



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

**CENTRO DE EDUCACIÓN CONTINUA Y VINCULACIÓN
SEMINARIO DE TITULACIÓN EN ECONOMÍA PÚBLICA**

**LOS PROGRAMAS DE FOMENTO A LA EXPORTACIÓN,
SUS EFECTOS EN EL AUGE Y EN LA CRISIS
DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACIÓN
EN EL FINAL DEL SIGLO XX Y PRINCIPIO DEL SIGLO XXI**

E N S A Y O

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN ECONOMÍA

P R E S E N T A:

RAFAEL JIMÉNEZ ROMERO



ASESOR DE ENSAYO:
MTRO. SERGIO JAVIER MERAZ MARTÍNEZ

MÉXICO, D.F. SEPTIEMBRE DE 2012



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.

INDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO I	
1.- Participación del Estado en la Economía.	
1.1 Funciones del Estado en la Economía	7
1.1.1 Establecimiento de un Marco Jurídico. Función Legislativa.....	8
1.1.2 Función Productiva del Sector Público.....	8
1.1.3 Función de Regulación y Subvención de la Economía.....	9
1.1.4 Función del Gasto Público	9
1.1.5 Función de Redistribución.....	10
1.2 El Fomento a las Exportaciones por el Gobierno Mexicano.....	11
1.2.1 La Promoción de las Exportaciones. Punto de partida. 1970 a 1982. ...	11
1.2.2 La Apertura del Comercio Exterior. Modelo Neoliberal. 1982 a 2000....	15
1.2.3 Comercio Exterior en los Gobiernos Panistas. 2000 a 2011.....	24
CAPITULO II	
2.- Marco Jurídico de los Programas de Fomento a la Exportación.	
2.1 Marco Jurídico de la Constitución para las Funciones del Estado.....	31
2.2 Legislación Federal relacionada con el Comercio Exterior.....	33
2.2.1 Ley de Comercio Exterior	33
2.2.2 Ley Aduanera.....	35
2.2.3 Ley del Impuesto General de Importación y de Exportación.....	37
2.3 Programas de Fomento a la Exportación. Descripción y Fundamento Legal...	38
2.3.1 Programa de la Industria Maquiladora de Exportación (Programa de MAQUILA.....	39
2.3.2 Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX)	41
2.3.3 Programa de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX).....	43
2.3.4 Programa de Empresas Certificadas (ECEX).....	48
2.3.5 Programa para el fomento Operación de las empresas Altamente Exportadoras (ALTEX).....	49
2.3.6 Programa de Devolución de Impuestos (DRAW BACK).....	50
2.3.7 Programas de Promoción Sectorial (PROSEC).....	52
2.3.8 Regla 8ª de las Complementarias de la LIGIE.....	53
CAPITULO III	
3.- La Industria Maquiladora de Exportación	
3.1 La Internacionalización del Capital y el surgimiento de la IM.....	55
3.2 La Industria Maquiladora en México.....	59
3.2.1 Antecedentes y Surgimiento de la IME.....	59

3.2.2	Clasificación de las empresas de la IME.....	62
3.2.3	Evolución y Auge de la IME en la década de los 90's	64
3.2.4	Crisis de la Industria Maquiladora de Exportación	71
3.2.5	Factores de la Crisis de la Industria Maquiladora de Exportación.....	76
3.2.5.1	Dependencia ante los ciclos de la economía de E. U.....	77
3.2.5.2	Competencia Internacional por las inversiones.....	79
3.2.5.3	Artículo 303 del Tratado del TLCAN.....	81
3.2.5.4	Sobrevaluación del tipo de cambio.....	82
3.2.5.5	Escasa integración de la IME en la industria nacional.....	84
3.2.5.6	Desfase en la infraestructura de las aduanas.....	85
3.2.5.7	Inseguridad Pública en localidades y carreteras.....	86
3.2.5.8	Acciones del gobierno como factor de crisis.....	87
3.2.6	En 2008 ¿nueva crisis de la industria maquiladora?.....	88

CAPÍTULO IV

4.- Conclusiones y Propuestas

4.1	Conclusiones.....	91
4.2	Propuestas.....	93
	Bibliografía.....	96

INTRODUCCION

El presente trabajo abarca coberturas específicas sobre la conducta y tendencias de la industria maquiladora de exportación a partir de la creación y la aplicación de los diversos programas de fomento a la exportación del gobierno mexicano, este ensayo al tiempo que resuelve algunas interrogantes, da pauta a otros cuestionamientos acerca de la diversidad de escenarios en que se desenvuelve la maquila, en este sentido, abre perspectivas de continuidad en la investigación sobre el tema.

El interés del autor sobre esta temática deriva de su experiencia laboral de más de veinte años en el área del comercio exterior en una empresa de la industria maquiladora, lo que le permite estar familiarizado con el contenido y el ejercicio de los programas de gobierno, así como con las entrañas de las relaciones con las dependencias públicas relacionadas con este tipo de industria.

Por este ensayo se pretende demostrar que los programas de gobierno de fomento a las exportaciones, si bien han jugado un papel fundamental en la conformación y consolidación de la IME (Industria Maquiladora de Exportación) en la década de los noventas, también han sido insuficientes, por si mismos, para sostener el continuo crecimiento de la referida industria y su aplicación ha dejado de ser factor protagónico para la conservación de las ventajas y niveles de competitividad internacional, lo que se ha manifestado en resultados poco significativos, afectando los índices de crecimiento de la industria manufacturera y de desarrollo del país en el contexto del inicio de milenio.

En el punto de partida del capítulo primero, se toma posición a favor de una mayor participación del estado en el quehacer político y económico mundial, se afirma que el estado debe seguir siendo artífice y conductor de las economías de los países, de hecho es una condición "sine qua non" puede darse la existencia y desarrollo de las naciones. Justamente del ejercicio de las funciones directivas y administrativas del estado se deriva la faceta de creación de leyes y la de instrumentar la planificación, actividades que como caudal fluyen en la generación de programas de fomento y de sus beneficios que permean a los diversos sectores productivos en abono del desarrollo del país. Tal es el marco conceptual de los

programas de gobierno, que se complementa también con el contexto histórico, en el que el estado apuesta por la política exportadora y que son las circunstancias específicas en que aparecen los programas de fomento a las exportaciones, desde el sexenio de Luis Echeverría hasta el de Felipe Calderón.

En el capítulo segundo se describen cada uno de los programas de fomento a la exportación, anotando sus beneficios, y al mismo tiempo, referidos a su fundamento legal que da lugar a su existencia y ejecución. Se inicia con las funciones y políticas del estado en relación con el comercio exterior, que legalmente se fundan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley de Comercio Exterior, en la Ley Aduanera y en la Ley del Impuesto General de Importación y Exportación. Luego en otro apartado se desglosan cada uno de los programas: Programa de MAQUILA, Programa PITEX, Programa IMMEX, Programa ECEX, Programa ALTEX, Programa DRAW BACK, Programa PROSEC y la REGLA 8ª de las Complementarias de la LIGIE (Ley del Impuesto General de Importación y Exportación), haciendo alusión a los decretos específicos que les dieron vida. De esa manera se da el contexto jurídico que sirve de marco a los programas de fomento a la exportación.

El desarrollo del tema del ensayo, que tiene que ver con la relación de los programas de fomento y sus efectos en la industria maquiladora de exportación, se presenta en el tercer capítulo, partiendo de lo general a lo particular, del contexto internacional y del surgimiento de la maquila en el mundo, a los antecedentes y generación de esta industria en nuestro país. Se trata de observar cuál es la cosecha que se ha podido levantar, de constatar si la semilla sembrada ha sido fértil, en otras palabras, se revisa y se analiza la evolución, las tendencias y los resultados de los programas de gobierno referidos al fomento de las exportaciones en la industria maquiladora, en los años de 1990 al 2011 y se intentará descubrir cual es el impacto de los programas de fomento en la IME, tanto en el auge como en la crisis. Así se presentan los datos que nos hablan del auge de esta industria, de los mayores picos de incremento en las variables relacionadas con esta industria, específicamente en la década final del milenio.

De la misma manera y con mayor descripción se presenta la otra cara de la

moneda, en la última parte del capítulo se aborda la situación de crisis de esta industria, que se da al principio del milenio (2001-2003), es decir no sólo hay estancamiento de las variables, sino decremento, en términos de establecimientos, empleo y exportaciones, por eso se habla de crisis de las maquiladoras, y en la que su etiología es multifactorial, en las que cada factor tiene su influencia y acción: generan, alimentan y fomentan tal situación, factores tan diversos, tanto internacionales como nacionales, entre los que se señalan: la dependencia ante los ciclos de la economía de Estados Unidos, la pérdida de la competitividad en contraste con el avance de las economías de otros países, la aplicación del artículo 303 del TLCAN, la sobrevaluación del tipo de cambio, la escasa integración de la IME en la industria nacional, el desfase en la infraestructura de las aduanas, la inseguridad pública en localidades y carreteras y por último el rol del gobierno como desincentivador de la industria a partir de cargas regulatorias, de los constantes y exagerados cambios en la operación de la industria así como los destellos de una política de persecución e intimidación fiscal contra todo tipo de empresas y especialmente contra las de la Industria Maquiladora por parte de algunas dependencias públicas, todos ellos como factores de crisis en una relación dialéctica, explican el origen, el desarrollo y el rumbo de la crisis de la industria maquiladora en el país. Se termina este capítulo con una invitación a seguir investigando el tema a partir de la información estadística de los recientes últimos años posteriores a la crisis.

Al final del ensayo se pone a consideración de los interesados en el tema, una estrategia en la que se conjugan una serie de propuestas sencillas y concretas, encaminadas y en orden a eliminar los obstáculos nacionales que alimentaron la crisis y paralelamente para conservar e incrementar las ventajas competitivas de la industria maquiladora de exportación en México.

CAPITULO 1

1. Participación del Estado en la Economía.

En el contexto de la globalización económica de inicio de este siglo XXI se están generando diversas y múltiples modificaciones en las estructuras de los gobiernos de muchos países, al mismo tiempo que la extinción se da el surgimiento de nuevas formas de relaciones entre el Estado y la sociedad civil y en esta dinámica emergen redefiniciones y reformulaciones sobre el papel del Estado en la economía.

El cuestionamiento sobre si el Estado debe participar en la economía a devenido en pregunta ociosa superada por la misma realidad histórica, la tarea más bien se centra ahora en encontrar respuesta, a pesar del histórico flujo Heraclitiano, a las interrogantes acerca de los campos y de los niveles de la intervención del Estado en las actividades económicas. Esta discusión se extiende a varios aspectos, desde la naturaleza del Estado, la delimitación de los campos específicos de su intervención en la economía, hasta la concretización de parámetros que permitan la valoración de los objetivos y resultados de esa participación.

Para el objetivo de nuestro ensayo y con la idea de sentar la base conceptual sobre la que se manejan algunos de los programas económicos mexicanos analizados en este trabajo se determina una clasificación, que siendo breve es suficiente, para distinguir cada vertiente de las funciones del Estado en la economía.

1.1 Funciones del Estado en la Economía.

La manera en que interviene el Estado en la economía se da de diversas formas, una clasificación básica es el papel de Estado productor y el Estado directivo. **La función productiva** tiene que ver con la participación del estado como productor o distribuidor de bienes y servicios para la sociedad creando valor en forma directa; la **función directiva** se refiere a su papel como administrador y creador de leyes, escogiendo instrumentos propios para conseguir sus metas económicas: desarrollo, estabilidad, empleo, por lo mismo elabora planes y programas tanto generales como sectoriales; para el logro de todas sus funciones y actividades tiene que proveerse de recursos, de ahí que establezca impuestos, que de acuerdo a su incidencia y a su cobertura, sean estos directos o al consumo incide en la actividad económica,

además genera indirectamente valor con: los subsidios, los créditos que otorga, proveyendo de estructura básica, invirtiendo ó dando normas que favorezcan la inversión y además promoviendo las exportaciones. Como complemento de la anterior clasificación se hará uso del esquema de Stiglitz¹ quien señala que las funciones del estado se relacionan según el tipo de actividad esencial: **producción, regulación, gasto y redistribución**, que tienen su base sobre la actividad fundamental que es el **establecimiento jurídico** que enmarca a las primeras.

1.1.1 Establecimiento de un marco jurídico. Función Legislativa.

Por esta función el Estado ofrece el marco regulatorio en donde los individuos, las empresas y demás sujetos de la economía realizan sus transacciones económicas. El estado crea instituciones encargadas de formular leyes que definan los derechos de propiedad, de cuidar que se cumplan todo tipo de contratos, de ofrecer las normas necesarias para la convivencia social, de velar por el cumplimiento de las mismas, de fiscalizar a los individuos y sancionar el incumplimiento, brindar seguridad y protección y administrar la justicia. Crea todo el andamiaje jurídico que sostendrá cada actividad del estado mediante leyes particulares, planes y programas que son la estructura sobre la que se desarrollan las instituciones estatales. En este rubro se sitúa también la creación de sistemas completos de información para toda la sociedad.

1.1.2 Función Productiva del sector público.

El Estado produce directamente bienes y servicios más o menos de forma similar que las empresas privadas, entre otros bienes y servicios se nombran: agua, electricidad, transporte, impresión de dinero, correos, recolección de basura, educación, salud, recreación, radio y televisión, defensa nacional y seguridad pública, así mismo todas las instituciones de las administraciones de gobierno federal, estatal y municipal que ofrecen algún servicio a la sociedad civil. Sobre este punto cabe señalar que se presentan discusiones acerca de las fronteras entre los

¹ Stiglitz, Joseph E. La Economía del Sector Público, Antonio Bosch editor, Barcelona, 2000, pp. 36-44.

campos de la producción del sector privado y del sector público que pueden cambiar con el paso del tiempo como es el caso del sistema bancario en México. Habría que señalar que se dan procesos como la nacionalización que es el movimiento de convertir empresas privadas en empresas públicas y a la inversa, la privatización que consiste en convertir las empresas públicas en privadas.

1.1.3 Función de Regulación y Subvención de la economía.

La función de regulación se refiere tanto a determinar reglas generales para actividades económicas como también reglamentaciones para sectores específicos que el Estado formula para protección de los trabajadores, consumidores y medio ambiente contra las prácticas anticompetitivas. Cuando el estado entra en un proceso de reducir el grado de regulaciones se le ha denominado liberalización.

Por medio de subvenciones, impuestos y regulaciones el Estado influye en las decisiones de los productores privados. Las subvenciones pueden ser directas, cuando el apoyo se da por medio de apoyos monetarios a las empresas, ramas o sectores de la economía. Otras son las indirectas que se dan a través del sistema tributario, ya sea por medio de deducciones de impuestos (gasto fiscal), o bien por medio de cuotas o aranceles a la importación apoyando o protegiendo a las productores nacionales. El crédito oficial es una forma más de subvención, sobre todo cuando el tipo de interés es inferior al del mercado, influye porque permite que los sectores subvencionados disminuyan sus costos.

1.1.4 Función del Gasto Público.

A través de políticas de Estado, se determinan las prioridades estratégicas de la nación y se determinan las áreas importantes en donde se deben invertir los recursos comunes de los ciudadanos. El estado compra bienes y servicios tanto al sector privado como a otros países, citando por ejemplo el financiamiento de las fuerzas armadas, la policía y las entidades dedicadas a la protección ciudadana en general así como el sostenimiento de los órganos de Justicia. Una parte del gasto que es muy importante es el de la Educación, que aunque esta función no siendo necesariamente pública, los gobiernos generalmente utilizan parte de sus

presupuestos en la financiación de la educación de sus ciudadanos. Otro rubro es la infraestructura básica y el manejo del sector energético, en general las naciones fijan estándares y políticas encaminadas a garantizar el desempeño económico mediante la facilitación de infraestructura y energía a las empresas y a los ciudadanos. Por último un sector sobre el que se destinan gran porcentaje del gasto público es el de la burocracia que permite el desarrollo de todas las actividades de los gobiernos.

1.1.5 Función de Redistribución.

Por medio de esta función las políticas de Estado buscan compensar las desigualdades que provoca el mismo mercado en la distribución del ingreso, es decir se dan transferencias de dinero de unas personas a otras, éstas se distinguen del gasto, del párrafo anterior, en que no son simplemente cambios en el derecho individual de consumir ciertos bienes, las transferencias afectan la forma en que se reparte el ingreso total de la sociedad entre sus miembros, sin afectar a la cantidad total de bienes privados de que puedan disfrutar. Hay dos clases de programas para esta función, los programas de asistencia social para personas suficientemente pobres que reúnen los requisitos exigidos, en los que puede ser de apoyo en efectivo, por ejemplo la ayuda para las personas de la tercera edad, o bien la ayuda en especie que apoyan el pago de ciertos bienes o servicios; y los otros programas que son lo de asistencia en seguridad social que proporciona prestaciones para jubilados, incapacitados, desempleados y enfermos. También aquí habría que hacer una distinción entre la seguridad social y la asistencia social, en la primera los derechos nacen de sus cotizaciones, siendo como prima de seguro y con un matiz de actividad productiva del estado, mientras que los programas de asistencia en la seguridad social son claramente distributivos. El Estado logra efectos redistributivos también a través de los efectos indirectos del sistema tributario y de otros programas públicos vía deducciones y descuentos.

Una vez planteada la clasificación de las funciones del estado, es necesario ver cuál es la función en la que se enmarcan los programas del estado para el fomento de las exportaciones.

1.2. El Fomento a las Exportaciones por el Gobierno Mexicano.

Dentro de la función directiva-administrativa del Estado es en donde se destaca el establecimiento de políticas que permitirían el desarrollo económico del país, de programas que favorecerían el incremento del ingreso de divisas al país como a los factores y al mismo tiempo el fomento del empleo. En esta perspectiva se sitúan los programas de exportación del gobierno de México.

El objetivo de la siguiente parte del ensayo es mostrar brevemente el contexto en el que aparecen los programas de exportación, el marco de las políticas económicas en el que se desarrollan y en algunos casos a que situación problemática concreta responden y cuál su objetivo dentro de cada sexenio de gobierno.

1.2.1. La Promoción de las Exportaciones. Punto de partida.1970 a 1982.

Después de 3 décadas de proteccionismo a ultranza, 1940-1970, período en el que se determina como base del crecimiento al mercado interno mediante la sustitución de importaciones, en el esquema del modelo de desarrollo estabilizador que se agotaba, el fomento a las exportaciones se presenta como una primera y verdadera alternativa y se inicia en la década de los 70's., de tal manera que puede hablarse ya de una política institucional para favorecer las exportaciones en el **sexenio de Luis Echeverría Álvarez**, es pues cuando surge la política exportadora, fundamentada en el "modelo de desarrollo compartido".

En este sexenio, el 17 de marzo de 1971 en el DOF, se reglamenta el **párrafo tercero del artículo 321 del Código Aduanero**, con las primeras disposiciones para impulsar a las empresas maquiladoras. Luego en el mismo año surge el **Programa de Desarrollo de la Franja Fronteriza Norte y de las Zonas y Parámetros Libres**, que es la base en donde se comienza a definir jurídicamente a la industria maquiladora. En el año 1975, aparece el **Programa de Comercialización Fronteriza** que representó el primer esquema de participación formal de México en la subcontratación internacional.

En la alborada de esta estrategia de política exportadora se comienzan a definir otras acciones complementarias: a) ofrecer incentivos fiscales (los llamados

Certificados de Devolución de Impuestos) a las empresas exportadoras; b) importación de insumos exentos de cargas fiscales; c) otorgamiento de créditos preferenciales a través del Fideicomiso de Fomento a las Exportaciones, (**FOMEX**), d) financiamiento blando de inversiones orientadas a las exportaciones y la sustitución eficiente de importaciones, a través del **FONEI** (Fondo de Equipamiento Industrial); e) la promoción de las exportaciones mediante la creación del Instituto Mexicano de Comercio Exterior, (**IMCE**), y f) concesión de créditos blandos por parte de la banca de desarrollo, principalmente NAFINSA y BANXICO.²

Cuadro 1.
Evolución de las principales Variables Macroeconómicas de la Economía Mexicana, 1970-1976.

Año	PIB Anual %	INPC %	Tipo de Cambio	Export. Total a/	Variac. Anual %	Import. Total a/	Variac. Anual %	Balanza Comercial a/	Cuenta Corriente B. de P. a/	Cuenta de Capital B. de P. a/	Inversión Extranj. Directa a/
1970	7.7	4.8	12.5	1,373	-	2,461	-	-1,088	-909	460	197
1971	3.7	5.5	12.5	1,363	-0.7	2,254	-8.4	-891	-703	669	191
1972	7.5	4.9	12.5	1,665	22.2	2,718	20.6	-1,053	-789	807	190
1973	7.6	21.3	12.5	2,063	23.9	3,813	40.3	-1,750	-1,233	1,676	287
1974	5.9	20.6	12.5	2,850	38.1	6,057	58.9	-3,207	-3,769	2,731	362
1975	4.1	11.3	12.5	2,861	0.4	6,580	8.6	-3,719	3,693	4,318	295
1976	7.5	27.2	15.7	3,316	15.9	6,030	-8.4	-2,714	3,069	5,202	299

Fuente: Elaboración propia. Banco de México, Informe Anual, años anotados.

a/ Millones de US dólares.

Como puede verse en el cuadro 1, la economía en el sexenio de Echeverría crece a muy buen ritmo, en promedio 6% anual; la tasa inflacionaria empieza a incrementarse en un promedio de 15%; el tipo de cambio en el sexenio pasa de 12.5 por dólar en 1971 a 15.7 al final del período sexenal; la IED se acelera a mediados del sexenio con una variación anual de hasta el 50% en 1973; en este contexto las exportaciones del país crecen un 143%, pues de 1,363 millones de dólares en 1971 pasan a 3,316 al final del sexenio; mientras que las importaciones se incrementan en un 168% en el sexenio; de allí que la balanza comercial todos los años fuera deficitaria. De cualquier forma es un hecho que la estrategia de fomentar las exportaciones resulta exitosa porque ya para el cuarto año del sexenio las

² Sánchez Barajas, Gerardo, Las micro y pequeñas empresas mexicanas ante la crisis del paradigma económico de 2009, www.eumed.net/libros/2009a/524/pp.32-33.

exportaciones habían crecido más del 100%. al mismo tiempo que incrementan su participación en el PIB.

Pero luego viene la recesión internacional surgida a causa de la crisis petrolera (OPEP) y la crisis monetaria (abandono del patrón oro como referencia cambiaria), al tiempo que se da la sobrevaluación del peso, el exorbitante gasto público que genera tremenda inflación, todo lo que influye como factores en el estancamiento de las exportaciones a partir de 1975.

El sexenio termina casi en caos, con enfrentamiento con la iniciativa privada, inflación acumulada de casi 100 por ciento, salida de capitales, deuda externa del sector público que al inicio del sexenio era del orden de los 6,091 millones de dólares había crecido 140 por ciento hasta alcanzar la cifra de 14, 600 millones de dólares.³

Con **José López Portillo** en la presidencia, comienza el auge petrolero que favorecería las expectativas y contribuiría a la recuperación de la confianza en las posibilidades de crecimiento del país en el futuro, el incremento de las divisas disponibles permitiría la recuperación económica, la disposición y venta del petróleo así como el incremento de precios de algunos productos primario hace que las exportaciones tengan un importante crecimiento del 252% pasando de 8,804 a 21,230 millones de dólares en 1982. (Cuadro 2)

“Cabe destacar la labor que el gobierno ha realizado para reducir el número de las restricciones cuantitativas a la importación, sustituyéndolas por aranceles adecuados”.⁴ En cuanto al comercio exterior, dice Sánchez Barajas “...en la gestión del Presidente José López Portillo, se pugnó por consolidar la política antes descrita incorporándole algunos otros instrumentos de política comercial, entre los que destaca la reducción en los aranceles de importación. Esta idea se apoyaba en la creciente disponibilidad de divisas provenientes de las exportaciones de hidrocarburos y tenía el propósito de incrementar la eficiencia de la industria y, por consiguiente, la competitividad de los productos manufacturados.”⁵

³ Gurría José Angel, La política de la Deuda Externa. FCE. México. 1993. p. 230.

⁴ Banxico. Informe Anual 1976. p.20

⁵ Sánchez Barajas. Op. Cit. p.33.

Cuadro 2.**La Economía Mexicana en la administración "de la abundancia".1977-1982.**

Año	PIB Anual %	INPC %	Tipo de Cambio	Export. Total a/	Variac. Anual %	Import. Total a/	Varia. Anual %	Balanza Comercial a/	Cuenta Corriente B.de P. a/	Cuenta de Capital B.de P. a/	Inversión Extranj. Directa a/
1977	3.4	20.7	22.7	8,404	153.4	5,890	-2.3	2,514	-1,596	228	327
1978	8.2	16.2	22.8	6,063	-27.9	7,918	-8.4	-1,855	-2,693	3,145	385
1979	9.2	20.0	22.8	8,818	45.4	11,980	51.3	-3,162	-4,871	4,521	782
1980	8.3	29.9	23.0	15,308	73.6	18,486	54.3	-3,178	-6,761	9,799	1,071
1981	7.9	28.7	24.5	19,420	26.9	23,930	29.4	-4,510	-12,544	21,860	1,189
1982	-0.5	98.8	57.2	21,230	9.3	14,437	-39.7	6,793	-4,879	10,361	709

Fuente: Elaboración propia. Banco de México, Informe Anual, años anotados.

a/ Millones de US dólares.

