquiladora que desarrolle programas de albergue.

Para las ventas en el mercado nacional determinó autorizar para 1998 hasta el 75%, para 1999 el 80%, para el año 2000 hasta el 85% y para 2001 las ventas de las maquiladoras al mercado doméstico no estarían sujetas a ningún límite por lo que podrían destinar el total de su producción al mercado nacional.

También se estipuló que aquellas empresas que operaran un PITEEX podían acogerse al de Fomento a la Industria Maquiladora de Exportación cuando se tratara de plantas o proyectos distintos a aquellos que se encontraran registrados bajo ese régimen o previa renuncia expresa de la empresa a los beneficios de ese Decreto.

Respecto de los requisitos para la autorización de las EME, los trámites administrativos fueron simplificados de tal suerte que la puesta en funcionamiento de éstas debería ser más rápida y transparente. Por último, se puede concluir que después de la firma del TLCAN, la IME tuvo un repunte en el número de establecimientos y en el empleo creado por dichas empresas, además de haberse convertido en la principal vía de inserción internacional de la economía mexicana a través de las exportaciones.¹⁰²

Como el régimen jurídico de la IME se desarrolló para fomentar y facilitar sus operaciones, continuamente ha estado en transición y adaptación a las necesidades de ésta. Por ello, el 13 de noviembre de 1998 se publicó en el Diario

¹⁰¹ Procesos complementarios industriales o de servicios destinados a la transformación, elaboración o reparación de la actividad objeto del Programa, realizados por persona distinta al titular del mismo.

¹⁰² GÓMEZ VEGA, Carmen, Ob. Cit., p. 8.

Oficial de la Federación una nueva reforma al Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación.

Para la expedición de esta reforma se tomaron en cuenta principalmente los siguientes aspectos:

- los términos negociados en el TLCAN y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Organización Mundial de Comercio;¹⁰³
- los relativos a la modificación de los mecanismos de importación;
- las ventajas establecidas en estos Acuerdos para crear incentivos y lograr una mayor integración de insumos y maquinaria nacionales en la producción de exportación; y
- la necesidad de ciertas industrias de contar con insumos y maquinaria no norteamericana con condiciones arancelarias competitivas.

Además, como el cumplimiento de los plazos para la desgravación arancelaria estaban por cumplirse, fue necesario adecuar de nuevo el régimen jurídico.

Por estas razones el Gobierno Federal tuvo que realizar adecuaciones a las disposiciones del Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación y al mismo tiempo ofrecer certidumbre jurídica a los inversionistas. De esta manera se modificaron algunos artículos del mencionado Decreto en aquellos aspectos que resultaban obsoletos.

En las definiciones se rectificó el concepto de Maquiladora de Exportación y de Exportador indirecto. Por primera vez señala que las EME pagarían el Impuesto

¹⁰³ Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en vigor desde 1995 que estableció que los beneficios de exenciones arancelarias a la importación de maquinarias y equipos debían ser eliminados cuando estuvieran condicionados a la exportación, a partir de 1995 para los países desarrollados y a más tardar el 31 de diciembre de 2002 para los países en desarrollo.

General de Importación como si la maquinaria e insumos fuesen importados en definitiva y que éste podría ser el arancel preferencial establecido en los Programas de Promoción Sectorial (PROSEC).¹⁰⁴

Estableció el procedimiento que se debía seguir para el pago del Impuesto General de Importación, tanto por la Maquiladora como por el Exportador indirecto, y que éste se realizaría conjuntamente con el pago provisional de retenciones del ISR e IVA.

Asimismo, estipuló que el origen de los insumos se determinaría conforme al Capítulo IV (Reglas de Origen) del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Desapareció el Grupo de Trabajo y el Comité Consultivo en virtud de que ya se contaba con mecanismos de coordinación entre las dependencias que intervenían en el fomento y operación de la IME, así como mecanismos directos de consulta y una estrecha relación con organizaciones representativas de las EME como el Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación (CNIME), actualmente Consejo Nacional de la Industria Maquiladora y Manufacturera de Exportación (CNIMME).¹⁰⁵

¹⁰⁴ 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. *"Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial"*, D. O. F., 9 de agosto de 2002, Edit. Talleres Gráficos de México, SEGOB, México, 2000.

¹⁰⁵ En 1983 nace formalmente el Consejo Nacional de la Industria maquiladora de exportación (CNIME), con el propósito de representar los intereses generales y particulares de esta industria en México. Como organización representa a más del ochenta por ciento de la fuerza laboral en la industria maquiladora, y está encargada de promover la industria mexicana de exportación, generar oportunidades de desarrollo con integridad y responsabilidad, cabildeo para expedición, modificación o derogación de leyes, reglamentos y/o disposiciones administrativas, colaborar con autoridades federales, estatales y municipales, así como con organismos públicos y privados, y promover la capacitación de los empleados, además de ser considerado por el Estado en sus consultas económicas, fiscales y laborales.

Procede recordar aquí que de acuerdo con los términos de las negociaciones del TLCAN, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 1999 incluyó a las maquiladoras bajo el esquema de “establecimientos permanentes” sujetas al pago normal de impuestos, lo que implicó que tendrían que pagar al fisco mexicano además del Impuesto sobre la Renta (ISR), un impuesto por la utilidad que obtuvieran derivada de la comercialización internacional del producto maquilado en México, más un 1.8% del impuesto al activo, es decir, sobre la maquinaria, equipo e inventarios, lo que ocasionó un gran impacto y una férrea oposición entre este sector industrial ya que consideraron que esta medida afectaría la competitividad de sus empresas en el país.¹⁰⁶

A principios del año 2000 tuvieron lugar fuentes negociaciones entre los representantes de la IME con funcionarios de las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Comercio y Fomento Industrial del Gobierno Mexicano y con funcionarios del Gobierno de E.U.A. para definir cómo y en qué proporción cubrirían el ISR y cómo evitarían una supuesta doble tributación.¹⁰⁷ Al término de estas negociaciones se alcanzaron los siguientes acuerdos:

- El ISR se fijaría de acuerdo a la proporción que representara la empresa mexicana en el corporativo.
- La autoridad extranjera reconocería esta proporción y exentaría a la empresa matriz del pago sobre el mismo, con ello se eliminaría el conflicto sobre la doble tributación.

¹⁰⁶ BARAJAS, María del Rocío, ALMARAZ, Araceli, CARRILLO, Jorge y otros, Ob. Cit., p. 24.

¹⁰⁷ Las empresas matrices ubicadas fuera de México cubren sus impuestos en su país reportando una utilidad global y al tener que pagar impuestos a través de las subsidiarias (maquiladoras) ubicadas en México estarían incurriendo en un pago doble que repercutiría en el monto total de sus ganancias.

Finalmente se volvió a discutir la opción del “establecimiento permanente” y se dejó como una facultad de las EME elegir en qué esquema cubrirían sus impuestos ya fuese de acuerdo con las negociaciones citadas o con el de establecimiento permanente.¹⁰⁸

El 30 de octubre del año 2000, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación un nuevo Decreto que reforma y adiciona al publicado el 13 de noviembre de 1988. Las consideraciones para la expedición de estas nuevas reformas son prácticamente las mismas del anterior y su principal objetivo fue el de proporcionar certidumbre a los inversionistas al publicar con oportunidad los términos jurídicos en que operaría el Programa de Maquila de Exportación a partir de 2001.

En este Decreto se describieron los casos en que se debía cubrir el Impuesto General de Importación así como aquellos en que se podía aplicar la exención del pago respectivo de conformidad con lo negociado en el TLCAN y el vencimiento de los plazos consignados en el mismo. No obstante, el propósito fundamental de todas estas reformas era seguir otorgando facilidades a la IME, ya que se especulaba que al cumplimiento de los plazos del TLCAN, la IME de capital netamente extranjero disminuiría considerablemente en el país y en el peor de los casos desaparecería para irse a otros países en donde se otorgaran mayores facilidades en trámites, exención de impuestos y mano de obra más barata.

El 31 de diciembre de 2000 y en el afán de dejar bien claros los casos en que se debía cubrir el Impuesto General de Importación, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una nueva reforma al Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación.

¹⁰⁸ BARAJAS, María del Rocío, ALMARAZ, Araceli, CARRILLO, Jorge y otros, Ob. Cit., p. 25.

En esta reforma, dando marcha atrás, se consideró de nuevo que la actividad de realizar servicios orientados a la exportación o para apoyar la exportación de las EME, también podía realizarse para apoyar empresas con autorización de un PITEX. Esto último había sido eliminado en los Decretos del 13 de noviembre de 1998 y 30 de octubre de 2000. También detalló con precisión los casos de importación temporal en que se debía pagar el Impuesto General de Importación, así como aquellos en que se podría aplicar un arancel preferencial o realizar una exención.

El 1 de enero de 2001, se adicionó a la Ley Aduanera un artículo (63A) que reguló la obligación de pago de los impuestos al comercio exterior. Este artículo más las condiciones cambiantes de la economía mundial, así como los compromisos suscritos por México en las negociaciones de los tratados internacionales con la Comunidad Económica Europea, dieron origen a la actualización de las disposiciones oficiales de regulación y fomento a la IME.

El 12 de mayo de 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación otra reforma al Decreto para el fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación. Esta reforma redefinió el concepto de "operación de maquila" y estableció cuatro tipos de modalidad en los programas autorizados a las EME: maquiladora industrial que vino a sustituir a la maquiladora de exportación, maquiladora controladora de empresas, maquiladora de servicios, y maquiladora que desarrolla programas de albergue, desapareciendo el concepto de maquiladora por capacidad ociosa ya que éstas también fueron consideradas como maquiladora industrial. Es importante recordar en este punto que a partir del año 2001 la IME podía destinar al mercado doméstico el 100 por ciento de su producción.

El 13 de octubre de 2003 se publica otra reforma más al Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación. En ésta se modifica el concepto de operación de maquila incluyendo nuevamente que puede ser un

proceso industrial o de servicio (definido así en el Decreto del 1 de junio de 1998); precisa el significado de maquiladora controladora de empresas y detalla los derechos y obligaciones de las personas morales a las que se les haya aprobado un Programa de Operación de Maquila.

Después de esta reforma, hasta el año 2006 vuelve a surgir un nuevo decreto que unifica al Programa de Maquila con el PITEX.

3.3 Programa de Importación Temporal para producir artículos de Exportación (PITEX).

En 1985 se expidió el Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX) que también era un instrumento de fomento a las exportaciones, el cual resultó ser muy parecido al Programa de Operación de Maquila (POM). La diferencia más notoria estaba en el tratamiento respecto al pago del ISR y en el hecho de que el PITEX era encaminado a las empresas manufactureras nacionales o que sólo tenían una parte de capital extranjero; que producían mercancías destinadas a la exportación directa o indirecta, y que se les permitía importar temporalmente diversos bienes para ser utilizados en la manufactura de productos de exportación sin cubrir el pago del impuesto general de importación (siempre en concordancia con los tratados internacionales celebrados por México).

Las empresas con autorización de un PITEX estaban exentas del pago del IVA y de las cuotas compensatorias. Los bienes importados temporalmente y los plazos para su permanencia en el país eran los mismos que se autorizaban al Programa de Maquila.

La aprobación del PITEX podía ser en tres modalidades:

- Por operaciones totales de la empresa.
- Por planta, o sea una unidad de producción dedicada a fabricar los artículos de exportación, separada del resto de las instalaciones productivas de la empresa.
- Por proyecto específico de exportación, o sea un producto diferente de los demás producidos por la empresa.

3.4 Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (Decreto IMMEX)

Para el año 2006 las condiciones cambiantes de la economía a nivel mundial, los tratados de libre comercio y los acuerdos de complementación económica suscritos por México, así como las estrategias implementadas por el Gobierno Federal para alcanzar mayores tasas de crecimiento económico y la permanente necesidad de atraer inversión extranjera para generar empleos, fueron algunas causas que hicieron necesaria la expedición de un nuevo decreto regulatorio de la IME.

Además, en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se consideró establecer una estrategia integral para la promoción del comercio exterior y como los principales instrumentos eran el Programa de Maquila y el PITEX, se consideró llevar a cabo un proceso de facilitación administrativa y al mismo tiempo dar cumplimiento a la normatividad vigente, ya que estos dos programas tenían la misma regulación en cuanto a facilidades administrativas, beneficios fiscales y ventajas arancelarias.

La regulación del programa de Maquila y PITEX era muy similar y aunque se constituyeron con objetivos distintos y fomentaban la producción de distintos sectores industriales, era difícil determinar la diferencia sustantiva entre ambos ya que para su autorización se realizaban los mismos trámites administrativos y su

operación aduanera y controles eran idénticos, además de que los tratados de libre comercio firmados por México también les daban el mismo tratamiento. Todo esto propiciaba costos para el Gobierno pues era necesaria una fiscalización separada, aparte de que propiciaba la corrupción y generaba incertidumbre legal y problemas para la recaudación de impuestos.

En este contexto, el 1 de noviembre de 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (Decreto IMMEX) que modificó pero mantuvo vigente el Decreto para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación¹⁰⁹ y abrogó el Decreto que Establece Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX).

A continuación se enumeran algunos de los aspectos más importantes que motivaron la fusión de los programas Maquila y PITEX:

- El proceso gradual de apertura comercial y los términos negociados en la red de Tratados de Libre Comercio firmados por México.
- La necesidad de ofrecer a los inversionistas extranjeros un “costo país” bajo.
- La necesidad de las empresas para acceder a insumos, maquinaria y equipo indispensables para sus procesos productivos o de servicios, en condiciones competitivas a nivel mundial, facilitar el movimiento de bienes y servicios, así como reducir costos de transacción.
- La atracción de inversionistas extranjeros para generar empleos.

¹⁰⁹ El Decreto para el fomento y operación de la Industria maquiladora de exportación publicado el 1 de junio de 1998 en el D.O.F. y reformado el 13 de noviembre de 1998, 30 de octubre y 31 de diciembre de 2000 y 12 de mayo de 2003, se mantiene vigente en virtud de que contempla beneficios fiscales para la IME que no son aplicables para toda la industria manufacturera, además de que diversas disposiciones fiscales como la Ley Aduanera y el Código Fiscal de la Federación se refieren expresamente a él sin que a la fecha se hayan realizado las modificaciones precedentes.

- La mejora del marco regulatorio para otorgar certidumbre a los inversionistas y disminuir costos administrativos.
- La implementación de una política de facilitación comercial para reducir el “costo país”, basada en la transparencia, equidad, imparcialidad y uniformidad en la administración del marco normativo.
- La necesidad de unificar el esquema jurídico de los programas Maquila y PITEX en virtud de que ambos eran generadores de divisas y coincidían en el marco regulatorio, donde la única diferencia era el tratamiento fiscal en cuanto al pago del ISR.
- La necesidad de eliminar las diferencias artificiales que había entre el programa de Maquila y PITEX a fin de consolidarlos en un sólo instrumento, otorgarles un trato igualitario en cuanto al pago del IVA y garantizar a las maquiladoras neutralidad fiscal en cuanto al ISR.
- La modernización, agilización y reducción de trámites administrativos que al unificar a ambos programas pasaron de 29 a 16.

3.4.1 Disposiciones Generales del Decreto IMMEX

El principal objetivo del Decreto IMMEX es “fomentar y otorgar facilidades a las empresas manufactureras, maquiladoras y de servicios de exportación para realizar procesos industriales o de servicios a mercancías de exportación y para la prestación de servicios de exportación”.¹¹⁰

Con esta definición se precisa el interés del Gobierno Federal por apoyar a las empresas manufactureras que se dediquen a realizar procesos industriales para producir artículos de exportación, así como a las maquiladoras reconocidas a nivel

¹¹⁰ *Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación*, Art. 1, D.O.F., 1 de noviembre de 2006, Talleres Gráficos de México, SEGOB, México, 2006.

mundial como una forma de inversión extranjera en México, y al mismo tiempo resalta la importancia de los servicios realizados a las mercancías de exportación o para la prestación de servicios de exportación que se realicen con independencia de un bien.

En el artículo 2 del Decreto se señalan las definiciones de los conceptos que se tratan a lo largo del mismo siendo las principales:

- Operación de manufactura o maquila, al proceso industrial o de servicio destinado a la elaboración, transformación o reparación de mercancías de procedencia extranjera importadas temporalmente para su exportación o a la prestación de servicios de exportación.
- Operación de submanufactura o submaquila de exportación, a los procesos industriales o de servicios relacionados directamente con la operación de manufactura de una empresa con Programa, realizados por persona distinta al titular del mismo.
- Programa, a la autorización para realizar operaciones de manufactura, en cualquiera de sus modalidades, que otorgue la Secretaría de Economía a una persona moral para operar al amparo del presente Decreto.
- Sociedad controlada, a la persona moral cuyas operaciones de manufactura son integradas en un Programa bajo la modalidad de controladora de empresas.

