



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**“DESARROLLO E IMPACTO DEL PROGRAMA IMMEX EN  
MÉXICO”**

**T E S I S**

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**

**LIC. EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**PRESENTA**

**ARELI DOMÍNGUEZ HERNÁNDEZ**



**DIRECTOR DE TESIS:  
DR. JOSÉ IGNACIO MARTÍNEZ CORTÉS**

Ciudad Universitaria, Abril de 2013



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## AGRADECIMIENTOS

A mi *Alma Mater*, la Universidad Nacional Autónoma de México porque al ser *Universitaria* me dio la oportunidad de ser mejor en el ámbito personal y profesional.

A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por al albergarme en sus instalaciones, me permitió recibir la mejor formación y las herramientas para la vida profesional y personal.

Mi más profundo y sincero agradecimiento al Dr. José Ignacio Martínez Cortés por sus valiosas enseñanzas, la oportunidad de trabajar con usted y por la confianza que me brindo.

A los profesores Javier Zarco, Javier Pacheco, Migue Ángel Jiménez y Ruben Martínez por el tiempo, la dedicación y valiosos comentarios de este trabajo

A mis profesores de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales que me brindaron la mejor formación y experiencia para mi vida académica y profesional.

A mis padres, Alejandro y Evangelina, por el amor y apoyo incondicional, sin el cual esta meta no habría podido ser una realidad.

A mis hermanos, por su amor, apoyo y paciencia en la elaboración de este trabajo.

A mi familia, mis primos, mis tíos y abuelos, aunque algunos ya no estén, por el amor, apoyo, consejos, experiencias que me hicieron mejor persona.

A Gabriel Blando por todo el apoyo brinda en el desarrollo de este trabajo.

Al LIAMSA y en especial a Mary Carmen Hernández por el apoyo y las enseñanzas brindadas a mi persona en este proceso.

Al Lic. Gilberto Sodi y la Lic. Magdalena Macías por el apoyo en la elaboración de este trabajo.

A mis amigos incondicionales Viviana, Erika, Edith, Julia, Carlos, Ariadna, Cetia, Edmundo, Luis, Betzy, Karen y Jéssica por su apoyo y amistad

# Índice

Introducción.....	6
Capítulo 1. Marco conceptual la industria manufacturera y la Maquila.....	12
1.1. Aproximaciones teóricas del surgimiento de la manufactura y maquila.....	12
1.1.1. La Segmentación de la producción.....	12
1.1.2. La Ventaja Competitiva.....	14
1.1.3. La División Internacional de la Producción y el Nuevo Patrón de Especialización Productiva Internacional.....	15
1.1.4. Los Clúster.....	16
1.2. Marco conceptual de la industria manufacturera.....	20
1.2.1. Definición y actividades.....	20
1.2.2. Clasificación.....	20
1.2.3. Clasificación de bienes y actividades económicas.....	22
1.3. Marco conceptual de la maquila y la maquila en México.....	24
1.3.1. Conceptos.....	24
1.3.2. La actividad de maquila en México.....	25
1.3.3. Evolución de las maquilas.....	34
1.3.4. Industria Maquiladora de Exportación.....	41
1.3.4.1. Operación.....	43
1.3.4.2. Modalidades de las EME.....	44
1.4. Programas de fomento.....	45
1.4.1. Concepto.....	45
1.4.2. Clasificación.....	47

Capítulo 2. Desarrollo del marco jurídico del programa IMMEX.....	50
2.1. Origen de la maquila en México.....	50
2.2. De IME a IMMEX.....	57
2.2.1. Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación (IME).....	58
2.2.2. Decreto que establece Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX).....	73
2.2.3. <i>Decreto para el fomento y operación de las empresas altamente exportadoras (ALTEX)</i> .....	83
2.2.4. Decreto para el establecimiento de Empresas de Comercio Exterior (ECEX) .....	85
2.3. Desarrollo del Decreto para el fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación (IMMEX) 2006-2010.....	88
2.4. Operación de del programa IMMEX.....	108
2.4.1. IME-PITEX-IMMEX, diferencias y similitudes.....	109
2.4.2. Maquiladora tradicional y nacional en IMMEX.....	110
2.4.3. Fases de la operación.....	113
 Capítulo 3. Programas de Fomento a la exportación adyacentes al IMMEX.....	 117
3.1. Facilidades administrativas.....	117
3.1.1. Primer esquema de Empresas Certificadas.....	117
3.1.2. Nuevo Esquema de Empresas Certificadas (NEEC).....	120
3.2. Arancel Preferencial.....	124
3.2.1. Programas de Promoción sectorial (PROSEC).....	125
3.2.1.1. PROSEC. 1ª fase.....	126
3.2.1.2. PROSEC. 2ª fase.....	129
3.2.2. Regla Octava.....	135
3.3. Devolución de Impuestos.....	136
3.3.1. Devolución de Impuestos de importación a los Exportadores (Draw Back).....	136

3.3.2. Cuenta Aduanera.....	139
3.4. Otros programas.....	141
Capítulo 4. Impacto del programa IMMEX en México.....	157
4.1. Impacto interno.....	157
4.1.1. Aspectos fiscales de IMMEX.....	157
4.1.2. Ventajas, desventajas e impacto interno.....	160
4.2. Impacto nacional, regional e industrial.....	169
4.2.1. Impacto nacional.....	169
4.2.1.1. Exportaciones.....	170
4.2.1.2. Inversión Extranjera Directa.....	188
4.2.1.3. Empleo.....	194
4.2.2. Impacto regional.....	198
4.2.2.1. Desarrollo Regional.....	198
4.2.2.2. Clusters.....	204
4.2.3. Impacto industrial.....	209
Conclusiones.....	219
Bibliografía.....	226
Anexos.....	239

## Introducción

Hoy en día el sector manufacturero, que incluye la maquila, constituye un importante motor no sólo del sector exportador mexicano sino de la economía nacional, para dar impulso a éste se establecen diversos “programas de fomento a la exportación” hoy denominados “esquemas de excepción”, entre éstos es más importante es el programa IMMEX. Ahora bien, para fomentar a dicho sector y que se convirtiera en lo que hoy es, se llevaron a cabo diversas modificaciones al marco jurídico nacional, leyes, acuerdo y decretos, para fomentar, incentivar, proteger, impulsar y regular a dicho sector.

Para el desarrollo del programa IMMEX en México como parte de la política económica se llevaron a cabo acciones. Con Ávila Camacho (1940-1946) se implementa una política de industrialización vía sustitución de importaciones (ISI), una economía planificada, intervencionismo, un modelo de crecimiento hacia adentro, permisos previos de importación, precios oficiales, restricción a la entrada de productos, la inversión extranjera directa regulada, aceptando su participación, de manera minoritaria, en áreas no estratégicas de la producción manufacturera, y excluida del resto.<sup>1</sup>

Así como una Política industrial orientada a la sustitución de importaciones, en una primera fase en bienes de consumo y en una fase “avanzada” con bienes de uso intermedio y de capital, por medio de estímulos a bienes utilizados en la producción de éstos, se incentivó la inversión privada encaminada a la industria con la Ley de industrias nuevas necesarias (1955), planteando exenciones de impuestos, a la importación de insumos o bienes de capital así como el impuesto sobre la renta para lograrlo se debía fortalecer la industria.

Los programas implementados estaban “enfocados a sectores específicos, con la intención de constituir un sector manufacturero capaz de producir bienes de

---

<sup>1</sup> Antonio Ortiz Mena,. El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época. FCE, México, 1998, René Villarreal, Industrialización, competitividad y desequilibrio externo en México. Un enfoque macroindustrial y financiero (1929-2010). Ed. FCE, México, 1988, pp.; Enrique Cárdenas, La política económica de México, 1950-1994. FCE, México, 1996, pp. Juan Carlos Moreno-Brid, “El sistema de aranceles, un camino de luces y sombras”, *Revista de Economía Mexicana*, vol. 14, México, mayo-agosto, 2006, p 95-97.

capital y algunos insumos intermedios (Ros, 1994). Para alcanzar tal meta, en ciertos sectores se aplicaron reducciones impositivas y eliminación de restricciones comerciales sujetas al grado de contenido local y al desempeño exportador »<sup>2</sup>

Dichas políticas eran complementadas con la participación de empresas estatales en proyectos de inversión. Aunado a ello, se crean gran cantidad de empresas públicas con la compra o expropiación de compañías privadas, por razones de seguridad o bien para evitar bancarrotas y mantener el empleo<sup>3</sup>

Es entonces que como un elemento clave en la estrategia industrial fue el establecimiento de las maquiladoras en la frontera norte, modelo de producción basado en la importación temporal sin el pago de impuestos para la importación de insumos y maquinaria, además de la exención del impuesto al valor agregado (IVA) y un tratamiento especial en el impuesto sobre la renta (ISR). Previendo un impacto negativo en la producción local, en el programa se limitaron las ventas de las maquiladoras en el mercado interno a un pequeño porcentaje de las ventas totales.

Además de manera complementaria se crean programas basados en estímulos, reducciones, fiscales o de devolución de impuestos. Así como apoyos financieros, por medio de bancos de desarrollo y algunas entidades públicas y, bancos privados, aseguraron el soporte financiero para subsidiar las actividades industriales; sin embargo, hubo poco seguimiento y falta de supervisión.<sup>4</sup>

“La estrategia, en conjunto, tuvo logros importantes esta transformó al país de una economía agraria a una sociedad urbana y semi-industrial partir de , y hasta mediados de los a os setenta, el real de México creció a una tasa anual de por habitante La manufactura fue la fuerza impulsora del crecimiento la producción de este sector se expandió a una tasa promedio cercana a 8% anual. n este período, la proporción de la manufactura en el se elevó diez puntos y alcanzó »<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Juan Carlos Moreno-Rodríguez, *Estados Unidos y México: una historia de relaciones complejas*, p. 96.

<sup>3</sup> *Ídem* p. 96

<sup>4</sup> *Ídem* p. 96

<sup>5</sup> *Ídem*, p. 95.

“El primero, la distribución desigual de los beneficios del crecimiento económico. El segundo, la falta de una reforma fiscal que fortaleciera los ingresos fiscales y redujera así la dependencia del sector público sobre la deuda externa. La excepción del desarrollo de la maquila y de algunos programas especiales de desarrollo sectorial, descritos arriba, las políticas para la promoción de las exportaciones fueron escasas e ineficientes”<sup>6</sup>

Así ante la importancia del sector manufacturero se otorgaron apoyos como: 1) precios al por mayor artificialmente altos de productos finales vendidos en el mercado doméstico, como medida de protección comercial para garantizar el acceso al mercado (interno) y tener un mercado cautivo; 2) bajos costos de inversiones clave, energía y otras empresas de servicio público debido a los subsidios e incentivos fiscales; 3) crédito subsidiado de bancos de desarrollo, de ciertas entidades públicas y del sector bancario privado; y 4) exenciones fiscales en ciertas importaciones de maquinaria y equipo.<sup>7</sup>

“Hasta fines de los años sesenta [...] ante la incapacidad progresiva del sector agrícola para generar las divisas demandadas por el crecimiento industrial, se buscó intensificar el proceso sustitutivo de importaciones que, si bien aliviaba en parte de dichas necesidades, propició el surgimiento de esa planta industrial ineficiente y poco exportadora. A medida que se agotaba la fase de sustitución de importaciones en la industria liviana y se pasó a producir productos más elaborados (bienes de consumo duraderos, intermedios y de capital), se requirió ampliar el tamaño de la planta y contar con un mercado más grande para producir con mayor eficiencia. Como esta última exigencia no se solucionó por la vía del aumento de las exportaciones, la manera más viable de conseguir que muchas empresas siguieran operando fue mantener la elevada protección de la economía, lo que abrió una serie de vicios que suscitaron estructuras productivas poco eficientes. También se buscó una mayor entrada de capital mediante el estímulo a la inversión extranjera directa en el sector industrial. A la postre las empresas transnacionales adquirieron un peso decisivo y, al amparo de la protección externa

---

<sup>6</sup> *Ídem*, p 95.

<sup>7</sup> *Ibidem* p. 97.

no rompieron el tradicional sesgo antiexportador de la manufactura mexicana”<sup>8</sup> y “el gasto público se convirtió en el motor del crecimiento”<sup>9</sup>

En el gobierno lanzó un programa de desarrollo, financiado por ingresos petroleros y deuda externa, situación que permitió recuperar altas tasas de crecimiento de 1978 a 1981, sin embargo, el auge petrolero fue breve, mientras que los ingresos fiscales se hicieron dependientes de las exportaciones del petróleo y llegaron a ser vulnerables a los choques externos, y el crecimiento desmedido de las importaciones, lo cual originó desequilibrios insostenibles en la balanza comercial y en la cuenta corriente “sólo en el periodo de 1980-1988 se obtuvo un saldo superavitario, pero a coste de un estancamiento productivo, (en ese periodo, el PIB creció 0.06% anual.). Con ello se inició la crisis mundial de la deuda que detuvo el crecimiento económico durante varios años además, el colapso del mercado internacional de petróleo en 1986, y el aumento de las tasas de interés de los Estados Unidos ocasionaron una crisis en México, que forzó al presidente López Portillo a declarar, en agosto de 1982, una moratoria en el pago del servicio de la deuda externa.<sup>10</sup>

Esto dio por terminada la expansión económica y surgió como el catalizador de una serie de reformas económicas dirigidas a posicionar al sector privado y a las fuerzas del mercado como los agentes promotores de la inversión y la industrialización en México<sup>11</sup> “

Es entonces que la economía mexicana sufre un cambio se aplican medidas de ajuste estructural<sup>12</sup> encaminadas a una apertura comercial, desregulación financiera menos control del estado; el cual se ve reflejado en un cambio en la Política Económica, industrial, por ejemplo el Programa Nacional para la Modernización Industrial y el Comercio Exterior (Pronamice), de 1990-1994.

---

<sup>8</sup> Gerardo Fujii, Eduardo Loria, “ El sector externo y las restricciones al crecimiento económico de México”, Comercio Exterior, México, ancomext, febrero 1982, p 10.

<sup>9</sup> Juan Carlos Moreno-Brid, es s antamaría, Juan Carlos Moreno-Brid, *op. cit.*, p 95.

<sup>10</sup> Cfr. Gerardo Fujii, Eduardo Loria, *op. cit.*, p 10 y Juan Carlos Moreno-Brid, es s antamaría, Juan Carlos Moreno-Brid, “a manufactura y L a un camino de luces y sombras”, *onomía* unam, n m 10, vol 10, México, 2006, mayo-agosto, 2006, p 96- 97.

<sup>11</sup> Juan Carlos Moreno-Brid, es s antamaría, Juan Carlos Moreno-Brid, *op. cit.*, p 97.

<sup>12</sup> Williamson, John, El cambio en las políticas económicas de América Latina, Gernika, México, 1991, 132 pp.

Además aunado a las reformas del artículo 131 constitucional de 1951 y 1974, el surgimiento de un nuevo marco jurídico que acompañara dichas reformas la promulgación de la Ley de Comercio Exterior (1993) en sustitución de la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior sustituyendo a la Ley Reglamentaria de Segundo Párrafo del Artículo 131, además de las reformas a la Ley Aduanera.

Ante la importancia de la maquila<sup>13</sup> en México y las tendencias hacia la segmentación, es así que surgen los modelos denominados segmentación de la producción, “la segmentación de la producción manufacturera tuvo sus inicios en la industria maquiladora de México a mediados de la década de los setenta que abasteció de trabajo poco calificado a la industria de Estados Unidos y aumentó la competitividad de la industria de este último país.<sup>14</sup>”

urgen nuevos programas denominados de “fomento” que sustituyen o heredan características de IME o PITEX, por fecha de publicación en DOF: ALTEX 3 de mayo de 1990, DRAW BACK 11 de mayo de 1995, ECEX 11 de abril de 1997, Programas de promoción sectorial y la Regla Octava publicados el 2 de agosto de 2002 e IMMEX 1° de noviembre de 2006, el cual finalmente engloba a partir de 24 de diciembre de 2010 a todos los anteriores.

Realizar la investigación del desarrollo e impacto del programa IMMEX en México, es importante para las Relaciones Internacionales ya que en la actualidad las relaciones ya no son sólo entre Estados, sino que intervienen actores como las empresas transnacionales, además dichas relaciones están si no determinadas si es de gran influencia el factor económico, las relaciones internacionales son en gran medida relaciones comerciales y económicas, generando nuevos factores de poder y de dirigir las políticas relaciones entre sí.

El sector manufacturero es parte fundamental para la economía nacional, se requiere impulsar la producción nacional para combatir el déficit comercial, por lo que se requiere el aprovechamiento de los programas de fomento para

---

<sup>13</sup> Procesos industriales o de servicio para la modificación, transformación o reparación de mercancías previamente importadas bajo un régimen de importación temporal para ser reexportados una vez finalizado el proceso o a la prestación de servicios de exportación.

<sup>14</sup> Saac i nian, “ue vamente sobre la segmentación internacional de la producción”, conomíaunam, n m , vol , éxico, , mayo-agosto, 2009, p. 47.

incentivar las exportaciones pero que no sólo se quede en la importación temporal, ensamblaje y maquila para posteriormente llevarlas a la exportación, por la poca inversión que requiere y el impacto en la economía, si no que se logre el desarrollo de la tecnología necesaria para producir lo necesario y dejar de importar y así alcanzar el desarrollo de la industria nacional.

Los objetivos generales del trabajo son revisar los factores del surgimiento de la maquila y del programa IMMEX, revisar el desarrollo jurídico y los beneficios que ofrece el programa IMMEX como instrumento de fomento a las exportaciones de la Industria Maquiladora, y los programas de fomento complementarios; y su impacto en las exportaciones, la inversión extranjera directa y el desarrollo regional de 1983 al 2012.

Los objetivos particulares son revisar los conceptos teóricos que dan pie al establecimiento de la maquila en México, estudiar las reformas jurídicas que coadyuvan al desarrollo de la industria maquiladora en México a través del programa IMMEX y demás programas complementarios, estudiar el impacto nacional, regional e industrial de los programas de fomento en especial IMMEX en el país.

Las hipótesis de este trabajo son que el surgimiento de la maquila respondió a factores y necesidades externas más allá de necesidades internas; que los actuales programas de fomento profundizan la importación temporal y con ello se fomentan las exportaciones pero provoca que la industria se especialice en ensamblaje y maquila.

A partir de los ochenta con la liberalización comercial y las políticas de ajuste estructural se da un cambio en la política económica, industrial como respaldo de un nuevo marco jurídico para responder a la expansión de la industria maquiladora y manufacturera de exportación. Es así que para incentivar y hacerla más competitiva se crean diversos programas “de fomento”, ya que la política industrial proteccionista no permitió que madurara por el nivel de protección arancelaria y del mercado interno y logrará madurar y ser competitiva al momento de la apertura.

Es así, que México se instala en el mercado internacional en la maquila y el ensamblaje por la falta de inversión pública, desarrollo tecnológico, y una tendencia del comercio intraindustrial y el establecimiento de clusters como nueva forma de hacer negocios.

Por lo tanto los programas de fomento (IMMEX) favorecen al sector manufacturero por la simplificación de trámites y las facilidades para importación temporal y hacer competitivas las exportaciones pero no favorecen el desarrollo de una industria nacional, es así que la industria electrónica ha logrado crecer gracias a dichos programas, pero esto se reduce al comercio intraindustrial, que sólo ha permitido el desarrollo de clusters electrónicos en tan sólo unos estados del norte sin buscar un verdadero cambio tecnológico que favorezca el surgimiento de una industria totalmente nacional.

En el primer capítulo se revisan los conceptos y factores externos en provocan el establecimiento de la actividad de maquila en México, así como el surgimiento y evolución de ésta y su relación con el sector manufacturero. En el segundo capítulo se revisa el desarrollo jurídico del programa IMMEX y los programas que lo integran.

En el tercer capítulo se revisa el desarrollo de los programas de fomento considerados complementarios al programa IMMEX, sus beneficios, modalidades y desarrollo. En el cuarto capítulo se revisa el impacto tanto al interior de las empresas con programa IMMEX como el impacto en México a nivel nacional, por medio de los objetivos primordiales de éste, fomento a las exportaciones, generación de empleos y atracción de IED, así como el impacto regional e industrial.



## **1. Marco conceptual la industria manufacturera y la maquila**

### **1.1. Aproximaciones teóricas del surgimiento de la manufactura y maquila**

Son cuatro las aproximaciones teóricas que explican el surgimiento de la maquila en México, la primera de ellas es la segmentación de la producción, la segunda son las aportaciones de Porter y la Ventaja Competitiva, la tercera es la División Internacional de la Producción y Nuevo Patrón de Especialización Productiva Internacional; y la cuarta el concepto de clúster.

#### **1.1.1. La Segmentación de la producción**

La segmentación de la producción es la primera aproximación al ser la base del establecimiento de las maquiladoras en México, pues en la década de los setenta la economía internacional sufrió importantes cambios en los factores que determinan la localización internacional de la industria, resultado del inminente proceso de industrialización de los países en vías de desarrollo y en sus estrategias para alcanzarla. En este contexto surgen los procesos de fragmentación de la producción, acompañados de un crecimiento en el comercio internacional de productos intermedios.<sup>15</sup>

En la medida que el proceso de producción se fragmenta, firmas locales y globales intervienen en la producción de un bien o servicio final en diferentes etapas de la cadena de valor agregado, y cada uno constituye un *input* para una etapa siguiente. Esta segmentación está dirigida a obtener menores costos de producción tanto en los países desarrollados como en vías de desarrollo, pues los primeros cuentan con economías de escala y de especialización en componentes y servicios sofisticados y de alta tecnología, cuya industria se organiza en módulos de producción y parte de su capacidad manufacturera es descentralizada hacia los proveedores que localizan algunos segmentos productivos en los segundos<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Isaac Minian, "Nuevamente sobre la segmentación internacional de la producción", *EconomíaUnam*, núm. 17, vol. 6, México, UNAM/FE, mayo-agosto de 2009, p. 46.

<sup>16</sup> *Ídem*.

En términos de comercio internacional, bajo este modelo de segmentación los países subdesarrollados:

- 1) Realizan importaciones principalmente de bienes de uso intermedio, los que posteriormente se exportan como producto terminado a los países desarrollados.
- 2) En la división internacional del trabajo, se establecen en la producción de bienes intermedios, partes y componentes.<sup>17</sup>
- 3) Son países emergentes que modifican las características de su comercio, pasan de uno basado en sus ventajas comparativas a otro donde exportan bienes y servicios diferenciados, beneficiando las economías de escala.

Las causas que explican la fragmentación y relocalización de la producción previamente integrada verticalmente son:

- a) El aumento de los costos de producción y consecuente organización modular en las localizaciones originales de la manufactura;
- b) Los avances tecnológicos y por consiguiente una drástica caída en los costos de las transacciones internacionales; y
- c) La correspondencia entre la organización en redes de las corporaciones multinacionales y las estrategias de industrialización en los países emergentes.<sup>18</sup>

En la actualidad, los procesos de innovación son una causal de segmentación. Se trata de producción de bienes nuevos o innovados, partes, componente o intangibles; que no formaban parte de una cadena de producción integrada.<sup>19</sup>

Es importante mencionar que:

- 1) La segmentación de los procesos productivos se da en las fases intensivas de capital y de mano de obra;

---

<sup>17</sup> Lo que genera redes regionales o globales donde cada red aprovecha una combinación entre distintas ventajas de países, sitios de producción y empresas.

<sup>18</sup> *Ibíd.*, pp. 53-59.

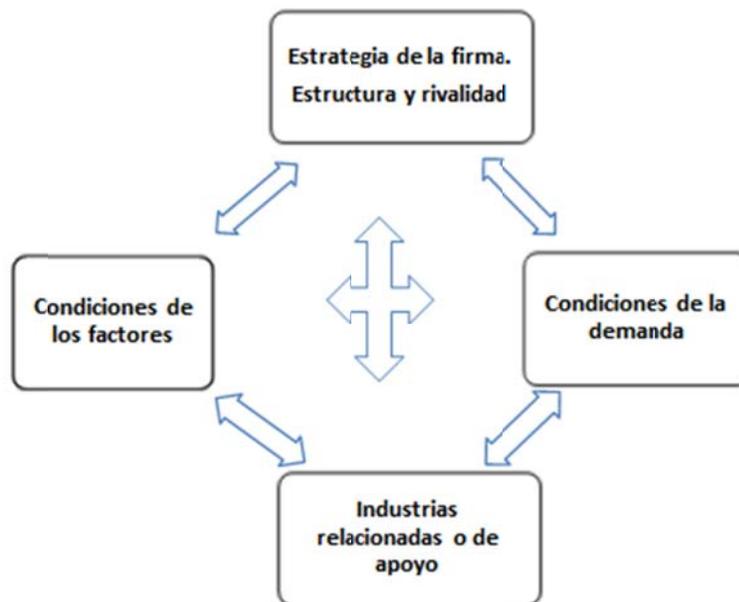
<sup>19</sup> *Ídem.*

- 2) La relocalización de las fases intensivas se da en mano de obra en países subdesarrollados con menores costos laborales.<sup>20</sup>

### 1.1.2. La Ventaja Competitiva

La segunda aproximación teórica es la planteada por Michael Porter en su obra *The Competitive Advantage of Nations* y su “diamante” de competitividad, para explicar este cambio en la producción, al realizar un resumen de sus análisis sobre las ventajas competitivas de la localización y concluye que son cuatro los factores interconectados los que determinan la competitividad.

**Grafica 1.1**  
**Modelo de Diamante de Porter**



Fuente: Elaboración propia Michael E. Porter, “The Competitive Advantage of Nations”.

Porte plantea que por medio de este esquema se puede obtener la localización de la empresa, y como ésta “*are born an learn how to compete*”, es decir, como por

<sup>20</sup> Gerardo Mendiola, “México: Empresas maquiladoras de exportación en los noventa”, Reformas Económicas, 49, México, CEPAL, diciembre 1999, p. 7

medio de la optimización de dichos factores se puede ser competitivo. Además dicho modelo debe verse tanto factor por factor y como todo un sistema. Asimismo, rescata las relaciones con competidores directos dentro de un mercado, y con proveedores y clientes, con otros agentes; lo cual puede contribuir a crear fuentes de ventaja competitiva para la empresa, basadas principalmente en la innovación y el desarrollo tecnológico.<sup>21</sup>

### **1.1.3. La División Internacional de la Producción y el Nuevo Patrón de Especialización Productiva Internacional**

La tercera aproximación teórica es a través del Nuevo Patrón de Especialización Productiva Internacional (NPEPI), que se da por medio de la nueva división internacional de la producción y de la especialización. La especialización es por una parte, “la única fuente de ventaja en una competitividad sostenida a largo plazo”<sup>22</sup>, y por la otra, un proceso en el cual las nuevas tecnologías toman gran relevancia, lo cual lleva a “la nueva división internacional de la producción, [en la que] los productos son combinaciones internacionales [...], únicamente se traslada la tecnología de ensamblaje de la investigación científica y tecnológica”.<sup>23</sup>

En consecuencia, se da un proceso de relocalización de la producción, basado en la especialización y la relocalización en dos niveles, “la producción donde predominan las tecnologías de la información y de la comunicación; y la producción a gran escala donde predomina la mano de obra barata y no especializada.”<sup>24</sup> Es en este último que surgen las maquiladoras. De manera que, la especialización y la relocalización son posibles gracias a las empresas y las acciones de los estados a los que se dirige la producción; “los factores que determinan la ventaja comparativa dinámica son: la educación y la inversión, por el capital humano y tecnológico”.<sup>25</sup>

---

<sup>21</sup> Michael E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, Harvard Business Review, 1990.

<sup>22</sup> José Ignacio Martínez Cortes, “Inserción en el nuevo patrón de especialización internacional”, en Arroyo Pichardo, Graciela (coordinadora), México, en la dinámica mundial del siglo XXI, Grupo Editorial Cenzontle, México, 2010, p. 90.

<sup>23</sup> *Ibíd.*, p. 92-93.

<sup>24</sup> *Ibíd.*, p. 93.

<sup>25</sup> *Ídem.*

#### **1.1.4. Los Clúster**

La cuarta aproximación teórica son los conceptos de las economías de escala, de aglomeración, los conglomerados y los clúster.

##### **Economía de Escala**

Entendemos por economías de escala, la estructura de organización empresarial en la que las ganancias de la producción se incrementan y/o los costos disminuyen, resultado del aumento del tamaño y eficiencia de la planta, empresa o industria.<sup>26</sup> Es decir, la disminución de los costes unitarios de fabricación al aumentar la capacidad y el volumen de producción de un proceso productivo por repartirse los costes fijos entre más unidades de producto.<sup>27</sup>

##### **Economía de aglomeración**

La economía de aglomeración “engloba diferentes interpretaciones [...] su análisis se centra en la teoría de la localización [...] de la concentración espacial y de las economías de urbanización [...], posteriormente, en el concepto de clúster [...] y distritos industriales [...] así como en las ideas relacionadas con la integración vertical en cadenas productivas”.<sup>28</sup>

Existen dos tipos de economías de aglomeración, uno fundamentado en la “concentración del capital y la riqueza”, en el que se agrupan vertical u horizontalmente un conjunto de empresas bajo la tutela de una firma y que trasciende los límites territoriales de un país. Y otro en la “desconcentración del capital y la riqueza”, incluye clúster, distritos industriales, las cadenas productivas y las redes empresariales.<sup>29</sup> Para comprender estas nuevas formas de producción debemos analizar conceptos de distritos industriales y conglomerados para dar paso al concepto de clúster.

---

<sup>26</sup> S/a, Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal, [pdf], [consultado 12 septiembre de 2009]

<sup>27</sup> Arthur Andersen, Diccionario Espasa Economía y Negocios, Madrid, 1997.

<sup>28</sup> Fredy Becerra Rodríguez, Julia Naranjo Valencia, “La innovación tecnológica en el contexto de los *clusters* regionales”, *Cuaderno de Administración*, no. 21, Vol. 37, Colombia, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, julio-diciembre de 2008, p. 136.

<sup>29</sup> *Ídem*.

## **Distritos industriales**

Concepto de Alfred Marshall, *industrial district*, es una aglomeración territorial de empresas del mismo ramo o de ramos similares, en el que la mano de obra especializada, los insumos y la prestación de servicios están fácilmente disponibles; y en donde las innovaciones se difunden rápidamente. Ejemplo de ello los distritos industriales de Italia.<sup>30</sup>

## **Conglomerado**

Hace referencia a una lógica de intercambios mercantiles orientada a aumentar la cooperación entre las compañías que se traduce en redes de unidades productivas e implica la influencia de factores culturales y sociales.<sup>31</sup>

## **Clúster**

Clúster es un concepto clave en el establecimiento y desarrollo de la maquila y el sector manufacturero. Existen diversos conceptos de clúster por lo que a continuación presentamos algunos que consideramos relevantes:

- a) Concentración sectorial y/o geográfica de empresas que se desempeñan en las mismas actividades o en actividades estrechamente relacionadas tanto hacia atrás (proveedores de insumos y equipos) como hacia los lados (industrias procesadoras y usuarias) y con importantes economías externas, de aglomeración y de especialización (por la presencia de productores, proveedores, mano de obra especializada y de servicios anexos específicos al sector), con la posibilidad de llevar a cabo una acción conjunta en búsqueda de eficiencia colectiva.<sup>32</sup>
- b) Para Porter los *Clusters* son concentraciones geográficas de empresas, suministradoras especializadas, pertenecientes a un campo concreto y unidas por rasgos comunes y complementarias entre sí. Pueden ser

---

<sup>30</sup> Jörg Meyer–Stamer, “Estrategias de Desarrollo Local y Regional: Clusters, Política de Localización y Competitividad Sistémica”, *El Mercado de valores, Desarrollo Regional: Experiencias Internacionales*, Año LX, México, Nacional Financiera, septiembre de 2000, p. 19.

<sup>31</sup> S/a, “Clusters: Los primeros pasos”, [pdf], Revista Manufactura, 11 pp., México, julio 2006, Dirección URL: [dictyg.fi-c.unam.mx/~disyp/lecturas/cluster.pdf](http://dictyg.fi-c.unam.mx/~disyp/lecturas/cluster.pdf), [fecha de consulta: 19 de enero de 2011].

<sup>32</sup> *Ídem*.

urbano, regional, nacional o supranacional. Además, pueden ser empresas de productos o servicios finales, proveedores de materiales, componentes, maquinaria y servicios especializados; instituciones financieras. Integran empresas que constituyen eslabones posteriores de la cadena, proveedores de productos complementarios o de infraestructura; instituciones públicas y privadas que facilitan formación, información, investigación y apoyo técnico especializado. Los organismos del Estado que influyen significativamente en éste pueden considerarse parte de él.<sup>33</sup>

- c) "Redes de empresas interdependientes, creadoras de conocimiento, puente y vínculo de consumidores creando la cadena producción de valor agregado."<sup>34</sup>
- d) Resalta por la importancia de la cadena de producción, con sus características técnico-industriales, como la columna vertebral sobre la que abordan su actuación otras instituciones.<sup>35</sup>

Cabe mencionar que los clúster responden a:

- I. La instrumentación de conceptos de logística como *just in time*<sup>36</sup> que tuvo como consecuencia que los proveedores de insumos establecieran fabricas en lugares cercanos a sus clientes.
- I. La concentración de la competencia básica (*core competence*) y el aumento de la subcontratación (*outsourcing*), llevaron a las empresas a adquirir un mayor número de productos y prestaciones de servicios en el mercado, y ya no a producirlos, por lo que se generalizó la compra de productos y servicios en empresas cercanas, pues de no hacerlo no existiría la reducción de costos.<sup>37</sup>

---

<sup>33</sup> Michael E. Porter, *op. cit.*

<sup>34</sup> OECD, *National Innovation Systems: Analytical Findings*, [pdf], 48 pp., OECD, 1998, Dirección URL: <http://www.oecd.org/science/innovation/sciencetechnologyandindustry/2101733.pdf> [fecha de consulta: 16 de agosto de 2011].

<sup>35</sup> Kurt Unger, *Los clusters industriales en México: especializaciones regionales y la política industrial*, [pdf], 42 pp., Santiago de Chile, CEPAL, Septiembre 2003, Dirección URL: [www.eclac.cl/ddpe/noticias/paginas/8/15078/KurtUnger.pdf](http://www.eclac.cl/ddpe/noticias/paginas/8/15078/KurtUnger.pdf) [fecha de consulta: 28 de noviembre de 2010].

<sup>36</sup> *Justo a tiempo*, concepto utilizado en logística para las nuevas formas de producción.

<sup>37</sup> Jörg Meyer–Stamer, *op. cit.*, p. 19

## **Clúster industrial**

Cabe puntualizar que para dar una explicación más profunda se establece el concepto de clúster industrial, el que entendemos como sistemas locales de diversas empresas de una o algunas industrias que interactúan entre sí y con los aspectos que las rodean, incluidos el sistema educativo local, las instituciones públicas y la cultura local. Implica tres dimensiones:

- 1) El grado de interdependencia entre los integrantes del conglomerado;
- 2) La etapa de desarrollo del agrupamiento, lo que permite clasificarlos como existentes, emergentes o potenciales;
- 3) La dimensión geográfica; algunos agrupamientos se concentran en una región en particular y otros se distribuyen en múltiples regiones, según la fuerza de los encadenamientos externos.<sup>38</sup>

Existen más teorías y conceptos que ayudan a explicar la nueva división internacional de la producción y la segmentación del mismo, sin embargo, éste no es el tema central de este trabajo y sólo tomaremos como referencia las tres premisas revisadas para intentar explicar el contexto en el cual se desarrollan las maquilas y la producción basada en el ensamblaje y transformación, en el cual se especializa el sector manufacturero mexicano. Resaltando éstas debido a que es a través de esta forma de producción que funcionan las maquilas y plantan ensambladoras existentes en el país, sobre todo en los sectores:

- a) Automotriz y de autopartes
- b) Eléctrico-electrónico
- c) Textil y confección

Estos conceptos son relevantes como consecuencia de la segmentación de la producción y de la búsqueda de ser más competitivos, analizado por medio de la Ventaja Competitiva y en la División Internacional de la Producción, el establecimiento del Nuevo Patrón de Especialización Internacional por medio de la

---

<sup>38</sup> Christian Enmanuel Laguna Reyes, "Cadenas productivas, columna vertebral de los clusters industriales mexicanos", *Economía mexicana*, Nueva Época, vol. XIX, núm. 1, México, primer semestre de 2010, pp. 122-123.

creación y desarrollo de economías de escala y clusters y en México esto aplica a través de los programas de fomento y reflejado en las actividades de la industria manufacturera y la maquila.

## **1.2. Marco conceptual de la industria manufacturera**

### **1.2.1. Definición y actividades**

Se entiende por industria manufacturera las actividades de las unidades que se dedican a la transformación física y química de materiales, sustancias o componentes en productos nuevos. Los materiales, sustancias o componentes transformados son materias primas procedentes de la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la pesca y la explotación de minas y canteras, y otras actividades manufactureras.<sup>39</sup>

El nuevo producto puede ser un bien terminado o semielaborado, un insumo para otra industria manufacturera. Éstas trabajan bajo dos modalidades: elaborar los materiales o contratar a otras unidades que los elaboren. Además de la transformación se consideran actividades de dicha industria: el montaje de componentes, reparación de quipo y maquinaria de la misma industria, las modificaciones, renovaciones y reconstrucciones importantes de bienes, además de la fabricación de componentes, piezas, accesorios y aditamentos especiales de maquinaria y equipo; por ultimo, al reciclado de desperdicios.<sup>40</sup>

### **1.2.2. Clasificación**

Para el sistema de Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) las actividades manufactureras se clasifican en la Sección D<sup>41</sup> y éstas son:

---

<sup>39</sup> ONU, Estructura detallada y notas explicativas. CIIU Rev.3.1 código D, CIIU-ONU, [en línea] Dirección URL: <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcs.asp?Cl=17&Lg=3&Co=D>, [consulta: 7 de marzo de 2012].

<sup>40</sup> *Ídem.*

<sup>41</sup> Para ver las actividades económicas y su clasificación véase ONU, Estructura detallada y notas explicativas. CIIU Rev.3.1 código D, CIIU-ONU, [en línea] Dirección URL:

- |  |  |
|--|--|
| 15. Elaboración de productos alimenticios y bebidas  | 26. Fabricación de otros productos minerales no metálicos                                |
| 16. Elaboración de productos de tabaco   | 27. Fabricación de metales comunes   |
| 17. Fabricación de productos textiles  | 28. Fabricación de productos elaborados de metal, excepto maquinaria y equipo            |
| 18. Fabricación de prendas de vestir; adobo y teñido de pieles   | 29. Fabricación de maquinaria y equipo n.c.p. <sup>42</sup>                              |
| 19. Curtido y adobo de cueros; fabricación de maletas, bolsos de mano, artículos de talabartería y guarnicionería, y calzado                         | 30. Fabricación de maquinaria de oficina, contabilidad e informática                     |
| 20. Producción de madera y fabricación de productos de madera y corcho, excepto muebles; fabricación de artículos de paja y de materiales trenzables | 31. Fabricación de maquinaria y aparatos eléctricos n.c.p.                               |
| 21. Fabricación de papel y de productos de papel   | 32. Fabricación de equipo y aparatos de radio, televisión y comunicaciones               |
| 22. Actividades de edición e impresión y de reproducción de grabaciones  | 33. Fabricación de instrumentos médicos, ópticos y de precisión y fabricación de relojes |
| 23. Fabricación de coque, productos de la refinación del petróleo y combustible nuclear  | 34. Fabricación de vehículos automotores, remolques y semirremolques                     |
| 24. Fabricación de sustancias y productos químicos   | 35. Fabricación de otros tipos de equipo de transporte                                   |
| 25. Fabricación de productos de caucho y plástico.   | 36. Fabricación de muebles; industrias manufactureras n.c.p.                             |
|  | 37. Reciclado <sup>43</sup>  |

Para el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte SCIAN 2007 las industrias manufactureras son:

---

<http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcs.asp?CI=17&Lg=3&Co=D>, [consulta: 7 de marzo de 2012].

<sup>42</sup> No Clasificado Previamente (n. c. p.)

<sup>43</sup> ONU, *op. cit.*

### 31 -33 Industrias manufactureras<sup>44</sup>

311 Industria alimentaria	326 Industria del plástico y del hule
312 Industria de las bebidas y del tabaco	327 Fabricación de productos a base de minerales no metálicos
313 Fabricación de insumos textiles y acabado de textiles	331 Industrias metálicas básicas
314 Fabricación de productos textiles, excepto prendas de vestir	332 Fabricación de productos metálicos
315 Fabricación de prendas de vestir	333 Fabricación de maquinaria y equipo
316 Curtido y acabado de cuero y piel, y fabricación de productos de cuero, piel y materiales sucedáneos	334 Fabricación de equipo de computación, comunicación, medición y de otros equipos, componentes y accesorios electrónicos
321 Industria de la madera	335 Fabricación de accesorios, aparatos eléctricos y equipo de generación de energía eléctrica
322 Industria del papel	336 Fabricación de equipo de transporte
323 Impresión e industrias conexas	337 Fabricación de muebles, colchones y persianas
324 Fabricación de productos derivados del petróleo y del carbón	339 Otras industrias manufactureras. <sup>45</sup>
325 Industria química	

Cuyas actividades son realizadas por las unidades manufactureras<sup>46</sup> las que conforman el sector manufacturero, esto es importante ya que son actividades resultado de la segmentación de la producción y son actividades resultado de la División internacional de la Producción Internacional y el papel de la industria mexicana en el Nuevo Patrón de Especialización Internacional.

#### 1.2.3. Clasificación de bienes y actividades económicas

Para el desarrollo de las actividades de la industria manufacturera, importación, transformación, exportación, los bienes se clasifican en la balanza comercial en bienes de consumo, de uso intermedio y de capital.

#### ***Bienes de consumo***

---

<sup>44</sup> Para ver la clasificación completa de las industrias manufactureras véase SCIAN, "Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte SCIAN 2007", INEGI, pp. 24-37, [pdf], Dirección URL: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/scian/default.aspx?c=76005>, [consulta: 7 de marzo de 2012].

<sup>45</sup> SCIAN, *op. cit.*

<sup>46</sup> Son plantas, factorías o fábricas, se caracterizan por la utilización de maquinaria y equipo de manipulación de materiales que funcionan con electricidad.

Son todas aquellas mercancías producidas por la sociedad en el territorio del país o importadas para satisfacer directamente una necesidad como alimentos, bebidas, habitación, servicios personales, mobiliario, vestido, ornato, etc.<sup>47</sup>

### ***Bienes intermedios***

Son aquéllos recursos materiales, bienes y servicios que se utilizan como productos intermedios durante el proceso productivo, como materias primas, combustibles, útiles de oficina, etc. Se compran para la reventa o se utilizan como insumos o materias primas para la producción y venta de otros bienes.<sup>48</sup>

### ***Bienes de capital***

Son los bienes que no se destinan al consumo, sino a seguir el proceso productivo, en forma de auxiliares o directamente para incrementar el patrimonio material o financiero (cápita).<sup>49</sup> Asimismo, es importante presentar los conceptos de actividades primarias, secundarias y terciarias.

### ***Actividades primarias***

Son las actividades relacionadas con la explotación de recursos naturales como agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza; éstas se sitúan en primer término porque aprovechan los recursos de la naturaleza que no han sufrido una transformación previa.<sup>50</sup>

### ***Actividades secundarias***

Son las actividades relacionadas con la transformación de bienes de los sectores minería, generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final, construcción e industrias

---

<sup>47</sup> *Cámara de Diputados*, Glosario de términos más usuales de finanzas públicas, “Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas 2006” Centro de Estudios de las Finanzas Públicas *Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión* [pdf], Dirección URL: [www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0282006.pdf](http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0282006.pdf) [consulta: 10 de septiembre de 2009].

<sup>48</sup> *s/a*, Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal, *op. cit.*

<sup>49</sup> *Cámara de Diputados*, Glosario de términos más usuales de finanzas públicas, *op. cit.*

<sup>50</sup> *SCIAN*, *op. cit.*

manufactureras; cuyos insumos pueden provenir de las actividades primarias o de este mismo grupo, y sus productos se destinan a todos los sectores. Tradicionalmente, estos cuatro sectores se han llamado “la industria” (en contraposición al “comercio”, “los servicios” y “las actividades primarias”).<sup>51</sup>

### **Actividades terciarias**

Son las actividades de distribución de los bienes producto de las actividades primarias y secundarias como el comercio, los transportes, correos, servicios financieros, inmobiliarios, de almacenamiento, de información, servicios profesionales, científicos y técnicos, educativos de salud y asistencia, culturales y de esparcimiento, preparación de alimentos y bebidas; gubernamentales, legislativas y de administración de justicia.<sup>52</sup>

En las actividades de la industria manufacturera se encuentran las actividades de maquila, actividades que se encuentran contenidas en los subsectores de dichas actividades.

## **1.3. Marco conceptual de la maquila y la maquila en México**

### **1.3.1. Conceptos**

La Real Academia Española establece que el término *maquila*<sup>53</sup> se refiere a una “cosa medida, porción de grano, harina o aceite que corresponde al molinero por la molienda, medida con que se maquila [...]”<sup>54</sup> El término maquila se origina en España, con los propietarios de los molinos, que cobraban por procesar el trigo a los agricultores locales.<sup>55</sup>

---

<sup>51</sup> *Ídem.*

<sup>52</sup> *Ibíd.*, pp. 16-17.

<sup>53</sup> Del ár. hisp. makīla, y este del ár. clacs. makīlah

<sup>54</sup> RAE, Diccionario de la Lengua Española, 22ª edición, 2001.

<sup>55</sup> INEGI, El ABC de la Estadística de la Industria Maquiladora de Exportación, [en línea], México, Dirección URL: [http://www.economia-snci.gob.mx/sic\\_php/vp2/pages/importa/abc\\_maquiladora.php](http://www.economia-snci.gob.mx/sic_php/vp2/pages/importa/abc_maquiladora.php), [fecha de consulta: 8 de agosto de 2011].

Maquila también se refiere a la “[...] producción de manufacturas textiles para su exportación” o “fábrica destinada a esta producción.”<sup>56</sup> Maquila (*toll production, contract processing*) es un método de producción regulado por un contrato según el cual el contratante paga al fabricante una cantidad de dinero para que éste transforme la materia prima que aquél le entrega.<sup>57</sup>

Los conceptos revisados *infra* encuentra su aplicación en México con el establecimiento de la actividad de maquila en la frontera norte de México a mediados de la década de los sesenta.

### 1.3.2. La actividad de maquila en México

En México, las maquiladoras son parte fundamental del sector externo, por lo cual se aplican políticas de fomento, a las exportaciones petroleras, la promoción de las exportaciones no petroleras, y de políticas encaminadas al desarrollo de la industria nacional, maquiladora y manufacturera, por medio de diversos modelos económicos, modelos que marcaron la pauta del desarrollo de la actividad de maquila y del sector manufacturero.

Modelos que para los fines de este trabajo se dividen de la siguiente manera: antecedentes<sup>58</sup> partiendo del “Modelo de Enclave” que inicia en la época colonial y concluye en 1921<sup>59</sup> con el fin de la revolución mexicana, que lleva a la “Formación del Estado Nacional” de 1921 a 1934; el “Estado Nacionalista”, proyecto nacionalista, de 1934 a 1939<sup>60</sup>. (Gráfica 1.2).

A partir de entonces inicia el modelo de Industrialización de Sustitución de Importaciones (ISI) que se divide en dos fases, el “Estado Promotor”<sup>61</sup> de 1940 a 1954 y “Desarrollo Estabilizador” de 1958 a 1970. De 1970 a 1982 lo denominamos “Del proteccionismo a la apertura” en dos fases, “desarrollo

---

<sup>56</sup> RAE, *op. cit.*, en definiciones correspondientes a El Salvador, Guatemala, Honduras y México.

<sup>57</sup> Arthur Andersen, *op. cit.*

<sup>58</sup> Debido a que no se contaba con una política económica.

<sup>59</sup> Pese a que Carlos Tello establece la ruptura del modelo de Enclave en 1920.

<sup>60</sup> Carlos Tello sostiene que el periodo del Estado Nacionalista concluye en 1940, mientras que René Villarreal denomina que la ruptura del modelo de enclave se da hasta 1929 y al periodo que va de 1929 a 1939 lo denomina Proyecto Nacionalista.

<sup>61</sup> También denominado desarrollista.

compartido”<sup>62</sup> de 1970 a 1975 y, modelo “monoexportador” de 1976 a 1982, en cual se da fin al modelo ISI.



Fuente: Gráfica de elaboración propia.<sup>63</sup>

Con ello inicia la “Apertura comercial”, la economía mexicana pasa de una economía cerrada a una abierta; del modelo ISI al modelo de Industrialización Orientado a las Exportaciones (IOE). Para los fines de este trabajo se dividen en tres fases: la primera de 1983 con las políticas de ajuste estructural hasta la firma del TLCAN, 1993<sup>64</sup>, la segunda de 1994 de la entrada en vigor del TLCAN hasta 2006 y tercera de 2006 con la publicación del decreto IMMEX a 2012.<sup>65</sup>

<sup>62</sup> Término establecido en Juan Carlos Moreno Brid, Jaime Ros Bosch, *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*, México, FCE, 2010, 405 pp.

<sup>63</sup> Periodos realizados con base en René Villarreal, *Industrialización, competitividad y desequilibrio externo en México. Un enfoque macroindustrial financiero (1929-2010)*, México, FCE, 2005, 5a edición, 839 pp., Carlos Tello, *Estado y desarrollo económico México 1920-2006*, México, FE-UNAM, 2008, 2ª edición, 776 pp., Antonio Ortiz Mena, *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, México, FCE, 1998, 408 pp., Juan Carlos Moreno Brid, Jaime Ros Bosch, *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*, México, FCE, 2010, 405 pp.

<sup>64</sup> El TLCAN fue firmado por el 17 de diciembre de 1992, ratificado por el Senado el 8 de diciembre de 1993, su publicación en el DOF fue el 20 de diciembre de 1993 y finalmente entró en vigor el 1º de enero de 1994. Por lo cual para los fines de este trabajo esta primera fase la finalizaremos en 1993 previo a la entrada a en vigor del mismo.

<sup>65</sup> Véase 4.2.1.1.

## Antecedentes

En la economía mexicana el punto de partida es el “modelo de enclave”, de desarrollo “hacia afuera”, basado en el sector el primario exportador; inicia en la época colonial y alcanza su esplendor en la porfirista; con un papel pasivo del Estado, participación extranjera dominante.<sup>66</sup>

Con la constitución de 1917 se sientan las bases jurídicas para restablecer el orden y desarrollar el sistema financiero y monetario del país, condición indispensable para el crecimiento económico. Se logró una recuperación en la producción y las exportaciones, entre 1910 y 1920 México logró ser el segundo productor de petróleo del mundo, la producción agrícola creció 35%, la industria de transformación 5% anual.<sup>67</sup>

Las causas de la ruptura del modelo de enclave son la orientación de la economía al exterior, la acumulación de capital en manos extranjeras, la revolución mexicana al interrumpir el desarrollo alcanzado<sup>68</sup> y que sus limitaciones “como motor del crecimiento, quedaron claramente presentes durante la Gran Depresión. La recesión de la economía internacional trajo como consecuencia una baja en las exportaciones y un deterioro en los términos de intercambio para México”.<sup>69</sup>

Se da paso a la “formación del Estado Nacional”<sup>70</sup> (1921-1934) con gobiernos encaminados a la paz interna, restablecer relaciones diplomáticas con EE.UU. y otros países para obtener el reconocimiento, “lograr finanzas públicas sanas, equilibradas y resolver el problema de la deuda, la estabilidad de la moneda y reorganizar el servicio de banca y crédito.”<sup>71</sup> Toma auge el tema de la

---

<sup>66</sup> Cfr. Carlos Tello, *op. cit.*, p. 32, René Villarreal, *Industrialización, competitividad y desequilibrio externo en México. Un enfoque macroindustrial financiero (1929-2010)*, *op. cit.* pp. 29-30.

<sup>67</sup> Cfr. Antonio Ortiz Mena, *op. cit.*, p. 13, Carlos Tello, *op. cit.* p. 32-38.

<sup>68</sup> Carlos Tello, *op. cit.*, p. 38.

<sup>69</sup> René Villarreal, *Industrialización, competitividad y desequilibrio externo en México. Un enfoque macroindustrial financiero (1929-2010)*, *op. cit.*, p. 36.

<sup>70</sup> Carlos Tello, *op. cit.*, p. 29.

<sup>71</sup> *Ibíd.*, p. 81.

participación del Estado en la Economía con la Gran Depresión con gran influencia del pensamiento keynesiano.<sup>72</sup>

Parte de la recuperación se debió a “la movilidad de la mano de obra del campo a los centros urbanos [...] la población urbana creció más de 40%.”<sup>73</sup> Y 25% de la población ocupada en el sector secundario; en la reforma fiscal de 1924 se crea el ISR, e impuestos especiales como al comercio exterior.<sup>74</sup>

“La Gran Depresión significó en el caso de México más que un estímulo efectivo a la industrialización y sustitución de importaciones, el poner en evidencia las contradicciones y limitaciones de una economía de enclave.”<sup>75</sup> En respuesta se incrementó 25% la tarifa de importaciones y su estructura reflejó el bajo nivel de industrialización, 90% eran productos manufacturados, 33% bienes de consumo, 17% intermedios y 50% de capital. El comercio representó el 20% del PIB, la composición de las exportaciones mostraba un enclave minero-exportador y al representar tres cuartas partes del total y, el 40% de los ingresos del gobierno federal provenía de los impuestos al comercio exterior.<sup>76</sup>

En el Estado Nacionalista (1934-1939), con Cárdenas el Estado toma un papel activo y promotor por medio del Plan Sexenal para impulsar el desarrollo con autonomía del exterior, la política económica se dirigió a la eliminación del control extranjero e impulsar al sector agrícola.<sup>77</sup> La Segunda Guerra Mundial trajo ventajas para México, como la reorientación de EE. UU. hacia una economía de guerra que implicó un aumento en la demanda de productos industriales mexicanos, de mano de obra y la entrada de capitales que buscaba refugiarse de las zonas afectadas por la guerra.<sup>78</sup>

Se incrementaron aranceles de 633 fracciones, de las cuales 218 en 1938 quedaron sujetas a un nuevo impuesto (específico) de importación del 25 al 400%. A través de medidas arancelarias, incentivos fiscales, subsidios y diversos apoyos

---

<sup>72</sup> Cfr. Antonio Ortiz Mena, *op. cit.*, p. 13, Carlos Tello, *op. cit.*, p. 19, 32-38.

<sup>73</sup> Carlos Tello, *op. cit.*, p. 32.

<sup>74</sup> *Ibíd.*, pp. 84-87.

<sup>75</sup> René Villarreal, Industrialización, competitividad y desequilibrio externo en México. Un enfoque macroindustrial financiero (1929-2010), *op. cit.*, p. 44.

<sup>76</sup> *Ibíd.*, pp. 32-38.

<sup>77</sup> *Ibíd.*, pp. 29-46.

<sup>78</sup> *Ibíd.*, pp. 24-25.

la industria manufacturera fue protegida contra la competencia del exterior. De 1934 a 1940 el PIB creció 30%, las importaciones 42.7% y las exportaciones 19.6%. Sin embargo, la estructura de las exportaciones seguía la preponderancia de los minerales y el petróleo con 75%, 8% los productos primarios y 5% los productos manufacturados. Se crea el banco de desarrollo (Nacional Financiera) y el Banco de Comercio Exterior.<sup>79</sup>

### **Sustitución de importaciones**

A partir de entonces se implementa un modelo de ISI, basado en la escuela latinoamericana estructuralista<sup>80</sup> y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)<sup>81</sup>. El ISI se divide en dos modelos, uno de corto plazo (de bienes de consumo) y otro de largo plazo (de bienes intermedios y de capital).<sup>82</sup>

En el Estado Promotor (1940-1958<sup>83</sup>) “el Estado mexicano se convenció de que tenía que desempeñar un papel activo en la inversión y en la producción si México quería desarrollarse.”<sup>84</sup>, por lo que promueve la actividad industrial y la economía a través de la acción directa, como inversionista, e indirecta en la política económica, con Ávila Camacho la industrialización se convirtió en el objetivo principal de la política económica.<sup>85</sup>

---

<sup>79</sup> Cfr. René Villarreal, *Industrialización, competitividad y desequilibrio externo en México. Un enfoque macroindustrial financiero (1929-2010)*, op. cit., pp. 29-30, 46-49, Carlos Tello, op. cit., pp. 225-226.

<sup>80</sup> Escuela basada en desequilibrio externo, la brecha comercial y la escasez de divisas como restricción al crecimiento.

<sup>81</sup> Se establece en la resolución 106 (VI) del Consejo Económico y Social el 25 de febrero de 1948; denominada Comisión Económica para América Latina y el Caribe en su resolución 1984/67 el 27 de julio de 1984. Es una de las cinco comisiones regionales de Naciones Unidas, se fundó para contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. Posteriormente su labor se amplió a los países del Caribe y se incorpora el objetivo de promover el desarrollo social.

<sup>82</sup> René Villarreal, *Industrialización, competitividad y desequilibrio externo en México. Un enfoque macroindustrial financiero (1929-2010)*, op. cit., p. 97.

<sup>83</sup> Para René Villarreal de 1939 a 1958 y Carlos Tello de 1940 a 1954.

<sup>84</sup> Juan Carlos Moreno-Brid y Jaime Ros Bosch, op. cit., p. 132.

<sup>85</sup> Cfr. Carlos Tello, op. cit., pp. 255-304, Juan Carlos Moreno-Brid y Jaime Ros Bosch, op. cit., p. 133.

Fueron factores importantes la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), la Guerra Fría y la Guerra de Corea (1950-1953) por los beneficios obtenidos.<sup>86</sup> En 1943 se firmó el Acuerdo de Comercio con EE.UU.<sup>87</sup> En 1946 se duplicó el IGI a 350 fracciones y 5 mil para 1947, año en el que se introduce el impuesto *ad-valorem* a las exportaciones; se establece el sistema de licencias y controles a más de 500 fracciones en 1953-1954 y 1600 para 1958; con duración y montos excesivos para estimular la sustitución de importaciones. Asimismo, prevalecía la idea de limitar la inversión extranjera.<sup>88</sup>

En fomento industrial se crea la Regla XIV de la Tarifa del Impuesto General de Importación<sup>89</sup>, en 1941 la Ley de Industrias de Transformación, en 1945 la Ley de Fomento de Industrias de Transformación<sup>90</sup> y en 1954 la Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias; de 1940 a 1955 gozaron de exenciones fiscales más de ochocientas cincuenta empresas, las principales beneficiadas fueron productoras de metálicos, no metálicos, químicos, alimenticios, materiales y accesorios eléctricos y textiles.<sup>91</sup>

Con el cierre del mercado europeo y la permanencia del estadounidense se incrementó la demanda de bienes primarios y manufactureros, la población ocupada en el sector secundario creció 188%, de 12% a 18.95% del total. De 1940 a 1954 las exportaciones pasaron de 94 a 616 millones de dólares y las

---

<sup>86</sup> Con EE. UU. solución a las reclamaciones de la revolución, la obtención de préstamos, la firma de diversos acuerdos: sobre deuda externa, indemnización a las compañías petroleras expropiadas; en materia de aguas, el programa "Brasero"; un convenio comercial (1942) que incluía la cláusula de la Nación Más Favorecida (NMF), con reducción de tarifas de importación y un mecanismo de consulta en materia de comercio; y otros acuerdos específicos.

<sup>87</sup> El Acuerdo terminó en 1950, obligaba a mantener congelados los niveles de impuestos para los principales bienes, México daba concesiones en 203 fracciones con reducción de tasas a 76 de éstas. Que en 1939 representaban el 29% de las importaciones mexicanas de EE.UU.

<sup>88</sup> Cfr. Carlos Tello, *op. cit.*, pp. 319-323, René Villarreal, *Industrialización, competitividad y desequilibrio externo en México. Un enfoque macroindustrial financiero (1929-2010)*, *op. cit.*, p. 75, Juan Carlos Moreno-Brid y Jaime Ros Bosch, *op. cit.*, pp. 133-134.

<sup>89</sup> Inicia con el Decreto del abril de 1926 expedido por Calles que eximía de casi todos los impuestos por tres años a las industrias (pequeñas y medianas), en 1939 con Cárdenas eximía del pago de impuestos (importación, exportación, renta, utilidades, dividendos, entre otros) por cinco años a las actividades industriales nuevas; en 1941 la Ley de Industrias de Transformación.

<sup>90</sup> Introduce conceptos como "industria nueva" (a productos que no se producían en el país), "necesaria" (las declaradas nuevas cuyo objeto fuera la manufactura que no se produjera en el país o en cantidad suficiente para satisfacer las necesidades de consumo nacional).

<sup>91</sup> Carlos Tello, *op. cit.*, pp. 322-323.

importaciones de 232 a 789, disminuyeron en bienes de consumo, materias primas y productos semielaborados y se incrementaron las de capital.<sup>92</sup>

La segunda fase el Desarrollo Estabilizador (1958-1970)<sup>93</sup> cuyo fin era la intervención del Estado<sup>94</sup> alcanzar el desarrollo económico y social sostenido a través de la estabilidad macroeconómica, elevar las condiciones de vida, los salarios, reducir el déficit fiscal, control de la inflación y del tipo de cambio, elevar la inversión y el ahorro, avanzar en la industrialización, la diversificación de las actividades productivas, el desarrollo regional equilibrado, la sustitución de importaciones, incrementar las exportaciones y generar divisas.<sup>95</sup>

El fomento a la industria y las exportaciones se dio por medio del gasto público en infraestructura, subsidios a las empresas (entre los que destacan el ISR), la Banca de desarrollo, NAFINSA, el Fondo de Fomento de Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX) en 1963<sup>96</sup> y se crean diversos programa para la promoción de exportaciones, como el Programa Nacional Fronterizo en 1961 y el Programa de Industrialización Fronteriza en 1964 a través de los cuales se inicia la actividad de maquila en México.<sup>97</sup>

La protección fue por medio de la política comercial, aranceles, licencias y permisos; exención de impuestos a la exportación de manufacturas; en importaciones en 1960 34% de éstas eran controladas con permisos y 70% para 1970. “La protección industrial es necesaria y conveniente a los países en proceso de desarrollo. [...] Lo que no conviene es tener protección indefinida, sin reglas ni tiempos establecidos para posteriormente liberarse de ella.”<sup>98</sup> Sin embargo, la política sustitución de importaciones que buscaba reducir la dependencia de la

---

<sup>92</sup> *Ibíd*, pp. 285-286.