En el sexenio de López Portillo, como se puede ver en el cuadro 2, se dieron las tasas de mayor crecimiento en la economía, toda vez que en los años de 1978 a 1981 el PIB muestra un incremento del 8 al 9%, y a pesar de que el último año se retrocede en el ritmo, el promedio anual es del 6% anual; la tasa inflacionaria se desboca con un 400% en lo que fue el sexenio; el tipo de cambio pasa de 12.5 pesos por dólar a 15.7 al final del período sexenal; la IED sube de 228 millones de dólares en 1977 a 1,189 en el 1981 aunque en 1982 queda en 709 millones de dólares; en esas circunstancias las exportaciones del país crecen un 152%, pues de 8,404 millones de dólares en 1977 pasan a 21,230 al terminar el sexenio; mientras que las importaciones se incrementen un 301% de 1977 a 1981; por lo mismo también en este sexenio tanto la balanza comercial como la cuenta corriente de la balanza de pagos fueron deficitarias.

“Con el propósito de disminuir el deterioro de la balanza de pagos, en 1981 se revisó la política dirigida a reducir las barreras de protección comercial. A mediados de ese año se introdujo de nuevo, para un importante grupo de productos, el mecanismo de permiso previo. Se estima que ahora alrededor del 80 por ciento de la importación de mercancías se encuentra sujeta al régimen de permiso previo. Simultáneamente se realizaron algunos aumentos de aranceles. Se espera que con

estas medidas se compensará en alguna forma la influencia de las políticas recesivas adoptadas por los países industrializados.”⁶

1.2.2 La Apertura del Comercio Exterior. Modelo Neoliberal. 1982-2000.

Miguel de la Madrid (1982 a 1988). En su toma de posesión como presidente presenta el **Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE)** y, algunos meses después, en mayo de 1983, presenta también el **Plan Nacional de Desarrollo (PND)**. Ambos constituyeron la primera fase, entre 1983 y 1985, del proyecto restaurador de la economía.

Sin embargo es con base en el diagnóstico del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional que el estado mexicano hace frente al conjunto de problemas asociados con la crisis de 1982: las fuertes dificultades financieras por la caída de los precios del petróleo (junio de 1981) y el aumento de la deuda externa; con políticas que buscaran un cambio estructural diseñado para inducir un desarrollo orientado al exterior: se buscaba el crecimiento en las exportaciones no petroleras y en el ahorro interno en mucha mayor medida que en el pasado, también la reducción de la participación estatal, de la regulación gubernamental y ciertos subsidios y por ende un sector privado como actor principal de la actividad económica.

La parte más importante de la estrategia gubernamental fue el proceso de apertura comercial, se pretende cambiar de fondo la composición y desempeño del aparato productivo. Se inicia una etapa que por sus características se apega al modelo Neoliberal.

El otro instrumento, junto con el Plan Nacional de Desarrollo, en relación a la apertura al comercio exterior es el **Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PRONAFICE)** que sale a la luz pública en agosto de 1984, con tres puntos específicos: a) Protección y promoción del comercio exterior; b) promoción de la industria y, c) su regulación correspondiente. Así se busca disminuir el proteccionismo al cambiar los permisos previos para la importación por aranceles o tarifas.

⁶ Banxico. Op. cit. p.33

Por otra parte surge en abril de 1985 el **Programa de Fomento Integral de las Exportaciones Mexicanas (PROFLEX)**. Según el programa se pretende organizar toda la oferta de exportación, se busca variedad diversa de mercados, se ofrecen apoyos de las dependencias de gobierno y asesoría y apoyo financiero para fomentar la producción, y toda la serie de acciones que vienen desde 1970 en las que participan instituciones como el SECOFI, SHCP, IMCE, el BANCOMEXT y FOMEX, igual se sigue hablando de simplificación administrativa, del sistema de ventanilla única.⁷ Que por cierto después de 25 años recién se pone en marcha en junio del 2012. Lo nuevo es el tratamiento fiscal tanto a las exportaciones como a las importaciones, a las importaciones temporales y la devolución de impuestos, CEDIS (Certificado de Devolución de Impuestos) sólo a las importaciones. Sobre las exportaciones se eliminan los CEDIS, devolución de IVA a las empresas de comercio exterior, deducción de gastos por viajes al exterior, etc. Posteriormente estos beneficios se conjugarían con los programas de fomento a la exportación como el de **Maquila y el de Devolución de Impuestos**.

El **Programa de Maquila** nace el 15 de agosto de 1983 en el DOF, por parte de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, mediante el **Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación**, base documental sobre la que se promocionaría y desarrollaría un parte muy importante del comercio exterior del país. También en este sexenio surge el **Programa de Devolución de Impuestos (Draw Back)**, en el DOF del 24 de abril de 1985, mediante el **DECRETO que establece la Devolución de los Impuestos de Importación a la Exportación**, estos dos programas se describirán más adelante junto con otros programas de fomento a las exportaciones. Es de destacarse que el 13 de enero de 1986 se publica la **Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución**, que es el antecedente documental más cercano a lo que sería la Ley de Comercio Exterior.

En lo que refiere al crecimiento de la economía en la administración con De la Madrid fue de 1.7% en promedio, tremendamente bajo en comparación con los dos sexenios anteriores, en lo que tuvo que ver el acontecimiento del temblor de 1985,

⁷ Nacional Financiera, S.A. El Mercado de Valores, 15 de mayo de 1985, p.122.

que desactivó la dinámica de crecimiento con un -4.0, en que la inflación de 1985 pasa de 63.7 a 105.7 en 1986; en cuanto al tipo de cambio se ve afectado de tal forma que si en 1983 se pagaban 150.3 pesos por dólar para 1988 el cambio es de 2,289 pesos; las exportaciones permanecieron estancadas pues el rango de incremento y decremento se sitúa en una banda del 15%, excepto en 1986 que sufre una caída del 26%; en cuanto a las importaciones tuvieron un gran incremento del 121%, pues de 8,551 millones de dólares en 1983 pasan a 18,898 millones de dólares en 1988; de cualquier forma las exportaciones siempre fueron mayores a la importaciones lo que permite que la balanza comercial fuera siempre superavitaria; la IED si tuvo un importante crecimiento del 463% durante el sexenio.(Cuadro 3). La promoción de las exportaciones en el sexenio se hace con el peso devaluado, lo que facilitó la importación de insumos y de bienes de capital para empresas exportadoras. Así se enfrentaba el sesgo anti-exportador implícito en la política proteccionista previa a 1983.

Cuadro 3.
Evolución de Variables Macroeconómicas en el modelo de Economía Liberal.1983-1988.

Año	PIB Anual %	INPC %	Tipo de Cambio	Export. Total a/	Variac. Anual %	Import. Total a/	Variac. Anual %	Balanza Comerc. a/	Cuenta Corriente B.de P. a/	Cuenta de Capital B.de P. a/	Inversión Extranj. Directa a/
1983	5.3	80.8	150.3	22,312	5.1	8,551	- 40.8	13,761	5,324	-1,106	461
1984	3.5	59.2	185.2	24,196	8.4	11,254	31.6	12,942	4,239	39	391
1985	2.7	63.7	310.3	21,664	- 10.5	13,212	17.4	8,452	1,237	-1,257	491
1986	-4.0	105.7	637.9	16,031	- 26.0	11,432	- 13.5	4,599	-1,673	1,837	1,522
1987	1.4	159.2	1405.8	20,656	28.9	12,223	6.9	8,433	3,967	-576	3,248
1988	1.1	51.7	2289.6	20,565	-0.4	18,898	54.6	1,667	-2,443	-1,448	2,595

Fuente: Elaboración propia. Banco de México, Informe Anual, años anotados.

a/ Millones de US dólares.

Simultáneamente se da la caída de los salarios reales, la contracción del mercado interno y la política de liberalización comercial, que toma velocidad a partir de 1985, pues es a partir de julio que se acelera la apertura al comercio exterior vía la desgravación a las importaciones. En dos años y medio se pasa de un régimen de altas tasas de aranceles y de importaciones sujetas a permiso previo, a aranceles

reducidos al 20% en promedio y los permisos previos se convierten en la excepción a la regla.

En 1986 México ingresa al **Acuerdo General de Aranceles y Comercio, (GATT)** lo cual permite que el país fuera miembro permanente de las negociaciones comerciales multilaterales, en este ámbito podría competir más eficazmente contra el contexto de las medidas y prácticas proteccionistas o de comercio desleal, de tal manera que México se acoplaba al sistema mundial en donde la apertura y el libre comercio eran las características de las relaciones comerciales internacionales.

De enero a diciembre de 1987, la moneda mexicana había perdido el 192% de su valor tras sucesivas depreciaciones y la inflación para los doce meses registra la tasa del 160% (Cuadro 3). Ante tales acontecimientos el 15 de diciembre de 1987 de la Madrid suscribió el **Pacto de Solidaridad Económica (PSE)** con los actores sociales para lograr consenso en las medidas de contingencia antiinflacionaria, con este Pacto de Solidaridad se termina simbólicamente el proceso de transición en México del pensamiento económico dominante que orienta la estrategia de crecimiento del país y su política económica.

Período 1988-1994. Carlos Salinas de Gortari al enfrentar los enormes problemas que le dejaba el final del sexenio anterior, en uno de sus primeros actos de gobierno pone en marcha el **Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)** con el objetivo de “intensificar las acciones para corregir los desequilibrios macroeconómicos, combatir la inflación y promover el crecimiento, y enfrentar las causas de la pobreza”⁸

A pesar del PRONASOL, el sexenio de Salinas es neoliberalismo, aunque él insista en llamarlo “liberalismo social”, esto lo muestran las políticas implementadas en su período: continuación de la apertura de la economía, persiste la disminución de aranceles, pasaron de ser el 100% en 1982 a sólo el 11%- en 1991, además las regulaciones a la inversión extranjera fueron aminoradas; privatización de paraestatales: mientras que en 1982 había mil 115 paraestatales en mayo de 1992 la

⁸ Villareal, René, Liberalismo Social y Reforma del Estado, México en la era del Capitalismo Posmoderno, FCE, México, 1993, p.16.

cantidad se reduce a 223; desregulación financiera y de servicios; incremento en las tarifas públicas; reducción del aparato estatal y del gasto público: el cual se reduce en un 30% con relación a 1987 y además más de 13 mil plazas de empleos de gobierno fueron eliminadas y se inicia el programa de retiros voluntarios; contención salarial, legislación favorable al libre mercado y a la apertura, desaparición de subsidios a productores, eliminación de precios de garantía para los agricultores, etc.⁹

Ante la crisis recurrente de cada fin de sexenio Salinas aplica una política de estabilización por medio de los “pactos económicos”, en el caso del PSE continuándolo a través de su mandato (**Pacto de Solidaridad Económica**, que venía desde 1987; luego aparece el **Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico**, en cinco fases desde enero de 1989 a diciembre de 1992; y al final el **Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo**). Estos pactos tienen cierto éxito en el control de la inflación, pues de 159% en 1987 se reduce a 7% en 1994. (Cuadros 3 y 4)

En este contexto se da la reforma monetaria que por decreto presidencial se pone en vigor a partir del primer día de 1993 por el cual se suprimen tres ceros a los billetes y monedas metálicas con el fin de favorecer el manejo del circulante monetario.

Cuadro 4.
Evolución de las Variables Macroeconómicas en el modelo de Economía Liberal. 1989-1994.

Año	PIB Anual %	INPC %	Tipo de Cambio	Export. Total a/	Variac. Anual %	Import. Total a/	Variac. Anual %	Balanza Comerc. a/	Cuenta Corriente B.de P. a/	Cuenta de Capital B.de P. a/	Inversión Extranj. Directa a/
1989	2.9	19.7	2,483	22,765	10.7	23,410	23.9	-645	-5,449	3,053	2,242
1990	3.9	29.9	2,838	26,838	17.9	29,799	27.3	-2,961	-7,114	8,164	2,633
1991	3.6	18.8	3,016	27,120	1.1	38,184	28.1	-11,064	-13,283	20,175	4,762
1992	2.8	11.9	3,094	46,196	70.3	62,129	62.7	-15,933	-24,804	26,542	4,393
1993	0.7	8.0	3,260	51,886	12.3	65,637	5.6	-13,751	-23,359	32,582	1,389
1994	3.5	7.1	3,375	60,882	17.3	79,346	20.9	-18,464	-29,662	14,584	10,972

Fuente: Elaboración propia. Banco de México, Informe Anual, años anotados.

a/ Millones de US dólares.

⁹ Aguilar Méndez Sergio, Problemas Sociales, Económicos y Políticos de México, UNAM, México, 2006. p.92.

Haciendo un breve análisis del cuadro 4, observamos que con Salinas de Gortari se incrementan las tasas de crecimiento en un 2.9% como promedio del sexenio, casi al doble de su antecesor; la tasa inflacionaria en 1989 llega al 20% pero baja a un dígito para 1994; el tipo de cambio pierde su valor en un 36% aunque la reforma monetaria elimina tres ceros para el efecto psicológico y facilidad en el manejo de la cifras; las exportaciones tienen un crecimiento del 167% en el sexenio, mientras que las importaciones lo hacen en un 239% resultando déficit tanto en la balanza comercial como en la cuenta corriente de la balanza de pagos de todo el sexenio; es de notarse que la inversión extranjera directa se incrementa en un 389% en todo el sexenio.

En diciembre de 1992, el **Tratado de Libre Comercio Norteamericano (TLCAN)** fue firmado por Salinas, el presidente de Estados Unidos, George Bush, y el primer ministro canadiense, Brian Mulroney. Este acuerdo entra en vigor en enero de 1994. La negociación de tratados de libre comercio con diversos países se considera fundamental ya que permite la apertura de nuevos mercados a los productos mexicanos y la creación de mejores perspectivas para la inversión en el país, tanto de capitales nacionales como extranjeros, se pensaba también en el establecimiento en México de actividades intensivas de mano de obra que redundara en generación empleos y aumento de salarios, los productores nacionales lograrían mayores niveles de eficiencia ante la competencia internacional, lo mismo en beneficios para los consumidores nacionales al tener acceso a productos y servicios competitivos.¹⁰

Durante el sexenio salinista comienza el proceso de negociación para acrecentar el espectro de los acuerdos comerciales con otros países, sobre todo con los países de Latinoamérica, aunque los esfuerzos habían comenzado con anterioridad con el Tratado de Montevideo, en 1960, que dio como resultado la creación de la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, veinte años más tarde, en 1980 surge la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) cuyo objetivo era la creación de un mercado común latinoamericano. En

¹⁰ Sánchez Ugarte, Fernando. La política industrial ante la apertura, SECOFIN/Nacional Financiera/FCE, México, 1994, pp. 53-60.

septiembre de 1991 se suscribe el Acuerdo de Complementación Económica ente México y Chile, en 1993 se intensifican las negociaciones para establecer un acuerdo con los países del G-3 (Colombia, Venezuela y México), asimismo se entablan negociaciones con otros países centroamericanos como Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua y también con el Caribe, como parte de los procesos de integración latinoamericana, promovidos por el gobierno de Salinas.

En 1990 el gobierno presenta el **(Pronamice) Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior** en el que se establecen las directrices concretas de la nueva política industrial, a través de la eliminación de regulaciones excesivas a la inversión y a las importaciones, la promoción de las exportaciones, la promoción del desarrollo tecnológico, la promoción de la inversión mediante estímulos, la promoción de la empresa pequeña mediana y micro, y por último la promoción a la productividad y competitividad del aparato industrial.

En este sexenio surgen **tres programas** que jugarán un papel muy importante para el **comercio exterior** del país, particularmente para el fomento de las exportaciones: el **Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX)**, el **Programa para Regular el Establecimiento de Empresas de Comercio Exterior (ECEX)** y además el **Programa para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX)**, el 3 de mayo de 1990, los cuales se describirán más adelante. También ha de destacarse que el 27 de julio de 1993 se publica en el DOF, la **Ley de Comercio Exterior**, recogiendo los planteamientos que se habían dado desde la Ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución de 1986.

Para finales de 1994, es deplorable la situación de la actividad productiva que se refleja en el déficit de la balanza comercial, el saldo deficitario de la balanza comercial llega hasta los 29 mil millones de dólares (Cuadro 4), agravado por la disminución tremenda de la entrada de flujos de capital extranjero y por la aceleración de la fuga de capitales iniciada desde los primeros días del año causada por la rebelión del EZLN e influenciada aún más por el asesinato de Colosio. El proyecto de Salinas basado en una expansión creciente de la inversión extranjera, que en este caso fue básicamente especulativa había llegado a su fin.

Período 1994-2000. Ernesto Zedillo. El planteamiento del presidente Zedillo resulta “más de lo mismo” pero con crisis... hasta el fondo. Al realizar su toma de posesión señala que busca la reactivación del crecimiento económico, el aumento del empleo y mejorar los ingresos de las familias (*“bienestar para las familias”*).

El inicio de su gobierno pinta mal, el escenario sombrío: la huída del capital especulativo nacional y extranjero no puede ser contenida, las reservas internacionales en una semana bajan vertiginosamente de 16,000 a 6,000 dólares, lo mismo las cancelaciones de *tesobonos* que habían comenzado tras el asesinato de Colosio y tomado un curso acelerado en noviembre de 1994, hasta alcanzar los 24.000 millones de dólares, Zedillo entonces devalúa el sobrevalorado peso en un 15%. Más el nuevo margen de cotización fue inmediatamente rebasado, obligando a declarar la libre flotación de la moneda el 22 de diciembre.

Esta nueva crisis presenta novedades con respecto a la de 1987 cuando se aplicó el plan de choque que dio inicio a la era de los pactos. La gran diferencia es que en aquel entonces se contaba con un amplio acervo de capital en empresas e instituciones financieras públicas (Bancos, Telmex, petroquímicas, etc.) que fueron "vendidas" para integrar el fondo de contingencia que nunca apareció. En 1995 el PIB disminuye 6.2 por ciento y la inflación llega a 52 por ciento al final del mismo año. (Cuadro 5)

Cuadro 5.
Evolución de Variables Macroeconómicas, sexenio de Ernesto Zedillo. 1995-2000.

Año	PIB %	INPC %	Tipo de Cambio	Export. Total a/	Varia. Anual %	Import. Total a/	Varia. Anual %	Balanza Comerc. a/	Cuenta Corriente B.de P. a/	Cuenta de Capital B.de P. a/	Invers. Extranj. Directa a/
1995	-6.2	51.97	6.419	79,543	30.6	72,453	-8.7	7,089	-1,578	15,406	9,526
1996	5.1	27.7	7.599	96,000	20.7	89,469	23.5	6,531	2,330	4,069	9,185
1997	6.8	15.7	7.918	110,431	15.0	109,808	22.7	624	-7,448	15,763	12,830
1998	4.9	18.61	9.136	117,460	6.4	125,373	14.2	-7,913	-16,089	17,652	11,602
1999	3.8	12.32	9.561	136,391	16.1	141,975	13.2	-5,584	-14,325	14,335	11,915
2000	6.9	8.96	9.458	166,424	22.0	174,473	22.9	-8,049	-17,690	17,919	13,161

Fuente: Elaboración propia. Banco de México, Informe Anual, años anotados.

a/ Millones de US dólares.

En 1995 Zedillo presenta a la luz pública los **programas de rescate bancario**, con el fin de minimizar el riesgo de la quiebra del sistema bancario, y no dejar que se colapsaran una gran cantidad de intermediarios financieros. Tales programas son: el Acuerdo de apoyo inmediato para Deudores de la Banca (**ADE**), el programa de Reestructuración para los débitos en Unidades de Inversión con una nueva unidad monetaria de referencia para transacciones financieras; y el Fondo para la capitalización y compra de cartera de créditos de bancos (**FOBAPROA**) con lo que la deuda pública se elevó considerablemente.¹¹

La crisis que deviene con el "error de diciembre" hace que sus efectos se palpen en el crecimiento negativo del -6.2% del PIB en 1995, aunque los siguientes años se logra un crecimiento sorprendente de 5.5 en promedio, índice muy cercano al de Echeverría y López Portillo; la inflación, aislando el primer año que fue de 51.97%, fue del 16.7%; el moneda se devalúa en un 47% en todo el sexenio; las exportaciones rompen la barrera de la centuria de los miles de millones de dólares al pasar de 79,543 a 166,424 millones de dólares que significa el 109% de crecimiento en el sexenio; lo mismo pasa con las importaciones que tienen un crecimiento del 140%; los 3 primeros años la balanza comercial es superavitaria pero los 3 últimos se vuelve deficitaria; la IED tiene un incremento del 38%. (Cuadro 5)

Puede decirse del gobierno de Zedillo que su programa económico fracasó. "El problemas es que los programas subsecuentes, los dos ajustes iniciales, el **AUSEE** (Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica), el **PARAUSEE** (Programa de Acción para reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica) y el **APRE** (Alianza para le Recuperación Económica), también fracasaron, Ninguna de las metas económicas se consiguió; por el contrario siempre fueron peor a las proyectadas. Un indicador muy representativo es la promesa de recuperación, en diciembre de 1994 fue de 60 días, en enero se calculó para abril, en marzo para julio, en junio para finales del año, en agosto para el primer trimestre de 1996, el presente año hasta 1997. La duda es la única posición

¹¹ Delgado de Cantú, Gloria, México, estructura política, económica y social, Pearson Prentice Hall, México, 2003, p.165.

coherente con el desempeño económico de gobierno”.¹² Es de destacarse que en esta administración, con fecha 15 de diciembre de 1995, se publica en el Diario Oficial de la Federación la nueva **Ley Aduanera** que entra en vigor el 1o. de abril de 1996.

En 1995 México vive su peor recesión en los últimos 70 años, lo único positivo de 1995 fue el superávit en la balanza comercial. El crecimiento de las exportaciones, entre otras cosas debido al inicio del TLCAN, y una ligera mejoría de la demanda interna, permitieron que en 1996 iniciara la recuperación de la economía, ese año se alcanzó un crecimiento económico de 5.1 por ciento, estos saldos positivos de crecimiento se mantuvieron en los siguientes años.

Cuando la situación económica mejora, Zedillo se propone como objetivo evitar a toda costa que ya no hubiera otra crisis de fin de sexenio. El crecimiento de la economía de 1995 a 2000 es, en promedio, 3.5 por ciento y la inflación de 22.5 por ciento en el mismo lapso. En el 2000 ya se había logrado volver a tener tasas de inflación de un sólo dígito, en diciembre de ese año la variación de los precios fue de 9 por ciento.

Durante este sexenio la deuda pública externa se reduce casi a la mitad como proporción del PIB: en 1994 representaba el 21.1 por ciento y en 2000 se redujo al 10.4 por ciento. En el 2000 los principales indicadores económicos mostraron una tendencia favorable permitiendo que Zedillo terminara su sexenio sin graves contratiempos y con una economía más o menos estable. (Cuadro 5)

1.2.3 Comercio Exterior en los Gobiernos Panistas. 2000-2010.

Período 2000-2006 con Vicente Fox Quesada. A pesar de querer darle un énfasis gerencial-empresarial a su gobierno, hasta en la selección de su gabinete, el rumbo seguido por el gobierno se mantiene dentro del modelo económico heredado de sus antecesores: el neoliberalismo.

Fox promete crecimiento del 7%, que en suma total hubiera sido de 42% pero sólo lo hace en 2.4 anual; su gran logro fue tener la inflación controlada puesto que

¹² González Villareal, Roberto, Ingovernabilidad, La gestión de la crisis en el gobierno de Ernesto Zedillo, Plaza y Valdez Editores, México, 1996.p.318.

permanece estable en su sexenio, sobre el 4%; lo mismo en el tipo de cambio toda vez que de 9.34 pesos por dólar pasa en 2006 a 10.90 pesos; las exportaciones tiene un avance del 57%, mientras que las importaciones se incrementan en un 52%; la balanza comercial fue deficitaria todos los años; la IED si sufre un decremento del 50% de principio a fin del sexenio. (Cuadro 6)

Cuadro 6.
Evolución de las Principales Variables Macroeconómicas en el período 2001-2006.