En estos nuevos conceptos se aclara que la elaboración, transformación o reparación debe realizarse en *mercancías de procedencia extranjera* y además, con esta regulación jurídica la Secretaría de Economía ya no concede autorización de programas para realizar operaciones de manufactura a las *personas físicas*, aunque el Art. 21 del Decreto establece que las empresas a las que se les haya autorizado

un Programa, puedan transferir temporalmente las mercancías importadas a otras personas (físicas o morales) para que efectúen operaciones de submanufactura, con lo que se da la posibilidad de que se realicen procesos completos o se incorpore la realización de servicios.

3.4.2 Beneficios del Programa IMMEX

El artículo 3 en sus cinco fracciones establece las modalidades de Programa:

Frac. I. Controladora de empresas, cuando en un mismo programa se integren las operaciones de manufactura de una “empresa certificada” denominada controladora y una o más sociedades controladas (productoras).

Con esta modalidad se pretende dar certidumbre a las empresas controladas, ya que a éstas se les da el mismo trato que a la controladora.

Frac. II. Industrial, cuando se realice un proceso industrial de elaboración o transformación de mercancías destinadas a la exportación.

Se mantiene la definición del anterior Decreto; en esta modalidad se permite la submanufactura (procesos complementarios para la terminación de un bien), y es en donde se pueden englobar a las empresas con PITEX.

Frac. III. Servicios, cuando se realicen servicios a mercancías de exportación o se presten servicios de exportación.

Con esta definición se precisa que los servicios pueden ser proporcionados a bienes exportables, así como servicios que no se encuentren vinculados expresamente a mercancías que se destinen a la exportación. Las empresas que

deseen obtener la aprobación de un programa con esta modalidad deberán cumplir con los requisitos establecidos por la Secretaría de Economía.

Frac. IV. Albergue, cuando una o varias empresas extranjeras le faciliten la tecnología y el material productivo, sin que éstas últimas operen directamente el Programa. Se mantiene la definición del decreto anterior.

Frac. V. Terciarización, cuando una “empresa certificada” que no cuente con instalaciones para realizar procesos productivos, realice las operaciones de manufactura a través de terceros que registre en su Programa.

Esta modalidad es nueva y permite que las empresas a las que ya les ha sido aprobado un Programa de este tipo, transfieran las mercancías importadas temporalmente a otras empresas que le realizarán el trabajo de manufactura, siempre y cuando demuestren que no cuentan con la infraestructura o instalaciones necesarias para el proceso productivo; y de acuerdo al Art. 23 del Decreto, esto se autoriza sólo si las empresas operadoras del proceso productivo hayan sido registradas por la titular del Programa; que sean personas morales, y que cumplan con los requisitos establecidos por la Secretaría de Economía.

El artículo 4 establece las mercancías que se pueden importar temporalmente, así como los plazos en que pueden permanecer en el territorio nacional:

- Hasta 18 meses para materias primas, partes y componentes, así como combustibles, lubricantes, envases, empaques, folletos, etiquetas, etc.
- Las actividades de servicios permiten la importación de bienes para objeto del servicio por un plazo de 6 meses.
- La maquinaria, equipo, instrumentos para el control de calidad y de contaminación, capacitación, seguridad y desarrollo administrativo, podrán

permanecer en territorio nacional de manera indefinida, siempre y cuando se tenga vigente el programa IMMEX.

- Hasta 2 años para el caso de contenedores y cajas de trailers.
- El Decreto IMMEX también señala que se pueden importar temporalmente productos sensibles como piernas y muslos de pollo, leche en polvo, preparaciones lácteas, café, maíz blanco y amarillo, mismos que podrán permanecer en el país hasta por 12 meses.
- Para el caso de los textiles, establece que en el caso de programa IMMEX con la modalidad de industrial la mercancía podrá permanecer en territorio nacional hasta por un año, mientras que para aquellos programas con modalidad de servicios, los textiles importados temporalmente sólo podrán permanecer 6 meses.¹¹¹

En el artículo 5 se le otorga a la Secretaría de Economía la facultad de determinar los requisitos que se deben cumplir para la importación temporal de los productos sensibles señalados en el anexo II del Decreto IMMEX; los requisitos específicos y montos máximos para la importación de mercancías de los sectores textil y confección, así como las actividades que podrán realizarse bajo la modalidad de servicios y los requisitos específicos que deberán cumplirse.

Procede mencionar aquí que las actividades de servicios permitidas bajo la modalidad del Decreto IMMEX constituyen un novedoso programa que permite a las empresas ser competitivas a nivel internacional, enfrentando los retos de la globalización mediante esquemas de subcontratación. Estas actividades fueron dadas a conocer mediante el Acuerdo por el que la Secretaría de Economía emite Reglas y Criterios de Carácter General en Materia de Comercio Exterior. A continuación se detallan las principales:

¹¹¹ Los plazos señalados en este artículo para la importación temporal de mercancías, se encuentran establecidos de igual forma en el Artículo 108 de la Ley Aduanera.

- Abastecimiento, almacenaje y distribución de mercancías.
- Clasificación, inspección, prueba o verificación de mercancías.
- Envase, lijado, engomado, pulido, pintado o encerado de mercancías (operaciones que no alteren materialmente las características de las mismas).
- Integración de juegos o material con fines promocionales (kits).
- Reparación o mantenimiento de mercancías.
- Lavandería o planchado de prendas.
- Bordado o impresión de prendas.
- Blindaje, modificación o adaptación de vehículo automotor.
- Reciclaje o acopio de desperdicios.
- Diseño o ingeniería de productos.
- Diseño o ingeniería de software (sistemas, aplicaciones, desarrollo de software).
- Servicios soportados con tecnologías de la información (consultoría de software, mantenimiento, soporte, análisis, procesamiento, seguridad y programación de sistemas).
- Servicios de subcontratación de procesos de negocios, tales como procesos de administración, finanzas, contabilidad, cobranza, nómina, recursos humanos, jurídicos, control de producción y análisis clínicos, centros de atención telefónica para soporte remoto ("Call Centers").
- Otras.

El artículo 6 enumera los beneficios que se otorgan a aquellas empresas con Programa IMMEX que cuenten con registro de "Empresa Certificada". Los principales se mencionan a continuación:

- Tener autorizadas las fracciones arancelarias de las mercancías necesarias para realizar los procesos de operación de manufactura, así como las de exportación, sin que se requiera tramitar la ampliación de su programa IMMEX.

- Estar exentas del cumplimiento del acuerdo correspondiente a los requisitos específicos que deberán cumplirse para efectuar la importación temporal de piernas y muslos de pollo, leche en polvo, preparaciones lácteas, café, maíz blanco y amarillo; así como de los montos máximos para la importación temporal de mercancías de los sectores textil y de la confección.
- Promover el despacho aduanero de mercancías ante cualquier aduana.
- Efectuar el despacho aduanero a domicilio a la exportación de acuerdo con los lineamientos que emita el Servicio de Administración Tributaria (SAT), mediante Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior.
- Estar exentas de la inscripción en el padrón de importadores de sectores específicos.
- Considerar como desperdicios los materiales que ya manufacturados en el país sean rechazados por control de calidad, así como los que se consideran obsoletos por avances tecnológicos.

La base legal para hacer la diferencia entre una empresa certificada y otra que no lo está se encuentra en los artículos 100A y 100B de la Ley Aduanera, en donde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a través del SAT establece los requisitos que se deberán cumplir para la inscripción en el Registro de Empresas Certificadas y los derechos a las facilidades administrativas para el despacho aduanero de mercancías.

El artículo 7 establece que la Secretaría de Economía podrá otorgar la autorización simultánea de un Programa IMMEX y un PROSEC, en concordancia con el tipo de productos que se vayan a fabricar o los servicios de exportación que se vayan a realizar. Además precisa que tratándose de una empresa bajo la modalidad de servicios, únicamente podrá importar temporalmente, con arancel preferencial, maquinaria y equipo necesario que corresponda al sector en que sea registrada (ejemplo: maquinaria para lavado y planchado).

Este artículo resulta especialmente interesante porque eliminó la doble tramitación sobre dos programas complementarios, ya que el PROSEC es útil al IMMEX debido a que permite la reducción en el monto del impuesto general de importación¹¹² cuando los bienes que se importan tienen su origen en países que no han firmado Tratados de Libre Comercio con México y el producto final será exportado a las regiones del TLCAN, Unión Europea o Asociación Europea de Libre Comercio (AELC).

En el artículo 8 se regula la transferencia de mercancías (importadas temporalmente al amparo de un Programa IMMEX) a otras empresas con Programa, o a empresas registradas para operar en su Programa para llevar a cabo procesos de submanufactura de exportación relacionados directa y exclusivamente con los fines precisados en su Programa autorizado.

Este artículo se complementa con el 21 en donde se especifican los requisitos que deberán cumplir las personas morales o físicas para poder ser registradas como operadoras de procesos de submanufactura de exportación. Asimismo especifica que éstas serán responsables solidarios con la empresa que tiene autorizado el Programa respecto al pago de las contribuciones, aprovechamientos y sus accesorios.

Los artículos 9 y 10 se refieren a la inscripción automática que realiza el SAT en el Padrón de Importadores de aquellas empresas que tengan autorizado un Programa y de las facilidades establecidas por el mismo organismo mediante Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para el Sistema Automatizado de Control de Inventarios (SACI). Este sistema es un instrumento para la comprobación del retorno de las mercancías, así como un control de las que se

¹¹² Arancel ad-valorem cuando la cuota se expresa en términos porcentuales del valor en aduana de la mercancía.

encuentran pendientes de retorno y para generar reportes que den cumplimiento a los requerimientos de información establecidos en las disposiciones aduaneras.

La información mínima que debe contener el Sistema Automatizado de Control de inventarios de las importaciones temporales se detalla en el Anexo IV del Decreto IMMEX.

3.4.3 Obtención del Programa

El artículo 11 detalla los requisitos que se deben cumplir para obtener la autorización de un Programa IMMEX. Los principales se mencionan a continuación:

- Datos generales de la empresa, descripción del proceso productivo o servicio que realiza, sector productivo a que pertenece y clasificación arancelaria y descripción comercial de las mercancías.
- Compromiso de realizar anualmente ventas al exterior por un valor superior a 500 mil dólares de los E.U.A. o su equivalente en moneda nacional, o bien facturar exportaciones de cuando menos el 10% de su facturación total.
- Contar con un Certificado de Firma Electrónica Avanzada (FEA).

En concordancia con la política de facilitación comercial para el fomento de las exportaciones, los trámites para obtener la aprobación del Programa IMMEX se redujeron de 29 a 16; ya no es necesario protocolizar el Contrato de Maquila ante notario público como anteriormente lo era, se redujo el monto mínimo de ventas anuales al exterior y en el artículo 12 del Decreto IMMEX se estableció la vigencia indefinida siempre que los titulares de los programas continúen cumpliendo con las obligaciones y los requisitos previstos para su otorgamiento.

3.4.4 Operación del Programa

El artículo 13 se refiere a las responsabilidades de las empresas controladoras ante las autoridades fiscales y aduaneras, respecto a los créditos fiscales y pago de impuestos derivados de la importación temporal de mercancías, así como a las formalidades que deberán cumplir para el traslado de las mercancías a las empresas controladas.

Esta modalidad se hizo atractiva porque las empresas controladas gozan de todos los beneficios con los que cuenta la empresa controladora en relación al pago del Impuesto sobre la Renta ya que se trata de un grupo de empresas que operan bajo un esquema de vinculación corporativa que facilita su operación y administración.¹¹³ Además, se desreguló el esquema de los requisitos para operar bajo la modalidad de controladora y se redujo el monto mínimo de exportación¹¹⁴ a fin de aumentar el universo de posibles beneficiarios.¹¹⁵

El Artículo 14 se refiere al pago de los impuestos al comercio exterior, en donde se podrá optar por aplicar cualquiera de las siguientes tasas:

- La de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación;
- La preferencial establecida en los Tratados de Libre Comercio y en los acuerdos comerciales suscritos por México, o
- La que establecen los Programas de Promoción Sectorial siempre que el importador cuente con la autorización correspondiente.

¹¹³ La sociedad Controladora debe ser propietaria de más del 50% de las acciones con derecho a voto de la sociedad Controlada por lo que deberá pagar el Impuesto sobre la Renta que le corresponda a la empresa Controlada.

¹¹⁴ Exportaciones por 500 millones de dólares o su equivalente en pesos, considerando las exportaciones de toda la sociedad, Controladora y Controladas.

¹¹⁵ *Respuesta de la Secretaría de Economía a los comentarios recibidos por la COFEMER del Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación*, Documento de trabajo de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, México, 2009, disponible en www.cofemer.gob.mx

El Artículo 15 determina todas las excepciones al pago de los impuestos al comercio exterior y el 16 se refiere a la posibilidad de diferir el pago del mismo impuesto.

3.4.5 Uso de medios electrónicos

Los Artículos 17 al 20 detallan el uso de medios electrónicos para la realización de trámites y el cumplimiento de las obligaciones contraídas al ser aprobado un Programa en cualquiera de sus modalidades.

3.4.6 Submanufactura

Los Artículos 21 y 22 se refieren a las operaciones de submanufactura de exportación. Este proceso lo puede realizar un tercero, ya sea persona física con actividad empresarial o persona moral, siempre y cuando la titular del IMMEX lo registre en su Programa y se cumpla con los requisitos establecidos en el Decreto IMMEX. Este esquema resulta atractivo para las PYMES ya que les permite integrarse al mercado de exportación a través de la submanufactura.

3.4.7 Terciarización

El Artículo 23 se refiere a los requisitos que deben cumplir las personas morales registradas por la titular de un Programa en la modalidad de terciarización. En este caso la actividad terciaria sólo puede ser realizada por personas morales que tributen conforme al Título II de la ley del ISR, cuyo Registro Federal de

Contribuyentes (RFC) esté activo y su domicilio fiscal y los domicilios en los que realicen los procesos industriales, estén inscritos y activos en el RFC.

Esta modalidad permite a las empresas certificadas con Programa autorizado, delegar a un tercero la realización completa de un producto o servicio y concentrarse en su negocio principal sin necesidad de distraer recursos humanos o financieros, lo que le proporciona ventajas financieras y competitivas a nivel internacional, así como la eliminación de costos operativos. De esta manera la empresa que provee el producto o servicio terciario asume la responsabilidad de su realización y le da un valor agregado ya que se especializa en complementar procesos o abastecerlos a fin de reducir costos. Como ya se mencionó la terciarización ***sólo se autoriza*** a empresas certificadas y con la condición de que registre en su programa a las empresas (terceras) que deberán ser personas morales.

3.4.8 Obligaciones de las empresas con Programa IMMEX

Los artículos 24 a 26 se refieren a las obligaciones de las empresas con programa autorizado que en resumen vienen a ser las siguientes:

- Realizar exportaciones por más de 500 mil dólares americanos o cuando menos del 10% sobre las ventas totales.
- Cumplir con lo establecido en el programa que le fue autorizado.
- Efectuar los retornos de las mercancías en los plazos señalados.
- Mantener las mercancías importadas temporalmente en los domicilios autorizados.
- Notificar a la Secretaría de Economía sobre cambios de domicilio, cualquier modificación al RFC o de la suspensión de actividades.

- Llevar un control de inventarios automatizado de acuerdo al Anexo IV del Decreto IMMEX.
- Llevar un estricto control volumétrico y comprobar el consumo de lubricantes y combustibles importados temporalmente.
- Presentar mensualmente al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), a la Secretaría de Economía o al Banco de México, la información estadística que le sea requerida.
- Proporcionar al SAT las coordenadas geográficas de los cambios de domicilio fiscal o de operaciones.
- Presentar a la Secretaría de Economía un reporte anual de operaciones en forma electrónica que contenga el valor total de las ventas y de las exportaciones.

3.4.9 Cancelación, suspensión y nulidad del Programa IMMEX

Los artículos 27 a 29 describen las causales de cancelación, suspensión o nulidad de un Programa. La descripción de éstas es una larga lista de posibilidades que permiten a los empresarios conocer desde el momento en que solicitan la autorización de su Programa IMMEX, cuáles son las conductas que pueden dar lugar a una cancelación. Aunque la lista es muy larga, sólo existen tres causales consideradas graves por el SAT y que pueden llevar a la suspensión inmediata del permiso para la importación temporal de bienes, y posteriormente a la cancelación del programa. Estas causales son:

- ❖ Cuando no se acredite la estancia o tenencia legal de las mercancías de procedencia extranjera y que como resultado de ello se derive un crédito fiscal mayor a 400 mil pesos o superior al 5% del valor de la mercancía importada en el semestre inmediato anterior.

- ❖ Cuando se esté sujeto a un procedimiento administrativo de ejecución por algún crédito fiscal por incumplimiento de obligaciones en materia de comercio exterior (fiscales y/o aduaneras) relacionados con su programa.
- ❖ Cuando el nombre o domicilio fiscal del proveedor, productor, destinatario o comprador en el extranjero sean falsos, inexistentes o no localizados.