<sup>93</sup> Carlos Tello establece el inicio de este periodo en 1954, pero tomaremos 1958-1970 que establece Antonio Ortiz Mena.

<sup>94</sup> A través de subsidios indiscriminados.

<sup>95</sup> *Cfr.* Carlos Tello, *op. cit.*, pp. 361-365, Antonio Ortiz Mena, *op. cit.*, pp. 40- 46.

<sup>96</sup> *Cfr.* Carlos Tello, *op. cit.*, p. 409, Juan Carlos Moreno-Brid y Jaime Ros Bosch, *op. cit.*, pp. 135-137.

<sup>97</sup> Véase apartado 2.1.

<sup>98</sup> Carlos Tello, *op. cit.*, p. 413.

economía nacional de los bienes importados pero sólo logro una mayor dependencia.<sup>99</sup>

Es así que, en la década de los sesenta, la maquila comenzó en México como trabajo de ensamble tipo *fordista*, con trabajo no calificado, mayoría de mujeres, bajos salarios, actividades repetitivas, tediosas, enajenadas; tecnología basada en herramientas o máquinas no automatizadas; organización de trabajo *taylorista* y escasos encadenamientos productivos y de servicios en el territorio nacional. En la década de los ochenta cambia a procesos de manufactura con tecnología automatizada, nuevas formas de organización del trabajo, obreros más calificados, un incremento en el porcentaje de técnicos de producción (masculinización de la fuerza de trabajo), mayor aprendizaje tecnológico y formación de *clúster* y otros encadenamientos productivos y de servicios.<sup>100</sup>

La maquila es un medio aceptable de desarrollo industrial a través de la transición (*upgrading*) del ensamble sencillo a la manufactura compleja, que inició en el sudeste asiático, semejantes a México, y actualmente son exportadores de manufacturas de alto valor agregado, México cuenta con ventajas distintas a los bajos salarios como la cercanía con mercado EE.UU., la infraestructura, el costo de la energía, la mano de obra educada, la paz laboral y social. La idea del fin de las plantas *taylor-fordista* por las limitaciones para aumentar la productividad propias del modelo para pasar a una *toyotista* o de *lean production* o de especialización flexible, se explica por el cambio generacional en las maquilas.<sup>101</sup>

No obstante, el éxito de este modelo de producción depende en cierta medida de su capacidad para complementarse o relacionarse con los sectores industriales que integran diversa actividad industrial, esto es, tomando como base el concepto de clúster, por medio de la identificación de las regiones como centros de competitividad industrial, por encima de la idea de competitividades nacionales. En esta perspectiva se sitúa a los estados en lo individual y agrupados como

---

<sup>99</sup> Cfr. Carlos Tello, *op. cit.* pp. 401-423, René Villarreal, Industrialización, competitividad y desequilibrio externo en México. Un enfoque macroindustrial financiero (1929-2010), *op. cit.*, p. 102, Juan Carlos Moreno-Brid y Jaime Ros Bosch, *op. cit.*, pp. 135-137.

<sup>100</sup> Enrique De la Garza Toledo, "La maquila en México: aspectos generales", De la Garza Toledo (Coord.), *Modelos de producción en la maquila de exportación: la crisis del toyotismo mexicano*, UAM-I, Plaza y Valdés, México, 2005, pp. 15-16.

<sup>101</sup> *Ibíd.*, pp. 16-17.

vecinos cercanos integrando regiones, redes o cadenas. Las regiones son delimitadas a partir de las principales redes industriales de cada localidad, estado o del conjunto entre entidades cercanas que promueven sinergias entre sí.<sup>102</sup>

En este tipo de ejercicio, la importancia de la región como unidad de análisis se puede complementar entonces con la óptica de cada sistema regional y de sectores integrados. El resultado será identificar las redes (*networks*) o clúster del conjunto de actores que dan por resultado las ventajas competitivas presentes o potenciales de una región y/o de una industria específica. En todos los casos la conclusión no puede separarse de la base técnica-industrial heredada alrededor de la cual se desarrollan las redes.<sup>103</sup>

El desarrollo de encadenamientos locales o regionales es en cierta forma natural y los casos de más éxito dependen de aprovechar también las capacidades industriales ya existentes con antelación a la nueva actividad, usualmente capacidades relacionadas con recursos naturales locales, como otros autores han anticipado para el contexto latinoamericano. Como parte de esta tendencia de encadenamientos y de segmentación de la producción, lo que nos lleva a la maquila, sector basado en salarios bajos y si esta condición cambiara la maquila saldría del país o cerrarían las plantas.<sup>104</sup>

La maquila inicio sus operaciones en 1964, pero fue hasta los ochenta que toma un papel importante en el desarrollo industrial y en la economía nacional, gracias a un modelo neoliberal que da un mayor peso a la exportación, la inversión y el empleo. Con la exportación de productos competitivos al mercado internacional, EEUU principalmente, cuando alcanza su auge, aunado al aprovechamiento de las ventajas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), sin embargo, llega su crisis en el 2000, al presentar tasas negativas en principales indicadores: producto, exportación, inversión y empleo.<sup>105</sup>

El TLCAN, para el gobierno mexicano, fue el corolario de un cambio radical en la estrategia de desarrollo; puso fin a la estrategia de sustitución de

---

<sup>102</sup> *Ibíd.*, p. 12.

<sup>103</sup> *Ídem.*

<sup>104</sup> *Ibíd.*, pp. 13-15

<sup>105</sup> *Ibíd.*, pp. 13-14.

importaciones e industrialización dirigida por el Estado, en aras de una estrategia centrada en la liberalización comercial y en la reducción de la intervención estatal en la economía. Aunado a las drásticas reformas macroeconómicas y a la rápida y unilateral liberalización comercial –iniciada a mediados de los años ochenta–, induciría un aumento en la inversión nacional y extranjera para explotar el potencial de México como plataforma de exportación a EE.UU.<sup>106</sup>

En esta visión, la rápida expansión del sector manufacturero mexicano, que supuestamente ocurriría impulsada por las exportaciones de productos intensivos en mano de obra, conduciría al resto de la economía a una trayectoria de alto y sostenido crecimiento. Sin embargo, la entrada en operación del TLC no eliminó el régimen de maquila, pero lo hizo menos atractivo, puesto que, una empresa puede acogerse a las desgravaciones del TLC, de la maquila, o mezclarlos.<sup>107</sup>

### **1.3.3. Evolución de las maquilas**

Las maquiladoras han evolucionado como resultado de los cambios en las condiciones internacionales, producción y demanda; nacionales, en la industria, es así que se han desarrollado, así como su proceso productivo y actividades realizadas, desarrollo que tiene un impacto en la industria mexicana.

En el estudio de la *maquila* se distingue entre las diversas “generaciones”, que existen, por ejemplo en un inicio se hablaba que en los ochenta sólo se hablaba de *empresas viejas y nuevas, tradicionales y modernas*; en los noventa ya con una visión sustentada en la diversidad productiva, se distinguía entre empresas de *ensamble, de manufactura y posfordistas*; o bien, *de primera, segunda y tercera generación*, dependiendo del uso de la mano de obra y su organización, elementos de competitividad y eslabonamientos de las empresas.<sup>108</sup>

---

<sup>106</sup> Cfr. Enrique De la Garza Toledo, *op. cit.*, p. 13, Juan Carlos Moreno-Brid, “Reformas macroeconómicas e inversión manufacturera en México”, *Serie Reformas Económicas*, 47, CEPAL, diciembre 1999, p. 1.

<sup>107</sup> Cfr. Enrique De la Garza Toledo, *op. cit.*, p. 13, Juan Carlos Moreno-Brid, *op. cit.*, p. 1.

<sup>108</sup> Jorge Carrillo, Redi Gomis, “Generaciones de maquiladoras. Un primer acercamiento a su medición”, *Revista de la Frontera Norte*, núm. 33, vol. 17, México, Colegio de la Frontera Norte, Enero-junio 2005, p. 26.

No obstante debido a la constante evolución de éstas y la imposibilidad de agruparlas más allá de un periodo específico de acuerdo a las actividades o localización o fases de producción en las que participan han surgido diversas clasificaciones de éstas. Son tres las categorías de las maquilas de acuerdo a su evolución se dividen en:

1. De acuerdo a las generaciones
  - a. Empresas de primera generación
  - b. Empresas de segunda generación
  - c. Empresas de tercera generación
  - d. Empresas de cuarta generación
2. De acuerdo a su papel en las fases de producción
  - a. Fase de ensamble
  - b. Fase de la manufactura
  - c. Fase del diseño
  - d. Fase de la coordinación de múltiples actividades con base en tecnologías de la información
3. De acuerdo al tipo de planta
  - a. Tipo I
  - b. Tipo II
  - c. Tipo III
  - d. Tipo IV
  - e. Tipo V
  - f. Tipo VI

- 1. De acuerdo a las generaciones**
  - a. Empresas de primera generación**

Son las plantas extranjeras, de ensamble tradicional, desvinculadas productivamente de la industria nacional, con escaso nivel tecnológico, total dependencia de las decisiones de las matrices y clientes, basadas en trabajo

manual intensivo realizado principalmente por mujeres, con puestos de trabajos rígidos y actividades repetitivas y monótonas, dirigidas por gerentes extranjeros.<sup>109</sup>

Cuya competitividad esta basada en salarios bajos e intensificación del trabajo, con gerencias dirigidas por extranjeros, pero con debilidades como el bajo nivel tecnológico, la limitada capacidad de manufactura, la escasa integración local y regional y la falta de perspectiva sobre los recursos humanos como factor central de las ventajas competitivas.<sup>110</sup>

La primera generación se desarrolla como respuesta para reducir los costos laborales como principal estrategia de competitividad frente a la agresiva competencia asiática en el mercado estadounidense, lo cual fue factible por la fuente inagotable de mano de obra joven, barata, femenina y dócil. El periodo de referencia de 1965 desde el PIF hasta 1981, cuando se desarrollaron y fueron totalmente predominantes.<sup>111</sup>

#### **b. Empresas de segunda generación**

Ante el proceso de escalamiento industrial, *industrial upgrading*, son aquellas con mayor diversidad en el origen del capital, orientadas a la manufactura, con un incipiente desarrollo de proveedores cercanos, mayor nivel tecnológico y automatización, gradual proceso de autonomía de las decisiones de las matrices y un amplio movimiento de la racionalización de la producción y del trabajo.<sup>112</sup>

Aunque aun bajo se incorporan más hombres, trabajadores calificados (técnicos e ingenieros), las nuevas actividades de los ingenieros permiten acumular conocimientos por lo que comienzan a consolidarse las carreras

---

<sup>109</sup> Jorge Carrillo, Redi Gomis, *op. cit.*, p. 26.

<sup>110</sup> Cfr. Jorge Carrillo, Redi Gomis, *op. cit.*, p. 26, Jorge Carrillo, “¿Cómo interpretar el modelo de maquila? Cuatro décadas de debate” en *Cuadro décadas del modelo maquilador en el norte de México*, Rosio Barajas, Gabriela Grijalva, Blanca Lara, Lorenia Velásquez, Liz Ileana Rodríguez, Mercedes Zúñiga (coordinadoras), México, El colegio de la Frontera Norte y El colegio de Sonora, 2009, p. 87.

<sup>111</sup> Cfr. Jorge Carrillo, Redi Gomis, *op. cit.*, p. 30, Jorge Carrillo, “¿Cómo interpretar el modelo de maquila? Cuatro décadas de debate” *op. cit.*, pp. 87-88.

<sup>112</sup> Cfr. Jorge Carrillo, Redi Gomis, *op. cit.*, pp. 29-31, Jorge Carrillo, “¿Cómo interpretar el modelo de maquila? Cuatro décadas de debate” *op. cit.*, p. 88.

profesionales; las gerencias comienzan a estar presididas en mayor medida por mexicanos y los obreros laboran en equipos con mayor responsabilidad.<sup>113</sup>

Las preocupaciones principales son los estándares de calidad, reducción de tiempos, fuentes de re-trabajo, retrasos, tiempos muertos e inventarios. Sus factores de competitividad están dados por la combinación de calidad, tiempo de entrega, costos unitarios y flexibilidad laboral, son empresas capaces de dar respuesta rápida a la creciente fluctuación de la demanda. Surgen como parte de una tendencia mundial por elevar la competitividad de los recursos humanos en respuesta a la producción flexible desarrollada por empresas como Toyota, “*lean production*” o “*lean manufacturing*”.<sup>114</sup>

Su periodo de referencia va de 1982 a 1994, periodo en que se establece un marco jurídico formal y toman predominancia hasta el establecimiento del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. A principios de los noventa, el 20% de las maquilas del norte del país pertenecían a esta categoría.<sup>115</sup>

### **c. Empresas de tercera generación**

Son aquellas plantas con mayor presencia de corporaciones transnacionales orientadas al diseño, la investigación y el desarrollo, se basan en trabajo intensivo en conocimiento. Se desarrolla la integración vertical intra-firma (o del tipo *kereitzu*) e inter-firma (vínculos con proveedores nacionales y comercio inter-maquila) y con mayor autonomía en la toma de decisiones. También son denominadas *clúster*, las cuales se forman con centros técnicos, plantas de ensamble, proveedores de componentes y servicios, con proveedores indirectos<sup>116</sup>. Son empresas con mayor nivel tecnológico y desarrollo de prototipos,

---

<sup>113</sup> Cfr. Jorge Carrillo, Redi Gomis, *op. cit.*, pp. 29-31, Jorge Carrillo, “¿Cómo interpretar el modelo de maquila? Cuatro décadas de debate” *op. cit.*, p. 88.

<sup>114</sup> Jorge Carrillo, “¿Cómo interpretar el modelo de maquila? Cuatro décadas de debate” *op. cit.*, pp. 88-89.

<sup>115</sup> Cfr. Jorge Carrillo, Redi Gomis, *op. cit.*, pp. 29-31, Jorge Carrillo, “¿Cómo interpretar el modelo de maquila? Cuatro décadas de debate” *op. cit.*, pp. 88-89.

<sup>116</sup> Submaquila o submanufactura.

con trabajo altamente calificado, de alta responsabilidad y discreción, que privilegia el conocimiento y la creatividad en el diseño y la manufacturabilidad.<sup>117</sup>

Aumenta la autonomía en la toma de decisiones, trabajo altamente calificado, que consiste en el desarrollo de proyectos, se constituyen equipos de ingenieros y soporte técnico, además, la alta gerencia es una mezcla de extranjeros y nacionales. Su fuente de competitividad radica en la reducción del tiempo de los proyectos, de los costos de operación y la rapidez de manufactura; es decir, por su capacidad tecnológica y de ingeniería, salarios bajos y la comunicación y cercanía con las plantas de ensamble y manufactura. Se desarrollan como parte de una tendencia mundial al traslado de los centros de investigación y desarrollo (IyD) de los países altamente industrializados a países “emergentes”, con el fin de sincronizar y reducir tiempos y costos entre el diseño y la manufactura.<sup>118</sup>

#### **d. Empresas de cuarta generación**

Son plantas que realizan funciones centralizadas de coordinación de múltiples actividades hacia un grupo de plantas de la misma firma, plantas que previamente contaban con departamentos propios pero las decisiones finales eran tomadas por la matriz o la *parent company*, pero en la cuarta generación se centralizan estas funciones a alguna unidad del corporativo en el país anfitrión y dotarle de capacidades de coordinación de todas las divisiones en los corporativos, compras de proveedores directos e indirectos, de las tecnologías de la información y los recursos humanos.<sup>119</sup>

Se basan en el desarrollo de actividades inmateriales que permiten dicha coordinación, con base en las tecnologías de la información para apoyar los flujos de información intra-firma y el *supply chain management*, esta coordinación de

---

<sup>117</sup> Cfr. Jorge Carrillo, Redi Gomis, *op. cit.*, p. 31, Jorge Carrillo, “¿Cómo interpretar el modelo de maquila? Cuatro décadas de debate” *op. cit.*, pp. 89-90.

<sup>118</sup> Cfr. Jorge Carrillo, Redi Gomis, *op. cit.*, p. 31, Jorge Carrillo, “¿Cómo interpretar el modelo de maquila? Cuatro décadas de debate” *op. cit.*, pp. 89-90.

<sup>119</sup> Jorge Carrillo, “¿Cómo interpretar el modelo de maquila? Cuatro décadas de debate” *op. cit.*, p. 91.

actividades de manufactura, investigación, compras y servicios se convierte en el eje central de la nueva y cuarta generación de maquiladoras. Cuya fuente de competitividad están dadas en el trabajo altamente especializado en el área de los servicios profesionales, el flujo de información y en las capacidades para la toma de decisiones en forma autónoma. Pero su debilidad es la falta de trabajo altamente especializado en servicios profesionales con dominio de la información tecnológica.<sup>120</sup>

“En resumen, la evolución de las distintas generaciones puede ser esquematizada como el proceso evolutivo siguiente:

Trabajo manual ➡ Trabajo racional ➡ Trabajo creativo ➡ trabajo centrado inmaterial de coordinación”<sup>121</sup>

## **2. De acuerdo a su papel en las fases de producción**

### **a. Fase de ensamble (maquila en México)**

Corresponde tanto a la nueva división internacional del trabajo como al ciclo de vida del producto (*production sharing*), en el que la política prioritaria fue la atracción de inversión extranjera directa (IED) a la frontera norte con el objetivo de generar empleos en forma masiva.<sup>122</sup>

### **b. Fase de la manufactura (hecho en México)**

Con la racionalización del trabajo a través de los nuevos modelos organizacionales, esta fase corresponde a la implantación del sistema de producción japonés (*lean production*). Con política industrial enfocada en seguir atrayendo IED, pero más intensiva en capital, tecnología y capacitación. Por lo que

---

<sup>120</sup> *Ibíd.*, pp. 91-92.

<sup>121</sup> *Ibíd.*, p. 92.

<sup>122</sup> Jorge Carrillo, Redi Gomis, *op. cit.*, p. 33.

se fomenta la certificación de los procesos de calidad de empresas, agilizar y simplificar sus entradas y operaciones.<sup>123</sup>

### **c. Fase del diseño (creado en México)**

Surge como resultado de la tendencia global de concentrar las actividades de diseño y desarrollo cercanas a la manufactura, sincronizando manufactura e investigación para reducir tiempos y costos de proyectos de nuevos productos; para generar mayor valor agregado local, fortalecer las capacidades productivas de las firmas y la vinculación con las universidades, institutos tecnológicos y centros técnicos de educación media superior. Con una política industrial ausente, se buscó estimular los agrupamientos industriales –*clusters*– a partir de la integración intrafirma y del desarrollo de proveedores locales.<sup>124</sup>

### **d. Fase de la coordinación de múltiples actividades con base en tecnologías de la información**

Esta nueva fase corresponde a la producción de algoritmos y software para apoyar los flujos de información intrafirma y el *supply chain management*, es decir, empresas que realizan funciones de casas matrices, en las que la logística se vuelve estratégica con la que deviene en una nueva competencia central de las filiales transnacionales. Es esta la fase de mayor grado de avance, con mayor investigación y desarrollo.<sup>125</sup>

## **3. De acuerdo al tipo de planta**

**a) Tipo I:** Con base en la revisión crítica de las generaciones se establecen seis tipos de plantas. El Tipo I cuya principal característica es su bajo nivel tecnológico, aunque operan con cierta autonomía y un nivel promedio de

---

<sup>123</sup> *Ídem.*

<sup>124</sup> *Ídem.*

<sup>125</sup> *Ídem.*

integración vertical, la mayor parte de sus actividades son realizadas manualmente con ambiente poco propicio para la innovación y fuera de los estándares de calidad mundialmente aceptados.

**b) Tipo II:** Aunque con un nivel relativamente alto en el área tecnológica, con bajo perfil en relación con su integración y su autonomía, son plantas creadas por otras con un propósito específico y dependientes de las necesidades de aquéllas.

**c) Tipo III:** Son plantas con una elevada autonomía, con un nivel tecnológico por encima del promedio, pero con un nivel pobre de integración. Son plantas que realizan actividades productivas relativamente complejas. Con un uso importante de tecnología y margen favorable en la toma de decisiones, pero una organización simple y poco diversificada.

**d) Tipo IV:** son plantas con bajo nivel de autonomía en la toma de decisiones, realizan actividades con un uso tecnológico promedio, pero aun elevado nivel de integración.

**e) Tipo V:** Son plantas con un alto nivel tecnológico pero con un nivel promedio en la autonomía y bajo éste el nivel de integración.

**f) Tipo VI:** estas plantas puntúan alto en todos los factores, nivel de integración, autonomía y aplicación tecnológica.<sup>126</sup>

#### **1.3.4. Industria Maquiladora de Exportación**

En la actividad de la maquila en México cabe destacar entre los conceptos de Industria Maquiladora de Exportación y Empresa Maquiladora de Exportación.

Por una parte el término Industria Maquiladora de Exportación, es el nombre que se le da al sector en el marco jurídico de la maquila, es decir, en los diversos decretos de fomento y operación de la Maquila.

Aunque algunos estudios, como los del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) o la Comisión Económica para América Latina y el Caribe

---

<sup>126</sup> Jorge Carrillo, “¿Cómo interpretar el modelo de maquila? Cuatro décadas de debate” *op. cit.*, p. 91.

(CEPAL), los que agrupa las unidades que realizan esta actividad definiéndolas como *Industria Maquiladora de Exportación (IME)*.<sup>127</sup>

### **Empresa Maquiladora de Exportación (EME)**

Por otra parte, el término Empresa Maquiladora de Exportación se define explícitamente como “maquiladoras”, es decir, “una entidad que ensambla, manufactura, procesa o repara materiales temporalmente importados por el país receptor para su eventual reexportación o envío a su país de origen.”<sup>128</sup>

Es importante distinguir cada concepto debido a que existe la confusión acerca del uso indiscriminado de los términos IME y EME como sinónimos y del debate que genera definir a la maquila como una industria:

*[...] no es una industria en sentido literal, pues carece de un significado productivo, tecnológico o laboral homogéneo [...] las empresas maquiladoras se encuadran en un amplio número de ramas productivas, por lo que no forman una misma industria o sector productivo, y el INEGI distingue entre doce grupos de productos procesados a los cuales se adscribe la actividad de la maquila.*<sup>129</sup>

Asimismo,

*[...] para Mendiola [...] las EME no son una industria porque el concepto maquila hace referencia tan sólo a un proceso de subcontratación por el que una entidad produce o ensambla elementos que serán utilizados en el proceso productivo de otra entidad. Por lo tanto, todas las maquiladoras pueden considerarse empresas subcontratadas por una extranjera, y ello con independencia de que esta última esté localizada en la economía nacional o en el exterior, del tipo de operaciones realizadas o del origen del capital de la maquila (local o extranjero).*<sup>130</sup>

---

<sup>127</sup> Carmen Gómez Vega, “El desarrollo de la industria de la maquila en México”, *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 35, núm. 138, julio-septiembre 2004, pp. 59-60.

<sup>128</sup> *Ídem.*

<sup>129</sup> *Ibid.*, p. 60.

<sup>130</sup> *Ídem.*

### 1.3.4.1. Operación

#### a) Operación de maquila y manufactura

El Decreto para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación define *Operación de Maquila* como el “proceso industrial o de servicio destinado a la transformación, elaboración o reparación de mercancías de procedencia extranjera importadas temporalmente para su exportación.”<sup>131</sup> Derivado de las reformas al marco jurídico operación de manufactura o maquila es el “proceso industrial o de servicio destinado a la elaboración, transformación o reparación de mercancías de procedencia extranjera importadas temporalmente para su exportación o a la prestación de servicios de exportación”.<sup>132</sup>

#### b) Operación de submaquila y submanufactura

Es importante mencionar que las EME realizan actividades referentes al ensamblaje, manufactura, procesamiento o reparación para su reexportación, no obstante, este proceso puede ser realizado por una o varias empresas, es decir, puede ser de manera directa o indirecta, por lo que es importante diferenciar y definir el concepto de submaquila.

*Submaquila* son “los procesos complementarios industriales o de servicios destinados a la transformación, elaboración o reparación de la actividad objeto del programa, realizados por persona distinta al titular del mismo.”<sup>133</sup>

*Operación de submanufactura o submaquila de exportación*” a los procesos industriales o de servicios relacionados directamente con la operación de manufactura de una empresa con Programa, realizados por persona distinta al titular del mismo.”<sup>134</sup>

---

<sup>131</sup> Decreto que reforma al diverso para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación, DOF, 13 de octubre de 2003.

<sup>132</sup> Decreto para el fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación, DOF, 1º de noviembre de 2006.

<sup>133</sup> Decreto para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación, DOF, 1º de junio de 1998.

<sup>134</sup> Decreto para el fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación, DOF, 1º de noviembre de 2006.

### 1.3.4.2. Modalidades de las EME

Debido a la operación, características y operación, las EME se dividen en las siguientes modalidades:

- a) *Maquiladora de exportación*: aquellas que exporten la totalidad de su producción<sup>135</sup>;
- b) *Maquiladora industrial*: cambia la modalidad de maquila de exportación a *maquiladora industrial*, empresa para la elaboración o transformación de mercancías destinadas a la exportación.<sup>136</sup>
- c) *Maquiladora por capacidad ociosa*; aquella que establecida y orientada a la producción para el mercado nacional, le sea aprobado un programa de maquila para la exportación.<sup>137</sup>
- d) *Maquiladora de servicios*: cuya actividad sea la de realizar servicios que tengan como finalidad la exportación apoyar a empresas EME y PITEX (el cual revisaremos más adelante) sólo realiza servicios a mercancías destinadas a la exportación o empresas exportadoras.<sup>138</sup>
- e) *Maquiladora que desarrolle programas de albergue*: empresa a la que las empresas extranjeras le facilitan la tecnología y el material productivo, sin que estas últimas operen directamente dichos proyectos.<sup>139</sup>
- f) *Controladora*<sup>140</sup> *de empresas*: empresa que integre las operaciones de maquila de dos o más sociedades controladas –las que a su vez debían ser empresas certificadas (figura que revisamos más adelante)-, siempre que

---

<sup>135</sup> Decreto para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación, DOF, 1º de junio de 1998.

<sup>136</sup> Decreto que reforma al diverso para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación, DOF, 12 de mayo de 2003.

<sup>137</sup> Decreto para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación, DOF, 1º de junio de 1998.

<sup>138</sup> Decreto que reforma al diverso para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación, DOF, 12 de mayo de 2003.

<sup>139</sup> Decreto que reforma al diverso para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación, DOF, 12 de mayo de 2003.

<sup>140</sup> Sociedad controladora: el artículo 64 de Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR) define a las sociedades controladoras como sociedad residente en México, propietarias de más del 50% de las acciones con derecho a voto de otra u otras sociedades controladas, que en ningún caso más del 50% de sus acciones con derecho a voto sean propiedad de otra u otras sociedades.

ésta realizara exportaciones mínimas de 500 millones de dólares y control sobre el Sistema Automatizado de Control de Inventarios.<sup>141</sup>

- g) *Sociedad controlada*<sup>142</sup>: son empresa cuyas operaciones de manufactura son integradas en un Programa bajo la modalidad de controladora de empresas.<sup>143</sup>

Para el desarrollo de la Industria Maquiladora, Manufacturera y de servicios de Exportación (IMMEX) se compone del marco conceptual de la industria manufacturera y sus actividades así como de la maquila (IME en el ámbito jurídico), debido a que las actividades de la maquila están consideradas en diversos sectores o industrias pertenecientes al sector manufacturero; y por la otra, que las actividades de las maquiladoras las han llevado a una evolución no sólo de sus actividades sino de sus procesos, lo que conlleva a que las actividades de la industria manufacturera son realizadas por las empresas maquiladoras y que las empresas del sector manufacturero realizan actividades de maquila tradicional, y consecuencia de ello, en 2006 las actividades, los beneficios, regulaciones, y reglas de operación de los programas de fomento y sobre todo IMMEX ya no están reservados a actividades de maquila tradicional, sino al sector manufacturero, los que en conjunto constituyen la plataforma exportadora en México a través del programa de fomento de Industria Maquiladora, Manufacturera y de servicios de Exportación (IMMEX).

## **1.4. Programas de fomento**

### **1.4.1. Concepto**

Como consecuencia de los cambios en los patrones de producción internacional a través de la segmentación de la producción, la división internacional de la

---

<sup>141</sup> Decreto que reforma al diverso para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación, DOF, 12 de mayo de 2003.

<sup>142</sup> Sociedad controlada: el artículo 66 de la LISR define a las sociedades controladas a aquéllas en las cuales más del 50% de sus acciones con derecho a voto sean propiedad, de forma directa, indirecta o de ambas formas, de una sociedad controladora.

<sup>143</sup> Decreto para el fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación, DOF, 1º de noviembre de 2006.

producción y del nuevo patrón de especialización en la búsqueda de la competitividad internacional, es así que en México se instauró un modelo de producción segmentado, baso en procesos de maquila y ensamblaje, el cual fue impulsado a través de diversas disposiciones, leyes, reglamentos, códigos, acuerdos y decretos, lo que no sólo permitieron el establecimiento de éstas, sino que dieron impulso y fomento.

Esta “estrategia” de regulación, fomento y impulso, se llevo a cabo por medio de programas de fomento (a la exportación) también denominados esquemas de excepción<sup>144</sup>; siempre que se trate de mercancías no petroleras, en consecuencia, uno de estos programas de fomento fue si duda el programa Maquila, y los que de éste derivan. No obstante, el programa maquila, no fue el único programa de fomento a la exportación, ya que existieron y existen diversos programas que estimulan a dichos sectores (maquilado y manufacturero), dependiendo de la actividad y características de la empresa.

Las empresas que realizan importaciones temporales y exportaciones gozan de diversos beneficios, los cuales son otorgados a través de Programas de Fomento a las exportaciones, dichos programas:

*[...] están orientados a promover la productividad y la calidad de los procesos que elevan la competitividad de las empresas y permiten su incorporación adecuada al mercado mundial. Lo anterior, con base en la reducción de cargas arancelarias para los insumos, partes y componentes que se incorporarán en el producto de exportación y la simplificación de trámites administrativos por parte del gobierno federal.*<sup>145</sup>

---

<sup>144</sup> Para impulsar el comercio exterior en 2008 la Secretaría de Economía inició el programa de facilitación comercial basado en tres pilares:

- 1) Simplificación arancelaria y replanteamiento de esquemas de excepción (el cual es el punto de nuestro interés);
- 2) Facilitación aduanera y del comercio exterior; y
- 3) Fortalecimiento institucional.

Se llaman esquemas de excepción debido a que otorga ciertos beneficios, los que pueden ser facilidades administrativas, estímulos fiscales, entre otros; los cuales sólo son beneficiarias las empresas registradas en el programa al que se refiera.

<sup>145</sup> Secretaría de Economía, “Fomento a la producción y las exportaciones”, [en línea], Dirección URL: <http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/industria-y-comercio/instrumentos-de-comercio-exterior/fomento-a-la-produccion-y-las-exportaciones> [consulta: 10 de febrero de 2012].

### 1.4.2. Clasificación

Para los fines de este trabajo los programas de fomento se clasificaron en cinco categorías (cuadro 1), esto de acuerdo a los principales beneficios que otorgan<sup>146</sup>, por lo cual quedan de la siguiente manera:

- a) Importación Temporal
- b) Facilidades administrativas
- c) Devolución de impuestos
- d) Aranceles preferenciales
- e) Otros programas

#### a) Importación Temporal

En la primera categoría se encuentran los programas cuyo principal beneficio es la importación temporal.<sup>147</sup> Los programas que pertenecen a ésta son:

- 1) Decreto para el fomento y operación de la industria maquiladora de exportación
- 2) *Decreto que establece programas de importación temporal para producir artículos de exportación*
- 3) Decreto para el fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación.

#### b) Facilidades administrativas

La segunda categoría son los programas basados en las facilidades administrativas, en otras palabras, a través de éstos no se obtiene estímulos fiscales, sino beneficios que facilitan la actividad de la empresa, en materia admisnitrativa, aduanera, entre otras. Entre los que encontramos:

---

<sup>146</sup> Se toma el beneficio principal debido a que algunos programas otorgan diversos beneficios que podrían clasificarnos en otra categoría.

<sup>147</sup> Para mayor referencia véase Ley aduanera Título Cuarto Regímenenes Aduaneros, Capítulos I-VII, artículos 90-135-D.

- 1) *Decreto para el establecimiento de empresas de comercio exterior*
- 2) *Decreto para el fomento y operación de Empresas Altamente Exportadoras*
- 3) *Empresas Certificadas*
- 4) *Nuevo Esquema de Empresas Certificadas*

#### **c) Devolución de impuestos**

En la tercera categoría son los programas de fomento cuyo principal beneficio es la devolución de impuestos, en otras palabras, la importación se realiza bajo un régimen de importación definitivo, por lo que se cubre el IGI e impuestos al comercio exterior; el bien, tras su reparación o transformación se reexporta, y con ello, el productor recupera las contribuciones cubiertas en la importación. Entre los que encontramos:

- 1) Devolución de impuestos de importación a los exportadores (Draw Back)
- 2) Cuenta Aduanera

#### **d) Aranceles preferenciales**

La cuarta categoría son los programas de fomento cuyo principal beneficio es la importación (definitiva) bajo un arancel preferencial. En esta clasificación encontramos:

- 1) Programas de Promoción Sectorial (PROSEC)
- 2) Regla 8ava.

#### **e) Otros programas**

En esta quinta categoría se incluyen los programas previos a los enlistados *supra*, o programas complementarios que ya no son vigentes.

En el cuadro 1 se organizan los programas de fomento de acuerdo a las cinco categorías establecidas, con base en los beneficios que otorgan, así como al programa vigente al que pertenecen.

<b>Cuadro 1.1 Clasificación de los programas de fomento</b>			
<b>Tipo de programa</b>	<b>Régimen Aduanero</b>	<b>Programa</b>	<b>Programa vigente</b>
<b>Importación temporal</b>	Importación temporal	IME	<b>IMMEX</b>
		PITEX	
		IMMEX	
<b>Facilidades administrativas</b>	Importación temporal o definitiva	ECEX	
		ALTEX	
		Empresas Certificadas	
		NEEC	
<b>Devolución de impuestos</b>	Importación definitiva	Draw Back	Draw Back
		Cuenta Aduanera	Cuenta Aduanera
<b>Aranceles preferenciales</b>	Importación definitiva	PROSEC	PROSEC
		Regla 8ava.	Regla 8ava.
<b>Otros</b>			

Fuente: Cuadro de elaboración propia

En este primer capítulo se presentan las aproximaciones teóricas y el marco conceptual de los factores del establecimiento de la maquila en México, así como el marco conceptual de la industria manufacturera y la maquila, con el fin de proporcionar herramientas de utilidad en el desarrollo de los capítulos segundo y tercero, en los que se analizan la evolución del marco jurídico de la maquila y del sector manufacturero, en lo individual y en su conjunto de acuerdo a sus actividades y evolución.

## 2. Desarrollo del marco jurídico del programa IMMEX

### 2.1. Origen de la maquila en México

El establecimiento de las maquiladoras en México fue a consecuencia de diversos factores exógenos y endógenos. La revisión del origen de la maquila la dividiremos en cuatro partes, a) los acuerdos de migración temporal, el programa Bracero y sus consecuencias; b) el cambio en el marco jurídico de comercio de Estados Unidos de América (EE.UU.), c) como a consecuencia de éstos, las modificaciones al marco jurídico mexicano para el establecimiento de las maquiladoras; y d) con base en las modificaciones a los códigos aduaneros, la ley aduanera, la ley de inversión extranjera, la apertura comercial, la desregulación y las operaciones de la maquila, se construye el marco jurídico de la maquila y del sector manufacturero; y debido a su peso e importancia.

#### a) Programa Bracero

El Programa Bracero es un acuerdo entre México y EE.UU. firmado en 1942 con el fin de regular la migración temporal de trabajadores mexicanos a EE.UU.; no obstante, esta migración comienza a principios del siglo XX ante la necesidad de trabajadores en el suroeste, especialmente para la agricultura, minería y los ferrocarriles.<sup>148</sup>

El primer acuerdo fue firmado en 1909<sup>149</sup> a consecuencia del incremento de la demanda de mano de obra a consecuencia del inicio de la Primera Guerra Mundial, sin embargo, pese a los esfuerzos por organizar el “Primer Programa Bracero”, éste no se concretó.<sup>150</sup> Y con la Gran Depresión de 1929 los migrantes mexicanos se convirtieron en indeseables dando lugar a la minada “era de las deportaciones.”<sup>151</sup>

---

<sup>148</sup> Para remplazar a chinos y japoneses a los cuales se les había prohibido el ingreso, se enviaban reclutadores principalmente a los estados de Jalisco, Michoacán, Guanajuato y Zacatecas, a través del sistema de contratación “de enganche”.

<sup>149</sup> Se establece la exportación de 1000 trabajadores a los campos de betabel.

<sup>150</sup> Pese a ello, y ante la restricción de ingreso de inmigrantes provenientes de Europa la migración de mexicanos incremento, se estima que para 1929, había 740 000 mexicanos, lo que contrasta con los 103 000 que fueron registrados en 1900.

<sup>151</sup> Cfr. Douglas S. Massey, Karen A. Pren, Jorge Durand, “Nuevos escenarios de la migración México-Estados Unidos. Las consecuencias de la guerra antinmigrante”, [pdf], *Papeles de Población*, vol. 15, núm. 61, julio-septiembre 2009, 29 pp., México, UAEM, Dirección URL: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11211806006>, [consulta: 12 de febrero

No obstante, con la participación de EE.UU. en la Segunda Guerra Mundial, y el despertar de la economía de guerra, se generó una escasez de trabajadores, y entonces que surge el “Programa Bracero”<sup>152</sup>, programa de migración temporal de trabajadores, inició el 8 de agosto de 1942 y que finalizó en 1964.<sup>153</sup> En las primeras migraciones sólo trataba de población masculina, de origen rural, a quienes se empleaban en un inicio en actividades agrícolas y para la construcción del ferrocarril, posteriormente serían empleados en las plantas maquiladoras.<sup>154</sup>

<b>Año</b>	<b>Remisiones</b>	<b>%</b>
1943	36.3	-
-1944	50.4	38.8
1945	55.1	9.3
1946	33.9	-38.5
1947	29.2	-13.9
1948	21.6	-26.0
1949	17.6	-18.5
1950	19.4	10.2
1951	29.6	52.6
1952	28.9	-2.4
1953	33.7	16.6
1954	27.9	-17.2
1955	24.8	-11.1
1956	37.7	52.0
1957	33.2	-11.9
1958	35.7	7.5

Fuente: La Economía Mexicana en cifras, NAFINSA, 1972.

Cabe destacar que se trataba de acuerdos de migración temporal y que al término de las actividades encomendadas y previamente establecidas en los acuerdos y contratos dichos trabajadores debían retornar, lo que trajo como consecuencia el retorno de gran cantidad de trabajadores (temporales) y con

---

de 2011], Jorge Durand, “El programa bracero (1942-1964). Un balance crítico”, [pdf], *Migración y Desarrollo*, 2º semestre, núm. 009, 17 pp., México, Red internacional de migración y desarrollo, 2007, Dirección URL: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=66000902>, [consulta: 12 de feb. de 2011].

<sup>152</sup> Da inicio a la migración de tipo temporal, masculina, de origen rural y con destino específico en la agricultura. Comenzó con 4 200 braceros, para 1945 sumaban ya 50 000. En 1946, después de una breve pausa por el fin de la guerra, se renovó el programa y alcanzó su nivel máximo en 1956 con 445 000 braceros.

<sup>153</sup> Douglas S. Massey, Karen A. Pren, Jorge Durand, *op. cit.*

<sup>154</sup> Cfr. Douglas S. Massey, Karen A. Pren, Jorge Durand, *op. cit.*, Jorge Durand, *op. cit.*

ello un importante problema de desempleo en la frontera norte, cuyas consecuencias revisaremos más adelante.

El “Programa Bracero” en 1942 comenzó con 4200 “braceros”, en 1943 76 mil; en 1944 118 mil; para 1945 sumaban ya 104 mil, en 1946 después de una breve pausa por el fin de la guerra sólo 35 mil. Además de los ingresos obtenidos en la Balanza de pagos durante la guerra (1943 a 1945) por concepto de braceros fue 141.8 millones de dólares (cuadro 2.1).

## **b) Relocalización de la producción de EE. UU.**

El segundo factor es la relocalización de la producción de EE.UU. debido a que con el término de la segunda guerra mundial y con ello la creciente competencia que afrontó la economía estadounidense, la ventaja que las empresas estadounidenses habían mantenido comenzó a declinar, aunado a la reconstrucción de la industria europea y japonesa, y en consecuencia el inicio de la competencia por los mercados, resultado de la gran base laboral y bajo costo. Ante esto, las empresas estadounidenses emprendieron medidas para contrarrestar dicha situación entre las que se encuentran:

- 1) La segmentación de los procesos productivos en las fases intensivas de capital y de mano de obra<sup>155</sup>
- 2) La relocalización de las fases intensivas en mano de obra en países subdesarrollados con menores costos laborales<sup>156</sup>
- 3) La modificación del marco jurídico que posibilitó las operaciones de ensamble de EE. UU.<sup>157</sup>

En la búsqueda de ventajas comparativas<sup>158</sup> las empresas estadounidenses relocalizan su producción en países asiáticos, gracias a la modificación de los art. 806.30 y 807.00 del Código Fiscal de EE. UU que permitía “el ensamble o procesamiento de productos en general en el extranjero, utilizando

---

<sup>155</sup> Véase Apartado 1.1.1.

<sup>156</sup> Véase Apartados 1.1.1 y 1.1.3.

<sup>157</sup> Gerardo Mendiola, *op. cit.*, p. 7

<sup>158</sup> La esencia central de estas industrias es la búsqueda constante de ventajas comparativas. Tener ventajas comparativas, significa que la producción (el ensamblaje) de un bien o producto sea realizado con bajo costo de oportunidad en comparación con otros países, Federal Reserve Bank [en línea], 2002 Dirección URL: <http://dallasfed.org/research/busfront/bus0202.html>, [fecha de consulta: agosto 24 de 2011].

componentes de los Estados Unidos y materias primas, para importarse pagando impuestos sólo sobre los insumos de origen extranjero”.<sup>159</sup>

### **c) Primeras acciones**

#### **Programa Nacional Fronterizo (PRONAF)**

Como consecuencia del fin del Programa Brasero y con ello las deportaciones masivas, se suscitó un grave problema de desempleo en la frontera norte, y como respuesta en 1961 el Gobierno del Presidente Adolfo López Mateos instituyó el *Programa Nacional Fronterizo (PRONAF)*. Sin embargo, en 1964 con el retorno a México de 200, 000 trabajadores se agravó el problema de desempleo, pues muchos trabajadores se quedaron varados en las ciudades fronterizas, principalmente en Ciudad Juárez. Sumemos a ello que inmigrantes del sur de México en busca de nuevas oportunidades de trabajo en EE. UU. y engrosaron las filas de los desempleados.<sup>160</sup>

#### **Programa de Industrialización Fronteriza (PIF)**

En 1964 el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz le solicitó a la firma *Arthur D. Little de México (ADL)* que realizara una propuesta para encontrar empleo a los trabajadores afectados por el fin del programa Brasero, proyecto que fue desarrollado por Richard Bolin de *ADL*. Entre los objetivos se encontraban el generar empleo principalmente en Ciudad Juárez.<sup>161</sup>

El informe fue presentado en 2 partes:

- 1) Industrial Opportunities por Ciudad Juárez, agosto 1 de 1964; y
- 2) Promoviendo Nuevas Industrias para Ciudad Juárez, octubre 19 de 1964.

---

<sup>159</sup> Gerardo Mendiola, *op. cit.*, p.8

<sup>160</sup> Victoriano Garza Almanza, “Historia y Ambiente”, [en línea], *Desarrollo sustentable en la frontera México-Estados Unidos*, México, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 1996, Dirección URL: <http://www2.uacj.mx/publicaciones/sf/num5/historia.htm>, [consulta: 15 de marzo de 2011].

<sup>161</sup> Gerardo Mendiola, *op cit.*, p. 8

En éstos se recomendaba el impulso de la producción compartida, es decir, crear una planta productiva que de manera progresiva fuera sustituyendo las importaciones de los bienes de consumo de la región fronteriza, promover el turismo y mejorar las condiciones socioeconómicas de los habitantes fronterizos; para ello debían crearse zonas industriales a lo largo de la zona fronteriza, acompañado de la puesta en marcha de un tratamiento aduanal preferencial y la promoción de “*twin plants*” (plantas gemelas)<sup>162</sup>; este reporte llamó la atención por que planteaba la posibilidad de hacer uso de la subcontratación internacional de manera similar a los países asiáticos.<sup>163</sup>

Así en 1965 el gobierno mexicano anunció el Programa de Industrialización Fronteriza (PIF), que intentó trasladar a los estados fronterizos la experiencia de las maquiladoras estadounidenses del Extremo Oriente, además permitió el establecimiento de empresas con capital íntegramente extranjero en las zonas fronterizas situadas a menos de 20 kilómetros de la frontera.<sup>164</sup> El PIF fue “diseñado para motivar la sustitución de bienes importados, estimular el turismo y en general mejorar las condiciones socioeconómicas en las ciudades de la frontera norte. Este programa estuvo sustentado en la experiencia de las zonas de exportación de Taiwán y de la República de Corea.”<sup>165</sup>

Asimismo, “este programa suponía una excepción al tratamiento de la época a la inversión extranjera y al modelo imperante de desarrollo basado en la industrialización sustitutiva de importaciones, ya que el PIF se apoyaba en fomentar las exportaciones y en liberalizar ciertas importaciones.”<sup>166</sup> Y se consideraba a la maquila como un mal necesario no generalizable.

La idea central del programa de maquilas de exportación ha sido atraer capital productivo exportador con la finalidad de incrementar la inversión productiva, de crear empleo, lograr transferencia de tecnología elevar la calificación de la mano

---

<sup>162</sup> Concepto que se le atribuye a Richard Bolin, entonces director de ADL, como un proceso de producción compartida requiere de localizar dos plantas industriales, una de cada lado de la frontera, en donde la estadounidense abastece de componentes y partes a la planta mexicana para su ensamble

<sup>163</sup> Gerardo Mendiola, *op cit.*, p. 8.

<sup>164</sup> Carmen Gómez Vega, *op. cit.*, p. 61.

<sup>165</sup> Gerardo Mendiola, *op. cit.*, p. 8.

<sup>166</sup> Carmen Gómez Vega, *op cit.*, p. 61.

de obra y equilibrar las balanzas de capitales y mercancías por la inversión directa y las exportaciones de la maquila.<sup>167</sup>

Al inicio del régimen de maquila su operación quedó restringida a la frontera norte donde había localidades de escaso desarrollo industrial. Las maquiladoras estaban obligadas a exportar el total de su producción y así no competían con la industria nacional protegida por el modelo de sustitución de importaciones (ISI). Sólo podrían vender en México si sus productos no se elaboraban por la industria nacional o bien si los insumos nacionales fueran de al menos 20% del total.

#### **d) Primeras operaciones y construcción del Marco Jurídico de la Maquila**

El impulso de las EME fue a través de un marco jurídico, que unificó las circulares y resoluciones adoptadas en 1961 y 1965. Es así que en 1971 el gobierno mexicano dio a conocer el Programa de Desarrollo de la franja fronteriza norte, aunado a ello, se codificó el marco legal de la industria, esto con la adopción de la primera reglamentación al artículo 321 del Código Aduanero Mexicano (CAM) y reformado en 1972<sup>168</sup>, para asegurar la ampliación del marco de acción de las EME, principalmente en tres sentidos<sup>169</sup>.

Primero, se amplía la operación de ensamble a incluir no sólo a las compañías con equipo importado temporalmente que exportaban toda su producción, sino también a las plantas que abastecían al mercado interno y que exportarían, como un todo o como una parte, los productos en los cuales el precio directo de la manufactura en México era menor al 40% del costo total. Base legal que dio paso a la subcontratación, bajo la cual la industria mexicana y las empresas transnacionales (ET) comparten parte de los beneficios de las provisiones de las EME, incluyendo la posibilidad de la importación temporal del equipo y de la tecnología.<sup>170</sup>

---

<sup>167</sup> Enrique De la Garza Toledo, "La maquila en México: aspectos generales", *op. cit.*, p. 13.

<sup>168</sup> Publicado en DOF 31 de octubre de 1972

<sup>169</sup> *Cfr.* Gerardo Mendiola, *op. cit.*, p. 9, Jorge Witker, Laura Hernández, *Régimen jurídico del comercio exterior de México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Serie Doctrina Jurídica, núm. 27, 2002, 2ª edición, p. 366.

<sup>170</sup> Gerardo Mendiola, *op. cit.*, p. 9

Segundo, con la posibilidad de las EME de tener un mayor acceso al mercado nacional, particularmente en aquellos productos que sustitúan importaciones y que incluían un porcentaje de insumos de origen nacional. Sólo tendría que pagarse los impuestos sobre el contenido importado de los productos, ya que con la venta en México implicaba que dicha importación era definitiva y ya no temporal; base del programa maquila. El tercer cambio fue la autorización para localizarse en ciudades del interior y zonas costeras del país, limitándose a zonas con condiciones urbanas propicias para su establecimiento, con excepción de la Ciudad de México.<sup>171</sup>

Tercero, la reforma al artículo 321 del CAM en 1977 estableció diversas reglas referentes a las operaciones temporales.<sup>172</sup> Y de nueva cuenta en 1979<sup>173</sup> con lo que continuó el impulso del marco jurídico favorable para el desarrollo de las EME. Éste plantea una nueva definición de planta maquiladora a cualquier compañía establecida bajo el nuevo reglamento que obtenía el permiso para un programa de actividades para involucrarse en operaciones de maquila, las empresas mexicanas que desearan exportar bajo este programa debían incluir un mínimo de 20% de contenido nacional en los productos de exportación, con la posibilidad de designar a sus propios representantes para procesos aduanales y surge la mención de “contaminación ambiental” como elemento de evaluación para determinar la ubicación de nuevas empresas y la ampliación de operaciones de las ya existentes.<sup>174</sup>

Cabe señalar que este fue el primer intento coherente desde el ámbito gubernamental por eslabonar a la industria local con las cadenas de producción compartida. De hecho, no obstante haberse establecido la posibilidad de que las EME utilizaran su capacidad ociosa instalada en programas de maquila para un eslabonamiento más amplio, este no se desarrolló significativamente.<sup>175</sup>

Esta etapa se puede clasificar como la primera generación de maquiladoras.<sup>176</sup>

En junio de 1982 se reforman la Ley Aduanera y su reglamento, resalta el artículo 135 del reglamento que permite la importación temporal de

---

<sup>171</sup> *Ídem.*

<sup>172</sup> Jorge Witker, Laura Hernández, *op. cit.*, p. 366.

<sup>173</sup> Publicado en el DOF el 7 de mayo de 1979.

<sup>174</sup> Gerardo Mendiola, *op. cit.*, p. 10

<sup>175</sup> *Ídem.*

<sup>176</sup> Véase apartado 1.3.3.

mercancías de productos de exportación libres de pago de impuestos de importación siempre que se contara con un programa maquila.<sup>177</sup>

En este mismo año, ante la crisis de la deuda se adoptó el primer control de cambios y se restauraron los controles a la importación como medida de emergencia para disminuir la presión en la balanza de pagos; en la siguiente administración se revisaron y adecuaron los controles de cambios: se crearon dos mercados paralelos, un mercado “libre”, que respondía a las fuerzas del mercado y otro “controlado” que operaba bajo una tasa oficial. Las EME fueron sujetas al mercado “controlado”, es decir, tuvieron que cambiar sus divisas por pesos a tasa controlada, así como por los gastos en México como nóminas, rentas, servicios, impuestos, insumos producidos localmente, entre otros. Si bien este control representó una pérdida a las EME, ésta se compensaba con la reducción de los costos de operación producto de los ajustes cambiarios constantes.<sup>178</sup>

Es así que durante el periodo 1982-1988, con la apertura económica, el acotamiento de las prácticas monopólicas y una mayor participación de la inversión privada como eje de crecimiento; se inició una etapa de crecimiento de las EME al considerarla como un sector crítico de empleo y mercado potencial para las exportaciones mexicanas.<sup>179</sup>

## **2.2. De IME a IMMEX**

El fomento al sector manufacturero y maquilador de exportación se da a través de los programas de fomento (a la exportación) y de los esquemas de excepción. Entre éstos, el más importante para el sector es el programa IMMEX, cuyo fundamento es el Decreto para el fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación. Sin embargo, en este programa convergen diversos programas.

Para la revisión del desarrollo del marco jurídico del programa IMMEX y su transición de la maquila al programa IMMEX se dividen en cinco fases:

- Fase I: 1983-1993

---

<sup>177</sup> Jorge Witker, Laura Hernández, *op. cit.*, p. 366.

<sup>178</sup> Gerardo Mendiola, *op. cit.*, p. 11.

<sup>179</sup> Enrique De la Garza Toledo, “La maquila en México: aspectos generales”, *op. cit.*, p. 13.

- Fase II: 1994-1998
- Fase III: 1998-2006
- Fase IV: 2006-2009
- Fase V: 2010

### **2.2.1. Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación (IME)**

Decreto que establece los conceptos, las modalidades, las facilidades, las reglas de operación, los beneficios, y los objetivos a las EME. A pesar de que la maquilas se establecieron e iniciaron operaciones a partir de 1966, así como de modificaciones al CAM y las circulares; no es sino hasta 1983 que se crea un instrumento jurídico formal que diera certeza a este sector, el cual se dio a través del Decreto para el fomento y operación de la industria maquiladora de exportación, también conocido como Decreto Maquila o Decreto IME.

No obstante, éste sufrió modificaciones para dar certeza, mayores beneficios, ampliar las facilidades y complementar este programa con otros existentes para impulsar al sector maquilador.

#### **Fase I: 1983-1993**

La fase inicia con la publicación del primer decreto maquila, bajo el nombre de Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación (IME), publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 15 de agosto de 1983 y hasta la firma del TLCAN.

El Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación toma como base las reforma al CAM de 1979<sup>180</sup>, pero introduce una nueva definición y descripción de EME como persona física o moral con un programa de maquila aprobado que exporta la totalidad de su producción, o bien que concurren al mercado interno pero deseen ocupar su capacidad instalada ociosa<sup>181</sup> para exportar.

<sup>180</sup> Reglamentación del Código Aduanero publicado en DOF el 7 de mayo de 1979.

<sup>181</sup> Véase apartado 1.3.4.2 Modalidades de las EME

Las EME podrían ser autorizadas a vender en el mercado nacional parte de su producción, autorización que era calendarizada y sujeta a cuotas en volumen y valor de la producción, sólo podría venderse localmente y no debía exceder el 20% de la producción anual no perdiera el carácter de empresa exportadora; siempre y cuando se determinara que existía la producción nacional suficiente.<sup>182</sup>

Las EME podrían importar:

- I. Materias primas y auxiliares, envases, material de empaque, etiquetas y folletos necesarios para complementar la producción base del programa;
- II. Herramientas, equipos y accesorios de producción y seguridad industrial, manuales de trabajo y planes industriales.<sup>183</sup>

Entre los objetivos estaban la mayor captación de divisas, la capacitación de la mano de obra para elevar su productividad, promover inversiones en sectores de tecnología avanzada, incorporar nuevas tecnologías que modernizaran los procesos productivos y propiciar una mayor incorporación de componentes nacionales en los procesos de maquila, todo ello con el fin último de alcanzar un desarrollo regional equilibrado.

Entre los beneficios obtenidos por las EME no requerían permiso previos, asimismo, las compañías mexicanas que producían para el mercado interno podían buscar un programa de maquila para utilizar la capacidad instalada que no se usaba ya sea para la exportación o bien, para producir insumos para que otra maquiladora los utilizara en un proceso de producción o ensamble.<sup>184</sup>

Ante la contracción del mercado interno y la necesidad de orientarse hacia el exterior, las EME mostraron un vigor que no tenía la industria manufacturera nacional<sup>185</sup> y comenzó a surgir un nuevo tipo de maquiladora basada en un mayor tecnificación, asimismo, la proximidad geográfica con EE. UU. hizo posible la puesta en marcha de procesos *just in time (JIT)* con lo que

---

<sup>182</sup> Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, DOF, 15 de agosto de 1983.

<sup>183</sup> *Idem.*

<sup>184</sup> Gerardo Mendiola, *op. cit.*, p. 12

<sup>185</sup> Esto se explica por el mayor peso que adquirió el ensamble de productos electrónicos y nuevamente por la fuerte integración de este sector a la dinámica económica norteamericana. Durante este periodo ramas como la electrónica, fueron las beneficiarias directas de las políticas aplicadas por la administración Reagan.

la operación de las empresas maquiladoras se hizo más eficiente y competitiva.<sup>186</sup>

En 1989 con la reforma al Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación<sup>187</sup> se establece que la EME es aquella que cuente con un programa de operación de maquila y exporte la totalidad de su producción o de maquiladoras con capacidad ociosa y que se les permita bajo ciertas condiciones la venta en el mercado nacional. Se reconoce a la IME [EME] como generador de divisas, contribuyente de elevar la competitividad de la industria nacional, una importante fuente generadora de empleo, capacitación y adiestramiento de la mano de obra; factor relevante en el impulso del desarrollo regional, como apoyo en la desconcentración industrial, aprovechamiento de los recursos naturales, plataforma para la exportación directa de los productos de la industria nacional, sector transmisora y generadora de tecnología.<sup>188</sup>

Para evitar la descentralización industrial se autorizó la ubicación de maquilas de nueva creación o ampliación de las ya existentes, en cualquier zona del territorio nacional destinada al desarrollo industrial; cabe señalar que la vigencia del programa era ya indefinida.<sup>189</sup> Retoma del decreto de 1983 la posibilidad de importar bajo el amparo del programa:

- I. Materias primas y auxiliares, envases, material de empaque, etiquetas y folletos necesarios para complementar la producción base del programa;
- II. Herramientas, equipos y accesorios de producción y seguridad industrial, manuales de trabajo y planes industriales [se adiciona en 1989] productos necesarios para el higiene, asepsia, y para la prevención y control de la contaminación ambiental de la planta productiva, equipo de telecomunicación y cómputo.

Además de:

- III. Maquinaria, aparatos, instrumentos y refacciones para el proceso productivo, equipos de laboratorio, de medición y de prueba de sus

---

<sup>186</sup> Gerardo Mendiola, *op. cit.*, p. 12

<sup>187</sup> Publicado en el DOF el 22 de diciembre de 1989.

<sup>188</sup> Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, DOF, 22 de diciembre de 1989.

<sup>189</sup> Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, DOF, 22 de diciembre de 1989.

productos y los requeridos para el control de calidad para capacitación de su personal, así como equipo para el desarrollo administrativo de las empresas, y

#### IV. Cajas de trailers y contenedores

En esta reforma también se establece la temporalidad de los productos importados dependiendo del tipo de mercancía, de la siguiente manera, para mercancías del inciso I se autorizaba la importación temporal con vigencia máxima de un año y no menos de seis meses, para el resto de bienes se les permitía permanecer en el país en tanto continuara vigente este programa.<sup>190</sup> Además retoma las facilidades administrativas para las maquiladoras que desarrollaran programas de albergue.<sup>191</sup>

Se incrementó el porcentaje de producción que las EME podían vender en el mercado interno, bajo condiciones determinadas por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), con vigencia de dos años, cuotas en volumen y valor de la venta, a diferencia del decreto de 1983 pasa de un 20% a un 50% del valor de las exportaciones, siempre y cuando no se rompiera el equilibrio de dividas con la importación y venta nacional. Para los cuales se determinó un impuesto de importación basado en el contenido extranjero siempre que se demostrara el grado de integración nacional: 2% o más durante el primer año; 3% o más durante el segundo y 4% o más durante en tercer año en adelante. Prevé facilidades para la transferencia de tecnología.<sup>192</sup> Etapa que se puede definir como segunda generación de maquilas.<sup>193</sup>

### **Fase II: 1993-1998**

Inicia con las primeras modificaciones a causa de la firma el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) el 17 de diciembre de 1992, aprobado por el congreso Mexicano en Noviembre y publicado en el DOF el 20 de diciembre de 1993 y entró en vigor en 1º de enero de 1994.

---

<sup>190</sup> Con excepción de las cajas de tráiler cuya permanencia máxima era de tres meses.

<sup>191</sup> Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, DOF, 22 de diciembre de 1989.

<sup>192</sup> Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, DOF, 22 de diciembre de 1989.

<sup>193</sup> Véase apartado 1.3.3.

En consecuencia en 1993 se publica el Decreto que modifica al diverso para el Fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación<sup>194</sup>, incluye en concepto de maquila a las empresas que cuenten con PITEX, determina la permanencia de los bienes de las fracciones:

- I. Materias primas partes y componentes: 1 año
- II. Envases, empaques, contenedores y cajas de trailers; y
- III. Combustibles, lubricantes, materiales auxiliares, refacciones y equipo que se consuma en el proceso productivo: de 2 años
- IV. Maquinaria, equipo, instrumentos, herramientas, moldes y herramental duradero, destinado al proceso productivo y equipo para el manejo de materiales relacionados con los bienes de exportación: mientras continúen vigentes los programas y con máximo de 20 años.<sup>195</sup>

Sin embargo, el cambio más importante es el referente al porcentaje que las EME podían destinar a la venta en el mercado nacional; calendario que quedaba de la siguiente manera:

- I. En 1994, hasta 55% del valor total de sus exportaciones<sup>196</sup>
- II. En 1995, hasta el 60%,
- III. En 1996, hasta el 65%,
- IV. En 1997, hasta el 70%,
- V. En 1998, hasta el 75%,
- VI. En 1999, hasta el 80% y
- VII. En 2000 hasta el 85%

No obstante, a partir de 2001 las ventas de las EME dejaban de estar sujetas a límite alguno, por lo que podían destinar la totalidad de su producción al mercado nacional. Además la transferencia de maquinaria, herramienta y equipo entre empresas con programa autorizados, entre EME y PITEX, por otra parte, la submaquila podía ser llevada a cabo por empresas con o sin programa IME, finalmente el decreto establece la coordinación para brindar

---

<sup>194</sup> Publicado en el DOF el 24 de diciembre de 1993.