Año	PIB %	INPC %	Tipo De Cambio	Export. Total a/	Varia. Anual %	Import. Total a/	Varia. Anual %	Balanza Com. a/	Cuenta Corriente B.de P. a/	Cuenta de Capital B.de P. a/	Invers. Extranj. Directa a/
2001	-0.2	4.40	9.343	158780	- 4.8	168396	-3.5	-9616	-17683	26000	28579
2002	0.8	5.70	9.656	161046	1.4	168679	0.2	-7763	-14109	27018	23041
2003	1.4	3.98	10.789	164766	2.3	170546	1.1	-5780	-8851	22254	17301
2004	4.2	5.19	11.286	187999	14.1	196810	15.4	-8711	-6690	11835	20389
2005	2.8	3.33	10.898	214233	14.0	221820	12.7	-7586	4897	12692	17899
2006	5.2	4.05	10.898	249925	16.7	256058	15.4	-6133	-4801	-2011	14248

Fuente: Elaboración propia. Banco de México, Informe Anual, años anotados.

a/ Millones de US dólares.

Para Fox el país requería de una economía de mercado más liberalizada que la de sus antecesores, es decir no estaba en contra del modelo liberal pero se buscaba una economía con un mercado más eficiente apostándole al desarrollo de la pequeña y mediana empresa, rechazando la idea del control de precios o de precios de garantía. Es decir la economía fue continuidad de la idea de privatización de los sexenios anteriores pero con cierta estabilidad en relación a las crisis recurrentes.

“Ciertamente”, dijo Fox, en este sexenio se da un seguimiento escrupuloso a los principales indicadores de la economía como son la inflación, tipo de cambio, los límites de la banda de flotación del peso frente al dólar, a los pagos por adelantado de la deuda externa. Además se pone atención a las señales que se recibían del entorno internacional mediante un blindaje económico que enfrentaba los movimientos en los mercados internacionales como los cambios en los precios del petróleo, el aumento de las tasas de interés y la inflación internacionales. Claro que esto no excluyó al país de aspectos problemáticos que han quedado pendientes hasta la fecha, como el desempleo, la pobreza, educación, salud, etc. A propósito de

programas de atención social, “el Pronasol de Salinas fue reemplazado con el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá 1997-2001) con Zedillo, durante el cual se descentralizó la atención médica y se crearon varios programas para mejorar la educación. EL gobierno de Fox cambió el nombre Progresá a **Oportunidades** y se extendió el programa a las zonas urbanas y semiurbanas.”¹³

En cuanto a **la política de comercio exterior**, se sigue dando el proceso generalizado de apertura externa, paulatina supresión de aranceles, el tipo de cambio sobrevaluado, quitando protección a la planta productiva nacional frente a las importaciones, colocando a los productos nacionales en una situación de desventaja competitiva frente a éstas.

A Fox le toca sufrir la crisis de la actividad productiva, desde luego incluyendo la de la maquila de exportación, en la cual inciden varios factores que estudiaremos en un apartado especial del capítulo tercero, tales como la falta de reformas estructurales y de la escasa modernización de la planta productiva o industrial y así como a factores externos entre otros, la competencia comercial de China que desplaza de su lugar a México con el comercio de Estado Unidos y el ataque terrorista a las Torres Gemelas y al Pentágono el 11 de septiembre de 2001 debido a la gran dependencia con la economía estadounidense en cuanto a comercio e inversión.

En este contexto aparece en el sexenio de Fox, otro programa referido al apoyo a las exportaciones y que es el **PROSEC**, que se publica en el DOF el 2 de agosto de 2002 en el “**DECRETO por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial**”. con el que se buscaba que las importaciones no originarias del TLCAN, consideradas como insumos de las exportaciones, no perdieran competitividad por la apertura comercial.

Y así es, continúa en el país el nivel de apertura comercial (exportaciones más importaciones divididos entre el PIB) que es del orden del 80% a finales del 2006. Con la economía mexicana abierta, el crecimiento de las exportaciones no es suficiente, se amplía el déficit comercial y se reduce el impacto de las exportaciones

¹³ Randall, Laura, Reinventar México: estructuras en proceso de cambio: perspectiva política, social, y económica, Siglo XXI editores, México, 2006. p.21.

en la dinámica de la economía. De 2001 a 2006 las exportaciones del país tuvieron una TMCA (Tasa Media de Crecimiento Anual) de 7.3%, en tanto que las importaciones crecieron 6.9% en promedio al año. (Cuadro 6)

En esta situación se da la fusión de dos programas de fomento a las exportaciones muy importantes: el **Programa de Maquila** y el **Programa PITEX** que se fusionan en el nuevo **Programa IMMEX**, decretado el 1 de noviembre de 2006 y el cual describiremos más adelante. También en esta administración, el 31 de marzo de 2006, la SE emite el **ACUERDO que establece los criterios para otorgar los permisos previos de importación bajo las fracciones arancelarias de la partida 98.02 de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación (Regla 8ª)**, el cual puede entenderse como un complemento del programa PROSEC, en orden a no perder competitividad en las exportaciones, estos tres mecanismos serán descritos más adelante.

Período 2006-2010. Felipe Calderón.

Según los Criterios Generales de Política Económica de 2007, se preveía una inflación de 3% anual de 2007 al 2012. Se apuesta a una tasa de cambio con ligeras variaciones, la cual se apoya en la entrada de divisas petroleras y de flujos en dólares por parte de la población migrante, así como en una creciente IED. Todo esto con una economía con un PIB proyectado de 3.6% anual de 2007 al 2012.

Cuadro 7.
Evolución de las Principales Variables Macroeconómicas en el período 2007-2011.

Año	PIB %	INPC %	Tipo de Cambio	Export. Total a/	Variac. Anual %	Import. Total a/	Variac. Anual %	Balanza Comerc. a/	Cuenta Corriente B.de P. a/	Cuenta de Capital B.de P. a/	Inversión Extranj. Directa a/
2007	3.3	3.76	10.928	271875	8.8	281949	10.1	-10074	-8977	22091	23057
2008	1.5	5.12	11.130	291343	7.2	308603	9.5	-17260	-16349	27242	25731
2009	-6.1	5.30	13.513	229783	21.1	234385	-24.0	-4602	-6290	18853	8940
2010	5.5	4.16	12.636	298361	29.8	301482	28.6	-3121	-5690	6017	6638
2011	3.9	3.41	12.427	349676	17.2	350843	16.4	-1167	-8789	52407	9799

Fuente: Elaboración Propia. Banco de México, Informe Anual, años anotados.
a/ Millones de US dólares.

Si vemos el cuadro 7, analizando los datos del sexenio de Calderón hasta el año 2011, podemos ver que la crisis hipotecaria de Estados Unidos afecta de tal manera la economía mexicana que el PIB en el año 2009 decrece 6.1% lo que hace que el sexenio se distinga por el bajo índice de crecimiento con un 1.62% en promedio; la inflación permanece controlada sobre el 4.4% de promedio anual; el peso sufre devaluación del 13.7%; las exportaciones crecen 28.6%, mientras que las importaciones lo hacen en un 24.4 %; la IED (Inversión Extranjera Directa) tiene un descalabro del 135% al final del sexenio, pues de 23,057 millones de dólares en 2007 para al 2011 sólo entran al país 9,799 millones de dólares.

Es importante recordar que uno de los problemas estructurales de la economía mexicana es su eterna dependencia de la economía estadounidense. Ante la caída de la actividad económica de Estados Unidos a partir de la desvalorización de los activos inmobiliarios, con la vulnerabilidad de los mercados de capitales, la insolvencia y problemas de liquidez viene la propagación de esta recesión fuera del país hace que la crisis financiera sea ya internacional; la crisis en México se presenta en 2008, ante ella el gobierno mexicano no quiere reconocer los efectos que pudiera tener y los minimiza, aunque después tiene que reconocer que el impacto de la recesión en México ya no se trata de un “simple resfriado” sino que se convierte en una “verdadera pulmonía”.

El gobierno presenta su primera receta para la enfermedad con el Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo (**PICE**) en octubre de 2008, en el que se proponía: la ampliación, reorientación y flexibilización del gasto público, sobre todo el dirigido a la infraestructura, construcción de una nueva refinería en el país, mayor apoyo a las PyMES, un nuevo programa de desregulación y desgravación arancelaria (simplificación de trámites para el comercio exterior, pero el programa tuvo pocos resultados, dado que no se comprendía aún la gravedad de la crisis externa y sus repercusiones sobre la economía del país.

Para enero del 2009 sale a la luz pública el Acuerdo Nacional a Favor de la Economía Familiar y del Empleo (**ANFEFE**) que señala: proteger el empleo, reducción de precios, abatimiento de la inflación, financiamiento de la vivienda, apoyo a PyMES a través de fomento y financiamiento, programa de infraestructura;

ejercicio transparente y eficiente del gasto público para impulsar la demanda interna, la producción nacional y la creación de empleos. El gobierno mexicano dice que el ANFEFE funcionó al evitar que la crisis fuera más honda, y atenuó la grave caída de la tasa de crecimiento. Pero no pocos economistas piensan lo contrario.

“La crisis actual evidencia la inoperatividad de los equilibrios económicos tan defendidos por el gobierno. El equilibrio fiscal de nada ha servido para evitar la crisis sin por el contrario la ha generado y la profundiza, pues contraer el mercado interno, la esfera productiva y con ello los ingresos de empresas e individuos, aparte de que contribuye a la apreciación del tipo de cambio y a la pérdida de competitividad frente al exterior.”¹⁴

Otro evento que tiene impacto fue la emergencia sanitaria derivada del virus de la influenza humana A(H1N1) que aparece en el país en abril de 2009 y que impacta desfavorablemente a la economía mexicana, particularmente en el sector turismo, la contingencia provoca una pérdida de más de 100 mil empleos de dicho sector. A lo largo del sexenio el país ha sufrido vivido un constante aumento en los impuestos, tanto los relacionados con el consumo como los vinculados con el ingreso. A los mayores niveles de IVA e ISR en el 2010 se agregan los nombrados IETU y el IDE con la idea de que se facilitaría la operación financiera del gobierno, sin embargo ello no necesariamente resultó en un gasto público más eficaz.

Otro aspecto es que el precio promedio del barril del petróleo en 2006 fue de 53.1 dólares por barril, en tanto que en los primeros 5 años de gobierno ha sido de 75.2 dólares, y para el 2011 la media supera los 100 dólares. Así es que el problema para el gobierno no es la falta de dinero. Y si a eso agreguemos los recursos adicionales por el alza al precio de las gasolinas que fueron 33% más en 2011 que en 2006. Este incremento en el ingreso debería haber sido suficiente para alcanzar mejores resultados, algo que lejanamente veremos.

Desde el principio del sexenio como medida para legitimarse Calderón toma como bandera la lucha contra el narcotráfico. “En los más recientes años del sexenio

¹⁴ Huerta González, Arturo, Hacia el colapso de la economía mexicana, diagnóstico, pronóstico y alternativas, UNAM, Facultad de Economía, México, 2009,p.269.

el gobierno ha logrado sacar el tema económico de la agenda e imponer el de la seguridad nacional, haciendo de la lucha antinarco un “éxito.”¹⁵

Al inicio del sexenio se afirmaba que si seguíamos por el mismo camino se generaría una nueva “etapa de prosperidad” palabras que inevitablemente hacen traer a la memoria aquellas palabras de López Portillo cuando señalaba que teníamos que “administrar la abundancia”.

Al final del sexenio queda, como siempre, el saldo de la desesperanza.

¹⁵ Alcántara Saenz Manuel, México, el nuevo escenario político ante el bicentenario, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, España, 2009, p.33.

2. Marco Jurídico de los Programas de Fomento a la Exportación.

Si en el apartado anterior se enumeraron los programas de fomento a la exportación en su contexto histórico, por cada sexenio de gobierno en que aparecen, a partir de este párrafo se entra de lleno en la materia prima de nuestro ensayo: la descripción de estos programas, así como las funciones del estado de las cuales se desprenden, pero ahora en relación a su base jurídica, es decir enmarcados en su fundamento legal. Paralelamente, se completa y se concretiza el contexto conceptual al presentar los principales rasgos de los programas en perspectiva con su principal objetivo que es incentivar las exportaciones de las empresas nacionales por medio de facilidades y apoyos administrativos y fiscales, justamente los cuales se describen en leyes y reglas específicas en las que basan su vigencia.

Comenzando desde lo general, el comercio exterior tiene dos fuentes formales muy importantes para su base jurídica: los ordenamientos emanados de la legislación interna de cada país, y los que surgen de los convenios, tratados, resoluciones o declaraciones internacionales; para el caso de nuestro ensayo, nos limitaremos a presentar solamente los primeros.

2.1 Marco Jurídico de la Constitución para las Funciones del Estado.

La parte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que es marco legal para definir las funciones del estado mexicano se concentra en los **artículos 25, 26, 27 y 28**,¹⁶ los cuales están considerados como un verdadero capítulo económico dentro la constitución, éstos delinean tres principales obligaciones del Estado a) se deja a su cargo la rectoría económica del país, b) se le reserva el aprovechamiento de áreas y actividades consideradas como estrategias o prioritarias para el desarrollo nacional y c) se le atribuye la responsabilidad de dirigir la planeación de un desarrollo nacional democrático e integral.

¹⁶ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> . Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En el **artículo 25 de la Constitución**¹⁷ se establecen los principios básicos que los órganos estatales deben observar en la regulación y promoción de la actividad económica nacional promoviendo y fomentando su crecimiento. **Se atribuye al Estado la rectoría económica del desarrollo nacional, facultándolo a planear, conducir, coordinar, y orientar la actividad económica nacional.** Asimismo sienta las bases de la economía mixta, señalando la concurrencia de los sectores público, social y privado. El artículo 25 le da al Estado una **doble función: por un lado como agente conductor y orientador del desarrollo y por el otro como un agente económico** más.

Artículo 26 de la Constitución, en este artículo¹⁸ se menciona que el estado debe implementar un sistema **de planeación de desarrollo democrático para el crecimiento de la economía y democracia política y cultural del estado.** El estado también **debe idear y ejecutar un Plan Nacional de Desarrollo sexenal al que se sujetarán los programas de gobierno.** Igualmente debe contar con un sistema de Información estadística y geográfica con todas las características y necesidades que le exige el país.

Artículo 27 de la Constitución.¹⁹ Son propiedad de la nación tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional. Puede **conceder a los particulares una propiedad privada y deberá regularla según el interés publico, hacer expropiaciones e indemnizar al ciudadano** por tal hecho. Le corresponden a la nación también el **dominio de los recursos naturales de las plataformas continentales, yacimientos, metales, piedras preciosas, combustibles petroléos, materias nucleares,** etc. El gobierno federal tiene la facultad de **señalar reservas ecológicas o suprimirlas, también debe de abastecer de luz eléctrica a la nación.**

El **Artículo 28 constitucional**²⁰ es la base fundamental de la economía de mercado en México, ya que al **prohibir los monopolios y las prácticas monopólicas, se pretende llegar a lograr una situación de competencia y de**

¹⁷ Ibídem

¹⁸ Ibídem

¹⁹ Ibídem

²⁰ Ibídem

total libertad de mercado. Hay también **actividades estatales que no son monopolios, como aquellas de áreas estratégicas y las funciones específicas del banco central** que será autónomo en el ejercicio y en su administración. Dentro de los objetivos del banco central se señalan el de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, o mediante la emisión de billetes o acuñación de la moneda.

2.2 Legislación Federal relacionada con el Comercio Exterior.

Las actividades de comercio exterior se fundamentan en una serie de ordenamientos jurídicos, entre ellos podemos nombrar los más importantes: la Ley de Comercio Exterior y su reglamento, la Ley Aduanera y su reglamento, la Ley del Impuesto General de Importación y Exportación y el Plan Nacional de Desarrollo. Hay otros ordenamientos jurídicos relacionados con el comercio exterior como la Ley del Impuesto al Valor Agregado, Ley del IESPS, Ley Federal de Derechos, el Código Fiscal de la Federación, la Ley del Impuesto sobre la Renta, y las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior ya sean de la SHCP o de la Secretaría de Economía. Así mismo se deben tomar en cuenta los decretos del ejecutivo por los cuales se dan a conocer los programas específicos para el comercio exterior.

Para los efectos de nuestro ensayo se describe en este apartado la Ley de Comercio Exterior, la Ley Aduanera y la Ley del Impuesto General de Importación y Exportación.

2.2.1 Ley de Comercio Exterior.

Esta ley surge a la luz pública el 27 de julio de 1993, aunque gran parte su contenido ya se describía en la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución. La ley consta de 11 Títulos con 98 capítulos. La Ley de Comercio Exterior, lo señala el mismo texto, tiene objetivos claros y perfectamente definidos en su artículo 1, que dice: **“La presente Ley tiene por objeto regular y promover el comercio exterior, incrementar la competitividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país, integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional, defender la planta productiva de**

prácticas desleales del comercio internacional y contribuir a la elevación del bienestar de la población.»²¹

La ley señala las facultades del Ejecutivo Federal, de la Secretaría de Economía y de las Comisiones Auxiliares que serían: la Comisión de Comercio Exterior y la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX), así mismo enumera las reglas para determinar el origen de las mercancías, las que se establecen bajo cualquiera de los siguientes criterios: a) Cambio de clasificación arancelaria. b) Contenido regional o nacional. En este caso se indicará el método de cálculo y el porcentaje correspondiente, y c) De producción, fabricación o elaboración. En este caso se especificará con precisión la operación o proceso productivo que confiera origen a la mercancía.

Sobre los **aranceles** la ley los clasifica en: I. **Ad-valorem**, cuando se expresen en términos porcentuales del valor en aduana de la mercancía. II. **Específicos**, cuando se expresen en términos monetarios por unidad de medida, y III. **Mixtos**, cuando se trate de la combinación de los dos anteriores.

En la ley se definen las subvenciones y éstas son: I. La contribución financiera que otorgue un gobierno extranjero, sus organismos públicos o mixtos, sus entidades, o cualquier organismo regional, público o mixto constituido por varios países, directa o indirectamente, a una empresa o rama de producción o a un grupo de empresas o ramas de producción y que con ello se otorgue un beneficio; II. Alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios y que con ello se otorgue un beneficio; en su título VI se tratan las medidas de salvaguarda, las que se denominan de esta manera, a aquellos instrumentos de regulación y control que tiene por objeto la restricción y aun la prohibición de la importación, circulación o el simple tránsito de mercancías, cuando el Ejecutivo lo estime urgente, con el fin de regular la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de la realización de cualquier otro objetivo que beneficie a la nación. Y sobre la promoción de las exportaciones y los instrumentos de promoción de éstas es el tema del título VIII de la misma; al final el título IX, trata sobre las infracciones y sanciones a

²¹ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/28.pdf>. Ley de Comercio Exterior.

quienes caigan en algunas de las causales señaladas en el artículo 93, así como el recurso de revocación para los casos señalados en el artículo 94 al 98 de la ley.²²

2.2.2 La Ley Aduanera

Con fecha 15 de diciembre de 1995, se publica en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley Aduanera²³ que entra en vigor el 1o. de abril de 1996. La reforma más reciente es del 24 de octubre de 2011. La ley consta de 9 títulos y de 203 artículos. El objetivo de la Ley se describe en el primer artículo **“regulan la entrada al territorio nacional y la salida del mismo de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida de mercancías.”**²⁴

Entre lo más importante de la ley destaca: funciones de las autoridades aduaneras, control de aduanas del despacho, a la entrada, salida y control de mercancías del territorio nacional, las persona físicas o morales autorizadas, los lugares para el manejo, carga y descarga, almacenaje y custodia de las mercancías, así como los lineamientos y requisitos mediante reglas para el control, vigilancia y seguridad del recinto fiscal, igualmente para los servicios de procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados necesarios para llevar a cabo el despacho aduanero; la autorización a las confederaciones de agentes aduanales o asociaciones para prestar los servicios de prevalidación electrónica de datos contenidos en los pedimentos.

En la ley se describen los impuestos, cuotas compensatorias y demás regulaciones y restricciones no arancelarias al comercio exterior. Se señalan las diversos impuestos tanto de importación como la exportación y quienes deben pagarlos. Las funciones del agente aduanal: responsable de la veracidad y exactitud de los datos de información suministrados, de la determinación del régimen aduanero de las mercancías y de su correcta clasificación arancelaria.

En el artículo 59 se señala la obligación que tienen las empresas que hagan importaciones temporales que son las que tienen programa de diferimiento de

²² *Ibíd.*

²³ Diario Oficial de la Federación. 15 de diciembre de 1995.

²⁴ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/28.pdf>. Ley Aduanera.

aranceles de llevar los sistemas de control de inventarios en forma automatizada, que mantengan en todo momento el registro actualizado de los datos de control de las mercancías de comercio exterior, mismos que deberán estar a disposición de la autoridad aduanera; de los artículos 64 al 88 abarca todo lo que tiene que ver con el Impuesto General de Importación (IGI), así como el de exportación.

En la ley se describen los **Regímenes Aduaneros** y se enumeran de la siguiente forma:

A. Definitivos, que pueden ser de **Importación** ó de **Exportación**.

B. Temporales, que pueden ser de **Importación**, ya sea para **Retorno** al extranjero en el mismo estado ó para **Transformación** en Programas **de Maquila**; y de **Exportación**.

C. Depósito Fiscal.

D. Tránsito de mercancías, ya sea a) **Interno** ó b) **Internacional**.

E. Elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado.

F. Recinto Fiscalizado Estratégico.

Las mercancías importadas temporalmente por las maquiladoras o empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, al amparo de sus respectivos programas, podrán permanecer en el territorio nacional por los siguientes plazos:

I. Hasta por dieciocho meses, en los siguientes casos:

a) Combustibles, lubricantes y otros materiales que se vayan a consumir durante el proceso productivo de la mercancía de exportación. b) Materias primas, partes y componentes que se vayan a destinar totalmente a integrar mercancías de exportación. c) Envases y empaques. d) Etiquetas y folletos.

II. Hasta por dos años, tratándose de contenedores y cajas de trailers.

III. Por la vigencia del programa de maquila o de exportación, en los siguientes casos: a) Maquinaria, equipo, herramientas, instrumentos, moldes y refacciones destinados al proceso productivo. b) Equipos y aparatos para el control de la contaminación; para la investigación o capacitación, de seguridad industrial, de telecomunicación y cómputo, de laboratorio, de medición, de prueba de productos y control de calidad; así como aquéllos que intervengan en el manejo de materiales

relacionados directamente con los bienes de exportación y otros vinculados con el proceso productivo. c) Equipo para el desarrollo administrativo.

2.2.3 Ley del Impuesto General de Importación y Exportación.

Esta ley sale a la luz pública en el DOF el 18 de junio de 2007,²⁵ su objetivo es **identificar, comprender y aplicar las bases y principios para determinan las fracciones arancelarias de cada una de las mercancías que se pretendan importar o exportar.** Su propósito fundamental es el no distorsionar el intercambio de mercancías y mantener una nomenclatura única, reconocida universalmente, que atienda a los propósitos del comercio exterior simplificando y uniformando los procedimientos relativos al intercambio comercial.

La ley tiene solamente 2 artículos, en el primero están relacionadas todas las mercancías existentes en la Tarifa de los impuestos Generales de Importación y de Exportación, y ocupan 638 páginas de un total de 646 páginas en el total de la publicación de la ley en el diario oficial. La tarifa del artículo 1 está en una tabla, en la primera columna se anota la nomenclatura o código único para cada mercancía, en la siguiente columna está la descripción de la mercancía, en la tercera se señala la unidad de medida y al final se anota el tipo de impuesto, ya sea ad-valorem, especial o mixto, esta columna se abre en dos campos para anotar si se trata de importación o de exportación.

Para clasificar las mercancía se hace con base en un código cifrado internacional: Código del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías adoptado por el Consejo de Cooperación Aduanera (CCA), actualmente Organización Mundial de Aduanas (OMA) y es vigente los miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Código internacional de 6 números para todos los miembros de la OMA, para efectos de protección y regulación cada país tiene el séptimo y octavo dígito para realizar subdivisiones. Lo que conocemos como la **Fracción arancelaria de 8 dígitos.**

Para la clasificación, la tarifa se divide el 22 secciones con 98 capítulos en total, cada capítulo otorga los dos primeros dígitos para la clasificación de la

²⁵ Diario Oficial de la Federación. 18 de junio de 2007.

mercancía, por ejemplo para el algodón sería el **capítulo** 52; los siguientes 2 dígitos que se le llama **partida** nos dicen el tipo de mercancía con algodón, por ejemplo la 09 son tejidos de algodón con un contenido de algodón superior o igual al 85% en peso, de peso superior a 200 g/m², el código a nivel **partida** sería **5209**; los siguientes 2 dígitos se le llama **subpartida** y especifica el tipo de tejido de algodón, en este caso sería mezclilla con el dígito 42, entonces el código a nivel **subpartida** sería **520942**; al final se determina si la mezclilla es cruda o teñida agregándole los dos últimos dígitos 01; entonces la **fracción arancelaria** de la mezclilla sería **5209.42.01**.

Los primeros capítulos de la tarifa son para bienes simples y en forma progresiva se clasifican hasta llegar a los más complejos, por ejemplo el capítulo 97 es para artículos de arte de colección o antigüedades, o el 98 para mercancías especiales que están dentro del PROSEC (programas sectoriales).