En las demás causales se iniciará el procedimiento de cancelación sólo hasta que la resolución del SAT haya quedado firme, es decir, cuando la empresa con Programa autorizado haya agotado todas las instancias posibles para revocar la resolución del SAT.

3.4.10 Disposiciones finales

Los artículos 30 a 33 aclaran algunas disposiciones. Sobresale la relativa a la eliminación de considerar a las maquiladoras como empresas permanentes, ya que se aclara que la operación de maquila es la que, con inventarios y otros bienes suministrados directa o indirectamente por un residente en el extranjero con el que tengan celebrado un contrato de maquila, realicen la transformación, elaboración o reparación de los mismos, o bien cuando con éstos se presten servicios. Para tal efecto se podrán utilizar en los procesos productivos bienes nacionales o extranjeros que no sean importados temporalmente.

Lo anterior sólo será aplicable cuando el extranjero sea residente de un país con el cual México haya celebrado un tratado para evitar la doble tributación y que la maquiladora cumpla con las disposiciones en materia de precios de transferencia. Este beneficio sólo se aplica a las maquiladoras y no es extensivo a toda la industria manufacturera.

También es importante destacar que para aquellas empresas con Programa IMMEX que exporten mercancías y que hayan obtenido un saldo a favor en sus declaraciones del IVA, éste les será devuelto en un plazo que no excederá de 20 días hábiles y en el caso de las empresas certificadas este plazo se reduce a 5 días hábiles.

Vienen después los artículos transitorios en donde se señalan los plazos en que entrará en vigor el Decreto y los ordenamientos que quedan abrogados. También contiene 4 anexos, en los tres primeros se relacionan algunas fracciones arancelarias y en el cuarto enumera la información mínima que deberá contener el sistema automatizado de control de inventarios.

El 16 de mayo de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una modificación a este Decreto, por medio de la cual se le adicionó el Anexo I BIS en donde se señalan algunas fracciones arancelarias del azúcar, cuya importación temporal se permite hasta por un plazo de 6 meses y se aclara que las actividades de servicios no se podrán llevar a cabo con este tipo de mercancías.

Después del análisis de este ordenamiento, se puede decir que el objeto del programa de Maquila y PITEX subsisten, ya que el Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación agrupa los beneficios de ambos además del PROSEC, debido a que su propósito fundamental es la *importación temporal libre de impuestos*, otorgando transparencia y continuidad a los productores de bienes, y sobre todo, busca fomentar la integración de empresarios mexicanos en el sector de las actividades de servicios de exportación, ya que tradicionalmente estas actividades habían encontrado su desarrollo en otros países debido a la falta de capacitación de profesionistas mexicanos.

3.5 Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial (PROSEC's) publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de agosto de 2002.

Como ya se mencionó el principal objetivo de los PROSEC's fue mantener la competitividad del aparato productivo nacional en los mercados internacionales e integrarlo a las cadenas productivas para alcanzar niveles de exportación importantes.

Con la llegada de los plazos establecidos en los Tratados Internacionales de que México forma parte en lo relativo al pago del Impuesto General de Importación, el Gobierno Mexicano optó por decretar los PROSEC's para proporcionar condiciones arancelarias competitivas de abasto de insumos y maquinaria para la industria productiva nacional, así como los mejores medios para competir en los mercados interno e internacionales.

Estos programas son los siguientes:

- de la Industria Eléctrica
- Electrónica
- del Mueble
- del Juguete, Juegos de Recreo y Artículos Deportivos
- del Calzado
- Minera y Metalúrgica
- de Bienes de Capital
- Fotografía
- Maquinaria Agrícola
- Química
- Manufacturas de Caucho y Plástico
- Siderúrgica

- Productos Farmoquímicos, Medicamentos y Equipo Médico
- del Transporte, excepto el Sector de la Industria Automotriz y de Autopartes
- del Papel y Cartón
- de la Madera
- del Cuero y Pieles
- de la Industria Automotriz y Autopartes
- Textil y de la Confección
- de Chocolates, Dulces y Similares
- del Café, y
- de Industrias Diversas

Los productores que tengan autorizado cualquiera de éstos, pueden optar por importar los bienes con el arancel del Impuesto General de Importación (preferente) especificado en el Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, siempre y cuando se utilicen en la producción de las mercancías correspondientes a cada programa.

3.6 Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN)

A partir de 2001 y derivado de los compromisos adquiridos por México en el marco del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, se tuvieron que realizar diversas modificaciones a las leyes y demás ordenamientos aplicables a la Industria Manufacturera y Maquiladora de Exportación, a fin de estar en concordancia con el calendario establecido para la desgravación arancelaria de los productos de origen¹¹⁶ y con las restricciones arancelarias a las importaciones temporales de productos que no provenían de Estados Unidos y Canadá.

¹¹⁶ *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, Art. 302 y anexo 302.2, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Edit. Miguel Ángel Porrúa, México, 1993, pp. 18, 19 y 44 a 48.

Con la desregulación arancelaria, el TLCAN eliminó barreras al comercio de bienes, servicios y capitales. A la inversión de capital de los países miembros se les dio trato nacional y de nación más favorecida, y no se impusieron requisitos de exportación o de asociación con capital nacional. No obstante, la desregulación arancelaria no fue absoluta y existen a la fecha productos llamados "sensibles" como la energía petroquímica básica, agricultura, transporte, telecomunicaciones y servicios financieros.

Asimismo, en las negociaciones del TLCAN se previó la modificación de los mecanismos de importación temporal vigentes en los países miembros, a fin de evitar la distorsión de las preferencias arancelarias acordadas, y a partir del 1 de enero de 2001 se igualó el tratamiento arancelario que México otorgaba a insumos y maquinaria no norteamericanos empleados para la producción de mercancías destinadas a los tres países integrantes del mercado norteamericano.

Por otra parte, las reglas de origen derivadas del TLCAN establecieron porcentajes mínimos de integración regional para gozar de los beneficios arancelarios establecidos para los tres países firmantes. Esta ventaja no se aplicó para aquellos inversionistas no participantes del TLCAN que instalaron sus plantas maquiladoras en nuestra frontera norte por la cercanía con el mercado norteamericano. Estos empresarios se verían severamente afectados en caso de no tomarse las medidas necesarias para seguirles otorgando ventajas arancelarias.

La modificación del régimen aplicable al pago de aranceles aduaneros en la importación temporal de mercancías para la IME, se contempla en el Artículo 303 del TLCAN que a la letra dice:

Artículo 303. Restricciones a la devolución de aranceles aduaneros sobre productos exportados y a los programas de diferimiento de aranceles aduaneros.

1. Salvo que se disponga otra cosa en este artículo, ninguna de las Partes (firmantes del TLCAN) podrá reembolsar 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, a condición de que el bien sea:

- a) posteriormente exportado a territorio de otra Parte;
- b) utilizado como material en la producción de otro bien posteriormente exportado a territorio de otra Parte; o
- c) sustituido por un bien idéntico o similar utilizado como material en la producción de otro bien posteriormente exportado a territorio de otra Parte,

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 a territorio de esa otra Parte.

2...

3. Cuando un bien se importe a territorio de una Parte de conformidad con un programa de diferimiento de aranceles aduaneros y subsecuentemente se exporte a territorio de otra Parte o se utilice como material en la producción de un bien subsecuentemente exportado a territorio de otra Parte o se sustituya por un bien idéntico o similar utilizado como material en la producción de otro bien posteriormente exportado a territorio de otra Parte, la Parte de cuyo territorio se exportó el bien:

- a) determinará el monto de los aranceles aduaneros como si el bien exportado se hubiera destinado al consumo interno; y
- b) podrá eximir o reducir dicho monto en la medida que lo permita el párrafo 1.

4. Para establecer el monto de los aranceles aduaneros susceptibles de reembolso, exención o reducción de conformidad con el párrafo 1 respecto de un bien importado a su territorio, cada una de las partes exigirá la presentación de prueba suficiente del monto de aranceles aduaneros pagados a otra Parte en relación con el bien que subsecuentemente se ha exportado a territorio de esa otra Parte...

En los Anexos 303.6 y 303.7 se detallan los bienes no sujetos al Artículo 303, así como las fechas de entrada en vigor para la aplicación de este Artículo.

Ante este esquema y la necesidad de conservar el programa de fomento a la IME, el Gobierno Mexicano decidió emitir un conjunto de reglas conforme a las cuales la Industria Maquiladora mexicana podría participar y subsistir en el mercado de América del Norte. De este modo el Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación se modificó en varias ocasiones para seguir otorgando ventajas arancelarias a la industria maquiladora, y finalmente vino a ser sustituido por el Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación que actualmente se encuentra vigente, mismo que otorga ventajas de desregulación administrativa y arancelarias a los industriales del sector manufacturero y maquilador.

3.7 Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación

Esta Ley es un instrumento jurídico muy útil para los importadores y exportadores nacionales, ya que contiene una nomenclatura arancelaria única y reconocida universalmente, que se utiliza como base de la tarifa aduanera. La Industria Manufacturera y Maquiladora se apoya en ella para efecto de agilizar los trámites aduaneros ya que facilita la correcta identificación y clasificación arancelaria¹¹⁷ de

¹¹⁷ Código numérico de ocho dígitos llamado "fracción arancelaria", asociado a la descripción de la mercancía, a la unidad de medida de dicha mercancía para efectos estadísticos y a la tasa

las mercancías que se pretenden importar temporalmente, evitando que se incurra en errores.

3.8 Código Fiscal de la Federación

En este ordenamiento se establecen los lineamientos para el pago de los impuestos de las personas físicas o morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista en el mismo Código.

En el caso de la industria manufacturera, maquiladora o de servicios de exportación, se consideran obligadas al pago de impuestos cuando sean residentes en territorio nacional o hayan establecido en México la administración principal del negocio o su domicilio fiscal. También señala los derechos que tienen y hace especial énfasis en el uso de medios electrónicos para todo lo relacionado con las declaraciones de impuestos.

Cabe destacar que en la operación cotidiana de la IMMEX frecuentemente se puede incurrir en errores tales como el no acreditar a tiempo ante las autoridades aduaneras el retorno de las mercancías en los plazos establecidos por la Ley Aduanera, o el reporte de consumo de combustibles en los procesos productivos, o la información sobre las mermas o desperdicios. El incumplimiento de estos conceptos es equiparado por el Código Fiscal de la Federación con el delito de defraudación fiscal, contrabando o delincuencia organizada (Artículos 103, 104 y 105)¹¹⁸, lo que constituye una incertidumbre jurídica para las empresas con Programa IMMEX.

arancelaria que se causa por su importación o su exportación, según se trate. *Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación*, D. O. F., 18 de junio de 2007, Talleres Gráficos de México, SEGOB, México, 2007.

¹¹⁸ *Código Fiscal de la Federación*, D. O. F., 31 de diciembre de 1981, Talleres Gráficos de México, SEGOB, México, 1981.

3.9 Ley del Impuesto sobre la Renta

Esta ley es muy importante porque en ella se decreta la eliminación para la IME del concepto de “establecimiento permanente” sujeto al pago regular del ISR.

El Artículo 2 de esta ley señala: “... se considera establecimiento permanente cualquier lugar de negocios en el que se desarrollen, parcial o totalmente, actividades empresariales o se presten servicios personales independientes. Se entenderá como establecimiento permanente, entre otros, las sucursales, agencias, oficinas, fábricas, talleres, instalaciones, minas, canteras o cualquier lugar de exploración, extracción o explotación de recursos naturales”.

Más adelante aclara: “No se considera que un residente en el extranjero tiene un establecimiento permanente en el país, derivado de las relaciones de carácter jurídico o económico que mantengan con empresas que lleven a cabo operaciones de maquila, que procesen habitualmente en el país, bienes o mercancías mantenidas en el país por el residente en el extranjero, utilizando activos proporcionados, directa o indirectamente, por el residente en el extranjero o cualquier empresa relacionada, siempre que México haya celebrado, con el país de residencia del residente en el extranjero, un tratado para evitar la doble imposición y se cumplan los requisitos del tratado...”

Las maquiladoras deberán, además, reunir los requisitos señalados en el penúltimo párrafo del artículo 2 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, esto es, que lo dispuesto en dicho párrafo será aplicable siempre que las empresas que lleven a cabo operaciones de maquila cumplan con las condiciones señaladas en el artículo 216-Bis de la Ley del Impuesto sobre la Renta. En este último artículo se establece también el procedimiento a seguir para el cálculo de la parte proporcional del ISR

que deberán cubrir las maquiladoras. Procede aclarar que este tratamiento fiscal sólo es aplicable a la IME, no así a todo el sector manufacturero.

3.10 Ley del Impuesto al Valor Agregado

En el artículo 9 de esta ley se establece que no se pagará el impuesto al valor agregado cuando se encuentre en el supuesto de la enajenación de bienes entre una empresa residente en el extranjero y un residente nacional siempre que los bienes se hayan exportado o introducido al país por una empresa maquiladora al amparo de un Programa IMMEX o un régimen similar en los términos de la Ley Aduanera o los bienes se mantengan en el régimen de importación temporal.

El artículo 29 establece que las empresas residentes en el país calcularán el IVA a tasa 0% al valor de la enajenación de bienes o prestación de servicios cuando unos u otros se exporten. En el caso de los servicios se entenderá que se aprovechan en el extranjero cuando se exporten por la empresa maquiladora en los términos de la legislación aduanera y al amparo de un Programa IMMEX.

Para la industria manufacturera en general se estableció la ventaja, en el supuesto de tener saldo a favor en su declaración, de obtener la devolución del IVA en un plazo no mayor a 20 días hábiles, plazo que se redujo a 5 días hábiles para aquellas empresas certificadas.

3.11 Ley de Comercio Exterior

En relación a la industria maquiladora de exportación, en los artículos 4 y 15 a 27 de esta Ley, se señala que se pueden establecer medidas de regulación o restricciones no arancelarias a la exportación, importación, circulación o tránsito de

mercancías y que éstas pueden ser: permisos previos, cupos máximos, marcado de país de origen, certificaciones, cuotas compensatorias y demás instrumentos que se consideren adecuados.

3.12 Ley Federal de Derechos

Esta Ley establece en su Artículo 49, un incentivo a la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación al otorgar una disminución en el costo del trámite aduanero de acuerdo a lo siguiente:

- Disminución que va del 8 por ciento al 1.76 sobre el valor que tengan los bienes, tratándose de la importación temporal de bienes de activo fijo que efectúen las maquiladoras o las empresas que tengan programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía o, en su caso, la maquinaria y equipo que se introduzca al territorio nacional para destinarlos al régimen de elaboración, transformación o reparación.
- Se pagarán \$222.90 por derechos de trámite aduanero, cuando se trate de importaciones temporales de bienes distintos de los señalados anteriormente, siempre que sean para elaboración, transformación o reparación en las empresas con programas autorizados por la Secretaría de Economía (Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación).

3.13 Reglas de carácter general en materia de comercio exterior de la Secretaría de Economía y del Servicio de Administración Tributaria

El Acuerdo por el que la Secretaría de Economía emite Reglas de carácter general en materia de Comercio Exterior se publicó en el Diario Oficial de la Federación el

21 de julio de 2006. Este ordenamiento ha tenido 12 modificaciones, la última de ellas se publicó en el 1 de abril de 2009.

En el Capítulo III de este ordenamiento, titulado Programa de Fomento a las Exportaciones, apartado 3.2 Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación, se amplían de manera muy detallada varios conceptos citados a lo largo del Decreto IMMEX, entre ellos los mencionados a continuación:

- Definición de operaciones de desensamble, recuperación de materiales y la remanufactura.
- Definición de operación de submanufactura.
- Relación de actividades que pueden desarrollarse bajo la modalidad de servicios.
- La autorización de un Programa IMMEX en su modalidad de Terciarización, se entenderá como un beneficio cuando el solicitante no cuente con instalaciones para realizar el proceso productivo.
- Otros conceptos relativos a requisitos para la autorización, operación y fiscalización del Programa IMMEX.

Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público también emite Reglas de carácter general en materia de comercio exterior a través del SAT. Estas se publican anualmente y las vigentes se dieron a conocer en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 2009 y tendrán vigencia hasta el 30 de abril de 2010.

Con relación al Decreto IMMEX, en estas reglas se aclaran diversos conceptos, así como la manera en que se calculará el pago de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, del IVA, del ISR, y aquellos casos en los que se podrán realizar exenciones.

Capítulo 4. Propuesta de facilitación comercial y reformas de simplificación administrativa

Desde la mitad de la década de los sesentas, cuando la industria maquiladora de exportación se concibió como una alternativa para aliviar la crisis económica generada por la terminación del Programa Bracero, la regulación jurídica y arancelaria para la misma ha estado en constante modificación. El Gobierno Mexicano en su afán por lograr que este sector se constituyera en importante generador de empleo, de divisas, de capacitación y adiestramiento de mano de obra y como consumidor de insumos elaborados por la industria nacional para ser utilizados en los procesos productivos de la maquila, otorgó considerables beneficios mediante un régimen arancelario preferencial y la concesión de facilidades administrativas.