<sup>195</sup> Fracción I del artículo 10.

<sup>196</sup> Se tomó como base el valor total de sus exportaciones anuales del año anterior.

facilidades a grandes empresas que contaran con programas IME, PITEX, ECEX y ALTEX.<sup>197</sup>

### **Fase III: 1998-2006**

Inicia con la aplicación de las modificaciones resultado de la entrada en vigor del TLCAN en una segunda etapa y otros compromisos internacionales, ésta va de 1998 a 2006; con el fin de agrupar las modificaciones del Decreto IME hasta el fin de este Decreto como tal.

El decreto 1º de junio de 1998 se publica el Decreto para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación, el cual establece que a raíz de la entrada en vigor del TLCAN se reconoce la necesidad de adecuar el marco jurídico de la industria maquiladora de exportación en función de los términos negociados en éste y de conformidad con el Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial; asimismo, con objeto de mejorar la competitividad y abatir los costos de las EME por medio de la eliminación y simplificación de requisitos.

Establece las modalidades de maquiladora de exportación, por capacidad ociosa, de servicios y que desarrolle programas de albergue; cuyos objetivos eran crear fuentes de empleo, fortalecer la balanza comercial a través de las divisas, alcanzar la integración interindustrial, coadyuvar a elevar la competitividad internacional de la industria nacional, la capacitación de la mano de obra y la transferencia de tecnología.<sup>198</sup>

Las mercancías que podían importar las EME y su temporalidad eran:

- I. Materias primas y auxiliares, envases, material de empaque, etiquetas y folletos: no mayor a 2 años;
- II. Herramientas, equipos y accesorios de producción, de seguridad industrial y productos necesarios para la higiene, asepsia, y para la prevención y control de la contaminación ambiental de la planta productiva, manuales de trabajo y planes industriales, equipo de telecomunicación y cómputo: por la vigencia del programa;

---

<sup>197</sup> Decreto que modifica al diverso para el Fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación, DOF, 24 de diciembre de 1993.

<sup>198</sup> Decreto para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación, DOF, 1º de junio de 1998.

- III. Maquinaria, aparatos, instrumentos y refacciones para el proceso productivo, equipo de laboratorio de medición y de prueba de sus productos y los requeridos para el control de calidad, para capacitación de su personal, así como equipo para el desarrollo administrativo de la empresa: por la vigencia del programa;
- IV. Cajas de trailers y contenedores: no mayor a 2 años.<sup>199</sup>

Retoma y mantiene el calendario del porcentaje de producción que podía ser destinada a la venta en el mercado nacional:

- I. En 1994, hasta 55% del valor total de sus exportaciones
- II. En 1995, hasta el 60%,
- III. En 1996, hasta el 65%,
- IV. En 1997, hasta el 70%,
- V. En 1998, hasta el 75%,
- VI. En 1999, hasta el 80% y
- VII. En 2000 hasta el 85%

De igual manera, a partir de 2001, las EME podían vender al mercado nacional sin límite alguno y podían destinar la totalidad de su producción a ello.<sup>200</sup>

Es importante esta reforma al programa debido a la aplicación del Artículo 303 del TLCAN<sup>201</sup> “Restricciones a la devolución de aranceles aduaneros sobre productos exportados y a los programas de diferimiento de aranceles aduaneros”<sup>202</sup> y las fechas de entrada en vigor (Anexo 303.7) que para el caso mexicano, contenidas en la Sección B que establece dicha restricción sería aplicable a partir de 2001.<sup>203</sup>

---

<sup>199</sup> Decreto para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación, DOF, 1º de junio de 1998.

<sup>200</sup> Decreto para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación, DOF, 1º de junio de 1998.

<sup>201</sup> Decreto de promulgación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, DOF, 20 de Diciembre de 1993.

<sup>202</sup> Véase Art. 303 de TLCAN.

<sup>203</sup> Sección B - México

En el caso de México, el rt. 303 se aplicará a un bien importado a territorio de México que sea:

- a) subsecuentemente exportado a territorio de otra de las Partes el 1o de enero de 2001 o después;
- b) utilizado como material en la producción de otro bien subsecuentemente exportado a territorio de otra de las Partes el 1o de enero de 2001 o después; o

Esta restricción implica que en la importación temporal, base del programa IME, no se cubría el Impuesto General de Importación (IGI), por lo que dichos bienes no se nacionalizarían y con ello no cumplirían con las Reglas de Origen TLCAN.<sup>204</sup>

No obstante, entre otras acciones, el 14 de noviembre de 1998 se establecen los Programas de Promoción Sectorial para impulsar al sector maquilador y manufacturero de exportación sin perjuicio de lo establecido en el TLCAN.<sup>205</sup>

El Decreto para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación es reformado nuevamente el 13 de noviembre de 1998, cuya vigencia era indefinida, entre los cambios más relevantes encontramos que establece que la maquiladora de exportación es aquella empresa con un programa de operación de maquila de exportación, elimina la condición “que exporte la totalidad de su exportación”; establece que el exportador indirecto es el proveedor de maquiladoras, sin la necesidad de estar inscritos en el Programa Maquila; para ser autorizado en cualquiera de las modalidades las EME debían ser residentes en el país y exportar más del 30% de su producción.<sup>206</sup>

Las maquiladoras podían importar temporalmente:

- I. Materias primas, partes componentes, materiales auxiliares, envases, material de empaque, combustibles y lubricantes;
- II. Contenedores y cajas de tráiler;
- III. Herramienta, equipo, accesorios de investigación, de seguridad industrial y productos necesarios para la higiene, asepsia, y para la prevención y control de la contaminación ambiental de la planta productiva, manuales de trabajo y planos industriales, equipo de telecomunicación y cómputo;
- IV. Maquinaria, aparatos, instrumentos y refacciones para el proceso productivo, equipo de laboratorio, de medición y de prueba de sus

---

c) sustituido por un bien idéntico o similar utilizado como material en la producción de otro bien subsecuentemente exportado a territorio de otra de las Partes el 1o de enero de 2001 o después.

<sup>204</sup> Decreto de promulgación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, DOF, 20 de Diciembre de 1993.

<sup>205</sup> Véase capítulo 3.

<sup>206</sup> Decreto que reforma al diverso para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación, DOF, 13 de noviembre de 1998.

productos requeridos para el control de calidad, capacitación y desarrollo administrativo -si se trataba de plantas nuevas-.<sup>207</sup>

El cambio sustancial de este decreto con respecto a los anteriores, es que pese a ser importaciones temporales las mercancías de las fracciones III y IV debían cubrir el IGI, a consecuencia de las restricciones establecidas en el TLCAN analizadas anteriormente, salvo que se contase con un Programa de Promoción Sectorial situación en la cual se haría bajo un arancel “preferencial”. En el caso de mercancías de la fracción I, siempre que no fueran insumos originarios de TLCAN<sup>208</sup>, calculando el costo de los mismos por los insumos incorporados no originarios, con excepción de textiles.<sup>209</sup>

Finalmente, se derogan el artículo 16 referente a la venta de la producción de las maquiladoras en el mercado nacional, los plazos, montos e impuestos a pagar por dicha venta, lo que genera un vacío legal e incertidumbre ante tal interpretación; así como, en las transferencias a EME, PITEX o ECEX las que eran consideradas importaciones definitivas y se elimina el Grupo de Trabajo establecido en el anterior decreto.<sup>210</sup>

El 30 de octubre del 2000 se reformó de nueva cuenta el Decreto para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación, en consecuencia de la aplicación de los compromisos adquiridos como la modificación de los mecanismos de importación temporal en el marco del TLCAN y del acuerdo de la Organización Mundial de Comercio (OMC) de Subvenciones y Medidas Compensatorias y con ello el deber de igualar el trato arancelario de México a insumos y maquinaria no originarios empleados para la producción de mercancías destinadas a países TLCAN.

En el caso del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC) de la OMC, bajo el cual el apoyo, esquemas de excepción, a las importaciones temporales en condiciones especiales, es decir, sin cubrir los impuestos al comercio exterior bajo condición de incluirse en artículos de

---

<sup>207</sup> Decreto que reforma al diverso para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación, DOF, 13 de noviembre de 1998.

<sup>208</sup> El origen de los insumos de determina conforme al capítulo IV (Reglas de Origen) del TLCAN.

<sup>209</sup> Considerados en el apéndice 2.4 o 6 del Anexo 300-B.

<sup>210</sup> Decreto que reforma al diverso para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación, DOF, 13 de noviembre de 1998.

exportación son considerados subvenciones de acuerdo con el artículo 1<sup>211</sup> y Anexo I<sup>212</sup> de dicho acuerdo.<sup>213</sup>

Y su aplicación podemos para México con base en el artículo 27 de dicho acuerdo.<sup>214</sup> En cuanto al TLCAN, la modificación de los mecanismos de

---

<sup>211</sup> Art. 1 Definición de subvención:

1.1 se considerará que existe subvención:

a) 1) cuando haya una contribución financiera de un gobierno o de cualquier organismo público en el territorio de un Miembro (denominados en el presente Acuerdo "gobierno"), es decir:

- cuando la práctica de un gobierno implique una transferencia directa de fondos (por ejemplo, donaciones, préstamos y aportaciones de capital) o posibles transferencias directas de fondos o de pasivos (por ejemplo, garantías de préstamos);
- cuando se condonen o no se recauden ingresos públicos que en otro caso se percibirían (por ejemplo, incentivos tales como bonificaciones fiscales [De conformidad con las disposiciones del artículo XVI del GATT de 1994 (Nota al artículo XVI), y las disposiciones de los anexos I a III del presente Acuerdo, no se considerarán subvenciones la exoneración, en favor de un producto exportado, de los derechos o impuestos que graven el producto similar cuando éste se destine al consumo interno, ni la remisión de estos derechos o impuestos en cuantías que no excedan de los totales adeudados o abonados.]);
- cuando un gobierno proporcione bienes o servicios -que no sean de infraestructura general- o compre bienes;
- cuando un gobierno realice pagos a un mecanismo de financiación, o encomiende a una entidad privada una o varias de las funciones descritas en los incisos i) a iii) supra que normalmente incumbirían al gobierno, o le ordene que las lleve a cabo, y la práctica no difiera, en ningún sentido real, de las prácticas normalmente seguidas por los gobiernos.

<sup>212</sup> Anexo I: Lista ilustrativa de subvenciones a la exportación

El otorgamiento por los gobiernos de subvenciones directas a una empresa o rama de producción haciéndolas depender de sus resultados de exportación.

Sistemas de no retrocesión de divisas o prácticas análogas que implican la concesión de una prima a las exportaciones.

Tarifas de transporte interior y de fletes para las exportaciones, proporcionadas o impuestas por las autoridades, más favorables que las aplicadas a los envíos internos.

El suministro por el gobierno o por organismos públicos, directa o indirectamente por medio de programas impuestos por las autoridades, de productos o servicios importados o nacionales, para uso en la producción de mercancías exportadas, en condiciones más favorables que las aplicadas al suministro de productos o servicios similares o directamente competidores para uso en la producción de mercancías destinadas al consumo interno, si (en el caso de los productos) tales condiciones son más favorables que las condiciones comerciales que se ofrezcan a sus exportadores en los mercados mundiales.

La exención, remisión o aplazamiento total o parcial, relacionados específicamente con las exportaciones, de los impuestos directos o de las cotizaciones de seguridad social que paguen o deban pagar las empresas industriales y comerciales.

<sup>213</sup> Para mayor referencia consúltese el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, OMC.

<sup>214</sup> Art. 27. Trato especial y diferenciado para los países en desarrollo Miembros.

27.2 La prohibición establecida en el párrafo 1 a) del artículo 3 no será aplicable a:

- a) los países en desarrollo Miembros a que se refiere el Anexo VII;
- b) otros países en desarrollo Miembros por un periodo de ocho años a partir de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC, a reserva del cumplimiento de las disposiciones del párrafo 4.

27.3 La prohibición establecida en el párrafo 1 b) del artículo 3 no será aplicable a los países en desarrollo Miembros por un periodo de cinco años, y a los países menos adelantados Miembros por un periodo de ocho años, a partir de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC.

importación temporal y la restricción a la devolución de aranceles, y los programas de diferimiento de aranceles.

Las reformas al decreto van en tres sentidos; el primero, las modalidades, pues ya no establece a las maquiladoras como proveedores de PITEX, sólo de EME o PROSEC; que Maquiladoras de Exportación y por capacidad ociosa serían empresas que realizaran ventas al exterior superiores a 500,000 dólares o exportaciones no menor al 10% de su facturación total; para Maquiladoras de servicios y con programas de albergue ventas al exterior mínimo por el 30% de su facturación total. Se mantiene el vacío con respecto a si existía o no límite para la venta de su producción en el mercado nacional.<sup>215</sup>

El segundo, se mantiene que las importaciones a pesar de ser temporales causaban IGI salvo que se contara con un PROSEC, como mencionamos anteriormente; la exención al IGI funcionada en la importación de mercancías no originarias de TLCAN que se exportaran directamente, se incorporaran a bienes de exportación o fueran sustituidas por una mercancía idéntica o similar utilizada exportadas posteriormente a EE.UU. o Canadá; siempre que ésta fuera menor al IGI de las mercancías incorporadas en el bien exportado o del monto del impuesto de importación definitiva pagado en EE.UU. o Canadá o cubriendo la diferencia.<sup>216</sup>

El tercero, en la exportación a países TLCAN no se pagaba IGI a la importación temporal de mercancías de la fracción I<sup>217</sup> que fueran originarias (TLCAN) y retornadas en el mismo estado, reparadas o exportadas a países distintos; en tela formada y cortada totalmente en EE.UU. para ser ensamblada en bienes, textiles y del vestido en México, en términos del Apéndice 2.4 del TLCAN; mercancías para la elaboración de éstas que se exporten a EE.UU. para ensamblarse en México en operaciones de maquila o similares establecidos en EE.UU. o Canadá y exportadas a EE.UU.; en mercancías de países no miembros del TLCAN que se incorporen a bienes del apéndice 6-B que se exportaran a EE.UU.; en mercancías de la fracción II<sup>218</sup>. Prevé

---

<sup>215</sup> Decreto que reforma al diverso para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación, DOF, 30 de octubre de 2000.

<sup>216</sup> Decreto que reforma al diverso para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación, DOF, 30 de octubre de 2000.

<sup>217</sup> I. Materias primas, partes componentes, materiales auxiliares, envases, material de empaque, combustibles y lubricantes.

<sup>218</sup> II. Contenedores y cajas de tráiler;

condiciones especiales en la transferencia o enajenaciones a empresas con programas de autopartes, automotriz o de maquila cubriendo el IGI.<sup>219</sup>

El Decreto para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación se modifica de nuevo el 31 de diciembre de 2000, éste establece a la Maquiladora de Servicios como persona moral con programa maquila que realizara servicios para exportar o apoyar a empresas EME y PITEX, se elimina la modalidad de exportador indirecto; se pagaría IGI en la importación temporal de mercancías de la fracción I, si eran retornadas, utilizadas en la producción de otras mercancías o sustituida por una mercancía idéntica o similar utilizada como material en la producción de otra mercancía que fueran exportadas a EE.UU. o Canadá, con excepción de empresas con PROSEC. En exportaciones directas había exención de IGI si éste era menor al pagado por mercancías de procedencia extranjera introducidas a México por un programa de maquila o incorporada a un bien retornado al extranjero, o bien, del impuesto de importación pagado en EE.UU. o Canadá.<sup>220</sup>

No se pagaría IGI en mercancías de la fracción II, y en fracción I siempre que fueran originarias de TLCAN, o de no miembros pero que éstas se incorporaran a bienes contenidos en Apéndice 6.B de TLCAN y se exportaran a EE.UU.; en tela totalmente formada y cortada en EE.UU. para ser ensamblada en bienes textiles y del vestido en México, en los términos del Apéndice 2.4 de TLCAN, en la elaboración de bienes textiles y del vestido, que se exportaran a EE.UU., en tela importada de EE.UU. que fuera cortada ahí y ensamblada en prendas en México u operaciones similares de maquila, o no originario de EE.UU. que se exportara a EE.UU.; importaciones provenientes de TLCAN que fueran retornadas en el mismo estado o sufrieran alguna reparación.<sup>221</sup>

Pese a ser autorizadas por la SHCP me mantiene el tratamiento especial para la transferencia de mercancías importadas temporalmente a empresas con programas automotrices y de autopartes a otras maquilas o PITEX. Todo ello con la finalidad de cumplir con los compromisos adquiridos ante la OMC y

---

<sup>219</sup> Decreto que reforma al diverso para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación, DOF, 30 de octubre de 2000.

<sup>220</sup> Decreto que reforma al diverso para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación, DOF, 31 de diciembre de 2000.

<sup>221</sup> Decreto que reforma al diverso para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación, DOF, 31 de diciembre de 2000.

el TLCAN, pues como hemos señalado a lo largo del trabajo, el decreto se ha modificado fomentar a dicho sector pese a la situación del país.

El 12 de mayo de 2003 se modifica el Decreto IME, entre los considerandos encontramos, por una parte, la necesidad de adecuar las disposiciones por los compromisos suscritos en el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Económica Europea y sus Estados Miembros (TLCUEM), en el Decreto Promulgatorio del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio (TLCMAELC). Y por la otra, fomentar la inversión de la industria maquiladora de exportación, tener el control de empresas que prestaban servicios de logística, establecer figuras que simplificaran el proceso de logística y apoyaran la competitividad de las empresas y brindar certidumbre jurídica a los exportadores sobre sus controles, beneficios y facilidades, y la desregulación y simplificación de trámites para facilitar su operación.<sup>222</sup>

Entre los cambios encontramos primero, que aparecen los conceptos de operación Maquila y submaquila<sup>223</sup>, segundo, las modalidades, pues pasa de maquila de exportación y por capacidad ociosa a maquiladora industrial (Art. 3º fracción VI), cuyo objetivo era la elaboración o transformación de mercancías destinadas a la exportación; la maquiladora de servicios a aquella que tuviera como finalidad la exportación o apoyar (pasa de apoyo sólo a EME o PITEX) a realizar servicios a mercancías destinadas a la exportación; surge la maquiladora controladora de empresas<sup>224</sup>, para la maquiladora que desarrolle programas de albergue ya no era necesario que contara con la aprobación para realizar proyectos de exportación a un programa maquila; se mantiene la transferencia de tecnología y material productivo de empresas extranjeras.<sup>225</sup>

Tercero, las importaciones debían pagar el IGI y demás impuestos de comercio exterior<sup>226</sup> a mercancías de la fracción I del artículo 8º<sup>227</sup> y las

---

<sup>222</sup> Decreto que reforma al diverso para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación, DOF, 12 de mayo de 2003.

<sup>223</sup> Véase apartado 1.3.4.1 Operación.

<sup>224</sup> Véase apartado 1.2.4.2 Modalidades de las EME.

<sup>225</sup> Decreto que reforma al diverso para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación, DOF, 12 de mayo de 2003.

<sup>226</sup> Para lo que se tomaba como base las tasas:

I. De la LIGIE,

importadas temporalmente al amparo del programa de acuerdo con lo dispuesto en los Tratados de que México fuera parte, el artículo 63-A<sup>228</sup> de la Ley Aduanera y las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior de la SHCP.<sup>229</sup>

Sin embargo, se mantenía la exención en la importación temporal de mercancías del art. 8 fracción I originarias de cualquier Tratado de Libre Comercio del que México fuera parte (no sólo TLCAN), de tela totalmente formada y cortada en EE.UU. para ser ensamblada en bienes textiles y del vestido en EE. UU. o México, en términos del Apéndice 2.4 del TLCAN; para ensamblarse en prendas que fueran exportadas a TLCAN y mercancías de países no miembros de TLCAN que se incorporaran a los bienes del Apéndice 6.B y se exportaran a EE.UU.<sup>230</sup>

También en la importación de mercancías: del art. 8 fracción II<sup>231</sup> que se exportaran o retornaran en la misma condición<sup>232</sup>, mercancías procedentes de EE.UU. o Canadá que únicamente se sometieran a procesos de reparación o alteración y se exportaran o retornaran a éstos, en los términos del art. 307 del TLCAN, así como las refacciones para llevar a cabo dichos procesos, y por

---

II. La preferencial establecida en los Tratados de Libre Comercio y en los acuerdos comerciales suscritos por México, o

III. La que establecen los PROSEC.

<sup>227</sup> I. Materias primas, partes componentes, materiales auxiliares, envases, material de empaque, combustibles y lubricantes.

<sup>228</sup> Art. 63-A.- Quienes introduzcan mercancías al territorio nacional bajo un programa de diferimiento o de devolución de aranceles, estarán obligados al pago de los impuestos al comercio exterior que corresponda, de acuerdo con lo dispuesto en los Tratados de que México sea parte, en la forma que establezca la Secretaría mediante reglas.

<sup>229</sup> Decreto que reforma al diverso para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación, DOF, 12 de mayo de 2003.

<sup>230</sup> Decreto que reforma al diverso para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación, DOF, 12 de mayo de 2003.

<sup>231</sup> Contenedores y cajas de tráiler.

<sup>232</sup> Se consideraba que una mercancía se exporta o retorna en la misma condición, cuando se exporte o retorne en el mismo estado sin haberse sometido a algún proceso de elaboración, transformación o reparación o cuando se sujeta a operaciones que no alteren materialmente las características de la mercancía, tales como operaciones de carga, descarga, recarga, cualquier movimiento necesario para mantenerla en buena condición o transportarla, así como procesos tales como la simple dilución en agua o en otra sustancia; la limpieza, incluyendo la remoción de óxido, grasa, pintura u otros recubrimientos; la aplicación de conservadores, incluyendo lubricantes, encapsulación protectora o pintura para conservación; el ajuste, limado o corte; al acondicionamiento en dosis, o el empaçado, reempaçado, embalado o reembalado; la prueba, marcado, etiquetado, clasificación o mezcla.

último de azúcar <sup>233</sup> que posteriormente se exportaran a Suiza o Liechtenstein.<sup>234</sup>

Como hemos señalado, entre los objetivos de la maquila están la transferencia de tecnología, la capacitación de mano de obra, permitir las importaciones temporales para obtener divisas y fomentar las exportaciones; entre las obligaciones están contratar y capacitar al personal en cada nivel, mantener las mercancías importadas temporalmente en el o los domicilios registrados o dar aviso a la SE y SHCP del cambio de éstos, dar cumplimiento a la temporalidad de las importaciones y que éstas sean reexportada. Y en caso de incumpliendo se ejecutaría la cancelación del programa en cuyo caso el titular no podría volver a tener programas IME, PITEX, ECEX, PROSEC o algún otro programa de fomento a la exportación en cinco años.<sup>235</sup>

El 13 de octubre del 2003 se reformo el Decreto IME, en tres sentidos, primero, en el concepto de operación de maquila y la modalidad maquiladora controladora de empresas, segundo, en las obligaciones desaparece contratar y capacitar al personal en cada uno de los niveles, cumplir con los plazos, mantener las mercancías importadas en el domicilio registrado o notificar los cambios de razón social o domicilio fiscal. Tercero, las causales de cancelación se vuelven más restrictivas, en caso de incumplir alguna obligación, como el domicilio, que sea localizable, que no acredite la legal estancia o tenencia de las mercancías o no las tenga en los domicilios registrados, si el titular se encontraba sujeto a un procedimiento administrativo de ejecución por un crédito fiscal derivado del incumplimiento de sus obligaciones fiscales; con penas como no volver a obtener algún programa IME, PITEX, ECEX, PROSEC o algún otro de fomento a la exportación en cinco años.<sup>236</sup> Etapa que puede definirse como la tercera generación de maquilas.<sup>237</sup>

Este fase finaliza con la publicación el 1º de noviembre de 2006 del Decreto por el que se modifica al diverso para el fomento y operación de la

---

<sup>233</sup> Siempre que ésta se utilizara en la fabricación de mercancías clasificadas, en la Tarifa de la LIGIE, en la partida 22.05 y las subpartidas 1704.10, 2202.10 y 2208.70.

<sup>234</sup> Decreto que reforma al diverso para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación, DOF, 12 de mayo de 2003.

<sup>235</sup> Decreto que reforma al diverso para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación, DOF, 12 de mayo de 2003.

<sup>236</sup> Decreto que reforma al diverso para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación, DOF, 13 de octubre de 2003.

<sup>237</sup> Véase apartado 1.3.3.

industria maquiladora de exportación que en su artículo único establece dos reformas importantes: la primera de ellas, que a partir de entonces se denominaría “Decreto para el fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación”<sup>238</sup> y, la segunda, la fusión con el decreto que establece Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación.

### **2.2.2. Decreto que establece Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX)**

Decreto que establece los conceptos, las modalidades, las facilidades, las reglas de operación, los beneficios, los objetivos y para regular a las empresas que realizan importaciones temporales para producir artículos de exportación, publicado el 3 de mayo de 1990 cuyo antecedente se publicó el 9 de mayo de 1985. Las empresas beneficiarias eran empresas que realizaran importaciones temporales de productos o insumos; esto bajo la modalidad productor directo o indirecto, en otras palabras, productores o proveedores; que realizaran exportaciones directas e indirectas.<sup>239</sup>

#### **Fase I: 1983-1993**

Pese a que la primera fase se establece en 1983 el primer programa *Decreto que establece programas de importación temporal para producir artículos de exportación* (PITEX) fue publicado el 9 de mayo de 1985. Cuyo fundamento fue no sólo el fortalecer el régimen de importación temporal para exportación sino evitar que se transmitieran a la industria ineficiencias productivas; bajo este programa podían importarse:

- I. Materias primas e insumos destinados totalmente a integrar o producir mercancías de exportación
- II. Envases y empaques destinados totalmente a contener mercancías de exportación

---

<sup>238</sup> El cual revisaremos en el apartado 2.3.

<sup>239</sup> Decreto que establece programas de importación temporal para producir artículos de Exportación, DOF, 3 de mayo de 1990.

- III. Combustibles, lubricantes, materiales y refacciones y otros bienes que intervengan totalmente en los procesos de transformación o producción de mercancías de exportación
- IV. Maquinaria, equipo, instrumentos, herramientas y moldes destinados al proceso productivo de las mercancías de exportación
- V. Aparatos, equipos, y accesorios de investigación, seguridad industrial, control de calidad y capacitación de personal, relacionados con la actividad de exportación.<sup>240</sup>

Entre los beneficios otorgados están el que no se requerían permisos previos, ni la propiedad de las mercancías al amparo del programa; para la autorización de la importación de mercancías de fracciones I, II y III los exportadores debían realizar anualmente ventas al exterior por un valor superior a un millón de dólares o facturar productos de exportación de más del 10% de sus ventas totales, para las fracciones IV y V del 30% de sus ventas totales; con la posibilidad de venta bajo condiciones especiales al mercado nacional y no superior al 20% y 30% en zonas fronterizas. La vigencia del programa era de tres años con posibilidad de prórroga para mercancías de las fracciones I y II de hasta un año y de la fracción III sin prórroga ni la necesidad de acreditar su retorno al extranjero al considerarla merma, para las fracciones IV y V por la vigencia del programa.<sup>241</sup>

El decreto PITEX sufrió reformas importantes por lo que en 1990 se publicó un nuevo Decreto que establece Programas de Importación Temporal para producir Artículos de Exportación<sup>242</sup> el que a diferencia del publicado en 1985 amplía la vigencia a cinco años, prorrogables; las empresas no tenían que exportar su producción de forma directa al crearse la figura de exportadores indirectos, éstos eran proveedores de insumos que se incorporan a productos vendidos en el exterior por exportadores directos por ECEX o EME que exportaran la totalidad de su producción.<sup>243</sup>

---

<sup>240</sup> Decreto que establece programas de importación temporal para producir artículos de exportación, DOF, 9 de mayo de 1985.

<sup>241</sup> Decreto que establece programas de importación temporal para producir artículos de exportación, DOF, 9 de mayo de 1985.

<sup>242</sup> Publicado en el DOF el 3 de mayo de 1990.

<sup>243</sup> Decreto que establece Programas de Importación Temporal para producir Artículos de Exportación, DOF, 3 de mayo de 1990.

Las empresas PITEX podían importar:

- I. Materias primas partes y componentes;
- II. Envases, empaques, contenedores y cajas de trailers;
- III. Combustibles, lubricantes, materiales auxiliares, refacciones y equipo que se consuma en el proceso productivo;
- IV. Maquinaria, equipo, instrumentos, herramientas, moldes y herramental duradero, destinado al proceso productivo y equipo para el manejo de materiales relacionados con los bienes de exportación;
- V. Aparatos, equipos, y accesorios de investigación, seguridad industrial, control de calidad, comunicación, capacitación de personal, informática y para la prevención y control de contaminación ambiental y otros vinculados con el proceso productivo de los bienes de exportación.

La importación de bienes de las fracciones I, II y III se autorizó a los exportadores con ventas anuales al exterior superiores a 500,000 dólares, o bien que facturaran productos de exportación no menor al 10% de sus ventas totales; para las fracciones IV y V ventas anuales al exterior mínimo de 30%. Plantea la posibilidad de vender en el mercado nacional con un máximo del 30% del valor de las exportaciones a reserva de que mantuvieran saldo positivo en sus divisas.<sup>244</sup>

El programa PITEX estaba considerado en los programas de actividades industriales por lo que contaba con disminuciones o estímulos fiscales, de importación e IVA, la facilidad para adquirir divisas del mercado controlado, facilidades administrativas en materia aduanera.<sup>245</sup>

## **Fase II: 1994-1998**

En la fase II, el 11 de mayo de 1995 se reforma el Decreto PITEX, a pesar de la firma del TLCAN, éste no impacta al PITEX de manera inmediata pues sus

---

<sup>244</sup> Decreto que establece Programas de Importación Temporal para producir Artículos de Exportación, DOF, 3 de mayo de 1990.

<sup>245</sup> Decreto que establece Programas de Importación Temporal para producir Artículos de Exportación, DOF, 3 de mayo de 1990.

reformas no son tan profundas. Entre las que encontramos, se elimina la temporalidad del programa, se elimina la autorización automática de programas especiales a empresas ALTEX.

El programa PITEX al dejar de ser considerado programa de actividades industriales perdió los estímulos fiscales<sup>246</sup>, plantea la posibilidad de modificar el régimen de importación de maquinaria, equipo, instrumentos, herramientas, moldes, así como, aparatos, equipos, accesorios de investigación, seguridad industrial, control de calidad, comunicación, capacitación de personal, informática y para la prevención, control de contaminación ambiental y otros vinculados con el proceso productivo de los bienes de exportación<sup>247</sup>; también continuaron las facilidades administrativas pero ya no del sistema simplificado aduanero.<sup>248</sup>

### **Fase III: 1998-2006**

La segunda fase va de 1998 cuando impactan los compromisos adquiridos con la firma del TLCAN y con la OMC hasta la abrogación del programa en 2006, compromisos que trajeron consigo también modificaciones al Decreto Maquila, las cuales señalamos con anterioridad; el 13 de noviembre de 1998 es reformado nuevamente el PITEX, con vigencia indefinida, establecía por una parte, las modalidades de exportador directo e indirecto, a éstos últimos los define como proveedores de los primeros, y por la otra, el apoyo a ECEX si éstas eran exportadoras directas. Asimismo, contaban con facilidades administrativas, sistema de descargo de primeras entradas y primeras salidas y la posibilidad de cambiar de EME a PITEX.<sup>249</sup>

Las empresas que realizaran ventas anuales por 500,000 dólares o exportaran cuando menos el 10% de sus ventas totales eran autorizadas para importar temporalmente:

#### **I. Materias primas partes y componentes;**

---

<sup>246</sup> Art. 8 del Decreto que establece Programas de Importación Temporal para producir Artículos de Exportación publicado en el DOF el 3 de mayo de 1990.

<sup>247</sup> Art. 5 fracciones IV y V del Decreto que establece Programas de Importación Temporal para producir Artículos de Exportación publicado en el DOF el 3 de mayo de 1990.

<sup>248</sup> Decreto que reforma y adiciona al diverso que establece programas de importación temporal para producir artículos de exportación, DOF, 11 de mayo de 1995.

<sup>249</sup> Decreto que reforma al diverso que establece programas de importación temporal para producir artículos de exportación, DOF, 13 de noviembre de 1998.

II. Envases, empaques, contenedores y cajas de trailers;

A empresas que realizaran ventas al exterior por un mínimo de 30% de sus ventas totales eran autorizados a importar temporalmente:

- III. Combustibles, lubricantes, materiales auxiliares, refacciones y equipo que se consuma en el proceso productivo;
- IV. Maquinaria, equipo, instrumentos, herramientas, moldes y herramental duradero, destinado al proceso productivo y equipo para el manejo de materiales relacionados con los bienes de exportación.
- V. Aparatos, equipos, y accesorios de investigación, seguridad industrial, control de calidad, comunicación, capacitación de personal, informática y para la prevención y control de contaminación ambiental y otros vinculados con el proceso productivo de los bienes de exportación.<sup>250</sup>

Otro cambio importante es que deroga el art. 12 que permitía el cambio de régimen de mercancías del artículo 5 fracciones IV y V. Sin embargo, este decreto tiene un vacío con la derogación del art. 13 referente a la posibilidad de venta en el mercado nacional y del porcentaje o límite de ventas al mismo, lo que generaba cierta incertidumbre ante tal interpretación, es decir, establece que las empresas podían importar temporalmente mercancías de acuerdo al porcentaje de ventas al exterior pero no lo en cuanto a si se permitía vender al mercado interno.<sup>251</sup>

En mercancías de las fracciones III y IV debían pagar el IGI como si dicha importación fuera definitiva, el cual podía ser preferencial establecido en los PROSEC -siendo el primero decreto PITEX en el cual se menciona-; de la fracción I que correspondieran a insumos no originarios incorporados a una mercancía exportada al algún país miembro del TLCAN<sup>252</sup>. Todos los programas de fomento establecen la obligación de presentar información acerca de sus ventas, importaciones, exportaciones y operaciones en general

---

<sup>250</sup> Decreto que reforma al diverso que establece programas de importación temporal para producir artículos de exportación, DOF, 13 de noviembre de 1998.

<sup>251</sup> Decreto que reforma al diverso que establece programas de importación temporal para producir artículos de exportación, DOF, 13 de noviembre de 1998.

<sup>252</sup> Con excepción de las importaciones temporales bajo las operaciones descritas en el apéndice 2.4 o 6 del Anexo 300-B del TLCAN.

ante la SECOFI a través del órgano señalado para cada programa, sin embargo en esta reforma se establecen no sólo la cancelación del programa en caso de incumplimiento a las disposiciones además según correspondiera ser sujeto de un proceso administrativo por algún crédito fiscal o proceso penal por delito fiscal.<sup>253</sup>

Este programa va orientando por medio de estímulos o la amenaza de retirar los ya existentes, las exportaciones con destino a EE. UU. Y Canadá.

El Decreto PITEX es reformado nuevamente el 30 de octubre del 2000, los cambios se dan en dos sentidos, el primero, se profundiza lo aprobado en 1998, es decir, a pesar de ser importaciones temporales se causa IGI<sup>254</sup> o arancel preferencial al amparo de un PROSEC, en importaciones de mercancías establecidas en el art. 5 fracciones:

- III. Combustibles, lubricantes, materiales auxiliares, refacciones y equipo que se consuma en el proceso productivo; y
- IV. Maquinaria, equipo, instrumentos, herramientas, moldes y herramental duradero, destinado al proceso productivo y equipo para el manejo de materiales relacionados con los bienes de exportación.<sup>255</sup>

En la importación temporal de mercancías no originarias TLCAN del art. 5 fracción I<sup>256</sup> siempre que fueran exportadas de forma directa utilizadas como insumo o sustituidas por mercancía idéntica o similar en material a país TLCAN; dicha exención de IGI siempre que fuera menor a la suma correspondiente a la importación temporal de mercancías exportadas en el bien exportado, o al monto del impuesto de importación pagado por la importación definitiva en EE. UU. O Canadá.<sup>257</sup>

No se pagaría IGI en la importación temporal de mercancías del art. 5 fracción I originarias de TLCAN<sup>258</sup> transformadas, que retornaran en el mismo

---

<sup>253</sup> Decreto que reforma al diverso que establece programas de importación temporal para producir artículos de exportación, DOF, 13 de noviembre de 1998.

<sup>254</sup> Correspondiente al momento de la importación.

<sup>255</sup> Decreto que reforma al diverso que establece programas de importación temporal para producir artículos de exportación, DOF, 30 de octubre de 2000.

<sup>256</sup> Materias primas partes y componentes.

<sup>257</sup> Decreto que reforma al diverso que establece programas de importación temporal para producir artículos de exportación, DOF, 30 de octubre de 2000.

<sup>258</sup> Determinada con base e Capítulo IV (Reglas de Origen) de TLCAN.

estado, o fueran reparadas; en tela totalmente formada y cortada en EE.UU. para ser ensamblada en México, dentro o fuera de los términos del Apéndice 2.4 y que fueran exportados a EE.UU., a un país distinto al TLCAN, fueren o no originarios de TLCAN. Prevé condiciones especiales para la transferencia y enajenación de mercancías a empresas con programa automotriz, autopartes, maquila, aplicando la exención sólo a mercancías originarias y pagando el IGI a las no originarias.<sup>259</sup>

La siguiente reforma del PITEX fue el 31 de diciembre de 2000, en los considerando encontramos la entrada en vigor del mecanismo de importación temporal del TLCAN el 1º de enero de 2001. El cambio se da en el art. 5-A que establece que a la importación temporal de las mercancías del art. 5 fracción I<sup>260</sup> se debía pagar IGI siempre que fuera mercancía utilizada en la producción de otra mercancía, sustituida por una mercancía idéntica o similar, o utilizada como material de producción de otra y que fueran retornadas a país TLCAN, con excepción de lo establecido en el Decreto anterior con arancel preferencial en caso de contar con un PROSEC.<sup>261</sup>

Entonces aplicarían los supuestos de exportación a EE.UU. con derecho a la exención siempre que fuera menor a la suma de IGI de mercancías extranjeras introducidas bajo el programa e incorporadas en el bien exportado o retornado o del monto total del impuesto pagado en EE. UU. o Canadá por la importación definitiva del bien; siempre que en los 60 días siguientes a la exportación o retorno se efectuaría la determinación del impuesto de importación.<sup>262</sup>

Sin embargo, no se pagaría IGI en la importación temporal de mercancías del art. 5 fracción I originarias de TLCAN que se reexportaran transformadas, en el mismo estado o para reparación; en tela totalmente formada y cortada en EE.UU. y ensamblada en bienes textiles en México dentro de los términos del Apéndice 2.4 del TLCAN, y fuera retornada; o bien, originarias de país no miembro de TLCAN que se incorporaran a bienes del

---

<sup>259</sup> Decreto que reforma al diverso que establece programas de importación temporal para producir artículos de exportación, DOF, 30 de octubre de 2000.

<sup>260</sup> Materias primas partes y componentes.

<sup>261</sup> Decreto que reforma al diverso que establece programas de importación temporal para producir artículos de exportación, DOF, 31 de diciembre de 2000.

<sup>262</sup> Decreto que reforma al diverso que establece programas de importación temporal para producir artículos de exportación, DOF, 31 de diciembre de 2000.

Apéndice 6.B y que se exportaran a EE.UU.; en tela importada de EE.UU. y cortada para ensamblar en México o con programas similares establecidos por EE.UU. o Canadá; en mercancías de la fracción II del art. 5<sup>263</sup> a condiciones especiales a la transferencia de mercancías que se hubieran importado temporalmente por EME, de la industria automotriz o de autopartes.<sup>264</sup>

Es importante mencionar que el decreto se aplica en tres sentidos, las importaciones ya no eran libres de IGI, pensando en que las exportaciones al amparo del programa estaban destinadas a EE.UU. o TLCAN, con la firma de éste, por lo tanto no se plantea en este decreto gravar insumos no originarios, sin embargo si el pago de IGI a insumos que se incorporaran a mercancías que posteriormente serían exportadas a TLCAN (salvo que contaran con un PROSEC), a la vez que plantea una exención al IGI en México o EE.UU. al cumplir con la regla de origen, exención que no lo era del todo porque de cualquier manera debía pagar un impuesto de importación, ya fuera en México o EE. UU. y la exención real se daba en los términos de importación de insumos originarios y reexportados a TLCAN. Todo ello con la finalidad de no exportar a EE.UU. con la ventaja no de pagar IGI en México transformarlo – utilizando insumos no originarios- y con un arancel preferencial que brindaba el TLCAN.

El 12 de mayo de 2003 el PITEX se reformó nuevamente debido a la adición del artículo 63-A de la Ley Aduanera<sup>265</sup>, Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Económica Europea y sus Estados Miembros y el Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio. Para dar certidumbre a los exportadores y que el PITEX continuara siendo atractivo para éstos debían llevarse a cabo: la actualización de las disposiciones oficiales que regulan y fomentan la inversión de industria exportadora acerca de los beneficios y

---

<sup>263</sup> Envases, empaques, contenedores y cajas de trailers

<sup>264</sup> Decreto que reforma al diverso que establece programas de importación temporal para producir artículos de exportación, DOF, 31 de diciembre de 2000.

<sup>265</sup> Sección tercera. Restricciones a la devolución o exención del IGI, conforme a lo previsto en los Tratados de Libre Comercio: Artículo 63-A.- Quienes introduzcan mercancías al territorio nacional bajo un programa de diferimiento o de devolución de aranceles, estarán obligados al pago de los impuestos al comercio exterior que corresponda, de acuerdo con lo dispuesto en los Tratados de que México sea parte, en la forma que establezca la Secretaría mediante reglas. Ley Aduanera, art. adicionado DOF 31-12-2000 y vigente 1o. de enero de 2001.

facilidades que otorga éste; reducir tramites y cuestiones administrativas y así facilitar su operación.<sup>266</sup>

Uno de los cambios más importantes es que desaparece la figura de exportador directo quedando únicamente como productor de mercancías, adiciona el concepto operación de submanufactura. Para cumplir las premisas de exportación con base en regulaciones existentes y que las exportaciones no dejaran ser competitivas y de la misma manera en que se aplicaba con IME, ALTEX y ECEX podía ser aprobado se manera simultánea un PITEX y un PROSEC.<sup>267</sup>

En cuanto a las importaciones se grava todas las mercancías con base en las tasas, o planteamientos,

- 1) de la Ley del Impuesto General de Importación y Exportación (LIGIE),
- 2) la preferencial establecida en los Tratados de Libre Comercio (TLC) y en los acuerdos comerciales suscritos por México, y
- 3) la establecida en los Programas de Promoción Sectorial

De la siguiente manera:

- 1) LIGIE: se gravan todas las mercancías;
- 2) TLC: exención en mercancías del art. 5 fracción I<sup>268</sup> originarios de conformidad con algún TLC del que México fuera parte correspondiente al país al que se exporte; en TLCAN, en tela totalmente formada y cortada en EE.UU. para ser ensamblada en bienes textiles y del vestido en México en términos del Apéndice 2.4 de TLCAN, en mercancías para la elaboración de dichos bienes textiles y del vestido, en tela importada a EE.UU. cortada en ese país o en México para ensamblarla en prendas en México, en operaciones similares de maquila de bienes textiles y del vestido establecidos por EE. UU. o Canadá, en mercancías para la elaboración de dichos bienes textiles y del vestido; en mercancías de países no miembros del TLCAN, que se incorporen a los bienes del

---

<sup>266</sup> Decreto que reforma al diverso que establece programas de importación temporal para producir artículos de exportación, DOF, 12 de mayo de 2003.

<sup>267</sup> Decreto que reforma al diverso que establece programas de importación temporal para producir artículos de exportación, DOF, 12 de mayo de 2003.

<sup>268</sup> Materias primas partes y componentes.

Apéndice 6.B de dicho tratado, todas ellas que fueran exportadas a EE.UU. o TLCAN.

- 3) En mercancías de la fracción II<sup>269</sup> sin importar el origen, en azúcar<sup>270</sup>; en mercancías que se exportaran o retornaran en la misma condición; si fueran TLCAN que únicamente se sometan a procesos de reparación o alteración y posteriormente se exportaran o retornaran éstos así como sus refacciones para llevar a cabo dichos procesos.
- 4) PROSEC: un arancel a tasa preferencial.<sup>271</sup>

Se establecen más regulaciones para tener control sobre las importaciones temporales, la ubicación, resguardo y retorno. En caso del incumplimiento de las obligaciones se llevaría a cabo la suspensión del programa y sus sanciones correspondientes.<sup>272</sup>

El PITEX sufre una nueva reforma en 13 de octubre de 2003, en los considerandos encontramos incrementar la competitividad y la necesidad de eliminar los obstáculos y restricciones; los requisitos de los domicilios se volvían cada vez más extensos tanto sobre la propiedad del inmueble como de la legal estancia de la mercancías y el proceso productivo para motivo de la importación, que éstas sean retornadas en los plazos establecidos; y el incumplimiento de las mismas traería como resultado la cancelación del programa y la imposibilidad de obtener algún otro programa IME, PITEX, ECEX, algún otro programa de fomento a la exportación o PROSEC por cinco años.<sup>273</sup>

Finalmente, el 1º de noviembre de 2006 se abroga el Decreto que Establece Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación, para fusionarse con el decreto IME en el Decreto para el fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación.<sup>274</sup>

---

<sup>269</sup> Contenedores y cajas de tráiler.

<sup>270</sup> Siempre fuera utilizada en la fabricación de mercancías clasificadas, de conformidad con la TIGIE, en la partida 22.05 y las subpartidas 1704.10, 2202.10 y 2208.70 que posteriormente se exporten a Suiza o Liechtenstein.

<sup>271</sup> Decreto que reforma al diverso que establece programas de importación temporal para producir artículos de exportación, DOF, 12 de mayo de 2003.

<sup>272</sup> Decreto que reforma al diverso que establece programas de importación temporal para producir artículos de exportación, DOF, 12 de mayo de 2003.

<sup>273</sup> Decreto que reforma al diverso que establece Programas de Importación Temporal para producir artículos de exportación, DOF, 13 de octubre de 2003.

<sup>274</sup> Véase 2.3 IMMEX.

### **2.2.3. Decreto para el fomento y operación de las empresas altamente exportadoras (ALTEX)**

Decreto que establece los conceptos, modalidades, facilidades, reglas de operación, beneficios y objetivos, creado el 3 de mayo de 1990. Los beneficios eran otorgados a empresas productoras de mercancías no petroleras de exportación a través de una constancia indefinida, al reconocer la importancia de éstas en el comercio internacional, por su contribución por medio de sus exportaciones, directas o indirectas, y por la generación de divisas.<sup>275</sup>

En este primer decreto las modalidades de las ALTEX eran:

- a) *Empresas exportadoras directas*: aquellas con saldo favorable en su balanza comercial, con exportaciones directas anuales de 3 millones de dólares o un millón de dólares como mínimo y que esta cantidad representara cuando menos el 40% de sus ventas totales;
- b) *Empresas exportadoras indirectas*: aquellas con ventas anuales de mercancías incorporadas a productos de exportación o exportadas por terceros, por un mínimo equivalente al 50% de sus ventas totales;
- c) *Empresas de Comercio Exterior*: aquellas con registro ECEX.<sup>276</sup>

Los beneficios que otorga el Decreto ALTEX son facilidades administrativas entre las que encontramos participar en el Sistema Simplificado de Despacho Aduanero, de la misma manera que las IME, PITEX y ECEX, en caso de contar con saldo a favor ser beneficiarios del programa de devolución inmediata para contribuyentes altamente exportadores y apoyos financieros específicos para empresas ALTEX del Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT).<sup>277</sup>

El Decreto ALTEX se reforma el 17 de mayo de 1991, con tan sólo dos cambios, el primero, define a las ALTEX como productoras de mercancías no petroleras y reconoce la importancia de sus exportaciones, pero a diferencia del decreto de 1990 elimina su importancia en la generación de divisas; y segundo, que para ser *empresa exportadora directa* tan sólo debían demostrar

---

<sup>275</sup> Decreto para el fomento y operación de las Empresas Altamente Exportadoras, DOF, 3 de mayo de 1990.

<sup>276</sup> Decreto para el fomento y operación de las Empresas Altamente Exportadoras, DOF, 3 de mayo de 1990.

<sup>277</sup> Decreto para el fomento y operación de las Empresas Altamente Exportadoras, DOF, 3 de mayo de 1990.

exportaciones por un mínimo anual de 2 millones de dólares o exportar cuando menos el 40% de sus ventas totales.<sup>278</sup>

Operan en 2 modalidades:

- a) *Empresas exportadoras directas*: en un inicio eran empresas con saldo comercial favorable, y exportaciones directas por un valor mínimo anual de 3 millones de dólares o de un millón de dólares como mínimo y que esta cantidad representara cuando menos el 40% de sus ventas totales<sup>279</sup>; posteriormente sólo debían demostrar exportaciones por valor mínimo anual de 2 millones de dólares o exportar cuando menos el 40% de sus ventas totales.
- b) *Empresas exportadoras indirectas*: inicialmente eran empresas con ventas anuales de mercancía incorporadas a productos de exportación o exportadas por terceros, por un valor mínimo equivalente al 50% de sus ventas totales, bajo compromiso que el exportador final se obligue a exportar las mercancías adquiridas.<sup>280</sup>

El 11 de mayo de 1995 se modifica el decreto ALTEX, en el que se otorga beneficios a *Empresas Altamente Exportadoras*, es decir, personas físicas o morales productoras de mercancías no petroleras de exportación que participan de manera dinámica y permanente en los mercados internacionales.<sup>281</sup>

El decreto establece las figuras de *Exportador directo* a la persona establecida en México, productora de bienes no petroleros, que directamente vende en el exterior dichos productos y *Exportador indirecto* al productor de bienes no petroleros proveedor de insumos incorporados a productos vendidos en el exterior por cualquier persona.<sup>282</sup>

---

<sup>278</sup> Decreto que reforma al diverso para el fomento y operación de las empresas altamente exportadoras, DOF, 17 de mayo de 1991.

<sup>279</sup> Decreto para el fomento y operación de las Empresas Altamente Exportadoras, DOF, 3 de mayo de 1990.

<sup>280</sup> Decreto para el fomento y operación de las Empresas Altamente Exportadoras, DOF, 3 de mayo de 1990.

<sup>281</sup> Decreto que reforma al diverso para el fomento y operación de las empresas altamente exportadoras, DOF, 11 de mayo de 1995.

<sup>282</sup> Decreto que reforma al diverso para el fomento y operación de las empresas altamente exportadoras, DOF, 11 de mayo de 1995.

La última reforma se realizó el 24 de diciembre de 2010 al abrogarse el Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras así como las disposiciones que de éste derivan; para quedar bajo las reglas del Decreto para el fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación en su artículo Cuarto Transitorio.<sup>283</sup>

#### **2.2.4. Decreto para el establecimiento de Empresas de Comercio Exterior (ECEX)**

Decreto para el establecimiento de Empresas de Comercio Exterior (ECEX) fue publicado el 11 de abril de 1997, establece los conceptos, modalidades, facilidades, reglas de operación, beneficios, objetivos a empresas ECEX cuyo antecedente es el Decreto para regular el establecimiento de empresas de comercio exterior del 3 de mayo de 1990.

El decreto para regular el establecimiento de Empresas de Comercio Exterior publicado en el DOF el 3 de mayo de 1990, las ECEX son sociedades mercantiles para la promoción y comercialización integral de las exportaciones de mercancías no petroleras, las que debían contar con un capital social fijo no menor en moneda nacional a 100,000 dólares y realizar exportaciones anuales por un mínimo de 3 millones de dólares -que baja a 2 millones de dólares en 1991-, que podían ser de forma directa o indirecta-venta de manufacturas a las EME-, mantener un saldo positivo en su balanza comercial y las que podían a su vez ser empresas ALTEX y PITEX.<sup>284</sup>

Dichas empresas se organizan en dos modalidades:

- a) *ECEX Consolidadora de Exportación*: son empresas con un capital social mínimo de dos millones de pesos, con el objeto de la integración y consolidación de exportaciones, prestar servicios para apoyar a empresas productoras, capacitación y prestación de servicios complementarios a la comercialización y que realizaran exportaciones de por lo menos 5 empresas productoras nacionales.

---

<sup>283</sup> Véase 2.3 IMMEX.

<sup>284</sup> Decreto para regular el establecimiento de Empresas de Comercio Exterior, DOF, 3 de mayo de 1990.

- b) *ECEX Promotora de Exportación*: son empresas con un capital social de 200 mil pesos, con el objeto de comercializar mercancías en los mercados internacionales, identificar y promover mercancías mexicanas en el exterior, que realizaran exportaciones de mercancías que provengan de por lo menos tres empresas productoras nacionales.<sup>285</sup>

Los beneficios otorgados son contar con un sistema simplificado de despacho aduanero y por primera vez la posibilidad de recibir apoyos crediticios de BANCOMEXT a través del Programa de Apoyo Financiero. A diferencia de IME, PITEX y ALTEX que otorgan beneficios a empresas productoras; el Decreto ECEX otorga beneficios a empresas que podían o no ser productoras. No obstante éste presenta en sí mismo una dicotomía, pues por una parte entre sus objetivos está a) la promoción de la oferta exportable, tanto de empresas pequeñas y medianas, y b) fomentar la integración de partes y componentes de proveedores nacionales a mercancías de exportación; por la otra, permite que las ECEX realicen cualquier actividad de comercio exterior, incluyendo la importación de bienes para su venta en el mercado nacional.<sup>286</sup>

El 11 de mayo de 1995 se reformó nuevamente ante la necesidad de simplificar trámites aduanales y fomentar la venta de proveedores nacionales a ECEX y las ventas al exterior; además apoyar a empresas productoras en sus operaciones de comercio exterior; integrar la producción nacional a la oferta exportable y a los requerimientos de los mercados internacionales, da énfasis a empresas pequeñas y medianas, por medio de diagnósticos y asesorías, operaciones de intermediación mercantil, elaboración de estudios de mercado, catálogos, participación y organización de ferias y eventos promocionales, orientar sus actividades a la creación de una imagen en el extranjero de los productos mexicanos a través de las marcas propias y proporcionar servicios integrales a las compañías productoras diversificando sus actividades a transporte y aseguramiento.<sup>287</sup>

---

<sup>285</sup> Decreto para regular el establecimiento de Empresas de Comercio Exterior, DOF, 3 de mayo de 1990.

<sup>286</sup> Decreto para regular el establecimiento de Empresas de Comercio Exterior, DOF, 3 de mayo de 1990.

<sup>287</sup> Decreto que reforma y adiciona al diverso para regular el establecimiento de Empresas de Comercio Exterior, DOF el 11 de mayo de 1995.

En 1997 se abroga el Decreto para Regular el Establecimiento de Empresas de Comercio Exterior del 3 de mayo de 1990 reformado el 11 de mayo de 1995 con la publicación del Decreto para el establecimiento de Empresas de Comercio Exterior, que operaba en dos modalidades Empresas de Comercio Exterior Consolidadora de Exportación<sup>288</sup> y Promotora de Exportación<sup>289</sup>, las cuales podían ser a su vez ALTEX, IME y PITEX.<sup>290</sup>

Con beneficios como apoyos de Nacional Financiera (NAFINSA), a través del Programa de Desarrollo Empresarial recibían atención preferente, apoyo financiero, servicios especializados de capacitación y asistencia técnica; en BANCOMEXT, con el programa de apoyo integral a ECEX se reducía el 50% en el costo de productos y servicios no financieros, un programa de apoyo financiero a Consolidadoras de Exportación con servicios de banca de primer piso, créditos en productos financieros y apoyo para la participación en las ferias y misiones.<sup>291</sup>

Entre otras, las actividades de las ECEX eran elaborar estudios de mercado y catálogos, desarrollar una infraestructura para la comercialización internacional de sus productos, diversificar sus actividades a aspectos como empaque, transporte y logística de comercialización internacional; brindar asesoría a empresas en lo administrativo, aduanal y de comercio exterior; y abastecer de partes y componentes fabricados por proveedores nacionales a empresas EME, PITEX o exportadores finales.<sup>292</sup>

El 24 de diciembre de 2010 se abroga el Decreto para el establecimiento de Empresas de Comercio Exterior así como las disposiciones que de éste deriven; las ECEX ahora se regularían por las reglas del Decreto para el

---

<sup>288</sup> Sociedades mercantiles con capital social mínimo de 2 millones de pesos, destinadas a la integración y consolidación de exportaciones, que prestará servicios integrales para apoyar a empresas productoras en sus operaciones de comercio exterior, capacitación en el diseño, desarrollo y adecuación de productos a la demanda del mercado internacional, que realizarán exportaciones de mercancías que provengan de por lo menos 5 empresas productoras nacionales y anuales no menores a 3 millones de dólares.

<sup>289</sup> Sociedades mercantiles con capital social mínimo de doscientos mil pesos, destinadas a la comercialización de mercancías en los mercados internacionales, a la identificación y promoción de mercancías mexicanas en el exterior, que realizarán exportaciones de mercancías que provengan de por lo menos 3 empresas productoras nacionales y anuales no menores a 250,000 dólares.

<sup>290</sup> Decreto para el establecimiento de Empresas de Comercio Exterior, DOF el 11 de abril de 1997.

<sup>291</sup> Decreto para el establecimiento de Empresas de Comercio Exterior, DOF el 11 de abril de 1997.

<sup>292</sup> Decreto para el establecimiento de Empresas de Comercio Exterior, DOF el 11 de abril de 1997.

fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación, en su artículo Cuarto Transitorio.<sup>293</sup> Estos cuatro (IME, PITEX, ALTEX y ECEX) son los programas que integran el programa IMMEX en la actualidad.

### **2.3. Desarrollo del Decreto para el fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación (IMMEX)**

El programa de fomento a la exportación más importante para los sectores maquilador, manufacturero y exportador mexicanos, es el Decreto para el fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación (IMMEX), publicado el 1º de noviembre de 2006. Con la fusión de los programas IME y PITEX: establece los conceptos, modalidades, así como facilidades, reglas de operación, beneficios, objetivos de las empresas beneficiadas.<sup>294</sup> Y en 2010 también administra y regula la operación de las empresas ECEX y ALTEX.<sup>295</sup>

La revisión se divide en:

- Fase IV: Fusión IME-PITEX 2006-2009
- Fase V: Fusión IMMEX-ECEX y ALTEX 2010

#### **Fase IV: Fusión IME-PITEX**

La Fase IV inicia en el 2006 con la fusión de los decretos IME y PITEX, es decir, la operación y administración de éstos quedaría bajo el Decreto para el fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación (IMMEX). Programa de fomento a la exportación para el desarrollo de la maquila, la manufactura, la industria de la transformación y ensamblaje, ambos (IME y PITEX) estaban basados en la importación temporal.

Pese a las diferencias entre los Decretos IME y PITEX, como resultado del cumplimiento de los compromisos con el TLCAN y los acuerdos de la OMC

---

<sup>293</sup> Véase 2.3 IMMEX.

<sup>294</sup> Decreto para el fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación, DOF, 1º de noviembre de 2006.

<sup>295</sup> Decreto por el que se modifica el diverso para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación, DOF, 24 de diciembre de 2010.

(a partir del 2000 y 2001) se reflejaron en la aplicación y adaptación de dichos compromisos al marco jurídico nacional, y de la maquila y sector manufacturero<sup>296</sup>. Y a partir de 1998 algunos de sus beneficios, requisitos y operación se volvieron análogos y sus reformas no sólo constantes sino simultáneas. (Cuadro 2.2.)

<b>Cuadro 2.2</b>		
<b>Reformas IME – PITEX</b>		
Fecha	IME	PITEX
15/08/1983	*	-
09/05/1985	-	*
22/12/1989	*	-
03/05/1990	-	*
24/12/1993	*	-
11/05/1995	-	*
01/06/1998	*	-
13/11/1998	*	*
30/10/2000	*	*
31/12/2000	*	*
12/05/2003	*	*
13/10/2003	*	*
01/11/2006	*	*

Fuente: Cuadro de elaboración propia

Lo que desencadenaría en la decisión de la implementación de un ordenamiento jurídico, que no sería un instrumento nuevo sino la reforma del ya existente e implicaba la fusión, es decir, el “nuevo” programa “surge” el 1º de noviembre de 2006, así convergen en IMMEX el fomento y operación de los esquemas de excepción más importantes. Este “nuevo” ordenamiento, que se publicó en el DOF como “Decreto que modifica el decreto para el fomento y operación de la industria maquiladora de exportación”, y que el Decreto PITEX se abrogaría para fusionarse en el Decreto Maquila (IME) que en su artículo único establece la modificación del mismo. Asimismo cambiaría de nombre a “Decreto para el fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación”<sup>297</sup>, en el cual se unen empresas y sectores más allá de la simple maquila.

<sup>296</sup> Se denomina así a los Decretos de los programas de fomento de la empresa maquiladora, manufacturera y de servicios de exportación.

<sup>297</sup> Decreto que modifica el decreto para el fomento y operación de la industria maquiladora de exportación a partir de ahora “Decreto para el fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación”, publicado en el DOF el 1o de noviembre de 2006.