El segundo capítulo de esta ley se refiere a las **Reglas Generales** y a las **Reglas Complementarias** para la aplicación de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación (LIGIE). Las Reglas Generales son seis en ella se establecen los principios fundamentales que rigen el sistema de clasificación de las mercancías, la primera es la más importante: los títulos sólo tienen un valor indicativo, la clasificación está determinada legalmente por los textos de las partidas y de la notas, las siguientes reglas no deben ser contrarias a los textos.

Son diez la Reglas Complementarias y son válidas para establecer la fracción arancelaria aplicable para la sección XXII, capítulo 98, donde se clasifican las operaciones especiales. La regla 8ª es muy importante para efecto de nuestro ensayo ya que existe el mecanismo de otorgar aranceles preferenciales a la empresa que consiga el permiso de importar los bienes extranjeros no originarios del TLCAN al amparo de esta regla.

2.3 Programas de Fomento a la Exportación: Descripción y Fundamento Legal.

Los Programas de Fomento a la Exportación del gobierno mexicano descritos son:

1.- Programa de la Industria Maquiladora de Exportación (**Programa de MAQUILA**).

- 2.- Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (**PITEX**).
- 3.- Programa de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (**IMMEX**).
- 4.- Programa de Empresas de Comercio Exterior (**ECEX**).
- 5.- Programa para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras (**ALTEX**).
- 6.- Programa de Devolución de Impuestos (**DRAW BACK**).
- 7.- Programas de Promoción Sectorial (**PROSEC**).
- 8.- **REGLA 8ª** de las Complementarias de la LIGIE.

2.3.1 Programa de la Industria Maquiladora de Exportación (Programa de Maquila).

Es el primer programa específico del gobierno mexicano referido a la industria maquiladora, anunciado en el **Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación**, el **Programa de Maquila**, que aparece en el sexenio de Miguel de la Madrid, el lunes 15 de agosto de 1983, tal es justamente, su fundamento legal, que ha tenido varias reformas, entre las más importantes están las del 22 de diciembre de 1989 y la del 1 de junio de 1998 que derogó el inicial y la más reciente reforma del 13 de octubre de 2003.

En los considerandos del decreto original²⁶ se señala que las plantas maquiladoras de exportación contribuyen a generar un volumen importante de empleos, al fortalecimiento del mercado interno, además que constituyen una fuente importante de ingresos de divisas al país y que cooperan al aprovechamiento de la capacidad industrial nacional al demandar un volumen creciente de materias primas, partes y componentes de origen nacional. En el Decreto de 1988² se dice además que la industria maquiladora a través de sus diversas actividades es de manera creciente un sector transmisor y generador de tecnología; que en los últimos años ha sido necesario adecuar el marco jurídico aplicable a la industria maquiladora de exportación, en función de los términos negociados en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y de conformidad con el Acuerdo para la Desregulación de la

²⁶ Diario Oficial de la Federación. 15 de agosto de 1983

Actividad Empresarial, y con el objeto de mejorar la competitividad y abatir los costos de las empresas maquiladoras de exportación, es necesario eliminar y simplificar algunos requisitos actualmente vigentes.²⁷

Puede definirse el programa de maquila como un instrumento por el cual se permite a los productores de mercancías destinadas a la exportación, previo el trámite en la dependencia pública referida, importar temporalmente los bienes necesarios para ser utilizados en la transformación, elaboración y/o reparación de productos de exportación, sin cubrir el pago de los impuestos de importación (a excepción de la maquinaria), del impuesto al valor agregado y, en su caso, de las cuotas compensatorias. Asimismo, para realizar aquellas actividades de servicio, o de sub-maquila, que tengan como finalidad la exportación o apoyar a ésta.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, hoy de Economía, autoriza los programas bajo las modalidades de maquila a) industrial; b) de servicios; c) controladora de empresas; y d) de albergue. En el programa se enlistan las mercancías autorizadas a importar con sus respectivas fracciones arancelarias para que en las Aduanas se les pueda dar el tratamiento específico de maquiladoras.

La vigencia de los programas de maquila es indefinida y estará sujeta al cumplimiento de lo establecido en el propio programa, en el Decreto y la legislación aduanera.

Los plazos de permanencia de los bienes importados temporalmente al amparo de un programa de maquila son de 18 meses para materias primas, partes y componentes, envases, empaques y materiales auxiliares, combustibles y lubricantes, de dos años para contenedores y cajas de trailer, y para la maquinaria y equipo, herramientas y refacciones destinados al proceso productivo; equipos y aparatos, hasta por la vigencia del programa.

Las empresas con programa tienen la obligación de llevar el registro de las operaciones a efecto de comprobar el retorno de las mercancía importadas

²⁷ Diario Oficial de la Federación. 1 de junio de 1988.

temporalmente en el tiempo permitido, según los criterios de la reglas de carácter general de referidas al comercio exterior que dicte la SHCP.

Asimismo, deberá presentar mensualmente el «Cuestionario para la Estadística Mensual de la Industria Maquiladora de Exportación» ante el INEGI con copia a la dependencia que autoriza el registro. El titular de un Programa de Maquila está obligado también a informar a las dependencias involucradas, a más tardar el último día hábil del mes de mayo, sobre las operaciones de comercio exterior realizadas durante el año anterior al amparo del Programa.

Beneficios del Programa de Maquila. 1.-Podrán importar temporalmente todo los insumos sin estar obligadas al pago de los impuestos; 2.- Pueden vender parte de su producción al mercado nacional; cuando proceda, será aplicable el arancel preferencial que corresponda para ventas en México conforme a los acuerdos y tratados internacionales comerciales suscritos por México; 3.- Podrán transferir las mercancías que hubieran importado temporalmente, a otras maquiladoras o a empresas con programa de exportación que vayan a llevar a cabo los procesos de transformación, elaboración o reparación; 4.- Las empresas sean o tengan empresas que auxilien en la producción de exportación, proceso conocido como operaciones de submaquila, que se refiera a un proceso industrial complementario para las mercancías elaboradas por el titular del programa autorizado; y finalmente 5.- Autorizar la internación del personal extranjero administrativo y técnico para el funcionamiento de empresas maquiladoras.

2.3.2 Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX).

Surge en el sexenio de Salinas de Gortari, el 3 de mayo de 1990 cuando se da a conocer en el DOF²⁸ justamente en el **Decreto del Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX)**, tal es su fundamento legal, reformándose el 11 de mayo de 1995, el 13 de noviembre de 1998, el 30 de octubre y 31 de diciembre de 2000, el 12 de mayo de 2003 y el actualizado del 13 de octubre de 2003. El decreto consta de 23 artículos en donde se anotan los derechos

²⁸ Diario Oficial de la Federación. 3 de mayo de 1990.

de los exportadores, la posibilidad de que las EXEC sean PITEX, los materiales que se pueden importar en forma temporal, los requisitos para obtener el programa, las modalidades, la forma de transferir materiales a otras empresas con programas, las obligaciones de las empresas con este programa y las causas de cancelación.

Es un programa de fomento a las exportaciones, mediante el cual se brindan estímulos para que las empresas puedan importar temporalmente de cualquier parte del mundo y sin el pago de los impuestos de importación, ni impuesto al valor agregado y, ni en su caso, cuotas compensatorias para las materias primas, maquinaria y equipo, con las características necesarias para la fabricación de sus productos de exportación, permitiendo así el incremento y fortalecimiento de la actividad exportadora, la cual es uno de los motores de la economía nacional.

El objetivo del programa es concretizar una de las metas del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el fomento a las exportaciones no petroleras, al mismo tiempo cumplir otro de los objetivos del PRONAMICE, que es incrementar la productividad y la calidad y la eficiencia en los procesos productivos de las ramas industriales del país. Se otorgaba el programa bajo la modalidad de: a) operaciones totales de la empresa; b) por planta (una unidad de producción separada del resto de las instalaciones productivas de la empresa), o bien c) por proyecto específico de exportación (un producto totalmente diferenciado del resto de los elaborados por la empresa).

Las empresas deben cumplir los siguientes requisitos: exportar 500 mil dólares al año o al menos 10 por ciento de las ventas totales, o bien el 30% de sus ventas totales para cierto bienes, sobre todo de capital. Los plazos de permanencia en el país para los bienes importados al amparo de PITEX estarán determinados conforme a lo dispuesto en la Ley Aduanera, muy similares al programa de maquila.

El Programa de Maquila y el PITEX son muy parecidos, en su origen estaban destinados a promover distintos sectores empresariales, pero a partir de 2001, derivado de los contenidos TLACAN y con el idea de que las empresas que contaran con un programa pudieran continuar realizando sus operaciones en circunstancias de competencia, los dos programas se unen en cuanto a facilidades administrativas, beneficios fiscales y ventajas en los aranceles, de tal manera que en el 2006 la única

diferencia que existe entre estos programas es en el tratamiento fiscal en lo que se refiere al impuesto sobre la renta, que reciben sólo las Maquilas relacionadas con empresas extranjeras, y las empresas pueden transitar de un programa a otro sin mayor restricción alguna.

Beneficios del programa PITEX. 1) El programa dará derecho a sus titulares a importar temporalmente las materias primas y demás insumos, equipo de transporte, maquinaria, herramientas y equipo de oficina que se utilicen en el proceso de producción de las mercancías de exportación; 2) En algunos casos no se estará obligado al pago de los impuestos al comercio exterior. 3) La posibilidad de obtener un Programa de Promoción Sectorial. 4) Acogerse a las facilidades previstas en las disposiciones en materia aduanera y utilizar el sistema de descargo de primeras entradas primeras salidas, a fin de facilitar el control de inventarios a que se refiere la Ley Aduanera; 5) Podrán transferir las mercancías que hubieran importado temporalmente, a otras empresas con programa o a empresas maquiladoras y por último 6) podrán llevar a cabo operaciones de submaquila.

2.3.3 Programa de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX).

Puede decirse que el decreto IMMEX es la nueva versión de los programas descritos anteriormente, el de Maquila y el PITEX. Es en el 2006, el primero de noviembre, que sale a la luz pública, en el DOF, el **Decreto por el que se modifica el diverso para el fomento y operación de la industria maquiladora de Exportación,**²⁹ que comenzaría su vigencia a partir del 13 de noviembre del mismo año. Justamente el decreto señalado es su soporte legal. Este nuevo decreto, por un lado modifica el Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación y por el otro abroga el Decreto que Establece Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación, con lo que desaparecen los programas PITEX y Maquila y son sustituidos por un nuevo y único programa IMMEX.

²⁹ Diario Oficial de la Federación. 1 de noviembre de 2006.

El decreto contiene 34 capítulos en 10 capítulos en donde se habla de el objeto del decreto, beneficios del programa, los plazos de permanencia y mercancías que pueden ser importadas temporalmente, los requisitos, las obligaciones, la forma de obtener un programa, la vigencia del mismo, el pago de impuestos, la colaboración de le SE y el SAT en relación al seguimiento de las empresas, la submanufactura, la obligación de las empresas de entregar información, la cancelación del programa. Al final dicta las facultades de la SE y sus delegaciones, así como del SAT, para aplicar las disposiciones del programa y la relación que tiene con la ley del ISR y del IVA. Destacaremos algunos puntos:

Objetivo. El objetivo del programa IMMEX es incrementar y promover la exportación y acceso a mercados internacionales por parte de las empresas mexicanas, además de estimular la modernización de la infraestructura productiva del país. Otorgar facilidades para procesos industriales, servicios a mercancías de exportación y prestación de servicios de exportación.

El Decreto IMMEX, así se le nombraremos en adelante, establece que las empresas que tienen el programa anterior de Maquila o PITEX recibirán automáticamente su nuevo registro IMMEX. Para las nuevas empresas que lo soliciten, la Secretaría de Economía (SE) autorizará el programa bajo alguna de las siguientes:

Modalidades. a) Controladora de empresas; b) Industrial; c) de Servicios; y, d) de Albergue. Una vez autorizado el Programa, la SE transmitirá de manera electrónica los datos que permitan identificar a la empresa correspondiente, a efecto de que el SAT la inscriba automáticamente en el padrón de importadores y puedan importar temporalmente las materias primas necesarias para su transformación y posterior exportación.

Aquellas empresas que ya inscritos en un programa de Maquila o PITEX, ahora contarán con un Programa IMMEX conforme al Decreto de conformidad con lo siguiente: a) las empresas con programa de operación de

maquila en la modalidad de industrial y de PITEX en cualquiera de sus campos de aplicación, tendrán ahora un nuevo Programa en la modalidad de industrial; b) las empresas que cuenten con programa de operación de maquila en la modalidad de servicios, tendrán ahora un nuevo Programa en la modalidad de servicios; c) las empresas con programa de operación de maquila en la modalidad de controladora de empresas, tendrán ahora un nuevo Programa en la modalidad de controladora de empresas; (d) las empresas que cuenten con programa de operación de maquila en la modalidad de albergue, contarán ahora con un nuevo Programa en la modalidad de albergue; y, por último d) las personas morales que tengan más de un programa de maquila o de PITEX, contarán con un solo Programa y de acuerdo con el Decreto las mercancías autorizadas en los programas cancelados se transfieren a los nuevos Programas otorgados.

Régimen Fiscal. En cuanto al régimen fiscal que se aplica a las empresas que operen un programa IMMEX, la operación de maquila a que se refiere el último párrafo del artículo 2 de la LISR (Ley del Impuesto sobre la Renta) es aquella en la que, con inventarios y otros bienes suministrados directa o indirectamente por un residente en el extranjero con el que tengan celebrado el contrato de maquila, realicen la transformación, elaboración o reparación de los bienes, o bien, cuando con éstos se presten servicios. Asimismo se señala que, para los efectos de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, se considerará operación de maquila a la operación de manufactura que las empresas con Programa realicen bajo el al amparo del mismo Decreto.

Requisitos. Los requisitos para obtener un programa IMMEX son: Exportar 500 000 Dólares o el 10% de sus ventas, importar solo las fracciones autorizadas, destinar las mercancías para lo que fueron autorizadas, respetar los plazos que te marca el 108 de la Ley Aduanera y el decreto en su artículo 4, ser personas morales y que tributen en el Título II de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, tener las mercancías en los domicilios registrados e informar a la SE, previo trámite

ante SHCP, de lo siguiente: cambios en la denominación o razón social, RFC y domicilio, cambios de los domicilios de las empresas que les realicen la submanufactura, aviso de la suspensión de actividades, que no exceda a 10 días y llevar el control de inventarios de acuerdo a lo establecido por la fracción I del artículo 59 de la Ley Aduanera.

Plazos de Permanencia. El Decreto también permite que las empresas con Programa efectúen la importación temporal de determinadas mercancías para llevar a cabo los procesos de operación de manufactura, pudiendo permanecer en el territorio nacional por los siguientes plazos, de conformidad con el artículo 108 de la Ley Aduanera, 4º. Del Decreto de IMMEX y del decreto del 30 de octubre de 2003. Por 6 meses: Las empresas que tengan la modalidad de IMMEX de servicios y trabajen el sector textil, tal y como lo dice el anexo III, Art. 4 del decreto IMMEX. Plazo de 12 meses: Los anexos II (Piernas de pollo, leche en polvo y maíz) y anexo III (Textiles), art. 4 del decreto IMMEX. Plazo de permanencia por 18 meses: para combustibles, lubricantes, materias primas, partes, componentes que se integren a la exportación, envases y empaques, folletos y etiquetas. Hasta dos años los contenedores y cajas de trailer. Hasta por la vigencia del programa la maquinaria y equipo productivo, herramientas, instrumentos, moldes, refacciones, y todo el equipo para la contaminación, investigación, capacitación y el desarrollo administrativo.

Transferencias. Dentro del Decreto se señala el permiso para que las empresas puedan transferir las mercancías importadas temporalmente al amparo de su Programa, ya sea a otras empresas con Programa, mediante los pedimento virtuales, (documento oficial aduanal para importar o exportar, virtual porque la mercancía no sale del país sólo cambia de empresa) o bien a terceros que estén registrados en su Programa bajo las figuras de submanufactura, para que lleven a cabo procesos de ayuda a la empresa que importa la materia prima, con este proceso de submanufactura la materia prima transformada parcial o totalmente vuelve a la empresa que la importó inicialmente. En estos casos se permite la facturación con tasa 0.0 de IVA. Puesto con la manufactura o submanufactura es con fines de exportación.

Vigencia de Programa. Los programas que autorice la SE estarán vigentes mientras la empresa siga cumpliendo con los compromisos señalados para su autorización, entre ellas destacan: a) destinar las mercancías importadas temporalmente al amparo de su Programa a los fines que les fueron autorizados; b) realizar anualmente ventas al exterior por un valor superior a 500,000 dólares EUA, o bien, demostrar que el valor de sus exportaciones representa, cuando menos, el 10% de su facturación total; y además c) llevar el control de inventarios automatizado con la información mínima señalada en el anexo 24 de las Reglas Generales en Materia de Comercio Exterior que dicta la SHCP.

Sobre las causales de suspensión y cancelación del Programa, se señalan: a) presentar aviso de suspensión o cancelación de RFC; b) no haber presentado la declaración anual de los impuestos federales por los que se encuentre obligada la empresa o que la misma se haya presentado en ceros (sin incluir el periodo pre-operativo); c) no haber tenido operaciones de comercio exterior en los últimos 12 meses (excepto en los casos que establezca la SE); y, d) no llevar el control de inventarios automatizado exigido.

Las IMMEX contarán con un plazo de 60 días naturales a partir del vencimiento o cancelación de dichos programas, para retornar al extranjero o efectuar el cambio de régimen de las mercancías importadas temporalmente. La regla 3.3.26 otorga una prórroga de 180 días más, para realizar ese cambio de régimen, pero este permiso se tiene que solicitar con 15 días de anticipación de lo contrario ya no procede. Las empresas que cierran sus operaciones generalmente optan por la devolución de la maquinaria a sus socios dado que ésta se importa sólo temporalmente.

Beneficios del Programa IMMEX. Los principales beneficios de los programas IMMEX son: 1) Tributar de conformidad con el título II de la Ley del Impuesto sobre la Renta (ISR); 2) Importar temporalmente todos los insumos, los medios de transporte, la maquinaria, equipo y herramientas necesarios para su

proceso productivo y de exportación, en el mismo se señalan los plazos de permanencia para cada tipo de insumo. Dentro de este Programa se hace mención del registro de Empresa Certificada, el cual es un mecanismo que consiste en comprobar ante el SAT que se cuenta con las condiciones para ser una empresa confiable en términos del control de las importaciones temporales, con este registro las empresas IMMEX pueden obtener más beneficios como los siguientes 3) Estar exentas de los montos máximos de importación que todas demás empresas llevan para poder importar temporalmente; 4) Tener autorizadas todas las fracciones arancelarias para la importación temporal de las mercancías requeridas para realizar sus procesos productivos, sin necesidad de tramitar ampliación de programa; 5) Efectuar el despacho aduanero a domicilio; 6) Considerar como desperdicios los materiales rechazados por falta de calidad o por obsoletos; 7) Reducción de multas en las rectificación de datos de la documentación aduanera; 8) Devolución de IVA cuando haya saldo a favor en 5 días hábiles; además 9) Se exime de inscribirse en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos; 10) Posibilidad de obtener simultáneamente un Programa de Promoción Sectorial (PROSEC); 11) Podrán transferir insumos a otras empresas con programa de fomento en orden a exportar; 12) En algunos casos no se pagarán los impuestos a comercio exterior; y 13) la posibilidad de utilizar submanufacturas para el proceso de del bien a exportar.

2.3.4 Programa de Empresas de Comercio Exterior (ESEX).

Este programa aparece y tiene su base legal el 3 de mayo de 1990 en el DOF, por medio del **DECRETO para regular el establecimiento de Empresas de Comercio Exterior**, con modificaciones el 11 de mayo de 1995 y el del 11 de abril de 1997 que abroga al inicial.

El decreto consta de 10 artículos, desde el objetivo, los derechos, la facultad de emitir constancias de exportación. También señala la atención preferente que las empresas con programa reciban de Nacional Financiera y del BANCOMEXT. Anota también los requisitos para obtener el registro como consolidadora o promotora, los programas que deben presentar de sus actividades, los requisitos para mantener el registro y, por último, las causas de cancelación del programa. En los

considerandos del decreto se señala que es necesario generar y propiciar el crecimiento de empresas eficientes especializadas en la comercialización internacional que coadyuven al desarrollo y fortalecimiento de la oferta exportable y de la demanda internacional de productos mexicanos.³⁰

Este programa es para empresas que exportan más de 3 millones de dólares de su producción y son factor para el desarrollo de la proveeduría nacional de exportación con tasa 0 de IVA en las compras locales a estos proveedores de materiales que son integrados a la producción de exportación. En otras palabras los proveedores locales pueden facturar con tasa 0 de IVA en las ventas a las compañías del comercio exterior como si estas ventas las exportaran ellos mismos. Las compañías del comercio exterior son elegibles para una variedad de incentivos no fiscales en ayuda financiera y promocional.

Beneficios del Programa ECEX. El más importante es 1.- La expedición automática de la constancia de Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX), que les garantiza la devolución inmediata de sus saldos a favor del impuesto al valor agregado (IVA). 2.- La concesión de un Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX) en su modalidad de proyecto específico. 3.- La asistencia y apoyo financiero por parte de Nacional Financiera para la consecución de sus proyectos, así como servicios especializados de capacitación y asistencia técnica. Por último 4.- El descuento del 50% en el costo de los productos y servicios no financieros que Bancomext determine.

2.3.5 Programa para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX).

Este programa también es del sexenio de Salinas de Gortari, aparece el 3 de mayo de 1990 en el DOF, en el **Decreto para el Fomento y operaciones de las Empresas Altamente Exportadoras**, base legal de este programa. El decreto contiene 13 artículos, marca los mecanismos para apoyar a las empresas, anota los requisitos para que una empresa pueda obtener el programa teniendo una vigencia indefinida, enlista los requisitos para obtener la constancia ALTEX, documento que

³⁰ Diario Oficial de la Federación. 3 de mayo de 1990.

hace las veces de registro, enumera los beneficios en relación a la devolución inmediato de los saldos a favor del IVA y anuncia los apoyos de BANCOMEXT, así como las causas de cancelación del programa.

En sus considerandos establece que es parte de la estrategia del Programa Nacional de Modernización industrial y de Comercio Exterior “para promover la incorporación de los productos mexicanos en los mercados internacionales se coordinarán esfuerzos entre los sectores social, privado y público para intensificar el apoyo a las empresas exportadoras y de comercio exterior, eliminar trabas y restricciones al flujo de las exportaciones y lograr una nueva cultura exportadora.”³¹

El programa de empresas Altamente Exportadoras es para la empresas que exportan por lo menos dos millones de dólares anualmente (estas ventas en exportación, representan por lo menos el 40% de las ventas totales). Cualquier compañía que opera bajo el programa IMMEX o ECEX puede operar también simultáneamente bajo el programa ALTEX, por el tiempo en que el registro sea válido ante la Secretaría de Economía.

Beneficios del Programa ALTEX: 1) Devolución de los saldos a favor del IVA en un periodo de 5 días hábiles y 2) Libre acceso al sistema de información comercial, controlado por la Secretaría de Economía. 3.- Exención del requisito de segunda revisión de las mercancías de exportación en la aduana de salida cuando éstas hayan sido previamente despachadas en una aduana interior; y 4.- Facultad para nombrar a un apoderado aduanal para varias aduanas y diversos productos.

2.3.6 Programa de Devolución de Impuestos (Draw Back).

Este programa surge el gobierno de Miguel de la Madrid, en el DOF del 24 de abril de 1985, en el **DECRETO que establece la Devolución de los Impuestos de Importación a la Exportación**. Con reformas del 11 de mayo de 1995 y el 29 de diciembre de 2000. Estos programas a nivel internacional se conocen como **Draw Back**. El decreto tiene 9 artículos en los que se enumeran los siguientes temas: definiciones de los términos usados, los sujetos de los beneficios, el monto de la devolución cuando se exporte a Estados Unidos o a Canadá, o en caso de

³¹ Ibídem

transferencia a otra empresa con programa, los documentos, los plazos necesarios para obtener los beneficios y las obligaciones de las empresas que obtengan los beneficios. Al final nombra las secretarías involucradas en la aplicación del programa.

Dentro de sus considerandos del decreto se señala que es práctica común, reconocida internacionalmente, devolver a los exportadores los impuestos de importación que hubieren pagado por las materias primas, partes, componentes y demás insumos, de origen extranjero, incorporados a los productos que elaboran y exportan y que el programa tiene que ser el mecanismo ágil y expedito para la devolución de impuestos.³²

Este esquema es para importaciones definitivas, siempre que se hayan efectuado dentro de los doce meses anteriores en que se solicita la devolución y que la exportación se haya realizado dentro de los tres meses anteriores. Otra forma en que pueden recuperar la devolución de aranceles es a través del sistema de devolución cuando exportan los productos en la misma condición en la que estos fueron importados. Lo dispuesto sólo será aplicable cuando la exportación sea efectuada directamente por la persona que haya importado en forma definitiva los insumos no originarios.