No obstante, los trámites y requisitos para obtener la autorización del Programa de Maquila y los permisos de importación temporal de las mercancías utilizadas en los procesos productivos e insumos para la producción de los bienes exportables, han sido un verdadero obstáculo en el desarrollo de esta industria, lo que propició que México sea una nación de costos elevados en esta rama productiva y por lo mismo, menos atractivo para la inversión extranjera que otros países.

4.1 Aspectos que provocaron el desinterés y la deserción de la industria maquiladora en México

Entre 2001 y 2003 la captación de la inversión extranjera para la instalación de plantas maquiladoras en México tuvo una caída de aproximadamente 82%¹¹⁹ como

¹¹⁹ BORJA ABURTO, Leticia, "Programa para la Competitividad de la Industria Electrónica y de Alta Tecnología" *Documento de trabajo*, Secretaría de Economía, Dirección de las Industrias Eléctrica, Electrónica y de Tecnologías de la Información, Edit. por la SE, México, Octubre de 2002, p. 12.

consecuencia de la contracción económica de los mercados internacionales. Al mismo tiempo algunas maquiladoras ya instaladas dejaron nuestro país debido a que los inversionistas a nivel mundial buscaron nuevos destinos entre las naciones en desarrollo que resultaban más atractivas por sus menores costos de producción.

Los factores que le daban ventajas competitivas a México, como la mano de obra barata y su ubicación geográfica, se deterioraron en comparación con naciones como China, Singapur, Indonesia, Corea del Sur, Tailandia, Malasia y otros países latinoamericanos, en donde las condiciones de operación de las empresas en cuanto a impuestos, aranceles, logística y mano de obra resultaban en menores costos.¹²⁰

Los industriales agrupados en el Consejo Nacional de la Industria Maquiladora y Manufacturera de Exportación, A.C. (CNIMME) reportaron que las principales razones por las que las maquiladoras dejaron el país fueron las siguientes:

- Falta de certidumbre en la regulación jurídica que resultó en una sobrerregulación o inflexibilidad.
- Carga tributaria sujeta a modificaciones anuales.
- Altos costos en la mano de obra no calificada.
- Falta de recursos humanos profesionales debido a un sistema educativo tradicional no compatible con los requerimientos de nuevas tecnologías productivas y nuevos modelos de organización del trabajo.
- Infraestructura insuficiente por la falta de inversiones gubernamentales en comunicaciones y transporte, que derivó en malas e insuficientes carreteras, puertos y aeropuertos deficientes y red ferroviaria prácticamente inexistente.
- Inseguridad que se tradujo en constantes robos de mercancías en tránsito.

¹²⁰ BORJA ABURTO, Leticia, Ob. Cit., p. 24.

La suma de estas ineficiencias representaron para la industria maquiladora en México en los primeros años del presente siglo, aproximadamente el 40% de sus costos totales, mientras que en China eran tan sólo del 17%.¹²¹

Resulta claro que las autoridades mexicanas algo tenían que hacer a fin de detener la migración de la industria maquiladora ya instalada en el país y al mismo tiempo generar mayor competitividad a nivel internacional para atraer capitales extranjeros. A continuación se relacionan algunas medidas correctivas instrumentadas por el Gobierno Federal.

4.2 Acciones de simplificación y transparencia en trámites realizadas por el Gobierno Federal

Desde 1986, año en que México se adhirió al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio, las autoridades mexicanas se han esforzado por lograr la integración de la economía nacional a la mundial. El comercio exterior representa un importantísimo papel en el crecimiento económico para nuestro país por lo que se hizo necesario eliminar barreras comerciales como las tarifas arancelarias, subsidios y medidas compensatorias, obstáculos técnicos, permisos de importación y realizar otras acciones orientadas a facilitar la prestación de servicios, garantizar la propiedad intelectual y promover las inversiones extranjeras.

México, al igual que otros países en desarrollo, le concedió especiales privilegios a la producción de bienes destinados a la exportación; no obstante, con la entrada en vigor del artículo 303 del TLCAN en 2001, quedó eliminado el régimen

¹²¹ PIEDRAS, Ernesto, "Estudio de Planeación Estratégica para la Retención de la Industria: Factores de Competitividad 2003-2004", *Documento de trabajo*, preparado para la Secretaría de Desarrollo Industrial del Gobierno del Estado de Chihuahua. Edit. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2004, p. 46.

preferencial con el que operaba la industria maquiladora de exportación al no permitir la devolución y el diferimiento de aranceles. Esto ocasionó que el Gobierno Federal estableciera programas especiales de exenciones del pago de aranceles a ciertos sectores y empresas (Prosec's y Regla 8^a¹²²) que les permitiera emplear sin costo adicional las fuentes de proveeduría provenientes de países con los que no teníamos tratados de libre comercio pero que resultaban más eficientes en el suministro de insumos industriales.

En este contexto, durante el Sexenio del Presidente Vicente Fox Quesada (2000-2006) la Secretaría de Economía del Gobierno Federal, estableció una política de "facilitación comercial"¹²³ encaminada a simplificar los procedimientos del comercio exterior con base en la transparencia, certidumbre y mejora regulatoria, que representarían ahorro de tiempo y costos para la industria maquiladora de exportación.

Con este propósito en mayo de 2006 la Secretaría de Economía presentó ante los industriales del país (manufactureras y maquiladoras) un documento titulado "Acciones Concretas para Incrementar la Competitividad"¹²⁴, en donde mencionó como primordial la implementación de los siguientes aspectos:

- Reducción de restricciones al comercio exterior simplificando la regulación jurídica.

¹²² Regla 8^a: Mecanismo temporal que exenta del pago de arancel a insumos y materias primas indispensables en la producción maquiladora que no se producen en E.U.A. o Canadá y que necesitan ser importados. Se otorga a solicitud de una empresa por medio de permisos previos de importación de acuerdo al sector destino. A diferencia del Prosec, la clasificación arancelaria de una mercancía se modifica cuando resulta beneficiaria de este esquema.

¹²³ Término de la Organización Mundial del Comercio que consiste en la simplificación y normalización de trámites administrativos y procedimientos aduanales, otorgando a las empresas exportadoras facilidades para su operación y para la importación de insumos, componentes y maquinaria.

¹²⁴ Disponible en <http://www.sicex.gob.mx/portalsicex/Sabias/FACILITACION.doc>.

- Política arancelaria orientada a eliminar incongruencias arancelarias, a disminuir la carga impositiva y la dispersión arancelaria.
- Logística, es decir, que exista una mejora regulatoria, trámites sencillos, transparentes y ágiles y una infraestructura adecuada al lugar en donde se encuentren establecidas las empresas.
- Valor agregado, tecnología y servicios, buscando el escalamiento de la producción a segmentos con mayor valor agregado y mayor intensidad tecnológica.
- Uso de tecnologías de la información en los procedimientos y operaciones de comercio exterior.

Como parte de la implementación de las Acciones Concretas para Incrementar la Competitividad, el Gobierno Federal elaboró, entre otros, los documentos detallados a continuación, que contienen medidas de simplificación y facilitación comercial:

- Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación.
- Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012.
- Diez lineamientos para incrementar la competitividad 2008-2012.
- Decreto por el que se otorgan facilidades administrativas en materia aduanera y de comercio exterior.
- Facilitación Comercial: Una reforma estructural.

4.2.1 Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (Decreto IMMEX)

El Decreto IMMEX fue una de las primeras acciones de facilitación comercial adoptadas por el Gobierno Federal que sirvió para remediar, en parte, la falta de

certidumbre en la regulación jurídica de la industria maquiladora de exportación, y aunque mejoró sustancialmente la complejidad del marco regulatorio anterior a 2006, todavía resulta complicado debido a que el conjunto de leyes y ordenamientos que intervienen es muy amplio.

En este Decreto, de acuerdo a las consideraciones señaladas en el mismo, se establecieron principios de transparencia, certidumbre jurídica, equidad, imparcialidad y uniformidad en la administración del marco normativo vigente, mejora regulatoria y simplificación operativa, que tiene por objeto transitar de un marco regulatorio obsoleto a otro más eficiente para reducir los costos de transacción y responder mejor a las expectativas de las empresas.

4.2.1.1 Medidas de facilitación comercial adoptadas en el Decreto IMMEX

El Decreto IMMEX, conforme a las declaraciones hechas por funcionarios de la Dirección General de Comercio Exterior de la Secretaría de Economía¹²⁵, es un instrumento que facilita y promueve las operaciones de comercio exterior ya que reduce costos y permite la adopción de nuevas modalidades para hacer y operar negocios; simplifica los trámites, requisitos y formatos relativos a la autorización, ampliación y reporte anual de operaciones a fin de que las empresas puedan acceder, operar y administrar sus programas de forma ágil y sencilla.

Las medidas adoptadas en este Decreto para la facilitación comercial se agrupan en los siguientes rubros: Nuevas formas de hacer negocios, Facilidades administrativas, Equidad y neutralidad fiscal, y Control y verificación.¹²⁶

¹²⁵ Disponible en http://www.promexico.gob.mx/wb/Promexico/programa_de_fomento#1.

¹²⁶ "Programa para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación", *Documento de trabajo*, Dirección General de Comercio Exterior de la Secretaría de Economía, pp. 1 y 2, disponible en www.economia.gob.mx, última actualización jueves 21 de mayo de 2009.

4.2.1.1.1 Nuevas formas de hacer negocios

Ofrece la oportunidad a nuevas empresas de incursionar en el mercado mundial de servicios ya que reconoce a los servicios relacionados con la producción de mercancías de la industria maquiladora (conocido como maquila de cuarta generación), como por ejemplo al envasado de mercancías, integración de juegos promocionales, lavandería, clasificación o entrega de mercancías, etc., así como a las actividades que en sí constituyen un servicio como el diseño, moda, reingeniería y los relacionados con las tecnologías de la información en donde se destacan los llamados "Business Process Outsourcing" que se refieren a servicios de administración, contabilidad, procesamiento de datos, y atención a clientes.

En las modalidades de Terciarización y Submanufactura permite que las pequeñas y medianas empresas mexicanas puedan introducirse en la actividad exportadora constituyéndose como proveedores de manufacturas y servicios asociados al comercio exterior. Esto ocurre cuando una empresa con autorización del Programa IMMEX propietaria de alguna marca, delegue en una PyME (sin Programa IMMEX), el desarrollo de un proceso industrial completo.

4.2.1.1.2 Facilidades administrativas

El Decreto que se comenta reduce de 29 a 16 los trámites relativos a la autorización del Programa IMMEX y establece medidas administrativas ágiles y sencillas como la reducción de los 30 datos solicitados en el reporte anual de operaciones para quedar en sólo dos campos: total de ventas y total de exportaciones; en la solicitud de autorización sólo se pide la descripción comercial para maquinaria y equipo y la clasificación arancelaria para insumos; el compromiso de exportación se reduce del 30% al 10% del total anual de ventas o

un valor superior a 500 mil dólares o su equivalente en pesos, y el aviso de submanufactura¹²⁷ se realiza por medios electrónicos, entre otros.

4.2.1.1.3 Equidad y neutralidad fiscal

Todas las empresas declaran con tasa cero el IVA en la facturación de sus servicios. Las empresas con Programa IMMEX que reporten saldo a favor en sus declaraciones de IVA obtendrán la devolución en 20 días, plazo que se reduce a 5 en el caso de las empresas certificadas, sin necesidad de registrarse como empresa altamente exportadora (ALTEX).¹²⁸ En el caso del ISR se blinda el tratamiento preferencial que reciben únicamente las empresas maquiladoras de exportación que operan como parte de una matriz residente en el extranjero.

4.2.1.1.4 Control y verificación

El control y seguimiento de las operaciones que se realizan bajo el esquema IMMEX no representa una carga adicional para las empresas exportadoras y se hacen por vía electrónica.

¹²⁷ Proceso industrial o de servicio relacionado directamente con la operación de manufactura de una empresa con Programa, realizado por persona distinta al titular del mismo.

¹²⁸ La empresa con el rango de ALTEX es la persona física o moral establecida en México, productora de mercancías no petroleras que demuestren tener exportaciones directas por 2 millones de dólares anuales o el equivalente al 40% de sus ventas totales durante un año, o indirectamente el 50% de sus ventas totales, a quien se le realizará la devolución inmediata del IVA cuando tenga saldo a favor en sus declaraciones provisionales y tendrá acceso sin costo al sistema de información comercial de la Secretaría de Economía y BANCOMEXT.

4.2.2 Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012

En seguimiento de las políticas de facilitación comercial, en noviembre de 2007 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del Servicio de Administración Tributaria, dio a conocer el Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012, el cual contempla acciones y programas que al desarrollarlos permitirían que nuestro país cuente con un sistema de aduanas de clase mundial que brinde certidumbre a los industriales de la maquila y a la industria manufacturera en general.

Los objetivos principales del proyecto de crear aduanas modelo fueron: mayor transparencia, calidad en el servicio a los usuarios, facilitar el comercio exterior y mejorar el control del despacho aduanero.¹²⁹

Respecto a la facilitación al comercio exterior para la industria maquiladora, se promoverán proyectos y acciones dirigidos a eficientar la operación aduanera mediante la mejora del marco jurídico, la unificación de criterios operativos, la profundización de los esquemas de facilitación y la simplificación de trámites y procedimientos, así como fortalecer el control integral a través de la cadena productiva. Por lo que se refiere a la transparencia de servicios de comercio exterior, se acordó proporcionar a los usuarios de la aduana toda la información relacionada con los trámites y servicios de comercio exterior que permitan el fácil cumplimiento, inhiban la discrecionalidad y hagan que la aduana mexicana sea predecible. Asimismo, se pretende llevar a cabo la modernización tecnológica con infraestructura de punta en todas las aduanas del país, así como renovar los sistemas de operación.¹³⁰

¹²⁹ "Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012", Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Servicio de Administración Tributaria, Edit. Talleres Gráficos de México, México, Oct. 2007, p. 16.

¹³⁰ Ibidem, p. 30 y 32.

A julio de 2008, la Administración General de Aduanas en el documento titulado “Avances del Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012” informó a los industriales de la maquila que para facilitar los trámites relativos a la importación y exportación de mercancías, se tomaron las medidas que se detallan a continuación:

- Inscripción al Padrón de Importadores¹³¹ vía electrónica sin la presentación física de documentos.
- Altas de encargos conferidos¹³² vía electrónica.
- Reducción a cinco días para las altas en el Padrón de Importadores.
- Eliminación de requisitos para inscribirse en los sectores específicos.¹³³
- Reducción de las aduanas exclusivas y de los horarios específicos.
- Eliminación del cumplimiento de las Cuentas Aduaneras en garantía.¹³⁴
- Eliminación de la obligación del anexo 18 sobre los datos de identificación individual de las mercancías que se importan.

Con estas medidas los usuarios del comercio exterior pueden reducir tiempos y costos en sus operaciones. Las demás acciones del Plan de Modernización de Aduanas se encuentran en proceso de implementación.

¹³¹ Registro en donde se inscriben las personas físicas o morales que lleven a cabo operaciones de importación de mercancías al país.

¹³² Encargo a los agentes aduanales par que actúen como consignatarios o mandatarios y puedan realizar operaciones de comercio exterior.

¹³³ Fracciones arancelarias en donde se clasifican mercancías sensibles a la economía del país, tales como el ramo textil, electrónico y carnes.

¹³⁴ Forma de garantía financiera del pago de las contribuciones y cuotas compensatorias que pudiesen causarse en operaciones de comercio exterior, mediante depósitos en las instituciones de crédito o casas de bolsa autorizadas.

4.2.3 Diez Lineamientos para Incrementar la Competitividad 2008-2012

En seguimiento de la política de facilitación comercial, en febrero de 2008, la Subsecretaría de Industria y Comercio de la Secretaría de Economía presentó a los miembros del Consejo Nacional de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación y de la CONCAMIN el documento titulado “Diez Lineamientos para incrementar la Competitividad 2008-2012”, en el que se expuso un ambicioso plan de trabajo para impulsar la competitividad. En este documento se contemplaron los siguientes rubros:

- Revisión y simplificación de la estructura arancelaria.
- Revisión y simplificación de regulaciones no arancelarias y de programas de fomento (Programa IMMEX y Prosec's).
- Certidumbre jurídica e institucional a las operaciones de comercio exterior.
- Uso de las tecnologías de la información y la comunicación para optimizar las operaciones de comercio exterior.
- Promoción del escalamiento hacia actividades de alto valor agregado.
- Aceleración de la reconversión de industrias tradicionales.
- Impulso al desarrollo y uso de tecnologías precursoras.
- Posicionamiento de México como un eje de distribución (*hub*¹³⁵) de servicios de tecnologías de información y logística.
- Innovación empresarial como una práctica constante y permanente en las empresas mexicanas.
- Fortalecimiento del mercado interno.