## Cuadro 2.3 Acuerdos firmados por México

					ALADI Panamá								
					ALADI Ecuador		ALADI Paraguay						
			TLCAN	Entrada en vigor de la OMC	ALADI Cuba		ALADI Perú		ALADI Brasil				
			TLC Bolivia(2)	TLC Costa Rica (3)	ALADI Uruguay	ALADI Argentina	TLC Israel	TCL AELC	ALADI Mercosur (Acuerdo Marco)				TLC Único Centro América
Ingreso de México al GATT	ALADI Chile(1)	APEC	OCDE	TLC G3 (4)	TLC Nicaragua (5)	TLC Chile	TLC EU	TLC TN (6)	ALADI Mercosur (Acuerdo Automotor)	TLC Uruguay	AAE Japón	ACE Bolivia	AIC Uruguay
<b>1986</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2004</b>	<b>20005</b>	<b>2010</b>	<b>2012</b>

(1) ACE

(2) TLC que en 2010 se convierte en ACE

(3) Pendiente entrada en vigor de TLC Único con Centroamérica (CA)

(4) Colombia y Venezuela, en 2006 renuncia Venezuela

(5) Deja de ser vigente con la entrada en vigor de TCL Único con CA

(6) En un inicio Guatemala, El Salvador y Honduras, sólo vigente para Guatemala con la entrada en vigor de TLC Único CA

El Decreto IMMEX “surge” como un instrumento integral o integrado, debido a que el fomento y facilidades que otorgaban tanto a empresas manufactureras, maquiladoras de servicios de exportación, para realizar procesos industriales o de servicios a mercancías de exportación.<sup>298</sup>

Establece en los considerandos el proceso de apertura comercial, la entrada en vigor del TLCAN y demás tratados de libre comercio y acuerdos de complementación económica (ACE) suscritos por México (Cuadro 2.3, gráficas Gráfica 2.1); la necesidad de atraer inversión extranjera, mantener reducido el “costo país” para ser más atractivo (APPRIs) (Gráfica 2.2). Por lo que se requería de un marco jurídico menos complejo con la finalidad de facilitar la operación, con ello bajar los costos y por consiguiente e incrementar la competitividad. Así como dar continuidad a la política de facilitación comercial con especial énfasis en las mejoras regulatorias, la simplificación de trámites y los asuntos administrativos. Y por último, una estrategia integral para la promoción del comercio exterior con la facilitación de los procesos y el cumplimiento de la normatividad.<sup>299</sup>

Por lo que:

- a) Establece que los instrumentos de fomento a las exportaciones eran el programa para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación (IME) y el que Establece Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX)
- b) Reconoce a las EME y PITEX como motor de crecimiento, pues a julio de 2006 éstas ocupaban el 54 por ciento del personal de la industria manufacturera, contribuían con el 65.3 por ciento de las exportaciones totales del país y el 82 por ciento de las exportaciones manufactureras, contaban con superávit en su balanza e impactaban positivamente en la balanza comercial de México.

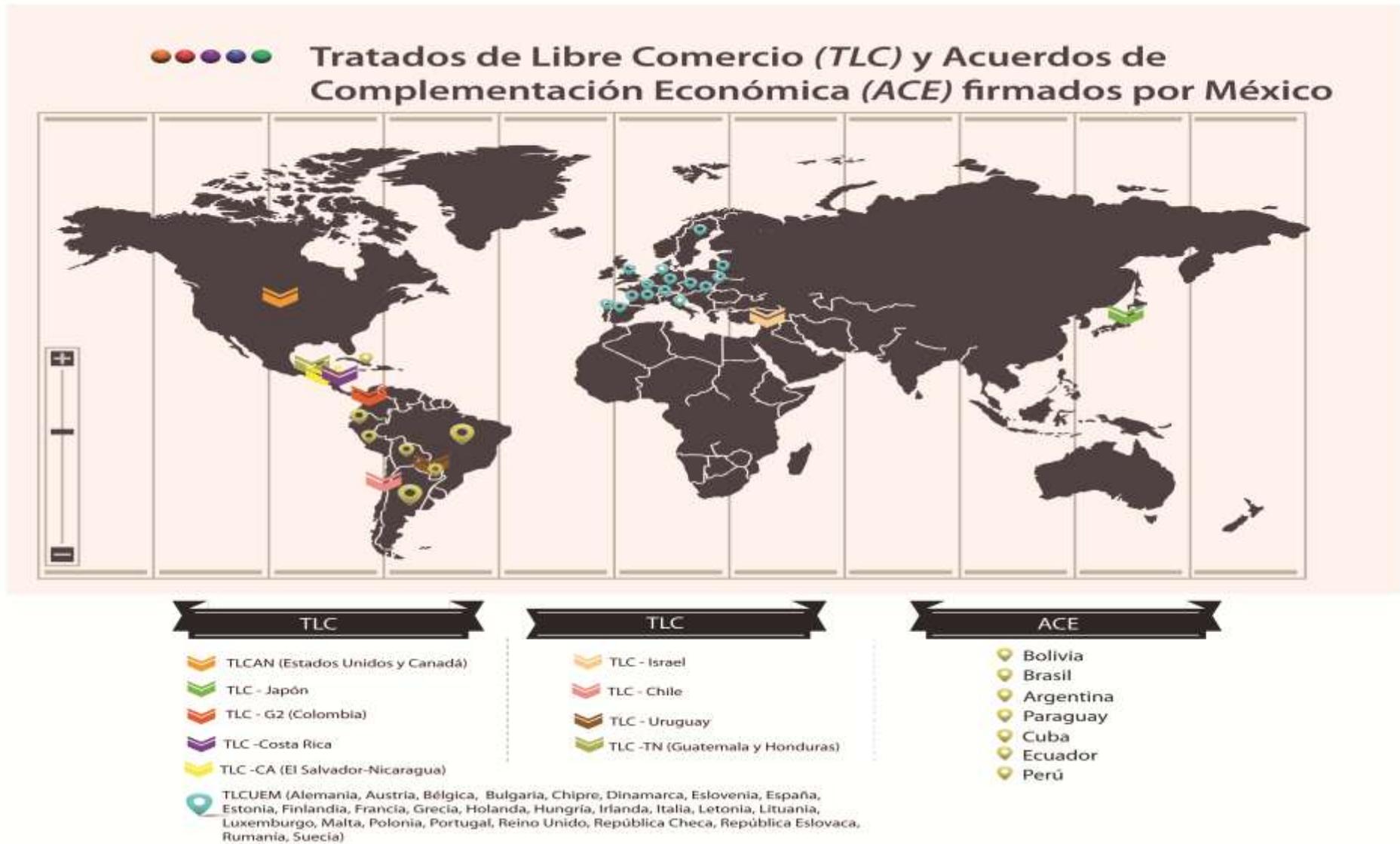
Es importante retomar que ante las dificultades por los compromisos de la entrada en vigor del artículo 303 del TLCAN. Que en respuesta a ello se crearon los PROSEC, para no detener el desarrollo de estos sectores industriales, dar mayores beneficios y facilidades a dichas empresas y con

---

<sup>298</sup> Decreto para el fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación, DOF, 1º de noviembre de 2006.

<sup>299</sup> Decreto para el fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación, DOF, 1º de noviembre de 2006.

Gráfico 2.1



Fuente: Mapa de elaboración propia con datos de Secretaría de Economía

ello impulsar su competitividad, el decreto permite que una IMMEX fuese a su vez PROSEC.

No obstante, es importante señalar que pese a la fusión de los programas IME y PITEX y que ambos quedarían administrados por el programa IMMEX, se establece:

Que la única diferencia que hoy en día existe entre ambos esquemas es en el tratamiento fiscal, en cuanto a 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. Que ante la convergencia de ambos esquemas, es necesario eliminar las diferencias artificiales que hay entre uno y otro y consolidarlos en un solo instrumento, con lo que se generan ahorros para el Gobierno Federal al administrar y fiscalizar un esquema único; se otorgar trato igualitario a las empresas en términos del impuesto al valor agregado y garantizar a las maquiladoras neutralidad fiscal en términos del impuesto sobre la renta; y se reducirá el número de trámites ante el Registro Federal de Trámites y Servicios, ya que actualmente son 29 [sic] para Maquila y PITEX y con el nuevo esquema serían solamente 16[sic].<sup>300</sup>

El tratamiento especial en el Impuesto Sobre la Renta (ISR) a las empresas Maquiladoras al que se refiere el párrafo anterior, relacionadas con empresas extranjeras se da con base en un concepto clave de la Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR) que en su artículo 2º define al *Establecimiento Permanente*, como:

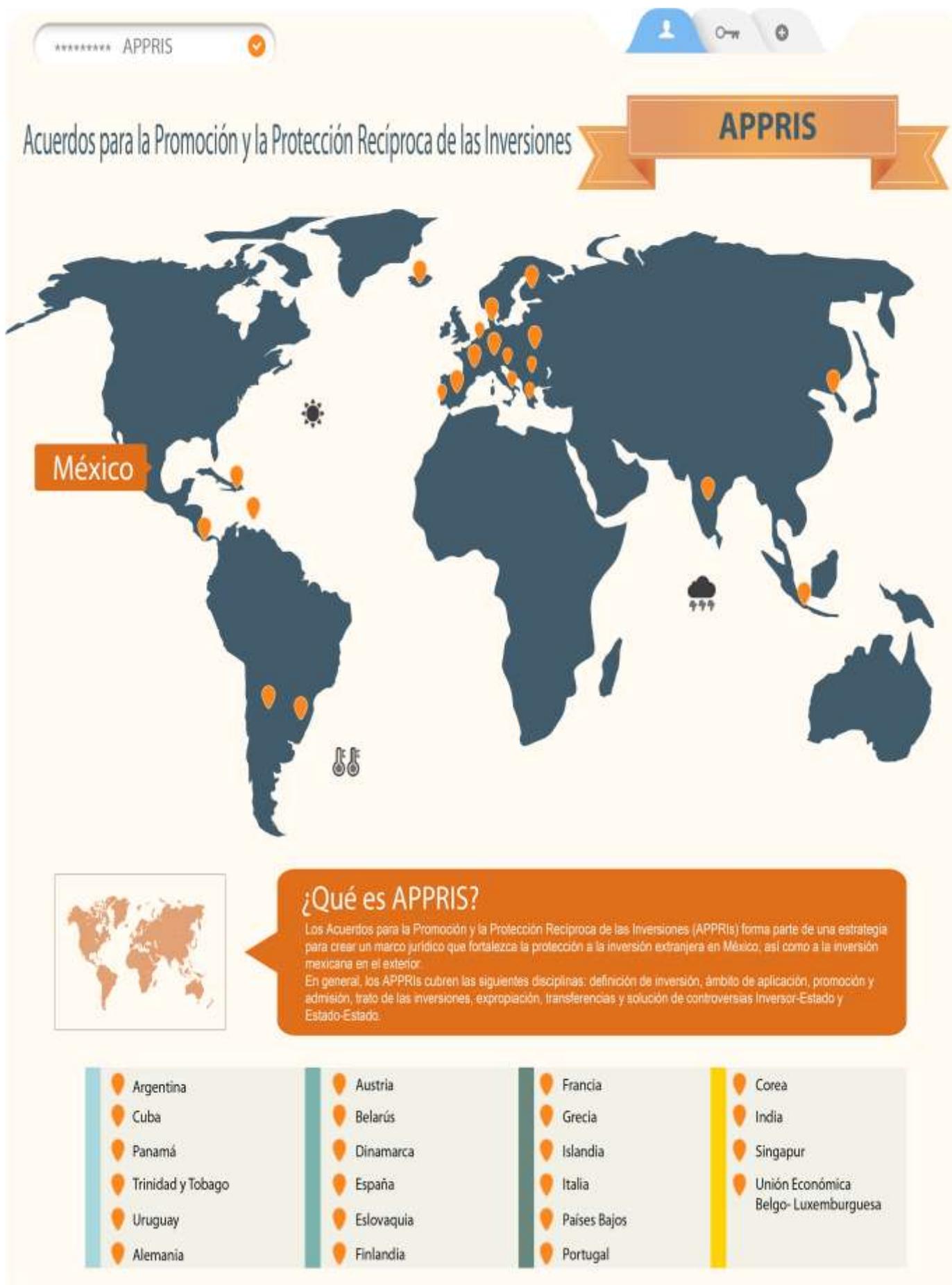
Cualquier lugar de negocios en el que se desarrollen, parcial o totalmente, actividades empresariales o se presten servicios personales independientes [ ] sucursales, agencias, oficinas, fabricas, talleres, instalaciones, minas, canteras o cualquier lugar de exploración, extracción o explotación de recursos naturales. Se considerará que un residente en el extranjero tiene un establecimiento permanente en el país, cuando actué en el territorio nacional a través de una persona física o moral que sea un agente independiente, si éste no actúa en el marco ordinario de su actividad.<sup>301</sup>

---

<sup>300</sup> Decreto para el fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación, DOF, 1º de noviembre de 2006.

<sup>301</sup> Artículo 2º de LISR, publicada en el DOF el 1º de enero de 2002.

Gráfico 2.2



Fuente: Mapa de elaboración propia con datos de Secretaría de Economía

Es importante resaltar el concepto de estancia permanente por la preponderancia en la operación de maquila ya que:

No se considerará que un residente en el extranjero tiene un establecimiento permanente en el país, derivado de las relaciones de carácter jurídico o económico que mantengan con empresas que lleven a cabo operaciones de maquila<sup>302</sup>, que procesen habitualmente en el país, bienes o mercancías mantenidas en el país por el residente en el extranjero, utilizando activos proporcionados, directa o indirectamente, por el residente en el extranjero o cualquier empresa relacionada, siempre que México haya celebrado, con el país de residencia del residente en el extranjero, un tratado para evitar la doble imposición y se cumplan los requisitos del tratado, incluyendo los acuerdos amistosos celebrados de conformidad con el tratado en la forma en que hayan sido implementados por las partes del tratado, para que se considere que el residente en el extranjero no tiene establecimiento permanente en el país. Lo dispuesto en este párrafo, sólo será aplicable siempre que las empresas que lleven a cabo operaciones de maquila cumplan con lo señalado en el art. 216-Bis de esta Ley<sup>303 304</sup>.

El tratamiento especial a las EME se establece con base en el Capítulo II de la LISR denominado “De las Empresas Multinacionales” que en su artículo 216-Bis establece que la tributación de “las empresas que llevan a cabo operaciones de maquila cumplen con lo dispuesto en los artículos 215 y 216 de la misma y que las personas residentes en el extranjero para las cuales actúan, no tienen establecimiento permanente en el país”<sup>305</sup>.

Bajo los supuestos establecidos en la fracción:

II. Obtenga una utilidad fiscal que represente, al menos, la cantidad mayor que resulte de aplicar lo dispuesto:

---

<sup>302</sup> Para los efectos de este artículo se entiende por operación de maquila la definida en los términos del Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación.

<sup>303</sup> Párrafo adicionado DOF 30-12-2002

<sup>304</sup> Artículo 2º de LISR, publicada en el DOF el 1º de enero de 2002.

<sup>305</sup> Artículo 216-Bis de LISR, publicada en el DOF el 1º de enero de 2002.

- a) El 6.9% sobre el valor total de los activos<sup>306</sup> utilizados en la operación de maquila durante el ejercicio fiscal, incluyendo los que sean propiedad de la persona residente en el país, de residentes en el extranjero o de cualquiera de sus partes relacionadas, incluso cuando hayan sido otorgados en uso o goce temporal a dicha maquiladora;
- b) El 6.5% sobre el monto total de los costos y gastos de operación de la operación en cuestión, incurridos por la persona residente en el país, determinados de conformidad con los principios de contabilidad generalmente aceptados, incluso los incurridos por residentes en el extranjero<sup>307 308</sup>.

Para comprender el impacto de la tributación sobre los salarios y la contratación se debe contemplar lo siguiente:

[ ] sólo deberán considerarse los gastos realizados en el extranjero por residentes en el extranjero por concepto de servicios directamente relacionados con la operación de maquila por erogaciones realizadas por cuenta de la persona residente en el país para cubrir obligaciones propias contraídas en territorio nacional, o erogaciones de gastos incurridos por residentes en el extranjero por servicios personales subordinados que se presten en la operación de maquila, cuando la estancia del prestador del servicio en territorio nacional sea superior a 183 días naturales, consecutivos o no, en los últimos doce meses, en los términos del artículo 180<sup>309</sup> de esta Ley.

---

<sup>306</sup> Se entiende que los activos se utilizan en la operación de maquila cuando se encuentren en territorio nacional y sean utilizados en su totalidad o en parte en dicha operación. Para mayor referencia acerca de los activos fijos y métodos de determinación véase Art. 216-B de LISR, publicada en el DOF el 1º de enero de 2002.

<sup>307</sup> Con excepción de:

El valor que corresponda a la adquisición de mercancías, así como de materias primas, productos semiterminados o terminados, utilizados en la operación de maquila, que efectúen por cuenta propia residentes en el extranjero.

La depreciación y amortización de los activos fijos, gastos y cargos diferidos propiedad de la empresa maquiladora, destinados a la operación de maquila, se calcularán aplicando lo dispuesto en esta Ley.

No deberán considerarse los efectos de inflación determinados en los principios de contabilidad generalmente aceptados, los gastos financieros, ni los gastos extraordinarios o no recurrentes de la operación conforme a principios de contabilidad generalmente aceptados.

<sup>308</sup> Artículo 216-Bis de LISR, publicada en el DOF el 1º de enero de 2002.

<sup>309</sup> Artículo 180. Tratándose de los ingresos por salarios y en general por la prestación de un servicio personal subordinado, se considerará que la fuente de riqueza se encuentra en territorio nacional cuando el servicio se preste en el país. LISR, publicada en el DOF el 1º de enero de 2002.

Sin olvidar que todo este tratamiento especial en ISR es únicamente aplicable a empresas maquiladoras y no a empresas PITEX, principal punto de diferencia entre ambas.

El art. 3º retoma de los esquemas anteriores, las modalidades:

I.- Controladora de empresas, cuando en un mismo programa se integren las operaciones de manufactura de una empresa certificada denominada controladora y una o más sociedades controladas;

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

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

IV.- Albergue, cuando una o varias empresas extranjeras le faciliten la tecnología y el material productivo, sin que éstas operen el Programa, y

V.- Terciarización<sup>310</sup>, cuando una empresa certificada que no cuente con instalaciones para realizar procesos productivos, realice las operaciones de manufactura a través de terceros que registre en su Programa.<sup>311</sup>

En el programa IMMEX resultado de esta visión de fusión, en las definiciones se establece como sinónimos *operación de manufactura o maquila y operación de submanufactura o submaquila de exportación*.<sup>312</sup>

El IMMEX no presenta cambios sustanciales con respecto al IME pues la base del programa continúa siendo la importación temporal, a pesar de las restricciones revisadas en los apartados anteriores. Por lo cual, los plazos de permanencia se determinaban según el tipo de mercancías, su papel en el proceso productivo, entre otros.

I.- Hasta por dieciocho meses, en:

a) Combustibles, lubricantes y otros materiales que se consumieran en el proceso productivo;

b) Materias primas, partes y componentes que se destinan totalmente a integrar mercancías de exportación;

---

<sup>310</sup> Las empresas en la modalidad de Tercerización debían realizar ventas al exterior por un valor superior a 500,000 dólares o cuando menos por el 10% de su facturación total.

<sup>311</sup> Decreto para el fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación, DOF, 1º de noviembre de 2006.

<sup>312</sup> Véase 1.2.4.2

- c) Envases y empaques;
- d) Etiquetas y folletos.<sup>313</sup>

Sin embargo, establece condiciones especiales a determinadas mercancías con permanencia de 6 o 12 meses.<sup>314</sup>

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

III.- Por la vigencia del Programa, en:

a) Maquinaria, equipo, herramientas, instrumentos, moldes y refacciones destinadas 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.<sup>315</sup>

Se prohibía la importación temporal, al amparo del IMMEX, de mercancías “susceptibles”. Pese a la apertura comercial y permanecían requisitos específicos y montos máximos para la importación de mercancías específicas de los sectores agrícola (Anexo II<sup>316</sup>), textil y confección (Anexo III<sup>317</sup>) y actividades que podían realizarse bajo la modalidad de servicios (Anexo I<sup>318</sup>).

---

<sup>313</sup> Decreto para el fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación, DOF, 1º de noviembre de 2006.

<sup>314</sup> Véase Anexos II y III del Decreto para el fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación, publicado en el DOF el 1o de noviembre de 2006.

<sup>315</sup> Decreto para el fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación, DOF, 1º de noviembre de 2006.

<sup>316</sup> Se divide en las fracciones las fracciones I y II, compuestas por nueve fracciones de los capítulos 02, 04, 09, 10 y 19, concernientes a productos como piezas de pollo, leche y algunos derivados de los productos lácteos, café descafeinado y algunas variedades de maíz, para mayor referencia véase *Anexo II y artículo DECIMO TRANSITORIO* del Decreto para el fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación, publicado en el DOF el 1o de noviembre de 2006.

<sup>317</sup> Para mayor referencia véase Anexo III del Decreto para el fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación, publicado en el DOF el 1º de noviembre de 2006.

<sup>318</sup> Se compone por ocho fracciones de los capítulos 07, 22, y 63, concernientes a productos como algunas variedades de frijol, algunas variedades y derivados de alcohol y artículos de prendería; para mayor referencia véase Anexo I y artículo NOVENO TRANSITORIO del Decreto para el fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación, publicado en el DOF el 1o de noviembre de 2006.

Cabe rescatar que IMMEX da un especial énfasis a la figura de Empresa Certificada, otorgándole mayores beneficios específicos, debido a que se trataba de empresas consideradas “confiables”, además que exportaban grandes cantidades<sup>319</sup> que requerían estímulos y beneficios adicionales, como:

- a) fracciones arancelarias autorizadas en importación y exportación sin tramites de ampliación;
- b) exención en la aplicación de determinadas regulaciones o en la inscripción en el padrón de importadores de sectores específicos;
- c) facilidades administrativas como despacho aduanero en cualquier aduana y a domicilio en exportación, rectificación de datos, cumplimiento inmediato de sus obligaciones derivadas del despacho aduanero y demás que estableciera el SAT;
- d) en asuntos fiscales reducción de multas, exportar con derecho a la devolución del IVA en cinco días hábiles, considerar como desperdicios los materiales que ya manufacturados en el país sean rechazados por control de calidad o los que se consideran obsoletos por avances tecnológicos.<sup>320</sup>

El IMMEX pese a la finalidad de simplificación presenta requisitos que los vuelven engorroso, como el control de inventarios automatizado, el compromiso de realizar ventas anuales al exterior superiores a los 500,000 dólares o facturar exportaciones cuando menos por el 10% de su facturación total (lo cual sepulta por completo el asunto referente a la existencia de límites para la venta en el mercado nacional); lo único que podría entenderse como tal es que debían presentar el contrato de maquila, de compraventa, órdenes de compra o pedidos en firme, que acreditaran la existencia del proyecto de exportación y acreditar la posesión del inmueble o la existencia de más requisitos en caso de no serlo.

En la importación, a pesar de ser temporal, se debían pagar los impuestos al comercio exterior con base en el art. 63-A de la Ley Aduanera, tomando como base:

---

<sup>319</sup> Véase 3.1.1 Empresas Certificadas

<sup>320</sup> Decreto para el fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación, DOF, 1º de noviembre de 2006.

- 1) La tasa de la LIGIE,
- 2) La preferencial establecida en los Tratados de Libre Comercio y en los acuerdos comerciales suscritos por México<sup>321</sup>, o
- 3) La establecida en los PROSEC.

A lo anterior se plantea la excepción en la importación temporal de mercancías del art. 4 fracción I<sup>322</sup>, del segundo supuesto, correspondiente al país que se exporten; de países no miembros TLCAN, que se incorporen a los bienes del Apéndice 6.B, en tela totalmente formada y cortada en EE.UU. para ser ensamblada en bienes textiles y del vestido en México o mercancías para la elaboración de dichos bienes en términos del Apéndice 2.4 de TLCAN, en tela importada y cortada en EE.UU. o en México para ensamblada en prendas u operaciones similares de manufactura de bienes textiles y del vestido establecidos por EE.UU. o Canadá y mercancías para la elaboración de dichos bienes, todas aquellas que fueran exportadas a EE.UU. o TLCAN.<sup>323</sup>

En mercancías del art. 4 fracción II<sup>324</sup>, en mercancías que se exporten o retornen en la misma condición<sup>325</sup>, si éstas fuesen provenientes de EE.UU. o Canadá, que únicamente se sometan a procesos de reparación o alteración y las refacciones que se utilicen y posteriormente se exporten o retornen a éstos. Se mantiene el caso del azúcar<sup>326</sup> en casos específicos.<sup>327</sup>

---

<sup>321</sup> Véase Cuadro 2.3, Gráficos 2.1 y 2.2.

<sup>322</sup> I.- []

- a) Combustibles, lubricantes y otros materiales que se consumieran en el proceso productivo;
- b) Materias primas, partes y componentes;
- c) Envases y empaques;
- d) Etiquetas y folletos;

<sup>323</sup> Decreto para el fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación, DOF, 1º de noviembre de 2006.

<sup>324</sup> Contenedores y cajas de trailers.

<sup>325</sup> Para estos efectos, se considerar que una mercancía se exporta o retorna en la misma condición, cuando se exporte o retorne en el mismo estado sin haberse sometido a algún proceso de elaboración, transformación o reparación o cuando se sujeta a operaciones que no alteren materialmente las características de la mercancía, tales como operaciones de carga, descarga, recarga, cualquier movimiento necesario para mantenerla en buena condición o transportarla, así como procesos tales como la simple dilución en agua o en otra sustancia; la limpieza, incluyendo la remoción de óxido, grasa, pintura u otros recubrimientos; la aplicación de conservadores, incluyendo lubricantes, encapsulación protectora o pintura para conservación; el ajuste, limado o corte; al acondicionamiento en dosis, o el empaque, reempaque, embalado o reembalado; la prueba, marcado, etiquetado, clasificación o mezcla; así como las mercancías que se utilicen para realizar dichos procesos.

<sup>326</sup> Utilizada en la fabricación de mercancías clasificadas, en la TIGIE en la partida 22.05 y las subpartidas 1704.10, 2202.10 y 2208.70 que se exporten a Suiza o Liechtenstein.

A pesar de otorgar grandes beneficios por las importaciones temporales en condiciones preferenciales y como resultado de ello, los controles y requerimientos se incrementaron, en los que podemos encontrar el ya mencionado control de inventarios, el cual significa un estricto control en los procesos productivos y materiales requeridos para éstos, cantidades, etc.; y cuidar aspectos básicos como respetar el plazo, uso, y domicilio, con especial atención en éste último, así como un reporte anual de ventas exportaciones.<sup>328</sup>

Con la finalidad de generar la información necesaria para dar cumplimiento a las disposiciones y se lleva a cabo a través del Sistema Automatizado de Control de Inventarios<sup>329</sup> el que solicita la información necesaria para contar con un instrumento para la comprobación de los retornos de las mercancías importadas temporalmente y control de mercancías pendientes de retorno; y se requieren:

- a) Los datos referentes a la empresa, los productos y materiales necesarios para producir, así como sus respectivas clasificaciones arancelarias, medidas, tarifas, cantidades importadas y requeridas en los procesos productivos, saldos, y procesos, así como información comercial del producto terminado y ventas al exterior.
- b) Información aduanera referente a las entradas (importaciones temporales) y salidas (retornos, destrucciones, donaciones, cambios de régimen, etc.); país de origen, valor comercial, valor en aduana, y tarifa.
- c) Y la referente al proceso productivo, si es material directo o indirecto<sup>330</sup>, saldos de mercancías de importación, datos del producto.<sup>331</sup>

Como resultado del incremento del control del programa incrementaron las causales de suspensión y cancelación, además del incumplimiento de las obligaciones, o la exhaustiva reglamentación del domicilio; son causales el no

---

<sup>327</sup> Decreto para el fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación, DOF, 1º de noviembre de 2006.

<sup>328</sup> Decreto para el fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación, DOF, 1º de noviembre de 2006.

<sup>329</sup> Anexo IV del Decreto para el fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación, publicado en el DOF el 1º de noviembre de 2006.

<sup>330</sup> En material Directo incluye materias primas, partes y componentes, mientras que el material indirecto es el que incluye los materiales consumibles en el proceso.

<sup>331</sup> Anexo IV del Decreto para el fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación, publicado en el DOF el 1º de noviembre de 2006.

realizar operaciones de comercio exterior en 12 meses -lo que implicaría que no se favorecen de los beneficios otorgados por las importaciones temporales y vender en el mercado interno y competir en condiciones desiguales con la industria nacional-, la documentación que lo respalde, no llevar la contabilidad y adecuado control de inventario y por lo tanto que no acredite la legal estancia o tenencia de las mercancías de procedencia extranjera. Para el incumplimiento se fijaron los créditos fiscales correspondientes, sin embargo la cancelación aplicaría si dicho crédito fiscal fuera mayor a \$400,000 o que el valor de las mercancías que no se acredite la legal estancia o tenencia sea superior al 5% del valor total de las mercancías importadas temporalmente en el semestre anterior.<sup>332</sup>

El IMMEX se reformó nuevamente el 16 de mayo de 2008 por encomienda de los representantes de la industria azucarera nacional para que bajo el IMMEX se autorizara la importación de azúcar<sup>333</sup> pero únicamente a empresas que desarrollaran procesos industriales de elaboración o transformación de bienes y no de servicios.<sup>334</sup>

### **Fase V: IMMEX, ECEX ALTEX**

La fase V inicia con la reforma del 24 de diciembre de 2010 hasta el decreto como está hoy en día, en ésta fase el cambio más importante del Decreto IMMEX es que se incluye las operaciones del Decreto para el Fomento y Operación de las Empresas Altamente Exportadoras (3 de mayo de 1990) cuyo objeto era establecer un programa de concertación que apoyara la operación y otorgar facilidades administrativas a las empresas altamente exportadoras así como el Decreto para el Establecimiento de Empresas de Comercio Exterior (11 de abril de 1997).

Entre otros cambios, se mantienen los beneficios a importaciones temporales en los términos que establecieron en 2006, pago y exención de IGI dependiendo del país de origen, proceso al que sean sujetas las mercancías y

---

<sup>332</sup> Decreto para el fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación, DOF, 1º de noviembre de 2006.

<sup>333</sup> Para ver las fracciones autorizadas véase el Anexo I BIS del Decreto para el fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación, DOF 16 de mayo de 2008.

<sup>334</sup> Decreto por el que se modifica el diverso para el fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación, DOF el 16 de mayo de 2008.

país de destino para la exportación o retorno. Además da continuidad y profundización a la “estrategia” de simplificación y facilitación comercial para la competitividad de las empresas, así como las facilidades para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, específicamente ISR e IVA, pero incluyendo las operaciones virtuales y submaquila.

<b>Cuadro 2.4</b>					
<b>Reformas IME, PITEX, ECEX, ALTEX</b>					
<b>Fecha</b>	<b>IME</b>	<b>PITEX</b>	<b>IMMEX</b>	<b>ALTEX</b>	<b>ECEX</b>
15/08/1983	*	-			
09/05/1985	-	*		-	-
22/12/1989	*	-			
03/05/1990	-	*		*	*
17/05/1991	-	-		*	-
24/12/1993	*	-		-	-
11/05/1995	-	*		*	*
11/04/1997	-	-	-	-	*
01/06/1998	*	-		-	-
13/11/1998	*	*		-	-
30/10/2000	*	*		-	-
31/12/2000	*	*		-	-
12/05/2003	*	*		-	-
13/10/2003	*	*		-	-
30/10/2003	*	-		-	-
01/11/2006	*	*	*	-	-
16/05/2008			*	-	-
24/12/2010		-	*	*	*

Fuente: Elaboración propia

Los Decretos ALTEX y ECEX convergían en las facilidades administrativas y beneficios fiscales otorgados, y partir de la fecha (24 de diciembre de 2010) el Decreto IMMEX regularía dichos conceptos, se consolidaron ALTEX y ECEX en IMMEX, así como los requisitos, las reglas de operación y los beneficios eran similares. Todo ello a fin de promover el establecimiento de las ALTEX y ECEX y establecer los beneficios que se les otorgan para establecer y desarrollar canales de comercialización internacional.<sup>335</sup>

Entre las razones por las cuales se fusionaron los decretos ALTEX y ECEX a IMMEX están la duplicidad en los trámites, en la presentación de

<sup>335</sup> Decreto por el que se modifica el diverso para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación, DOF el 24 de diciembre de 2010.

información, los requisitos, en otras palabras, dichos decretos preveían la posibilidad de ser beneficiarios de los diversos programas, es decir, una empresa IME o PITEX (IMMEX) podía ser a su vez ALTEX y /o ECEX y éstas a su vez PROSEC.

Por esta razón debían cumplir requisitos, trámites, documentos, informes parte de cada decreto bajos los cuales operara, así como, los beneficios con los que contaban las ALTEX eran en parte los obtenidos por las empresas certificadas<sup>336</sup>, además que entran en la misma modalidad, es decir, programas de fomento basados en facilidades administrativas.

Por otra parte, las ECEX por sus funciones, objetivos, requisitos y operación, duplicaban su operación con las demás empresas de estos decretos, además que los beneficios eran superados por los otorgados bajo otros esquemas, volviéndose poco atractivos.<sup>337</sup>

En esta reforma se mantienen las condiciones especiales a empresas certificadas en importaciones, devoluciones, facilidades administrativas, sanciones y multas. En cuanto a las exenciones a empresas con programa IMMEX, cabe destacar que se mantiene algunas como inscribirse en el Padrón de Importadores de Sectores Específicos, tramitar el despacho aduanero de mercancías en aduanas autorizadas y horarios especiales para su importación<sup>338</sup> y tramitar la ampliación del Programa para incorporar:

- a) Las mercancías necesarias para los procesos de manufactura, independientemente de su fracción arancelaria;
- b) Los productos finales a exportar para destinar las mercancías importadas al amparo del propio Programa a su producción.<sup>339</sup>

En la reforma del Decreto IMMEX del 2010 se establecieron mayores requisitos para la autorización de un programa, da mayor atención a los datos de la empresa y los socios, entre otros; así como la descripción detallada del proceso productivo o servicio que incluya la capacidad instalada de la planta

---

<sup>336</sup> 3.1.1 Empresas Certificadas

<sup>337</sup> Decreto por el que se modifica el diverso para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación, DOF el 24 de diciembre de 2010.

<sup>338</sup> Manteniendo siempre las excepciones excepto de mercancías que puedan representar un riesgo en materia de salud pública y seguridad nacional.

<sup>339</sup> Decreto por el que se modifica el diverso para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación, DOF el 24 de diciembre de 2010.

para procesar las mercancías a importar o para realizar el servicio objeto del Programa y el porcentaje de esa capacidad efectivamente utilizada, para lo cual se establecen visitas para constatar que se cuente con la capacidad instalada para procesar las mercancías a importar o para realizar el servicio objeto del Programa.<sup>340</sup>

Se mantienen las restricciones a mercancías susceptibles<sup>341</sup> que sólo pueden ser importadas por empresas controladoras y de tercerización, es decir, productoras, submanufactureras o submaquiladoras y no por empresas dedicadas a servicios; además la importación de dichas mercancías sólo puede ser temporal al amparo del programa sin posibilidad de autorización automática del programa o ampliación del mismo.<sup>342</sup>

De la misma manera se incrementaron las obligaciones, pues se debía notificar el cambio de domicilio y de operaciones sino además los cambios de socios, accionistas o representante legal; por el control de información que debían tener debía a su vez proporcionar la información que requiera el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y cualquier otra dependencia de la Administración Pública Federal o el Banco de México.<sup>343</sup>

Un punto importante es que por una parte se mantiene como obligación el llevar el control de inventarios en forma automatizada, denominado Sistema Automatizado de Control de Inventarios, ante lo cual las empresas IMMEX debían presentar dos informes, el primero de ellos para la Secretaría de Economía(SE) con base en el Anexo IV del Decreto IMMEX y el segundo con base en el Anexo 24 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior que inicia en el 2002 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Cabe mencionar que en la reforma al IMMEX que nos ocupa (24 de diciembre de 2010) se deroga el Anexo IV.

De la mano de las obligaciones van las causas de cancelación, entre las que encontramos, el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones

---

<sup>340</sup> Decreto por el que se modifica el diverso para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación, DOF el 24 de diciembre de 2010.

<sup>341</sup> Para consultar lista de mercancías véanse Anexos I BIS, I TER, II y III del Decreto por el que se modifica el diverso para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación 24 de diciembre de 2010.

<sup>342</sup> Decreto por el que se modifica el diverso para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación, DOF el 24 de diciembre de 2010.

<sup>343</sup> Decreto por el que se modifica el diverso para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación, DOF el 24 de diciembre de 2010.

establecidas en el decreto, no contar con la documentación que ampare sus operaciones de comercio exterior, no acreditar la legal estancia o tenencia de las mercancías de procedencia extranjera, tener un crédito fiscal mayor a \$400,000, que el valor de las mercancías por las cuales no se acredite la legal estancia o tenencia sea superior al 5% del valor total de las mercancías importadas temporalmente en el semestre anterior.<sup>344</sup>

Así como que la empresa no sea localizada en su domicilio fiscal o registrado, o éstos sean inexistentes, que no se encuentren las mercancías importadas temporalmente al amparo del programa en los domicilios registrados, que las mercancías importadas al amparo del programa no se ingresen físicamente al país de destino, la presentación de documentación falsa, alterada o con datos falsos; no cumplir con sus obligaciones tributarias.

Se mantiene la pena por cancelación y no poder ser beneficiario de ningún otro programa de fomento a la exportación en cinco años.

La reforma del 24 de diciembre de 2010 fue la última modificación que ha sufrido el programa IMMEX, por lo cual queda integrado de la siguiente manera, Empresas Maquiladoras de Exportación operadas inicialmente por el Decreto para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación (IME), empresas PITEX operadas bajo el Decreto que establece Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX), empresas dedicadas a la promoción de las exportaciones mexicanas a través del Decreto para el establecimiento de Empresas de Comercio Exterior (ECEX) así como empresas productoras altamente exportadoras operadas bajo el Decreto para el fomento de y operación de las Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX).

En el cuadro 2.3 se observan los programas que hoy en día conforman el programa IMMEX (IME, PITEX, ECEX y ALTEX), la fecha de su publicación o reformulación, así como sus objetivos principales y los beneficios que otorgan.

En el Anexo I se pueden consultar todas las reformas a los programas IME, PITEX, ALTEX ECEX e IMMEX.

---

<sup>344</sup> Decreto por el que se modifica el diverso para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación, DOF el 24 de diciembre de 2010.

<b>Cuadro 2.5</b>			
<b>Matriz de Programas de Fomento del IME al IMMEX 2010</b>			
<b>Programa</b>	<b>Surgimiento</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Beneficios</b>
<b>IME</b>	15 de agosto de 1983	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incrementar la producción con la incorporación de componentes nacionales</li> <li>Captación de divisas</li> <li>Desarrollo Regional Equilibrado</li> <li>Generación de empleo y capacitación de mano de obra</li> <li>Promoción de la inversión extranjera</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Importación temporal de insumos, equipo, maquinaria, empaques y embalajes sin el pago de IGI, IVA, DTA</li> <li>Tratamiento especial de ISR</li> <li>Sin permisos previos</li> <li>Con posibilidad de venta al mercado nacional</li> </ul>
<b>PITEX</b>	9 de mayo de 1985 3 de mayo de 1990	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incrementar la producción con la incorporación de componentes nacionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Importación temporal de insumos, equipo, maquinaria, empaques y embalajes sin el pago de IGI, IVA, DTA</li> </ul>
<b>ECEX</b>	3 de mayo de 1990	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promoción de la oferta exportable</li> <li>Dar facilidades administrativas a empresas productoras o comercializadoras</li> <li>Promoción de exportaciones de empresas pequeñas y medianas</li> <li>Fomentar la integración de partes y componentes de proveedores nacionales a productos de exportación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Facilidades administrativas, aduaneras y simplificación de trámites</li> <li>Apoyos financieros de BANCOMEXT y NAFINSA</li> <li>Capacitación y asesoría técnica</li> <li>Apoyos en eventos de promoción internacional</li> </ul>
<b>ALTEX</b>	3 de mayo de 1990	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promoción de producción y exportación de mercancías no petroleras por su importancia en la generación de divisas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Facilidades administrativas y aduaneras</li> <li>Devolución inmediata de impuestos</li> <li>Apoyos financieros de BANCOMEXT</li> </ul>
<b>IMMEX</b>	11 de noviembre de 2006 24 de diciembre de 2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incrementar la competitividad</li> <li>Atracción de inversión extranjera</li> <li>Simplificación en la administración de IME y PITEX, ECEX y ALTEX</li> <li>Facilitación comercial</li> <li>Desarrollo Regional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Importación temporal de insumos, equipo, maquinaria, empaques y embalajes sin pago de IVA y DTA</li> <li>Sin pago de IGI a productos originarios de TLC</li> <li>Tratamiento especial de ISR a maquilas relacionadas con extranjeros</li> <li>Facilidades administrativas y aduaneras</li> <li>Tratamiento especial en sanciones y multas y tratamiento de mermas y desperdicios</li> </ul>

Fuente: Cuadro de elaboración propia

En el desarrollo del marco jurídico del programa IMMEX es importante revisar la operación del programa, las diferencias y similitudes de las empresas que lo integran (tanto IME y PITEX como maquiladoras tradicionales y nacionales), así como las fases de la operación y comprender la aplicación del marco jurídico.

#### **2.4. Operación del programa IMMEX**

El programa IMMEX, *supra*, “surge” con la abrogación del PITEX y su incorporación al IME bajo el nombre de Industria Maquiladora, Manufacturera y de servicios de Exportación, pese a los intentos por organizar a estos sectores y sus beneficios bajo el nombre de Industria Manufacturera de Exportación, por el miedo a la pérdida de identidad y los beneficios otorgados.<sup>345</sup>

Son tres los factores que llevaron a la “creación” de IMMEX; a) el crecimiento de ambos sectores, la similitud en sus actividades realizadas y disposiciones generales; b) el cumplimiento de los compromisos adquiridos por México -el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC y la entrada en vigor del art. 303 de TLCAN-, que van en contra de la existencia de programas de régimen de importación temporal, esquemas de excepción y de diferimiento de aranceles, con destino a la exportación y condicionado al cumplimiento de requisitos de desempeño; y c) en consecuencia ante sus constantes reformas<sup>346</sup> se unificaron los criterios y regulaciones, ambos esquemas se volvieron espejo uno del otro; en los requisitos, documentos, modalidades, porcentaje de exportación eran equiparables, y ante tal paralelismo para evitar la duplicidad de trámites, la presentación de información y con ello facilitar la administración de ambos en 2006 se publica el programa IMMEX.

El tratamiento en IGI e IVA<sup>347</sup>, es idéntico para las IME y PITEX en IMMEX; sin embargo se mantiene la diferencia fundamental existente previa a dicha fusión, el tratamiento especial en los términos de la LISR.

---

<sup>345</sup> Para mayor referencia véase Mónica Gambrell, “El nuevo Decreto para el fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación: importaciones temporales *versus* zonas libres”, *op. cit.*, p. 109.

<sup>346</sup> Véase Cuadro 2.2.

<sup>347</sup> Véase apartado 4.1.1

### 2.4.1. IME-PITEX-IMMEX, diferencias y similitudes

El programa IME y PITEX a pesar de fusionarse en IMMEX presentan en sí mismo diferencias y similitudes; por una parte, el establecimiento de las maquiladoras, respondía a factores externos –cambio en los patrones de producción internacional<sup>348</sup>-, e internos –solucionar el problema del desempleo en la frontera norte con el fin del programa brasero<sup>349</sup>.

Las maquiladoras, que en un inicio se trataba sólo de empresas extranjeras<sup>350</sup> que instalaban plantas en México y debían exportar la totalidad de su producción; no obstante, con los cambios en las condiciones económicas, la existencia y crecimiento de empresas exportadoras nacionales, se flexibilizaron las modalidades y los requisitos. Es así que tras casi 17 años de operación y escasa regulación<sup>351</sup> y para dar certidumbre jurídica, regular su operación e impulsar a dicho sector, en 1983 se establece el Decreto para el fomento y operación de la industria maquiladora de exportación.<sup>352</sup>

Por otra parte, ante el crecimiento de las empresas nacionales con el deseo y la posibilidad de exportar en 1985 surgen los programas PITEX para fomentar, regular e impulsar el desarrollo de las empresas nacionales. Las empresas maquiladoras y PITEX presentaban similitudes ya que ambas operaban bajo un régimen de importación temporal de equipo, maquinaria, e insumos con la finalidad de transformarlos, ensamblarlos o integrarlos a artículos de exportación, sin el pago de los impuestos al comercio exterior.

Las EME debían exportar la totalidad de su producción, podían vender en mercado nacional sólo de manera local y no más del 20% de su producción, porcentaje que podía incrementarse en función de los años de operación de la maquiladora, para 1989 hasta el 50% de su producción; y tras la firma del TLCAN se establece un calendario que va del 55% en 1994 y para 2001 ya no existiría límite alguno; en sus inicios, sólo podían importar insumos y en 1989 se abre la posibilidad a maquinaria. Mientras que las PITEX podían importar

---

<sup>348</sup> Véase Apartado 1.1.

<sup>349</sup> Véase Apartado 2.1.

<sup>350</sup> Relacionadas y en propiedad de extranjeros sin establecimiento permanente en México.

<sup>351</sup> Véase Apartado 2.1.

<sup>352</sup> Véase Apartado 2.2.1.

insumos siempre que exportaran el 10% de su producción o más de 500,000 dólares, y para equipo y maquinaria cuando menos el 30% de su producción.

#### **2.4.2. Maquiladora tradicional y nacional en IMMEX**

Además de las diferencias entre IME y PITEX, existen diferencias entre empresas maquiladoras “tradicionales” o “puras” y nacionales, *infra*, puesto que en los inicios de IME se trataban de empresas extranjeras sin embargo, con las reformas se abrió la posibilidad de incorporar como EME a empresas mexicanas, no obstante las maquiladoras “puras”<sup>353</sup>, son las únicas con tratamiento especial en el ISR, empresas que representan aproximadamente el 20% de las maquiladoras.<sup>354</sup>

La operación del programa IMMEX consiste en 3 fases, *infra*, cabe señalar que existen diferencias a considerar de acuerdo a la empresa, tradicional o nacional debido a la propiedad lo que deriva en las responsabilidades y contribuciones.

#### **EME o PITEX “nacional”**

En el proceso de una EME o PITEX “nacional” (Gráfico 2.3); en la Fase 1 el activo fijo y la materia prima son propiedad de la empresa IME<sup>355</sup> o PITEX mexicana<sup>356</sup>; en la Fase 2 los insumos importados al amparo del IMMEX son transformados, ensamblados, reparados y/o incorporados a productos de exportación pero son propiedad de la empresa IME o PITEX -nacionales-.

En la Fase 3, exportación del producto transformado, el valor es la suma de los insumos –nacionales e importados-, el proceso productivo, la mano de obra y el valor agregado; es decir, la utilidad generada en las tres fases son propiedad de la IME o PITEX mexicanas, por lo que es la base para el ISR es 30%.<sup>357</sup>

---

<sup>353</sup> Empresas maquiladoras extranjeras que cumplen con el concepto de no Establecimiento Permanente en los términos de la LISR. Véase en 2.1.1.1. y su aplicación en 2.4.3.

<sup>354</sup> Secretaría de Economía.

<sup>355</sup> Al amparo del decreto IME

<sup>356</sup> Art. 1º, Ley del Impuesto Sobre la Renta, DOF, 1º de enero de 2002.

<sup>357</sup> Art.10, Ley del Impuesto Sobre la Renta, DOF, 1º de enero de 2002.

## Maquiladora “pura”

Las maquiladoras “puras” al estar relacionadas con el exterior no generan establecimiento permanente en el país y reciben un tratamiento especial en el ISR (gráfico 2.4).

En la Fase 1 el activo fijo y los insumos son propiedad de la empresa en el extranjero, los que en la Fase 2 se entregan *en consignación* a la maquiladora en México –la que tiene relación con la primera-; los insumos son maquilados, transformados, ensamblados, aportando ésta última únicamente mano de obra y valor agregado, el cual en la Fase 3 como producto transformado la exportación es sólo un retorno.

Cabe resaltar que en las tres fases la propiedad de los activos fijos e insumos son propiedad del extranjero, razón por la cual no es factible un tratamiento regular del ISR a ésta, aunado a la protección por los acuerdos de doble tributación, ni a la maquiladora en México pues por una parte, los activos fijos e insumos no son de su propiedad, y por la otra, el valor del bien exportado no representa la utilidad generada por ésta, que sólo es parte del proceso productivo. Es por ello que recibe un tratamiento especial de ISR, tomando el valor mayor entre: a) 6.9% sobre los activos fijos<sup>358</sup> (Fase 1), o b) 6.5% de los gastos incurridos por la maquiladora en México<sup>359</sup> (Fase 2).<sup>360</sup>

Las empresas con programa IMMEX –sean PITEX, IME “puras” o nacionales- operan bajo las siguientes modalidades:

- I.- Controladora de empresas,
- II.- Industrial,
- III.- Servicios,
- IV.- Albergue,
- V.- Terciarización<sup>361</sup>

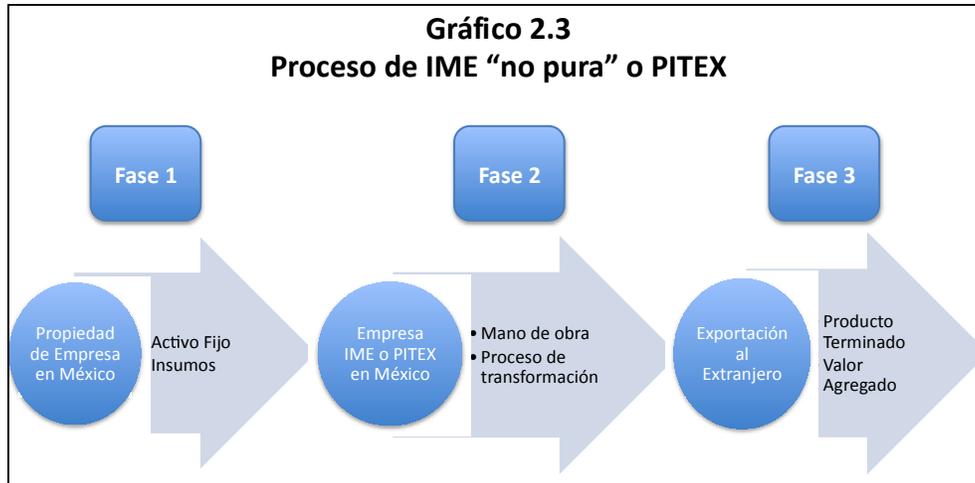
---

<sup>358</sup> El valor de los activos utilizados en la operación de maquila, propiedad de la persona residente en el país, se calcula con base en el art. 9º-A, párrafo reformado DOF 01-10-2007, Ley del Impuesto Sobre la Renta, DOF, 1º de enero de 2002.

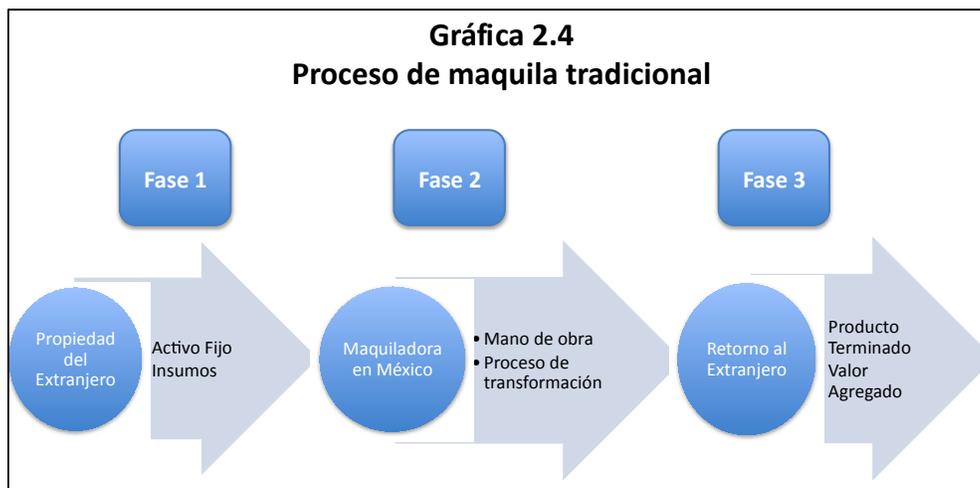
<sup>359</sup> Art. 216-B, Ley del Impuesto Sobre la Renta, DOF, 1º de enero de 2002.

<sup>360</sup> Véase Apartado 2.3 y 4.1.1.

<sup>361</sup> Véase Apartado 2.3.



Fuente: Gráfico de elaboración propia



Fuente: Gráfica de elaboración propia



Fuente: Elaboración propia

### 2.4.3. Fases de la operación

#### Fase 1: Importación

En la fase 1 se realiza la importación *temporal*, sin cubrir el IGI en la materia prima (art. 4<sup>362</sup> LA)<sup>363</sup>, equipo y maquinaria (art. 110<sup>364</sup> de LA) y otras contribuciones al comercio exterior, como el IVA (Art. 9<sup>365</sup> y 25<sup>366</sup> de la LIVA), tasa especial en el DTA<sup>367</sup>, cuando fueran aplicables cuotas compensatorias y medidas de transición. Al ser importación temporal, de acuerdo con el tipo de bien, el periodo de permanencia en territorio nacional, (art. 4 de IMMEX) puede ser por dieciocho meses, dos años o bien por la vigencia del programa.<sup>368</sup>

En esta fase se pueden complementar con otros programas o instrumentos y realizar la importación *definitiva*; como primero, Draw Back o Cuenta Aduanera de Garantía, segundo, al amparo de un PROSEC<sup>369</sup>. O bien, si el origen de los bienes lo permite, hacer la importación con preferencias arancelarias en el marco de algún Acuerdo Comercial firmado por México; es decir, realizar la importación definitiva en documentos pero temporal en la práctica.

#### Fase 2: Transformación

En la fase 2 la materia prima importada es maquilada, transformada, ensamblada, reparada y/o incorporada a productos de exportación, dependiendo de la actividad de la empresa, proceso que puede ser realizado

<sup>362</sup> Las importaciones temporales de mercancías de procedencia extranjera se sujetarán a  
I. No se pagarán los impuestos al comercio exterior ni las cuotas compensatorias [ ],  
Ley Aduanera, DOF, 15 de diciembre de 1995.

<sup>363</sup> Excepción art. 14 de IMMEX.

<sup>364</sup> Se deberán pagar el IGI, los derechos y las cuotas compensatorias, al efectuar la importación temporal de la maquinaria y el equipo, párrafo reformado 31-12-1998, 30-12-2002, Ley Aduanera, DOF, 15 de diciembre de 1995.

<sup>365</sup> No se pagar el impuesto [ ] IX: la de bienes efectuada entre residentes en el extranjero o por un residente en el extranjero a una persona moral que cuente con un programa [ ] PITEX o IME y los bienes se mantengan en el régimen de importación temporal, fracción adicionada 30-12-2002. Ley del Impuesto al Valor Agregado, DOF, 29 de diciembre de 1978.

<sup>366</sup> No se pagar el impuesto al valor agregado en las importaciones siguientes:

I.- Las que [ ] sean temporales [ ] Fracción reformada 28-12-1989, 26-12-1990, Ley del Impuesto al Valor Agregado, DOF, 29 de diciembre de 1978.

<sup>367</sup> Art. 49, Ley Federal de Derechos, DOF, 31 de diciembre de 1981.

<sup>368</sup> Véase Apartado 2.3.

<sup>369</sup> Vid. Capítulo 3.

en una o diversas etapas y por la empresa IMMEX o bien por una empresa submaquildora o submanufacturera.<sup>370</sup>

### **Fase 3: Exportación o Retorno**

Desde sus inicios en IME y PITEX, el programa IMMEX tiene una lógica fomento a la exportación, es por ello que al iniciar el proceso (fase 1) se realiza la importación sin cubrir los impuestos al comercio exterior, por su carácter de *temporal*, por lo que se debe realizar la exportación o retorno del bien transformado, semielaborado o terminado (fase 3).

En consecuencia, es obligación de las empresas IMMEX (art. 27 IMMEX) demostrar el retorno de los bienes importados (art. 109 de LA)<sup>371</sup> y no hacerlo es causa de cancelación, así que para comprobar su cumplimiento se debe llevar un control de las importaciones, proceso productivo y exportaciones por medio de la presentación de informes a través del Sistema Automatizado de Control de Inventarios.

Las empresas con programa IMMEX tiene relación por una parte con la SE (art. 5<sup>372</sup> y 90<sup>373</sup> de la Ley de Comercio Exterior [LCE]), institución encargada de la administración, autorización, registro y, en caso de incumplimiento de las reglas de operación, la cancelación de éste. Para dar cumplimiento a la presentación de informes ante ésta se estableció el Anexo 4 del IMMEX el 1º de noviembre de 2006, no obstante con la modificación del 24 de diciembre de 2010 dicho anexo queda derogado.

---

<sup>370</sup> Es posible a través de la figura de exportador indirecto, que se establece por primera vez en PITEX en 1990, en IME en 1993 y en IMMEX en 2006; el concepto de submaquila se establece por primera vez en IME en 1993 y en IMMEX de 2006 como submaquila y submanufactura.

<sup>371</sup> [ ] declaración en la que proporcionen información sobre las mercancías que retornen, la proporción que representan de las importadas temporalmente, las mermas y los desperdicios que no se retornen, así como aquellas que son destinadas al mercado nacional, párrafo reformado 31-12-1998, 30-12-2002, Ley Aduanera, DOF, 15 de diciembre de 1995.

<sup>372</sup> Son facultades de la Secretaría: [ ] XI. Establecer los programas y mecanismos de promoción y fomento de las exportaciones [ ], fracción reformada 24-01-2006, Ley de Comercio Exterior, DOF, 27 de julio de 1993.

<sup>373</sup> La promoción de las exportaciones tendrá como objetivo la consolidación y la mejoría cuantitativa y cualitativa de las exportaciones de productos manufacturados [ ], párrafo reformado 24-01-2006. Las actividades de promoción de exportaciones buscarán: [ ] IV. Proporcionar de manera expedita los servicios de apoyo del comercio exterior y los beneficios que los programas oficiales de fomento a las exportaciones establezcan. Fracción reformada 24-01-2006, Ley de Comercio Exterior, DOF, 27 de julio de 1993.

Estas empresas tienen a su vez relación con la SHCP a través del SAT, que se encarga de la operación aduanera; aspectos tributarios como control del pago de contribuciones y fiscalización como el cumplimiento de obligaciones, multas, sanciones, entre otros. Por lo que para dar cumplimiento a las obligaciones ante ésta se estableció el Anexo XXIV de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior; el cual permanece vigente y como único mecanismo para la presentación de dichos informes.

Pese a ser un programa de fomento a la exportación, como revisamos en el capítulo segundo, se abre la posibilidad de que las empresas IMMEX puedan vender un porcentaje de su producción en el mercado nacional<sup>374</sup> y con ello perder los beneficios otorgados. Es así que al no realizar la exportación no se concluye la operación de éste y la importación pasa de *temporal a definitiva*. Lo cual es posible siempre que se realice el cambio de régimen de la materia prima y cubrir el pago de los impuestos al comercio exterior.<sup>375</sup>

En la regularización, son dos los aspectos a considerar, primero el IGI, al no haber sido cubierto al momento de la importación, éste debe acompañarse de una actualización (art. 109 de LA<sup>376</sup>) pues al realizar la importación se calcularon las contribuciones y con la regularización deben considerarse los efectos de la inflación para actualizar al valor real (art. 17-A del Código Fiscal de la Federación [CFF]<sup>377</sup>).

Segundo el IVA, se determina en dos momentos y bajo dos supuestos; primero, con el cambio de régimen de importación temporal a definitiva (art. 1º y 26<sup>378</sup> de LIVA) y segundo, por la venta en territorio nacional.<sup>379</sup> No obstante, si no se realiza el cambio de régimen o es fuera del periodo de permanencia

---

<sup>374</sup> Véase 2.3.

<sup>375</sup> IGI, IVA, DTA y si fuese el caso Cuotas Compensatorias y Medidas de Transición.

<sup>376</sup> [ ] podrá convertir la importación temporal en definitiva, siempre que paguen las cuotas compensatorias vigentes al momento del cambio de régimen, el IGI actualizado en los términos del art. 17-A del CFF, a partir del mes en que las mercancías se importaron temporalmente y hasta que se efectuó el cambio de régimen, párrafo reformado 31-12-1998, 30-12-2002, Ley Aduanera, DOF, 15 de diciembre de 1995.

<sup>377</sup> El monto de las contribuciones [ ] se actualizar [ ] con motivo de los cambios de precios en el país, Código Fiscal de la Federación, DOF, 31 de diciembre de 1981.

<sup>378</sup> II.- En caso de importación temporal al convertirse en definitiva, Ley del Impuesto al Valor Agregado, DOF, 29 de diciembre de 1978.

<sup>379</sup> Véase apartado 4.1.1.1.

deberán cubrirse: IGI, IVA, actualizaciones, multas, recargos y demás sanciones (art. 102<sup>380</sup>, 103<sup>381</sup> y 104 del CFF).

Con la reforma del 24 de diciembre de 2010 la administración de los programas ECEX y ALTEX se fusionan al programa IMMEX, derivado de que los beneficios que otorgan o actividades están considerados en éste u otros esquemas, o bien, que las ECEX y ALTEX pueden ser IMMEX.

En este capítulo se revisaron los factores del establecimiento de la actividad de maquila en México, las primeras acciones y regulaciones de ésta, así como el surgimiento y desarrollo de su marco jurídico partiendo del decreto de la Industria Maquiladora de Exportación, también denominado “*decreto maquila*”, el surgimiento del programa PITEX para dar cabida a las empresas nacionales y las reformas a éstos hasta llevar al programa IMMEX en 2006 y como base en la homologación de las actividades del sector manufacturero las empresas IME y PITEX quedan al amparo de IMMEX.<sup>382</sup>

Asimismo, en la operación las empresas IMMEX al no ser éste el único, se complementan con diversos programas de fomento, en la búsqueda de mejorar su competitividad. Razón por la cual en el siguiente capítulo se revisarán el desarrollo de los programas de fomento complementarios a IMMEX.

---

<sup>380</sup> Comete el delito de contrabando quien introduzca al país I. Omitiendo el pago total o parcial de las contribuciones o cuotas compensatorias que deban cubrirse, Código Fiscal de la Federación, DOF, 31 de diciembre de 1981.

<sup>381</sup> Se presume cometido el delito de contrabando cuando: [ ] XVII. No se acredite durante el plazo [ ] que las mercancías importadas temporalmente por maquiladoras o empresas con programas de exportación [ ] retornadas al extranjero, fueron transferidas, se destinaron a otro régimen aduanero o que se encuentran en el domicilio en el cual se llevar a cabo el proceso [ ], Código Fiscal de la Federación, DOF, 31 de diciembre de 1981.