Para calcular el monto del impuesto general de importación que se devolverá al exportador, será el que corresponda al valor de las mercancías incorporadas al producto exportado, determinado en moneda extranjera aplicando el tipo de cambio en los términos del artículo 20 del Código Fiscal de la Federación, vigente en la fecha en que se autorice la devolución. Será en un plazo de 10 días hábiles contados a partir de su recepción cuando se determine si procede o no. Cuando proceda la devolución de impuestos de importación solicitada, se remitirá la resolución correspondiente a la SHCP para que ésta ponga a disposición del contribuyente el importe de la devolución, mediante el mecanismo que para tal efecto se establezca. En caso de que la SE determine que la solicitud no cumple con todos los requisitos señalados en el presente Decreto, la devolverá al exportador a fin de que en un plazo

³² Diario Oficial de la Federación, 24 de abril de 1985.

de 30 días hábiles, contados a partir de la fecha de la notificación del requerimiento, la presente nuevamente.

Beneficios del Programa Draw Back: El beneficio único de este programa es la devolución de los impuestos de la importación definitiva y se sustentan jurídicamente en el Artículo 3A y 3B del decreto correspondiente.

2.3.7 Programas de Promoción Sectorial (PROSEC).

El soporte jurídico de este programa se determina en el **Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial** que aparece en el Diario Oficial de la Federación el 2 de agosto de 2002.

El decreto comprende 11 artículos en los que comienza por la precisión de los conceptos que se usan en el mismo, en el artículo 3 se enlistan los 22 sectores a los que se les otorgan los beneficios del programa, I. De la Industria Eléctrica. II. De la Industria Electrónica. III. De la Industria del Mueble. IV. De la Industria del Juguete, Juegos de Recreo y Artículos Deportivos. V. De la Industria del Calzado. VI. De la Industria Minera y Metalúrgica. VII. De la Industria de Bienes de Capital. VIII. De la Industria Fotográfica. IX. De la Industria de Maquinaria Agrícola. X. De las Industrias Diversas. XI. De la Industria Química. XII. De la Industria de Manufacturas del Caucho y Plástico. XIII. De la Industria Siderúrgica. XIV. De la Industria de Productos Farmoquímicos, Medicamentos y Equipo Médico. XV. De la Industria del Transporte, excepto el Sector de la Industria Automotriz. XVI. De la Industria del Papel y Cartón. XVII. De la Industria de la Madera. XVIII. De la Industria del Cuero y Pieles. XIX. De la Industria Automotriz y de Autopartes. XX. De la Industria Textil y de la Confección. XXI. De la Industria de Chocolates, Dulces y Similares, y XXII. De la Industria del Café.

En el artículo 4 se enumeran las fracciones arancelarias de los productos que se exportaran, con sus capítulos, partidas, subpartidas y fracciones arancelarias. Los insumos de los productos del capítulo 4 son los que se importarán, por lo mismo serán objeto de las preferencias arancelarias y se describen en el artículo 5, con la tasa aplicable para cada fracción arancelaria.

Los demás artículos del decreto se refieren a la solicitud para la obtención, a la participación de la SHCP en la decisión, al informe anual que deben presentar las

empresas con registro, a las causas de cancelación, a los propósitos a que se destinen las mercancías, y en el último artículo se faculta a la SHCP para expedir las disposiciones para la aplicación del decreto.

En los considerandos del decreto se señala que se pretende “mantener condiciones competitivas de abasto de insumos y maquinaria para la industria productiva nacional, y proporcionar a la planta productiva de este país, los mejores medios para competir en los mercados internacionales, así como en el mercado interno”³³

El propósito principal del programa PROSEC es la disminución de los aranceles en la importación, con tarifas preferenciales que van del 0, 3, 5 o 7% dependiendo de la industria o sector y de la clasificación tarifaria del artículo en cuestión. Este programa no está dirigido exclusivamente a la Maquiladora, fue creado para atenuar los efectos del artículo 303 del TLCAN.

Este artículo se refiere a la obligación de pago de aranceles que tienen los importadores de mercancías que no sean originarias de los países que forman el tratado TLCAN (Canadá, Estados Unidos y México) aún cuando las operaciones de importación las hagan empresas con programas de diferimiento de aranceles aduaneros (IMMEX).

Básicamente PROSEC es un instrumento de fomento a los productores de mercancías específicas, para materias primas importadas de países que no son del TLCAN que se utilizarán en la elaboración de productos específicos, independientemente si la mercancía producida es destinada a la exportación o para uso venta en el mercado nacional.

Beneficio del Programa PROSEC. Importar con el arancel preferencial especificado en el artículo 5 del decreto.

2.3.8 Regla 8ª de las Complementarias de la LIGIE.

Si bien la Regla 8ª. no es un programa propiamente, si es un mecanismo que beneficia a los exportadores del país y al cual se le augura que en un futuro no lejano se convertirá en programa específico. Este mecanismo se da dentro del marco

³³ Diario Oficial de la Federación. 2 de agosto de 2002.

de la promoción a las exportaciones por parte del gobierno mexicano, y su finalidad es hacer competitivos los productos nacionales de exportación.

La base jurídica de la Regla 8ª se encuentra dentro de la **Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación (LIGIE), en su artículo 2º.** Fracción II, esta ley sale a la luz pública en el DOF el 18 de junio de 2007.

Para la obtención de los beneficios de esta regla la SE emite el 31 de marzo de 2006 el **Acuerdo que establece los criterios para otorgar los permisos previos de importación bajo las fracciones arancelarias de la partida 98.02 de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación referidos a este mecanismo.**³⁴

La LIGIE cuenta con 2 artículos, el primero es la tarifa en las que se clasifican todas las mercancías de importación y exportación que existen con su respectiva fracción arancelaria, tipos y tasas de impuestos y se las clasifica en capítulos que van del 1 al 98; en su artículo 2º, se describen tanto las reglas generales como las complementarias para la clasificación, así dentro de éstas últimas tenemos a la regla 8ª, que especifica la manera en que ciertas mercancías pudieran ser objeto del permiso previo de importación, según criterio de la SE y al clasificarlas en el capítulo 98, partida 98.02, y por consiguiente a la importación tendrán aranceles preferenciales.

En cuanto al Acuerdo que establece los criterios para otorgar los permisos previos de importación bajo las fracciones arancelarias de la partida 98.02 de la Tarifa de la LIGIE, contiene 11 artículos en los que se tratan aspectos como: quienes podrán solicitar el permiso previo, las justificaciones para solicitar el permiso y las condiciones para otorgarlo o los criterios para negarlo, la información pública disponible que auxilie para la aplicación de criterios y que sustente la petición, la vigencia del permiso, la forma en que se determina y los formatos oficiales de la SE para el efecto, la posibilidad de verificación por parte de la SE y de ver la información de los resultados en la página de la SE.

Beneficios de la Regla 8a. El beneficio es a la importación de bienes que no están en el PROSEC, básicamente es de aranceles preferenciales.

³⁴ Diario Oficial de la Federación. 31 de marzo de 2006.

3.- La Industria Maquiladora de Exportación.

En este capítulo que inicia, se revisa cual ha sido la evolución, las tendencias y los resultados de los programas de gobierno referidos al fomento de las exportaciones en la industria maquiladora. Para dar una visión más integral del fenómeno es conveniente señalar con anticipación las condiciones y circunstancias que dan origen al fenómeno, de esta manera se mostrará el antecedente internacional en el orden económico mundial de la postguerra del siglo pasado en el que se origina la industria maquiladora, así mismo se presenta el status a nivel nacional en el que se anida el fenómeno objeto de nuestro estudio. En el penúltimo apartado del capítulo se intentará describir los diversos factores, tanto internacionales como nacionales, que en una relación dialéctica, han servido de contexto para entender el origen de la crisis y el rumbo que ha tomado la industria maquiladora en el país.

3.1 La Internacionalización del Capital y el surgimiento de la Industria Maquiladora.

Las economías de los países que forman el sistema de la economía mundial se interrelacionan y se conectan a través de diversas variables económicas, pero también se complementan o se influyen por los acontecimientos políticos y sociales. Después de la segunda guerra mundial el único país que aparece con una economía estable es Estados Unidos, a diferencia de las demás naciones que habían quedado con su economía devastada, pero desde 1956 y hasta 1970 el entorno internacional se describe como de estabilidad, crecimiento y expansión de empresas multinacionales alrededor del mundo, principalmente en ciudades de Asia y América.

A partir de finales de los años 60's, ante la caída de la tasa de ganancia de las economías avanzadas se buscan alternativas de crecimiento a partir de la rápida expansión en la internacionalización de sus capitales y de los procesos productivos; esto trae como consecuencia el replanteamiento de la economía a nivel mundial en donde se incluye el reacomodo de las estructuras productivas tanto de las principales economías del mundo como también de los países menos avanzados económicamente.

Esta nueva reestructuración del sistema lleva a la búsqueda y al encuentro de nuevas ubicaciones para cierto tipo de industrias o bien para algunas de las fases del proceso de producción de las mismas en los países emergentes, persiguiendo, desde luego, un mayor margen de ganancia aprovechando los menores costos de la mano de obra.

Simultáneamente es palpable el incipiente desarrollo de estos países que, basado en la sustitución de importaciones, modelo que ya mostraba los primeros signos de debilitamiento, encuentran otro camino de industrialización en las exportaciones de bienes manufacturados hacia los países avanzados, de tal manera que presentan ante el comercio internacional en ebullición, tal vez como único saldo y ventaja comparativa de su economía, la mano de obra barata.

Las ventajas comparativas es un concepto que introduce David Ricardo en su obra “Principios de Economía Política y Tributación” publicada en 1817: “el comercio entre dos países puede beneficiar a ambos países si cada uno exporta los bienes en los que tiene una ventaja comparativa”. Sobre esta categoría señala Paul Krugman³⁵: “La razón por la que el comercio internacional produce este aumento de la producción mundial es que permite que cada país se especialice en la producción del bien en el que dispone de una ventaja comparativa. Un país tiene ventaja comparativa en la producción de un bien si el coste de oportunidad en la producción de este bien en términos de otros bienes es inferior en este país de los que lo es en otros países”.³⁶

Se pueden ver las dos caras de la moneda cuando por un lado los países avanzados buscan ampliar sus mercados, reducir los costos de producción y además evitarse problemas sindicales ya que en estos países los sindicatos son fuertes y combativos; y por el otro lado, encuentran la mano de obra barata disponible en los países pobres. En el encuentro de estas variables se implanta la reubicación y

³⁵ Krugman, Paúl. Economía Internacional. Teoría y Política. Séptima Edición. Pearson Educación. Madrid, 2008, p. 29

³⁶ El modelo de las ventajas comparativas de David Ricardo es complementado por la teoría de Heckscher-Ohlin también conocida como “teoría de las proporciones factoriales” porque pone de relieve la interacción entre las proporciones en las que los diferentes factores están disponibles en diferentes países, y la proporción en que son utilizados para producir diferentes bienes, dependiendo de la abundancia y de la intensidad de éstos, según Krugman. *Ibidem*, p.55.

separación geográfica de las fases del proceso de producción y relocalización de ciertas industrias, lo que se ha conocido con el nombre de industria maquiladora.

Podemos definir a la empresa maquiladora de exportación como aquella que realiza el proceso de producción, transformación o ensamble, con insumos, partes y componentes y en algunos casos maquinaria, propiedad de una compañía extranjera, que se importan temporalmente con tasas de impuestos preferenciales, con el fin de que, una vez terminado el producto, se cierre el ciclo exportándolo o reintegrándolo al país de origen, mediante la facturación del valor agregado, resultante básicamente de la mano de obra o en algunos casos complementando el precio con insumos, que generalmente son muy pocos, del país anfitrión.

Al tratar de delimitar el concepto y características del fenómeno de la maquila, CIPHER y Delgado³⁷ señalan que la maquila no es más que uno de los tres mecanismos del modelo exportador de la fuerza de trabajo barata (MEFTB). La ventaja comparativa permanente de México reside en la exportación de fuerza de trabajo barata a través de tres mecanismos: a) industria maquiladora, b) sector de maquila encubierta y c) emigración de trabajadores. Según estos autores, la maquila, en el caso de México, es parte de ese modelo que está diseñado para transferir el excedente económico hacia Estados Unidos y es señalado como parte de las políticas adoptadas por EU para enfrentar las nuevas fuerzas estructurales de intensa rivalidad económica entre las naciones del norte, Unión Europea, Japón y China. La maquila es un tipo de industria carente de encadenamiento hacia adelante o hacia atrás con resto del aparato productivo del país, pues no incorporan partes y ni materiales del país en donde se instalan, toda vez que su valor agregado (precio de exportación) casi en su totalidad es solamente del valor de la fuerza de trabajo.

Otra característica del movimiento del capital en relación con las maquiladoras es que “no son estables sino “golondrinas”, es decir, buscan siempre al país que ofrece mayores tasas de ganancias y se retiran de aquél que regula o eleva el costo de algunos ingredientes: por esa razón puede considerárseles como inversiones directas “especulativas”, que ejercen nuevas relaciones de dependencia poco

³⁷ CIPHER, James, Delgado Wise, Raúl, “El modelo de exportación de fuerza de trabajo barata”. Revista Economía UNAM, Vol. 4 Núm.12, México, 2007, pp. 23-41.

saludables para la estabilidad del país, al que les exige condiciones de privilegio con el fin de darle ocupación a algunos de sus habitantes urgido de trabajo”³⁸

Para caracterizarla señala Bendesky que “La industria maquiladora opera procesos productivos a escala internacional y su localización se asocia con criterios de rentabilidad y de acceso a los mercados desde una perspectiva global. Aprovecha las economías de escala y de aglomeración en distintas ubicaciones para producir a los menores costos y con un nivel alto de rentabilidad en el conjunto de la operación industrial definida de manera centralizada. Un elemento esencial de esta estrategia de actividad es el aprovechamiento de las ventajas que se desprenden de la utilización de fuerza de trabajo más barata. Así, el proceso productivo muestra las características de fragmentación y concentración que define al funcionamiento de las actividades económica que operan en una dimensión mundial.”³⁹

En las últimos dos décadas, la correlación de variables económicas se ha agudizado por la globalización. Después de la crisis norteamericana de 1991, la economía mundial avanza por un período de crecimiento, en donde las economías emergentes enfrentan la necesidad de adaptarse al nuevo sistema globalizado. Las recurrentes crisis de la economía norteamericana, 1997, 2001 y, 2008, si bien han afectado drásticamente la dinámica, no han eliminado este fenómeno de “subcontratación internacional”, como le llama Gambil;⁴⁰ más bien y como siempre, el fenómeno ha respondido a la lógica del capital, a la búsqueda del mayor margen de ganancia, y por tanto se anidan en cualquier país que vaya adelante en la competencia por atraer el capital internacional mediante sus ventajas comparativas y competitivas, apareciendo el capital internacional como un león rugiente, buscando a quien devorar, siendo indiferente ante cualquier tipo de programa local de fomento de las exportaciones e incluso a pesar de la cercanía de los mercados. El aumento de las exportaciones manufacturadas y por tanto de las exportaciones de la maquila,

³⁸ Pérez M. Patricia, Las Perspectivas de las Maquiladoras en México 1999, Tesis Facultad de Economía, UNAM, México, 1998. p. 5.

³⁹ Bendesky, León. La Industria Maquiladora de Exportación en México: Mitos y Realidades. Informe de Investigación para el Instituto de Estudios Laborales, México, 2003. pp.2. <http://docencia.izt.uam.mx/egt/proyectos/repfinmaq.pdf>.

⁴⁰ Este concepto es creación de Mónica Gambil en su trabajo “Subcontratación Internacional: entre la regionalización y la globalización” del libro “La Globalización y sus manifestaciones en América Latina” Mónica Gambil (coord) CISAN. UNAM. México. 2002. pp. 185-190.

en los países emergentes sigue siendo un rasgo distintivo de la economía mundial en las últimas décadas.

La competencia entre países emergentes por atraer el capital o los recursos de inversión extranjera directa se incrementa notoriamente. Son varios los factores de competitividad de cada economía y de sus empresas, entre ellas podemos señalar: la situación económica del país, los salarios de la mano de obra calificada y no calificada, las facilidades gubernamentales (programas de fomento), el respeto a las leyes, la estabilidad y seguridad nacional y la cercanía geográfica, estos constituyen la gama de factores que toman un papel preponderante para atraer el capital o la inversión.

Dentro de los países que compiten por la atracción de capital internacional, y particularmente de maquiladoras de origen norteamericano, japonés y alemán y de otros países, podemos nombrar a los centroamericanos y del caribe como Guatemala, El Salvador, Honduras, Haití y República Dominicana. Pero los que más destacan en esta competencia, son los países asiáticos, las “economías asiáticas de altos resultados” (HPAE, High Performance Asian Economies)⁴¹ con un tremendo crecimiento que ha llegado hasta el 10% anual. El Banco Mundial agrupa a estos países en tres grupos: En primer lugar Japón, luego el grupo de los cuatro “tigres”: Hong Kong, Taiwan, Corea del Sur y Singapur, y finalmente Malasia, India, Indonesia, Tailandia y el caso especial de China. Ya se abordará el tema de China cuando se describan los factores de la crisis en el siguiente apartado.

3.2 La Industria Maquiladora en México.

3.2.1 Antecedentes y Surgimiento de la IME.

En los años sesentas, la frontera norte, en alguna medida no recibe los beneficios del proceso de industrialización del país, al tiempo que se concentra allí una gran cantidad de fuerza laboral que se quedaba a vivir en la frontera al finalizar el programa “Bracero”, que desde 1942 había permitido que trabajadores mexicanos emigraran a Estados Unidos para trabajar temporalmente en la agricultura. Paralelamente lo mismo pasaba con los que se habían trasladado a la frontera norte

⁴¹ Para este concepto de los HPAE se puede ver: Banco Mundial: The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy, Oxford University Press, 1993), citado en Krugman. Op. Cit. pp. 268.

en espera de poder “cruzarse al otro lado” para conseguir trabajo en el vecino país. En este contexto, en el año de 1965, a partir del **PRONAF (Programa Nacional Fronterizo)** y el **PIF (Programa de Industrialización Fronteriza)** del gobierno mexicano, es que se inicia en nuestro país el fenómeno de la subcontratación internacional (proceso de maquila), con estos programas se busca propiciar el desarrollo económico de la zona fronteriza y hacer frente al grave problema del desempleo en la frontera norte, al tiempo que igual se persigue disminuir el flujo migratorio hacia el país del norte. Se autoriza a las empresas extranjeras a instalarse en la zona fronteriza, en una delimitación de 20 kilómetros al interior del país, para “maquilar” productos destinados a la exportación, el mecanismo es la autorización para la importación temporal de maquinaria e insumos, que entran libres de impuestos, con la condición indispensable de que la producción fuera totalmente exportada para evitar la competencia con la industria nacional, en este mecanismo el gobierno exige fianzas, (a los importadores, in bond) para asegurarse de que se cumplirán cabalmente las ordenanzas del programa. La industria maquiladora se presenta pues como alternativa que convergen con las políticas del gobierno mexicano, tanto para atraer inversiones como para la industrialización que derivara en empleo para la fuerza laboral abundante y disponible en la región fronteriza.

El 17 de marzo de 1971 se reglamenta el **párrafo tercero del artículo 321 del Código Aduanero**, es en donde se palpan las primeras disposiciones para impulsar a las empresas maquiladoras. Luego en el mismo año 1971 surge el **Programa de Desarrollo de la Franja Fronteriza Norte y de las Zonas y Parámetros Libres**, que en sus contenidos se construyen los cimientos para la industria maquiladora de exportación, en ese programa se ratifica la propuesta de industrializar la frontera norte por medio de la industria maquiladora, se comienza a definir jurídicamente a la industria, se especifica que las maquiladoras son las empresas nacionales o internacionales ya existentes cuyo objetivo es dedicarse total o parcialmente a la exportación y que estas empresas pueden importar máquinas con el fin de reexportar la totalidad de su producción.

En el año 1975, el **Programa de Comercialización Fronteriza** representó el primer esquema de participación formal de México en la subcontratación

internacional. Tal como se decía en apartados anteriores, después de la crisis económica de los años 1973-1976, la economía mundial pasa por una etapa de reestructuración importante en la que la subcontratación y la relocalización de empresas y procesos se convierten en una característica del nuevo rejuego mundial basado en la búsqueda de disminuir costos y aprovechar la fuerza laboral barata y que para el caso de Estados Unidos ésta se encontraba disponible y abundante en México, además de la ventaja de su proximidad.

Es hasta 1983 que se publica en el DOF⁴² el primer **Decreto que reglamenta la operación de la industria maquiladora**. Sin embargo, el documento más acabado en términos de mecanismos de operación y de beneficios para las empresas surge con el **Decreto para el Fomento y Operación de Industria Maquiladora de Exportación**, publicado en el DOF el 1 de junio de 1998 y reformado en 13 de noviembre del mismo año.

A mediados de la década de los setenta son cuatro las principales ciudades que cuentan con más empresas maquiladoras: Mexicali, Tijuana, Ciudad Juárez y Matamoros, de hecho hasta nuestros días los estados fronterizos de estas ciudades mas el estado de Coahuila y Sonora, siguen siendo los más importantes en número de establecimientos, personal ocupado y otras variables relacionadas con este tema; fue hasta inicio de los años ochenta cuando las maquiladoras empiezan a surgir en otros puntos del norte y noreste del país.

Dentro de los principales factores que provocan la presencia de las maquiladoras más acá de la frontera norte, se pueden señalar: 1) la saturación de las ciudades fronterizas, 2) la alta rotación de los trabajadores, porque casi todos los trabajadores están pensando en cruzar la frontera, 3) la poca capacitación de los trabajadores, por no invertir ellos, en gente que pronto cruzará al país vecino, los salarios y prestaciones de los trabajadores van a la alta para hacerlos permanecer más tiempo, y 4) por el lado del interior del país se tienen ventajas de infraestructura, fiscales, e incluso de menores salarios debido a que los gobiernos municipales compiten por tener fuentes de empleo para sus habitantes. Para decidir en que lugar instalan una maquiladora los inversionistas extranjeros tienen en cuenta; distancia y

⁴² Diario Oficial de la Federación. 15 de agosto de 1983.

enlace con el transporte de Estados Unidos, abastecimiento de fuerza laboral calificada, costo de agua, de luz, de construcciones, rentas, escuelas para familiares de los directivos, etc.

Para los años noventa las empresas maquiladoras ya tienen presencia en la zona centro y occidente lo mismo en el sureste, para esta década ya se puede hablar no sólo de arraigo y fortalecimiento, sino también de apogeo de la industria maquiladora de exportación en el país.

3.2.2 Clasificación de las empresas de la IME.

Sobre la clasificación de las empresas maquiladoras, aunque no es la intención de este ensayo adentrarse y profundizar sobre el punto, antes de entrar al análisis de los datos disponibles, es válido señalar que los estudios sobre las mismas han intentado caracterizarlas en 4 generaciones, que puede decirse, son grados o niveles en la estructura de casa empresa y así se describen: 1.- La primera generación, es la maquiladora tradicional, con tecnología muy primitiva, actividades elementales de ensamble, utiliza fuerza laboral femenina y no calificada, en la que importa más la cantidad que la calidad; 2.- La segunda, orientada hacia la manufactura, hay incipiente tecnología con procesos de automatización, hay cierta participación de técnicos e ingenieros y los trabajadores tienen más calificación y capacitación, se emplean técnicas como el trabajo en equipo o el justo a tiempo, incipiente avance en el diseño del producto. 3.- La tercera ya cuenta con investigación, desarrollo y diseño, no tienen dependencia tecnológica de la casa matriz, el trabajo en gran medida lo llevan a cabo técnicos e ingenieros. Por último la cuarta generación es la coordinación en todos los aspectos, de las plantas de una misma razón social.

Dice Carrillo, autor de esta clasificación: “Cabe desatacar una tipología ideal elaborada a mediados de los años noventa que permite comprender la calidad del escalamiento industrial a lo largo de las generaciones de empresas. La primera generación se basó en la intensificación manual del trabajo y el ensamble simple (ensamblado en México); la segunda, en la racionalización del trabajo, la manufactura y la adopción de nuevas tecnologías (hecho en México); la tercera en la

intensificación del conocimiento y las actividades de investigación, desarrollo y diseño (creado en México), y la cuarta en la coordinación centralizada de actividades para el conjunto de plantas localizadas en el país pertenecientes a la misma empresa (coordinado en México)”⁴³.

Así como se ha caracterizado a las maquiladoras en niveles o generaciones, también desde el punto de vista de la organización de trabajo se han tipificado bajo el concepto de “modelos” aunque esto se aborda más bien desde el campo de la ingeniería industrial o de la sociología. Los modelos más nombrados son el taylorismo-fordismo, el toyotismo y la especialización flexible.