Por tratarse de un plan global de desarrollo para el sector productivo, sólo se abordarán en este trabajo aquellos temas en los que interviene la regulación jurídica de la industria maquiladora de exportación.

¹³⁵ Se refiere a un centro de distribución que permite la conexión de diferentes mercados entre sí y con él mismo.

4.2.3.1 Revisión y simplificación de la estructura arancelaria

El propósito de este tema es eliminar incongruencias y dispersión arancelaria mediante la revisión de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación (TIGIE), así como la revisión del Prosec y la Regla 8^a (estudiar la conveniencia de unificarlos en un solo instrumento), todo ello para reducir la complejidad del sistema arancelario, disminuir costos de transacción y evitar sanciones a los industriales de la maquila de exportación por errores en la clasificación arancelaria. A la fecha la TIGIE ha tenido constantes modificaciones y continúan vigentes los Prosec's y la Regla 8^a.

4.2.3.2 Revisión y simplificación de regulaciones no arancelarias

La revisión y simplificación de regulaciones no arancelarias se refiere a la eliminación de requisitos innecesarios para el otorgamiento de permisos previos, cupos y certificados de país de origen, con lo que se pretende dar uniformidad regulatoria, eliminar barreras al comercio exterior y reducir costos. También se planteó la unificación de los programas de fomento a las exportaciones como IMMEX, ALTEX, ECEX¹³⁶ y Drawback¹³⁷, cuyas regulaciones provocan la duplicación en trámites con el consecuente costo en tiempo y recursos para los industriales.

¹³⁶ Empresas de Comercio Exterior (ECEX), es un instrumento de promoción, comercialización integral y consolidación de exportaciones de mercancías no petroleras en los mercados internacionales, mediante el cual las empresas comercializadoras pueden acceder a los mercados internacionales con facilidades administrativas y apoyos financieros de la banca mexicana de desarrollo.

¹³⁷ El Drawback permite a los exportadores recuperar el impuesto general de importación causado por la importación de insumos, partes y componentes, incorporados al producto exportado o por la importación de mercancías que se retornan en el mismo estado.

La simplificación de la regulación de los permisos previos, los cupos y certificados del país se origin se llevó a cabo desde marzo de 2008, no así la unificación de los programas de fomento a las exportaciones que aún continúa pendiente.

4.2.3.3 Certidumbre jurídica e institucional a las operaciones de comercio exterior

En el documento Diez Lineamientos para incrementar la Competitividad 2008-2012, se planteó que se llevará a cabo el análisis de la regulación jurídica para valorar el costo beneficio y la eficacia regulatoria, con elementos que garanticen su operatividad y la eliminación de barreras al comercio. Esto se pretende realizar mediante el fortaleciendo de la Comisión de Comercio Exterior (COCEX)¹³⁸ y de la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX)¹³⁹, así como la adecuación del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior a las nuevas necesidades operativas de la industria maquiladora de exportación, y la constante actualización del Acuerdo por el que la Secretaría de Economía emite reglas y criterios de carácter general en materia de comercio exterior. Las acciones de fortalecimiento de las Comisiones y las adecuaciones al Reglamento de la Ley de Comercio Exterior no se han dado a conocer y sólo el Acuerdo ha tenido constantes modificaciones.

¹³⁸ La COCEX es la encargada de emitir opinión en los asuntos de comercio exterior, de conformidad con la Ley de Comercio Exterior.

¹³⁹ La COMPEX está encargada de analizar, evaluar, proponer y concertar acciones entre los sectores público y privado en materia de exportaciones de bienes y servicios, para facilitar, promover, diversificar y consolidar el intercambio comercial, así como el fortalecimiento de la planta productiva nacional.

4.2.3.4 Uso de tecnologías de la información y la comunicación

El uso de tecnologías de la información y la comunicación constituye una herramienta fundamental para el desarrollo de estrategias de facilitación comercial, lo que conlleva la reducción de costos de producción y de tiempos de gestión, así como la simplificación y automatización de procesos.

Para lograr esta acción se colocó en Internet una Ventanilla Digital que permite a los industriales de la maquila de exportación y de la manufactura en general, la entrega electrónica de información estandarizada (una sola vez) para el cumplimiento de los requerimientos relacionados con importación, exportación y tránsito de mercancías y servicios.

Asimismo, se fortaleció el Sistema Integral de Información de Comercio Exterior (SIICEX) como punto único de consulta en materia de comercio exterior el cual cuenta con ligas a todas las dependencias reguladoras, así como con una biblioteca virtual, una tarifa electrónica actualizada con los Impuestos Generales de Importación y Exportación que incluye los aranceles de los Tratados de Libre Comercio y Prosec's; un boletín electrónico con temas de interés y noticias sobre comercio exterior, y también se instrumentó un sistema de información de cupos de importación y exportación vinculados a los TLC's, además en este portal las empresas maquiladoras de exportación pueden registrar los domicilios en los que realizan sus operaciones al amparo del programa IMMEX (plantas, bodegas, y almacenes de mercancías importadas temporalmente). Este rubro es el único que se ha instrumentado en su totalidad y se encuentra funcionando satisfactoriamente.

4.2.3.5 Promoción del escalamiento hacia actividades de alto valor agregado

En relación con la industria maquiladora de exportación, este rubro se pretende llevar a cabo mediante el uso de alta tecnología, la innovación y la utilización del talento mexicano en actividades de la industria automotriz, de autopartes, eléctrica, electrónica, siderúrgica, metalmecánica y aeronáutica, para lo cual se propusieron las siguientes acciones: a) Instrumentación de programas de competitividad para cada una de las industrias señaladas; b) Promoción de la articulación productiva [empresas maquiladoras de exportación con proveedores nacionales] a través de instrumentos que den a conocer las oportunidades de negocio existentes; c) Impulso al mejoramiento de capacidades y a la innovación mediante el fomento de la formación de capital humano con la colaboración entre industria, academia y gobierno promoviendo la inversión en investigación y desarrollo; d) Apoyo a la generación de nuevas inversiones a través de ProMéxico¹⁴⁰, y e) Perfeccionamiento del marco normativo para la producción y comercialización de artículos de mayor valor agregado (automóviles, autopartes, electrónicos, etc.) a fin de que compitan en igualdad de circunstancias con los artículos de importación.

Sobre la promoción del escalamiento hacia actividades de alto valor agregado, a la fecha sólo se han dado a conocer algunos programas de fomento a la industria automotriz, de autopartes, eléctrica y electrónica; ProMéxico ofrece apoyo a PyMes para constituirse como proveedoras de insumos para la industria maquiladora, y en el portal de Internet de esta institución se informa sobre oportunidades de negocios. De las demás acciones no se tiene noticia.

El resto de los lineamientos se enfoca a la reconversión, innovación y desarrollo tecnológico de las empresas; a la vinculación de los sectores agrícola y pecuario con la industria alimentaria; a la promoción del mejoramiento de capacidades

¹⁴⁰ Entidad del Gobierno Federal encargada de la promoción del comercio exterior y la atracción de la inversión extranjera directa con apoyo de la Secretaría de Economía.

humanas; el uso de tecnologías de la información y el desarrollo de medios interactivos; al mejoramiento de redes de distribución, venta, servicio y financiamiento; al fortalecimiento del mercado interno y a la integración de cadenas de valor entre productores, proveedores mayoristas y detallistas, entre otros.

4.2.4 Decreto por el que se otorgan facilidades administrativas en materia aduanera y de comercio exterior

Como parte de la simplificación administrativa, las secretarías de Economía y de Hacienda y Crédito Público, expidieron el Decreto por el que se otorgan facilidades administrativas en materia aduanera y de comercio exterior, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2008.

En las consideraciones del ordenamiento se explica que el Gobierno Federal, asumiendo su responsabilidad de otorgar facilidades administrativas a los usuarios del comercio exterior, expide este Decreto a fin de eliminar barreras no arancelarias, altos costos y cargas innecesarias para las empresas, dar certidumbre y agilidad a los trámites de comercio exterior, así como fortalecer el uso de tecnologías de la información y la comunicación. Con ello, se contribuye a facilitar el comercio y la competitividad del sector industrial y las micro, pequeñas y medianas empresas podrán acceder equitativamente a los insumos necesarios para su producción.

Las medidas de facilitación contenidas en el Decreto agilizan y simplifican operaciones relacionadas con el comercio exterior y se desglosan en tres temas: Eliminación de regulaciones, medidas de simplificación y facilitación, y realización de trámites por medios electrónicos. Estas acciones reducen tiempos y costos de

las operaciones aduaneras, lo que hace más atractivo a nuestro país para la industria maquiladora.

4.2.4.1 Eliminación de regulaciones

El artículo 2, fracciones I a V del mencionado Decreto, consignan las regulaciones que se eliminan:

Fracción I) Se exime a los importadores de garantizar el pago de contribuciones en la importación definitiva de mercancías sujetas a precios estimados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o cuando efectúen el tránsito interno o internacional de mercancías.

Fracción II) Se elimina la obligación de inscribirse en el Padrón de importadores se sectores específicos, excepto cuando se trate de la importación de mercancías que puedan representar un riesgo de salud pública o de seguridad nacional.

Fracción III) Se exime a las empresas de la obligación de acompañar al pedimento de importación la información sobre la composición individual de cada una las mercancías a importar, excepto en los casos que puedan representar un riesgo de salud pública o de seguridad nacional.

Fracción IV) Se elimina el trámite de certificado y constancia del país de origen para comprobar el origen de mercancías sujetas a cuotas compensatorias.

Fracción V) Se exime a las empresas maquiladoras de exportación de realizar el trámite de ampliación de su programa a fin de que tengan automáticamente autorizadas todas las fracciones arancelarias que necesiten para sus procesos productivos, con excepción de los productos sensibles (como textil y azúcar).

4.2.4.2 Medidas de simplificación y facilitación

Los artículos 3 al 5 establecen las medidas de simplificación y facilitación, entre las que destacan:

- La instrumentación por parte de las secretarías de Economía y de Hacienda y Crédito Público de un Registro Único al que tengan acceso ambas dependencias a fin de evitar duplicidad en trámites.
- La prórroga de la vigencia hasta febrero de 2010 de los registros de productos o bienes elegibles para preferencias y concesiones arancelarias para la obtención de certificados de origen vinculados a los tratados firmados con la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), con la República de Uruguay, con la Unión Europea, con la Asociación Europea de Libre Comercio, y el Acuerdo para el Fortalecimiento de la Asociación Económica entre México y el Japón. Los nuevos registros tendrán una vigencia de 3 años contados a partir de la fecha en que sean autorizados.
- El otorgamiento de “exportador autorizado” a las personas físicas o morales que al amparo del Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea y con la Asociación Europea de Libre Comercio, exporten anualmente mercancías con un valor superior 200 mil dólares americanos, o que exporten productos perecederos o artesanales.

Este Decreto también instruye a la Secretaría de Economía para que realice el análisis de la conveniencia de la unificación en un solo instrumento jurídico de todos los programas de fomento a las exportaciones (IMMEX, PROSEC, ALTEX, ECEX, DRAWBACK).

4.2.4.3 Trámites por medios electrónicos

En cuanto a los trámites por medios electrónicos, el ordenamiento citado contempla en sus artículos 6, 7 y 8 lo siguiente:

- La implementación de un sistema digital para la emisión inmediata de certificados de origen para exportar a los países con los que México tenga suscrito tratados comerciales, mediante el cual las empresas podrán completar e imprimir su certificado de origen desde su computadora, mismo que será sellado y firmado electrónicamente.
- Un registro digital de domicilios para las empresas que cuenten con Programa IMMEX.
- El establecimiento de una ventanilla digital para trámites electrónicos mediante el cual las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que operen instrumentos, programas y regulaciones relacionadas con el comercio exterior se encuentren interconectadas y el particular envíe una sola vez y por una entrada única todos los requerimientos de información relacionados con la exportación, importación y tránsito de mercancías.

Tanto el sistema digital para la emisión de certificados de origen como el registro digital de domicilios operan las 24 horas del día, los 365 días del año y en todas las representaciones de la Secretaría de Economía está disponible una computadora con acceso a Internet y un servidor público para dar asesoría a las empresas sobre el uso de estos sistemas. Asimismo, las secretarías de Economía y de Hacienda y Crédito Público implementan acciones permanentes de simplificación, automatización y mejora de los procesos aduaneros; la disminución de medidas de control para abatir tiempos y costos de las operaciones aduaneras; la automatización de trámites y resoluciones de instrumentos y programas de comercio exterior y todas aquellas medidas necesarias para eliminar restricciones y regulaciones no arancelarias.

Las medidas adoptadas en este Decreto han sido de gran utilidad para la industria maquiladora de exportación, por el ahorro de tiempo en la realización de trámites administrativos.

4.2.5 Facilitación Comercial. Una reforma estructural

Por otra parte y en seguimiento de la política de implementación de facilidades para el comercio exterior, en noviembre de 2008 las secretarías de Economía y de Hacienda y Crédito Público dieron a conocer entre los industriales otro documento titulado "Facilitación Comercial: *Una reforma estructural*"¹⁴¹, en el que expusieron su proyecto para llevar a cabo una apertura comercial unilateral a productos de diferentes ramas industriales procedentes de países con los que México no tiene acuerdos de libre comercio y propusieron una serie de acciones para resolver la problemática generada por los programas especiales de exenciones del pago de aranceles.

La problemática generada por los programas de exención arancelaria, señala el documento, se ve reflejada en dos dimensiones:

- Indicadores macroeconómicos que se manifiestan en el estancamiento de la inserción del país en la economía mundial; bajo índice de competitividad de la industria nacional respecto a la competencia extranjera y bajo aprovechamiento de los beneficios de integración con las economías altamente industrializadas, y
- Distorsión en los mercados que se traducen en incertidumbre jurídica para acceder a las importaciones; altos costos en los trámites; inequidad entre

¹⁴¹ "Facilitación Comercial: Una reforma estructural", *Documento de Trabajo*, Subsecretaría de Industria y Comercio, Secretaría de Economía y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en noviembre de 2008 en la página Web www.economia.gob.mx

sectores y tamaños de empresas; carga administrativa para el gobierno y dificultad para identificar y sancionar el contrabando.¹⁴²

Se presentó en este instrumento un paquete de cuatro acciones para resolver las diversas distorsiones, inequidades e ineficiencias del esquema arancelario y con ello favorecer la inversión, la producción, las exportaciones y el empleo en beneficio de los consumidores. Estas acciones son: reducción de aranceles de productos industriales, eliminación de los programas de exención de aranceles, simplificación de los trámites de comercio exterior y de operación aduanera, y eliminación de barreras a la entrada y promoción de la competencia y la eficiencia de los servicios conexos al despacho aduanero.

4.2.5.1 Reducción de aranceles de productos industriales

Esta primera acción se daría en dos etapas y al finalizar las mismas no habría excepciones, todos los bienes de importación incluidos los de consumo, quedarían incluidos en esta medida.

En la primera etapa (finales de 2008) los aranceles de nación más favorecida (NMF) de 5%, 7% y 9% se reducirían a 0%; los aranceles NMF de 10%, 15% y 20% se establecerían en 5%, 10% y 15% respectivamente o sea, bajarían 5 puntos porcentuales, y los picos arancelarios de NMF de 35% y 50% se establecerían en 25%.

En la segunda etapa (2009-2012) los aranceles NMF de 5%, 10% y 15% se establecerían en 0%, 5% y 10% respectivamente, es decir, bajarían 5 puntos porcentuales, y los picos arancelarios de 25% se establecerían en 15%. Con esta

¹⁴² "Facilitación Comercial: Una reforma estructural", Ob. Cit., p. 3.

medida para 2012 habría cuatro niveles arancelarios, 0%, 5%, 10% y el máximo del 15% en lugar del 50% que se cobra en la actualidad.

Con esta disposición ya no existiría la dispersión arancelaria y México sería uno de los países con mayor apertura comercial en el mundo, comparable con Singapur y Hong Kong¹⁴³, sin embargo, reconoce la Secretaría de Economía que esta medida tendría un impacto negativo en algunas industrias del sector manufacturero como las cementeras, textiles, industria del calzado, las papeleras, el sector de productos químicos y los sectores minerometalúrgicos; no obstante el resultado final sería favorable a la economía del país.

Para la industria maquiladora de exportación esta medida sería provechosa, no así para la industria nacional, porque se perdería el 6% del empleo total que genera la industria manufacturera del ramo de las cementeras, textiles, papeleras, minerometalúrgicos y de la industria del calzado. Por este motivo, los miembros de diversas cámaras de industriales agrupados en la Concamin han manifestado su oposición férrea, argumentando además que el estudio presentado no incluía un plan de acción para lograr las metas señaladas, lo que motivó que a la fecha no se haya implementado y se pospuso de manera indefinida.