<sup>382</sup> Véase Anexo I



### **3. Programas de Fomento a la exportación complementarios a IMMEX**

Los programas de fomento a la exportación complementarios, esquemas excepción, al programa IMMEX de acuerdo a sus beneficios son:

- a) Facilidades administrativas;
- b) Importación bajo un Arancel Preferencial; y
- c) Devolución de impuestos
- d) Otros

#### **3.1. Facilidades administrativas**

En la categoría de facilidades administrativas encontramos a las empresas certificadas, las cuales dividiremos en dos esquemas:

- a) El primer esquema Empresas Certificadas;
- b) El Nuevo Esquema de Empresas Certificadas.

##### **3.1.1. Primer esquema de Empresas Certificadas**

Las Empresas Certificadas (EC)<sup>383</sup> surgen ante la necesidad de otorgar facilidades administrativas y aduaneras; facilidades que son otorgadas a empresas consideradas “confiables”, por sus finanzas sanas, el total cumplimiento de sus obligaciones fiscales, la importancia de sus operaciones de comercio exterior, “el esquema de empresas certificadas se inició en octubre de 2002. Hasta la fecha se han registrado 1143 empresas, que representan 60% de las importaciones y 70% de las exportaciones.”<sup>384</sup> Asimismo, es importante resaltar el importante flujo de exportaciones de estas empresas que tienen como destino EE. UU. y las medidas

---

<sup>383</sup> Véase art. 100-A y 100-B de Ley Aduanera, artículos adicionados DOF 30 de diciembre de 2002, Ley Aduanera, DOF, 15 de diciembre de 1995.

<sup>384</sup> AGA, *Empresas certificadas. ¿Ya gozas de los beneficios?*, [en línea], México, 25 de mayo de 2012, Dirección URL: [http://www.aduanas.gob.mx/aduana\\_mexico/2008/tramites/140\\_10495.html](http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/tramites/140_10495.html), [consulta: 1 de diciembre de 2012].

de seguridad adoptadas por éste posterior al 11/09 de 2001 siendo el más importante el *Customs Trade Partnership Against Terrorism* (C-TPAT).<sup>385</sup>

Las Empresas Certificadas y sus beneficios se establecen el 8 de octubre del 2002 en la Cuarta resolución de modificaciones a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2002<sup>386</sup>, se crea el capítulo 2.15 denominado "Del Despacho de Mercancías por Empresas Certificadas" integrado por las reglas 2.15.1. a 2.15.4. Las empresas certificadas debían:

- a) estar al corriente en sus obligaciones fiscales,
- b) designar a un agente o apoderado aduanal autorizado para sus operaciones de comercio exterior,
- c) así como a las empresas transportistas autorizadas para efectuar el traslado de sus mercancías de comercio exterior.
- d) Empresas que en el semestre inmediato anterior a la solicitud efectuaran importaciones por un valor en aduana no menor a \$530'000,000.00, en caso de EME y PITEX no menor a \$200'000,000.00.<sup>387</sup>

Entre los beneficios que este esquema otorgaba encontramos:

- a) Promover el despacho a domicilio a la exportación;
- b) Despacho aduanero de importación sin ingresar al recinto fiscalizado;
- c) Las demás medidas de simplificación y fortalecimiento de la seguridad jurídica previstas que establezca mediante reglas el SAT;
- d) Estar exentas de la inscripción o ampliación en los padrones de importadores y sectoriales;
- e) Beneficios en la presentación de información en el sistema informático del control de inventarios<sup>388</sup>;

---

<sup>385</sup> C-TPAT es una iniciativa de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos de América (CBP, por sus siglas en inglés), y particulares que busca construir relaciones de cooperación que refuercen y mejoren la cadena de logística del comercio con los EE.UU. C-TPAT establece una serie de medidas de control de carga, tránsito, empleados y restricciones en áreas de carga y descarga de mercancías en plantas industriales, todo ello para garantizar que en las operaciones de comercio exterior no se involucren actividades ilegales como las del terrorismo o del crimen organizado.

<sup>386</sup> Publicadas en el DOF el 31 de mayo de 2002.

<sup>387</sup> Cuarta resolución de modificaciones a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2002 (31 de mayo de 2002), DOF, 8 de octubre de 2002.

- f) Rectificación de datos en documentos aduaneros<sup>389</sup>;
- g) Reducción de multas;
- h) Devolución inmediata de IVA;
- i) Retornos virtuales de mercancías y facilidades en mercancías no declaradas o fuera de programa IMMEX.
- j) Menor plazos para la devolución del IVA,
- k) Facilidades en pago de contribuciones, compensaciones y devolución de saldos a favor.<sup>390</sup>

De manera complementaria el 9 de mayo de 2005 se publicó el Acuerdo por el que se establecen beneficios específicos para *Empresas Certificadas* que cuenten con Programa de Operación de Maquila de Exportación o de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación; en el que se establecen beneficios como:

- a) Autorización de todas las fracciones arancelarias para la importación temporal sin necesidad de ampliación de programa;
- b) Presentar en el informe anual<sup>391</sup> de operaciones de comercio exterior sólo los datos relativos al valor de las ventas totales de las exportaciones;<sup>392</sup>
- c) Considerar como desperdicios los materiales ya manufacturados que sean rechazados por control de calidad u obsoletos por avances tecnológicos.<sup>393</sup>

Este Acuerdo fue abrogado 1º de noviembre de 2006.

A partir de entonces la seguridad se convierte en un tema de suma relevancia, en este sentido, en junio de 2005, los miembros de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) aprobaron el Marco de estándares para asegurar y

---

<sup>388</sup> Véase Anexo XXIV de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2002, publicada en el 31 de mayo de 2002.

<sup>389</sup> En campos como origen de las mercancías, aumentar el número de piezas, volumen y otros datos que permitan cuantificar las mercancías; datos que sin este esquema no se permiten.

<sup>390</sup> Cuarta resolución de modificaciones a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2002 (31 de mayo de 2002), DOF 8 de octubre de 2002.

<sup>391</sup> El beneficio es extensivo cuando una EC cuente adicionalmente con PROSEC, ALTEX, ECEX.

<sup>392</sup> No las exime de llevar los sistemas automatizado de control de inventarios.

<sup>393</sup> Cfr. Acuerdo por el que se establecen beneficios específicos para *empresas certificadas* que cuenten con Programa de Operación de Maquila de Exportación o de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación, DOF, 9 de mayo de 2005, Bancomext, Guía Básica del Exportador, México, BANCOMET, 2005, 12a. edición, p. 56.

facilitar el comercio global (conocido como Marco SAFE, por sus siglas en inglés), documento que prevé dos pilares básicos: aduana-aduana y aduana-empresas:

- Pilar aduana-aduana: Las aduanas deben trabajar utilizando normas comunes para optimizar la seguridad y agilizar la cadena logística internacional, a través de la armonización de los requisitos de la información electrónica anticipada de carga sobre embarques de entrada, salida y en tránsito, así como dando un enfoque coherente de gestión de riesgos para abordar las amenazas de seguridad.
- Pilar aduana-empresas: Facilitar y promover el comercio exterior fomentando el establecimiento de sistemas y prácticas de seguridad, para garantizar la legitimidad de las operaciones y reducir el riesgo de contaminación de mercancías.<sup>394</sup>

Por lo que “es necesario efectuar programas que permitan a las dependencias federales conocer los mecanismos de control y seguridad que lleva a cabo el sector privado en sus procesos, otorgarles un grado de confianza y enfocar los recursos disponibles en las áreas de mayor riesgo para la seguridad nacional.”<sup>395</sup> Se resaltan el concepto de seguridad en la cadena logística y la reducción de los riesgos de seguridad.

Los beneficios otorgados a Empresas Certificadas dejan de ser vigentes, por lo cual se da paso al Nuevo Esquema de Empresas Certificadas en 2011.

### **3.1.2. Nuevo Esquema de Empresas Certificadas (NEEC)**

En cumplimiento a los compromisos de resaltar la importancia de la seguridad en las operaciones de comercio y de las aduanas, en el marco de *C-TPAT*, *SAFE*, entre otros; y por los importantes flujos comerciales con EE.UU. así como los beneficios a las empresas que obtengan dichas certificaciones, es así que el

---

<sup>394</sup> AGA, *Empresas Certificadas. Antecedentes*, [en línea], México, 25 de mayo de 2012, Dirección URL: [http://www.aduanas.gob.mx/aduana\\_mexico/2008/tramites/140\\_21763.html](http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/tramites/140_21763.html), [consulta: 1 de diciembre de 2012].

<sup>395</sup> AGA, *Empresas Certificadas. Antecedentes*, *op. cit.*

esquema de Empresas Certificadas es renovado bajo el nombre de Nuevo Esquema de Empresas Certificadas (NEEC). El NEEC incorporando el componente de seguridad basado en estándares internacionales propuestos por la OMA y el propio *C-TPAT*.

El NEEC tiene como objetivo otorgar una mayor flexibilidad a las operaciones de importación y exportación para empresas IMMEX. El NEEC se establece con la reforma a la regla 3.8. de la Cuarta Modificación a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior el DOF el 15 de diciembre del 2011<sup>396</sup>, retoma los planteamientos de esquema tradicional pues las empresas deben “certificarse” bajo este nuevo esquema; sin embargo, es importante resaltar en el NEEC el papel de la seguridad en la cadena de suministros.

Para el NEEC son empresas certificadas aquellas que en el semestre anterior a la solicitud hubieran efectuado importaciones por un valor en aduana no menor a \$300'000,000.00 -ya no \$530'000,000.00- y no menor a \$200'000,000.00 si son empresas IMMEX<sup>397</sup> siempre que no se trate de empresas comercializadoras.<sup>398</sup> Las empresas NEEC deben tener control de:

1. Control de inventarios de las importaciones temporales;
2. Origen de las mercancías;
3. Archivo de pedimentos;
4. Verificación de pedimentos registrados en la empresa con los registrados en el SAAI;
5. Verificación de la correcta clasificación arancelaria de las mercancías importadas temporalmente y de los productos finales que se retornen;
6. Determinación y pago del IGI conforme al artículo 63-A de la Ley;

---

<sup>396</sup> Cuarta Modificación a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2011 (29 de julio de 2011), DOF, 15 de diciembre del 2011.

<sup>397</sup> Si no cumplen con el monto exportado pueden presentar solicitud siempre que demuestren el cumplimiento de sus obligaciones aduaneras, acreditar al menos 100 trabajadores registrados ante el IMSS, y activos fijos de maquinaria y equipo por un monto equivalente en moneda nacional a 250,000 dólares. Si se acreditan activos fijos por 10'000,000 de dólares, no acreditará la cantidad de trabajadores, con excepción a empresas de la industria de autopartes proveedores de la industria automotriz terminal, manufacturera de vehículos de autotransporte con autorización para depósito fiscal, así como proveedores de las empresas del sector eléctrico y electrónico.

<sup>398</sup> Cuarta Modificación a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2011 (29 de julio de 2011), DOF, 15 de diciembre del 2011.

7. Cumplimiento a las obligaciones derivadas de los programas de fomento autorizados por la SE.<sup>399</sup>

Las empresas IMMEX en la modalidad de controladoras deberán:

1. Contar con al menos 1,000 trabajadores registrados ante el IMSS o mediante contrato de prestación de servicios;
2. Contar con activos fijos de maquinaria y equipo por un monto equivalente en moneda nacional a 30'000,000 dólares;
3. Cotizar en la Bolsa de Valores de México o el extranjero, o bien, demostrar que al menos el 51% de sus acciones con derecho a voto son propiedad en forma directa o indirecta de una empresa que cotiza en la Bolsa de Valores de México o en el extranjero.<sup>400</sup>

Asimismo, retoma del esquema anterior la confiabilidad en 3 aspectos:

- **Fiscal:** al estar al corriente en sus obligaciones fiscales.
- **Aduanero:** control sobre la Gestión aduanera, con procedimientos en las políticas de internas de operación, procedimientos y obligaciones aduaneras; personal especializado, y procedimientos para los procesos del agente o apoderado aduanal y el aspecto más bajo el NEEC.
- **Seguridad:** como concepto integral en la planeación en todos los procesos:
  - I. Planta: identificación de riesgos y estrategias para mitigarlos; en las instalaciones, seguridad física, control de ingreso a empleados y visitantes, tanto a la empresa como a áreas sensibles, todo ello por medio de capacitación y procedimientos documentados;
  - II. Procesos: establecer medidas de control para garantizar la integridad y seguridad de la mercancía en el transporte, manejo, despacho aduanero y almacenaje, a lo largo de la cadena de suministro; control en el transporte y contenedores, a fin de evitar la introducción de

---

<sup>399</sup> Cuarta Modificación a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2011 (29 de julio de 2011), DOF, 15 de diciembre del 2011.

<sup>400</sup> Cuarta Modificación a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2011 (29 de julio de 2011), DOF, 15 de diciembre del 2011.

personas o materiales no autorizados, por medio empresas de transporte registradas y sellos de alta seguridad a todos los contenedores y remolques en los embarques de comercio exterior.

- III. Socios comerciales: contar con procedimientos escritos y verificables para la selección y contratación de transportistas, fabricantes, vendedores, proveedores materias primas y de servicios los que a su vez cumplan con las medidas de seguridad.
- IV. Información: establecer medidas para mantener la confidencialidad e integridad de la información y documentación.<sup>401</sup>

Entre los beneficios que otorga el NEEC encontramos:

- a) Carriles exclusivos “Exprés” si el transporte esta registrado en programa “FAST”;
- b) Agilización en el despacho aduanero, menor información requerida en pedimentos, presentación de documentos, rectificaciones en plazo y campos especiales, prevalidación electrónica, cambio de régimen, despacho de importación o retorno sin ingresar a recinto fiscalizado;
- c) Simplificación y facilidades administrativas en la transferencia y operaciones virtuales, devoluciones o causales de suspensión;
- d) Servicios extraordinarios;
- e) Inspección con instrumentos de alta seguridad;
- f) Otras como: cumplir con RRNA una vez iniciado el PAMA y sustituir el embargo precautorio, ampliación de plazo en la importación temporal, si en reconocimiento aduanero se detecta mercancías excedentes o no declaradas plazo para rectificación y regularización con tasa arancel preferencial PROSEC, facilidad de retorno y sin multas, misma tasa en

---

<sup>401</sup> Cfr. Cuarta Modificación a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2011 (29 de julio de 2011), DOF, 15 de diciembre del 2011 y AGA, “Nuevo esquema de empresas certificadas (NEEC)”, [en línea], México, Dirección URL: [http://www.aduanas.gob.mx/aduana\\_mexico/2008/tramites/140\\_21436.html](http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/tramites/140_21436.html), [consulta: 1 de marzo de 2012].

caso de transformación o transferencia de mercancías de IMMEX a IMMEX y poder realizarlo con Regla octava entre otras.<sup>402</sup>

El 18 de enero de 2013 el SAT y CBP firmaron un Plan de Acción hacia un reconocimiento mutuo de los programas NEEC y *C-TPAT*, para facilitar los procesos de adhesión de empresas de ambos programas, pues una vez alcanzado el nivel de reconocimiento mutuo y cumplidos los requisitos correspondientes, a las empresas participantes en uno de los programas se les reconocería como participantes del otro. Y de esta manera impulsar un comercio más seguro y facilitar el cruce de mercancías en la frontera, pues sólo pueden proveer el más alto nivel de seguridad a través de la cooperación de todos los componentes que integran la cadena de logística: importadores, exportadores, productores, almacenistas, transportistas, consolidadores y agentes aduanales.<sup>403</sup>

A partir de la entrada en vigor del NEEC se han certificado 96 empresas y están en proceso de validación 178 solicitudes. Actualmente el NEEC certifica empresas manufactureras, maquiladoras, productoras, comercializadoras, tanto importadoras como exportadoras, y próximamente se incluirán transportistas y agentes aduanales. Más de 50% de las empresas que han solicitado su inscripción en el NEEC, han sido certificadas por *C-TPAT*.<sup>404</sup>

### **3.2. Arancel Preferencial**

El sector industrial mexicano se especializa en la maquila y la transformación, razón por la cual los programas de fomento “a la exportación” están dirigidos a apoyar la importación temporal, para la transformación y reexportación. No obstante, debido a la operación y los compromisos internacionales (TLCAN y OMC) existen programas que operan formalmente bajo importación definitiva

---

<sup>402</sup> Cuarta Modificación a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2011 (29 de julio de 2011), DOF, 15 de diciembre del 2011.

<sup>403</sup> AGA, *Firman SAT Y CBP plan de acción*, [en línea], México, 18 de enero de 2013, Dirección URL: [ftp://ftp2.sat.gob.mx/asistencia\\_servicio\\_ftp/publicaciones/boletines/com2013\\_001.pdf](ftp://ftp2.sat.gob.mx/asistencia_servicio_ftp/publicaciones/boletines/com2013_001.pdf), [consulta: 24 de enero de 2013].

<sup>404</sup> AGA, *Firman SAT Y CBP plan de acción*, *op. cit.*

aunque en la practica la operación sea realizada como importación temporal; para que esto sea atractivo en el proceso productivo éstas deben realizarse con un arancel a tasa preferencial.

### **3.2.1. Programas de Promoción Sectorial (PROSEC)**

Los programas de Promoción Sectorial (PROSEC) reconocen la importancia de la planta productiva mexicana en el mercado internacional “lo cual le ha permitido ubicarse como el décimo país exportador a nivel mundial, alcanzando niveles de exportación de ciento diez mil millones de dólares en 1997.”<sup>405</sup> Los PROSEC surgen ante la necesidad de cumplir con los acuerdos internacionales firmados por México como el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (OMC) que establece que los beneficios de exenciones arancelarias a la importación de maquinarias y equipos debían ser eliminados cuando estuvieran condicionados a la exportación, y el TLCAN, que preveía:

- a. a partir del 1 de enero de 2003 la mayoría de los productos originarios podían importarse libres de arancel, lo que representaba competencia;
- b. a partir del octavo año de vigencia, 1º de enero de 2001, la modificación de los mecanismos de importación temporal vigentes con el fin de evitar la distorsión de las preferencias, debía igualarse el tratamiento arancelario que México otorga a insumos y maquinarias no norteamericanas empleados para la producción de mercancías destinadas a los tres países que integran el mercado norteamericano;
- c. que la aplicación del Artículo 303 del TLCAN sobre las Restricciones a la devolución de aranceles aduaneros sobre productos exportados y a los programas de diferimiento de aranceles aduaneros.<sup>406</sup>

---

<sup>405</sup> Decreto que establece Diversos Programas De Promoción Sectorial, DOF, 14 de noviembre del 1998.

<sup>406</sup> Decreto que establece Diversos Programas De Promoción Sectorial, DOF, 14 de noviembre del 1998 y Decreto de promulgación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, artículo 303, DOF, 20 de Diciembre de 1993.

Lo cual generaba no sólo competencia para la industria nacional si no dificultades ante la proveeduría no norteamericana, la imposibilidad de cumplir con las reglas de origen TLCAN, y con ello una barrera a las exportaciones, por lo que surgen los PROSEC para apoyar la competitividad de la industria mexicana, cumplir con los acuerdos firmados y mantener atractivas las exportaciones a EE.UU.

Para los fines de este trabajo los PROSEC se dividen en dos etapas:

- I. PROSEC 1ª Fase: que van desde su suplicación en 1998 al 2002; y
- II. PROSEC 2ª Fase: que va de su publicación en 2002 al 2011.

### **3.2.1.1. PROSEC. 1ª fase**

El Decreto que establece diversos Programas de Promoción Sectorial se publicó el 14 de noviembre de 1998, establece como beneficiarios a *productores*, es decir, personas morales establecidas en el país productoras de bienes (art. 2), para importar de manera definitiva bienes (art. 4) con aranceles a tasas preferenciales (art. 5) que oscilaban entre Ex<sup>407</sup> y 5% *ad-valorem* siempre que se utilizaran en actividades concernientes al sector.

Se establecen dos programas:

- I. De la Industria Eléctrica, y
- II. De la Industria Electrónica.

El PROSEC establece como requisito para solicitar un programa tener una relación de las mercancías que se producían y los bienes importados, si era el caso las partes nacionales que se integrarían a la mercancía; una vez aprobado, informar anualmente sus operaciones realizadas al amparo del programa.<sup>408</sup>

La vigencia del programa era indefinida, entre las causas de cancelación encontramos incumplir con las disposiciones del decreto, con las condiciones bajo las que se les otorgó el programa, si el productor no presentaba tres o más declaraciones de pagos provisionales o la declaración del ejercicio fiscal de ISR,

---

<sup>407</sup> En la tarifa se denomina Exento de arancel a pagar.

<sup>408</sup> Decreto que establece Diversos Programas De Promoción Sectorial, DOF, 14 de noviembre del 1998.

IVA e Impuesto al Activo (IA). Los bienes importados al amparo del PROSEC no podían destinarse a otro propósito o ser enajenados o cedidos y en su artículo Único Transitorio establecía su entrada en vigor el 1º de noviembre del 2000.<sup>409</sup>

Sin embargo, este decreto nunca entro en vigor debido a que el 9 de mayo del 2000 se publico en el DOF el Decreto que establece diversos Programas de Promoción Sectorial. Éste establece los siguientes programas:

- I. De la Industria Eléctrica;
- II. De la Industria Electrónica;
- III. De la Industria del Mueble;
- IV. De la Industria del Juguete y Juegos de Recreo;
- 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, y
- X. De las Industrias Diversas.<sup>410</sup>

Los aranceles eran a tasas Ex, 2.5 y 5% *ad-valorem*; mantiene del PROSEC de 1998 la figura de productor, los requisitos, obligaciones, causas de cancelación y la renovación automática. Por medio del artículo segundo transitorio se abrogaba en decreto del 14 de noviembre de 1998; la entrada en vigor del mismo era el 1º de enero del año 2001, sin embargo, las empresas con IME y PITEX podían aplicar el arancel establecido a partir del 1º de noviembre de 2000.<sup>411</sup>

El 30 de octubre de 2000 se publica el decreto que reforma al diverso por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, establece la figura de *Productor directo* a la persona moral que manufactura las mercancías del art. 4, a partir de, entre otros, bienes del art. 5; y *Productor indirecto* al que somete a un proceso de manufactura los bienes del art. 5 para la elaboración de las

---

<sup>409</sup> Decreto que establece Diversos Programas De Promoción Sectorial, DOF, 14 de noviembre del 1998.

<sup>410</sup> Decreto que establece Diversos Programas De Promoción Sectorial, DOF, 9 de mayo del 2000.

<sup>411</sup> Decreto que establece Diversos Programas De Promoción Sectorial, DOF, 9 de mayo del 2000.

mercancías del art. 4 o proveer a los productores directos. Modifica el programa IV. De la Industria del Juguete y Juegos de Recreo a De la Industria del Juguete, Juegos de Recreo y Artículos Deportivos; crea los programas:

- 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, y
- XX. De la Industria Textil y de la Confección.<sup>412</sup>

Se importaba con aranceles a tasas Ex, 3, 5 y 7% *ad-valorem*, se mantienen las obligaciones y las empresas IME y PITEX podían importar con estas tasas a partir del 20 de noviembre de 2000, y no en su entrada en vigor que quedaba establecida el 1 de noviembre de 2000. Esto debido a que una empresa IME o PITEX podía ser a su vez y/o complementarse con PROSEC.<sup>413</sup>

El 31 de diciembre de 2000 se publica en el DOF el Decreto que establece diversos Programas de Promoción Sectorial.

A los programas existentes (I-XX) se agregan los siguientes:

- XXI. De la Industria de Chocolates, Dulces y Similares, y
- XXII. De la Industria del Café.<sup>414</sup>

---

<sup>412</sup> Decreto que reforma al diverso por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, DOF, 30 de octubre del 2000.

<sup>413</sup> Decreto que reforma al diverso por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, DOF, 30 de octubre del 2000.

<sup>414</sup> Decreto que establece diversos Programas De Promoción Sectorial, DOF, 31 de diciembre del 2000.

Los aranceles a pagar eran a tasas Ex, 2.5, 3, 5, 7, 10% *ad-valorem*<sup>415</sup>. Se mantienen las causas de cancelación, obligaciones y causas de suspensión temporal. Éste entra en vigor el 1 de enero del 2001 y abroga al Decreto del 9 de mayo y reformado el 30 de octubre de 2000, mantiene la aplicación anticipada a empresas IME y PITEX al 20 de noviembre de 2000.<sup>416</sup>

El PROSEC se reforma el 1º de marzo de 2001 por medio del Decreto que modifica al diverso por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, pero sólo modifica algunas fracciones y aranceles a pagar, éste entró en vigor el 1º y 31 de marzo de 2001.<sup>417</sup> Esto constituye la primera fase de PROSEC.

### **3.2.1.2. PROSEC. 2ª fase**

La 2ª fase se inicia el 2 de agosto del 2002 con el Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, a consecuencia de las modificaciones a la nomenclatura del Sistema Armonizado, por lo que se toma la decisión de publicar un “nuevo” programa; retoma la importancia del sector productivo mexicano, el impacto de la aplicación del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC y del TLCAN; se mantienen los programas:

- 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;

---

<sup>415</sup> Con excepción de la fracción 8540.11.05.

<sup>416</sup> Decreto que establece diversos Programas De Promoción Sectorial, DOF, 31 de diciembre del 2000.

<sup>417</sup> Decreto que modifica al diverso por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, DOF 1º de marzo de 2001.

- 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 y de Autopartes;
- 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.<sup>418</sup>

Asimismo mantiene las figuras de:

- a) *Productores*: a las personas morales establecidas en el país productoras de bienes que operen bajo el decreto;
- b) *Productor directo*: a la persona moral que manufactura las mercancías del art. 4, a partir, entre otros, de los bienes del art. 5 del mismo según corresponda al sector;
- c) *Productor indirecto*: a la persona moral que somete a un proceso industrial los bienes del art. 5, transformándolos en bienes distintos, para proveerlos a los productores directos, a los sectores que corresponda.<sup>419</sup>

Las importaciones definitivas se realizaban con aranceles a tasas preferenciales entre Ex, 2.5, 3, 5 y 7% *ad-valorem*.<sup>420</sup>

---

<sup>418</sup> Decreto que establece diversos Programas de Promoción Sectorial publicado en el DOF el 2 de agosto del 2002.

<sup>419</sup> Decreto que establece diversos Programas de Promoción Sectorial publicado en el DOF el 2 de agosto del 2002.

<sup>420</sup> Decreto que establece diversos Programas de Promoción Sectorial publicado en el DOF el 2 de agosto del 2002.

El 4 de septiembre de 2002 se publica el Decreto que establece diversos aranceles para la competitividad de la industria electrónica y la economía de alta tecnología. Por la importancia de dicho sector en la industria mexicana y los esquemas de liberalización de estos sectores a nivel mundial como el Acuerdo Internacional sobre Tecnología de Información (Information Technology Agreement), ITA por sus siglas en inglés, que establece dentro del marco de la OMC el compromiso de desgravación de insumos, componentes y bienes finales para esos sectores; y ante la creciente competitividad en el sector electrónico, es por ello que como una forma de evitar desventajas a algunos sectores que podrían verse afectados con una desgravación generalizada de insumos y componentes para el sector, es incorporándolos a los Programas de Promoción Sectorial.<sup>421</sup>

Por medio de éste se crean y modifican los aranceles de la LIGIE en 292 fracciones, quedan con tasa Ex 282 de las 284 correspondiente al Sector de la industria electrónica, dichas reformas entraron en vigor 180 días naturales posteriores a la fecha de su publicación y según la codificación de las mismas el 1 de enero de 2003 y el 1 de enero de 2004.<sup>422</sup>

A los PROSEC se agregaron:

XXIII. De la Industria Alimentaria: el 27 de diciembre de 2007<sup>423</sup>; y

XXIV. De la Industria de Fertilizantes: el 27 de mayo de 2008.<sup>424</sup>

Las reformas consecutivas se dieron en los siguientes sentidos:

Primero, para agregar fracciones a los programas en las reformas del 31 de diciembre de 2002.<sup>425</sup> Segundo, para actualizar las fracciones de los programas en

---

<sup>421</sup> Decreto que establece diversos aranceles para la competitividad de la industria electrónica y la economía de alta tecnología, DOF, 4 de septiembre de 2002.

<sup>422</sup> Decreto que establece diversos aranceles para la competitividad de la industria electrónica y la economía de alta tecnología, DOF, 4 de septiembre de 2002.

<sup>423</sup> Decreto por el que se modifican diversos aranceles de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, del Decreto por el que se establecen diversos programas de promoción sectorial y los diversos que establecen la tasa aplicable para el 2007 del Impuesto General de Importación para las mercancías originarias de algunos países con los que México ha celebrado tratados y acuerdos comerciales, DOF, 27 de diciembre de 2007.

<sup>424</sup> Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación y el Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, DOF, 27 de mayo de 2008.

las reformas del 10 de julio de 2003<sup>426</sup>, del 20 de enero de 2006<sup>427</sup> y 28 de noviembre de 2006<sup>428</sup>. Tercero, para ampliar los beneficios de la industria electrónica la reforma del 31 de diciembre de 2003.<sup>429</sup> Cuarto, para actualizar fracciones a consecuencia de modificaciones a la TIGIE la reforma del 23 de marzo de 2004<sup>430</sup> y del 9 de febrero de 2010<sup>431</sup>.

Quinto, para eliminación de fracciones de los programas por modificaciones en la TIGIE las reformas del 2 de diciembre de 2004<sup>432</sup>, del 27 de diciembre de 2007<sup>433</sup>, del 4 de marzo de 2008<sup>434</sup>, del 27 de mayo de 2008<sup>435</sup> y del 23 de septiembre de 2010<sup>436</sup>, 5 de septiembre de 2012<sup>437</sup> y 29 de noviembre de 2012.<sup>438</sup>

---

<sup>425</sup> Decreto que modifica al diverso por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, DOF, 31 de diciembre de 2002.

<sup>426</sup> Decreto que modifica al diverso por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, DOF, 10 de julio de 2003.

<sup>427</sup> Decreto que modifica al diverso por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, DOF, 20 de enero de 2006.

<sup>428</sup> Decreto que modifica al diverso por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, DOF, 28 de noviembre de 2006.

<sup>429</sup> Decreto que modifica al diverso por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, DOF, 31 de diciembre de 2003.

<sup>430</sup> Decreto que modifica al diverso por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, DOF, 23 de marzo de 2004.

<sup>431</sup> Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, y el Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, DOF, 9 de febrero de 2010.

<sup>432</sup> Decreto que modifica al diverso por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, DOF, 2 de diciembre de 2004.

<sup>433</sup> Decreto por el que se modifican diversos aranceles de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, del Decreto por el que se establecen diversos programas de promoción sectorial y los diversos que establecen la tasa aplicable para el 2007 del Impuesto General de Importación para las mercancías originarias de algunos países con los que México ha celebrado tratados y acuerdos comerciales, DOF, 27 de diciembre de 2007.

<sup>434</sup> Decreto que modifica al diverso por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, DOF, 4 de marzo de 2008.

<sup>435</sup> Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación y el Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, DOF, 27 de mayo de 2008.

<sup>436</sup> Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, el Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, así como los diversos que establecen el Impuesto General de Importación para la Región Fronteriza y la Franja Fronteriza Norte, la tasa o preferencia arancelaria aplicable, respecto del Impuesto General de Importación para las mercancías originarias de algunos países con los que México ha celebrado acuerdos comerciales, DOF, 23 de septiembre de 2010.

<sup>437</sup> Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación y el Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, DOF, 5 de septiembre de 2012.

<sup>438</sup> Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación y el Decreto por el que se establecen diversos programas de promoción sectorial, DOF, 29 de noviembre de 2012.

Sexto, ante la necesidad de reducir aranceles a ciertas fracciones la reforma del 28 de diciembre de 2004.<sup>439</sup> Séptimo, para actualizar tasas aplicables, debido a modificaciones en la TIGIE Decreto por el que se modifican diversos aranceles de la TIGIE, del Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, de los diversos por los que se establece el esquema de importación a la Franja Fronteriza Norte y Región Fronteriza y se reforman y adicionan los diversos que establecen la Tasa Aplicable para el 2004, 2006 y 2007 del Impuesto General de Importación para las mercancías originarias de algunos países con los que México ha celebrado Tratados y Acuerdos Comerciales en las reformas del 3 de enero de 2005<sup>440</sup>, 17 de marzo de 2005<sup>441</sup>, 7 de diciembre de 2005<sup>442</sup>, 5 de septiembre de 2006<sup>443</sup>, 27 de noviembre de 2006<sup>444</sup>, 30 de junio de 2007<sup>445</sup> y del 16 de diciembre de 2009.<sup>446</sup>

---

<sup>439</sup> Decreto que modifica al diverso por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, DOF, 28 de diciembre de 2004.

<sup>440</sup> Decreto por el que se modifican diversos aranceles de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, del Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, de los diversos por los que se establece el esquema de importación a la Franja Fronteriza Norte y Región Fronteriza y se reforman y adicionan los diversos que establecen la Tasa Aplicable para el 2005 del Impuesto General de Importación para las mercancías originarias de algunos países con los que México ha celebrado Tratados y Acuerdos Comerciales, DOF, 3 de enero de 2005.

<sup>441</sup> Decreto por el que se modifican diversos aranceles de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, del Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, de los diversos por los que se establece el esquema de importación a la Franja Fronteriza Norte y Región Fronteriza y se reforman y adicionan los diversos que establecen la Tasa Aplicable para el 2005 del Impuesto General de Importación para las mercancías originarias de algunos países con los que México ha celebrado Tratados y Acuerdos Comerciales, DOF, 17 de marzo de 2005.

<sup>442</sup> Decreto por el que se modifican diversos aranceles de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, del Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, de los diversos por los que se establece el esquema de importación a la Franja Fronteriza Norte y Región Fronteriza y se reforman y adicionan los diversos que establecen la Tasa Aplicable para el 2005 del Impuesto General de Importación para las mercancías originarias de algunos países con los que México ha celebrado Tratados y Acuerdos Comerciales, DOF, 7 de diciembre de 2005.

<sup>443</sup> Decreto por el que se modifican diversos aranceles de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, del Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, de los diversos por los que se establece el esquema de importación a la Franja Fronteriza Norte y Región Fronteriza y se reforman y adicionan los diversos que establecen la Tasa Aplicable para el 2005 del Impuesto General de Importación para las mercancías originarias de algunos países con los que México ha celebrado Tratados y Acuerdos Comerciales, DOF, 5 de septiembre de 2006.

<sup>444</sup> Decreto por el que se modifican diversos aranceles de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, del Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, de los diversos por los que se establece el esquema de

Octavo, debido al decreto por el que se modifican diversos aranceles de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, del Decreto por el que se establecen diversos programas de promoción sectorial y se reforman y adicionan los diversos que establecen la Tasa Aplicable para el 2005 del Impuesto General de Importación para las mercancías originarias de algunos países con los que México ha celebrado tratados y acuerdos comerciales, como Comunidad Europea, los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua en la reforma del 7 de septiembre de 2005.<sup>447</sup>

Noveno, por que debido a que a partir del 1 de enero de 2010, ciertas fracciones arancelarias contenidas en el Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial están totalmente libres de arancel en la TIGIE, por lo que se hace necesario ajustar dicho instrumento para eliminar de los diferentes programas las fracciones que están exentas del pago de arancel, a fin de que tengan un tratamiento mucho más favorable en la Tarifa que en este esquema de excepción en la reforma del 26 de diciembre de 2011.<sup>448</sup>

Decimo, debido al establecimiento de un arancel-cupo aplicable a fracciones establecidas, siempre que el importador cumpla con los lineamientos

---

importación a la Franja Fronteriza Norte y Región Fronteriza y se reforman y adicionan los diversos que establecen la Tasa Aplicable para el 2005 del Impuesto General de Importación para las mercancías originarias de algunos países con los que México ha celebrado Tratados y Acuerdos Comerciales, DOF, 27 de noviembre de 2006.

<sup>445</sup> Decreto por el que se modifican diversos aranceles de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, del Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial y de los diversos por los que se establece el esquema de importación a la Franja Fronteriza Norte y Región Fronteriza, DOF, 30 de junio de 2007.

<sup>446</sup> Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, el Decreto por el que establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, así como los diversos que establecen el Impuesto General de Importación para la región fronteriza norte y la Tasa aplicable del Impuesto General de Importación para las mercancías originarias de algunos países con los que México ha celebrado tratados y acuerdos comerciales, DOF, 16 de diciembre de 2009.

<sup>447</sup> Decreto por el que se modifican diversos aranceles de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, del Decreto por el que se establecen diversos programas de promoción sectorial y se reforman y adicionan los diversos que establecen la Tasa Aplicable para el 2005 del Impuesto General de Importación para las mercancías originarias de algunos países con los que México ha celebrado tratados y acuerdos comerciales, DOF, 7 de septiembre de 2005.

<sup>448</sup> Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, y el Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, DOF, 26 de diciembre de 2011.

que expida la Secretaría de Economía y cuente con un certificado de cupo expedido por la misma, arancel que concluirá su vigencia el 31 de diciembre de 2014.<sup>449</sup>

Lo cual hace un total de 26 reformas a los PROSEC desde su publicación el 2 de agosto de 2002. Para consultar el escalamiento de aranceles correspondiente por industria véase Anexo I de este trabajo.

### **3.2.2. Regla Octava**

De manera complementaria a los PROSEC, el mecanismo con fundamento en la Regla Octava complementaria del art. 2º de la LIGIE, establece que con previa autorización de la SE:

a) Se consideran como artículos completos o terminados, aunque no tengan las características esenciales de los mismos, las mercancías que se importen en una o varias remesas o por una o varias aduanas, por empresas que cuenten con registro de empresa fabricante, aprobado por la SE, también podrán importarse al amparo de la fracción designada específicamente para ello los insumos, materiales, partes y componentes de aquellos artículos que se fabriquen o se ensamblen en México por empresas que cuenten con registro de empresa fabricante aprobado por la SE.

b) Podrán importarse en una o más remesas, por una o varias aduanas, los artículos desmontados o que no hayan sido montados que correspondan a artículos completos o terminados o considerados como tales.<sup>450</sup>

Los bienes que se importen al amparo de esta Regla deberán exclusivamente utilizarse para cumplir con la fabricación, ya sea para ampliar una planta industrial, reponer equipo o integrar un artículo fabricado o ensamblado en México.<sup>451</sup>

---

<sup>449</sup> Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación y el Decreto por el que se establecen diversos programas de promoción sectorial, DOF, 29 de noviembre de 2012.

<sup>450</sup> Regla Octava Complementaria, Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, DOF, 18 de junio de 2007.

### **3.3. Devolución de Impuestos**

Los programas clasificados en la categoría de devolución de impuestos son:

- a) Draw Back
- b) Cuenta Aduanera

#### **3.3.1. Devolución de Impuestos de importación a los Exportadores (Draw Back)**

El mecanismo de Devolución de Impuestos de importación a los exportadores fue publicado por primera vez el 24 de abril de 1985<sup>452</sup>, como compromiso a la práctica de devolver los impuestos de importación que se hubieran pagado por las insumos de origen extranjero, incorporados a los productos que se elaboraban y exportaban. Éste define a los insumos como “las materias primas, partes y componentes, empaques y envases, combustibles, lubricantes y otros materiales.”<sup>453</sup> Se trata de un mecanismo a través del cual al realizar la importación definitiva, el importador cubre el IGI, el cual tras la exportación se puede solicitar la devolución de éste.

Se reforma en 1987, entre las modificaciones destacan la diferencia entre exportadores directos e indirectos, a éstos últimos los define como proveedor inmediato de insumos a EME y ECEX, señala que la importación debía ser dentro del año anterior a que se presentara la solicitud de devolución y amplía la fecha para la presentación de la solicitud de 40 a 60 días posteriores a la exportación.<sup>454</sup>

El 11 de mayo de 1995 surge el Decreto que establece la Devolución de impuestos de importación a los exportadores también conocido como Draw Back, este mecanismo fiscal estaba previsto en el Decreto<sup>455</sup> del 24 de abril de 1985 y

---

<sup>451</sup> Regla Octava Complementaria, Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, DOF, 18 de junio de 2007.

<sup>452</sup> Cuyo antecedente es el Programa de Derechos de Importación de Mercancías para Exportación (DIMEX).

<sup>453</sup> Devolución de Impuestos de importación a los exportadores, DOF, 24 de abril de 1985.

<sup>454</sup> Decreto por el que se reforma y adiciona el diverso que establece la devolución de impuestos de importación a los exportadores, DOF, 29 de julio de 1987.

<sup>455</sup> Decreto que establece la Devolución de Impuestos de Importación a los Exportadores.

29 de julio de 1987; éste establece la devolución del arancel causado por la importación de insumos bajo dos supuestos:

- 1) incorporados a mercancías de exportación, o bien
- 2) de mercancías que se retornen al extranjero en el mismo estado.<sup>456</sup>

El Draw Back establece que exportadores directos son los productores que exporten mercancías, e indirectos los proveedores de insumos -materias primas, partes y componentes, empaques, envases, combustibles, lubricantes y otros materiales-, que se incorporen a productos exportados por empresas IME, PITEX y ECEX. Para solicitar su devolución, se debía presentar en los 12 meses siguientes a la importación y no más de 90 días hábiles de la exportación.<sup>457</sup>

La última reforma se realizó el 29 de diciembre de 2000, en la que desaparece la diferencia de exportadores directos e indirectos, en cuanto a la devolución, previo a esta reforma eran aplicables a insumos incorporados a mercancías de exportación o que retornaran al extranjero en el mismo estado, y en éste la devolución es aplicable a la importación de:

- a. insumos originarios del TLCAN<sup>458</sup> que fueran incorporados a bienes exportados a países de éste;<sup>459</sup>
- b. insumos que fueran incorporados a bienes exportados a países distintos a TLCAN<sup>460</sup>, mercancías que fueran exportadas a países TLCAN en la misma condición<sup>461</sup> en que se hayan importado, y

---

<sup>456</sup> Decreto que establece la Devolución de impuestos de importación a los exportadores, DOF, 11 de mayo de 1995.

<sup>457</sup> Decreto que establece la Devolución de impuestos de importación a los exportadores, DOF, 11 de mayo de 1995.

<sup>458</sup> El origen de insumos se determina conforme el Capítulo IV (Reglas de Origen) de TLCAN.

<sup>459</sup> Esto siempre que los exportadores transfieran los insumos a mercancías importadas definitivamente o incorporen dichos insumos a una empresa que cuenta con programas IME o PITEX, y si se incorporan insumos originarios y no originarios la devolución aplica únicamente a insumos originarios.

<sup>460</sup> Siempre que se transfieran los insumos o mercancías importada definitivamente o transfieran productos que incorporen dichos insumos a una empresa que contara con programa IME o PITEX - hoy IMMEX-, por la proporción en que dichos insumos o productos se exporten a países distintos a EE.UU. o Canadá siempre que se respalden al exportación e importación temporal de las mismas.

<sup>461</sup> Se considera que una mercancía se exporta en la misma condición, cuando retorne en el mismo estados in haberse sometido a ningún proceso de elaboración, transformación, reparación o cuando se sujeta a operaciones que no alteran materialmente las características de la mercancías tales como operaciones de carga, descarga, recarga, cualquier movimiento necesario para

mercancías procedentes de países TLCAN que sólo hayan sido sometidas a procesos de reparación o alteración y posteriormente exportadas a dichos países en los términos del art. 307 de TLCAN.

- c. En exportaciones definitivas de bienes a países TLCAN en que se hayan incorporado insumos no originarios TLCAN en importaciones definitivas.<sup>462</sup>

En cuanto a la devolución, cuando los insumos o mercancías transferidas incorporan insumos originarios y no originarios, sólo procederá la devolución de los insumos originarios, la cual se determina considerando el valor de las mercancías o insumos incorporados al producto exportado. Asimismo, ésta se hará siempre que fuera menor al IGI pagado por la importación definitiva de los insumos a territorio nacional, de los insumos incorporados o al impuesto pagado por la importación en EE.UU. o Canadá, por lo que, para que proceda la devolución deben presentarse los certificados de origen TLCAN, pedimentos de importación y exportación, comprobante del monto del impuesto pagado y hacerlo en los noventa días siguientes a la exportación y doce meses de la importación.<sup>463</sup>

En el caso de mercancías por las que se obtuviera la devolución del IGI que fueran posteriormente devueltas al exportador, se deberá reintegrar a la SHCP, en un plazo no mayor de 15 días hábiles a partir de la fecha de devolución de dichas mercancías, el IGI que se le hubiera devuelto, en caso contrario, se deberá pagar dicha cantidad con actualización y recargos.<sup>464</sup> El Draw Back al funcionar para importaciones temporales, aunque de manera formal fueran importaciones definitivas, es un incentivo a las exportaciones. Este decreto que continua vigente.

---

mantenerla en buena condición, o transportarla, así como procesos tales como la simple dilución en agua o en otra sustancia; la limpieza, incluyendo la remoción del óxido, grasa, pintura y otros recubrimientos; la aplicación de conservadores, incluyendo lubricantes, encapsulación protectora o pintura para conservación, el ajuste, limitado a corte, el acondicionamiento en dosis, o empaçado, reempaçado, embalado o reembalado; la prueba, marcado, etiquetado, clasificación y mezcla.

<sup>462</sup> Decreto por el que se reforma al diverso por el que se establece la devolución de impuestos de importación a los exportadores, DOF, 29 de diciembre de 2000.

<sup>463</sup> Decreto por el que se reforma al diverso por el que se establece la devolución de impuestos de importación a los exportadores, DOF, 29 de diciembre de 2000.

<sup>464</sup> Decreto por el que se reforma al diverso por el que se establece la devolución de impuestos de importación a los exportadores, DOF el 29 de diciembre de 2000.

### 3.3.2. Cuenta Aduanera

El segundo mecanismo de fomento a las exportaciones a través de la devolución de impuestos, es la Cuenta Aduanera de Garantía<sup>465</sup>, la cual funciona con base en los artículos 84-A, 86, 86-A de la Ley Aduanera y las reglas 1.6.25, 1.6.26, 1.6.27, 1.6.28, 1.6.29, 1.6.30 y 1.6.31. de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior (SHCP).

Las cuentas aduaneras de garantía sirven para garantizar mediante depósitos en las instituciones del sistema financiero autorizados por el SAT, el pago de las contribuciones como el IGI, IVA y si era el caso cuotas compensatorias, así como garantizar en caso de embargo precautorio y demás causados por operaciones de comercio exterior. Las mercancías importadas de manera definitiva deben reexportarse en un plazo menor a 1 año, en cuyo caso se devuelven los impuestos pagados más los rendimientos que se generen.<sup>466</sup>

Las instituciones autorizadas para operar las cuentas aduaneras son:

- I. BBVA Bancomer, S.A.
- II. Banco Nacional de México, S.A.
- III. HSBC México, S.A.
- IV. Bursamex, S.A. de C.V.
- V. Operadora de Bolsa, S.A. de C.V.
- VI. Vector Casa de Bolsa, S.A. de C.V.

El programa de Cuenta Aduanera de Garantía permanece vigente.

Los programas Draw Back y Cuenta Aduanera de Garantía fortalecen la estrategia de atraer y estimular la práctica de las importaciones temporales, pese a que en lo formal se trate de importaciones definitivas, y a consecuencia de ello promover las actividades de la maquila, la transformación y el ensambaje y su posterior exportación, es así como se llega a la profundización y la especialización en estas actividades.

---

<sup>465</sup> Bancomext, *op. cit.*, p. 261.

<sup>466</sup> Artículos 84-A, 86 y 86-A, 154 de la Ley Aduanera.

<b>Cuadro 3.1</b>				
<b>Matriz de los principales Programas de Fomento adyacentes al IMMEX</b>				
<b>Tipo de programa<sup>467</sup></b>	<b>Programa</b>	<b>Publicación</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Beneficios</b>
Facilidades administrativas	Empresas Certificadas	8 de octubre de 2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dar beneficios a empresas confiables</li> <li>• De gran importancia en las exportaciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilidades administrativas</li> <li>• Disminución en multas</li> <li>• Devolución inmediata de impuestos</li> </ul>
	NEEC	15 de diciembre de 2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dar beneficios a empresas confiables</li> <li>• De gran importancia en las exportaciones</li> <li>• Generación de empleo</li> <li>• Control sobre su administración</li> <li>• Resalta el papel de la seguridad en la cadena de suministros</li> <li>• Confiabilidad en 3 aspectos: fiscal, aduanero y seguridad en todos sus procesos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilidades administrativas</li> <li>• Facilidades aduaneras</li> <li>• Simplificación de trámites</li> <li>• Carriles exclusivos</li> <li>• Despachos simplificados</li> <li>• Padrones sectoriales</li> <li>• Fracciones</li> <li>• Facilidades de importación</li> <li>• Simplificación en la presentación de informes, considerar desechos materiales rechazados</li> </ul>
Devolución de impuestos	Draw Back	11 de mayo de 1995	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dar cumplimiento a la práctica de devolver los impuestos de importación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Devolución del impuesto de importación pagados por insumos extranjeros e incorporados a productos de exportación originarios TLCAN</li> </ul>
	Cuenta Aduanera	15 de junio de 1993	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar mediante deposito en instituciones del sistema financiero el pago de contribuciones de IGI, IVA, Cuotas Compensatorias, embargo precautorios y demás causados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Devolución de las contribuciones pagadas en la importación más rendimientos generados</li> </ul>
Aranceles preferenciales	PROSEC	14 de noviembre de 1998 2 de agosto de 2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconocer la importancia de la planta productiva en el mercado internacional</li> <li>• Dar beneficios a productores mexicanos</li> <li>• Dar impulso a sectores estratégicos</li> <li>• Salida para dar cumplimiento a los acuerdos internacionales como el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de OMC, contra las exenciones fiscales para fomentar la exportación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beneficios a productores nacionales de sectores estratégicos por medio de la importación definitiva de determinados bienes por sector con arancel a tasa preferencial que van de Ex, 0 a 7%</li> </ul>
	Regla 8ava.	31 de marzo de 2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Simplificación aduanera para complementar a los PROSEC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Importar con fracciones especiales</li> <li>• Facilidades en la importación de insumos y maquinaria</li> <li>• Menos trámites</li> </ul>

Fuente: Cuadro de elaboración propia

<sup>467</sup> Clasificación para el desarrollo de este trabajo.

En el cuadro 3.1, podemos observar los principales programas de fomento a la exportación, complementarios a IMMEX, el surgimiento, su clasificación y los principales beneficios que estos otorgan.

### **3.4. Otros programas**

En esta quinta clasificación se agrupan diversos planes y programas de fomento a la exportación; programas que hoy en día ya no son vigentes, que son considerados antecedentes de los existentes, o bien, que programas y planes que fueron abrogados, fusionados o absorbidos por algún otro programa. No obstante es pertinente realizar la revisión de éstos por su importancia en los sectores maquilador y manufacturero.

Los programas que revisaremos a continuación son:

- 1) Programa de Fomento Integral a las Exportaciones (PROFIEEX)
- 2) Certificados de Promoción Fiscal (CEDIS)
- 3) Sistema Mexicano de Promoción Externa (SIMPEX)
- 4) Decreto que promueve la creación de empresas comercializadoras de insumos para la industria maquiladora de exportación
- 5) Decreto que establece el Programa de Importación Temporal para Servicios Integrados a la exportación
- 6) Acuerdo por el que se establecen requisitos específicos para la importación temporal de mercancías para fomentar las exportaciones
- 7) Acuerdo por el que se determinan las actividades que pueden realizar las empresas maquiladoras de servicio
- 8) Acuerdo por el que se establecen requisitos específicos para la importación temporal de mercancías
- 9) Decreto por el que se otorgan facilidades administrativas en Materia Aduanera y de Comercio Exterior
- 10) Planes o programas sexenales de relevancia.

## 1) Programa de Fomento Integral a las Exportaciones (PROFIEX)

El Programa de Fomento Integral a las Exportaciones (PROFIEX) surge en el marco de la XI Reunión de Gabinete de Comercio Exterior el 22 de noviembre de 1984, es parte de las medidas anunciadas el 8 de abril de 1985 (no publicado en DOF) para reorientar al empresariado nacional a los mercados externos.<sup>468</sup> A través del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1983-1988 y el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PRONACIFE) 1984-1988. Es la formulación de un:

*Subprograma de fomento a las exportaciones, con base en el PRONACIFE el cual aglutine los instrumentos disponibles en un todo coherente y sistemático y donde quede de manifiesto la voluntad decidida del gobierno para fomentar las exportaciones, modificando actitudes en todos los sectores y en todos los niveles.*<sup>469</sup>

Sus objetivos son que por medio de incluir diversos programas de fomento y financiamiento al sector industrial, eliminar la rigidez económica del ISI, racionalizar gradualmente la protección, con la eliminación de los permisos previos y la reestructuración arancelaria; utilizar de manera coordinada y ágil las políticas macroeconómicas, sectoriales y de promoción; reestructurar los aparatos productivos para competir en el mercado internacional tras la crisis de la deuda, eliminar el sesgo antiexportador, cumplir las expectativas de crecimiento de las exportaciones del PRONACIFE. Con una estrategia sustentada en la coordinación de instrumentos y políticas; la concertación de metas, acciones y apoyos.<sup>470</sup> Para el cumplimiento de sus objetivos, se agrupan las acciones en los siguientes ejes:

- a) Fomento a la producción
- b) Apoyos institucionales
- c) Promoción
- d) Apoyos financieros

---

<sup>468</sup> Jorge Witker, "El Programa de Fomento Integral de las Exportaciones", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año XVIII, Núm. 54, México, IJ-UNAM, Sep.-dic. 1985, p. 1087.

<sup>469</sup> SECOFI, Programa de Fomento Integral a las Exportaciones, SECOFI, México, 1985.

<sup>470</sup> SECOFI, Programa de Fomento Integral a las Exportaciones, SECOFI, México, 1985.

- e) Formas no convencionales de comercio exterior
- f) Simplificación y desconcentración administrativa
- g) Negociaciones comerciales
- h) Infraestructura

Así como metas relacionadas a

- i ) Franjas fronterizas y zonas libres
- ii) Industria maquiladora

### **a) Fomento a la producción**

El primer eje de acción es la adopción de medidas para aumentar la producción, fomentar las exportaciones, la fabricación de productos que sustituyeran las importaciones, a través del fomento y apoyo a la inversión y, apoyo gubernamental a través de la banca de fomento, Fondo Nacional de Equipamiento Industrial (FONEI)<sup>471</sup> y BANCOMEXT; fomento a las exportaciones de bienes fabricados en el país, por medio del fomento y apoyo a las inversiones para aumentar la demanda interna sin afectar las exportaciones; profundizar en el análisis de localización de la empresa, materias primas, tamaño óptimo de la planta, mercado internacionales, precios de exportación, tecnologías disponibles y productores.<sup>472</sup>

Con base en ello, la promoción de programas y proyectos de exportación de los sectores privado y social y apoyo a la comunidad exportadora, la garantía de

---

<sup>471</sup>El FONEI se creó el 29 de octubre de 1971 para fomentar la producción de bienes industriales y de servicios. Fideicomiso de la Secretaría de Programación y Presupuesto administrado por el Banco de México, el 16 de octubre de 1984 se designó su administración a Nacional Financiera y al Fondo de Equipamiento Industrial dentro del Programa de Promoción y apoyo Financiero Integral de la Industria de Bienes de Capital. Sus objetivos eran financiar el equipamiento de nuevas plantas industriales y la ampliación, modernización o relocalización de las ya existentes; fomentar la producción de bienes Industriales y de servicio, principalmente a las actividades prioritarias, ubicadas en zonas prioritarias, para que sus productos contaran con posibilidades de colocarse en mercados extranjeros o sus objetivos principales fuesen prestar servicios para la generación de divisas. Los tipos de apoyo financiero que brindaba el FONEI eran:

- a) Créditos para capital de trabajo permanente: Avío, Permanente o Simple.
- b) Créditos para equipamiento, optimización de la capacidad instalada y control de la contaminación: Refaccionarios.
- c) Créditos para desarrollo tecnológico, estudios y asesorías: Simples.
- d) Créditos para articular la industria para la fabricación de bienes de capital: Avío o Simple.

<sup>472</sup> SECOFI, Programa de Fomento Integral a las Exportaciones, SECOFI, México, 1985.

apoyos del programa de fomento y localización industrial y demás del Programa de Financiamiento para el Desarrollo (PRONAFIDE).<sup>473</sup>

## **b) Apoyos institucionales**

El segundo eje fueron los apoyos institucionales, que se dividen en nueve figuras. Primera, el IMCE en conjunto con la Comisión Mixta Asesora de Política de Comercio Exterior (COMPEX) para la promoción de las exportaciones no petroleras, desarrollo de proyectos de exportación y apoyo en proyectos de simplificación administrativa. Segunda, desarrollo, fortalecimiento y consolidación de las ECEX<sup>474</sup>, permitía la asociación con empresas extranjeras y participar con capital de riesgo; apoyo de BANCOMEXT y del Fondo para el Financiamiento de Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX) para la preexportación, IVA a tasa cero en ventas e importaciones tanto de insumos como para comercialización, permisos abiertos, listas de productos susceptibles para operaciones de trueque y de intercambio compensando.<sup>475</sup>

Tercera, tratamiento fiscal a la exportación para ajustar las condiciones de competencia, por medio del costeo directo en productos de exportación, simplificación de gravámenes, deducción de ISR, agilizar la devolución de IVA y el aprovechamiento de los regímenes aduaneros para la importación temporal. Cuarta, establecimiento de precios internacionales para insumos de productos de exportación y exportación directa, insumos nacionales, importación temporal, reposición de inventarios y financiamiento a través de las cartas de crédito.<sup>476</sup>

Quinta, favorecer la importación temporal, en insumos para productos de exportación, libre de restricciones y exenta de impuestos al comercio exterior, con la creación de “programas de importación temporal para exportadores”, en maquinaria, equipo y herramientas, ampliar los plazos de permanencia, deducción de porcentajes de mermas y desperdicios, revisión de procedimientos aduanales,

---

<sup>473</sup> SECOFI, Programa de Fomento Integral a las Exportaciones, SECOFI, México, 1985.

<sup>474</sup> Véase 2.2.4.

<sup>475</sup> SECOFI, Programa de Fomento Integral a las Exportaciones, SECOFI, México, 1985.

<sup>476</sup> SECOFI, Programa de Fomento Integral a las Exportaciones, SECOFI, México, 1985.

agilizar y reducir el costo de las importaciones temporales. Sexta, devolución del impuesto al comercio exterior con actualizaciones para proteger a los exportadores de los efectos de la inflación y los costos financieros.<sup>477</sup>

Séptima, el Sistema de información del comercio exterior sustentado en la importancia de la información y sus beneficios para la instrumentación y desarrollo de programas integrales. Octava, estímulos a la investigación y venta en el extranjero de tecnología y servicios de ingeniería y construcción de origen mexicano; apoyo a las empresas para la realización de obras y prestación de servicios, licitaciones internacionales del IMCE en coordinación con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Novena, Inversión extranjera por medio de la promoción para fomentar la innovación tecnológica para crear y fortalecer los canales de comercialización.<sup>478</sup>

### **c) Promoción**

Tercero, promoción a los productos de empresas exportadoras y ECEX, apoyo directo por medio de proyectos y programas para incrementar las exportaciones, coinversiones e industria maquiladora y la integración de cadenas productivas.<sup>479</sup>

### **d) Apoyos financieros**

Con la idea que el financiamiento al comercio debía ser al aparato productivo para alcanzar la competitividad en los mercados internacionales, con énfasis en el sector agropecuario y manufacturero; se incrementó el capital de BANCOMEXT<sup>480</sup>, en conjunto con FOMEX en la promoción de productos y servicios mexicanos en las licitaciones internacionales, financiamiento y asesoría técnica en “ingeniería financiera”, programas de crédito al comprador extranjero como apoyo a las exportaciones, financiamiento a exportadores indirectos, apoyo a la pequeña y

---

<sup>477</sup> SECOFI, Programa de Fomento Integral a las Exportaciones, SECOFI, México, 1985.

<sup>478</sup> SECOFI, Programa de Fomento Integral a las Exportaciones, SECOFI, México, 1985.

<sup>479</sup> SECOFI, Programa de Fomento Integral a las Exportaciones, SECOFI, México, 1985.

<sup>480</sup> El capital social pasó de 1,200 millones a 20 mil millones de pesos y el capital pagado de 690 millones a 9 mil millones de pesos.

mediana empresa en proyectos de exportación, diversificación de mercados; con apoyo del Banco Mundial otorgar créditos para adquirir insumos para productos de exportación y, en conjunto con FONEI financiamiento para el equipamiento de plantas productivas y fortalecimiento de las relaciones financiero-comerciales con el exterior a fin de diversificar los mercados.<sup>481</sup>

#### **e) Formas no convencionales de comercio exterior**

En la búsqueda de compensar con transacciones el incremento de las exportaciones, a través de tres modos: a) la identificación de productos que se pueden compensar con exportaciones, a través de permitir la importación de bienes imprescindibles para la fabricación de productos de exportación y difícil colocación en mercados internacionales; b) intercambio compensado como mecanismo complementario; c) el trueque, exportar productos con inventarios considerables y de difícil colocación en mercados internacionales y en respuesta se permitiría la importación de ciertos bienes como forma de intercambio.<sup>482</sup>

#### **f) Simplificación y desconcentración administrativa**

Esto en diversos sentidos, primero, en el ámbito aduanero, menos requisitos y presentación de documentos, despacho a domicilio, modernización del sistema de despacho y homologación de horarios, para simplificar y fomentar las exportaciones; segundo, el depósito fiscal surgió con la modificación de la ley aduanera para la disminución de costos, obtención de financiamiento, devolución del IVA y generar mayor liquidez a las empresas; tercero, la simplificación de trámites a la exportación –permisos-; cuarto, Certificados de origen, simplificar y agilizar su proceso; quinto, control de cambios; y sexto, la desconcentración en las facultades de las delegaciones de SECOFI y demás dependencias para brindar atención a domicilio a los exportadores.<sup>483</sup>

---

<sup>481</sup> SECOFI, Programa de Fomento Integral a las Exportaciones, SECOFI, México, 1985.

<sup>482</sup> SECOFI, Programa de Fomento Integral a las Exportaciones, SECOFI, México, 1985.

<sup>483</sup> SECOFI, Programa de Fomento Integral a las Exportaciones, SECOFI, México, 1985.