El taylorismo-fordismo, es taylorismo en cuanto forma de organización del trabajo, es fordismo en cuanto forma de regulación del consumo, bajo este modelo, por el taylorismo se busca maximizar la eficiencia tanto de la mano de obra y maquinaria, mediante la división sistemática de las tareas, el cronometraje de las operaciones y sistemas de motivación; Es fordismo en el aspecto de que visualiza el consumo de bienes en masa, no solo como conquista del mercado sino como creación de mercado. El Toyotismo tiene que ver con la gestión del trabajo en los talleres, el procedimiento llamado justo a tiempo (just in time) basado en el principio de trabajar con estándares flexibles y tiempos compartidos.

“Como apuntamos, se trata de dos modelos que se interpenetran y que en México no tienen límites bien definidos. En todo caso, ambos son intensivos en mano de obra, la tecnología que utilizan en general es maquinizada, pero no automatizada, aplican aspectos parciales de la calidad total, pero con segmentación de tareas entre obreros poco calificados respecto de técnicos e ingenieros...tanto el taylorismo-fordismo como lo que hemos llamado toyotismo precario, configuraciones dominantes en la maquila, se basan en el bajo salario y en la intensificación del trabajo.”⁴⁴

En cuanto a especialización flexible es “la nueva forma de organización de la producción industrial adelgazada, flexible, que a su vez atraerá una fuerza de trabajo

⁴³ Jorge Carrillo. La industria maquiladora en México: ¿evolución o agotamiento? Revista de Comercio Exterior. vol. 57, núm. 8, agosto 2007. México. p. 679.

⁴⁴ De la Garza Toledo, Enrique, Modelos de Producción en la Maquila de Exportación, La Crisis del Toyotismo Precario, Plaza y Valdez Editores, México 2005, p. 68

directamente capacitada, más calificada, participativa, multifuncional y polivalente. En este paradigma destaca el modelo japonés: Toyota. La llamada producción flexible recurre a una nueva organización del trabajo sustentada en la utilización de las nuevas tecnologías, especialmente la microelectrónica y la informática”.⁴⁵

Aunque algunos estudios del tema dicen que los conceptos de “generaciones” y “modelos productivos” surgen de la necesidad de concretizar la abstracción, de particularizar la generalidad del fenómeno, de descubrir las asimetrías en la composición de las variables y la heterogeneidad de las regiones o en los estados en donde existen maquiladoras, estas caracterizaciones más bien parecen querer meter el fenómeno en camisa de fuerza conceptual, sin embargo esta tipificación se entiende como un esfuerzo intelectual con fines didácticos, la realidad es híbrida y compleja, por esa razón estas clasificaciones han dado lugar a mucha polémica entre los estudiosos del tema y en el extremo hasta discusiones peyorativamente escolásticas.

3.2.3 Evolución y auge de la IME en la década de los 90's.

Entrando de lleno a la estadística sobre la industria maquiladora vemos la evolución de la maquila. Desde sus orígenes podemos descubrir que los estados de la frontera norte, por su cercanía con los Estados Unidos, han sido los que más concentran la existencia de plantas maquiladoras de exportación, de tal manera que los estados de Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila y Tamaulipas, a quienes llamaremos “los estados fronterizos”, han sido los más importantes en términos de **establecimientos**: en 1990 cuentan con 1,462 unidades del total nacional con 1,706, lo que significa el 86% de los establecimientos; en 1995 tienen 1,692 empresas maquiladoras del total nacional de 2,130 que se traduce en un 79%-, y para 1999 tienen el 73% con 2,421 de las 3,297 unidades en el país. (Cuadro 8)

Los estados no fronterizos con más existencia de maquiladoras en esta década son: Nuevo León, Durango, Jalisco, Yucatán y Aguascalientes, que con Guanajuato y otras entidades alcanzan el 23%. (Cuadro 8)

⁴⁵ Balderas Arrieta Irma, Mujeres Trabajadoras en América Latina, México, Chile y Brasil, Plaza y Valdez Editores, México, 2006. p. 28

CUADRO 8.

Establecimientos en activo de la Industria Maquiladora de Exportación por Entidad Federativa. 1990-1999.

Período	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Total Nacional	1,703	1,914	2,075	2,114	2,085	2,130	2,411	2,717	2,983	3,297
Aguascalientes	nd	nd	nd	nd	nd	nd	49	65	73	89
Baja California	640	708	775	804	761	729	793	904	1,018	1,125
Baja California Sur	12	12	11	10	8	6	7	7	7	8
Coahuila	133	151	172	176	177	184	212	244	261	272
Chihuahua	311	336	351	337	304	322	371	402	383	401
Durango	47	53	56	50	52	64	79	92	101	100
Guanajuato	nd	nd	nd	nd	nd	nd	40	46	52	69
Jalisco	41	47	40	41	44	55	59	62	77	95
Distrito Federal	nd	20	22	29						
México	nd	44	48	53						
Nuevo León	65	79	82	84	83	84	99	110	119	131
Puebla	nd	nd	nd	nd	nd	nd	34	34	66	90
San Luis Potosí	nd	18								
Sinaloa	nd	9	10	10						
Sonora	155	161	170	168	179	176	192	222	245	263
Tamaulipas	225	259	278	279	297	281	307	323	342	360
Yucatán	14	22	27	26	28	33	41	50	65	91
Zacatecas	nd	16								
Otras Entidades Fed.	44	62	90	114	121	156	73	85	96	77
Estados Fronterizos	1,462	1,614	1,746	1,764	1,718	1,692	1,874	2,094	2,248	2,421

FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI. Estadística de la Ind. Maquiladora de Exp.

Los estados que más destacan en la década de los noventa con **personal ocupado** en la industria maquiladora, después de los cinco de la frontera norte, son, en orden de importancia: Nuevo León, Jalisco, Puebla, Yucatán y Durango, que con Aguascalientes y otras entidades alcanzan el 22%. Esto evidencia que las entidades no fronterizas han avanzando poco a poco en importancia en lo que se refiere a esta variable. (Cuadro 9)

La industria maquiladora se convierte en uno de los ejes del desarrollo del país, en la actividad productiva más dinámica de la economía nacional, la que registra la más alta tasa de crecimiento, la mayor generadora de empleos productivos, la que mayor porcentaje tiene en la exportación manufacturera y al extenderse a lo largo del territorio nacional va a conformar una nuevo panorama industrial en México.

CUADRO 9.**Personal Ocupado** en la Industria Maquiladora por Entidad Federativa. 1990-1999.

Período	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Total Nacional	446436	467352	505698	542074	583044	648263	753708	903528	1014006	1143240
Aguascalientes	Nd	nd	nd	nd	nd	nd	12411	17377	19856	24506
Baja California	87657	89010	96835	107674	119243	133683	159,718	198569	215735	241449
B. California Sur	983	734	959	988	807	1153	2080	2802	2661	2639
Coahuila	30952	35496	43582	46915	50736	55643	63190	76828	92624	105829
Chihuahua	163953	166295	172768	173636	174420	184914	211692	240376	262128	282047
Durango	6448	7284	7539	8586	9409	13638	20785	24838	23622	24805
Guanajuato	Nd	nd	nd	nd	nd	nd	8470	10391	10566	12303
Jalisco	6673	7175	7587	8629	9436	11179	14007	18524	28247	31032
Distrito Federal	Nd	1872	1757	2488						
México	Nd	9225	9728	11985						
Nuevo León	13868	18058	19583	22884	23559	27116	32201	39338	45753	54831
Puebla	Nd	nd	nd	nd	nd	nd	12120	14907	22821	30852
San Luis Potosí	Nd	Nd	Nd	7775						
Sinaloa	Nd	776	870	762						
Sonora	38924	38238	40255	42944	48879	54475	60366	77755	88842	95150
Tamaulipas	80947	84803	89921	94399	107534	116945	122534	136061	146628	163479
Yucatán	2637	3333	4436	5342	5819	6280	8029	10897	15899	24986
Zacatecas	Nd	Nd	nd	5285						
Otras Entidades Federativas	11127	13927	19182	26865	29083	36420	17760	22992	26269	21037
Estados Fronterizos	402432	413841	443361	465568	500812	545659	617499	729587	805958	887955

FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI: Estadística de la Industria Maquiladora de Exportación.

Es innegable que la industria de la maquila trae una serie de beneficios muy importantes para el país, el primero de ellos, y el más señalado en todos los trabajos sobre el tema:, el empleo. Los datos así lo demuestran, en 2006 las empresas maquiladoras son 2,810 con mas de 1 millón 200 mil empleados. (Cuadro 10)

Otros beneficios para el país, derivados de esta industria son: el ingreso resultante de las exportaciones de la maquila (cuadro 11), la presencia de inversión extranjera directa, el ser una alternativa ante los problemas migratorios y así mismo la capacitación y entrenamiento de la fuerza laboral del país. Esta serie de beneficios son el argumento y el fundamento para que el gobierno mexicano impulse y fomente las exportaciones de las maquiladoras a través de los programas descritos en capítulos anteriores.

Cuadro 10. Establecimientos en activo y Personal Ocupado. Total Nacional.

Año	Establecimientos en Activo	Personal Ocupado	Año	Establecimientos en Activo	Personal Ocupado
1990	1,703	446,436	1999	3,297	1,143,240
1991	1,914	467,351	2000	3,590	1,291,232
1992	2,075	505,698	2001	3,630	1,198,942
1993	2,114	542,074	2002	3,003	1,071,209
1994	2,085	583,044	2003	2,860	1,062,105
1995	2,130	648,263	2004	2,810	1,115,230
1996	2,411	753,708	2005	2,816	1,166,250
1997	2,717	903,528	2006	2,810	1,202,134
1998	2,983	1,014,006			

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Estadística de la Industria Maquiladora

En cuanto a los establecimientos, para el 2011 el INEGI contabiliza 5,091 empresas con 1 millón 860,402 empleados. (Ver Cuadro 10A)⁴⁶

**Cuadro 10A.
Establecimientos y Personal Ocupado**

Año	Total Nacional IMMEX	
	Establecimientos en Activo	Personal Ocupado
2007	5,145	1,930,197
2008	5,253	1,870,200
2009	5,259	1,620,596
2010	5,217	1,769,294
2011	5,091	1,860,402

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Estadística del Programa de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación. IMMEX.

En el cuadro 11 podremos observar cual ha sido la **evolución de las exportaciones** del país y la gran preponderancia que ha tenido en ellas la industria maquiladora. Desde 1990 se coloca en niveles muy por encima de las exportaciones petroleras. Ejemplificando: en el año 1990 las exportaciones petroleras llegan a un

⁴⁶ Desde el 1 de noviembre del 2006, con la aparición del nuevo programa IMMEX, el INEGI diseña conceptualmente la nueva encuesta IMMEX, cancelando la Encuesta de la Industrias Maquiladora de Exportación, por lo que desde entonces ya no hay datos específicos sobre las empresas propiamente maquiladoras, aunque se amplía la cobertura con la nueva encuesta IMMEX añadiendo a las empresas con programa PITEX.

24.8% del total nacional mientras que las maquiladoras exportan un 34.1%. Para el 2006, que fue el último año en donde tenemos datos específicos de las maquiladoras, las exportaciones petroleras son 39,017 millones de dólares con un 15.6% del total de las exportaciones nacionales mientras que las maquiladoras exportan 111,824 millones de dólares, significando el 44.7% del total de las exportaciones nacionales. El **dinamismo de las exportaciones** de las maquiladoras, en el período 1990 al 2006, con un 806% fue más significativo que la variación porcentual de las exportaciones totales de la nación, que muestran un crecimiento de 613%. Por todo lo señalado en los datos anteriores, es evidente y notoria la gran importancia de las maquiladoras para el país.

Cuadro 11.

Exportaciones. Total Nacional, Petroleras, Manufacturas y Maquiladoras

Millones de dólares

Año	Total Nacional	Petroleras	% del Total Nacional	Manufacturas	% del Total Nacional	Maquiladoras a/ y b/	% del Total Nacional
1990	40,711	10,104	24.8	27,828	68.4	13,873	34.1
1991	42,688	8,166	19.1	31,602	74.0	15,833	37.1
1992	46,196	8,307	18.0	35,421	76.7	18,680	40.4
1993	51,886	7,418	14.3	41,685	80.3	21,853	42.1
1994	60,882	7,445	12.2	50,402	82.8	26,269	43.1
1995	79,542	8,423	10.6	66,558	83.7	31,103	39.1
1996	96,000	11,840	12.3	80,305	83.7	36,920	38.5
1997	110,431	11,478	10.4	94,055	85.2	45,165	40.9
1998	117,460	7,307	6.2	105,449	89.8	53,083	45.2
1999	136,703	9,970	7.3	121,515	88.9	63,854	46.7
2000	166,121	16,124	9.7	144,725	87.1	79,467	47.8
2001	158,780	13,191	8.3	140,767	88.7	76,881	48.4
2002	161,046	14,824	9.2	141,659	88.0	78,098	48.5
2003	164,766	18,597	11.3	140,650	85.4	77,467	47.0
2004	187,999	23,663	12.6	157,766	83.9	86,952	46.3
2005	214,233	31,887	14.9	175,196	81.8	97,401	45.5
2006	249,925	39,017	15.6	202,751	81.1	111,824	44.7
2007	271,875	43,014	15.8	219,709	80.8	-	-
2008	291,343	50,635	17.4	230,882	79.2	-	-
2009	229,783	30,911	13.5	189,698	82.6	-	-
2010	298,361	41,682	14.0	245,745	82.4	-	-
2011	349,676	56,426	16.3	278,626	79.7	-	-

Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico. Informes Anuales años varios.

a/ Las maquiladoras están incluidas en las Manufacturas.

b/ A partir de 2007 ya no existen datos específicos para las maquiladoras.

Es comprensible que la industria maquiladora de exportación haya sido considerada por el gobierno y por algunos estudiosos como el mejor ejemplo de éxito, de crecimiento de la industria, en términos de empleo, de ingresos para el país por las exportaciones de las maquiladoras, que son el componente más importante de las manufacturas, y éstas, a su vez, de las exportaciones totales del país; sin embargo también hay posiciones⁴⁷ que muestran que la industria maquiladora tiene algunos aspectos no favorables para el país, entre otros, se señala que las condiciones laborales de los trabajadores son precarias: que hay poco respeto de los derechos laborales, que no existen los contratos fijos para no reconocer antigüedad, contratos eventuales sin compromiso para la empresa, bajos salarios, jornadas extenuantes que rebasan las 8 horas, raquíticas prestaciones sociales, no tienen sindicatos o si los hay son auspiciados y/o manipulados por la empresa, que hay simbólico o nulo reparto de utilidades, escasa protección para el trabajador en uso de sustancias tóxicas; y aunado a esto el gran daño que propician por contaminación en el medio ambiente⁴⁸.

Uno de los puntos en contra de las maquiladoras que destaca Ortiz Wadgyamar es el de los beneficios que la SHCP otorga a estas empresas, derivados de los programas de fomento a la exportación, descritos en el capítulo anterior, específicamente se refiere a la tasa 0% ó exención del pago del IVA, lo cual es visto por Ortiz W. como un “subsidio fiscal a costa de los salarios y empleos de millones de mexicanos”, que según sus cálculos, las maquiladoras dejan de pagar IVA en la década de 1994 a 2004, por 175,000 millones de dólares, por las importaciones 76,000 y por exportaciones 98,000 millones de dólares.

Valga aclarar como réplica, que la exención en el pago de IVA en las exportaciones no es exclusiva de las empresas maquiladoras sino que aplica a toda exportación, sea de cualquier empresa, todas las exportaciones son gravadas con tasa 0%, es decir no pagan IVA, tal como lo señala la Ley del Impuesto al Valor Agregado en su artículo 29: *Las empresas residentes en el país calcularán el*

⁴⁷ Ortiz Wadgyamar, Arturo, El Comercio Exterior en la Economía Mexicana, Tesis de doctorado de la UNAM, Facultad de Economía, División de Estudios de Postgrado, México, 2008, Pp. 217-221. <http://dgb.unam.mx/index.php/catalogos>; <http://132.248.9.195/pd2008/0628339/Index.html>. 18/04/2012.

⁴⁸ Sandoval Montoya, Dalia. La Industria Maquiladora y el Medio Ambiente a partir del TLCAN. Tesis UNAM, Facultad de Economía, México, 2007. Pp. 42-45.

*impuesto aplicando la tasa del 0% al valor de la enajenación de bienes o prestación de servicios, cuando unos u otros se exporten.*⁴⁹

En cuanto a las importaciones, aunque no contemos con información de los porcentajes de importación temporal y definitiva, por inferencia podemos decir que la mayoría de las importaciones de las maquiladoras son temporales y por tanto aplican tasa 0% de IVA, mientras que las importaciones definitivas si son gravadas, y en el período descrito con tasa 15% de IVA; pero según la ley del IVA, tal gravamen puede “restarse” cuando las empresas presentan su declaración mensual de impuestos, en la que pueden acreditar el IVA pagado (acreditado en el SAT) contra el IVA cobrado por la empresa (a cargo), de tal manera que este mecanismo lo aplican todas las empresas sean o no maquiladoras⁵⁰. Dice el artículo 4 de la misma Ley: “*El acreditamiento consiste en restar el impuesto acreditable, de la cantidad que resulte de aplicar a los valores señalados en esta Ley la tasa que corresponda según sea el caso.*”

Para los efectos del párrafo anterior, se entiende por impuesto acreditable el impuesto al valor agregado que haya sido trasladado al contribuyente y el propio impuesto que él hubiese pagado con motivo de la importación de bienes o servicios, en el mes de que se trate.”

Explicándolo de otra manera, el pago del IVA no les afectaría por ser acreditable. Suponiendo sin conceder, que las maquiladoras pagaran IVA por importaciones temporales, los montos de este pago los pondrían en la balanza de la acreditación, por lo tanto pagar IVA solo les afectaría en cuestión de liquidez y no como desembolso irre recuperable.

Con esta argumentación podemos concluir que el supuesto subsidio fiscal de 175,000 millones de dólares no pagados por las maquiladoras por tasa 0% de IVA no alcanza las dimensiones descritas por Ortiz Wadgymar, dado que la tasa 0% del IVA no es beneficio exclusivo para las maquiladoras, y en las importaciones, en el caso de que las maquiladoras hubieran pagado el IVA, la ley permitiría su acreditación, no solo para las maquiladoras sino a todas las empresas contribuyentes.

⁴⁹ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/liva/htm>. Ley del Impuesto al Valor Agregado.

⁵⁰ *Ibidem*.

3.2.4 Crisis de la Industria Maquiladora de Exportación.

La década de los noventa puede considerarse como el auge de la Industria Maquiladora de Exportación. El crecimiento de la IME fue motivo de echar las “campanas a vuelo” por parte del gobierno de Zedillo, llegando a decirse en alocuciones triunfalistas que la turbina de las maquiladoras había generado suficiente energía para el crecimiento del país, sin embargo para el siguiente sexenio, la situación de las maquiladoras fue diferente, comienza la crisis de los años 2001 al 2003.

Mientras que para los años 1991 al 2000 el ritmo de crecimiento del **personal ocupado** en la industria maquiladora nacional alcanzó una tasa de 11.3 en promedio, con crecimiento positivo en todos los años, para el año 2001 viene el decrecimiento pues de 1,291,132 en el año 2000, pasa a 1,198,642 personas ocupadas , es decir tiene un variación del -7%. (Cuadro 12)

Cuadro 12.
Establecimientos en activo y Personal Ocupado. Total Nacional.

Año	Establecimientos en Activo	Variación %	Personal Ocupado	Variación %
1990	1,703		446,436	
1991	1,914	12.4	467,351	4.7
1992	2,075	8.4	505,698	8.2
1993	2,114	1.9	542,074	7.2
1994	2,085	-1.4	583,044	7.6
1995	2,130	2.2	648,263	11.2
1996	2,411	13.2	753,708	16.3
1997	2,717	12.7	903,528	19.9
1998	2,983	9.8	1,014,006	12.2
1999	3,297	10.5	1,143,240	12.7
2000	3,590	8.9	1,291,232	12.9
2001	3,630	1.1	1,198,942	-7.1
2002	3,003	-17.3	1,071,209	-10.7
2003	2,860	-4.8	1,062,105	-0.8
2004	2,810	-1.7	1,115,230	5.0
2005	2,816	0.2	1,166,250	4.6
2006	2,810	-0.2	1,202,134	3.1

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Estadística de la IM.

En lo que se refiere a los **establecimientos** maquiladores en el país, la variación fue irregular en la década de los 90, porque aunque en promedio fue del

7.9% sin embargo hubo un bache en los años 1993 y 1995 que baja cerca del 2%, siendo 1994 el año en el que mostró la coyuntura especial de la crisis económica del país de fin de sexenio, cuando decrece llegando a -1.4%. De cualquier manera la evolución en términos absolutos pasa de 1,703 establecimientos en 1990 al año 2001 en que el número de empresas alcanzar la cifra 3,630 establecimientos maquiladores, pero luego en el 2002 desaparecen más de 600 empresas quedando el número en 3,603, y así fue bajando la cantidad hasta el año 2006 en que se contabilizan 2,810, es decir no se alcanzó a retornar a la cantidad de empresas del 2001. Y como se ha comentado a partir del 2007 se perdió la estadística sobre este tipo de empresas. (Cuadro 10A y Cuadro 12)

Si vemos los datos de las **exportaciones** en la década en el cuadro 11, la tendencia de la participación de las empresas maquiladoras en el total de las exportaciones del país fue en ascenso desde 1990 con el 34% hasta el año del 2002 en que se sitúan con un 48%, en los años de la crisis comienza a estancarse de tal manera que el 2006 tiene una participación del 44%.

Ahora bien, podremos observar en el cuadro 13 que en la década de 1991 al 2000, la evolución de las exportaciones de la industria maquiladora fue de crecimiento constante. El crecimiento fue en promedio de 19%, lo que es un poco más por arriba de la tasa de las exportaciones totales del país que tuvieron crecimiento promedio del 15% en la década. Sin embargo para el año 2001 hubo un retroceso en las exportaciones totales del país al decrecer un 4.4%, para el 2002 y en el 2003 es notorio el estancamiento de las exportaciones pues apenas hubo un ligero crecimiento. En cuanto a las exportaciones de la industria maquiladora decrecen en un 3.3 en el 2001, ligeramente crecen 1.6 en el 2002 y nuevamente hacia atrás en el 2003 con -0.8%. (Cuadro 13)

Indudablemente es el escenario de una crisis que empieza a expresarse desde el año 2000 y su mayor manifestación se da en el 2003, es probable que pueda ser la mayor crisis de la industria maquiladora en México, sobre todo por el impacto causado por el contraste con el auge sin precedentes de la década de los noventa.

Cuadro 13.
Exportaciones. Total Nacional y Maquiladoras.
 Millones de dólares

Año	Total Nacional	Variación Anual %	Maquiladoras a/	Variación Anual %
1990	40,711		13,873	
1991	42,688	4.9	15,833	14.1
1992	46,196	8.2	18,680	18.0
1993	51,886	12.3	21,853	17.0
1994	60,882	17.3	26,269	20.2
1995	79,542	30.6	31,103	18.4
1996	96,000	20.7	36,920	18.7
1997	110,431	15.0	45,165	22.3
1998	117,460	6.4	53,083	17.5
1999	136,703	16.4	63,854	20.3
2000	166,121	21.5	79,467	24.5
2001	158,780	- 4.4	76,881	-3.3
2002	161,046	1.4	78,098	1.6
2003	164,766	2.3	77,467	-0.8
2004	187,999	14.1	86,952	12.2
2005	214,233	14.0	97,401	12.0
2006	249,925	16.7	111,824	14.8
2007	271,875	8.8	219,709	96.5
2008	291,343	7.2	230,882	5.1
2009	229,783	-21.1	189,698	-17.8
2010	298,361	29.8	245,745	29.5
2011	349,676	17.2	278,626	13.4

Fuente: Elaboración propia, datos de Banxico. Informes anuales.

a/ A partir de 2007 ya no existen datos específicos para las maquiladoras, son datos de las manufacturas en donde se incluyen.

Los síntomas se dan en la quiebra de empresas por falta de contratos, paros temporales llamados eufemísticamente “paros técnicos”, ideados por los patrones para no pagar cuando no hay trabajo, el éxodo de empresas hacia países con mejores perspectivas de ganancia y por tanto la falta y pérdida de fuentes de trabajo que se traduce en desempleo que afecta a varios estados de la república.

Sobre la entidades en donde más impacto tiene la crisis, señala Marcela Hernández: “Es en el centro-sureste donde más establecimientos se cerraron durante la crisis, y por lo tanto donde también más pérdida de empleos hubo; es

decir, la crisis de la maquila impactó de manera diferenciada geográficamente y por división económica, sobre todo en la rama textil, industria basada en mano de obra intensiva, en la cual los procesos productivos son más simples con una fuerte competencia de parte de China.⁵¹

Sin embargo los datos del cuadro 14 muestran la persistente aglomeración, tanto en el auge como en la crisis, en los estados fronterizos: (Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila y Tamaulipas), sobre todo en términos absolutos, así éstos suman 554 empresas perdidas del 2001 al 2003, contra 188 de los estados del centro-sureste: Puebla, Yucatán, Durango, Aguascalientes y Guanajuato.