4.2.5.2 Eliminación de los programas de exención de aranceles.

¹⁴³ OJEDA, Eduardo, "Facilitación Comercial: Una reforma estructural". *Documento de trabajo*, Presidencia de la Comisión de Comercio Internacional de la Vicepresidencia Fiscal del Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C., publicado en www.imcp.org.mx, México, noviembre de 2008, p. 2

En la actualidad el arancel que se paga efectivamente por las importaciones industriales a nuestro país es mínimo ya que las mismas se realizan a través de fracciones que tienen arancel exento, así como en los programas Prosec's, Regla 8ª, las preferencias arancelarias de los Tratados de Libre Comercio, y la importación temporal del Programa IMMEX.

A pesar de que toda la gama de excepciones tiene el objeto de disminuir el costo arancelario, en la práctica es un esquema que resulta complejo, discriminatorio y costoso. Así tenemos por un lado que las empresas importadoras que tienen acceso a los programas de exención de aranceles se encuentran con una gran cantidad de requisitos y procedimientos administrativos que obstaculizan las importaciones, y por otro lado las Pymes no pueden tener acceso a estos programas. Además, la complejidad del sistema arancelario ha propiciado prácticas ilegales de importación (contrabando) y dificultad para identificar y sancionar estas operaciones.

Se señala en el documento en estudio, que con la eliminación de los programas de exención de aranceles en forma inmediata el beneficio del 46% de las fracciones de los Prosec's se pasaría a la tarifa general con arancel exento y para 2011 los Prosec's desaparecerían y sus beneficios se trasladarían por completo a la tarifa general con arancel exento. La regla 8ª se mantendría exclusivamente para atender situaciones poco probables de empresas cuyo acceso actual a importaciones no se haya trasladado plenamente al nivel arancelario general.¹⁴⁴

En virtud de que se pospuso la reducción de aranceles de productos industriales, la eliminación de los programas de exención de aranceles no se puede llevar a cabo porque esta segunda acción sería la consecuencia lógica de la primera, de tal

¹⁴⁴ Subsecretaría de Industria y Comercio de la Secretaría de Economía, Ob. Cit., p. 17.

manera que la industria maquiladora de exportación sigue realizando sus importaciones temporales al amparo de los programas IMMEX y Prosec's.

4.2.5.3 Simplificación de los trámites de comercio exterior y de operación aduanera

Esta acción propone la simplificación de los trámites de comercio exterior y de operación aduanera en aquellos asuntos distintos al control de ingreso de mercancías al país, esto se llevaría a cabo mediante la modernización del despacho aduanero, la revisión de las infracciones y sanciones, la agilización y automatización de los procedimientos administrativos, la ampliación de horarios en aduanas, entre otras.

Sobre el particular, actualmente se están realizando varias actividades en el marco del Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012.

4.2.5.4 Eliminación de barreras a la entrada y promoción de la competencia y la eficiencia en los servicios conexos al despacho aduanero

La cuarta acción plantea el establecimiento de medidas de seguridad para garantizar el flujo de mercancías; la simplificación y automatización de servicios conexos; la promoción de la instalación de recintos fiscalizados¹⁴⁵; la mejora de la infraestructura de acceso en las principales aduanas; la depuración de normas y otras restricciones sujetas a cumplimiento en punto de entrada; la sincronización

¹⁴⁵ Es una figura en la legislación aduanera, también denominado como zona franca o libre, que se refiere a un inmueble que se utiliza en forma exclusiva para la introducción de mercancías directamente en el sitio del proceso industrial, y realizar operaciones de producción y almacenaje libre de impuestos al comercio exterior e IVA, cuando la producción se destine a la exportación.

de horarios de los servicios conexos y de otras dependencias con los de las aduanas, y el establecimiento de esquemas más eficientes de verificación de origen. Al igual que en la anterior acción, actualmente se están realizando varias actividades en el marco del Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012.

Con las cuatro acciones citadas en el documento "Facilitación Comercial: una reforma estructural", señalan los funcionarios de la Subsecretaría de Industria y Comercio de la Secretaría de Economía, que se obtendrían beneficios significativos para las familias mexicanas (consumidores finales), así como para la industria manufacturera nacional, las empresas maquiladoras de exportación y el gobierno:

- Para los consumidores porque habría reducción en los precios de bienes de consumo, mayor variedad y calidad de productos, generarían empleos y mejores niveles salariales.
- Para las industrias manufacturera nacional y maquiladora de exportación porque se alcanzaría mayor competitividad, reducción de costos de operación y producción, inserción del país en la economía global, certidumbre jurídica para invertir en el país y mayor producción, generación de empleo, inversión y exportación.
- Para el gobierno derivaría en una menor carga administrativa, mejor efectividad para identificar y sancionar el contrabando, y mayores recursos para concentrar esfuerzos en seguridad nacional y competitividad.

Como se puede apreciar, con la expedición del Decreto IMMEX, los Diez Lineamientos para incrementar la Competitividad 2008-2012, el Decreto por el que se otorgan facilidades administrativas en Materia Aduanera y de Comercio Exterior, el proyecto de Facilitación Comercial: *Una reforma estructural*, y diversos Decretos que modifican la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, el Gobierno Federal ha hecho esfuerzos para llevar a cabo la reforma en materia de comercio exterior; sin embargo, varias de sus propuestas se han

quedado en buenos propósitos y sólo ha logrado desarrollar algunas de las acciones en materia de desregulación y simplificación administrativa, que aunque benefician en cierta medida a la industria maquiladora de exportación no resuelven de fondo la problemática expuesta por los empresarios.

4.3 Propuestas de mejora y simplificación

En el contexto de la economía de mercado mundial, México enfrenta un rezago competitivo debido a factores como la regulación laboral, la baja productividad y la poca innovación empresarial. De acuerdo al Reporte de Competitividad de México 2009 elaborado por el Foro Económico Mundial (WEF por sus siglas en inglés), nuestro país ocupa el lugar número 60 de 134 países en el Índice de Competitividad 2008-2009, motivo por el cual la captación de inversión extranjera, ha sido 25% menor en comparación con los años pasados.

Aunado a lo anterior, la crisis económica mundial trajo como consecuencia que la industria maquiladora de exportación perdiera entre octubre de 2008 y febrero de 2009 aproximadamente 65 mil empleos (la mayor parte en los estados fronterizos) y el 30% de las maquiladoras se han apegado a los paros técnicos.¹⁴⁶

Ante las complicaciones del sector maquilador para continuar con su producción y sostener el empleo, los miembros del Consejo Nacional de la Industria Maquiladora y Manufacturera de Exportación, A.C. (CNIMME), han declarado en diversos foros que el Gobierno Federal debe apoyarlos con la modificación o simplificación administrativa de algunos temas que pueden revertir la crisis de la industria

¹⁴⁶ Paro técnico es la medida de emergencia que utilizan las empresas, de acuerdo con los trabajadores, para realizar paros laborales en los centros de trabajo, por ejemplo, en un mes pueden reducir las jornadas de trabajo o parar labores dos o tres veces sin goce de sueldo o con un pago proporcional. Esta modalidad no está contemplada por la Ley Federal del Trabajo.

maquiladora y del poco atractivo de México para la instalación de nuevas empresas. A continuación se relacionan los temas que solicitan se examinen:

- Revisión de la estructura tributaria
- Modificación de las leyes laborales
- Disminución del costo de los energéticos para la industria maquiladora de exportación
- Igualdad de los beneficios otorgados por los gobiernos estatales a la industria maquiladora
- Reforma del sistema educativo
- Mejora de los servicios aduaneros y eliminación de barreras no arancelarias
- Reforma de la Ley Aduanera y Ley de Comercio Exterior
- Eliminación de las excesivas causales de cancelación del Programa IMMEX
- Modificación y simplificación del control de inventarios para el sector de la industria maquiladora de exportación
- Inseguridad

4.3.1 Revisión de la estructura tributaria

Respecto a la estructura tributaria sostienen los industriales de la maquila que el nivel de la carga impositiva tanto estatal como nacional es muy alto. El impuesto del 2% sobre nómina resulta muy oneroso; el IETU y el ISR que se aplica a la industria manufacturera (exceptuando a la maquiladora vinculada a una matriz con sede en el extranjero) y la contribución al IMSS e Infornavit también son muy altos. Además de que la política tributaria cambia cada año y no tiene continuidad de una administración sexenal a otra, lo que deriva en incertidumbre para las inversiones a largo plazo.

Sobre el particular, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha eliminado los impuestos a insumos y partes provenientes de cualquier país empleados en electrónica y alta tecnología, así como una reducción gradual de los impuestos a productos terminados en esos sectores. También ha publicado varios decretos de modificación a la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, en donde se modifican o suprimen varias fracciones arancelarias de bienes necesarios para los procesos productivos de la industria maquiladora.

Asimismo publicó el “Decreto por el que se otorgan diversos beneficios fiscales en materia de los impuestos sobre la renta y empresarial a tasa única”, en donde se otorga un estímulo a las empresas que lleven a cabo operaciones de maquila de exportación.

No obstante las acciones realizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, procede mencionar que además de la elevada tasa impositiva y de la compleja variedad de impuestos con los que se grava la actividad económica en nuestro país, el actual esquema para el pago de impuestos resulta complicado y engorroso. Esto influye en el constante deterioro del nivel de competitividad nacional, en relación al que se aprecia en otros países que realmente se ocupan de mejorar su política tributaria.

4.3.2 Modificación de las leyes laborales

Comentan los miembros del CNIMME que la mano de obra es cara porque el salario mínimo en comparación con China y otros países resulta más alto y con un costo adicional debido a que el Instituto Mexicano del Seguro Social otorga incapacidades excesivas a los trabajadores; existe alto ausentismo injustificado de los empleados ya que la Ley Federal del Trabajo contempla que el trabajador

puede tener hasta 3 faltas por mes, y en caso de despido las indemnizaciones también son altas y las demandas laborales casi siempre las gana el trabajador.

Sobre este punto se puede comentar que la abundancia de la mano de obra no calificada de China trae como consecuencia que los salarios que perciben los trabajadores sean muy bajos y el país esté sumido en la pobreza (con excepción de Beijing o las zonas costeras como Shangai). Los derechos civiles, humanos y laborales son prácticamente inexistentes en esa nación y las acciones de gobierno están encaminadas a la conquista del mercado mundial por encima de cualquier principio de derecho laboral o humano. Además, la disciplina social es estricta y las órdenes del gobierno se obedecen sin protestar, basta ver los noticieros en donde las imágenes muestran cómo se reprimen las protestas o manifestaciones de los ciudadanos. En este aspecto México no es comparable con China porque los derechos de los trabajadores están por encima de los intereses de los industriales.

Respecto a la práctica del ausentismo y de otros abusos laborales por parte de los empleados, esto se explica por una deficiente educación y capacitación para el trabajo, misma que incide en una equivocada interpretación de los avances de la legislación mexicana en materia laboral que cobija ineficiencias y falta de responsabilidad de algunos trabajadores nacionales. La reforma laboral es necesaria, pero ésta debe ser encaminada a mantener los derechos sociales y humanos de los trabajadores, cuidando que no resulten en una carga económica adicional para los industriales de la maquila.

4.3.3 Disminución del costo de los energéticos para la industria maquiladora de exportación

La carestía de los energéticos ha sido un factor determinante en el “costo-país” de México y el bajo perfil de competitividad económica. Durante 2008 el precio de las

gasolinas, el diesel y el gas tuvieron fuertes incrementos a raíz del deslizamiento mensual decretado por el Gobierno Federal y el impacto económico influyó directamente en el costo de las empresas industriales, que en algunos casos, consideraron la posibilidad de abandonar el país y reubicar sus plantas maquiladoras fuera de México.

Respecto a la energía eléctrica, en una encuesta realizada para la elaboración del estudio "México 2008: Radiografía económica y clima para los negocios", entre empresas maquiladoras cuya matriz está ubicada en Estados Unidos, se revela que en nuestro país se paga el 46% más por el uso de la electricidad en comparación con el vecino del norte.¹⁴⁷

Sobre la disminución del costo de los energéticos para la industria maquiladora, los empresarios no han tenido respuesta por parte del Gobierno Federal.

4.3.4 Igualdad de los beneficios otorgados por los gobiernos estatales a la industria maquiladora

De acuerdo a la experiencia que han tenido los directivos de las empresas maquiladoras de exportación al elegir un lugar para su instalación, se han dado cuenta de que los beneficios a nivel estatal se les otorgan en forma segmentada, de acuerdo a la importancia que cada empresa tenga en la entidad donde se ubiquen.

En lo que respecta a este aspecto, la administración de los gobiernos estatales (la mayoría de los estados de la frontera norte) trabajan en la eliminación o simplificación de trámites y requisitos innecesarios y han emprendido un Programa

¹⁴⁷ "México ofrece servicios costosos para inversión extranjera", *Nota informativa* publicada por la Agencia Notimex, México, Jueves 14 de agosto de 2008.

de Mejora Regulatoria en el que se contempla la emisión de reglas claras y transparentes que aseguren que ningún grupo sea injustificadamente privilegiado respecto de los demás.

4.3.5 Reforma del sistema educativo

La preparación del personal para la industria maquiladora es ineficiente porque el sistema educativo mexicano no contempla programas hacia la especialización técnica.

Con el avance tecnológico de la industria maquiladora de tercera generación, se hizo necesaria la contratación de profesionistas y personal técnico. Es en este campo donde escasean los recursos humanos porque no existen planes de enseñanza u oferta educativa adecuados al mercado.

Este caso particular tiene estrecha relación con una deficiencia estructural del sistema educativo nacional, la cual promueve un desacuerdo entre las actividades educativas y los requerimientos propios de la función productiva.

En este sentido, sería necesaria la concertación entre el sector público y privado para evaluar las necesidades de capacitación y negociar una mayor inversión del Gobierno Federal y de la iniciativa privada en la educación superior, creando nuevas universidades e institutos técnicos con las carreras requeridas por la industria maquiladora.

4.3.6 Mejora de los servicios aduaneros y eliminación de barreras no arancelarias

Se quejan los miembros del CNIMME que los servicios aduaneros son ineficientes y proliferan las barreras no arancelarias como el excesivo papeleo aduanero.

Para resolver este problema se expidió el Decreto por el que se otorgan facilidades administrativas en materia aduanera y de comercio exterior, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2008 (cuyo análisis se realizó en páginas anteriores). Asimismo, se han ampliado los horarios de las aduanas y se ha invertido en la formación de capital humano con conocimientos sobre la utilización de los 59 sistemas informáticos que controlan el despacho aduanero, con lo que se ha ahorrado costos y tiempo a los industriales de la maquila y manufactureras en general.

4.3.7 Reforma de la Ley Aduanera y Ley de Comercio Exterior

Exponen los industriales de la maquila que es necesaria la realización de cambios de fondo en la Ley Aduanera y Ley de Comercio Exterior que incorporen el principio de buena fe para las importaciones temporales que realicen aquellas maquiladoras que llevan establecidas por más de 40 años en nuestro país.

Sobre este punto, las autoridades fiscalizadoras han externado su opinión en el sentido de que los programas de Maquila y Pitex (actualmente unificados en el Programa IMMEX), son la fuente principal de contrabando de mercancías, con el consecuente daño al erario y a la industria nacional.

Las conductas que puede llevar a cabo el sector de la industria maquiladora para la evasión de impuestos son las siguientes: omitir el pago total o parcial de cuotas

compensatorias mediante la modificación del certificado de origen o la declaración incorrecta de la fracción arancelaria; omitir el pago parcial o total de impuestos al comercio exterior al subvaluar la mercancía o utilizar programas de fomento de manera irregular y obtener de forma irregular una devolución del IVA mediante una exportación simulada o sobrevaluando la mercancía.

Ahora bien, los cambios que solicita el sector maquilador en la Ley Aduanera y la Ley de Comercio Exterior se refieren a eliminar precisamente ese prejuicio de que la fuente principal de las mercancías de contrabando que inundan el mercado nacional proviene de la industria maquiladora, y que se pueda diferenciar el trato hacia aquellas que empresas que tienen más de 40 años operando en nuestro país y que diariamente realizan importaciones de insumos y exportaciones de bienes terminados y que por su historial no tienen antecedentes de evasión fiscal o cualquier delito equiparable al contrabando.

4.3.8 Eliminación de las excesivas causales de cancelación del Programa IMMEX.

El sector maquilador solicitó a las autoridades de la Secretaría de Economía que sólo se considerara como causal de cancelación del Programa IMMEX el no realizar operaciones de comercio exterior en los últimos 12 meses y que se evitara la cancelación por errores administrativos o de interpretación. A pesar de esta petición, en el Decreto IMMEX se incorporaron 11 nuevas causales que a decir de las autoridades administrativas de la Secretaría de Economía, sólo tres son consideradas como graves. Estas causales ya han sido mencionadas en el capítulo 3 del presente trabajo y se resumen a continuación: porque no se acredite la tenencia legal de las mercancías de procedencia extranjera; por incumplimiento de obligaciones fiscales o aduaneras en materia de comercio exterior, y porque el

nombre o domicilio fiscal del proveedor, productor, destinatario o comprador en el extranjero sean falsos, inexistentes o no localizados.