### **g) Negociaciones comerciales**

Ante la necesidad de insertarse en los mercados internacionales, las acciones se plantearon en dos sentidos, uno bilateral, cuyos fines eran reducir desequilibrios comerciales y financieros, diversificación de mercados, fuentes de financiamiento, tecnología e inversiones, cooperación en materia científico-tecnológica y comercial, y principalmente buscar con EE.UU. fomento a las exportaciones a través de considerar la firma de un tratado bilateral.<sup>484</sup>

El otro a nivel regional, con América Latina, para la integración y cooperación, alcanzar acuerdos bilaterales, ampliar los beneficios de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)<sup>485</sup>, asimismo, ante la competencia entre EE.UU., Europa y Japón por los espacios industriales y mercados internacionales, lo que plantea la idea de reorientarse a estas regiones, a través del replanteamiento de los procesos de manufactura y así defender las exportaciones principalmente a EE.UU.<sup>486</sup>

Lo cual demuestra la intensión de orientar la producción de manufacturas para ser exportadas a EE,UU. y para fomentar dichas exportaciones la búsqueda de la firma de un acuerdo comercial con dicho país.

### **h) Infraestructura**

Se reconoce que para fomentar las exportaciones se debe ampliar la infraestructura, por lo que debían emprenderse acciones para mejorar el transporte de mercancías al exterior: carreteras, ferrocarriles y tráfico marítimo y en menor medida la aéreo.<sup>487</sup> Aunado a las acciones descritas anteriormente, se plantearon en este Programa Fomento Integral a las Exportaciones, acciones orientadas a las zonas fronterizas, producción de manufacturas y fomento a la industria maquiladora y manufacturera.

---

<sup>484</sup> SECOFI, Programa de Fomento Integral a las Exportaciones, SECOFI, México, 1985.

<sup>485</sup> La ALADI es un organismo internacional regional, creado el 12 de agosto de 1980 por el Tratado de Montevideo, en sustitución de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

<sup>486</sup> SECOFI, Programa de Fomento Integral a las Exportaciones, SECOFI, México, 1985.

<sup>487</sup> SECOFI, Programa de Fomento Integral a las Exportaciones, SECOFI, México, 1985.

### **i ) Franjas fronterizas y zonas libres**

Se reconoce su importancia en el desarrollo industrial a consecuencia de la cercanía con EE.UU. Por medio de integrar la producción regional con el resto del país y alcanzar un desarrollo integral, dar solución a los problemas regionales a través de la reducción de costos, impuestos y gastos financieros. Por medio de:

- a. fomento a la producción e industrialización, tanto a la exportación como la venta al mercado nacional, la inversión y empleo; a través de estímulos fiscales para la compra de maquinaria y equipo, a la pequeña industria y empresas prestadoras de servicio para estimular la exportación;
- b. promoción por medio de la revisión del Decreto de concurrencia a la frontera y zonas libres, del Decreto de Centros comerciales, para la agilización de trámites para empresas que importaran artículos para su venta a los establecimientos comerciales y de servicios, la celebración de ferias, muestras y exposiciones comerciales para impulsar y promover los productos nacionales y productos nacionales a la región;
- c. apoyos institucionales a través de inducir a las empresas a vender a precios internacionales, apoyos fiscales aduaneros, desconcentración y simplificación administrativa;
- d. productos financieros, por medio de financiamiento para la promoción de productos nacionales en la frontera, apoyos de NAFINSA, BANCOMEXT, FOMEX, desconcentración y agilización de créditos.<sup>488</sup>

### **ii) Industria maquiladora**

El ultimo pilar es el fomento a la Industria Maquiladora, ante la importancia que iba adquiriendo y el impulso que debía dársele para fomentar la producción industrial. Por lo que se planteó aprovechar sus ventajas competitivas, la promoción de las exportaciones y la generación de divisas, por medio de apoyos institucionales, devolución de impuestos, apoyo en la contratación y subcontratación, promoción

---

<sup>488</sup> SECOFI, Programa de Fomento Integral a las Exportaciones, SECOFI, México, 1985.

para orientarse a Europa, principalmente en maquinaria pesada y tecnología, construcción de parques industriales, promover las coinversiones, apoyos financieros, créditos, simplificación administrativa, mecanismos para que pudieran vender hasta 20% de su producción al mercado nacional, mejoras aduanales, presentación de documentos, plazos y permisos.<sup>489</sup>

Gran parte del fomento a la industria maquiladora y manufacturera se dio a raíz del cambio estructural y la apertura comercial, por la puesta en marcha de estrategias y acciones del PROFIEX, el impulso a las exportaciones, enfocar la producción en la manufactura, el ensamblaje y la industria de la transformación, la desregulación de la IED, estímulos fiscales, administrativos, entre otros. Además, con el PROFIEX se sentaron las bases para la importación temporal, devolución de impuestos, estímulos fiscales y facilidades administrativas.

## **2) Certificados de Promoción Fiscal**

Denominados Cheques de tesorería, antes llamados Certificados de Promoción Fiscal (CEPROFIS), son los certificados de promoción fiscal sin incentivos fiscales para promover la capacidad física instalada. Representan el instrumento mediante el cual se liquidan incentivos fiscales a las empresas con el fin de promover la ampliación de la capacidad instalada, la generación de empleos permanentes y el desarrollo de zonas geográficas consideradas de prioridad nacional.<sup>490</sup>

## **3) Sistema Mexicano de Promoción Externa (SIMPEX)**

Es una base de datos en línea que da seguimiento a la oferta y demanda de bienes y servicios par empresas interesadas y con oportunidad de comercio e inversión en México.<sup>491</sup>

---

<sup>489</sup> SECOFI, Programa de Fomento Integral a las Exportaciones, SECOFI, México, 1985.

<sup>490</sup> Oscar Cruz Barney, El comercio exterior de México, 1821-1928. Sistemas arancelario y disposiciones aduanales, México, IJ-UNAM, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 246, 2005, p. 156.

<sup>491</sup> Juan Carlos Moreno-Brid y Jaime Ros Bosch, *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*, México, FCE, 2010, p. 223.

#### **4) Decreto que promueve la creación de empresas comercializadoras de insumos para la industria maquiladora de exportación**

El 3 de agosto de 1994 surge el Decreto que promueve la creación de empresas comercializadoras de insumos para la industria maquiladora de exportación, para realizar operaciones de abastecimiento de materias primas, partes y componentes de origen nacional o extranjero que se integran a los productos de exportación para empresas IME y PITEX, otorga beneficios como importaciones temporales libres del IGI e IVA, con vigencia indefinida, facilidades administrativas y apoyos crediticios especiales de BANCOMEXT y NAFINSA.<sup>492</sup>

El 31 diciembre de 2002 se publica el Decreto por el que se abroga el diverso que promueve la creación de empresas comercializadoras de insumos para la industria maquiladora de exportación, se abre la posibilidad para que éstas lo realicen al amparo del IME, con base en el Acuerdo para la desregulación y simplificación de los trámites inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios y la simplificación de medidas de mejora regulatoria que beneficien a las empresas y los ciudadanos<sup>493</sup> y, evitar carga administrativa innecesaria.<sup>494</sup>

#### **5) Decreto que establece el Programa de Importación Temporal para Servicios Integrados a la exportación**

El 11 de abril de 1997 surge el Decreto que establece el Programa de Importación Temporal para Servicios Integrados a la Exportación, complementario a PITEX, para productores que facturaran mínimo el 50% a empresas EME, PITEX y ECEX o extranjeras que prestaran servicios integrados a la exportación como:

- a) Carga, descarga y estiba en puerto marítimos;
- b) Ingeniería de procesos industriales;

---

<sup>492</sup> Decreto que promueve la creación de empresas comercializadoras de insumos para la industria maquiladora de exportación, DOF, 3 de agosto de 1994.

<sup>493</sup> Publicado en el DOF el 25 de junio de 2001.

<sup>494</sup> Decreto por el que se abroga el diverso que promueve la creación de empresas comercializadoras de insumos para la industria maquiladora de exportación, DOF, 31 de diciembre de 2002.

- c) Diseño de productos, empaques y envases;
- d) Exploración, prospección e investigación;
- e) Reparación de buques y contenedores, o
- f) Reparación de estructuras, tanques y calderas.<sup>495</sup>

Sus beneficios son la posibilidad de realizar importaciones temporales sin permisos previos o autorizaciones administrativas específicas en maquinaria, instrumentos y equipo para el manejo de mercancías, excepto vehículos; aparatos, equipos de investigación, seguridad industrial, control de calidad e informática. No aplicable a bienes exentos del IGI o si el valor de dicha importación era mayor al monto social de la empresa y cambio de régimen a importación definitiva.<sup>496</sup>

Este decreto queda abrogado el 29 de diciembre de 2000 ya que el TLCAN preveía a partir del octavo año los beneficios de exención arancelaria a la importación de maquinaria y equipo debían ser eliminados al exportarse y, que el Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias (OMC) establecía que los beneficios de exención arancelaria a la importación de equipo y maquinaria debían ser eliminados cuando estuvieran condicionados a la exportación.<sup>497</sup>

## **6) Acuerdo por el que se establecen requisitos específicos para la importación temporal de mercancías para fomentar las exportaciones**

El 23 de octubre de 2002 se publicó el Acuerdo por el que se establecen requisitos específicos para la importación temporal de mercancías para fomentar las exportaciones mediante facilidades administrativas, ya que IME y PITEX preveía la posibilidad de determinar las mercancías que no podrían importarse al amparo de éstos o que debían sujetarse al cumplimiento de requisitos específicos.<sup>498</sup>

---

<sup>495</sup> Decreto que establece el Programa de Importación Temporal para Servicios Integrados a la exportación, DOF, 11 de abril de 1997.

<sup>496</sup> Decreto que establece el Programa de Importación Temporal para Servicios Integrados a la exportación, DOF, 11 de abril de 1997.

<sup>497</sup> Decreto por el que se abroga al diverso que establece el Programa de Importación Temporal para Servicios Integrados a la Exportación, DOF, 29 de diciembre de 2000.

<sup>498</sup> Acuerdo por el que se establecen requisitos específicos para la importación temporal de mercancías para fomentar las exportaciones, DOF, 23 de octubre de 2002.

## **7) Acuerdo por el que se determinan las actividades que pueden realizar las empresas maquiladoras de servicio**

El 8 de agosto de 2003 surge el Acuerdo por el que se determinan las actividades que podían realizar las empresas maquiladoras de servicio, al ser modalidades de las EME: *maquiladora de servicios* o maquiladora industrial con ampliación del programa siempre que complementaran su actividad a realizar servicios, como:

- I. Abastecimiento, almacenaje o distribución de insumos, partes y componentes;
- II. Empaque, reempaque, embalaje, reembalaje, envase, marcado o etiquetado de mercancías;
- III. Clasificación, inspección, prueba o verificación de mercancías;
- IV. Corte, ajuste, lijado, engomado, pulido, pintado o encerado de piezas;
- V. Reparación o mantenimiento de mercancías;
- VI. Lavandería o planchado de prendas;
- VII. Bordado o impresión de prendas;
- VIII. Blindaje, modificación o adaptación de vehículo automotor;
- IX. Diseño o ingeniería de productos, incluso software, y
- X. Reciclaje o acopio de desperdicios.<sup>499</sup>

La importación temporal de bienes clasificados en los capítulos 50 al 63 de la TIGIE, textiles, vestido y calzado; para actividades de las fracciones I al VI; podía realizarse cuando se realizara conjuntamente con actividades de maquila industrial siempre que fuera la actividad preponderante<sup>500</sup>; en adición a alguna otra de las actividades a las mercancías destinadas a la exportación; o que hayan sido elaboradas o transformadas por una empresa con programa maquila industrial, PITEX, o por una planta ubicada en la Franja y Región Fronteriza Norte<sup>501, 502</sup>.

---

<sup>499</sup> Acuerdo por el que se determinan las actividades que pueden realizar las empresas maquiladoras de servicio, DOF, 8 de agosto de 2003.

<sup>500</sup> Es la actividad industrial o de servicio que represente el 51 por ciento o más del valor total de sus exportaciones efectuadas en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

<sup>501</sup> Franja y Región Fronteriza Norte: la zona identificada como franja fronteriza norte en el Decreto por el que se establece el impuesto para la Región Fronteriza y la Franja Fronteriza Norte

Asimismo se podía aprobar un programa de operación de maquila en la modalidad de servicios para realizar servicios distintos a los mencionados anteriormente, cuando el servicio se aplicara a mercancías nacionales o nacionalizadas que se destinaran posteriormente a la exportación.<sup>503</sup>

#### **8) Acuerdo por el que se establecen requisitos específicos para la importación temporal de mercancías**

El 30 de octubre de 2003 se publicó el Acuerdo por el que se establecen requisitos específicos para la importación temporal de mercancías, para ejercer un control de los Decretos PITEX e IME con respecto a la importación de bienes que no podían ser importados al amparo de éstos, por lo que debían sujetarse al cumplimiento de requisitos específicos, aunado a la publicación del Acuerdo por el que se establecen requisitos específicos para la importación temporal de mercancías para fomentar las exportaciones del 23 de octubre de 2002; instrumento que fue creado para aumentar la competitividad de las empresas que gozarán de estos programas, simplificar sus operaciones, eliminar trámites innecesarios, aplicable a las importaciones temporales que realizaran estas empresas.<sup>504</sup>

#### **9) Decreto por el que se otorgan facilidades administrativas en Materia Aduanera y de Comercio Exterior**

El 31 de marzo de 2008 se publicó el Decreto por el que se otorgaban facilidades administrativas en Materia Aduanera y de Comercio Exterior, por una parte, para agilizar y simplificar las operaciones, apoyar el desarrollo de las empresas a fin de contribuir en su competitividad de éstas, y por la otra, la simplificación por medio

---

publicado en el DOF el 31 de diciembre de 2002 y sus reformas, y a los estados de Baja California, Baja California Sur y la región parcial del Estado de Sonora y al Municipio de Caborca, Sonora.

<sup>502</sup> Acuerdo por el que se determinan las actividades que pueden realizar las empresas maquiladoras de servicio, DOF, 8 de agosto de 2003.

<sup>503</sup> Acuerdo por el que se determinan las actividades que pueden realizar las empresas maquiladoras de servicio, DOF, 8 de agosto de 2003.

<sup>504</sup> Acuerdo por el que se establecen requisitos específicos para la importación temporal de mercancías, DOF, 30 de octubre de 2003.

del uso de tecnología. En la eliminación, simplificación, automatización y reforzamiento de los procesos aduaneros y de comercio exterior: eximir a los importadores de inscribirse en padrones específicos, entrega de documentación aduanera, determinación del origen y cuotas compensatorias<sup>505</sup>; así como tramitar la ampliación del IMMEX.<sup>506</sup>

Además otorgar el carácter de exportador autorizado al amparo del Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea y con la Asociación Europea de Libre Comercio a personas físicas o morales que realizaran exportaciones anuales no menores a \$200,000 dólares, productos perecederos o artesanales; o prórrogas para el cumplimiento de Registro de productos elegibles para preferencias y concesiones arancelarias para la obtención de certificados de origen del:

- a) Sistema Generalizado de Preferencias (SGP);
- b) Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI);
- c) Tratado de Libre Comercio con la República Oriental del Uruguay;
- d) para la obtención del certificado EUR 1 para la Unión Europea y la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC); y
- e) para el Acuerdo para el Fortalecimiento de la Asociación Económica entre México y el Japón.<sup>507</sup>

En las acciones para eliminar, simplificar o automatizar los trámites, hacer uso de tecnologías de la información para eliminar hasta 50% la presentación física de solicitudes, simplificar trámites e interconectar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (ventanilla digital) que administran regulaciones o restricciones no arancelarias, desarrollar un sistema de monitoreo de las operaciones de comercio exterior a fin de evaluar el cumplimiento y funcionamiento de las regulaciones aplicables.<sup>508</sup>

---

<sup>505</sup> Todas estas facilidades presentan excepciones siempre que se trate de la importación de mercancías que puedan representar un riesgo en materia de salud pública y seguridad nacional.

<sup>506</sup> Decreto por el que se otorgan facilidades administrativas en Materia Aduanera y de Comercio Exterior, DOF, 31 de marzo de 2008.

<sup>507</sup> Decreto por el que se otorgan facilidades administrativas en Materia Aduanera y de Comercio Exterior, DOF, 31 de marzo de 2008.

<sup>508</sup> Decreto por el que se otorgan facilidades administrativas en Materia Aduanera y de Comercio Exterior, DOF, 31 de marzo de 2008.

Por medio de sistemas digitales de emisión de certificados de origen para exportar a la República de Colombia<sup>509</sup>, registro de domicilios de empresas IMMEX, despacho aduanero electrónico, aduanas autorizadas para determinado tipo de mercancías y horarios especiales para la importación, en materia de certificados de origen, devolución de impuestos y de regulaciones y restricciones no arancelarias; y las referentes a infracciones y sanciones.<sup>510</sup>

## 10) Planes o programas sexenales de relevancia

- **Programa de Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior**

Programa de Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PRONACIFE) durante el periodo de Miguel De la Madrid, proyecto aplicable para 1984-1988.<sup>511</sup>

- **Programa de Modernización Industrial y Comercio Exterior**

*En el periodo del presidente Carlos Salinas se parte del Programa de Modernización Industrial y Comercio Exterior (PRONAMICE) 1990-1994, el cual establecía como principales fines promover el cambio estructural en la industria, fortalecer el mecanismo de la oferta y demanda en la asignación de los recursos, limitar la función del gobierno en el establecimiento de un ámbito favorable al desarrollo de las empresas con mayor estabilidad macroeconómica y eficiencia en el mercado de bienes y factores.<sup>512</sup>*

- **Programa de Política Industrial y Comercio Exterior (PROPICE)**

Programa inaugurado por Ernesto Zedillo en 1996, que implicó la reorientación de políticas industriales rechazando el uso de subsidios y proteccionismo, establece

---

<sup>509</sup> Al amparo del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República Bolivariana de Venezuela. Hoy sólo Colombia

<sup>510</sup> Decreto por el que se otorgan facilidades administrativas en Materia Aduanera y de Comercio Exterior, DOF, 31 de marzo de 2008.

<sup>511</sup> Jorge Witker, "El Programa de Fomento Integral de las Exportaciones", *op. cit.*, p. 1087.

<sup>512</sup> Marcela Suarez Estrada, "El papel de las instituciones en el cambio económico de México", *Problemas del Desarrollo. Revista latinoamericana de Economía*, núm. 154, vol. 39, UNAM/IEEc, julio-septiembre de 2008, p. 47.

industrias prioritarias a: textil, calzado, automóviles, electrónica, acero, petroquímica y alimentos enlatados, y consideraba fabricación de herramientas, productos plásticos y componentes electrónicos.<sup>513</sup>

Estos son los programas de fomento más relevantes para el desarrollo de la maquila y la industria manufacturera en México, programas base, o complementarios al programa IMMEX<sup>514</sup>.

Con base en la revisión de las causas e implementación de los instrumentos jurídicos, “decretos, “programas de fomento” o “esquemas de excepción”, así como su desarrollo, modificación, y con ello, el crecimiento de éstas se sientan las bases para el capítulo siguiente capítulo dar paso a la revisión del impacto de éstos.

Impacto tanto a nivel interno, como a nivel nacional, regional e industrial, es decir, el impacto del programa IMMEX tanto en la industria o la economía nacional, si éstas han permedado en la producción y no sólo en las cuentas nacionales, en el desarrollo regional, social, educativo y el avance en el sistema productivo nacional, la tranferencia de tecnología, la capacitación y mejoramiento de las condiciones laborales del personal ocupado, es decir, si se han cumplido los objetivos de dichos programa. Es decir, saber si el marco jurídico evolucionó en respuesta a la importancia y peso que fue adquiriendo el sector, o bien a raíz de la evolucion del marco jurídico que se impuso y se desarrollo el sector y cual es la importancia actual de éste.

---

<sup>513</sup> Cfr Juan Carlos Moreno-Brid y Jaime Ros Bosch, *op. cit.*, p. 223, Isaac Leobardo Sánchez Juárez, Insuficiencia dinámica manufacturera y estancamiento económico en México 1982-2010, México, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Colección de Investigación en Ciencias Sociales y Administrativas, 2011, vol. 7, p. 135,

<sup>514</sup> Para consultar el listado completo de programas de fomento véase Anexo I.

## **4. Impacto del programa IMMEX en México**

### **4.1. Impacto interno**

Para analizar el impacto interno, es decir, el impacto de los beneficios obtenidos por el programa IMMEX en las empresas autorizadas; es importante revisar, por una parte, los aspectos fiscales relativos al programa, y por la otra, las ventajas y desventajas de éste y con base en ello conocer dicho impacto.

#### **4.1.1. Aspectos fiscales de IMMEX**

El marco fiscal que regula el programa IMMEX se compone por:

- A. Impuesto General de Importación
- B. Impuesto al Valor Agregado
- C. Impuesto Sobre la Renta
- D. Derecho de trámite Aduanero

#### **A. Impuesto General de Importación**

El Impuesto General de Importación (IGI) se determina por la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación (LIGIE) en su art. 1º establece que éste se causará de conformidad con la clasificación arancelaria.<sup>515</sup>

Los Aranceles son las cuotas de las tarifas de los impuestos generales de exportación e importación<sup>516</sup>, los cuales podrán ser:

- 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.<sup>517</sup>

---

<sup>515</sup> Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, DOF, 18 de junio de 2007.

<sup>516</sup> Con base en el art. 63-A, Ley Aduanera, DOF, 15 de diciembre de 1995.

<sup>517</sup> Art. 12, Título IV Aranceles y Medidas de Regulación y Restricción No Arancelarias del Comercio Exterior, Cap. 1 Aranceles, Ley de Comercio Exterior, DOF, 27 de julio de 1993.

## **B. Impuesto al Valor Agregado**

El Impuesto al Valor Agregado (IVA) es una contribución establecida en la Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA)<sup>518</sup>, pago al que están obligados a cubrir las personas físicas y morales que, en territorio nacional, con base en el art. 1º los actos o actividades en los aspectos relacionados al programa IMMEX son:

- I. Enajenen bienes
- IV. Importen bienes o servicios

Impuesto que se calculará sobre la tasa del 16%<sup>519</sup> o del 11% cuando los actos o actividades se realicen por residentes y en la región fronteriza.<sup>520</sup>

## **C. Impuesto Sobre la Renta**

El Impuesto Sobre la Renta (ISR) es una contribución establecida en la Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR), en el primer supuesto, con base en su art. 1º, se gravan las utilidades generadas en territorio nacional, las personas físicas y morales están obligadas al pago del ISR en los siguientes casos:

- I. Las residentes en México, respecto de todos sus ingresos cualquiera que sea la ubicación de la fuente de riqueza de donde procedan.
- II. Los residentes en el extranjero que tengan un establecimiento permanente en el país, respecto de los ingresos atribuibles a dicho establecimiento permanente.

El segundo supuesto es aplicable a los residentes en el extranjero:

- III. Los residentes en el extranjero, respecto de los ingresos procedentes de fuentes de riqueza situadas en territorio nacional, cuando no tengan un

---

<sup>518</sup> Ley del Impuesto al Valor Agregado, DOF, 29 de diciembre de 1978.

<sup>519</sup> Art. 1º, Párrafo reformado 31-12-1982, 21-11-1991, 27-03-1995, 07-12-2009, Ley del Impuesto al Valor Agregado, DOF, 29 de diciembre de 1978.

<sup>520</sup> Art. 2º, Párrafo reformado 07-12-2009, Ley del Impuesto al Valor Agregado, DOF, 29 de diciembre de 1978.

establecimiento permanente en el país, o cuando teniéndolo, dichos ingresos no sean atribuibles a éste.<sup>521</sup>

[...] No se considerará que un residente en el extranjero tiene un establecimiento permanente en el país, derivado de las relaciones de carácter jurídico o económico que mantengan con empresas que lleven a cabo operaciones de maquila<sup>522</sup>, que procesen habitualmente en el país, bienes o mercancías mantenidas en el país por el residente en el extranjero, utilizando activos proporcionados, directa o indirectamente, por el residente en el extranjero o cualquier empresa relacionada, siempre que México haya celebrado, con el país de residencia del residente en el extranjero, un tratado para evitar la doble imposición y se cumplan los requisitos del tratado [...].<sup>523</sup>

En el primer supuesto el ISR se calcula aplicando al resultado fiscal obtenido en el ejercicio la tasa [actual] de 30%<sup>524</sup>. En el segundo, lo que resulte mayor entre el cálculo del 6.9% sobre los activos fijos o 6.5%<sup>525</sup> de los gastos incurridos por la maquiladora en México cuyo resultado será la base para la tributación del 30%.<sup>526</sup>

#### **D. Derecho de trámite Aduanero**

El Derecho de Trámite Aduanero (DTA) se pagará por las operaciones aduaneras conforme a las siguientes tasas o cuotas:

- I. Del 8 al millar, sobre el valor que tengan los bienes para los efectos del impuesto general de importación [...]
- II. Del 1.76 al millar sobre el valor que tengan los bienes, tratándose de la importación temporal de bienes de activo fijo que efectúen las maquiladoras

---

<sup>521</sup> Artículo 1o. Ley del Impuesto Sobre la Renta, DOF, 1º de enero de 2002.

<sup>522</sup> Para efectos de este artículo se entiende por operación de maquila la definida en los términos del Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, párrafo adicionado 30-12-2002, Ley del Impuesto Sobre la Renta, DOF, 1º de enero de 2002

<sup>523</sup> Sólo aplicable siempre que las empresas que lleven a cabo operaciones de maquila cumplan con lo señalado en el artículo 216-Bis, art. 2º, párrafo adicionado 30-12-2002, Ley del Impuesto Sobre la Renta, DOF, 1º de enero de 2002.

<sup>524</sup> Para 2004 28%, art. 10, párrafo reformado 01-12-2004, Ley del Impuesto Sobre la Renta, DOF, 1º de enero de 2002.

<sup>525</sup> Art. 216-B, Ley del Impuesto Sobre la Renta, DOF, 1º de enero de 2002.

<sup>526</sup> Su aplicación en las empresas IMMEX véase en apartado 2.4.3.

o las empresas que tengan programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía [...]

III. Tratándose de importaciones temporales de bienes distintos de los señalados en la fracción anterior siempre que sea para elaboración, transformación o reparación en las empresas con programas autorizados por la Secretaría de Economía (IMMEX): \$222.90.<sup>527</sup>

#### **4.1.2. Ventajas, desventajas e impacto interno**

##### **a) Ventajas**

La revisión del impacto interno del programa IMMEX se divide en 3, a) las ventajas, b) las desventajas y, c) el impacto. La finalidad de los programas de fomento, *et al*, es obtener apoyos, beneficios, facilidades, exenciones, excepciones, estímulos, es decir, alcanzar ventajas, incrementar la productividad y competitividad de la empresa y con ello del sector. La primera ventaja del programa IMMEX es la fusión de IME y PITEX, lo que lleva al tratamiento equivalente a ambas empresas, la homologación de procesos, documentos, trámites y la simplificación en la operación<sup>528</sup>; tratamiento de IGI e IVA, porcentajes de exportación (10% de su producción o 500 mil dólares).<sup>529</sup>

Segunda, es el tratamiento especial de ISR, sólo para maquiladoras “puras”<sup>530</sup>, para evitar la doble tributación, es decir, evitar que éstas -al ser extranjeras- paguen impuestos en su país de origen y en México donde sólo realiza la transformación, lo que significa bajar considerablemente la base gravable (gráfico 2.4). La tercera ventaja, una empresa nacional con posibilidad de exportar pudiera acceder a este tipo de programas, puesto que en sus inicios estaban limitados a empresas extranjeras.

---

<sup>527</sup> Art. 49, Última reforma publicada 09-04-2012, Aclaración a cantidades por Miscelánea Fiscal 14-06-2012. Ley Federal de Derechos, DOF, 31 de diciembre de 1981.

<sup>528</sup> Se considera una ventaja porque previo a ésta existía confusión acerca de cuál era el programa más adecuado de acuerdo a las características de la empresa.

<sup>529</sup> Para mantener a éste como un programa de fomento a la exportación y no para someterlas al cumplimiento de requisitos de desempeño.

<sup>530</sup> Véase apartado 2.4.2.

Cuarta, para evitar el incremento del costo de la materia prima<sup>531</sup> y así que los productos sean competitivos a través de la operación del programa IMMEX y sus tres alternativas *infra* y realizar la importación *definitiva*. De acuerdo con la operación de éste, realizar la importación *temporal*, sin cubrir IGI y/o IVA, DTA, cuotas compensatorias, *et al.*, según corresponda.

- Alternativa 1: una empresa IMMEX puede tener a su un PROSEC<sup>532</sup> realizar la importación –con “arancel preferencial”- sin la obligación de reportar el retorno y poder realizar la venta al mercado nacional.
- Alternativa 2: realizar la importación cubriendo las contribuciones y tras la exportación solicitar la devolución de éstas a través de Draw Back o la Cuenta Aduanera de Garantía<sup>533</sup> y evitar la carga administrativa del control de inventarios y en caso de venta en el mercado nacional se podrá realizar sin realizar algún trámite adicional. (Gráfico 2.5).
- Alternativa 3: realizar la importación con preferencias arancelarias (IGI) al amparo de algún Acuerdo Comercial firmado por México, con la posibilidad de acreditar el IVA; y total posibilidad de venta en el mercado nacional.

La quinta ventaja es la posibilidad de que las empresas IMMEX pueden realizar la venta en el mercado nacional, con tan sólo realizar la regularización de las materias primas y su respectivo pago de contribuciones. Sexta, la posibilidad de ser productor o transferir parte del proceso productivo a otra que realice la submanufactura o submaquila y ser exportador directo; o bien, importar al amparo de éste, transformar el bien y transferirlo a otra que lo complemente y exporte y, ser exportador indirecto.

Séptima, es obligación de las empresas IMMEX de exportar los insumos importados; pero no realizarlo el bien producto terminado, puede ser semielaborado. Y última, con respecto a la presentación de los informes del control de inventarios, desde 2006 se presentaban por duplicado (SE y SHCP) y

---

<sup>531</sup> Y en caso de equipo y maquinaria, *et al.*, en el establecimiento de las plantas.

<sup>532</sup> Véase apartado 3.2.1,

<sup>533</sup> Véase apartado 3.3.

en formatos diferentes pero a partir de la reforma del 24 de diciembre de 2010 sólo se debe presentar ante la SHCP (Anexo XXIV).

Estas constituyen las ventajas de las empresas con programa IMMEX, así como al complementarlo con otro programa, para reducir costos, mejorar los procesos productivos, la operación y la competitividad de las exportaciones.

## **b) Desventajas**

Si bien, la finalidad de los programas de fomento es la obtención de beneficios y con ello ventajas; también existen desventajas. La primera desventaja es acerca de solicitar un programa de este tipo sin saber si la empresa realmente lo necesita de acuerdo a sus características, operación y producción; esto por la falta de información o asesoría; y por consiguiente, segunda, es que previo a 2006 existía confusión acerca del programa más conveniente para una empresa de acuerdo a sus características, requisitos y obligaciones. Es decir, algunas empresas eran EME pero operaban bajo el programa PITEX y viceversa.

Tercera, al amparo de IMMEX se puede importar materia prima sin cubrir el IGI, IVA, *et al*, pero en el activo fijo sí debe cubrirse el IGI. Cuarta, sobre la temporalidad de los bienes importados, pues sólo se cuenta con 18 meses para exportar la materia prima, o si éstas son del volumen de las exportaciones, la cual también puede ser por falta de conocimiento; en cuyo caso se podría importar en menor cantidad y evitar la regularización de lo que no se exporte.

Quinta, consecuencia de lo anterior, en la venta en territorio nacional debe realizarse el cambio de régimen, el pago de las contribuciones, actualizaciones, esto si se realiza en el tiempo de permanencia, y de no ser así multas, recargos, y demás consecuencias. Sexta, por de la falta de información es posible que por las características de la empresa u operación sea más conveniente la utilización de algún otro esquema (PROSEC, Draw Back o Cuenta Aduanera).

Séptima, la empresa debe cumplir con el Sistema Automatizado de Control de Inventarios, control en el proceso productivo, fracciones arancelarias, importaciones, país de origen, exportaciones, país de destino, fecha de

operaciones, reglas de origen, porcentaje de materia prima no originaria, cambio de régimen, venta en mercado nacional, mermas y desperdicios, lo que genera una importante carga administrativa, por lo costoso y sofisticado de éste, siendo esto la octava desventaja, al requerir gran inversión tanto en su adquisición como en la capacitación del personal que lo operará.

Las dos últimas son sanciones por no presentar los informes anuales (art. 25 IMMEX); novena, como consecuencia del incumplimiento de los requisitos u obligaciones (art. 27 IMMEX), tras la notificación de la SCHP o por no presentar el informe anual o tras la verificación de la SE (art. 29 IMMEX) y notificar el incumplimiento de los requisitos del programa (art. 11 IMMEX). Cada año la SE efectúa la suspensión de sus programas a las empresas infractoras, para 2011 fueron 481 las empresas suspendidas por no presentar su informe anual y 84 por incumplir los requisitos del programa<sup>534</sup>; para 2012 fueron 438 y 97<sup>535</sup> respectivamente. Éstas últimas quedaron suspendidas el 28 de junio de 2012 de manera preventiva y tenían hasta el 31 de agosto para cumplir con las obligaciones causa de su suspensión y en caso de no realizarlo el 1º de septiembre ser cancelados sus programas de manera definitiva<sup>536</sup>, para 2012 fueron canceladas de manera definitiva 291 empresas, 232 fueron por no presentar informe y 59 por incumplir con los requisitos.<sup>537</sup>

Y última, a pesar de la cancelación del programa por parte de la SE por el incumplimiento de las obligaciones, las que pueden ser no por dolo sino por falta de información; incumplimiento que puede acarrear sanciones graves tanto administrativas como económicas, por la omisión del pago de las contribuciones lo

---

<sup>534</sup> Resolución por la que se dan a conocer los nombres de los titulares y números de programas de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación suspendidos, DOF, 12 de julio de 2011.

<sup>535</sup> Resolución por la que se dan a conocer los nombres de los titulares y números de programas de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación suspendidos, DOF, 13 de julio de 2012.

<sup>536</sup> Artículo Tercero Transitorio, Resolución por la que se dan a conocer los nombres de los titulares y números de programas de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación suspendidos, DOF, 13 de julio de 2012.

<sup>537</sup> Resolución por la que se dan a conocer los nombres de los titulares y números de programas de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación cancelados, DOF, 16 de octubre de 2012.

que deriva en la presunción de haber cometido el delito de contrabando (art. 102, 103 CFF) el cual tiene como pena la prisión.<sup>538</sup>

Así pues, el éxito del programa IMMEX, es decir, para que una empresa considere exitosa su operación gracias a éste, depende no sólo del programa sino de su correcta utilización, de su pertinencia y del total cumplimiento -y en el tiempo debido- de las obligaciones, tener un control de sus inventarios en todas las fases del proceso productivo; y en caso de requerirlo, control sobre la venta de los bienes en el mercado nacional. Y ante todo, saber si la carga administrativa -y económica- derivada y operación de éste va acorde a los beneficios obtenidos.

Pues si bien por una parte los beneficios son muy atractivos y permitirían incrementar la competitividad de la empresa, por otra parte, las desventajas y sobre todo las sanciones, deben ser consideradas con detenimiento para que dicho programa sea de utilidad y no cause problemas a la empresa.

Estás a grandes rasgos constituyen las desventajas en la operación del programa IMMEX, desventajas que pueden ser de gran impacto, incluso negativo, tanto en sus operaciones de comercio exterior, como en la operación de la empresa en general, el proceso productivo y permanencia y continuidad de la misma en caso de no llevar correctamente el programa.

### **c) Impacto**

En la revisión del impacto interno del programa IMMEX, el cual puede ser positivo o negativo; el principal impacto positivo es el relativo a los aspectos fiscales, es decir, los estímulos fiscales, no exenciones, las que están prohibidas (art. 28<sup>539</sup> y 115<sup>540</sup> CPEUM).<sup>541</sup> Así como complementarse con esquemas como PROSEC, Draw Back y Cuenta Aduanera de Garantía, *et al.*

---

<sup>538</sup> Art. 104, Código Fiscal de la Federación, DOF, 31 de diciembre de 1981.

<sup>539</sup> Art. 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos [...] las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF, 5 de febrero de 1917.

<sup>540</sup> Art. 115. [...] ni concederán exenciones [...] las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF, 5 de febrero de 1917.

<sup>541</sup> Con excepción a lo establecido en los art. 61, 62 y 63 de LA.

<b>Cuadro 4.1</b>							
<b>Contribuciones al comercio exterior y esquemas de excepción</b>							
<b>Programa</b>		<b>IGI</b>		<b>IVA</b>	<b>ISR</b>	<b>DTA</b>	
<b>Sin programa de fomento</b>		Se determina por la TIGIE de Ex a 20% <sup>542</sup>		16% 11% <sup>543</sup>	30% de las utilidades	8 al millar <sup>544</sup>	
<b>Con IMMEX</b>	<b>Nacionales o Extranjeras<sup>545</sup></b>	Materia prima: Ex. <sup>546</sup>	Activo fijo: Se determina por la TIGIE De Ex a 20%	0 % <sup>547</sup>	30% de las utilidades	Materia prima: \$222.90	Activo fijo: 1.76 al millar <sup>548</sup>
	<b>Maquiladora "pura"<sup>545</sup></b>				30% entre: *6.9% del Activo fijo e insumos *6.5% Gastos incurridos en México		
<b>Devolución de Impuestos</b>	<b>Draw Back</b>	Se determina por la TIGIE de Ex a 20% <sup>549</sup>		16% 11% <sup>550</sup>	30% de las utilidades	8 al millar	
	<b>Cuenta Aduanera</b>						
<b>PROSEC</b>		Se determina por el sector y fracción autorizados: De Ex., 2.5, 3, 5, 7, 10		16% 11%	30% de las utilidades	8 al millar	
<b>Preferencias Arancelarias</b>		Se determina por el acuerdo y la fracción al que corresponda. Ex, 0, 5.		16% 11%	30% de las utilidades	\$222.90 <sup>551</sup>	

Fuente: Cuadro de elaboración propia.

<sup>542</sup> Depende de la Fracción Arancelaria.

<sup>543</sup> En zona fronteriza.

<sup>544</sup> Sobre el valor en aduana.

<sup>545</sup> Con Establecimiento Permanente

<sup>546</sup> Con la excepción de los bienes que cambien de régimen en cuyo caso recibirán el mismo tratamiento que empresas sin IMMEX.

<sup>547</sup> Con la excepción de los bienes que cambien de régimen en cuyo caso recibirán el mismo tratamiento que empresas sin IMMEX.

<sup>548</sup> Sobre el valor en aduana.

<sup>549</sup> Tras la exportación se solicita la devolución.

<sup>550</sup> En caso de Cuenta Aduanera de Garantía tras la exportación se solicita la devolución.

<sup>551</sup> Según corresponda al Acuerdo.

El cuadro 4.1 muestra una comparación de los principales programas revisados que otorgan estímulos fiscales y de acuerdo al programa los supuestos, tasas y contribuciones en la importación, quienes las cubren, quienes no y quienes lo realizan a tasas preferenciales y de esta manera ilustrar porque se le denominan *esquemas de excepción*.

a) Empresas sin programas de fomento: las contribuciones y las tasas que se cubren son las más altas; b) los beneficios de las empresas IMMEX; c) los esquemas de devolución de impuestos, que en inicio pueden estar en el primer supuesto, empresas sin programa de fomento y tras la exportación al acceder a la devolución de las contribuciones cubiertas en la importación y, d) importar con preferencias arancelarias al amparo de PROSEC o de un Acuerdo o Tratado de Libre Comercio (Cuadro 2.2, Gráfico 2.1).

En el cuadro 4.2 se observa un ejemplo de las contribuciones que se cubren en una operación de comercio exterior, importación, esto es IGI, IVA y DTA, no se considera el ISR ya que se calcula sobre una base anual independiente de las importaciones, pero cabe destacar que es considerado el principal beneficio del programa IMMEX. En cada supuesto planteado *infra*. Se toma como base una operación con un valor en aduana de 100,000 dólares (USD), o 1,265,330.00 pesos.<sup>552</sup>En el supuesto:

a) Empresas sin programas de fomento: el arancel a considerar será la tasa más alta, 20%; IVA de 16% y DTA a tasa normal se cubriría un total de \$465,641.44;

b) Para empresas IMMEX en importación de materia prima sólo de cubriría \$222.90 por concepto de DTA; y si se tratara de activo fijo \$255,292.98 por IGI de 20% y DTA a tasa establecida;

c) En los esquemas de devolución de impuestos se cubrirían las contribuciones del supuesto a) pero al realizar la exportación se solicita la devolución, según corresponda en Draw Back \$253,066.00 del IGI y, en Cuenta Aduanera de Garantía \$465,641.44 por las contribuciones cubiertas, en ambos casos más la actualización que corresponda;

---

<sup>552</sup> Para este ejercicio se toma como ejemplo el Tipo de Cambio publicado por el Banco de México el día 15 de enero de 2013, esto es \$12.6533, DOF.

Cuadro 4.2 Ejemplo de Contribuciones al comercio exterior						
Programa		IGI		IVA	DTA	
Sin programa de fomento		20%: \$253,066.00		16%: \$202,452.80 11%: \$139,186.30	\$10,122.64	
Con IMMEX	Nacionales o Extranjeras <sup>553</sup>	Materia prima: \$0.00	Activo fijo: \$253,066.00	0 %: \$0.00	Materia prima: \$222.90	Activo fijo: \$2,226.98
	Maquiladora "pura"					
Devolución de Impuestos	Draw Back	20%: \$253,066.00  Se pagan en aduana Tras la exportación se solicita devolución con actualización con base en INPC		16%: \$202,452.80  11%: \$139,186.30	\$10,122.64	
		20%: \$253,066.00		16%: \$202,452.80  11%: \$139,186.30	\$10,122.64	
	Cuenta Aduanera	Se depositan en cuenta bancaria Tras la exportación se solicita devolución con actualización con Tasa de Interés				
PROSEC		Ex: \$0.00 2.5%: \$31,633.25 3%: \$37,959.90 5%: \$63,266.50 7%: \$88,573.10 10%: \$126,533.00		16%: \$202,452.80  11%: \$139,186.30	\$10,122.64	
Preferencias Arancelarias		Ex: \$0.00 0%: \$0.00 5%: \$63,266.50		16%: \$202,452.80  11%: \$139,186.30	\$222.90 <sup>554</sup>	

Fuente: Cuadro de elaboración propia.

<sup>553</sup> Con Establecimiento Permanente

<sup>554</sup> Según corresponda al Acuerdo.

- d) en PROSEC se cubriría \$212,575.44 por IVA y DTA e IGI según corresponda al sector y fracción autorizada, en tasa Ex y 0% \$0.00, 2.5% \$31,633.25, para 3% \$37,959.90, en 5% \$63,266.50, en 7% \$88,573.10 ya la tasa más alta 10% \$126,533.00;
- e) con TLC se cubriría \$202,452.80 por concepto de IVA, de DTA \$222.90, según corresponda al acuerdo v. g. \$0.00 para TLCAN; y de acuerdo con la fracción y la preferencia establecida en el acuerdo que corresponda en tasa Ex y 0% \$0.00 y en 5%: \$63,266.50.

Cabe destacar que el esquema en el cual se cubren menos contribuciones es el supuesto b: programa IMMEX. Por lo cual sin los estímulos fiscales que se ofrecen a las empresas autorizadas con este esquema el IMMEX no tendría ningún sentido, lo cual demuestra la importancia y lo atractivo que resulta un programa de esta naturaleza y de manera particular a empresas que no generen Establecimiento Permanente<sup>555</sup> que sólo subcontraten y realicen sus procesos de transformación en México.

En este orden de ideas, al momento de la fusión de IME y PITEX en IMMEX, en la primera lista publicada el 19 de diciembre de 2006 habían registradas 2,481 empresas IMMEX, de las cuales 1,063 pertenecían al decreto IME y 1,418 a PITEX. No obstante, para mayo de 2012 existían ya 6,771 empresas IMMEX registradas ante la SE, las que están distribuidas en 38 actividades distintas; <sup>556</sup> existe una diferencia con los datos de Establecimientos IMMEX de INEGI que para junio de 2012 establece que son 5,585, porque éste último no considera IMMEX Agrícolas ni servicios.

---

<sup>555</sup> Véase 2.4.2.

<sup>556</sup> Véase Anexo III.

## 4.2. Impacto nacional, regional e industrial

### 4.2.1. Impacto nacional

Para analizar el impacto del programa IMMEX en México, éste se divide en tres niveles: impacto nacional, regional e industrial.

Para revisar el impacto nacional, éste se realiza con base en los objetivos de la maquila en sus inicios y de IMMEX, el fomento a las exportaciones, la atracción de Inversión Extranjera Directa y la generación de empleos por la importancia del sector manufacturero ya que “el crecimiento manufacturero es el motor del crecimiento económico”<sup>557</sup>, esto es “[...] es el más importante de una economía, porque su auge produce externalidades positivas y encadenamientos al resto del sistema [...] el motor del crecimiento económico, ya que de su sano funcionamiento y vinculación armónica con el resto de actividades dependen la producción y el empleo.”<sup>558</sup>

El PND 2007-2012 establece que “se deberá promover el escalamiento de la producción hacia manufacturas de alto valor agregado como son: automotriz, electrónica, autopartes, entre otras, y la reconversión de industria básica como son: textil-vestido, cuero-calzado, juguetes, entre otros, además de diseñar agendas de trabajo para la competitividad sectorial”<sup>559</sup> e “instrumentar políticas para promover la facilitación comercial, el desarrollo de manufacturas y servicios de alto valor agregado”<sup>560</sup>, de ahí su importancia en la economía nacional.<sup>561</sup>

Según lo establecido en el PND, del papel de las manufactureras en el desarrollo industrial y el crecimiento económico el que se da a través del Estado que para alcanzarlo se establecen e implementan políticas y modelos económicos, por medio de la política económica, conjunto de decisiones y acciones ejecutadas por el gobierno como parte de una estrategia, con base en el art. 25 constitucional:

---

<sup>557</sup> Isaac Leobardo Sánchez Juárez, *Insuficiencia dinámica manufacturera y estancamiento económico en México 1982-2010*, México, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, colección de investigación en Ciencias Sociales y Administrativas, volumen 7, 2011, p. 65.

<sup>558</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>559</sup> Estrategia 5.2.

<sup>560</sup> Estrategia 5.6.

<sup>561</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, [en línea], 323 pp., México, Poder Ejecutivo Federal, 2007, Dirección URL: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=documentos-pdf> [consulta: 12 de octubre de 2012].

*Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.*

*El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.*

*Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación [...]<sup>562</sup>*

Todo ello se da a través del comercio, las exportaciones petroleras y la promoción de las exportaciones no petroleras, y de políticas encaminadas al desarrollo de la industria nacional y manufacturera, por medio de diversos modelos económicos.<sup>563</sup>

#### **4.2.1.1. Exportaciones**

El primer aspecto en el análisis del impacto nacional del IMMEX son las exportaciones, primero, por ser uno de los objetivos de la maquila y del programa IMMEX y, segundo porque “las exportaciones son un factor importantísimo para impulsar el crecimiento económico de un país o región.”<sup>564</sup>

El programa IMMEX es el principal programa de fomento a la exportación, debido al peso de éste en las exportaciones y la importancia a su vez de éstas en la economía nacional, en 2012 el PIB fue de 744,841.37 millones de dólares<sup>565</sup> y

---

<sup>562</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF, 5 de febrero de 1917.

<sup>563</sup> Apartado 1.3.2.

<sup>564</sup> Cuauhtémoc Calderón Villarreal, Gerardo Martínez Morales, *La ley de Verdoom y la industria manufacturera regional en México en la era del TLCAN*, Frontera Norte, Núm. 34, Vol. 17, México, julio-diciembre 2005, p. 110.

<sup>565</sup> INEGI lo publica en \$9,424,701.323, para lo cual se toma como el Tipo de Cambio publicado por el Banco de México el día 15 de enero de 2013, esto es \$12.6533, DOF.

las exportaciones fueron de 340,745 millones de dólares, lo que significa que éstas representaron 46% del PIB; ahora, las exportaciones petroleras fueron de 49,202.14 millones de dólares, es decir, 14% del total de exportaciones y 6% del PIB. Las exportaciones no petroleras fueron de 291,542.85 millones de dólares, esto es 85% del total de las exportaciones y 39% del PIB; las exportaciones manufactureras (con maquila) fueron de 277,016.56 millones de dólares lo que significa que representan 81% del total de exportaciones y 37% del PIB.<sup>566</sup>

Las importaciones fueron por 341,543.70 millones de dólares, es decir, 46% del PIB, mientras que las importaciones manufactureras fueron por 289,481.28 millones de dólares, esto es 84% del total de importaciones y 38% del PIB.

La actividad de maquila en la frontera norte de México inicia operaciones en 1966, hasta 1970 el PIB creció 6.9% y el PIB manufacturero creció 8.8% promedio anual, en 1970 con respecto a 1966 el PIB creció 31% y 39% el PIB manufacturero lo cual muestra el dinamismo del sector. Por otra parte, éste representaba 21.8% del PIB total en 1966 y 23.28% para 1970. (Cuadro 4.3)

<b>Cuadro 4.3</b>					
<b>PIB y Exportaciones 1964-1970</b>					
<b>(Millones de pesos)</b>					
<b>Año</b>	<b>PIB<sup>567</sup></b>		<b>Exportaciones<sup>568</sup></b>		
	Total	Sector manufacturero	Total	EUA	Resto
<b>1966</b>	227,037	49,594	14,905	8,097	6,807
<b>1967</b>	241,272	53,093	13,797	7,743	6,055
<b>1968</b>	260,901	58,646	14,758	8,841	5,918
<b>1969</b>	277,400	63,526	15,117	10,065	5,053
<b>1970</b>	296,600	69,060	14,703	10,425	4,278

Fuente: Cuadro de elaboración propia con datos de Estadísticas Históricas de México 2009, INEGI.

De 1966 a 1970 las exportaciones crecieron 1.25% promedio anual, debido a su caída en 1967 y 1970, mientras que las exportaciones a EE. UU. lo hicieron a un ritmo de 6.14% y con el resto del mundo (-) 6.33% en el mismo periodo; por otra parte cayeron en 1970 con respecto a 1966 (-)1% y con el resto del mundo (-)37%,

<sup>566</sup> Cálculos propios con datos del Banco de Información Económica de INEGI.

<sup>567</sup> A precios de 1960.

<sup>568</sup> A precios corrientes.

mientras que las exportaciones a EE.UU. crecieron 29%. Por último, en 1966 las exportaciones a EE.UU. representaban 54.3% del total de exportaciones y para 1970 representaban el 71%. (Cuadro 4.2, Gráfica 4.1A)

### **“Del proteccionismo a la apertura comercial”**

El periodo “del proteccionismo a la apertura comercial”<sup>569</sup> (Gráfico 1.2) se divide en 2 fases, la primera el “Desarrollo Compartido”<sup>570</sup> (1970-1976) y el “estado monoexportador” (1976-1982). Su objetivo era lograr un crecimiento distribuido de forma justa, con una estrategia dirigida a mejorar el desempeño de la agricultura y la baja competitividad industrial, en la que el petróleo fue causa del crecimiento y crisis, pues con el descubrimiento de reservas en 1977 se instauró el modelo “monoexportador” y con ello la recuperación y crecimiento económico a causa del incremento de las exportaciones y de los precios del petróleo pues 1975 a 1982 la producción de petróleo de triplico.<sup>571</sup>

“La bonanza del petróleo hizo de México un cliente preferido de los bancos internacionales y los préstamos externos, eran ofrecidos en cantidades y condiciones notablemente más favorables que el resto de países en desarrollo.”<sup>572</sup> Con los subsidios e inversión pública “en los años setenta la disponibilidad de recursos financieros externos permitió a México sostener un déficit permanente en la cuenta corriente de su balanza de pagos y también cubrir crecientes déficit gubernamentales sin inducir presiones inflacionarias mediante la creación excesiva del dinero”.<sup>573</sup>

De 1978 a 1981 con la abundante oferta de créditos y la necesidad de divisas para fomentar el crecimiento económico y cumplir con los pagos de deuda

---

<sup>569</sup> Lo denominamos de esta manera debido a que en este periodo hay una reducción de la política proteccionista en aras de la Sustitución de Importaciones y al finalizar se da paso al proceso de apertura comercial.

<sup>570</sup> Juan Carlos Moreno-Brid y Jaime Ros Bosch, *op. cit.*, p. 170.

<sup>571</sup> *Cfr.* Carlos Tello, *op. cit.*, p. 573, Juan Carlos Moreno-Brid y Jaime Ros Bosch, *op. cit.*, pp. 172-182.

<sup>572</sup> Juan Carlos Moreno-Brid y Jaime Ros Bosch, *op. cit.*, pp. 182-183.

<sup>573</sup> Miguel S. Wionczek, “La deuda externa de México y la cuestión petrolera”, en Miguel S. Wionczek (Compilador), *La crisis de la deuda externa en América Latina, Lecturas del trimestre económico* 59, FCE, México, 1987, pp. 101-103.

contraída se contrató más deuda. Gracias a los desequilibrios macroeconómicos, la inflación que llegó dos dígitos en 1973 y más de 20% en 1974, la devaluación del peso, la caída de los precios del petróleo<sup>574</sup> y el incremento en la tasa de interés en 1982 se inició la crisis de la deuda.<sup>575</sup>

En 1975 se reduce el proteccionismo de 12,887 fracciones en 1970 a 7,275 para 1975; se adoptó un criterio de gravar los productos de acuerdo al grado de elaboración, con base en tres diferentes tasas para cada capítulo y no mayores al 75%<sup>576</sup>, en 2,517 fracciones se incrementaron impuestos, en 2,576 se redujeron y 2,180 mantuvieron el mismo nivel; se sustituyeron los controles cuantitativos y las licencias de importación por aranceles; desaparece el arancel específico, se eliminó la Regla XIV y la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias.<sup>577</sup>

Para incrementar las exportaciones no petroleras, reforzar la competitividad de las exportaciones, manufactureras, obtener divisas y profundizar la sustitución de importaciones de bienes de capital, el gobierno implementó un conjunto de apoyos a la exportación, incentivos, exenciones, devolución de impuestos de importación a los exportadores, canalización de crédito preferencial y regulación de IED; CEDIS, FOMEX, FONEI, CEPROFIS, fomento a la industria automotriz y maquiladora y una nueva ley de IED (1973). Así las empresas beneficiadas se comprometían a alcanzar las metas de inversión, producción, fijación de precios, exportaciones e integración de componentes nacionales.<sup>578</sup> Pero fueron “inadecuadas estrategias y políticas de industrialización y comercio exterior que condujeron a una excesiva protección y sesgo antiexportador.”<sup>579</sup>

---

<sup>574</sup> A causa de la crisis de la OPEP.

<sup>575</sup> Cfr. Juan Carlos Moreno-Brid y Jaime Ros Bosch, *op. cit.*, pp. 175-176,182-188, Carlos Tello, *op. cit.*, pp. 572-573.

<sup>576</sup> Con excepción en automóviles.

<sup>577</sup> René Villarreal, *Industrialización, competitividad y desequilibrio externo en México. Un enfoque macroindustrial financiero (1929-2010)*, *op. cit.*, pp. 211-213.

<sup>578</sup> Cfr. Juan Carlos Moreno-Brid y Jaime Ros Bosch, *op. cit.*, pp. 172-178, Enrique Dussel Peters, *La economía de la Polarización. Teoría y evolución del cambio estructural de las manufacturas mexicanas (1988-1996)*, México, UNAM-JUS, 1997, p.136, Miguel Ángel Rivera Ríos, “Marco teórico e histórico para el estudio de la reconversión industrial y el aprendizaje tecnológico en México, en *Reconversión industrial y aprendizaje tecnológico en México (Visión global y análisis sectoriales)*, Miguel Ángel Rivera Ríos (Coord.), México, UNAM/FE, 1999, p. 34, Carlos Tello, *op. cit.*, p. 552.

<sup>579</sup> René Villarreal, *Industrialización, competitividad y desequilibrio externo en México. Un enfoque macroindustrial financiero (1929-2010)*, *op. cit.*, pp. 298-299.

De 1970 a 1982 el PIB creció de manera sostenida con excepción de 1982, el PIB creció 6.13% anual promedio, resultado de la política industrial, los incentivos y apoyos; el PIB manufacturero creció 6.32% anual promedio, crecimiento que superior al del PIB. Asimismo, el PIB de la industria manufacturera representó el 24% del PIB total para 1982. (Cuadro 4.4)

Año	Total	Crecimiento %	Industria manufacturera	Crecimiento %	Importación	Crecimiento %	Exportación	Crecimiento %	Saldo
1970	444,271		105,203		2,501		1,290		-1,211
1971	462,803	4.17	109,265	3.86	2,424	-3.08	1,366	5.89	-1,058
1972	502,085	8.49	119,967	9.80	2,964	22.29	1,666	22.03	-1,297
1973	544,306	8.41	132,552	10.49	4,166	40.56	2,072	24.32	-2,094
1974	577,567	6.11	140,963	6.35	6,545	57.12	2,853	37.72	-3,692
1975	609,975	5.61	148,058	5.03	7,129	8.92	3,062	7.33	-4,066
1976	635,830	4.24	155,517	5.04	6,680	-6.30	3,656	19.37	-3,024
1977	657,720	3.44	161,037	3.55	6,023	-9.84	4,650	27.20	-1,373
1978	711,982	8.25	176,817	9.80	8,337	38.42	6,063	30.39	-2,273
1979	777,162	9.15	195,614	10.63	11,980	43.70	8,818	45.43	-3,162
1980	841,854	8.32	209,682	7.19	21,089	76.04	18,031	104.49	-3,058
1981	908,764	7.95	224,326	6.98	27,184	28.90	23,307	29.26	-3,877
1982	903,838	-0.54	217,852	-2.89	17,011	-37.42	24,055	3.21	7,045

Fuente: Cuadro de elaboración propia con Estadísticas Históricas de México 2009, INEGI.

A pesar de los programas y de la política de sustitución de importaciones, de 1970 a 1981 la balanza comercial fue deficitaria. De la misma manera, de 1970 a 1975 las importaciones crecieron a tasas mayores que las exportaciones, situación que se revierte a partir de 1976. Las importaciones crecieron de 1970 a 1982 21.6% anual promedio y las exportaciones 29.7% anual; mientras que de 1976 a 1981 crecieron 42.7%, de 1976 a 1982 37.1%. (Cuadro 4.2). Para 1982 el 51% de las exportaciones estaban concentradas en el mercado estadounidense, el 22% estaban destinadas a Europa, 12% con el resto de América y de la misma manera que Asia con un 12%. (Gráfico 4.1B)

<sup>580</sup> Millones de pesos de 1970.

<sup>581</sup> Millones de Dólares.

## La apertura comercial

El último periodo, apertura comercial, consta de dos fases; la primera, “ajuste estructural” (1983-1993), inicia con las políticas de ajuste estructural y el inicio de la apertura comercial y el cambio de modelo hasta la firma del TLCAN.

A consecuencia de la crisis de la deuda y su reestructuración, se inició un cambio estructural: reforma macroeconómica, liberalización comercial y la reorientación del modelo de crecimiento, pasar de ISI al IOE, “de crecimiento hacia fuera”. Por medio del PIRE en 1982, Pacto de solidaridad económica (PSE) en 1987 y Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE) en 1988. Para la reducción del sector público y sus actividades, desregulación, control del déficit, estabilidad del tipo de cambio, privatización, hacer frente a la caída de los precios del petróleo y liberalización comercial.<sup>582</sup>

La liberalización comercial inicia en 1984 ante la necesidad de abrir la economía a la competencia mundial, a partir de 1985 comienza a reducirse la alta protección al mercado interno, en 1986 México ingresa al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio<sup>583</sup> para recobrar la confianza del sector privado, se compromete a sustituir controles por aranceles y reducir las tasas arancelarias, México “desmanteló la mayoría de restricciones a las importaciones y redujo el nivel y rango de tasas *ad valorem* al nivel de los países altamente industrializados.”<sup>584</sup> Y mecanismos antidumping y derechos compensatorios.<sup>585</sup>

El desmantelamiento del sistema de restricciones al comercio exterior implicó el paso de economía cerrada a una abierta, ya que las importaciones para

---

<sup>582</sup> Cfr. Enrique Dussel Peters, “El reto del empleo en México. Cambio estructural en el empleo durante 1982-1992”, *Investigación Económica*, núm. 212, vol. LV, México, UNAM-FE, abril-junio 1995, p. 136, Juan Carlos Moreno Brid, “Liberalización comercial y la demanda de importaciones en México”, *Investigación económica*, núm. 240, vol. LXII, México, UNAM/FE, abril-junio, 2002, p. 17-18, Carlos Tello, *op. cit.*, p. 636, 672, René Villarreal, “El modelo de apertura macroestabilizador: La experiencia de México”, *Economía: teoría y práctica. Nueva Época*, Número Especial, vol. 2, noviembre 2009, p. 10, Juan Carlos Moreno-Brid y Jaime Ros Bosch, *op. cit.*, pp. 203, 227.

<sup>583</sup> General Agreement on Tariffs and Trade (GATT).

<sup>584</sup> Juan Carlos Moreno Brid, “Liberalización comercial y la demanda de importaciones en México”, *op. cit.*, p. 14.

<sup>585</sup> Cfr. Juan Carlos Moreno-Brid y Jaime Ros Bosch, *op. cit.*, pp. 218-219, Juan Carlos Moreno Brid, “Liberalización comercial y la demanda de importaciones en México”, *op. cit.*, p. 17.

1986 el 73% quedaron exentas, de 1984 a 1987 la media arancelaria bajo de 23% a 10%, el arancel máximo paso de 100% en 1985 20% en 1988, las licencias se redujeron a 30.6% frente a 96.1% en 1984; en 1987 se eliminó el sistema de precios oficiales y los permisos en manufacturas.<sup>586</sup>

<b>Cuadro 4.5</b>									
<b>Producto interno bruto y Exportaciones por actividad económica</b>									
<b>PIB</b>					<b>Exportaciones</b>				
Año	Total	Crecimiento %	Industria manufacturera	Crecimiento %	Total	Agrícolas	Extractivas, petróleo y sus derivados	Manufacturas	Otras
1983	4,628,937		943,549		22,312	1,188	16,541	4,574	9
1984	4,796,050	3.6	990,856	5.0	24,058	1,461	17,140	5,443	14
1985	4,920,430	2.6	1,051,109	6.1	21,663	1,409	15,277	4,969	8
1986	4,735,721	-3.8	995,848	-5.3	15,960	2,098	6,817	6,984	61
1987	4,823,604	1.9	1,026,136	3.0	20,490	1,543	9,206	9,670	72
1988	4,883,679	1.2	1,058,959	3.2	20,546	1,670	7,372	11,441	63
1989	5,047,209	3.3	1,135,087	7.2	22,841	1,754	8,480	12,507	100
1990	5,271,539	4.4	1,203,924	6.1	26,839	2,162	10,720	13,678	277
1991	5,462,729	3.6	1,252,246	4.0	42,688	2,373	8,713	31,406	196
1992	5,615,955	2.8	1,280,655	2.3	46,196	2,112	8,663	35,282	139
1993	5,649,674	0.6	1,270,979	-0.8	51,886	2,505	7,697	41,567	118

Fuente: Cuadro de elaboración propia con Estadísticas Históricas de México 2009, INEGI.