CUADRO 14.
Establecimientos en activo de la Industria Maquiladora de Exportación por Entidad Federativa. Variación en años de la crisis 2001 a 2003.

Año	2000	2001	2002	2003	De 2001 a 2003		2004	2005	2006
					Variac.	%			
Total Nacional	3,590	3,630	3,003	2,860	-770	- 21.2	2,810	2,816	2,810
Estados Fronterizos	2,603	2,624	2,161	2,070	-554	- 21.1	2,058	2,073	2,081
Baja California	1,218	1,235	943	888	-347	- 28.1	882	903	906
Sonora	284	277	200	203	-74	- 26.7	198	205	210
Coahuila	280	279	240	219	-60	- 21.7	213	219	224
Chihuahua	446	439	399	389	-50	- 11.3	402	405	402
Puebla	114	123	96	81	-42	- 33.9	77	75	65
Yucatán	126	130	104	89	-41	- 31.4	88	84	76
Durango	99	92	54	53	-39	- 42.6	50	46	42
Aguascalientes	89	85	53	49	-37	- 42.9	36	38	37
Guanajuato	78	75	50	46	-29	- 38.2	41	40	37
Tamaulipas	375	393	379	372	-21	- 5.3	363	342	339
Distrito Federal	29	30	22	20	-10	- 34.7	18	18	18
México	58	51	47	43	-8	- 14.9	35	24	24
Jalisco	106	122	120	116	-6	- 5.1	103	94	95
Zacatecas	19	19	15	13	-6	- 30.3	13	11	8
Otras Entidades Fed.	76	79	75	74	-5	- 6.2	72	80	82
Sinaloa	10	10	8	7	-3	- 33.3	8	8	8
San Luis Potosí	19	17	18	21	4	24.5	24	27	30
Nuevo León	156	165	175	178	13	7.8	188	197	208
Baja California Sur	7	7	7	a/	-	-	-	-	-

FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI: Estadística de la Industria Maquiladora de Exportación. a/ Desde 2003 los datos de Baja California Sur en Otras Entidades Federativas.

⁵¹ Hernández Romo, Marcela A. Estrategias de las Macroempresas y de la Maquila grande de exportación en el sexenio de Fox. p. 90 en: <http://docencia.izt.uam.mx/mahr/estrategias>

Tampoco es en los estados del centro-sureste en donde más impacto tiene la crisis en personal ocupado, como lo afirma Marcela Hernández, sino que más bien es en los estados fronterizos, en donde también se concentra la mayor pérdida de empleo, según podemos ver en los datos del cuadro 15, los estados fronterizos (Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila y Tamaulipas), del año 2001 al 2003 pierden 180,441 empleos significando una variación del 18.1% mientras que los estados del centro-sureste: Puebla, Aguascalientes, México, Yucatán pierden 35,232 empleos traducido en una variación del 29.5%. Es decir en términos de comparación se da una relación de pérdida de empleo de 5 a 1, entre los estados fronterizos y los del centro-sureste.

CUADRO 15.

Personal Ocupado en la Industria Maquiladora por Entidad Federativa.

Variación en los años de la crisis 2000-2003.

Año	2000	2001	2002	2003	De 2000 a 2003		2004	2005
					Variación	%		
Total Nacional	1,291,232	1,198,942	1,071,209	1,062,105	- 229,127	-17.7	1,115,230	1,166,250
Estados Fronterizos	998,841	927,857	827,521	818,400	- 180,441	-18.1	864,564	894,051
Baja California	278,215	259,375	218,245	215,010	- 63,205	-22.7	233,388	240,672
Chihuahua	319,014	288,859	259,688	264,279	- 54,735	-17.2	272,806	286,838
Sonora	106,457	97,877	76,058	70,769	- 35,688	-33.5	78,977	82,482
Tamaulipas	181,106	173,154	163,878	162,018	- 19,088	-10.5	172,881	181,483
Nuevo León	68,282	59,766	53,083	53,383	- 14,899	-21.8	59,161	64,759
Puebla	38,400	36,648	30,806	25,513	- 12,887	-33.6	24,585	24,963
Aguascalientes	26,130	23,036	17,742	17,911	- 8,219	-31.5	17,023	16,744
Coahuila	114,050	108,593	109,652	106,324	- 7,726	-6.8	106,513	102,576
México	13,828	11,987	7,894	7,014	- 6,814	-49.3	4,033	2,873
Yucatán	32,832	31,789	28,492	27,473	- 5,359	-16.3	29,571	30,061
San Luis Potosí	11,403	10,614	9,428	9,450	- 1,953	-17.1	10,232	10,967
Durango	24,512	18,531	18,151	22,642	- 1,870	-7.6	22,383	22,686
Guanajuato	13,416	14,546	13,760	12,454	- 962	-7.2	12,390	11,225
Distrito Federal	2,304	2,444	2,061	1,368	- 936	-40.6	834	697
Zacatecas	5,881	5,513	4,638	5,579	- 302	-5.1	7,442	6,988
Jalisco	29,784	29,412	30,875	30,855	1,071	3.6	29,847	45,056
Sinaloa	507	457	655	3,255	2,748	542.0	4,325	4,461
Otras Entidades	22,679	24,682	25,120	26,810	4,131	18.2	28,841	30,719
Baja California Sur	2,434	1,663	985	-	-	-	-	-

FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI: Estadística de la Industria Maquiladora de Exportación
a/ A partir de 2003 la información correspondiente a Baja California Sur se incluye en Otras Entidades Federativas, con el propósito de preservar el principio de confidencialidad.

Por estos datos se puede concluir que las afirmaciones de Marcela Hernández entran en el terreno de la ambigüedad, que es una forma suavizada de expresar la imprecisión que toma distancia de la certeza. Lo que no se puede negar sobre esos puntos es que las empresas maquiladoras textiles, las intensivas de mano de obra, de procesos productivos más simples (se incluyen las maquiladoras de confección) fueron afectadas tremendamente por la competencia de China aunque se agregaría también la competencia de Centroamérica en esos años.

El anterior párrafo nos conduce por consecuencia a adentrarnos en la descripción y análisis de los diversos factores y elementos que se amalgaman y en relación dialéctica provocan como efecto la crisis más importante de la industria maquiladora de exportación.

3.2.5 Factores de la Crisis de la Industria Maquiladora de Exportación.

Desde luego que la crisis de la industria maquiladora es un fenómeno complejo, heterogéneo y multifactorial, pero en orden a tener una radiografía de sus componentes se podrían agrupar, en una primera instancia, tanto en factores externos, que tienen que ver con la forma en que la situación económica coyuntural de otros países afectan el avance o el retroceso de la industria maquiladora de exportación en México; como en factores internos en cuanto que se originan de las características endógenas de la IME, de las políticas del gobierno o de las entrañas mismas del país.

Como factores exógenos se pueden señalar: 1) la alta dependencia de los ciclos de la economía de los Estados Unidos, es decir la profunda desaceleración de la economía del vecino país del norte; 2) la alta competencia de China y de Centroamérica con mas bajos costos tanto por los bajos salarios y su mayor disponibilidad de fuerza laboral como por las subvenciones de sus gobiernos; y 3) un factor que es mixto, porque aunque parte del cumplimiento de los acuerdos internacionales deriva en incrementos en el pago del impuesto al interior del país para las importaciones, se está hablando de la aplicación del artículo 303 del TLCAN, que a partir del 2002, obligaba al pago de impuestos por la importación de mercancías no originarias de Canadá, Estados Unidos y México que inhibieron las

operaciones para la industria maquiladora o bien incrementaron los costos de producción.

En los factores propiamente endógenos se anotan: 1) la sobrevaluación en el tipo de cambio; 2) la falta o deterioro de la infraestructura en carreteras, aduanas y telecomunicaciones que lleva al aumento en los tiempos de entrega con incremento de costos, 3) la creciente inseguridad pública tanto en carreteras como en las localidades de las maquiladoras en donde aumenta la violencia, los secuestros y la impunidad, que por un lado trae nuevos costos por la necesidad de mayor personal de vigilancia, contratación de seguros, sobre todo contra robo, y por otro lado desanima las probables inversiones en la industria y 4) el papel del gobierno como desincentivador de la industria a partir de las cargas regulatorias en la operación de la industria, constantes cambios a la reglas de operación aumentando los tramites e impuestos y a las políticas de persecución e intimidación fiscal contra las empresas de la IME. Dentro de estos factores se analizan los que parecen ser los más importantes para que la IME haya pasado del auge a la crisis.

3.2.5.1 Dependencia ante los ciclos de la economía de Estados Unidos.

El primero de éstos es que la economía de México está ligada, con cordón umbilical, a la economía de Estados Unidos, y con mayor razón siendo anfitrión de empresas maquiladoras que en su mayoría son de ese país, tal es la dependencia y la vulnerabilidad de México, que ante cualquier tendencia recesiva de este país, se tiene en el nuestro una resonancia amplificada que trae como consecuencia el estancamiento o decrecimiento de la economía de México y sobre todo en las maquiladoras que reaccionan con falta de producción, paros técnicos (dejar de trabajar sin recibir paga), baja en los salarios, desempleo, cierres temporales y definitivos de estas empresas.

Dice el informe anual del Banco de México: “Durante 2001, la economía mundial mostró una desaceleración sincronizada en los Estados Unidos, Japón y Europa, que dio lugar a una contracción inusualmente severa de los flujos de comercio internacional... El deterioro a lo largo del año del crecimiento global incidió

marcadamente sobre el desempeño de la economía mexicana, con las consecuentes pérdidas en los niveles de exportación, actividad económica y empleo.”⁵²

La IME forma parte muy importante del comercio exterior del país, y México concentra su comercio exterior con el mercado estadounidense, en el año 2000 con el 89% de las exportaciones aunque para el 2011 en un 80%; y de importaciones en el año 2000 un 73% llegando en el año 2011 al 50%; al no tener mercados diversificados y flexibilidad comercial hace al país altamente dependiente y vulnerable ante los ciclos del país del norte, y las muestras mas palpables son tanto la recesión de 2001 como la del 2008 (Cuadro 16)

Cuadro 16.
Comercio Exterior de México con Estados Unidos de A. 2000-2011.
Millones de US dólares.

Año	Exportaciones			Importaciones		
	Total	a E. U. A	% E. U.A.	Total	de E. U. A	% E. U.A.
2000	166,455	147,686	88.7	174,458	127,534	73.1
2001	158,443	140,296	88.5	168,396	113,767	67.6
2002	160,763	145,048	90.2	168,679	106,537	63.2
2003	164,860	146,336	88.8	170,551	105,636	61.9
2004	187,999	164,522	87.5	196,810	110,827	56.3
2005	214,233	183,563	85.7	221,820	118,547	53.4
2006	249,925	211,799	84.7	256,058	130,311	50.9
2007	271,875	225,133	82.8	282,975	140,436	49.6
2008	291,343	233,523	80.2	308,603	151,335	49.0
2009	229,704	185,101	80.6	234,385	112,434	48.0
2010	298,473	238,684	80.0	301,482	145,007	48.1
2011	349,676	274,698	78.6	350,843	174,356	49.7

Fuente: Elaboración Propia. Datos de Banxico. Informe Anual.

Este sería uno de los argumentos para inferir que uno de los factores más importantes de la crisis de la Industria Maquiladora en México se debe a la recesión económica de Estados Unidos generada a partir del ataque a las torres gemelas de Nueva York y que desde luego los efectos se dejan sentir en México más temprano que tarde.

⁵² Banxico. Informe Anual 2001. p. 3.

3.2.5.2 Competencia Internacional por las inversiones.

Otro factor básico e importantísimo es el de la tremenda competencia a nivel internacional que se desata por atraer inversiones, ya se decía en apartado anterior, sobre todo hablando de las ventajas comparativas que ofrece cada país, las que desfavorecen a México y que por otro lado los niveles de mayor competitividad que alcanzan los países centroamericanos, y sobre todo China.

Sobre China se han anotado algunas datos, debido a que es el país que ha sacudido a todas las economías del mundo, tanto por su crecimiento como por su agresividad exportadora, tan es así que en 2002 desplaza a México como segundo país exportador a los Estados Unidos; luego entre enero y noviembre del 2004, las exportaciones de México a Estados Unidos sumaron 143,230 millones de dólares, 25 por ciento menos que lo vendido en el mismo periodo por China.⁵³

Mientras la crisis económica es mundial, en contraste el coloso asiático parece hacerse cada vez más fuerte. Indudablemente que la principal impulsora del crecimiento económico es la fuerte inversión de los últimos años y sus exportaciones. A partir de 2001, China se ha ido consolidando como baluarte y bujía importante de la economía mundial, sobre todo, porque ha logrado elevar las tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), durante el periodo de 1998-2006, China alcanza un crecimiento anual promedio de 9.6% real. En los últimos treinta años el PIB real de China se multiplicó trece veces, su PIB real per cápita nueve veces. Según el Banco Mundial, China contribuyó en 0.5 puntos porcentuales al crecimiento económico mundial de 3.9% alcanzado en 2006. Además en los últimos años ha sido el mayor receptor mundial de Inversión Extranjera Directa (IED), o al menos el segundo después de los Estados Unidos, es de resaltar la cifra récord de 74.8 billones de dólares que acumuló China en 2007. También el desarrollo de su comercio internacional es impactante pues sus exportaciones de ser 183 billones de dólares de EU pasan en 2007 a 1218 billones, y las importaciones de 142 billones pasan a ser 956 billones de dólares.⁵⁴

⁵³ Villezca Becerra P.A., "Las reformas en China y su éxito económico: una breve descripción" en Observatorio de la Economía y la Sociedad de China N° 07, junio 2008. Accesible a texto completo en <http://www.eumed.net/rev/china/>

⁵⁴ Ibídem, Villezca Becerra P.A. [www. eumed.](http://www.eumed.net)

Para 2005 se convierte en la quinta economía del mundo y en la tercera potencia exportadora. Para 2009 ya ocupa el tercer lugar en la economía mundial, debido a la sólida estrategia de crecimiento basada en dos pilares de su modelo de desarrollo: el comercio externo y la inversión y en los que tienen que ver también los sectores industriales de alta tecnología que se están desarrollando.⁵⁵

En 2008 aplica medidas expansivas para hacer frente a la difícil situación financiera y económica mundial, entre esas medidas se destaca un gran paquete de estímulo fiscal, aplicado en noviembre de 2008, que es de 4 millones de millones de yuanes, que equivalen a 586,000 millones de dólares, estos estímulos económicos se han dirigidos fundamentalmente a incrementar el gasto en infraestructuras, construcción y sector inmobiliario, entre los que se destacan: las redes de transporte, la protección del medio ambiente, la infraestructura rural, la facilitación del acceso a la vivienda de los más desfavorecidos, así como a la renovación técnica, la reestructuración económica y, en menor medida, a inversiones en seguridad social, salud, cultura y educación.⁵⁶

Es claro que mientras México a partir del 2000, va perdiendo sus ventajas comparativas, sobre todo los bajos salarios, la disponibilidad de la fuerza laboral y de la proximidad con los Estados Unidos, otros países como China van logrando mayores niveles de competitividad.

“Las ventajas no son algo dado, sino que sean comparativas o competitivas, se construyen, se mantienen, se transforman; en pocas palabras se ganan y se pierden” esto lo señalan Carrillo y Redi Gómic,⁵⁷ quienes además añaden, a propósito de México, que va perdiendo sus ventajas comparativas y competitivas, señalando los factores que se conjugan para esa pérdida. Estos autores presentan su propia agrupación de los factores de la crisis anotando tres tipos de factores: A.- Factores estructurales: macroeconómicos, sobrevaluación del tipo de cambio que ha afectado el aumento de los salarios y el costo de la mano de obra; el TLC, con el artículo 303 que le pegó al 10% de las maquiladoras por tener materias primas de

⁵⁵Rodríguez Erneschie, <http://www.gestiopolis.com/economia/papel-china-economia-mundial.htm> China, factor clave para la economía mundial, Asien. 17-03-2010.

⁵⁶ Ibídem, Erneschie Rodríguez, <http://www.gestiopolis.com>.

⁵⁷ Carrillo y Redi Gómic. Los retos de las Maquiladora ante la pérdida de competitividad. Revista de Comercio Exterior. Vol. 53. Num. 4. 2003. pp. 318-327.

origen asiático; el deterioro de la infraestructura y la falta de seguridad también elevó los costos y por último la alta competitividad de China e India; B.- Otro tipo de factores son los coyunturales: internos y externos: desaceleración de la economía estadounidense desde mediados del 2000, luego en 2008; y por último C.- Factores Institucionales: el papel del gobierno, que en los 30 años anteriores a la crisis fue de apoyo, un poco antes de la crisis ha sido lo contrario: incremento de la tramitología, las reglas cambian constantemente, son complejas, aumento de las supervisiones, necesidad de expertos, aumento del costo burocrático, aumento en costo de las carreteras tiempo, tiempo en la aduanas, todo esto se conjuga para que el país se vuelva menos atractivo para la atracción de capitales.

3.2.5.3 Artículo 303 del Tratado del TLCAN.

Continuando con nuestra enumeración, otro de los factores que también incide en la configuración de la crisis de la IME es el inicio de la aplicación del artículo 303 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, por el cual a partir del 2001 establece que todo insumo que no fuera originario, sin importar la procedencia, de la región TLCAN (México, Estados Unidos, Canadá) tendría que pagar impuestos al ser importado por cualquiera de los tres países. Justamente se buscaba evitar la triangulación comercial que se estaba dando. Muchas de las empresas maquiladoras que bajo el esquema de importación temporal no pagaban impuesto dado que exportaban a la región TLCAN se acogían al beneficio de la primera etapa del Tratado que es de 1994 al 2000, durante este período el régimen de importación temporal los insumos no originarios importados temporalmente no pagaban ninguna clase de arancel, pero a partir del 2001 que viene la segunda etapa, las empresas podrán importar temporalmente insumos y componentes sin pago de aranceles de importación solo en caso de que estos provinieran de y se destinaran a países TLCAN y si tuvieran insumos no originarios, para no pagar arancel, tendrían que cumplir con las reglas de origen: a) que puede ser como resultado del proceso productivo o transformación en donde se da el “salto arancelario” de una fracción a otra, b) que alcanzaran cierto porcentaje del total del bien, llamado VCR “valor de contenido regional” ó c) el señalado para los capítulos 51 al 63 (textiles) de la Ley del

Impuesto General de Importaciones y Exportaciones, en donde se aplica la regla “de mínimos” donde un bien califica como originario si no tiene más del 7% de materiales no originarios; estas reglas las podemos ver en el artículo 401 al 403 del Tratado de Libre Comercio.⁵⁸

Ante el comienzo de la aplicación de este artículo del TLCAN muchas empresas se vieron afectadas o cuando menos desorientadas sobre el futuro de la industria maquiladora, lo que si es claro es que trajo la desincentivación de nuevas inversiones o al menos afectó negativamente decisiones de probable contratos para la industria maquiladora.

Pasando a los factores internos que provocan la crisis de inicio del siglo en la Industria Maquiladora de Exportación, tenemos:

3.2.5.4 Sobrevaluación del tipo de cambio.

Podemos decir que hay sobrevaluación del tipo de cambio cuando el dólar es barato, cuando se pueden comprar bienes del extranjero a precios más bajos que los nacionales, por lo mismo se incrementan las importaciones, los proveedores extranjeros se benefician porque tienen mayores ventas a México, pero por otro lado la sobrevaluación del peso también provoca el encarecimiento de nuestras exportaciones en los mercados internacionales, las ventas al exterior disminuyen por el tipo de cambio, cuando tenemos mas importaciones que exportaciones viene como resultado un déficit en la balanza comercial que es persistente. Se atribuye este fenómeno, entre otras factores, tanto a la presencia de la inversión extranjera que es productiva para México, pero también y en mayor medida a la abundancia relativa de dólares que llegan al país mediante la inversión extranjera que se destina a los diversos instrumentos propiamente financieros, los cuales desgraciadamente son inversiones que buscan mejores ganancias y no por que hayan invertido en estructura productiva, sobre todo a partir que México ofrece tasas de interés muy por encima de los que se ofrecen en los Estados Unidos.

⁵⁸ Tratado de Libre Comercio de América del Norte. www.sice.oas.org/trade/nafta_s/indice1.asp.
Capítulo IV. Reglas de Origen.

La sobrevaluación del peso puede hacer que los insumos de importación sean más baratos en términos de pesos pero se hacen más caros en dólares. Por ejemplo si para producir un pantalón tengo que comprar el cierre importado, es cierto que tengo que desembolsar menos pesos para comprar el cierre importado, pero también es cierto que el costo de producción es más alto en dólares. Así que con todo y que los insumos importados son ahora más baratos, el costo de producción en dólares para el exportador es más alto y esto implica una pérdida de competitividad. En el caso de la Industria maquiladora de exportación se ve afectada por la sobrevaluación de la moneda porque encarece el costo de la fuerza laboral y de los insumos en términos de dólares, hace menos atractiva la inversión productiva al inversionista extranjero y como lo podemos ver en el cuadro siguiente, el déficit comercial que muestra la sobrevaluación de la moneda en los años de crisis fue persistente y determinante en la conformación de la crisis, en este sentido la industria maquiladora pierde sus ventajas comparativas.

CUADRO 17.
Saldo de la Balanza Comercial. 1995-2011,

Año	Exportaciones a/	Importaciones a/	Saldo Balanza Comercial
1995	79,543	72,453	7,089
1996	96,000	89,469	6,531
1997	110,431	109,808	624
1998	117,460	125,373	-7,913
1999	136,391	141,975	-5,584
2000	166,424	174,473	-8,049
2001	158,780	168,396	-9,616
002	161,046	168,679	-7,633
2003	164,766	170,546	-5,780
2004	187,999	196,810	-8,811
2005	214,233	221,820	-7,587
2006	249,925	256,058	-6,133
2007	271,875	281,949	-10,074
2008	291,343	308,603	-17,260
2009	229,783	234,385	-4,602
2010	298,361	301,482	-3,121
2011	349,676	350,843	-1,167

Fuente: Elaboración Propia. Banxico. Informe Anual.
a/ Millones de US dólares

Como podemos observar en el cuadro 17, que es un resumen de los datos anteriormente anotados de los sexenios de Zedillo, Fox y Calderón, en donde se muestra el déficit de la balanza comercial que comienza a partir de 1998, de tal manera que éste se vuelve permanente como signo de la sobrevaluación del tipo de cambio y pérdida de competitividad de la industria maquiladora.

3.2.5.5 Escasa integración de la IME en la industria nacional.

La poca integración de la industria maquiladora en la industria nacional pudiera ser otro factor coadyuvante que influya en la aparición de la crisis, sin embargo los datos muestran que si bien es un problema o debilidad de la propia industria maquiladora no puede decirse que sea factor importante.

Cuadro 18.

Insumos Nacionales del Total Nacional de Insumos Consumidos por las Maquiladoras.

Año	Insumos Consumidos Total Nacional	Insumos Consumidos de Importación	Insumos Consumidos Nacionales	% de Insumos Consumidos Nacionales
1990	2,496.6	2,453.7	42.8	1.7
1991	3,131.9	3,075.9	55.9	1.8
1992	3,719.5	3,650.3	69.2	1.9
1993	4,666.7	4,585.7	80.9	1.7
1994	5,857.5	5,770.9	86.6	1.5
1995	11,869.8	11,671.3	198.5	1.7
1996	18,458.3	18,087.8	370.5	2.0
1997	24,039.9	23,516.9	522.9	2.2
1998	30,628.8	29,783.3	845.5	2.8
1999	37,122.7	36,006.4	1,116.3	3.0
2000	43,428.3	42,095.6	1,332.7	3.1
2001	41,609.4	40,156.5	1,452.9	3.5
2002	44,181.4	42,531.9	1,649.5	3.7
2003	51,228.3	49,605.2	1,623.1	3.2
2004	62,000.7	60,100.9	1,899.8	3.1
2005	66,138.6	63,875.8	2,262.9	3.4
2006	75,498.5	72,804.1	2,694.5	3.6

Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI. Estadística de la Industria Maquiladora de Exportación. Millones de pesos a precios corrientes.

Desde el inicio de la maquila de exportación en México siempre tuvo poca relación con la economía mexicana, esto debido a que las empresas recién llegadas al país eran totalmente filiales y dependientes de la matriz del país de origen, tanto en los insumos, la tecnología y hasta los recursos humanos de dirección. A través de los años se ha modificado muy poco esta característica de las maquiladoras.