4.3.9 Modificación y simplificación del control de inventarios para el sector de la industria maquiladora de exportación

En el anexo IV del Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación, se detalla la información mínima que debe contener el Sistema automatizado de control de inventarios de las importaciones temporales y exportaciones de productos terminados. En este sistema se debe detallar un gran número de datos que puede llegar a ser un poco complicado, tal vez lo más difícil sea la descripción del proceso productivo de los diferentes bienes. En opinión de los industriales de la maquila, el actual sistema es poco funcional ya que por la naturaleza propia de las empresas y lo variado de sus procesos productivos y administrativos, es imposible fijar un índice de materiales.

4.3.10 Inseguridad

La inseguridad implica un alto costo para los empresarios en virtud de la carestía de los seguros, además de que también tienen que pagar vigilancia para el transporte de las mercancías.

Con relación a este tema, se puede decir que el constante deterioro de las condiciones nacionales de seguridad tiene incidencia directa en el transporte de los insumos y materias primas que requiere la industria maquiladora de exportación, así como de las mercancías terminadas. Esto motiva que se tengan que pagar servicios especializados de vigilancia y protección que llegan a incrementar hasta en un 15% los costos normales de transportación, no siendo extraño el hecho de

que los industriales tengan que “pagar protección” para estas actividades, al mas puro estilo de la “mafia” siciliana.

Independientemente de lo que solicitan los empresarios agrupados en la CNIMME, para lograr la meta de que la industria maquiladora de exportación se constituya en un factor fundamental en el desarrollo tecnológico y económico de nuestro país, se debe instrumentar una estrategia nacional para la integración de la pequeña y mediana industria nacional en los procesos productivos de las maquiladoras. Esto ya se ha expuesto por varios empresarios exitosos de México.

Esta estrategia debe llevarse a cabo con la participación del sector público y privado (maquiladoras ya instaladas que necesiten insumos para su producción) para lograr una concertación que garantice el éxito de los objetivos que se establezcan, mismos que podrían ser los siguientes:

- Desarrollar un programa de mano de obra a largo plazo, con amplias habilidades técnicas y conocimientos tecnológicos, además del idioma inglés.
- Desarrollar otro programa de aprendizaje en línea sobre tecnologías de la información y comunicación que puede impartirse como cursos de capacitación al personal ya contratado.
- Adecuar los planes de estudios de las universidades públicas y privadas, de acuerdo a los requerimientos de las plantas productoras.
- Promover el financiamiento privado de la investigación y el desarrollo.
- Dar impulso a los proyectos de innovación, desarrollo y mejoras de la mediana y pequeña industria mexicana.
- Realizar un estudio y evaluación de las cadenas productivas para identificar los proveedores locales que se habrían de desarrollar.
- Desarrollar a los proveedores mexicanos mediante el otorgamiento de consultorías, transferencia de tecnología y entrenamiento.
- Lograr el financiamiento económico necesario por parte de la banca nacional.

- Adecuar el marco legal buscando la simplificación administrativa y la eliminación del exceso de regulaciones y restricciones. Actualmente el “Decreto para el fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación” remite al usuario a once diferentes ordenamientos.
- Continuar con la modernización del sistema aduanero.
- Ampliar la inversión del Gobierno Federal en obras de infraestructura.

Si los diferentes actores de la economía nacional lograran ponerse de acuerdo para la realización de las acciones necesarias en el difícil tema de la integración de la industria nacional como proveedores de la industria maquiladora de exportación, el crecimiento de la economía nacional se vería reflejado en el bienestar de la población mexicana.

CONCLUSIONES

- En la década de los sesentas el Gobierno Mexicano fomento la instalación de la industria maquiladora de exportación en la frontera norte como una solución al desempleo ocasionado por la cancelación unilateral que hizo el Gobierno de los Estados Unidos del Acuerdo para Reglamentar la Contratación (temporal) de Trabajadores Agrícolas Migratorios Mexicanos, mejor conocido como Programa Bracero.
- La escasez de mano de obra en los Estados Unidos originada por su participación en la Segunda Guerra Mundial, dio lugar a la concertación con México para el envío de trabajadores temporales. El Gobierno Mexicano aceptó como una aportación al esfuerzo bélico de las naciones democráticas en contra de Italia, Alemania y Japón.
- A la terminación de la Segunda Guerra Mundial, la estructura productiva de los Estados Unidos estaba robustecida por la participación de la mano de obra mexicana, y ante la demanda de nuevos mercados para la producción agrícola e industrial de ese país se puso el marcha el Plan Marshall, motivo por el cual se renovó el Programa Bracero.
- Los trabajadores agrícolas estadounidenses afiliados a la "American Federation of Labor" (AFL) y los obreros del "Congress of Industrial Organizations" (CIO), se opusieron a la continuación del Programa Bracero objetando que los agricultores e industriales contrataban a los braceros mexicanos para abaratar los salarios y utilizarlos como cuerpo de choque en contra de su sindicato.
- Ante la oposición de los sindicatos a la continuación del Programa Bracero, así como al avance de la industrialización, la mecanización de las cosechas en el campo estadounidense y la corrupción existente en ambos países para la

contratación de los braceros, en 1964 el gobierno estadounidense decidió unilateralmente darlo por terminado.

- El Acuerdo para Reglamentar la Contratación (temporal) de Trabajadores Agrícolas Migratorios Mexicanos firmado por ambos países, tuvo gran importancia para México por su temporalidad e implicaciones políticas, además de ser el primer movimiento migratorio en que el Gobierno Mexicano intervino regulando sus bases y vigilando su cumplimiento.
- Durante la vigencia del Programa Bracero (1942-1964) la economía mexicana se vio relativamente beneficiada porque contribuyó a disminuir el desempleo en varias regiones de nuestro país y por el ingreso de alrededor de 300 millones de dólares.
- Ante la terminación del Programa Bracero y el desempleo de miles de trabajadores, el Gobierno Mexicano incentivó la inversión extranjera mediante la creación del Programa de Industrialización de la Frontera Norte, buscando la instalación de empresas maquiladoras mediante el ofrecimiento de mano de obra barata.
- El principal propósito que tuvo el fomento de la industria maquiladora de exportación en la franja fronteriza en la década de los sesentas fue la generación de empleos y de divisas. Posteriormente se expidieron diversos ordenamientos en donde se plasmaron disposiciones encaminadas a lograr que la industria maquiladora se convirtiera además en un sector que utilizara insumos nacionales en sus procesos productivos, que proporcionara capacitación y adiestramiento al personal, y que fuera impulsor de desarrollo y transferencia de tecnología.

- La devaluación del peso mexicano en la década de los setentes favoreció la inversión extranjera en México, y grandes cantidades de capital (sobre todo de Estados Unidos) se invirtieron en la industria maquiladora de exportación debido a los bajos costos de producción y mano de obra.
- La mayor parte del número de establecimientos de la industria maquiladora se ubicaron en 5 estados fronterizos, Baja California, Chihuahua, Tamaulipas, Sonora y Coahuila, por su cercanía con Estados Unidos. Posteriormente la legislación mexicana permitió la instalación de maquiladoras en estados del centro y sur del país.
- La industria maquiladora es un modelo de relocalización industrial impulsado por el proceso de globalización económica y de apertura comercial, que representa un papel importante dentro del sector manufacturero por su crecimiento acelerado, aunque la industria nacional no se ha integrado a sus procesos productivos, ya que a la fecha ésta solo le aporta aproximadamente el 3% de los insumos que requieren.
- La industria maquiladora que se desarrolló en México hasta antes de los años ochentas fue catalogada como de primera generación, dedicada al ensamblaje con el uso de mano de obra no calificada. En la década de los ochentas predominó la industria maquiladora de segunda generación. Se trataba de empresas con procesos productivos más complejos y tecnificados por lo que operaban con mano de obra más calificada. En los noventas predominaron las maquiladoras de tercera generación con actividades en las ramas electrónicas y de autopartes, y se empleaba a personal más calificado y a profesionistas.
- Los salarios pagados en la industria maquiladora de exportación a los obreros no calificados, son notablemente inferiores a los pagados en la industria manufacturera, en razón de la menor preparación del personal que ocupan.

- Los giros de la industria maquiladora que tienen más importancia son los de materiales y accesorios eléctricos y electrónicos; maquinaria, equipo, aparatos y artículos eléctricos y electrónicos; construcción y ensamblaje de equipo de transporte, y confección de prendas de vestir y textiles.
- Los ciclos económicos que se registran en la industria maquiladora de exportación están ligados a los ciclos económicos que se registran en los Estados Unidos, debido a que la mayor parte del capital que mueve a este sector, proviene de ese país y el principal mercado de los productos también es ese país.
- Entre los años 1965 a 1994, menos del 2 por ciento del valor agregado a los productos exportados procedía de insumos producidos en México, a pesar de los esfuerzos del Gobierno Federal para lograr la integración de la industria nacional como proveedora de insumos de las empresas maquiladoras.
- Más de tres cuartas partes del valor de la producción de la industria maquiladora corresponde a insumos importados, lo que indica que el valor agregado de exportación (materias primas y empaques nacionales, sueldos, salarios y prestaciones, utilidades y gastos diversos) es sumamente limitado.
- La industria manufacturera es un elemento básico de la inserción de México en la economía mundial y la industria maquiladora de exportación es una parte fundamental ya que responde por más de la mitad de las exportaciones totales de la manufactura.
- La industria maquiladora constituye una actividad de gran relevancia para la economía nacional porque genera un número importante de puestos de trabajo y contribuyen al sostenimiento de varias regiones económicas.

- Por la importancia que tiene la industria maquiladora de exportación para la economía nacional, la regulación jurídica este sector productivo es muy amplia y ha tenido constantes modificaciones.
- Las primeras bases legales se establecieron en dos oficios que se giraron en 1966, entre las secretarías de Industria y Comercio (hoy Secretaría de Economía) y de Hacienda y Crédito Público, en los que se acordó otorgar (al amparo del artículo 321 del Código Aduanero) facilidades administrativas y arancelarias a las empresas maquiladoras que se instalaran en la franja fronteriza con Estados Unidos.
- En 1971 se expidió el Reglamento del Párrafo 3º del Artículo 321 del Código Aduanero, en donde se definió un marco operacional para la industria maquiladora. Con esta reglamentación por primera vez se pretendió, por decreto, incorporar a la industria nacional en los procesos de ensamblaje de las maquiladoras hecho que no ocurrió. Este Reglamento tuvo modificaciones en 1972 y 1977.
- Con el propósito de dar certidumbre jurídica a la inversión extranjera, el 9 de agosto de 1983 se expidió el primer Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, y como el régimen jurídico de este sector se desarrolló para fomentar y facilitar sus operaciones, continuamente ha estado en transición y adaptación por lo que desde entonces tuvo 8 modificaciones. En 2006 se publicó un nuevo Decreto que unificó a la manufactura con la maquila y los servicios de exportación.
- Los objetivos de la expedición de este ordenamiento y sus modificaciones fueron: promover la instalación de empresas maquiladoras que se dedicaran a la exportación; lograr una mayor captación de divisas; generar fuentes de

empleo; lograr la inversión en sectores de tecnología avanzada; modernizar los procesos productivos, e incorporar insumos nacionales en los procesos de la maquila, sin embargo, el crecimiento de la manufactura nacional no se igualó con el de las maquiladoras extranjeras.

- En 1999 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público incluyó a las maquiladoras bajo el esquema de “establecimientos permanentes” lo cual implicó el pago normal de impuestos y para evitar la doble tributación se dejó a elección de los industriales definir cómo cubrirían el ISR.
- Con entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se modificaron las reglas de operación de la industria maquiladora de exportación debido a que se programó la eliminación de las ventajas arancelarias para las importaciones temporales provenientes de países ajenos al TLCAN.
- Del 2000 al 2003 hubo una pausa en el desarrollo de la industria maquiladora de exportación que se atribuye en parte a las disposiciones del Artículo 303 del TLCAN (incertidumbre fiscal), aunque se ocasionó principalmente por la recesión económica norteamericana y la competencia de países con salarios más bajos que en México.
- Esta disminución del proceso de expansión de la industria maquiladora incidió en la pérdida de alrededor de 230 mil empleos, principalmente de empresas localizadas en la frontera norte.
- Para eliminar los efectos negativos de las disposiciones del artículo 303 del TLCAN hacia la industria maquiladora, se establecieron nuevas disposiciones sobre la exención del pago de aranceles en la importación temporal de maquinaria e insumos, como el arancel preferencial establecido en los Programas de Promoción Sectorial.

- Los Programas de Promoción Sectorial proporcionan condiciones arancelarias competitivas en el abasto de insumos y maquinaria para la industria maquiladora de exportación, así como para la industria manufacturera nacional.
- Los Programas programas PITEX y Maquila estaban dirigidos al fomento de las exportaciones y la regulación jurídica de ambos coincidían en cuanto a facilidades administrativas, beneficios fiscales y ventajas arancelarias, motivo por el cual se unificaron en el Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (Decreto IMMEX).
- En el Decreto IMMEX se establecen medidas de facilitación comercial que promueven las exportaciones, reduce costos, simplifica los trámites de autorización y al mismo tiempo establece principios de transparencia, certidumbre jurídica, equidad, imparcialidad y uniformidad en la administración del marco normativo vigente; sin embargo, también contiene excesivas causales de cancelación del Programa IMMEX y un control de inventarios complicado y difícil.
- La unificación en un solo instrumento jurídico de los programas IMMEX y PITEX benefició al sector exportador en la simplificación de trámites, requisitos y formatos relativos a la autorización y ampliación del programa, así como en el reporte anual de operaciones.
- Desde los inicios de la industria maquiladora en México, el Gobierno ha realizado una serie de modificaciones a las regulaciones jurídica y arancelaria de este sector, con el propósito de lograr que la industria nacional sea aceptada como proveedor de insumos directos.

- Las maquiladoras llegaron a México con su tecnología, componentes e insumos propios y están totalmente ausentes del sector productivo nacional, de las cadenas de creación de valor productivas y de los proyectos de desarrollo de tecnología en nuestro país.
- La integración de las cadenas de producción nacionales a la industria maquiladora de exportación no se puede llevar a cabo por decreto. La forma en que opera en México este sector no ofrece oportunidad ni estímulo para integrar a industrias y empresas nacionales a su padrón de proveedores.
- La captación de inversión extranjera para la instalación de plantas maquiladoras en México tuvo una caída debido principalmente a los altos costos de producción, a la carga tributaria cambiante, a la falta de recursos humanos profesionales y a la deficiencia de infraestructura carretera, ferroviaria y portuaria.
- Para incrementar la competitividad de México el Gobierno Federal realizó varias acciones sobre simplificación y facilitación comercial entre las que se encuentran la modernización de aduanas mediante la mejora del marco jurídico, la simplificación de trámites y procedimientos, y la modernización tecnológica con infraestructura de punta.
- El uso de tecnologías de la información y la comunicación que ha llevado a cabo con éxito el Gobierno Federal a través de una Ventanilla Digital, permite a los industriales la entrega electrónica de información para el cumplimiento de los requerimientos relacionados con la importación y exportación, lo que reduce costos de producción y de tiempos de gestión.
- Las medidas de facilitación comercial contenidas en el Decreto por el que se otorgan facilidades administrativas en materia aduanera y de comercio exterior,

agilizan y simplifican las operaciones relacionadas con el comercio exterior, y reducen tiempos y costos a la industria maquiladora.

- El sistema arancelario en México es muy complicado. Esto ocasiona frecuentes errores en la clasificación arancelaria y representa un incremento en los costos de transacción para la industria maquiladora de exportación.
- Además, la actividad económica en nuestro país es gravada con una elevada tasa tributaria y la compleja variedad de impuestos hace que el actual esquema para el pago de los mismos resulte demasiado complicado, con el consecuente incremento en los costos de operación para la industria maquiladora.
- Aunque el Gobierno Federal ha realizado esfuerzos para lograr la eliminación de incongruencias y dispersión arancelaria, éstos subsisten debido a que las autoridades hacendarias no han logrado unificar los diferentes instrumentos jurídicos que regulan los impuestos de importación y exportación, así como los demás aplicables a la industria maquiladora.
- La existencia de varios programas de fomento a las exportaciones como el IMMEX, ALTEX, ECEX y Drawback, provocan duplicidad en trámites con el consiguiente costo en tiempo y recursos para los industriales.
- Las medidas de apertura comercial unilateral y de desgravación arancelaria planteadas por el Gobierno Federal en el instrumento Facilitación Comercial: Una reforma estructural no fueron aceptadas por los industriales, en virtud de que no se presentaron con base en un estudio bien realizado, y no contiene planes de acción y definición de estrategias que mostraran cómo se lograrían los objetivos planteados en el documento.