En política industrial se eliminaron los subsidios crediticios, incentivos fiscales y esquemas de protección comercial, no obstante, “hasta fines de los 80 se mantuvieron los mecanismos de subsidio a ramas industriales consideradas prioritarias para el desarrollo nacional, como la farmacéutica, farmacoquímica, automotriz, microcomputadoras, automóviles, autopartes y petroquímica.”<sup>587</sup>

Se estableció un nuevo marco jurídico como la Ley de Comercio Exterior en 1986 y en 1993, cambio en la regulación de la Inversión Extranjera en 1989 y la Ley de Inversión Extranjera en 1993.<sup>588</sup>

<sup>586</sup> Cfr. Carlos Tello, *op. cit.*, p. 684-694, Juan Carlos Moreno Brid, “Liberalización comercial y la demanda de importaciones en México”, *op. cit.*, p. 17, Juan Carlos Moreno-Brid y Jaime Ros Bosch, *op. cit.*, pp. 220.

<sup>587</sup> Miguel Ángel Rivera Ríos *op. cit.*, p. 37

<sup>588</sup> Cfr. Fernando Clavijo (compilador), *Reformas económicas en México, 1982-1999*, México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Estrategia y Análisis Económico/ Consultores S.C. /FCE, Trimestre Económico, lecturas 92, 2000, pp. 19-23, Enrique Dussel Peters, La economía de la Polarización. Teoría y evolución del cambio estructural de las manufacturas

Asimismo se crearon los programas PRONACIFE 1984-1988 y DIMEX<sup>589</sup>, tras casi 20 años de operación se establece el IME el 15 de agosto de 1983, el Decreto PITEX el 9 de mayo de 1985 y 3 de mayo de 1990 y en la misma fecha el Decreto ALTEX y ECEX, la Cuenta Aduanera de Garantía el 15 de junio de 1993 y el PROFIEX en abril de 1985.

Se inician negociaciones comerciales con ALADI en 1986, pero con Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se profundizó la estrategia de liberalización comercial culminó TLCAN<sup>590</sup> en 1992 para eliminar obstáculos al comercio. Con todo lo anterior México mejoró su régimen exportador.<sup>591</sup>

De 1983 a 1993 el PIB creció 2.03% promedio anual y en 1993 con respecto a 1983 22.05% al pasar de 4,628,937 millones de pesos a 5,649,674; mientras que el PIB manufacturero creció 3% promedio anual y en 1993 22.5% con respecto a 1983 al pasar de 943,549 millones de pesos a 1,270,979. El PIB manufacturero representó el 20.38% del PIB total en 1983 y 22.5% para 1993.(Cuadro 4.5)

Las exportaciones pasaron de 22,312 millones de dólares para 1983 a 51,886 en 1993, esto es 132.55%, a un ritmo de 10.85% anual promedio, las exportaciones agrícolas pasaron de 1,188 a 2,505 millones de dólares, es decir, 110.75%, a un ritmo de 9.57% anual. (Cuadro 4.5)

Las exportaciones petroleras y extractivas pasaron de 16,541 a 7,697 millones de dólares para 1993, lo cual implica un “crecimiento” de (-) 53.47%, tan sólo en 1986 cayeron las exportaciones (-) 55.38% como consecuencia de la caída de los precios del petróleo; y crecieron (-) 3.65% anual. (Cuadro 4.5)

Cabe resaltar que las exportaciones manufactureras de 1983 a 1993 pasaron de 4,574 a 41,567 millones de dólares, lo que significa que crecieron 808.73%, 28.61% promedio anual.

---

mexicanas (1988-1996), *op. cit.*, pp. 151-152, Juan Carlos Moreno-Brid y Jaime Ros Bosch, *op. cit.*, pp. 225-226.

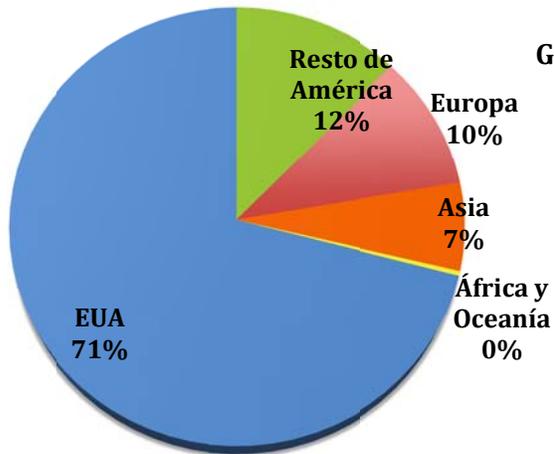
<sup>589</sup> Véase apartado 3.4.

<sup>590</sup> Para 2006 la eliminación todos los aranceles y barreras no arancelarias, del comercio de bienes y parte de servicios e inversiones.

<sup>591</sup> *Cfr.* Gerardo Mendiola, *op. cit.*, pp. 12-13, Juan Carlos Moreno Brid, “Liberalización comercial y la demanda de importaciones en México”, *op. cit.*, p. 14, Carlos Tello, *op. cit.*, p. 698, Fernando Clavijo, *op. cit.*, pp. 19-23.

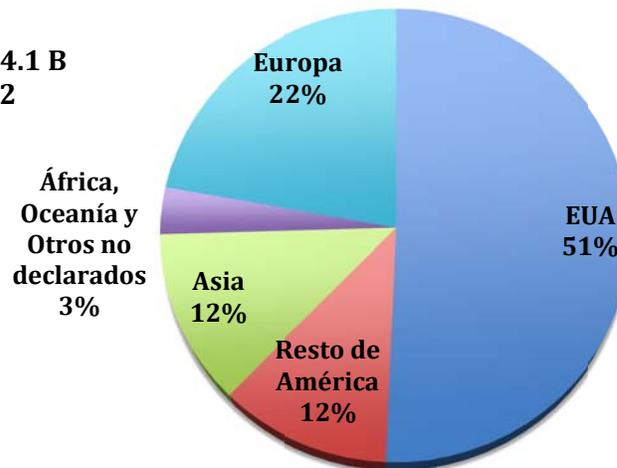
**Gráfica 4.1**

**Exportación de mercancías por áreas geográficas**

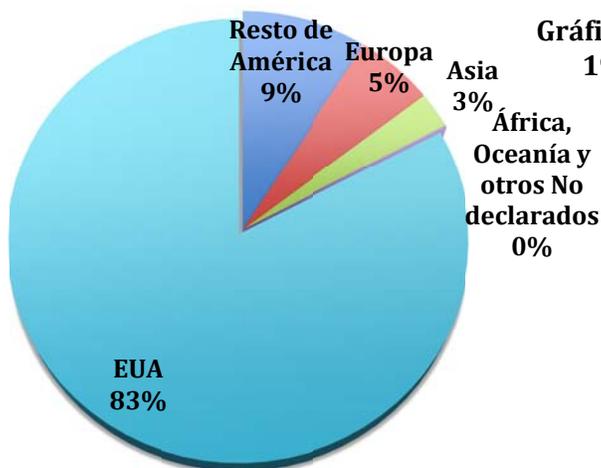


**Gráfica 4.1 A**  
**1970**

**Gráfica 4.1 B**  
**1982**



**Gráfica 4.1C**  
**1993**



Fuente: Gráficas de elaboración propia con Estadísticas Históricas de México 2009, INEGI.

Podemos notar el peso que tenían las exportaciones extractivas, petroleras y sus derivados en 1983 que significaban el 74.13% del total de del total exportado y para 1993 sólo re presentaban el 14.83%, y como en consecuencia de la caída de los precios del petróleo, la apertura y liberalización comercial y el fomento a las exportaciones y sobre todo las manufactureras éstas pasaron del 20.50% del total exportado en 1983 alcanzaron a ser el 80.11% para 1993. (Gráfica 4.2)

No obstante, en 1983 el 58% de las exportaciones estaban destinadas a EE.UU. y para 1993 significaban el 83%, crecieron de 1983 a 1993 230.18% con un ritmo de 15-16% promedio anual. (Gráfica 4.1C). En cuanto a la composición de Maquila y No Maquila entre 1991 y 1993 las exportaciones de Maquila representaron el 42.6% y las No Maquila el 57.3% (Gráfica 4.5)

*Desde 1988 México emprendió una nueva estrategia de desarrollo basada en las exportaciones manufactureras [...] esa estrategia ha tenido importantes avances: se ha logrado una cuestionable estabilidad macroeconómica (en particular respecto al control de la inflación y del déficit fiscal, así como en la atracción de inversión extranjera) y las exportaciones como proporción del PIB han aumentado de niveles inferiores de 10% en los ochenta a más de 25% desde los noventa. Las exportaciones se han convertido así en el — prácticamente único— motor de crecimiento de la economía mexicana.<sup>592</sup>*

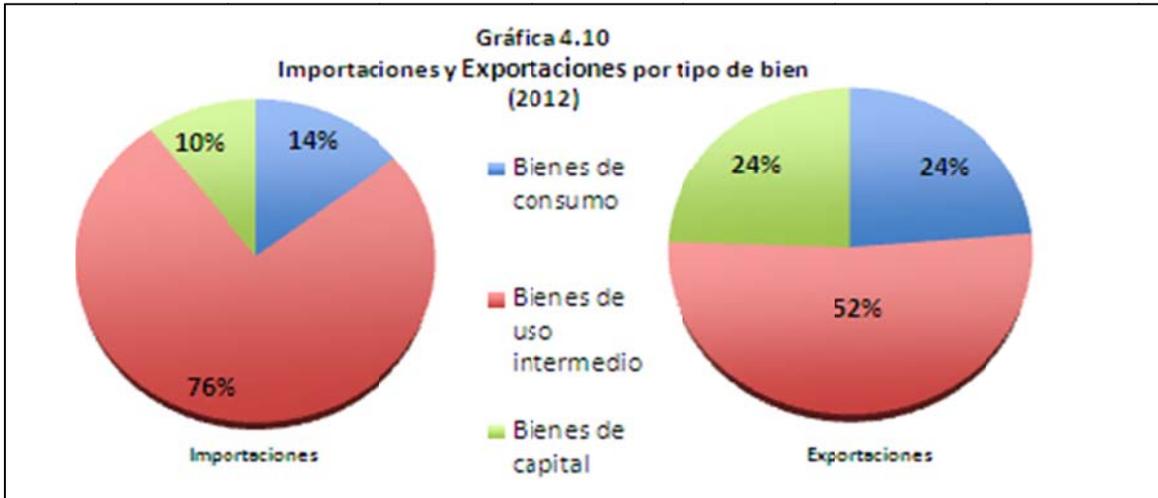
La segunda fase inicia con la entrada en vigor del TLCAN (1994-2006) debido a los cambios que con éste se originaron para el sector manufacturero y en especial al programa IMMEX, al exportador y para la economía nacional; hasta la fusión de IME y PITEX en IMMEX el 1º de noviembre de 2006.

El TLCAN fue firmado el 17 de diciembre de 1992 y entro en vigor el 1º de enero de 1994, lo que trajo consigo cambios en la política comercial, industrial, al marco jurídico y a la economía nacional “[...] es de gran importancia para la estrategia, ya que justamente da cabida al aumento exportador en un marco legal y de mayor certidumbre; de otra forma, las protestas ante dicho crecimiento

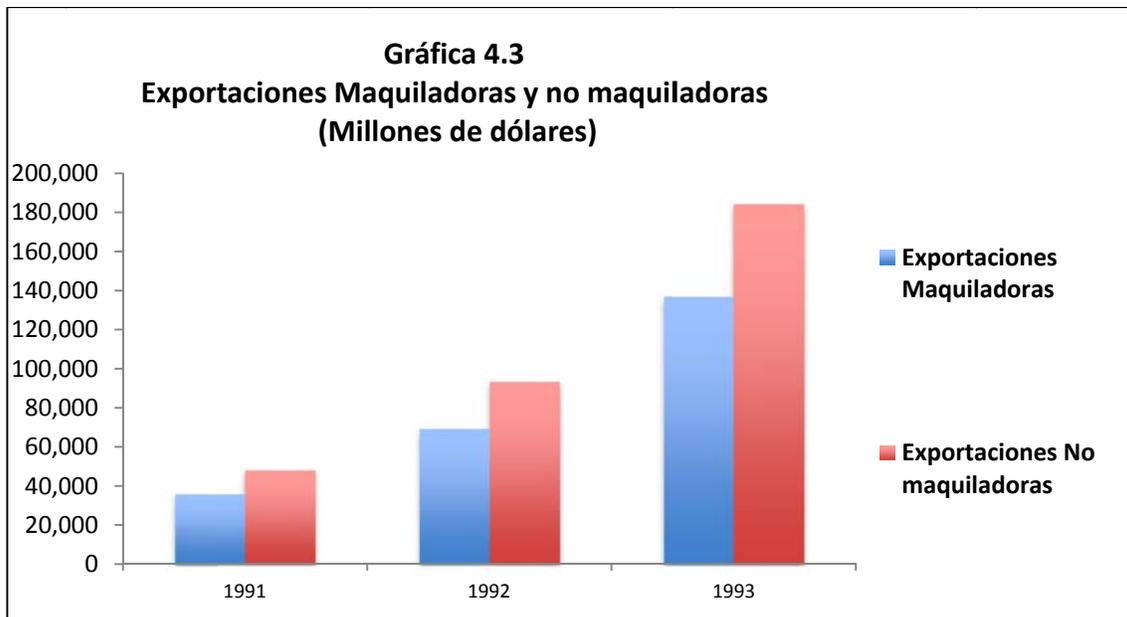
---

<sup>592</sup> Enrique Dussel Peters, José Luis Álvarez Galva, “Causas y efectos de los programas de promoción sectorial en la economía mexicana”, *Comercio Exterior*, México, mayo de 2001, p. 446.

hubieran podido llevar a importantes limitaciones y problemas, particularmente en Estados Unidos.”<sup>593</sup>



Fuente: Gráfica de elaboración propia con Estadísticas Históricas de México 2009, INEGI.



Fuente: Gráfica de elaboración propia con Banco de Información Económica, INEGI.

<sup>593</sup> *Ídem.*

Por una parte, el TLCAN como parte del paquete de reformas económicas coadyuvó en el auge exportador en manufacturas y atracción de IED; y por la otra, “la maquiladora en México se enfrenta a una fuerte competencia por el mercado estadounidense, destino de 95% de sus exportaciones”<sup>594</sup> con ello la consolidación de la vinculación con la economía estadounidense.<sup>595</sup>

Para fomentar las exportaciones se establecieron diversos instrumentos como el PROPICE en 1996 para la reorientación de las políticas industriales e incrementar la rentabilidad de la exportación, fortalecer productos nacionales de exportación, fomentar el desarrollo del mercado interno e inducir el desarrollo de agrupamientos industriales (*clusters*) a través de incentivos sin proteccionismo o subsidios; el Sistema Mexicano de Promoción Externa (SIMPEX).<sup>596</sup>

Y otros como el Decreto ECEX en 1997<sup>597</sup>, Draw Back en 1995<sup>598</sup> y las múltiples modificaciones al Decreto IME y PITEX a consecuencia de la entrada en vigor del art. 303 de TLCAN y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de OMC<sup>599</sup> y con ello cambios en su operación.

En 1998 se crean los PROSEC en 1998<sup>600</sup> en respuesta a la entrada en vigor del art. 303 de TLCAN, para evitar que terceros países se beneficien de las ventajas de éste y no utilicen a México como “trampolín” para exportar a EE. UU. o Canadá; se modifica el IGI de insumos y componentes importados de países no miembros TLCAN que se incorporan a las exportaciones mexicanas a TLCAN, lo que afecta a empresas que basan sus exportaciones en importaciones temporales

---

<sup>594</sup> Jorge Carrillo, “La industria maquiladora en México: ¿evolución o agotamiento?”, *Comercio exterior*, núm. 8, vol. 57, México, agosto de 2007, p. 669

<sup>595</sup> Cfr. Isaac Leobardo Sánchez Juárez, *op. cit.*, p. 129, Juan Carlos Moreno-Brid, Jesús Santamaría, Juan Carlos Rivas Valdivia, “Manufactura y TLCAN: un camino de luces y sombras”, *EconomíaUNAM*, núm. 8, vol. 3, p. 113.

<sup>596</sup> Juan Carlos Moreno-Brid y Jaime Ros Bosch, *op. cit.*, pp. 223-224.

<sup>597</sup> Decreto para el establecimiento de empresas de comercio exterior publicado en el DOF el 3 de mayo de 1990.

<sup>598</sup> Que deroga el publicado en el DOF el 24 de abril de 1985.

<sup>599</sup> La OMC surgió de las negociaciones mantenidas en la Ronda Uruguay (1986-1994) en el marco del GATT, cuyos acuerdos establecen las normas jurídicas fundamentales del comercio internacional, que son negociados y firmados por los gobiernos, con la finalidad de ayudar a los productores de bienes y servicios, a los exportadores y a los importadores a desarrollar sus actividades, si bien permitiendo que los gobiernos alcancen objetivos sociales y ambientales.

Al no ser el tema central de esta investigación para mayor referencia véase Martínez Cortés, José Ignacio. “La transición del GATT a la OMC y su impacto en el comercio internacional”, *Relaciones Internacionales*, núm. 64, octubre-diciembre 1995, pp. 61-78.

<sup>600</sup> Fase 1 el 14 de noviembre de 1998, y fase 2 el 2 de agosto del 2002. Véase apartado 3.2.1.

de partes y componentes provenientes de Europa y Asia en los sectores electrónico, eléctrico, automovilístico y de autopartes y textiles, entre otros.<sup>601</sup>

Si las importaciones temporales y definitivas recibían el mismo trato provocaría la reducción del margen de ganancia de EME y PITEX y correr el riesgo de trasladarse a otro país con mayores ventajas y con ello una “encrucijada de estrategia de desarrollo” pues las exportaciones se convirtieron en el (único) motor de crecimiento, con gran dependencia de importaciones temporales, 84% de las exportaciones en 1999 se basaron en importaciones temporales y éstas representaron 91% de las exportaciones manufactureras. Así los PROSEC establecen un nuevo marco para el IGI sin importar el país de origen o si se trata de importación temporal o definitiva.<sup>602</sup>

Se establece la Regla Octava de la TIGIE el 31 de marzo de 2006 y se facilitades adicionales a grandes empresas exportadoras a través del Esquema de Empresas Certificadas el 8 de octubre del 2002. Asimismo, se firmaron 11 Tratados de Libre Comercio con Costa Rica, el Grupo de los Tres Colombia y Venezuela, Bolivia, Nicaragua, Chile, Uruguay, con el Triángulo del Norte: El Salvador, Guatemala, Honduras, la Unión Europea<sup>603</sup>, Israel, la Asociación Económica de Libre Comercio<sup>604</sup> y Japón. (Cuadro 2.3, Gráfico 2.1)

De 1994 a 2006 el PIB creció 2.96% promedio anual, las importaciones 9.76% y las exportaciones 11.19%. El crecimiento más alto en las exportaciones se dio en 1995. La balanza comercial presentó un déficit en diez de los trece años de periodo, los años de superávit son 1995 a 1997. (Cuadro 4.6)

El comercio exterior ha incrementado su peso en el PIB al representar el 61.31% promedio anual, pasó de ser el 39.47% en 1994 a 61.76% para 2006, con especial importancia de 2000 a 2004 con un peso de 72 al 76%. Mientras que las importaciones representaron 31.31% promedio anual, pasó de representar el 22.27% del PIB en 1994 a 31.11% para 2006. (Cuadro 4.7)

---

<sup>601</sup> Enrique Dussel Peters, José Luis Álvarez Galva, *op. cit.*, pp. 446-447.

<sup>602</sup> *Ibid.*, pp. 447-449.

<sup>603</sup> Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suecia.

<sup>604</sup> Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

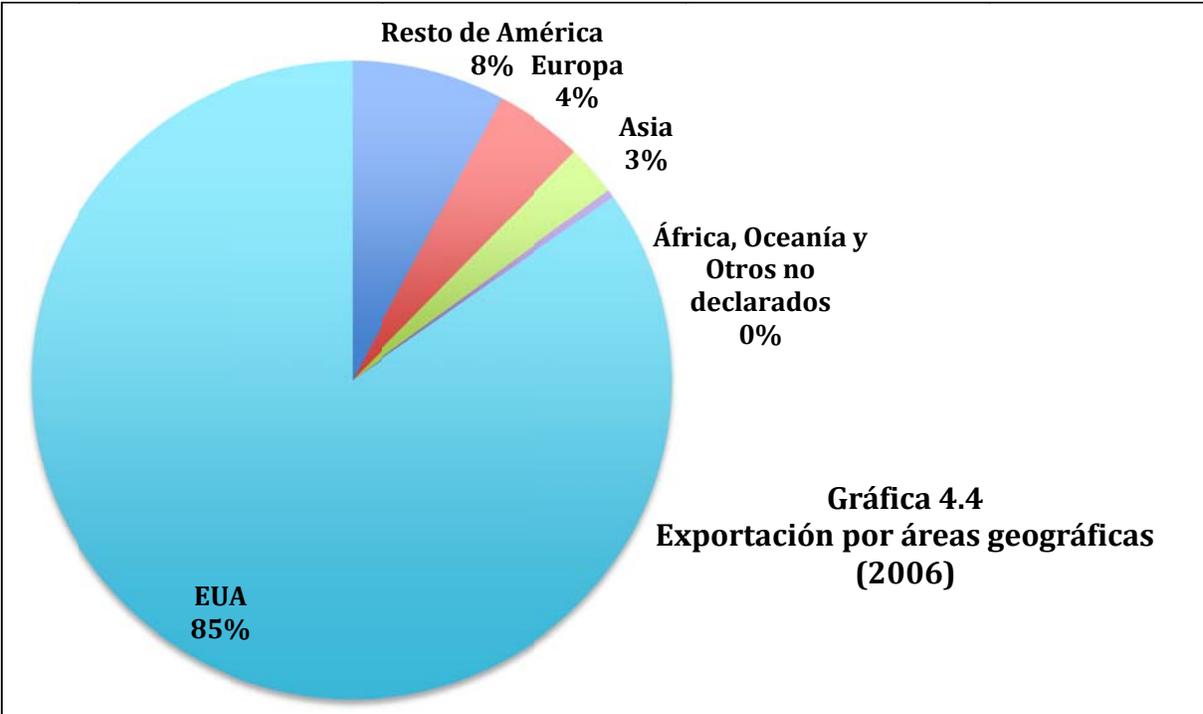
<b>Cuadro 4.6 PIB y Comercio Exterior<sup>605</sup></b>							
<b>Año</b>	<b>PIB</b>		<b>Importaciones</b>		<b>Exportaciones</b>		<b>Balanza Comercial</b>
	Total	Crecimiento (%)	Total	%	Total	%	Total
<b>1994</b>	1,311,661	-	292,048	-	225,631	-	-66,417
<b>1995</b>	1,230,771	-6.17	248,120	-15.04	293,758	30.19	45,637
<b>1996</b>	1,294,197	5.15	304,901	22.88	347,312	18.23	42,412
<b>1997</b>	1,381,839	6.77	374,253	22.75	384,530	10.72	10,277
<b>1998</b>	1,451,351	5.03	436,228	16.56	431,041	12.10	-5,187
<b>1999</b>	1,505,876	3.76	497,614	14.07	484,562	12.42	-13,052
<b>2000</b>	1,605,128	6.59	604,484	21.48	563,456	16.28	-41,028
<b>2001</b>	1,604,601	-0.03	594,620	-1.63	543,194	-3.60	-51,427
<b>2002</b>	1,616,988	0.77	603,319	1.46	551,028	1.44	-52,291
<b>2003</b>	1,639,468	1.39	607,498	0.69	565,870	2.69	-41,628
<b>2004</b>	1,707,689	4.16	678,070	11.62	631,726	11.64	-46,344
<b>2005</b>	8,114,085	ND	2,434,000	ND	2,280,305	ND	-153,696
<b>2006</b>	8,531,973	5.15	2,739,975	12.57	2,529,702	10.94	-210,272

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México

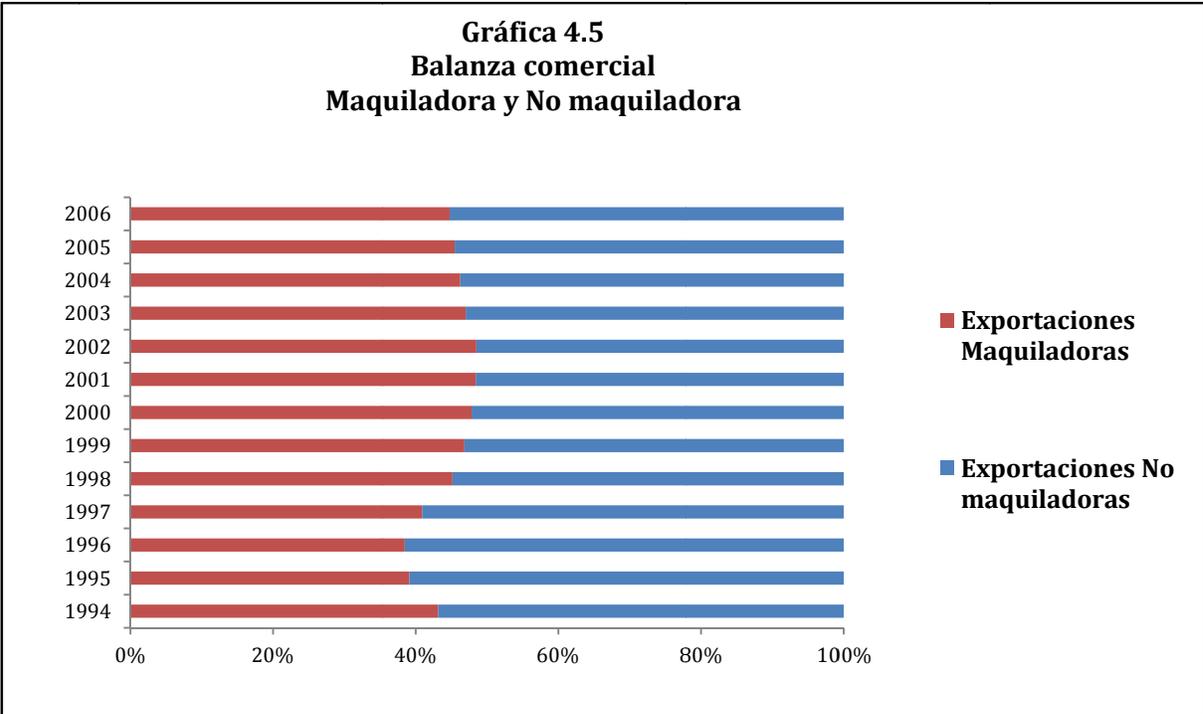
<b>Cuadro 4.7 Peso del Comercio Exterior en el PIB</b>			
<b>Año</b>	<b>Importaciones</b>	<b>Exportaciones</b>	<b>Comercio Total</b>
1994	22.27	17.20	39.47
1995	20.16	23.87	44.03
1996	23.56	26.84	50.40
1997	27.08	27.83	54.91
1998	30.06	29.70	59.76
1999	33.04	32.18	65.22
2000	37.66	35.10	72.76
2001	37.06	33.85	70.91
2002	37.31	34.08	71.39
2003	37.05	34.52	71.57
2004	39.71	36.99	76.70
2005	30.00	28.10	58.10
2006	32.11	29.65	61.76

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México

<sup>605</sup> Millones de pesos a precios constantes. De 1993 a 2004 se toma como año base 1993. De 2005 a 2006 se toma como base año 2003.



Fuente: Gráfica de elaboración propia con Estadísticas Históricas de México 2009, INEGI.



Fuente: Gráfica de elaboración propia con Banco de Información Económica, INEGI.

Las exportaciones representaron el 29.9% del PIB, pasaron de ser el 17.20% en 1994 a 29.6% en 2006. (Cuadro 4.7) Cabe resaltar, el incremento en las exportaciones con destino a EE.UU. las que representaron el 85% del total. (Gráfica 4.4) Asimismo, a partir de 1998 se incrementaron las exportaciones maquiladoras sobre las No maquiladoras y la caída desde 2003.(Gráfica 4.5)

La tercera fase de la apertura comercial comienza con la fusión de los programas IME y PITEX el 1º de noviembre de 2006 para dar paso a IMMEX. Ante el reconocimiento de que las actividades de las empresas IME dejaron de ser únicamente maquila y desarrollan actividades de ensamblaje y manufactura, se generalizan los beneficios de ambos esquemas en IMMEX.

<b>Cuadro 4.8</b>							
<b>PIB y Comercio Exterior<sup>606</sup></b>							
<b>Año</b>	<b>PIB</b>		<b>Importaciones</b>		<b>Exportaciones</b>		<b>Balanza Comercial</b>
	<b>Total</b>	<b>Crecimiento %</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>	
<b>2006</b>	8,531,973	-	2,739,975	-	2,529,702	-	-210,272
<b>2007</b>	8,810,136	3.26	2,933,975	7.08	2,675,085	5.75	-258,890
<b>2008</b>	8,915,030	1.19	3,008,905	2.55	2,687,214	0.45	-321,691
<b>2009</b>	8,384,235	-5.95	2,455,990	-18.38	2,324,147	-13.51	-131,843
<b>2010</b>	8,848,082	5.53	2,958,870	20.48	2,827,519	21.66	-131,351
<b>2011</b>	9,194,096	3.91	3,157,656	6.72	3,017,812	6.73	-139,844
<b>2012<sup>607</sup></b>	9,321,940	1.39	3,277,577	3.80	3,180,448	5.39	-97,129

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México

Se profundiza la apertura comercial y los PROSEC; la publicación del IMMEX en 2006 y su fusión de los programas ECEX y ALTEX al éste el 24 de diciembre de 2010; la creación del NEEC el 15 de diciembre de 2011.

El PIB creció 1.5% promedio anual y 9.2% de 2006 a 2012, por otra parte, las importaciones crecieron 3.7% promedio anual y 19.6% de 2006 a 2012, a un ritmo más acelerado que el PIB; mientras que las exportaciones crecieron 4.4% promedio anual y 25.7% de 2006 a 2012. Se observa una balanza comercial deficitaria. (Cuadro 4.8; Gráfica 4.6)

<sup>606</sup> Millones de pesos, se toma como año base 2003.

<sup>607</sup> Tomamos el primer semestre de 2012.

Cuadro 4.9 PIB y Comercio Exterior						
Año	Importaciones	Crecimiento %	Exportaciones	Crecimiento %	Comercio total	Crecimiento %
2006	32.11	-	29.65		61.76	
2007	33.30	3.7	30.36	2.4	63.67	3.1
2008	33.75	1.3	30.14	-0.7	63.89	0.4
2009	29.29	-13.2	27.72	-8.0	57.01	-10.8
2010	33.44	14.2	31.96	15.3	65.40	14.7
2011	34.34	2.7	32.82	2.7	67.17	2.7
2012	35.16	2.4	34.12	3.9	69.28	3.1

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México

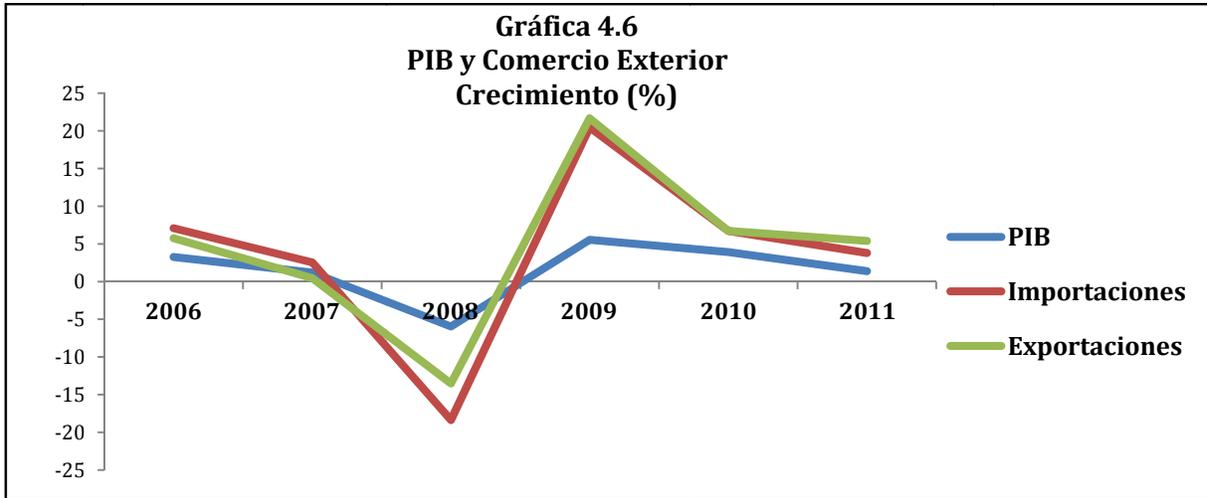
El comercio ha adquirido un mayor peso en el PIB y la economía nacional, ya que el comercio total representa el 64% del PIB promedio anual de 2006 a 2012, alcanzando su nivel más bajo en 2009; las importaciones representaron 33% promedio anual y las exportaciones el 30% del PIB en el mismo periodo.

En los últimos veinte años, el sector externo ha sido indudablemente el componente más dinámico de la demanda para la industria manufacturera mexicana.<sup>608</sup> Y sobre todo podemos observar que más de tres cuartas partes de las exportaciones siguen orientadas a EE.UU. aunque en menor medida no se ha alcanzado la diversificación comercial. (Gráfica 4.7)

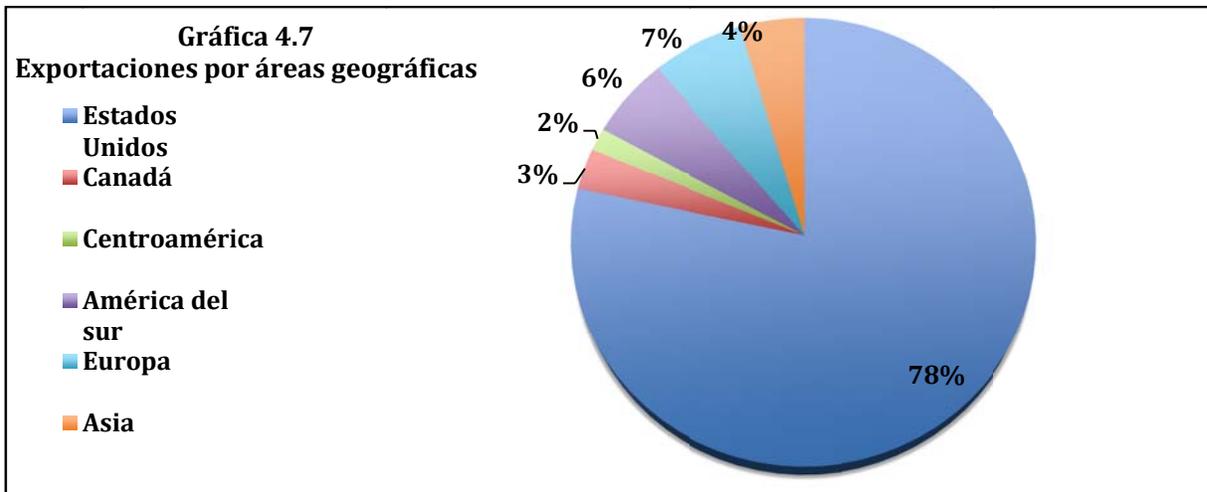
Gracias a los programas de fomento a la exportación, apoyos a la industria manufacturera, facilidades de IMMEX, la publicación de los PROSEC y demás programas complementarios a IMMEX que favorecen la importación temporal, podemos observar que el 76% de las importaciones son bienes de uso intermedio, utilizados para la manufactura; 14% son bienes de uso intermedio y tan sólo el 10% son bienes de capital. (Gráfica 4.8)

En consecuencia, las exportaciones se concentraron, 52% en bienes de uso intermedio, lo que muestra proceso de ensamblaje y submanufactura, mientras que el 24% son bienes de consumo y de capital, lo cual denota por una parte, que la economía está basada en el sector externo, y por la otra, que está basada en un sector manufacturero sin procesos de alto valor agregado y totalmente especializados en maquila, ensamblaje y manufactura, y dependiente del sector

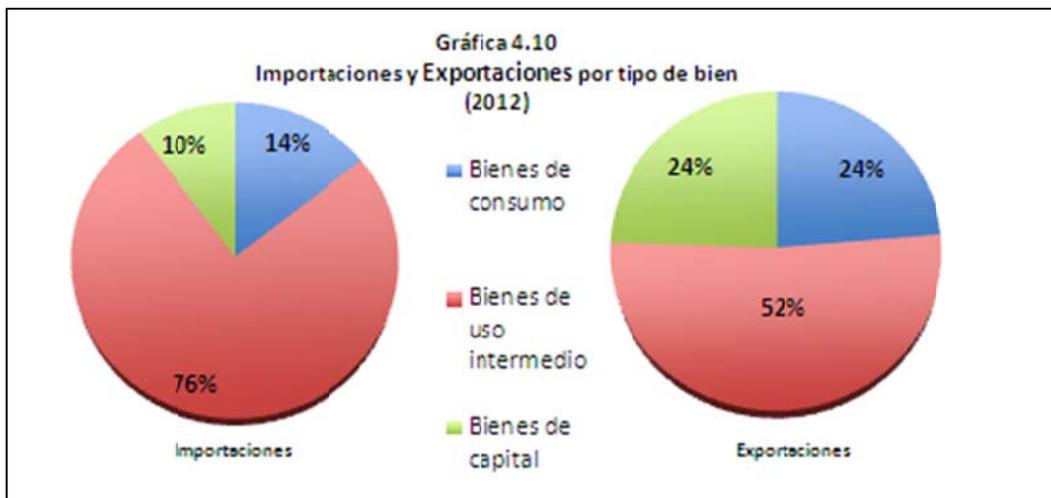
<sup>608</sup> Juan Carlos Moreno-Brid, Jesús Santamaría, Juan Carlos Rivas Valdivia, *op. cit.*, p. 104.



Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México



Fuente: Gráfica de elaboración propia con Banco de Información Económica, INEGI.



Fuente: Gráfica de elaboración propia con Banco de Información Económica, INEGI.

industrial de EE.UU. al importar en su mayoría productos de uso intermedio, transformarlos no obstante se exportan no productos terminados sino bienes de uso intermedio. (Gráfica 4.8)

Se cometieron excesos e ineficiencias, se abusó del proteccionismo del Estado y cuando éste fue incapaz de sostener su gasto, se descubrieron las debilidades inherentes a un modelo de industrialización planificado desde el gobierno. La historia económica mexicana ha dejado muchas lecciones, una de ellas es que se debe buscar un sano equilibrio entre el Estado y el mercado. La protección y el intervencionismo excesivo presentan grandes fallas, así como una estrategia de mercado incompleta.<sup>609</sup>

#### **4.2.1.2. Inversión Extranjera Directa**

El segundo punto de análisis es la inversión extranjera directa (IED), pues existe una relación vital entre maquila en sus inicios e IMMEX, en dos sentidos, por una parte es por medio de la IED que se establecen las plantas, es decir, entre más IED mayor cantidad de maquiladoras y unidades de unidad manufacturera se establecen, se expanden y se genera transferencia tecnológica. De ahí que para atraer inversión se apoyan con los estímulos fiscales y acuerdos como los APPRIs (Cuadro 2.2); es por ello, que la atracción de IED es uno de los objetivos primordiales del establecimiento de las maquiladoras en 1966.

Además ante mayores plantas se fomenta el empleo y, se fomenta el desarrollo regional; requisito indispensable para el desarrollo de sector; asimismo, es a través de inversión y el establecimiento de nuevas plantas que se genera empleo. “Como un objetivo de este programa de industrialización se plantea la necesidad de lograr la transferencia tecnológica mediante la capacitación de los trabajadores de esta industria”.<sup>610</sup>

---

<sup>609</sup> Isaac Leobardo Sánchez Juárez, *op. cit.*, p. 17.

<sup>610</sup> María del Rosario Barajas Escamilla, “Los cambios en el proceso de relocalización industrial de la Industria Maquiladora de Exportación en el norte de México”, *Cuadro décadas del modelo maquilador en el norte de México*, Rosio Barajas, *et al.* (coord.), El colegio de la Frontera Norte, El colegio de Sonora, 2009, p. 58.

[...] las economías menos desarrolladas carecen de una industria robusta de bienes de capital. Su demanda de maquinaria y equipo tiende a cubrirse con importaciones, lo que convierte a la disponibilidad de divisas en requisito imprescindible de la inversión [...] A la vez, la dependencia de maquinaria importada sugiere que la apertura comercial puede aumentar la inversión al facilitar el acceso a bienes de capital foráneos.<sup>611</sup>

<b>Año</b>	<b>Inversiones</b>	<b>Año</b>	<b>Inversiones</b>
<b>1965</b>	213,876	<b>1989</b>	3,037
<b>1966</b>	186,091	<b>1990</b>	2,633
<b>1967</b>	88,596	<b>1991</b>	4,762
<b>1968</b>	116,800	<b>1992</b>	4,393
<b>1969</b>	195,759	<b>1993</b>	4,901
<b>1970</b>	200,718	<b>1994</b>	14,704
<b>1971</b>	196,117	<b>1995</b>	9,271
<b>1972</b>	189,859	<b>1996</b>	8,169
<b>1973</b>	286,891	<b>1997</b>	3,763
<b>1974</b>	362,200	<b>1998</b>	12,756
<b>1975</b>	295,000	<b>1999</b>	13,859
<b>1976</b>	299,100	<b>2000</b>	18,020
<b>1977</b>	327,300	<b>2001</b>	29,818
<b>1978</b>	385,100	<b>2002</b>	23,729
<b>1979</b>	781,800	<b>2003</b>	16,522
<b>1980</b>	1,071,100	<b>2004</b>	23,681
<b>1981</b>	1,142,100	<b>2005</b>	21,977
<b>1982</b>	708,700	<b>2006</b>	20,181
<b>1983</b>	373,800	<b>2007</b>	31,785
<b>1984</b>	123,500	<b>2008</b>	27,239
<b>1985<sup>612</sup></b>	491	<b>2009</b>	16,316
<b>1986</b>	1,522	<b>2010</b>	20,868
<b>1987</b>	3,248	<b>2011</b>	20,357

Fuente: Cuadro de elaboración propia con datos de Estadísticas Históricas de México 2009, Banco de Información Económica, INEGI y Banco de México.

A raíz de la segunda guerra mundial se incrementaron los flujos de capital, la IED se incrementó súbitamente, en 1941 creció 71%, en 1944 346%, en 1947 225% y en 1954 122%. De 1940 a 1964, previo al PIF la IED creció en promedio 37.6% anual; y de 1965 a 1972 creció 7.9% anual promedio. (Cuadro 4.10)

<sup>611</sup> Juan Carlos Moreno-Brid, "Reformas macroeconómicas e inversión manufacturera en México", *Serie Reformas Económicas*, No. 47, CEPAL, México, diciembre de 1999, p. 30.

<sup>612</sup> A partir de esta fecha, las cifras están expresadas en millones de dólares.

En 1973 se publicó la Ley de Inversión Extranjera la cual reservó ciertas actividades a la inversión mexicana y estableció como regla general un límite máximo de 49% sobre la propiedad extranjera de empresas.<sup>613</sup> En consecuencia en 1973 la IED creció 51.1%, en 1979 103%, a pesar de la crisis de la deuda y la caída de ésta en 1982 (-) 37.9%, 1983 (-) 47.3% y 1984 (-) 67% para de 1973 a 1984 ésta creció 6.8% promedio anual. (Cuadro 4.10)

Existe una relación de la IOE, las importaciones temporales y la IED desde fines de la década de los ochenta. Y en 1986 con la entrada de México al GATT comenzó a flexibilizar las restricciones que existían a la IED, particularmente en las industrias intensivas en capital o tecnología.<sup>614</sup> Ésta presentó una recuperación en 1986 al crecer 210% y 113% en 1987, y 101% promedio anual. (Cuadro 4.10)

En mayo de 1989 con el Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera se buscó desregular y simplificar las medidas administrativas mediante mecanismos que autorizaran automáticamente nueva inversión en proyectos menores a 100 millones de dólares cumpliendo requisitos como la generación neta de divisas o promoción del desarrollo regional, se reclasificaron las áreas restringidas a la inversión extranjera cubriendo sólo 148 actividades sin rebasar 49%.<sup>615</sup> De 1989 a 1992 ésta creció 19.2%, y en 1991 de 80%. (Cuadro 4.10)

En 1993 se estableció una nueva Ley de Inversión Extranjera, como consecuencia de TLCAN, al incorporar regulaciones en materia de disposiciones nacionales que afectan al capital extranjero, desapareció la regla del 49% a la inversión extranjera y sectores restringidos.<sup>616</sup>

Por lo que en 1994 la IED creció 200%, con caídas en 1995 a 1997, una recuperación en 2000 (30%), 2001 (65.5%) y 2004 (43.3%), no obstante es crecimiento de ésta de 1993 a 2005 fue de 16.5% promedio anual. De 2006 a 2012 sólo fue de 3.4%, pues sólo creció en 2007 con 57.5% y 2010 con 27.9% y

---

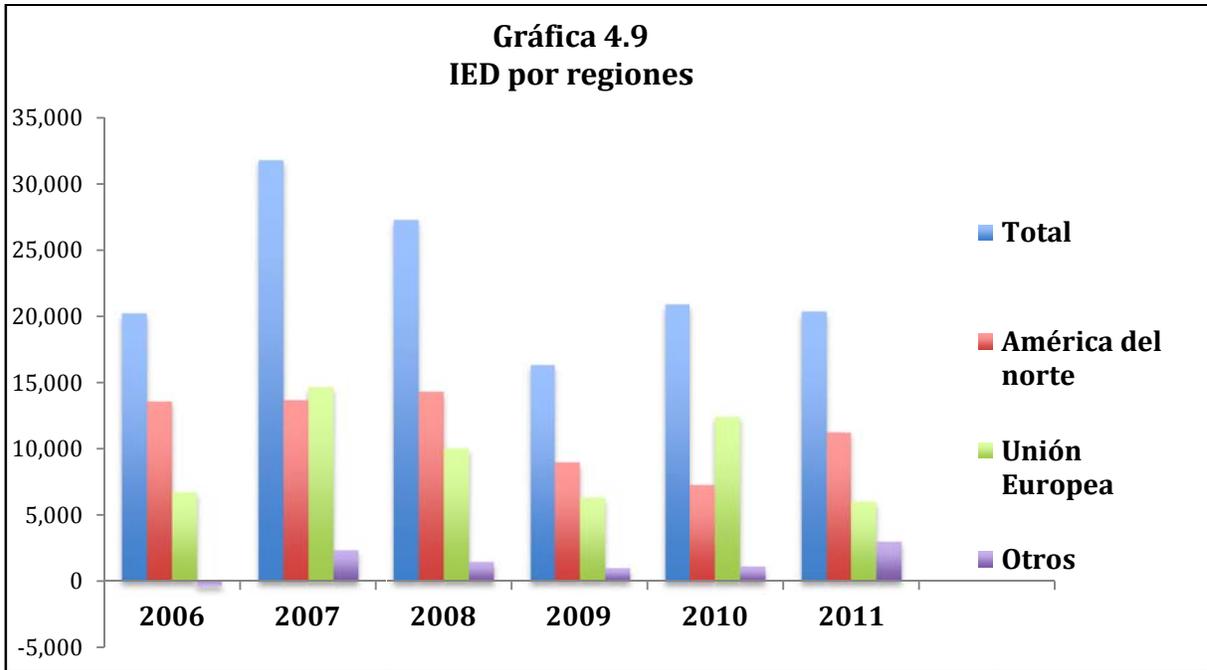
<sup>613</sup> Juan Carlos Moreno-Brid y Jaime Ros Bosch, *op. cit.*, pp. 225-226.

<sup>614</sup> Cfr. Enrique Dussel Peters, "La manufactura mexicana: ¿opciones de recuperación?", *Economía Informa*, núm. 357, México, marzo-abril 2009, FE, p. 45, Juan Carlos Moreno-Brid, Jesús Santamaría, Juan Carlos Rivas Valdivia, *op. cit.*, p. 98

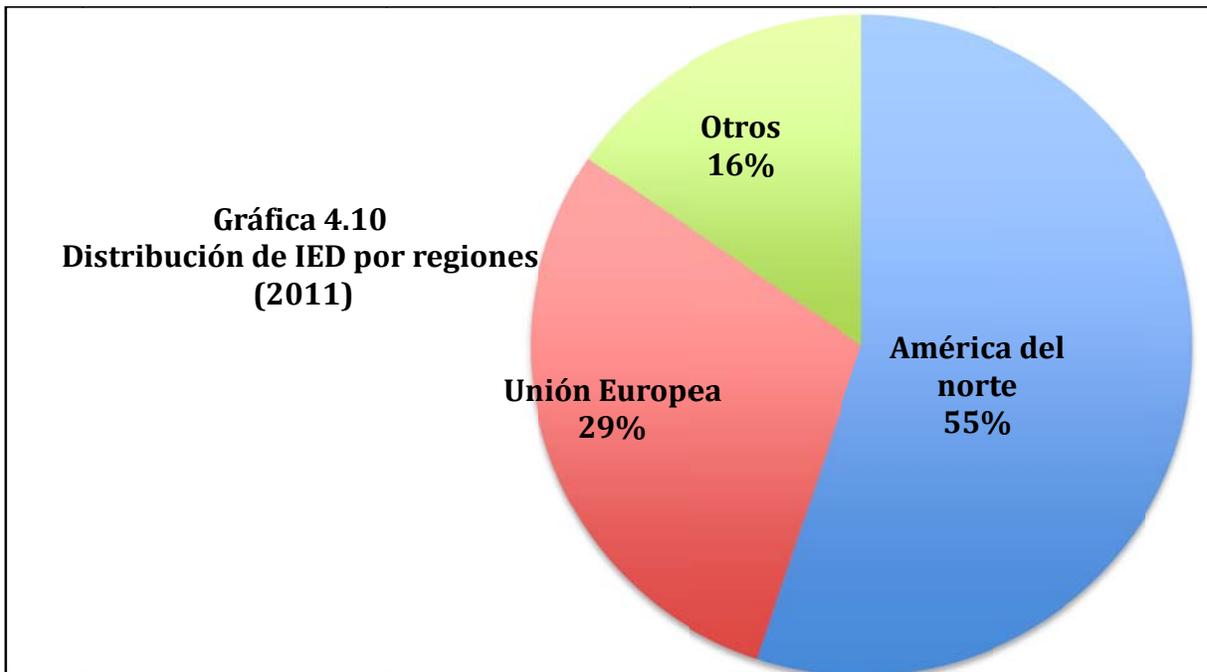
<sup>615</sup> Cfr. Juan Carlos Moreno-Brid y Jaime Ros Bosch, *op. cit.*, pp. 225-226, Enrique Dussel P., "El reto del empleo en México. Cambio estructural en el empleo durante 1982-1992", *op. cit.*, p. 137

<sup>616</sup> Juan Carlos Moreno-Brid y Jaime Ros Bosch, *op. cit.*, p. 226.

con importantes caídas en 2008 (-) 14.3% y 2009 (-) 40.1% a consecuencia de la crisis de EE.UU. (Cuadro 4.10, Gráfica 4.9)



Fuente: Gráfica de elaboración propia con datos de Banco de Información Económica, INEGI.



Fuente: Gráfica de elaboración propia con datos de Banco de Información Económica, INEGI.

Debido a que en 2006 la IED de América del Norte representó 67%, 42% para 2007, en 2008 53%, en 2009 55%, caída en 2010 al 34% y 55% en 2011. Mientras que la IED proveniente de la Unión Europea pasó de 33% en 2006, 46% en 2007, 37% en 2008, 39% en 2009, en 2010 59% por la crisis y caía de la IED de América del Norte, y en 2011 29%. (Gráfica 4.9) Mientras que los países con mayor participación en la IED para 2011 son:

Cuadro 4.11					
Los 10 países que más invierten en México					
1	EE.UU.	51.5%	6	Canadá	3.6%
2	España	15.4%	7	Alemania	1.6%
3	Holanda	7.1%	8	Brasil	1.6%
4	Suiza	5.7%	9	Irlanda	1.3%
5	Japón	3.8%	10	Francia	1.0%

Fuente: Cuadro de elaboración propia con datos de Banco de Información Económica, INEGI

Probablemente una de las principales incógnitas y debates sobre la manufactura y la IED se concentran en torno a su debilidad para generar procesos de innovación y de mayor valor agregado.<sup>617</sup>

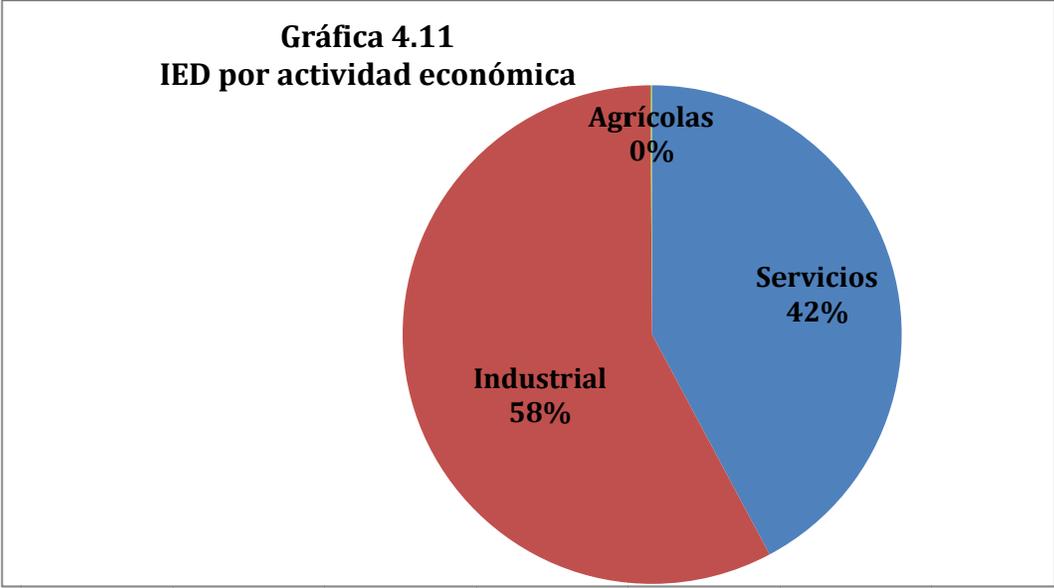
Ejemplo de ello es que 42% de la IED en 2011 se destinó al sector servicios, menos del 1% al agrícola y 58% al industrial. (Gráfica 4.11) Del total de inversión al sector industrial el 7% se destina a la minería, (-) 2% al sector de electricidad, agua y suministro de gas por ductos al consumidor final, 12% al sector de construcción y el 79% a la industria manufacturera. (Gráfica 4.12)

Se observa la dependencia con EE.UU. en las exportaciones, basadas en importación temporal de bienes de uso intermedio y exportaciones en su mayoría de bienes de uso intermedio con destino a sus centros industriales; como IED ante la falta de industria nacional de bienes de capital, y en el origen de la IED y destino a la industria manufacturera y la importancia de ésta en la economía nacional.

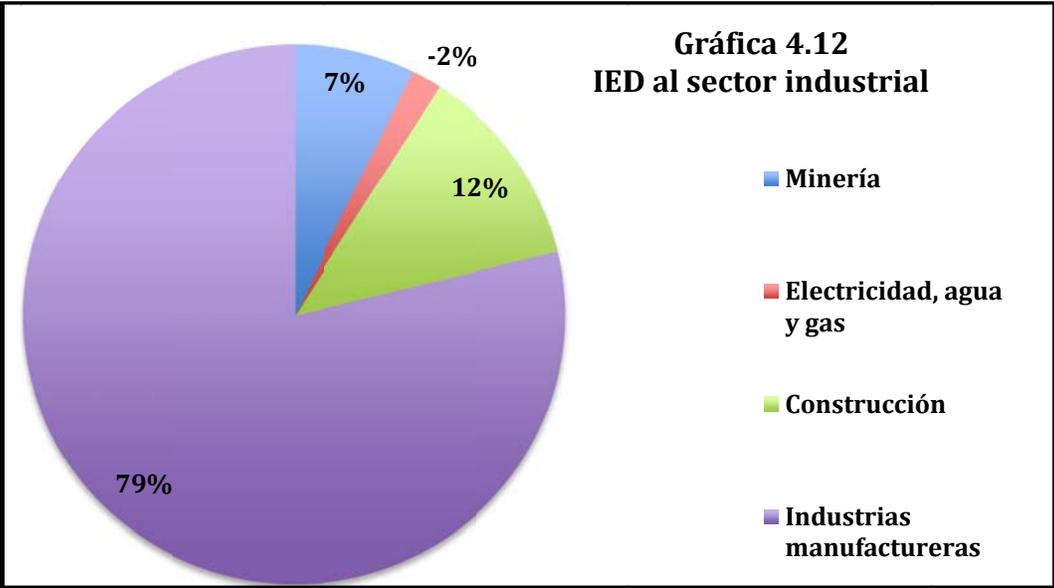
La transferencia tecnológica se alcanza cuando se pasa de una primera fase en la que el *know-how* de la producción, el diseño del producto y la fabricación de los segmentos productivos de alto valor agregado se mantiene en

<sup>617</sup> Enrique Dussel P., "La manufactura mexicana: ¿opciones de recuperación?", *op. cit.*, p. 46.

el país de origen de la maquila a una segunda fase en la que con la maduración y difusión de tecnologías beneficiosas a las plantas y con la acumulación de tecnología incrementa la capacidad productiva de las empresas, al adquirir bienes de capital y *know-how* a través de la IED.<sup>618</sup>



Fuente: Gráfica de elaboración propia con datos de Banco de Información Económica, INEGI



Fuente: Gráfica de elaboración propia con datos de Banco de Información Económica, INEGI.

<sup>618</sup> María del Rosario Barajas Escamilla, *op. cit.*, p. 52-55.

#### 4.2.1.3. Empleo

El tercer objetivo de la instalación de la maquila en México, hoy IMMEX, es la creación de empleos; lo genera una relación en dos sentidos, en un primer momento por que la instalación de las maquiladoras fue para resolver el problema del desempleo en la frontera norte; y así, por una parte se resolvía el problema por medio de la creación de empleos con las actividades de dichas empresas y por la otra que éstas aprovechaban la oferta de mano de obra “disponible”.

“A partir de la década de los sesenta, México experimenta un crecimiento importante en el patrón de migración interna hacia su región norte, de población atraída por su interés de cruzar hacia Estados Unidos y por la creación de actividad industrial que se desarrolla en la zona”<sup>619</sup> por lo que “en un inicio el modelo maquiladora pretendió ser una alternativa de empleo para la población migrante que había participado en el Programa Braserero”<sup>620</sup>, así la frontera norte ofreció mano de obra intensiva, barata y femenina, que no requerían de una elevada calificación laboral y cuyo proceso de capacitación era muy simple y de bajo costo, con procesos de subcontratación.<sup>621</sup>

Por lo que, concentraban en 1965 poco más de una cuarta parte del empleo total en la manufactura, para mediados de los ochenta su participación se incrementó a casi 35% del empleo nacional y en 1998 a 48.6%.<sup>622</sup> “En lo que se refiere al crecimiento de la industria y el empleo, la IME ha sido la de mayor dinamismo dentro de la producción manufacturera.”<sup>623</sup> El número de EME se incrementó en 1984 en 15%, en 1986 25%, 1987 28% y 1989 19%, creciendo 11% promedio anual y de 1980 a 1991 210%. (Cuadro 4.12)

En cuanto a las características de la población ocupada, las maquilas de primera generación<sup>624</sup> cuya competitividad estaba en función de los bajos costos gracias a la “fuente casi inagotable de mano de obra joven, barata, femenil y

---

<sup>619</sup> *Ibid.*, p. 49.

<sup>620</sup> *Ibid.*, p. 58.

<sup>621</sup> *Ibid.*, p. 50-51

<sup>622</sup> Cuauhtémoc Calderón Villarreal, Gerardo Martínez Morales, *op. cit.*, p. 117

<sup>623</sup> J. Guillermo Domínguez Y., “La Economía mexicana: ¿Hacia la maquilación?”, *Investigación económica*, núm. 209, vol. LIV, julio-septiembre 1994, p. 216.

<sup>624</sup> Véase apartado 1.2.3 en el cual desarrollamos las generaciones de maquilas.

dócil”<sup>625</sup>; de segunda generación, incorpora hombres, calificados, técnicos e ingenieros, con mayor responsabilidad e involucramiento, se consolidan las carreras profesionales, locales y regionales y las gerencias comienzan a ser presididas por mexicanos; y en la tercera generación el desarrollo de proyectos con un equipo de ingenieros y un soporte técnico, no obstante con bajos salarios al personal calificado, pese a ello aun falta de trabajo altamente calificado.<sup>626</sup>

<b>Cuadro 4.12</b>				
<b>La IME y el Empleo (1980-1991)</b>				
Año	Número de empresas		Personal ocupado en IME	
	Total	Crecimiento (%)	Total	Crecimiento (%)
1980	620	-	119,546	-
1981	605	-2	130,973	10
1982	588	-3	122,493	-6
1983	629	7	173,128	41
1984	722	15	202,078	17
1985	789	9	217,544	8
1986	987	25	268,388	23
1987	1,259	28	322,743	20
1988	1,396	11	369,489	14
1989	1,655	19	429,725	16
1990	1,938	17	460,293	7
1991	1,925	-1	467,454	2

Fuente: Cuadro de elaboración propia con datos de J. Guillermo Domínguez Y.