Si en 1990 los proveedores nacionales participan en la industria maquiladora con un 1.7% del total nacional del consumo de insumos, hasta 1995 la participación sigue estancada en el mismo porcentaje; para el año 2000 es apenas de 3.1% y para los años de la crisis comienza otra vez su estancamiento pues si el 2002 llega a 3.7% ese porcentaje ya no se vuelve a lograr, al menos hasta el año del cual contamos con datos que es el 2006. (Cuadro 18)

A pesar de que existen ciertas ventajas en la proveeduría nacional como la cercanía y rapidez en las entregas y la reducción de los costos del transporte de los materiales, la realidad es que hay poca participación de los proveedores nacionales en la IME por que hay poca tecnología en los procesos de éstos, no reúnen los estándares de calidad exigidos por los clientes, los precios están por arriba de la competencia, el servicio de entrega muchas veces extemporáneo y por último les falta la certificación de los administradores foráneos de la marca producida en la maquiladora. De cualquier manera, los datos del cuadro 19 nos muestran que tanto en crisis como en auge, la poca integración con la industria nacional sigue siendo una característica propia de empresa maquiladoras y que persiste hasta nuestros días.

3.2.5.6 Desfase en la infraestructura de las aduanas.

Es otro ingrediente que se agrega, aunque en forma menos determinante, a la receta de la crisis, se refiere a la insuficiencia de la infraestructura en las aduanas y al deterioro de las carreteras, lo que lleva al aumento en los tiempos de tránsito y de entrega de los productos maquilados, con el obvio incremento en los costos de producción. Desde mediados de los años noventas, a partir del TLC las aduanas, sobre todo las del norte del país, han visto aumentar su ritmo de actividad y se han vuelto insuficientes por las excesivas demoras de los transportes a la espera en la

“línea” para ser despachados en la aduana mexicana, a esto hay que agregarle que por el otro lado , a partir de los ataques terroristas en Nueva York y Washington en los Estados Unidos, deviene en un viraje en los procedimientos y en el tiempo necesario para inspección por seguridad en los cruces fronterizos, en donde se cuida más la seguridad nacional del país vecino, subordinando a este objetivo la actividad económica, valga el ejemplo de como la actividad fronteriza, particularmente los certificados de origen del NAFTA (North American Free Trade Agreement), que antes eran supervisados por el U.S. Customs Service, a partir de los cambios en las políticas de seguridad son supervisados por la U.S. Customs and Border Protection. En resumen esta situación ha afectado los despachos fronterizos resultando en el más lento tránsito de personas, de vehículos y sobre todo del transporte de carga en la frontera norte.

3.2.5.7 Inseguridad Pública en localidades y carreteras.

La creciente inseguridad pública tanto en carreteras como en localidades en donde se instalan las maquiladoras, se muestra en el aumento de la violencia, en robos de trailers viajando en carretera, en secuestros de empresarios y todo esto en la casi total impunidad en el país, en mayor medida en las entidades del centro y frontera norte, que por un lado trae nuevos costos a las empresas por la necesidad de mayor personal de vigilancia, contratación de seguros, sobre todo contra robo de trailers, y que por otro lado desalienta las probables inversiones en la industria y con ello el estancamiento en el crecimiento del país. Además, la narcoviolenencia ha hecho que se reoriente la asignación de los recursos públicos, dejando de destinarse ese gasto público ya sea a la educación, la vivienda o a programas de lucha contra la pobreza. Justo a finales del siglo XX la delincuencia registra un notable incremento que muestra a un gobierno mexicano que es impotente al ser rebasado en su función de resguardar la seguridad pública. En México la inseguridad pública ha afectado tanto a la población como a las empresas, tanto a las actividades industriales, comerciales y al turismo. “El costo de la inseguridad pública es elevado. En términos económicos, la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) y la organización México Unido contra la Delincuencia estiman que el costo de la

inseguridad pública en México fue de 120 por ciento del PIB en 1999, que es superior al de otras de las principales economías latinoamericanas”.⁵⁹

3.2.5.8 Acciones del gobierno como factor de crisis.

El rol del gobierno como desincentivador de la industria a partir de cargas regulatorias en la operación de la industria, concretamente a partir de la aplicación del artículo 303 del TLCAN, que si bien no es una medida unilateral del gobierno mexicano, si tuvo que enfrentar la tremenda desorientación y desanimo provocados en el sector empresarial de las maquiladoras por tener que pagar los impuestos de importación para las mercancías no originarias del TLCAN.

La respuesta del gobierno fue la creación del programa sectorial PROSEC, el 2 de agosto de 2002, ya descrito en capítulo anterior, que si bien sirve para que muchas empresas maquiladoras disminuyan o eliminen el pago de impuestos y conserven cierto nivel de competitividad, el Programa de Promoción Sectorial, PROSEC poco puede hacer para detener la influencia de los demás factores en la crisis.

En este sentido una medida completamente responsabilidad del gobierno mexicano es el constante cambio a las reglas de operación, no exclusiva pero si especialmente de las maquiladoras.

El gobierno cambia las Reglas Generales en Materia de Comercio Exterior cada año y en el transcurso de éste hace constantes modificaciones de la misma Resolución, tenemos el caso del año 2000 cuando el 28 de abril aparece la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior para 2000, de la cual se publicaran en el DOF 30 modificaciones a la Resolución. El 31 de mayo de 2002 se publica la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior para 2002 que a partir del 1 de junio cambia su nombre a Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2002, la cual tiene 16 modificaciones.⁶⁰

Vale también señalar que aunque no es específicamente de estos tiempos, el papel del gobierno a través de la autoridades hacendarias con el ejercicio de una

⁵⁹ <http://www.proceso.com.mx/?p=240165>. Revista Proceso. 25 de febrero de 2002. Delincuencia e Impunidad.

⁶⁰ <http://www.sifiscal.com.mx/miembros/scripts/indicadof.asp?tipo=2>

política de persecución e intimidación fiscal contra todo tipo de empresas y especialmente contra las de la Industria Maquiladora, ha traído como consecuencia tanto la inhibición a la inversión en este tipo de empresas como el cierre de las mismas por las constantes y agresivas revisiones y auditorias de las autoridades, particularmente en el punto en que las maquiladoras tienen que administrar las importaciones temporales cuidando los tiempos de permanencia de las mercancías, lo cual ha provocado tremendo dolor de cabeza ante el acoso de la fiscalización permanente. En México hay "terrorismo fiscal, terrorismo de Estado y de otros tipos", según expuso Alejandro Tomasini Bassols, del Instituto de Investigaciones Filosóficas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), quien sostuvo que en el país existen diversas formas en que se violentan los derechos de las personas. Expuso que el más "diabólico" es el ejercido por el Estado, que es dirigido, sistemático e indiscriminado y en grandes proporciones, pero también es grave el "terrorismo fiscal", el cual ejerce en el país la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con el aumento permanente de impuestos con el que se ven amenazados los ciudadanos⁶¹ se agregaría "y también desde luego las empresas". Pero la presión no es sólo de la Secretaría de Hacienda, sino que también lo hacen otras dependencias públicas como el Seguro Social y el Infonavit, lo que gravemente perjudica el aparato productivo; todo lo contrario a las políticas de estímulos y de confianza que necesitan los inversionistas y el crecimiento de la industria y del país.

3.2.6 En 2008 ¿nueva crisis de la industria maquiladora?

Si bien hay indicios sobre la certeza de que en el 2008 se da una nueva crisis, el comprobarlo va más allá del alcance de este trabajo. De entrada está el problema de los datos sobre la industria maquiladora que se obtienen principalmente del INEGI como fuente, en donde los disponibles terminan en el año 2006, dado que fue en ese año que aparece el programa de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX), que es una fusión de los antiguos programas de Maquila con el Programa de Importación Temporal para Exportación (PITEX) y que

⁶¹ La Jornada, México D.F. Martes 18 de diciembre de 2001.

por tanto esto da lugar a un nuevo cuestionario para recabar información sobre la IME a partir de 2007 con otras variables y universos distintos, abandonando con ella el anterior esquema específico de las maquiladoras.

Es cierto que, como se comenta en apartados anteriores, es profunda e íntima la dependencia económica de México con Estados Unidos, lo que se vuelve a comprobar en 2008 cuando la economía del país del norte cae en recesión a causa de la crisis hipotecaria.

La crisis se gesta en Estado Unidos cuando el mercado hipotecario se dispara en la oferta de créditos a la población sin las debidas y conservadoras garantías que por costumbre exigen las instituciones bancarias e hipotecarias, hasta caer en la cuenta que muchos de los préstamos eran irrecuperables es entonces que comienza el nerviosismo que se convierte en pánico llegando a grandes afectaciones en las Bolsa de Valores, el aparente gran negocio de Wall Street se viene abajo, extendiéndose del epicentro en Estados Unidos a todos los países del mundo y en especial a México terriblemente dependiente de este país. Más temprano que tarde, la dinámica de crecimiento y otros indicadores, incluyendo la maquila, se ven afectados severamente en México.

Cuadro 19.
Indicadores recientes de la IMMEX (Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación) 2007-2011. Variación en año de crisis 2008-2009.

Período	Establecimientos Activos	Personal Ocupado	Exportación Total Nacional a/	Exportación Manufacturera a/
2007	5,145	1,930,197	271,875	219,709
2008	5,253	1,870,200	291,343	230,882
2009	5,259	1,620,596	229,783	189,698
Variación % 2008-2009	0.1	-15.4	-26.8	-21.7
2010	5,217	1,769,294	298,361	245,745
2011	6,114		349,676	278,626

Fuentes: Elaboración propia con datos de INEGI: Estadística del Programa de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación IMMEX. Banxico, Informes anuales años anotados.
a/ Millones de US dólares.

Los efectos de esta crisis internacional se reflejan a partir del año 2009, cuando los establecimientos de la IMMEX si bien tienen un ligero descenso del uno por ciento, en el concepto de personal ocupado la afectación es más grande llegando a -15.4%, las exportaciones decrecen un 26.8% y particularmente las exportaciones manufactureras, en donde participan las empresas IMMEX, apuntan un -21.7% en relación al monto del 2008. (Cuadro 20, ver comparativo entre los años 2008 y 2009)

Los datos del cuadro anterior es una pequeña muestra sobre la realidad de la Industria Maquiladora, Manufacturera y de Servicios del Comercio Exterior IMMEX en la coyuntura de los años 2007 al 2011, especialmente en la evolución porcentual entre el año 2008 y 2009, período fuerte de la crisis. Señalar los efectos de la crisis de estos años pudiera ser punto de partida o el objetivo de futuras investigaciones.

México aún no consigue la independencia económica. Como caudal de río, el país sigue subordinado a los movimientos que se generan en su fuente: el país más poderoso y más cercano a su frontera, pero más que de un país, continúa cual siervo ante la imposición hegemónica inevitable del capital financiero mundial que enseorea los campos menos imaginables de la conciencia de la humanidad⁶²

⁶² Revista Proceso, 15 de abril 2012. Enrique Semo, Los límites del liberalismo, p. 55

CAPÍTULO IV

4.- Conclusiones y Propuestas.

4.1 Conclusiones.

1.- Necesaria e indispensable, sigue siendo la participación del estado como conductor y artífice de las economías nacionales, especialmente en la búsqueda del equilibrio y saneamiento de las situaciones específicas de recesión o crisis de los países y más ante la constante dinámica de los cambios políticos y económicos de las naciones en el contexto de la primera década de este milenio.

2.-El ejercicio de las funciones del estado mexicano ha sido notorio pero ha emergido no como actuación de innovación para transformar positivamente la realidad de esta industria, sino que su aplicación ha estado determinada como respuesta a la situación problemática coyuntural y específica de cada sexenio, en cierta forma limitada a hacer frente a las fallas de mercado. La política institucional exportadora fue provocada ante el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y desarrollo estabilizador, los programas de fomento a la exportación por medio de la maquila nacen como respuesta tanto a la situación problemática específica del incipiente desarrollo de la región fronteriza, como para enfrentar la falla de mercado de la abundante fuerza laboral en obligado desempleo.

3.- Los programas de fomento cumplen su cometido en la década de los noventas, tal es la conclusión a la que se llega, después de haber evaluado la importancia que tuvieron en términos del número de establecimientos abiertos sobre la base de la existencia de estos programas, del empleo generado por las inversiones en las empresas maquiladoras, su fundamental participación dentro del total de exportaciones de las manufacturas y ésta a su vez de las exportaciones totales de la nación y que llegaron a ser más altas que las del petróleo mismo. El auge de la industria maquiladora en los años noventas si bien se genera en gran medida por los grandes beneficios de los programas de gobierno de fomento a las exportaciones, por otro lado este fenómeno se vio cobijado por un entorno internacional favorable, lo

que permite que México conserve sus ventajas comparativas y competitivas para el desarrollo de la industria maquiladora en esa década.

4.- A contraparte el papel del estado en la primera década del siglo, se ejecuta en dos vertientes que se nulifican en sus resultados, por un lado la aplicación de los programas de fomento con sus conocidos beneficios a la industria en términos de exención o disminución en el pago de impuestos, pero por otro lado el constante cambio en las reglas para la operación de la industria maquiladora, el descuido en la adecuación en la infraestructura, la política de sobrevaluación de la moneda que desincentiva la inversión productiva, la equivocada e insuficiente reacción e impunidad ante la violencia e inseguridad en carreteras y locaciones de empresas maquiladoras y la constante e intimidatoria fiscalización por parte de de las entidades del gobierno hacia la industria maquiladora.

5.- Para entender la crisis de principio de siglo en la industria maquiladora de México, se deben tomar en cuenta, en panorama global, los principales factores que en interrelación dialéctica se amalgaman para la pérdida de las ventajas competitivas del país: la barata y abundante fuerza laboral y la cercanía del mercado estadounidense. Estos factores son en parte el papel del estado referido a esta industria, descrito en el párrafo anterior, pero además deben agregarse: la nula diversificación en las relaciones comerciales de México con otros países, dependiendo en gran medida de la relación con Estados Unidos y la resultante vulnerabilidad ante los ciclos económicos de ese país; la cada vez más creciente competencia de países como China en la producción manufacturera mundial; y la aplicación del artículo 303 del TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) que influye como desactivador de la inversión en la industria.

6.- Los Programas de Fomento a las Exportaciones del Gobierno Mexicano: Programa de **MAQUILA** (de la Industria Maquiladora de Exportación); Programa **PITEX** (Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación); Programa **IMMEX** (de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación); Programa **ECEX** (Programa de Empresas de Comercio Exterior);

Programa **ALTEX** (Programa para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras); Programa **DRAW BACK** (Programa de Devolución de Impuestos); Programas **PROSEC** (Programas de Promoción Sectorial); y **REGLA 8ª** (Permiso Previo de Importación bajo las Fracciones Arancelarias de la Partida 98.02); si bien han sido un apoyo fundamental en el desarrollo y auge, no ha sido suficientes para que la Industria Maquiladora de Exportación pueda mantener los niveles de competitividad que exige la contienda globalizadora de la economía internacional.

4.2 Propuestas.

1.- Con el fin de recuperar la dinámica de crecimiento de la industria maquiladora y a la vez se alcancen niveles de competitividad internacional, se propone que haya una revisión y actualización de los contenidos de los programas de fomento vigentes en los que se incluyan mecanismos que agilicen la concesión y los beneficios a esa industria, dichos mecanismos contemplen la relación de proporcionalidad entre los logros de cada empresa y los incentivos del gobierno otorgados a ésta, que estarán determinados por tres “logros”: la cantidad de empleo, el incremento en el índice de productividad y la incorporación de proveeduría nacional que se genere en cada empresa.

2.- Para hacer frente a la contienda competitiva internacional por la atracción de las inversiones, sobre todo de los países asiáticos y al mismo tiempo para diversificar los mercados de exportación y superar la dependencia económica de Estados Unidos con sus consecuentes efectos ante situaciones de crisis, se vuelve fundamental la unión de las empresas maquiladoras, al menos de las de capital nacional en un cooperativismo estratégico o alianza entre empresas maquiladoras tanto para producción, adquisición y desarrollo de tecnología, logística, proveeduría nacional, capacitación y problemática especial de este tipo de empresas, pero sobre todo para la búsqueda de nuevos destinos de exportación fijando la atención a Europa, Asia en los países de la cuenca del Pacífico y Sudamérica. Aquí quedaría un

amplio campo de investigación para la metodología de integración de este tipo de uniones.

3.- Con el objetivo de coadyuvar en la permanencia y crecimiento de las maquiladoras, de cimentar las ventajas competitivas y de establecer instrumentos específicos para atender las necesidades de las empresas es importante la creación de un “enlace” entre la empresa y el gobierno, por lo mismo se propone la creación de un Instituto Nacional de Servicio a la IME, que se desagregaría a nivel estatal, conformado fundamentalmente por economistas, que tengan a su cargo un número razonable de empresas a las que se les dará atención integral en todos los aspectos relacionados con la problemática de la empresa, sus actividades pueden ser las señaladas en los dos párrafos anteriores, además de contactar fuentes de financiamiento, búsqueda e integración de redes de clientes y de proveedores y la relación con dependencias públicas para trámites, permisos y asuntos de auditorías del SAT en comercio exterior. Habría que analizar la conveniencia de que la persona de enlace fuese pagada en parte por el gobierno y en parte por la empresa que es atendida para que el “enlace” se sienta parte y comprometida con la empresa, y por otro lado tenga los contactos en el gobierno necesarios para el cumplimiento de su trabajo.

4.- Otra propuesta es que las maquiladoras ofrezcan a los propietarios de las marcas el “paquete completo” que consiste en que la misma empresa adquiera los insumos en su totalidad necesarios para producir un determinado bien, de preferencia de proveedores nacionales, y en última instancia de importación para que la venta al extranjero se incremente considerablemente en su valor agregado, de esta manera se dispararía la integración de la industria nacional y al mismo tiempo decrecería la dependencia de los propietarios de la marca, colateralmente se ampliaría la cobertura de las ventas para atender al mercado nacional con una marca propia.

5.- Finalmente otra propuesta complementaria a la cuatro anteriores, es la reactivación o refundación de la COMPEX (Comisión Mixta para la Promoción de la Exportaciones, que tiene su fundamento legal en el artículo 7 de la Ley de Comercio

Exterior, que se integra tanto por representantes del sector público: de la Secretaría de Hacienda el SAT (Servicio de Administración Tributaria) y la AGA (Administración General de Aduanas), la SE (Secretaría de Economía), la SEMARNAT (Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales), la SAGARPA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación), la SCT, (Secretaría de Comunicaciones y Transportes) y de otras secretarías, como por representantes del sector privado, principalmente líderes de las distintas cámaras industriales y de servicios, quienes bajo la convocatoria de la Delegación Federales de la SE y los Gobiernos de cada entidad invitan a toda la comunidad exportadora: agentes aduanales, empresarios y operativos de comercio exterior de las empresas, investigadores y estudiantes relacionados con el mundo del comercio exterior, que se reúnen bimestralmente con el objetivo de revisar casos concretos de problemas específicos de las empresas exportadoras, dando el principio de solución en el mismo lugar y momento, con el compromiso y seguimiento de las secretarías implicadas en la solución. En el inicio del siglo la comisión pierde el empuje y dinamismo para fomentar la cultura exportadora, por lo mismo, se plantea la refundación de una especie de COMPEX especial para las maquiladoras que permita sentar las bases para la integración de estas empresas en la búsqueda de la solución a la problemática especial y simultáneamente al crecimiento de cada empresa para que abone en el desarrollo del país.

Bibliografía

Aguilar Méndez, Sergio, Problemas Sociales, Económicos y Políticos de México, UNAM, México, 2006. p.92.

Alcántara Saenz, Manuel, México, el nuevo escenario político ante el bicentenario, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, España, 2009, p.33.

Balderas Arrieta, Irma, Mujeres Trabajadoras en América Latina, México, Chile y Brasil, Plaza y Valdez Editores, México, 2006. p. 28

Banxico. Banco de México, **Informes Anuales**. Varios años.

Bendesky, León, La Industria Maquiladora de Exportación en México: Mitos y Realidades. Informe de Investigación para el Instituto de Estudios Laborales, México, 2003. pp.2. <http://docencia.izt.uam.mx/egt/proyectos/repfinmaq.pdf>.

Carrillo, Jorge, La industria maquiladora en México: ¿evolución o agotamiento? Revista de Comercio Exterior. vol. 57, núm. 8, agosto 2007. México. p. 679.

Carrillo, Jorge y Redi, Gómiz, Los retos de las Maquiladora ante la pérdida de competitividad. Revista de Comercio Exterior. Vol. 53. Num. 4. 2003. pp. 318-327.

Cipher, James y Delgado Wise, Raúl, “El modelo de exportación de fuerza de trabajo barata”. Revista Economía UNAM, Vol.4 Núm.12. México, 2007, pp. 23-41.

De la Garza Toledo, Enrique, Modelos de Producción en la Maquila de Exportación, La Crisis del Toyotismo Precario, Plaza y Valdez Editores, México 2005, p. 68

Delgado de Cantú, Gloria, México, estructura política, económica y social, Pearson Prentice Hall, México, 2003, p.165.

Diario Oficial de la Federación. 15 de agosto de 1983

Diario Oficial de la Federación, 24 de abril de 1985.

Diario Oficial de la Federación. 1 de junio de 1988.

Diario Oficial de la Federación. 3 de mayo de 1990.

Diario Oficial de la Federación. 15 de diciembre de 1995.

Diario Oficial de la Federación. 2 de agosto de 2002.

Diario Oficial de la Federación. 1 de noviembre de 2006.

Diario Oficial de la Federación. 31 de marzo de 2006.

Diario Oficial de la Federación. 18 de junio de 2007.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> . **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/28.pdf>. **Ley de Comercio Exterior**.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/28.pdf>. **Ley Aduanera**.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/28.pdf>. **Ley del IVA**

<http://www.proceso.com.mx/?p=240165>. **Revista Proceso**. 25 de febrero de 2002. Delincuencia e Impunidad.

<http://www.sifiscal.com.mx/miembros/scripts/indicedof.asp?tipo=2>

Gambil, Mónica, “Subcontratación Internacional: entre la regionalización y la globalización” del libro “La Globalización y sus manifestaciones en América Latina” Mónica Gambil (coord) CISAN. UNAM. México. 2002. pp. 185-190.

González Villareal, Roberto, Ingovernabilidad, La gestión de la crisis en el gobierno de Ernesto Zedillo, Plaza y Valdez Editores, México, 1996.p.318.

Gurría, José Angel, La política de la Deuda Externa. FCE. México. 1993. p. 230.

Hernández Romo, Marcela A. Estrategias de las Macroempresas y de la Maquila grande de exportación en el sexenio de Fox. p. 90 en:
<http://docencia.izt.uam.mx/mahr/estrategias>

Huerta González, Arturo, Hacia el colapso de la economía mexicana, diagnóstico, pronóstico y alternativas, UNAM, Facultad de Economía, México, 2009,p.269.

Krugman, Paúl. Economía Internacional. Teoría y Política. Séptima Edición. Pearson Educación. Madrid, 2008, pp. 29,55, 268.

La Jornada, México D.F. Martes 18 de diciembre de 2001.

Nacional Financiera, S.A. El Mercado de Valores, 15 de mayo de 1985, p.122.

Ortiz Wadgyamar, Arturo, El Comercio Exterior en la Economía Mexicana, Tesis de doctorado de la UNAM, Facultad de Economía, División de Estudios de Postgrado, México, 2008, pp. 217-221. <http://dgb.unam.mx/index.php/catalogos>;
<http://132.248.9.195/pd2008/0628339/Index.html>.18/04/2012.

Pérez M., Patricia, Las Perspectivas de las Maquiladoras en México 1999, Tesis Facultad de Economía, UNAM, México, 1998. p. 5.

Randall, Laura, Reinventar México: estructuras en proceso de cambio: perspectiva política, social, y económica, Siglo XXI editores, México, 2006. p.21.

Revista Proceso, 15 de abril 2012. Enrique Semo, Los límites del liberalismo, p. 55.

Rodríguez, Erneschie, <http://www.gestiopolis.com/economia/papel-china-economia-mundial.htm> China, factor clave para la economía mundial, Asien.17-03-2010

Sánchez Barajas, Gerardo, Las micro y pequeñas empresas mexicanas ante la crisis del paradigma económico de 2009, www.eumed.net/libros/2009a/524/pp.32-33.

Sánchez Ugarte, Fernando, La política industrial ante la apertura, SECOFIN/Nacional Financiera/FCE, México, 1994, pp. 53-60.

Sandoval Montoya, Dalia, La Industria Maquiladora y el Medio Ambiente a partir del TLACAN. Tesis UNAM, Facultad de Economía, México, 2007. Pp. 42-45.

Stiglitz, Joseph E., La Economía del Sector Público, Antonio Bosch editor, Barcelona, 2000, pp.36-44.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

www.sice.oas.org/trade/nafta_s/indice1.asp. Capítulo IV. Reglas de Origen.

Villareal, René, Liberalismo Social y Reforma del Estado, México en la era del Capitalismo Posmoderno, FCE, México, 1993, p.16.

Villezca Becerra, P.A., "Las reformas en China y su éxito económico: una breve descripción" en Observatorio de la Economía y la Sociedad de China N° 07, junio 2008. Accesible a texto completo en <http://www.eumed.net/rev/china/>