- En el contexto de la economía de mercado mundial, México enfrenta un rezago competitivo debido a la regulación laboral, a la baja productividad de los trabajadores, y la poca o casi inexistente innovación empresarial, motivo por el cual la inversión extranjera se ha reducido y la instalación de nuevas industrias maquiladoras se ha visto disminuida.
- La reforma laboral solicitada por los industriales de la maquila es necesaria, pero debe orientarse a proteger los derechos sociales de los trabajadores, incentivando su productividad y su mejora continua, y procurando que los cambios realizados a la legislación laboral no constituyan un costo extra en la operación de este sector productivo.
- La reforma educativa también es necesaria. Ésta debe contemplar las necesidades de capacitación solicitadas por el sector industrial, así como la modernización del plan de estudios de las carreras universitarias ya existentes; la creación de otras carreras tecnológicas y universitarias, y la construcción de nuevas universidades e institutos tecnológicos.
- En este sentido también es ineludible la participación de las instituciones privadas y de los gobiernos federal y estatal para lograr que aquellos jóvenes estudiantes de escasos recursos económicos que deseen seguir una carrera universitaria tengan un apoyo económico por medio de becas o financiamientos.
- Finalmente, se puede decir que la industria maquiladora de exportación tiene una importancia estratégica para la economía nacional no solo por el número de empleos generados y valor de su producción, sino por su posición fundamental de factor de transferencia de tecnología y de promoción de la industria manufacturera nacional como sus proveedores naturales.

En este contexto al país le conviene el mayor crecimiento de este sector, mismo que se debe sustentar en una acción coordinada del gobierno, de los empresarios de la maquila de exportación y de las empresas manufactureras susceptibles de vincularse a los procesos productivos del sector maquilador.

Lo anterior debe considerar diversas acciones como es la desregulación y facilitación de las actividades de la industria maquiladora, medidas que no es suficiente que sean emitidas por las autoridades gubernamentales, sino que debe existir un acuerdo pleno con las empresas maquiladoras.

Adicionalmente, esta promoción conjunta debe resolver aspectos relativos a la construcción y mantenimiento de la infraestructura requerida; la seguridad en la operación de esa industria y el transporte de materias primas e insumos y de sus productos terminados; la capacitación y educación técnica, así como el financiamiento a la industria manufacturera nacional que habrá de integrarse a los procesos productivos de la industria maquiladora como proveedores de bienes y servicios.

Lo anterior supone la participación coordinada de los diferentes agentes económicos: empresas maquiladoras, industria manufacturera nacional, así como las entidades gubernamentales de los tres órdenes de gobierno.

Glosario

AFL	American Federation of Labor
AELC	Asociación Europea de Libre Comercio
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALTEX	Empresa Altamente Exportadora
CIO	Congress of Industrial Organizations
CNIE	Comisión Nacional de Inversión Extranjera
CNIME	Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación
CNIMME	Consejo Nacional de la Industria Maquiladora y Manufacturera de Exportación
COCEX	Comisión de Comercio Exterior
COMPEX	Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones
CONCAMIN	Confederación Nacional de Cámaras de Industriales
CROC	Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos
CTM	Confederación de Trabajadores Mexicanos
DOF	Diario Oficial de la Federación
ECEX	Empresas de Comercio Exterior
EME	Empresas Maquiladoras de Exportación
EUA	Estados Unidos de América
FEA	Firma Electrónica Avanzada
GATT	Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio
IETU	Impuesto Empresarial a Tasa Única
IGI	Impuesto General de Importación

IGIE	Impuestos Generales de Importación y Exportación
IME	Industria Maquiladora de Exportación
IMMEX	Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, actualmente Instituto Nacional de Estadística y Geografía
ISR	Impuesto sobre la Renta
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LIGIE	Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación
NMF	Nación Más Favorecida
OMC	Organización Mundial del Comercio
PIF	Programa de Industrialización de la Frontera Norte
PITEX	Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación
PITEX	Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación
POM	Programa de Operación de Maquila
PPICE	Programa de Política Industrial y Comercio Exterior
PRONAF	Programa Nacional Fronterizo
PROSEC's	Programas de Promoción Sectorial
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
RFC	Registro Federal de Contribuyentes
SACI	Sistema Automatizado de Control de Inventarios
SAT	Servicio de Administración Tributaria, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SE	Secretaría de Economía
SECOFI	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, hoy Secretaría de Economía
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIICEX	Sistema Integral de Información de Comercio Exterior
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
WEF	Foro Económico Mundial

Bibliografía

1. ACEVEDO FERNÁNDEZ, Ernesto, "Causas de la Recesión en la Industria Maquiladora", *Boletín Momento Económico*, Volumen 8, Ejemplar 12, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, México, Noviembre de 2002.
2. AGUILAR NERY, Jesús, "Tijuana, del centro a las mentalidades", *Ponencia para la I Semana de Antropología Fronteriza y del Noroeste de México*, Tijuana, B.C., México, abril de 2001.
3. BENDESKY, León, DE LA GARZA, Enrique y otros, "La Industria maquiladora de exportación en México: Mitos y Realidades", *Informe de investigación para el Instituto de Estudios Laborales de la Universidad Autónoma Metropolitana*, Edit. UAM, México, Mayo de 2003.
4. CARBAUGH, Robert J., "Economía Internacional", traducido por Pilar Mascaró Sacristán, Edit. Thomson, 9ª Ed., México, 2004.
5. CARRILLO, Jorge, "Dos décadas de sindicalismo en la industria maquiladora de exportación: examen en las ciudades de Tijuana, Juárez y Matamoros", Edit. Porrúa, 1ª Edic., México, 1994.
6. ----- "La industria maquiladora mexicana: aprendizajes tecnológicos, impactos regionales y entornos institucionales. Edit. Itaca, 1ª Edic., México, 2004.
7. ----- "Mercados de trabajo en la industria maquiladora". Edit. Plaza y Valdés, 2ª. Edic., México, 2001.
8. DAVIS, Reginald L., "Industria maquiladora y subsidiarias de co-inversión: Régimen Jurídico y Corporativo", Cárdenas Editores, 1ª Ed., México, 1985
9. DE ALBA, Pedro, "Siete artículos sobre el problema de los braceros", *Artículos periodísticos publicados en los diarios El Nacional y Novedades*, México, mediados de 1953 y comienzos de 1954.
10. DIAZ BAUTISTA, Alejandro, AVILÉS, José Alberto y ROSAS CHIMAL, Mario Alberto, "Desarrollo Económico de la Frontera Norte de México", *Documentos de Investigación del Colegio de la Frontera Norte, Observatorio de la economía latinoamericana*. Edit. COLEF, México, 2003.

11. DURAND, Jorge, "Braceros, Las miradas mexicana y estadounidense", Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1ra. Ed., México, 2007.
12. DUTRENIT, Gabriela, "Acumulación de capacidades tecnológicas en subsidiarias de empresas globales en México. El Caso de la industria maquiladora de exportación", Edit. Porrúa, 1ª Edic., México, 2006.
13. FOX QUESADA, Vicente, "Segundo Informe de Gobierno", Anexo Estadístico, *Industria maquiladora de exportación, Evolución de la industria maquiladora de exportación*, Edit. por Presidencia de la República, México, 2002.
14. ----- "Sexto Informe de Gobierno", Anexo Estadístico, *Crecimiento con Calidad, Industria maquiladora de exportación, Evolución de la Industria maquiladora de exportación*, Edit. Presidencia de la República, México, 2006
15. FUENTES, César y FUENTES, Noé, "Desarrollo económico en la frontera norte de México: de las políticas nacionales de fomento económico a las estrategias de desarrollo económico local", *Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, Año 5, No. 11, España, Primer semestre de 2004.
16. GÓMEZ VEGA, Carmen, "El Desarrollo de la industria de la maquila como instrumento de inserción internacional de la economía mexicana", *Ponencia para la VI Reunión de Economía Mundial*, Universidad del País Vasco, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Badajoz, España, 2004.
17. GONZALEZ BECERRIL, Juan Gabino, "Programa Bracero Cooperación en Tiempos de guerra", *Ponencia para el Diplomado Interinstitucional en Estudios Migratorios de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo*, México, Oct. de 2007
18. GUTIÉRREZ GARZA, Estela, "Impacto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en las Relaciones de Trabajo en México", *Papeles de Población*, octubre-diciembre de 2005, No. 046, Edit. por la Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2005.
19. HOGAN, Michael J., "The Marshall Plan", publicado en http://es.wikipedia.org/wiki/Plan_Marshall
20. LÓPEZ VILLAFañE, Víctor, "La industrialización de la frontera norte de México y los modelos exportadores asiáticos", *Revista de Comercio Exterior Vol. 54*, número 8, México, Agosto de 2004.

21. MIDDLEBROOK, Kevin, "La industria maquiladora de exportación: ensamble, manufactura y desarrollo económico", Edit. UAM, 1ª Edic., México, 2006.
22. MORENO CASTELLANOS, Jorge Alberto, "Programa IMMEX", Edit. Tax Editores, 1ª Edic., México, 2007.
23. OCAMPO MEDINA, Carlos, "Compilación de Comercio Exterior correlacionada 2008", Edit. Dofiscal Editores, 9ª Edic., México, 2008.
24. OLLIVIER FIERRO, Juan Óscar, "Proveeduría nacional a la Industria Maquiladora en México, un reto tecnológico, *Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe*, Vol. 19, julio-diciembre, número 038, Edit. por el Colegio de la Frontera Norte, México, 2007.
25. MENDIOLA, Gerardo, "México: Empresas Maquiladoras de Exportación en los Noventa", *Serie Reformas Económicas No. 49 de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, Edit. por la CEPAL, Santiago de Chile, Diciembre de 1999.
26. PAREDES PÉREZ, Víctor, "Análisis costo beneficio en la industria maquiladora de exportación en México", Edit. por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1ª Edit, México, 2008.
27. PÉREZ LLANAS, Cuauhtémoc, "Crisis y recuperación de la Industria maquiladora de exportación 2000-2004" *Documento de investigación*, Análisis Económico No. 48, Vol. XII, Facultad de Economía de la UNAM, México, Tercer cuatrimestre de 2006.
28. PINEDA, Octavio Luis, "La Maquila en México: Evolución y Perspectivas", Instituto Politécnico Nacional, Editora Hoy en Tampico, S.A. de C.V., 1ª Edic., México, 1999.
29. QUINTERO RAMÍREZ, Cirila, "Los claroscuros de la industria maquiladora. Los casos de Tijuana y Matamoros", Edit. por el Colegio de la Frontera Norte, México, Sept. de 2003.
30. TAPIA, Carlos Enrique, "Los programas de trabajadores temporales en la política migratoria estadounidense y la propuesta del Presidente Bush", *Documento de investigación*, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, Norteamérica, Año 1, número 1, México, 2006.

31. TRUJILLO BOLIO, Mario, "Programa Braceros, 1942-1947. Una política migratoria durante el conflicto bélico". *Revista Sólo Historia No. 11*, Ed. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), México, 2001.
32. VALENZUELA ARCE, José Manuel, "Entre la magia y la historia: Tradiciones, mitos y leyendas de la frontera", El Colegio de la Frontera Norte, Edit. Plaza y Valdés, 2ª Edic., México, 2004.

Estudios, informes y documentos de trabajo

1. BORJA ABURTO, Leticia, "Programa para la Competitividad de la Industria Electrónica y de Alta Tecnología" *Documento de trabajo*, Secretaría de Economía, Dirección de las Industrias Eléctrica, Electrónica y de Tecnologías de la Información, Edit. por la SE, México, Octubre de 2002.
2. FERNANDEZ DEL CAMPO, Luis y otros, "Los Braceros", *Documento de trabajo*, folleto publicado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, 1946.
3. OJEDA, Eduardo, "Facilitación Comercial: Una reforma estructural". *Documento de trabajo*, Presidencia de la Comisión de Comercio Internacional de la Vicepresidencia Fiscal del Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C., México, noviembre de 2008.
4. PIEDRAS, Ernesto, "Estudio de Planeación Estratégica para la Retención de la Industria: Factores de Competitividad 2003-2004", *Documento de trabajo*, preparado para la Secretaría de Desarrollo Industrial del Gobierno del Estado de Chihuahua. Edit. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2004.
5. El ABC de la Estadística de la Industria maquiladora de exportación, *Documento informativo*, Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática (INEGI), México, 2001.
6. "Examen de las Políticas Comerciales", *Informe de México*, Organización Mundial del Comercio, WT/TPR/G/195, Edit. por la OMC, México, Enero de 2008.

7. Facilitación Comercial: Una reforma estructural", *Documento de Trabajo*, Subsecretaría de Industria y Comercio, Secretaría de Economía y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en noviembre de 2008 en la página Web www.economia.gob.mx
8. México: La Industria Maquiladora, *Estudios e Informes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, CEPAL No. 95, Edit. por Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1996
9. México ofrece servicios costosos para inversión extranjera", *Nota informativa* publicada por la Agencia Notimex, México, Jueves 14 de agosto de 2008
10. Plan de Modernización de Aduanas 2007-2012", Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Servicio de Administración Tributaria, Edit. Talleres Gráficos de México, México, Oct. 2007.
11. Programa para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación", *Documento de trabajo*, Dirección General de Comercio Exterior de la Secretaría de Economía, disponible en www.economia.gob.mx, última actualización jueves 21 de mayo de 2009.
12. "Respuesta de la Secretaría de Economía a los comentarios recibidos por la COFEMER del Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación", *Documento de trabajo*, Comisión Federal de Mejora Regulatoria, México, 2009.
13. Síntesis Metodológica de la Estadística de la Industria maquiladora de exportación", *Documentos de trabajo*, Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática (INEGI), México, Agosto de 2008

Legislación

1. Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F., 31 de diciembre de 1951, Edit. Talleres Gráficos de México, SEGOB, México. (Derogado)
2. Código Fiscal de la Federación, D. O. F., 31 de diciembre de 1981, Talleres Gráficos de México, SEGOB, México.

3. Decreto para el Fomento y Operación de la Industria maquiladora de exportación, D. O. F. 15 de agosto de 1983, Edit. Talleres Gráficos de México, SEGOB, y sus ocho modificaciones publicadas entre 1989 y 2003.
4. Decreto para el fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación, D. O. F., 1 de noviembre de 2006, Edit. Talleres Gráficos de México, SEGOB, México y su posterior modificación.
5. Decreto por el que se establece el esquema arancelario de transición al régimen comercial general del país para la industria, construcción, pesca y talleres de reparación y mantenimiento ubicados en la región fronteriza, D. O. F., Viernes 24 de diciembre de 1993, Edit. Talleres Gráficos de México, SEGOB, México.
6. Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, D. O. F., 2 de agosto de 2002, Edit. Talleres Gráficos de México, SEGOB, México y sus posteriores modificaciones.
7. Decreto por el que se establecen Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación, D. O. F. 3 de mayo de 1990, Edit. Talleres Gráficos de México, SEGOB, México. (Derogado)
8. Decreto que promueve la creación de empresas comercializadoras de insumos para la industria maquiladora de exportación, D. O. F., 3 de agosto de 1994, Edit. Talleres Gráficos de México, SEGOB, México.
9. Ley Aduanera, D.O.F., 15 de diciembre de 1995, Talleres Gráficos de México, SEGOB, México.
10. Ley de Comercio Exterior, D.O.F., 27 de julio de 1993, Talleres Gráficos de México, SEGOB, México última reforma el 24 de enero de 2006.
11. Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, D.O.F, 18 de junio de 2007, Talleres Gráficos de México, SEGOB, México.
12. Ley del Impuesto al Valor Agregado, D.O.F., 29 de diciembre de 1978, Talleres Gráficos de México, SEGOB, México, última reforma publicada el 18 de junio de 2006.
13. Ley del Impuesto sobre la Renta, D.O.F., 1 de enero de 2002, Talleres Gráficos de México, SEGOB, México, última reforma publicada el 4 de junio de 2009.

14. Ley Federal de Derechos, D.O.F., 31 de diciembre de 1981, Talleres Gráficos de México, SEGOB, México, última modificación publicada el 5 de junio de 2009.
15. Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, D.O.F., 30 de diciembre de 1993, Talleres Gráficos de México, SEGOB, México, última reforma publicada el 29 de diciembre de 2000.
16. Reglamento de la Ley Aduanera, D.O.F., 6 de junio de 1996, Talleres Gráficos de México, SEGOB, México, 1996.
17. Reglamento del párrafo tercero del Artículo 321 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos para el Fomento de la Industria Maquiladora, D.O.F., 27 de octubre de 1977, Talleres Gráficos de México, SEGOB, México, 1977, (Derogado)
18. Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Texto Oficial, Art. 302, Sección B. Aranceles, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), Edit. Miguel Ángel Porrúa, 1ra. Edic., México, 1993.