El personal ocupado en EME se incrementó en 1983, año de la publicación del Decreto IME, 41%, en 1986 23%, 1987 20% y 1989 16%, lo cual coincide con el crecimiento de las EME, asimismo, el personal ocupado creció a una tasa de 14% promedio anual y de 1980 a 1991 crecieron 291%. (Cuadro 4.12)

No obstante, a partir de 1994 ha habido un decremento en el personal ocupado en el sector manufacturero, pues de 1994 a 2006 creció (-) 0.75% promedio anual y de 1994 a 2006 9.6%; mientras que en IME 6.6% promedio anual y 106% en el mismo periodo, lo cual demuestra un impacto negativo en el

<sup>625</sup>Jorge Carrillo, “¿Cómo interpretar el modelo de maquila? Cuatro décadas de debate”, *Cuatro décadas del modelo maquilador en el norte de México*, Rosio Barajas, et. al (coord.), El colegio de la Frontera Norte, El colegio de Sonora, 2009, pp. 87-88.

<sup>626</sup>María del Rosario Barajas Escamilla, *op. cit.*, p. 88-91.

sector manufacturero mexicano y positivo en el régimen de maquila, debido a la crisis en 1995 de EE.UU en 2001 y 2002. Por otra parte la población ocupada en la IME en 1994 el 41% del personal ocupado en el sector manufacturero en general y para 2006 el 95%, y 78% en promedio en este periodo (Cuadro 4.13)

<b>Cuadro 4.13 Personal Ocupado</b>					
Año	Sector manufacturero		Industria maquiladora de exportación		
	Total	Crecimiento %	Total	Crecimiento %	Peso
1994	1,393,884	-	583,044	-	41.83
1995	1,273,057	-8.67	648,263	11.19	50.92
1996	1,314,066	3.22	753,708	16.27	57.36
1997	1,387,753	5.61	903,528	19.88	65.11
1998	1,444,427	4.08	1,014,006	12.23	70.20
1999	1,456,845	0.86	1,143,240	12.74	78.47
2000	1,478,275	1.47	1,291,232	12.94	87.35
2001	1,413,280	-4.40	1,198,942	-7.15	84.83
2002	1,342,689	-4.99	1,071,209	-10.65	79.78
2003	1,290,526	-3.88	1,062,105	-0.85	82.30
2004	1,253,215	-2.89	1,115,230	5.00	88.99
2005	1,243,871	-0.75	1,166,250	4.57	93.76
2006	1,259,797	1.28	1,202,134	3.08	95.42

Fuente: Cuadro de elaboración propia con datos de Banco de Información Económica, INEGI.

El personal ocupado del sector manufacturero de 2006 a 2012 no presentó crecimiento anual promedio (0%), el personal contratado directamente (-) 1%, mientras que el subcontratado creció 22%; de 2006 a 2012 el personal ocupado total creció tan sólo 1%, el contratado directamente (-) 6% y el subcontratado 26% en el total del periodo lo cual demuestra la tendencia hacia profundizar la subcontratación, la fuerza de trabajo por subcontratación tiene una escasa responsabilidad corporativa.<sup>627</sup> (Cuadro 4.14)

El personal ocupado del sector manufacturero que se contrata directamente de 2006 a 2012 representó 78% promedio anual del total y el subcontratado 22%, de nueva cuenta podemos observar la caída de ésta en 2008 y 2009 derivado de la crisis en EE.UU. por la dependencia del sector industrial. Otra parte podemos

<sup>627</sup> María del Rosario Barajas Escamilla, *op. cit.*, p. 56.

notar una mayor tendencia hacia la subcontratación la cual se intensificó en 2006 con las IMMEX de servicios y el *outsourcing*. (Cuadro 4.14)

Año	Número de establecimientos manufactureros	Total personal ocupado	Crecimiento (%)	Personal ocupado que se contrata directamente			Personal subcontratado		
				Total	Crecimiento (%)	%	Total	Crecimiento (%)	%
2007	5,145	1,930,197	-	1,555,322	-	81	374,875	-	19
2008	5,253	1,870,200	-3	1,493,135	-4	80	377,065	1	20
2009	5,259	1,620,596	-13	1,283,888	-14	79	336,708	-11	21
2010	5,217	1,769,294	9	1,368,233	7	77	401,060	19	23
2011	5,091	1,860,402	5	1,418,924	4	76	441,478	10	24
2012 <sup>628</sup>	5,085	1,940,854	4	1,468,398	3	76	472,456	7	24

Fuente: Cuadro de elaboración propia con datos de Banco de Información Económica, INEGI.

El 85% del personal ocupado que se contrata directamente son obreros y técnicos, aún con poca capacitación salarios bajos, y tan sólo el 15% son empleados administrativos, en el personal subcontrato la relación es 80% y 20% respectivamente. (Cuadro 4.15)

Año	Personal ocupado que se contrata directamente				Personal subcontratado			
	Obreros y técnicos		Empleados administrativos		Obreros y técnicos		Empleados administrativos	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
2007	1,334,308	86	221,014	14	298,052	80	76,824	20
2008	1,273,416	85	219,719	15	295,087	78	81,978	22
2009	1,078,835	84	205,054	16	261,950	78	74,758	22
2010	1,158,119	85	210,114	15	318,887	80	82,174	20
2011	1,205,511	85	213,413	15	354,346	80	87,132	20
2012	1,248,258	85	220,141	15	377,560	80	94,895	20

Fuente: Cuadro de elaboración propia con datos de Banco de Información Económica, INEGI.

“Una de las críticas hechas a esta industria es la baja remuneración salarial. Sin embargo, estos salarios difícilmente pueden incrementarse, en particular en la de

<sup>628</sup> Con datos a julio de 2012.

baja calificación, en la medida que no exista una política de capacitación y formación educativa para este segmento de trabajadores, y debido también a que las políticas macroeconómicas del país están vinculadas con la contención salarial [...] desde 1987 es precisamente los topes salariales, cuyo objetivo es controlar la inflación y mantener la `competitividad`”<sup>629</sup>

## **4.2.2. Impacto regional**

### **4.2.2.1. Desarrollo Regional**

El inicio de la operación maquiladora, ésta se estableció en la frontera norte, por su ubicación geográfica, su cercanía con EE.UU., para aprovechar la mano de obra disponible, el aprovechamiento de la experiencia de los ex trabajadores de las maquiladoras en EE.UU. deportados y varados en los estados fronterizos, la ventaja de los bajos costos de producción, de mano de obra y de transporte.

Es importante, porque la actividad de maquila, industria manufacturera, está estrechamente relacionada con la actividad industrial de EE.UU., al realizarse parte del proceso productivo en México y completarse en EE.UU. o bien, realizarse en México y exportarse a EE.UU.; el 70% de las exportaciones están destinada a EE.UU. (gráfico 4.7), el 76% de las importaciones son bienes de uso intermedio así como el 52% de las exportaciones (gráfico 4.8); asimismo, el 55% de la IED es proveniente de América del Norte (gráfico 4.10), el 51.5% es de EE.UU. (cuadro 4.9), y el 50% tiene como destino la industria (gráfico 4.11).

Lo que se puede observar en el número de empresas IMMEX y PROSEC establecidas por estado y su distribución por regiones. A pesar de que la primera maquiladora se estableció en Ciudad Juárez, Chihuahua en 1966, en la actualidad en Baja California donde se encuentran la mayor cantidad de empresas tanto IMMEX como PROSEC con 18% y 16% respectivamente, seguido de Nuevo León con 13% y 12% y Chihuahua con 8%. (Cuadro 4.16; Gráfica 4.13, 4.14)

Los estados que han tomado importancia como Jalisco que ocupa el 4º lugar con empresas IMMEX al albergar al 8% de éstas y 8º lugar en empresas

---

<sup>629</sup> María del Rosario Barajas Escamilla, *op. cit.*, p. 74.

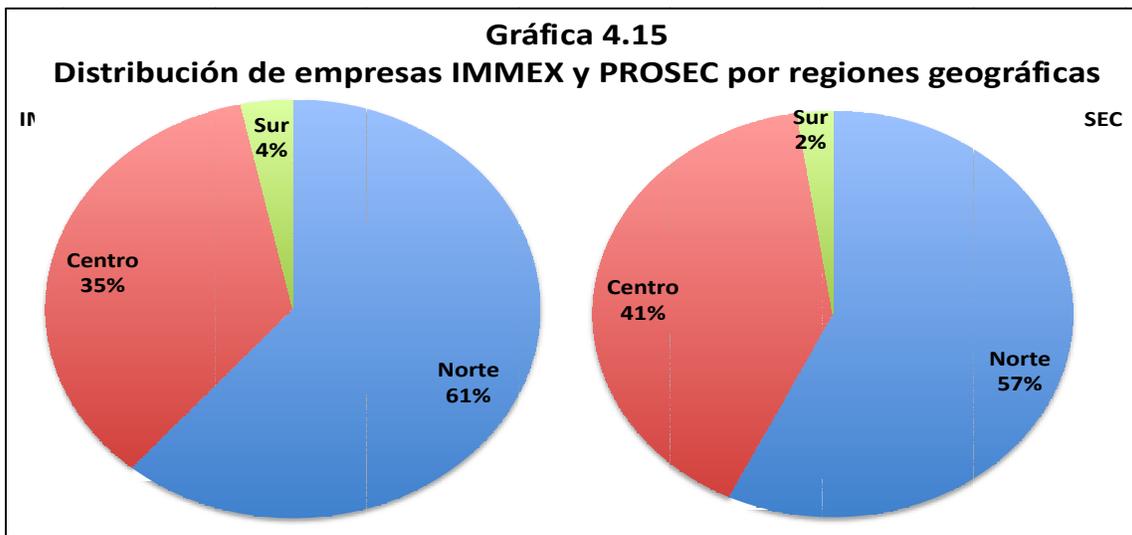
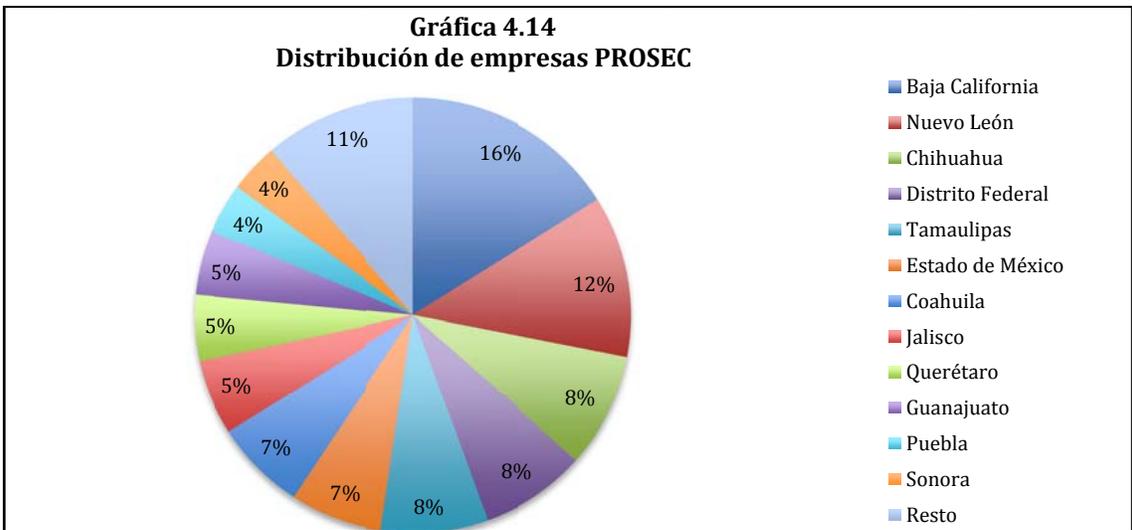
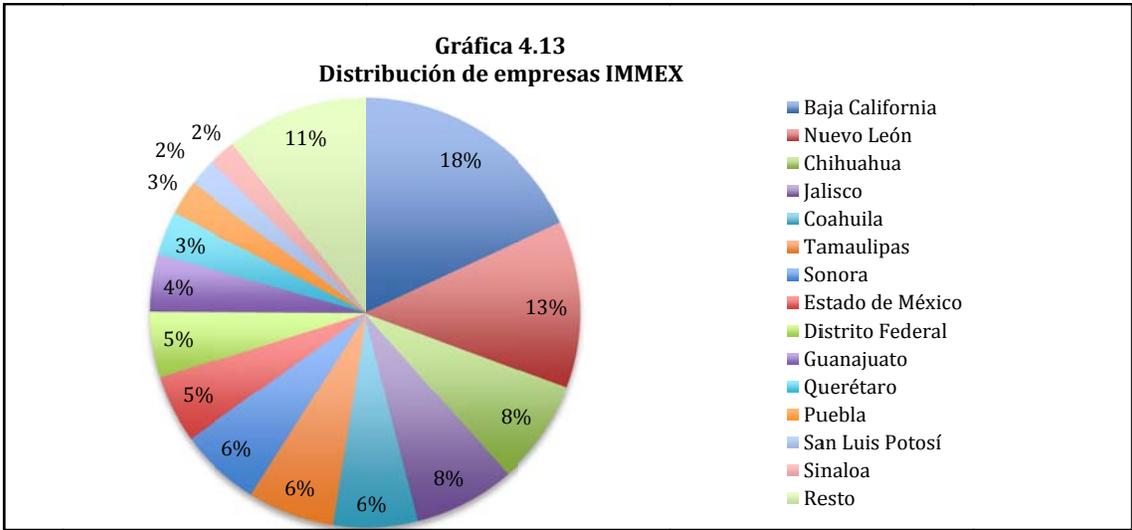
PROSEC con el 5% de éstas; otros estados importantes son Coahuila y Tamaulipas, el primero es el 5° con más empresas IMMEX representando el 6% y el 8° con empresas PROSEC con 7%, mientras que Tamaulipas es el 6° en empresas IMMEX representando el 6% del total nacional y el 5° en PROSEC con 8%. (Cuadro 4.16; Gráfica 4.13; 4.14)

<b>Cuadro 4.16</b>					
<b>Empresas IMMEX y PROSEC<sup>630</sup></b>					
<b>Estado</b>	<b>IMMEX</b>	<b>PROSEC</b>	<b>Estado</b>	<b>IMMEX</b>	<b>PROSEC</b>
<b>Total general</b>	<b>6748</b>	<b>3624</b>	<b>Total general</b>	<b>6748</b>	<b>3624</b>
Baja California	1217	583	Yucatán	91	40
Nuevo León	854	436	Durango	88	64
Chihuahua	528	306	Michoacán	85	6
Jalisco	507	203	Colima	44	1
Coahuila	437	245	Morelos	38	22
Tamaulipas	434	286	Hidalgo	32	28
Sonora	411	131	Zacatecas	32	14
Estado de México	342	251	Baja California Sur	31	1
Distrito Federal	338	287	Tlaxcala	31	31
Guanajuato	291	174	Campeche	13	5
Querétaro	219	174	Oaxaca	13	7
Puebla	177	136	Nayarit	11	-
San Luis Potosí	141	87	Chiapas	7	2
Sinaloa	136	17	Guerrero	4	-
Aguascalientes	95	51	Quintana Roo	3	-
Veracruz	95	33	Tabasco	3	-

Fuente: Cuadro de elaboración propia con datos de Secretaría de Economía

Es importante rescatar el papel de los estados del centro como el Estado de México que representa el 8° lugar de empresas IMMEX establecidas con el 5% de éstas y el 6° lugar de empresas PROSEC con 7%, mientras que Guanajuato es el 10° estado tanto empresas IMMEX como PROSEC con el 5% del total de ambas empresas del total nacional, Querétaro es el lugar 11° de empresas IMMEX con 3% y 9° en PROSEC con 5%, por último, Puebla es el 12° estado con mayor cantidad de empresas IMMEX con el 3%, mientras que representa el 11° de PROSEC con 4%. (Cuadro 4.16; Gráfica 4.13; 4.14)

<sup>630</sup> Directorio de empresas datos a mayo de 2012.



Fuente: Gráficas de elaboración propia con datos de Secretaría de Economía

No obstante, la diversificación de actividades y sectores, cabe resaltar el predominio que mantiene la región norte<sup>631</sup> del país al albergar al 61% del total de empresas IMMEX, mientras que la región centro<sup>632</sup> ha cobrado cada vez mayor importancia con el 35% y, la región sur<sup>633</sup> ha comenzado a incluirse al participar con el 4%. Relación que se mantiene en PROSEC, con el 57% en la región norte, 41% en la región centro, superior a IMMEX; y el sur con el 2%. (Gráfica 4.15)

En consecuencia, en la búsqueda de espacios productivos para mejorar la competitividad industrial, en la década de los noventa la frontera norte brindó ventajas a empresas medianas y grandes estadounidenses principalmente del sector automotriz y electrónico, aprovechando ventajas como mano de obra y localización industrial para las ciudades en EE.UU. y la frontera norte de México, por ejemplo ciudades como San Diego, California; Nogales, Arizona; El Paso Brownsville y Laredo, Texas, entre otras, se vieron beneficiadas.<sup>634</sup> Como resultado de la vinculación entre las empresas de origen estadounidense y los procesos de subcontratación en la frontera norte encontramos el planteamiento de la existencia de cuatro grandes corredores industriales con origen en ciudades estadounidenses y fin en ciudades fronterizas del norte de México:

- I. Corredor del Pacífico: conglomerado industrial de la Costa Oeste, conformado por ciudades como San Francisco,<sup>635</sup> Sacramento,<sup>636</sup> Los Ángeles,<sup>637</sup> y San Diego, en California, y Tijuana, Tecate y Mexicali, en Baja California.

---

<sup>631</sup> Para efectos de este trabajo denominamos Región norte a la integrada por los estados de: Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas.

<sup>632</sup> Región centro es integrada por los estados de: Aguascalientes, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecas.

<sup>633</sup> Región sur es integrada por los estados de: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

<sup>634</sup> María del Rosario Barajas Escamilla, "op. cit.", pp. 59-60.

<sup>635</sup> Producción de maquinaria y equipo eléctrico, productos de metal equipo de transporte y prendas de cuero.

<sup>636</sup> Producción de equipo eléctrico, electrónico, maquinaria y equipo; al sur se encuentran el centro Silicon Valley de desarrollo de alta tecnología y conexión con industrias como microelectrónica, automotriz, farmacéutica, entre otras.

<sup>637</sup> Producción de equipo eléctrico-electrónico, de transporte de carga y aeroespacial, y de prendas de vestir.

**Gráfica 4.168**  
**Corredores Industriales México – EE.UU.**



- II. Corredor del Oeste: también llamado “Cinturón del Sol” conformado por ciudades como Phoenix,<sup>638</sup> y Albuquerque, en Arizona, y Denver en Colorado, conectadas por un eficiente sistema de comunicación vial que llega a Nogales y Agua Prieta, Sonora.
- III. Corredor del Centro: con ciudades como Kansas, San Luis, Fort Worth, Dallas, Detroit<sup>639</sup> y El Paso, importante centro proveedor de la industria maquiladora de Ciudad Juárez.
- IV. Corredor del Golfo: se compone de ciudades en EE.UU. como Houston, San Antonio y Austin, y en ambos lados de la frontera el surgimiento de ciudades gemelas, como Ciudad Acuña-Del Río, Eagle Pass-Piedras Negras, Laredo-Nuevo Laredo, McAllen-Reynosa, y Brownsville-Matamoros.<sup>640</sup>

El resultado de la política industrial y comercial y de la evolución de las maquiladoras<sup>641</sup> se puede observar en

*[...] la trayectoria evolutiva del mismo establecimiento (RCA-Juárez) o de una nueva línea de negocio (Panasonic-Tijuana); pero también en el desarrollo de una nueva planta (como en Ford Hermosillo, o la planta Scientific Atlanta en Juárez); o incluso con el desarrollo de un nuevo segmento dentro de la cadena de valor (como el Centro Técnico de Delphi-Juárez o la empresa de productos médicos Medtronic en Tijuana).<sup>642</sup>*

Sin embargo, es importante resaltar que otro impacto de la operación de maquila, así como las actividades del sector manufacturero e industrial en México, en el desarrollo regional es que:

---

<sup>638</sup> Desde 1985 complejo industrial de alta tecnología, enfocado en investigación y producción de equipos de computación y aeroespaciales.

<sup>639</sup> Asiento de importantes complejos industriales

<sup>640</sup> María del Rosario Barajas Escamilla, *op. cit.* pp. 60-61.

<sup>641</sup> Véase apartado 1.2.3. Generaciones de maquilas.

<sup>642</sup> Jorge Carrillo, “¿Cómo interpretar el modelo de maquila? Cuatro décadas de debate” *op. cit.*, p. 97.

*Los gobiernos locales enfrentan serias dificultades para cubrir las necesidades de infraestructura industrial y urbana debido al fuerte crecimiento del sector industrial, ya que deciden invertir los escasos recursos públicos en obra de infraestructura industrial [...] dejando de lado la inversión en la infraestructura social y urbana que se requiere para evitar el crecimiento de cinturones de miseria y de precariedad alrededor de las zonas industriales [...] el desarrollo no alcanza para producir bienestar social, de manera que estas actividades industriales han creado aglomeraciones que mantiene relaciones muy débiles con el entorno local.*<sup>643</sup>

#### **4.2.2.2. Clusters**

En teoría una consecuencia de los procesos de segmentación de la producción y que “la maquila tiende a desarrollar aglomeramientos (*clusters*) de proveedores de insumos y servicios”<sup>644</sup>, como factor de localización industrial, “la capacidad de una región de incorporarse a la cadena global, con el que generan dependencia de abasto de insumos, éstas incluyen un amplio número de funciones, partes y componentes, de ahí que unas firmas busquen localizarse cerca de otras”<sup>645</sup>.

*La integración del clúster se basa en dos tipos de cooperación interempresarial. La primera se da a través de la subcontratación, cuyo resultado es un tipo de cooperación vertical. La segunda se obtiene de manera horizontal a través del intercambio de información; por el desarrollo del aprendizaje tecnológico que va de empresa a empresa a través de los nexos familiares o las relaciones de amistad obtenidas en la escuela; o bien a través de los organismos empresariales regionales.*<sup>646</sup>

Los *clusters* que están constituidos alrededor de empresas transnacionales realizan un conjunto de actividades más complejas tecnológicamente, actividades

---

<sup>643</sup> María del Rosario Barajas Escamilla, *op. cit.*, p. 57.

<sup>644</sup> Enrique de la Garza Toledo, “La crisis del modelo maquilador en México”, *Agenda para el desarrollo*, José Luis Calva (Coord.), vol. 7, México, Cámara de Diputados LX Legislatura/ Miguel Ángel Porrúa, UNAM, Política industrial manufacturera, 2007, p. 136.

<sup>645</sup> María del Rosario Barajas Escamilla, *op. cit.*, p. 54.

<sup>646</sup> Salvador Corrales C., “Importancia del cluster en el desarrollo regional actual”, *El colegio de la Frontera Norte*, núm. 37, vol. 19, México, enero-junio de 2007, p. 189.

como el ensamble y la fabricación de piezas para la industria electrónica y automotriz. Las agrupaciones de proveedores que abastecen a estas filiales de empresas usualmente están conectadas con los mercados globalizados.<sup>647</sup>

No obstante, para que el clúster pueda desarrollarse debe ser dirigido como una política de Estado, lo que lleva a la interrelación con la empresa y la educación, pero en México esto no funciona de esta manera, pues son las empresas las que se establecen en cierta región y derivado de ello se desarrollan carreras afines y las acciones de gobierno son en respuesta a sus necesidades.

En México, esto es posible por la competitividad del sector manufacturero derivado del apoyo a los procesos de maquila, manufactura y ensamblaje a través del régimen de importación temporal, los encadenamientos industriales en las regiones norte y centro, y su relaciones con el sector industrial de EE.UU. *supra*, a su vez, “la política industrial estuvo de alguna manera ausente y supeditada a los acuerdos comerciales alcanzados en el TLCAN. En particular, se buscó estimular los *clusters* industriales a partir de la integración intra-firma y del desarrollo de proveedores locales.”<sup>648</sup>

Los encadenamientos productivos, conglomerados industriales, *clusters*, son la relación/distribución de diversas industrias, como proveedores, en torno a otra en cierta región geográfica, para PROMEXICO, en México existen clusters de los siguientes sectores:

- I. Aeroespacial,
- II. Alimentos procesados,
- III. Automotriz, el cual se divide en:
  - a. Vehículos ligeros
  - b. Vehículos pesados
  - c. Autopartes;
- IV. Dispositivos médicos,
- V. Equipo de G&D de electricidad,
- VI. Electrodomésticos,

---

<sup>647</sup> *Ibid.*, p. 190.

<sup>648</sup> Jorge Carrillo, “¿Cómo interpretar el modelo de maquila? Cuatro décadas de debate” *op. cit.*, p. 93.

- VII. Electrónico,
- VIII. Energías renovables,
- IX. Industrias creativas,
- X. Servicios de TI y Software, el cual se divide en
  - a. Parques tecnológicos de TI y BPO, y
  - b. Servicios de TI y Software

Los estados con la mayor cantidad de *clusters* [sectores] son Baja California y Nuevo León con 10 sectores, le sigue Jalisco con 9 entre los que destacan electrónico, servicios de tecnologías de Información (TI) y software y parques tecnológicos de TI y procesos de negocios (BPO) y trabajo en voz (como contact y call centers); dispositivos médicos, equipo de generación y distribución (G&D), en el sector automotriz en el subsector de autopartes; en vehículos ligeros [Baja California y Jalisco], y pesados, aeroespacial y energías renovables [Baja California y Nuevo León]; electrodomésticos [Nuevo León y Jalisco] y, alimentos procesados [Jalisco]. (Cuadro 4.17)

Le siguen Distrito Federal, Estado de México y Chihuahua con 8 sectores; Coahuila, Puebla, Sonora, Tamaulipas con 6; le siguen Guanajuato y Querétaro con 5 sectores; Aguascalientes, Morelos y San Luis Potosí con 4. Entre los que destacan autopartes, vehículos ligeros [Chihuahua, Estado de México, Coahuila, Puebla, Sonora, Guanajuato], servicios de TI y software [Chihuahua, Distrito Federal, Coahuila, Puebla, Sonora, Tamaulipas y Guanajuato], parque tecnológicos de TI y BPO [Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México, Coahuila, Sonora y Tamaulipas], dispositivos médicos [Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México, Coahuila, Sonora], vehículos pesados [Estado de México, Coahuila, Puebla y Guanajuato], alimentos procesados [Distrito Federal, Estado de México, Puebla y Guanajuato], aeroespacial [Chihuahua, Puebla y Sonora], electrónico [Chihuahua, Distrito Federal y Estado de México], equipo de G&D de electricidad [Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México], electrodomésticos [Distrito Federal y Estado de México] y energías renovables [Tamaulipas]. (Cuadro 4.17)

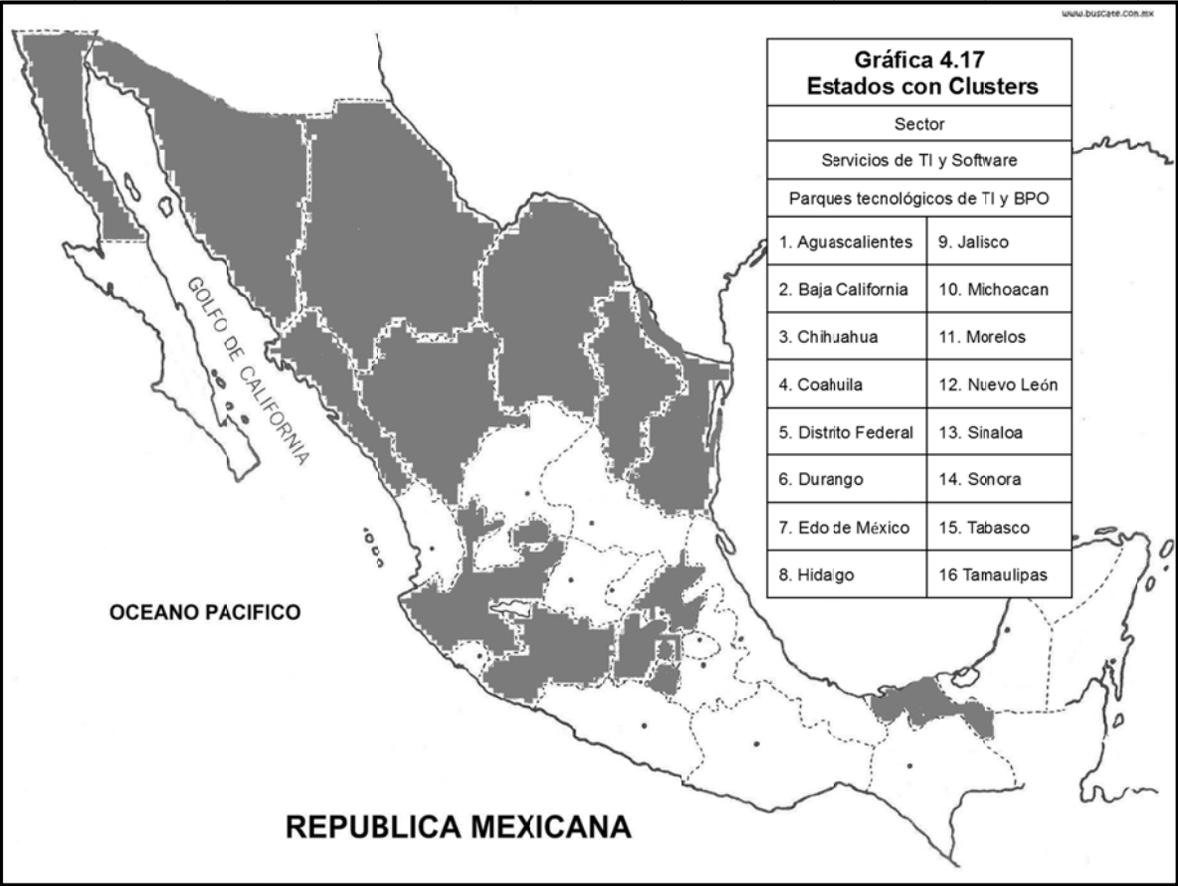
**Cuadro 4.17**  
**Clusters distribución por tipo y estado**

Estado	Total	Aeroespacial	Alimentos procesados	Automotriz			Dispositivos médicos	Equipo de G&D de electricidad	Electrodomésticos	Electrónico	Energías renovables	Industrias creativas	Servicios de TI y Software	
				Vehículos		Autopartes							Parques tecnológicos de TI y BPO	Servicios de TI y Software
				Ligeros	Pesados									
Total general	129	6	6	11	9	19	9	6	5	6	9	0	16	27
Baja California	10	*		*	*	*	*	*		*	*		*	*
Nuevo León	10	*			*	*	*	*	*	*	*		*	*
Jalisco	9		*	*		*	*	*	*	*			*	*
Chihuahua	8	*		*		*	*	*		*			*	*
Distrito Federal	8		*			*	*	*	*	*			*	*
Estado de México	8		*	*	*	*	*	*	*				*	
Coahuila	6			*	*	*	*						*	*
Puebla	6	*	*	*	*	*								*
Sonora	6	*		*		*	*						*	*
Tamaulipas	6					*	*			*	*		*	*
Guanajuato	5		*	*	*	*								*
Querétaro	5	*			*	*		*						*
Aguascalientes	4			*		*							*	*
Morelos	4			*		*							*	*
San Luis Potosí	4			*	*	*					*			
Durango	3					*							*	*
Hidalgo	3				*	*							*	
Oaxaca	3		*								*			*
Sinaloa	3					*							*	*
Chiapas	2										*			*
Michoacán	2												*	*
Tabasco	2												*	*
Tlaxcala	2					*								*
Veracruz	2										*			*
Baja California Sur	1										*			
Campeche	1													*
Colima	1													*
Guerrero	1													*
Nayarit	1													*
Quintana Roo	1										*			
Yucatán	1													*
Zacatecas	1													*

Fuente: Cuadro de elaboración propia con datos de PROMEXICO

Entre los sectores que mayor desarrollo regional tiene son: los servicios de TI y software con desarrollo en 27 estados, la industria automotriz en el sector de

autopartes en 19 estados, y los parques tecnológicos de TI y BPO en 16 estados (Gráfica 4.23), automotriz en vehículos ligeros en 11 estados; en 9 estados en industria automotriz en vehículos pesados, dispositivos médicos, energías renovables, y los más concentrados son los sectores electrónico, eléctrico, aeroespacial y alimentos procesados distribuidos en 6 estados; y electrodomésticos en 5 estados. (Cuadro 4.17)



Fuente: PROMEXICO

No obstante, existe una visión contraria a ello, por ejemplo, Enrique de la Garza Toledo establece que son diversos los factores influyen en la incapacidad de la maquila para establecer encadenamientos productivos amplios en México:

1. Las políticas de las matrices que obligan a la importación de insumos de la matriz o entre filiales como estrategia global o multinacional que mira hacia la rentabilidad de la cadena internacional y no hacia un segmento ubicado

en un país en particular, mucho menos hacia el desarrollo del tejido industrial de una nación.

2. Las deficiencias nacionales de las empresas para producir justo a tiempo, con calidad y productividad homogéneas y sostenidas en el tiempo, así como de costos competitivos.
3. El propio régimen jurídico de la maquila que proporciona exención de impuestos de importación de insumos u que con esto propicia la sustitución de proveedores con empresas dentro del territorio nacional.<sup>649</sup>

#### 4.2.3. Impacto industrial

El aspecto a revisar en el impacto del programa IMMEX es el impacto en la industria mexicana. En cuanto a la maquila, existen dudas sobre qué tan extendidas están las tecnologías controladas por computadora, si la igualdad del porcentaje de hombres y mujeres es indicador de incremento de trabajo calificado, así como sobre el crecimiento relativo de técnicos de producción con respecto de los obreros; si las condiciones de trabajo mejoran, si el salario bajo es decisivo de localización de maquilas en México o *upgrading* y la tendencia de mayor nivel de tecnología. Sobre el cambio en el perfil de mano de obra en maquila y si ésta es modelo de producción, y acerca del nivel de tecnología, sobre la forma de organizar el trabajo y del perfil de la mano de obra en la maquila.<sup>650</sup>

O bien, dudas de “si la maquila es un modelo de producción o industrialización, entendiendo al primero como una configuración productiva entre cierto nivel de la tecnología, forma de organizar el trabajo, tipo de relaciones laborales y condiciones de trabajo, perfil de la mano de obra (tanto socio-demográfico, de calificación y de niveles salariales); y dudas sobre la industrialización tanto en las formas de encadenamientos productivos y de servicios hacia adelante y hacia atrás, vínculo con los mercados de la tecnología, de trabajo y de dinero; con el sistema de relaciones de trabajo de una zona o país,

---

<sup>649</sup> Enrique de la Garza Toledo, “La crisis del modelo maquilador en México”, *op. cit.*, p. 144.

<sup>650</sup> Enrique De la Garza Toledo, “La maquila en México: aspectos generales”, De la Garza Toledo (Coord.), *Modelos de producción en la maquila de exportación: la crisis del toyotismo mexicano*, UAM-I, Plaza y Valdés, México, 2005, pp. 17-18.

con las políticas económicas, con el mercado interno y externo, con el resto de la industria, la agricultura o los servicios. De manera complementaria, si en México hubiera obstáculos para extender el *upgrading* en la maquila, cuáles serían las causas y diferencias con el proceso seguido en el sureste asiático desarrollado.<sup>651</sup>

Esto tendría que ver con desarrollar encadenamientos hasta los productores de tecnología, equipos e insumos básicos. Algunos de estos encadenamientos se han ido dando a pesar de todos los obstáculos que originalmente la ISI, y después la globalización maquiladora y desmenuzadora, levantaban a una mayor integración; otros encadenamientos todavía es menester proponerlos.<sup>652</sup>

El impacto en la industria se observa en el sector manufacturero ya que “las manufacturas se constituyen en el sector más importante debido al “[...] hecho de que la mayoría de los insumos son manufacturas (bienes intermedios, bienes de capital), [...] sus altos precios relativos respecto a la minería y la agricultura, [...] su capacidad para ayudar a superar la restricción de balanza de pagos; [...] su papel como fuente de innovación y difusión tecnológica”<sup>653</sup>

Se han conjugado tres procesos económicos que indujeron la reestructuración de la industria manufacturera en el territorio nacional: 1) la apertura comercial, la desregulación de la IED y el establecimiento de nuevas empresas en la frontera norte, por los bajos costos de transporte y otras ventajas de localización; 2) el proceso de reconversión de actividades industriales tradicionales con ventajas competitivas en el ámbito local; y 3) los límites al crecimiento impuestos por diseconomías de aglomeración en los principales centros manufactureros del país.<sup>654</sup>

En consecuencia, “[...] la región o país manufacturero crece a expensas de los otros y va consolidando una especialización en ciertas líneas de producción industrial [...]”<sup>655</sup> es así que las regiones de la frontera norte “[...] crecieron a expensas de las otras regiones y consolidaron una especialización en ciertas

---

<sup>651</sup> *Ídem*, p. 18.

<sup>652</sup> Kurt Unger, *op. cit.*, p. 8.

<sup>653</sup> Isaac Leobardo Sánchez Juárez, *op. cit.*, p. 12.

<sup>654</sup> Cuauhtémoc Calderón Villarreal, Gerardo Martínez Morales, *op. cit.*, p. 116.

<sup>655</sup> *Ibíd.*, p. 110.

líneas de producción industrial (eléctrica, electrónica y automotriz, fundamentalmente)”<sup>656</sup> y por ello, “[...] la industria automotriz ha sido la base de la reestructuración industrial de México, por su gran dinamismo.”<sup>657</sup>

A consecuencia de la apertura comercial, la relación con EE.UU. y la firma de TLCAN, el sector manufacturero presenta un cambio en el patrón de localización industrial y en la dinámica del crecimiento regional, asociado al cambio en el patrón de especialización y al proceso de integración económica con EE. UU. y Canadá (TLCAN)<sup>658</sup>, lo que derivó en una dependencia del sector industrial, causa de su auge y crisis.

*Se afirma que no podemos quedarnos aislados de los procesos de integración mundial [...] y que el TLC es la mejor oportunidad de competencia para las empresas nacionales con sus similares de Estados Unidos y Canadá [...], lo que no se dice, es que el país se encuentra inmerso en un proceso de desindustrialización; ni que las diferencia entre la industrias nacionales y la de sus comerciales es de 20 veces a favor de los países al norte del Río Bravo; ni que las manufacturas nacionales se encuentran se encuentran desarticuladas, descapitalizadas, concentradas, con alto costo de financiamiento y mínimo acceso a éste [...] las empresas exportadoras propiamente mexicanas, operan mayoritariamente en el terreno de los productos agrícolas y en las manufacturas de poca elaboración. La dependencia del comercio con Estados Unidos y Canadá es del 81%.*<sup>659</sup>

Es así que “la rama de las manufacturas que más ha crecido en los últimos años es la industria maquiladora”<sup>660</sup> y en consecuencia:

*Por primera vez en la historia de las exportaciones de productos manufactureros, las ventas que las empresas maquiladoras realizaron durante los meses de enero-marzo de 1993 fueron mayores a las efectuadas por la industrial nacional [...] parte*

---

<sup>656</sup> *Ibíd.*, p. 116.

<sup>657</sup> J. Guillermo Domínguez Y., *op. cit.*, p. 209.

<sup>658</sup> Cuauhtémoc Calderón Villarreal, Gerardo Martínez Morales, *op. cit.*, p. 116.

<sup>659</sup> J. Guillermo Domínguez Y., *op. cit.*, p. 206.

<sup>660</sup> *Ibíd.*..., p. 213.

*de la explicación está en que la determinante de su producción no es nacional, produce y depende del mercado internacional, principalmente del norteamericano.*<sup>661</sup>

No obstante, se confundió la necesidad de impulsar el desarrollo competitivo de la industria desechando la vieja política proteccionista con sesgo antiexportador y anticompetitivo, dando paso al extremo opuesto, es decir, a la ausencia de política de competitividad, de innovación y desarrollo tecnológico, que fomentara las exportaciones, la integración de las cadenas productivas, la competitividad logística e infraestructura, los tecnoparques y la cancelación de las políticas e instituciones de fomento, como el BANCOMEXT.<sup>662</sup>

Para la década de los noventa, la IME “[...] poco a poco se transformó en una industria heterogénea [...] acompañado de políticas públicas y privadas que orientaron a ese modelo de una manera desestructurada, con vacíos normativos y desvinculados de un modelo de desarrollo industrial integral.”<sup>663</sup>

En la política industrial, el cambio más significativo se da a través de los programas para el desarrollo sectorial (PROSEC) para compensar a ciertas industrias por el impacto del art. 303 de TLCAN, cuya meta era buscar medidas comerciales para compensar a los sectores “estratégicos” seleccionados para reducir los costos de las importaciones de insumos a través de la disminución de las tarifas de importación.<sup>664</sup> “No existe una estimación cuantitativa del impacto de tales programas, [...] pero se coincide en que los PROSEC causaron una de las más importantes distorsiones en el sistema comercial, dado que esto abría la posibilidad legal de aplicar diferentes aranceles de importación a un mismo artículo, dependiendo del tipo de empresa o de sector importador.”<sup>665</sup>

Con base en el art. 5 de los PROSEC<sup>666</sup> la estructura arancelaria, es decir, tasa [arancelaria] preferencial, de éstos se determina de la siguiente manera: la tasa del 2.5% representa menos del 1% del total de fracciones, la tasa de 3% la

---

<sup>661</sup> *Ibid.*, pp. 203, 214.

<sup>662</sup> René Villarreal, “El modelo de apertura macroestabilizador: La experiencia de México, *op. cit.*, p. 15.

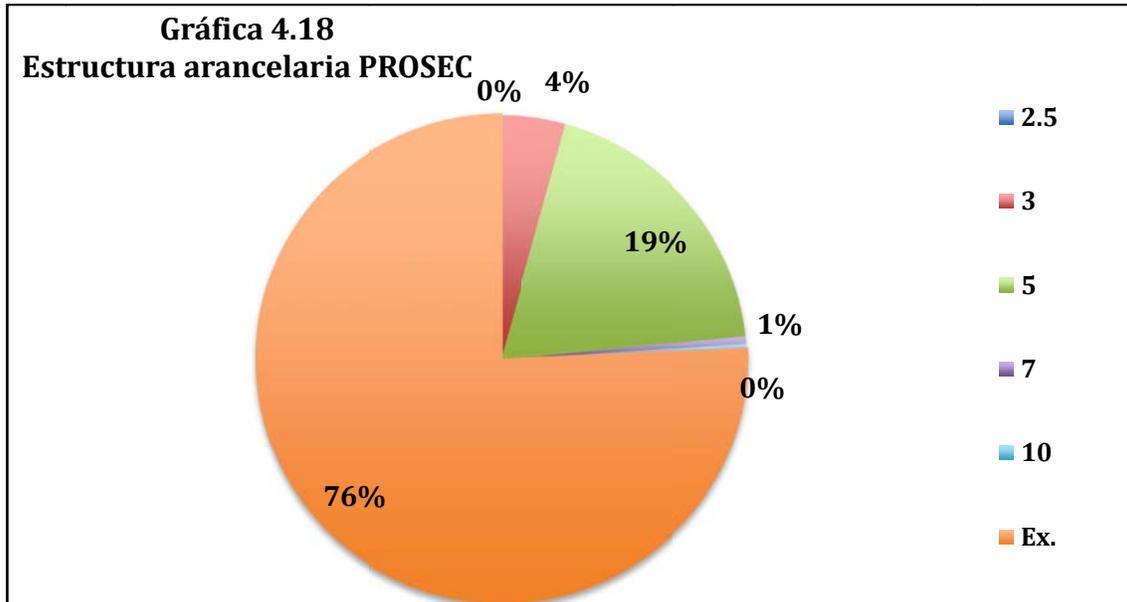
<sup>663</sup> María del Rosario Barajas Escamilla, *op. cit.*, p. 50.

<sup>664</sup> Véase apartado 3.2.1. Programas de Promoción sectorial (PROSEC).

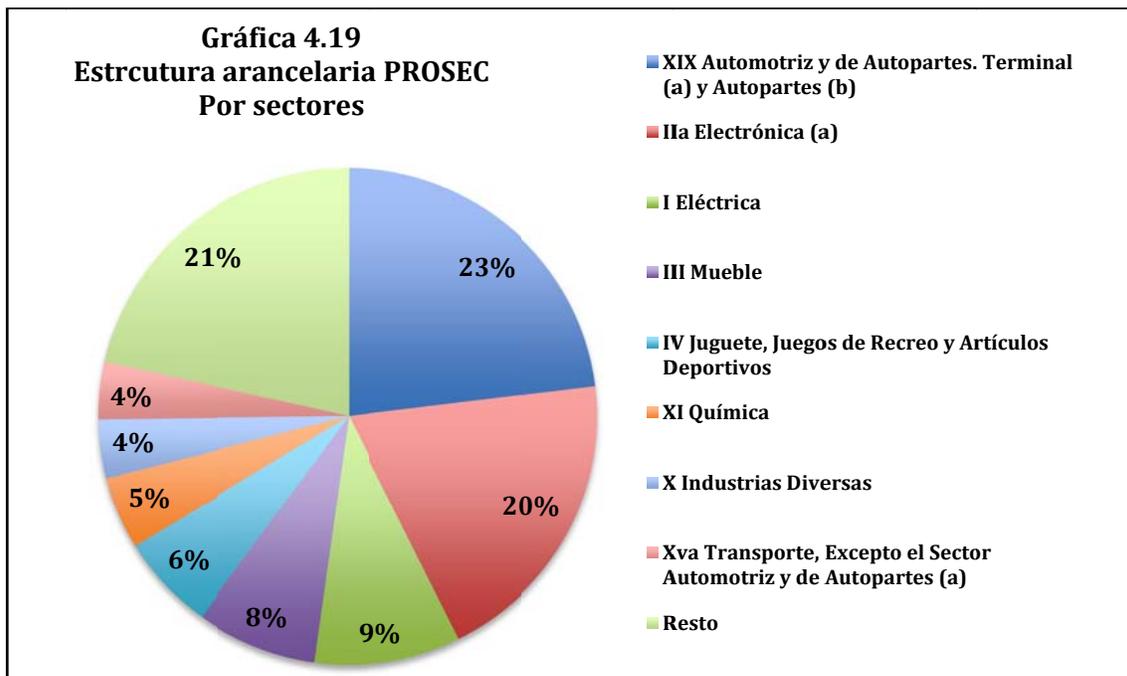
<sup>665</sup> Juan Carlos Moreno-Brid, Jesús Santamaría, Juan Carlos Rivas Valdivia, *op. cit.*, p. 101,

<sup>666</sup> Véase Anexo II.

reciben 4% de los sectores, con la tasa del 5% el 19% de los sectores, 7% el 1%, la tasa del 10% asignada a menos del 1% de los sectores y el 76% de los 24 PROSEC son beneficiados con la importación con tasa Ex. (Gráfica 4.18)



Fuente: Gráfica de elaboración propia con datos de Secretaría de Economía



Fuente: Gráfica de elaboración propia con datos de Secretaría de Economía

Es decir, se favorece la importación temporal lo que contrario a desarrollar una planta productiva nacional, que la industria mexicana pase de procesos de ensamblaje a elaboración, lo que provoca que el mercado interno tampoco se desarrolle puesto que los insumos de la industria son consumidos son importados.

Cabe señalar que el 23% de los PROSEC corresponden al sector automotriz, terminal y de autopartes; 20% corresponde a la industria electrónica (a), 9% a la industria eléctrica, 8% la industria del mueble, 6% a la industria del juguete, juegos de recreo y artículos deportivos; 5% de los PROSEC corresponde a la industria química, 4% al sector de industrias diversas, al transporte excepto el sector automotriz y de autopartes (a).<sup>667</sup> (Gráfica 4.19)

El 21% restante a las industrias: en la alimentaria que (se compone de alimentos balanceados, azúcar, bebidas, cárnicos y sus derivados, cereales y sus derivados, floricultura, frutas, vegetales y sus derivados, lácteos y sus derivados, oleaginosas y grasas vegetales y pesca y sus derivados); bienes de capital, café, calzado, chocolates, dulces y similares; cuero y pieles, electrónica (b), fertilizantes, fotográfica, madera, maquinaria agrícola, manufacturas del caucho y plástico, minera y metalúrgica, papel y cartón, productos farmoquímicos, medicamentos y equipo médico; siderúrgica, textil y de la confección; y transporte (b). Lo cual significa que el 52% de los PROSEC son aprobados para empresas de los sectores automotriz, industria electrónica y eléctrica. (Gráfica 4.19)

Con los cual podemos comprobar el impacto del programa IMMEX en el sector manufacturero, 25% de éstos desarrollan “otras actividades”, 12% industria de las bebidas y del tabaco, 10% reparación, retrabajo o mantenimiento de mercancías; 9% fabricación de productos metálicos, textil y confección, exclusivamente para la elaboración de bienes de los capítulos 50 a 63 y la subpartida 9404.90, y agricultura 7% cada una; 6% la industria del plástico y del hule, 5% abastecimiento, almacenaje o distribución de mercancías y fabricación de equipo de transporte y sus partes; 4% industria alimentaria. (Cuadro 4.18)

El 3% de las empresas IMMEX desarrollan actividades de envase, lijado, engomado, pulido, pintado o encerado, entre otros; reciclaje o acopio de

---

<sup>667</sup> Véase Anexo II.

<b>Cuadro 4.18 Actividades desarrolladas por empresas IMMEX</b>	
Actividad	Total
Total	6748
Otras actividades	1708
Industria de las bebidas y del tabaco	784
Reparación, retrabajo o mantenimiento de mercancías	689
Fabricación de productos metálicos	605
Textil y confección, exclusivamente para la elaboración de bienes de los capítulos 50 a 63 y la subpartida 9404.90	459
Agricultura	445
Industria del plástico y del hule	391
Abastecimiento, almacenaje o distribución de mercancías	351
Fabricación de equipo de transporte y sus partes	320
Industria alimentaria	262
Envase, lijado, engomado, pulido, pintado o encerado, entre otros (sin alterar las características de las mercancía)	219
Reciclaje o acopio de desperdicios	217
Fabricación de equipo de generación eléctrica y aparatos y accesorios eléctricos	203
Fabricación de equipo de computación, comunicación, medición y de otros equipos, componentes y accesorios electrónicos	172
Industria química	139
Fabricación de muebles y productos relacionados	127
Minería de minerales metálicos y no metálicos excepto petróleo y gas	123
Fabricación de maquinaria y equipo	115
Fabricación de productos de cuero, piel y materiales sucedáneos	108
Industria del papel	87
Industria de la madera	83
Industrias metálicas básicas	59
Fabricación de insumos textiles	46
Impresión e industrias conexas	39
Fabricación de productos a base de minerales no metálicos	38
Servicios (siempre y cuando se realice a merc. nacional o nacionalizada y se exporte)	34
Pesca	28
Servicios de subcontratación de procesos de negocio basados en tecnologías de la información	23
Bordado o impresión de prendas	22
Clasificación, inspección, prueba o verificación de mercancías	22
Servicios soportados con tecnologías de la información	22
Fabricación de productos derivados del petróleo y del carbón	19
Diseño o ingeniería de productos	14
Diseño o ingeniería de software	10
Lavandería o planchado de prendas	10
Blindaje, modificación o adaptación de vehículo automotor	8
Ganadería	6
Generación, transmisión y suministro de energía eléctrica	6
Fabricación de prendas de vestir	5
Fabricación de equipo de transporte	4
Servicios (siempre y cuando se realice a merc. nacional o nacionalizada y se exporte)	3
Confección de productos textiles, excepto prendas de vestir	2
Reparación o mantenimiento de mercancías	2
Corte, ajuste, lijado, engomado, pulido, pintado o encerado de piezas	1
Empaque, reempaque, embalaje, reembalaje, envase, marcado o etiquetado de mercancías	1
Fabricación de productos de cuero, piel y materiales sucedáneos, excepto prendas de vestir	1

Fuente: Cuadro de elaboración propia con datos de Secretaría de Economía.

desperdicios, la fabricación de equipo de generación eléctrica y aparatos y accesorios eléctricos, fabricación de equipo de computación, comunicación, medición y de otros equipos, componentes y accesorios electrónicos; y 2% la industria química, la fabricación de muebles y productos relacionados; de maquinaria y equipo y de productos de cuero, piel y materiales sucedáneos; y por último, la minería de minerales metálicos y no metálicos excepto petróleo y gas. (Cuadro 4.18)

Cabe destacar que “en los últimos dos años, y con el inicio de la actual administración, la política hacia el sector manufacturero e industrial, a cargo particularmente de la Secretaría de Economía, se encuentra en una situación verdaderamente caótica”<sup>668</sup>

“Las autoridades han pretendido organizar la industria nacional para que abastezca las maquiladoras, a las que se considera una mina potencial para las manufacturas del país. Sin embargo, ello no ha sucedido. A diferencia de sus similares asiáticos, en donde las maquiladoras han propiciado que los proveedores se transformen en importantes industrias con fuerte presencia a nivel internacional, en México las maquiladoras, no han sido puntuales para el desarrollo de los abastecedores locales”<sup>669</sup>

“Lo que si acontece es que industrias mexicanas sean compradas por capitalistas extranjeros para abastecer las necesidades de la industria maquiladoras de exportación (IME). Por ejemplo, una de las divisiones de CONDUMEX fue adquirida por la General Electric para surtir plantas en Ciudad Juárez, Chihuahua.”<sup>670</sup>

No obstante, “la maquila como en general el sector manufacturero entró en crisis a partir de 2000”<sup>671</sup> las causas de esta crisis de deben a tres factores:

1. La caída de la demanda de productos de las maquilas, debido a la recesión en la economía de los EE.UU. desde el 2000

---

<sup>668</sup> Enrique Dussel P., “La manufactura mexicana: ¿opciones de recuperación?”, *op. cit.*, p. 42.

<sup>669</sup> J. Guillermo Domínguez Y *op. cit.*, p. 208.

<sup>670</sup> Ídem.

<sup>671</sup> Enrique de la Garza Toledo, “La crisis del modelo maquilador en México”, *op. cit.*, p. 130.

2. La competencia de otros países de salarios más bajos que México, tales como china y los países de Centroamérica, provocando el cierre de maquilas en México y su traslado hacia éstos
3. El crecimiento de los salarios de la maquila en México en los últimos años, lo que habría reducido el margen de ganancia de este sector.<sup>672</sup>

Sin duda, el gran triunfador ha sido China, que aumentó su participación en el mercado global cinco puntos porcentuales, hasta llegar a una cuota de 9% de las exportaciones mundiales.<sup>673</sup>

Cuadro 4.19 Insumos consumidos (Millones de pesos)							
Periodo	Total	Insumos importados			Insumos nacionales		
		Total	Materias primas	Envases y empaques	Total	Materias primas	Envases y empaques
2007 <sup>674</sup>	967,699,389	735,909,962	723,715,219	12,194,743	231,789,427	217,557,415	14,232,012
2008	1,950,640,988	1,483,199,748	1,458,366,472	24,833,276	467,441,240	438,757,537	28,683,703
2009	1,816,212,942	1,380,659,623	1,356,519,586	24,140,037	435,553,319	406,663,583	28,889,736
2010	2,118,964,838	1,521,805,731	1,497,814,401	23,991,330	597,159,107	562,891,259	34,267,848
2011	2,284,168,947	1,604,432,955	1,583,954,901	20,478,054	679,735,992	641,753,056	37,982,936
2012 <sup>675</sup>	1,806,334,119	1,264,398,286	1,249,067,708	15,330,578	541,935,833	515,322,633	26,613,200

Fuente: Cuadro de elaboración propia con datos de Barco de Información Económica, INEGI.

Esto tiene importantes implicaciones ya que el sector manufacturero mexicano “mantiene escasa vinculación no sólo con el aparato productivo nacional, sino con el consumo doméstico”<sup>676</sup>, asimismo, derivado de la existencia de los programas analizados en el desarrollo de este trabajo podemos observar en el cuadro 4.18 que del total de insumos consumidos en la producción de los bienes del sector manufacturero el 70% corresponden a insumos importados y tan sólo el 30% a insumos de producción nacional. (Gráfica 4.20)

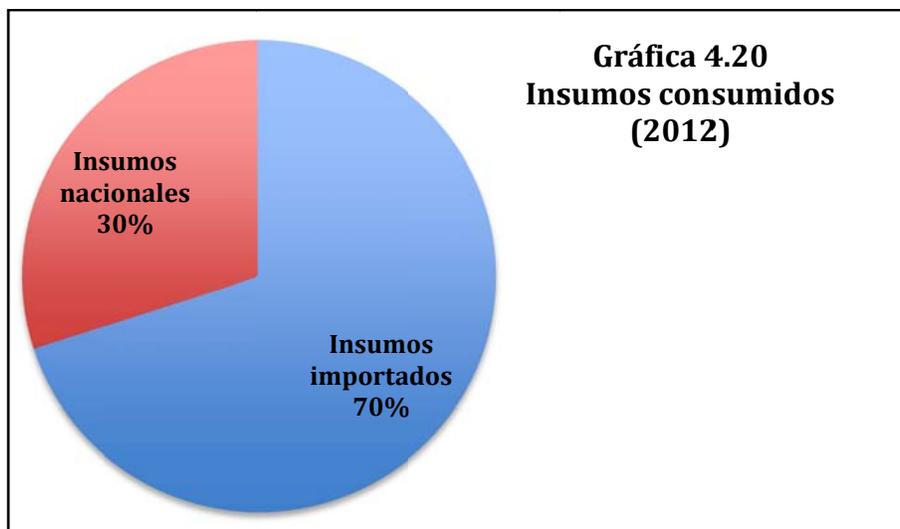
<sup>672</sup> *Ibid.*, p. 131.

<sup>673</sup> René Villarreal, “El modelo de apertura macroestabilizador: La experiencia de México, *op. cit.*, p. 16.

<sup>674</sup> A partir de julio de 2007.

<sup>675</sup> Con datos hasta agosto de 2012.

<sup>676</sup> Jorge Carrillo, “¿Cómo interpretar el modelo de maquila? Cuatro décadas de debate” *op. cit.*, p. 80.



Fuente: Gráfica de elaboración propia con datos de Barco de Información Económica, INEGI

Todo lo anterior trae consigo importantes consecuencias,

- a) la dependencia no sólo de las importaciones de insumos;
- b) la dependencia programas de este tipo de programas de fomento a la exportación con estímulos fiscales a la importación para mantener la competitividad del sector industrial mexicano, lo que se demostró con la entrada en vigor de las restricciones del art. 303 de TLCAN, que para mantener al competitividad de la industria surgieron los PROSEC, medida “temporal” que con el paso del tiempo dicha desgravación arancelaria se aplica a diversas fracciones sin la necesidad de pertenecer a padrón o programa alguno;
- c) el poco o nulo desarrollo del mercado interno;
- d) la dependencia de la IED ante la falta de inversión nacional y estatal
- e) la dependencia de las exportaciones con destino a EE.UU.
- f) especialización en transformación no en producción.

Lo cual demuestra la hipótesis planteada que los programas antes denominados “de fomento a la exportación” hoy “esquemas de excepción”, sólo han llevado a la “especialización” de México en la fase de ensamblaje, maquila, manufactura y submanufactura de productos de bajo valor agregado y principalmente de bienes de uso intermedio, en su mayoría con destino a la industria estadounidense.

## Conclusiones

El inicio de la actividad de maquila de maquila en México respondió por una parte a un plan de acción por solucionar un problema interno de creciente importancia para la época como lo fue el desempleo en la frontera norte, debido a que entonces la atención estaba enfocada en la sustitución de importaciones.

No obstante, no se puede entender la actividad de maquila sin diversas factores externos, es decir, el establecimiento de las maquiladoras inicio de la actividad de maquila y con ello el desarrollo de uno de los programas más importantes para el sector manufacturero, la industria mexicana y el sector exportador en México; fue principalmente consecuencia de diversos factores internacionales sin los cuales ésta no habría sido posible; por una parte la tendencia hacia la segmentación de la producción, la búsqueda de reducción de costos de producción para incrementar la competitividad, de EE.UU.

Supuesto bajo el cual México contaba con una ventaja competitiva por su ubicación geográfica, esta tendencia hacia la reducción de costo provocó que cada país o región se especializara en cierta parte del proceso productivo, lo que llevó a la Nueva División Internacional de la Producción, y con ella la creación de un Nuevo Patrón de Especialización Internacional, para que cada país o región aprovechara su “ventaja competitiva” se especializara en producir, manufacturar y submanufacturar un bien.

En este sentido, se modifican el marco jurídico de EE.UU. para aprovechar esta tendencia, y aunado a las consecuencias del fin del programa Braseró, que se firmó para satisfacer una necesidad de trabajadores temporales en EE.UU., se pretendió crear plantas gemelas que complementaran la actividad industrial de EE.UU., lo que se puede observar hoy en día con la existencia de los corredores industriales EE.UU.-México y las ciudades gemelas.

Y así, por medio del PIF se pretendía satisfacer a dos partes, primero la generación de empleos en la frontera norte, y con ello dar solución al problema, y por la otra en esta tendencia se segmentación que parte del proceso productivo se realizara en el territorio nacional con bajos costos de producción, manos de obra barata, así como aprovechar no sólo la mano de obra

disponible sino la experiencia de los trabajadores deportados en las plantas estadounidenses, atraer inversión extranjera, limitada a la frontera norte y generar divisas por las exportaciones ante la entonces Sustitución de Importaciones, la cual debía llegar a la actividad de maquila que con el paso del tiempo debería desarrollar industria mexicana y proveeduría nacional para evitar dependen de las importaciones, lo cual cabe destacar que ocurrió de manera contraria, pues no sólo no se desarrolló la proveeduría nacional sino que por el contrario la industria mexicana se instaló en las actividades de maquila transformación y ensamblaje, de ahí el incluir el programa de operación de maquila, IME, al de fomento de la industria manufacturera, PITEX, ante la similitud de la operación y actividades desarrolladas.

Si bien, las maquiladoras han evolucionado en las actividades desarrolladas y en la autonomía que se ha alcanzado en la toma de decisiones, los procesos de producción, la tecnificación de las actividades, las fases de producción que realizara, ésta sigue dependiendo de las importaciones, es decir, no existe desarrollo ni in vinculo importante con el mercado interno, y la industria de la transformación en México, lo que significa que se realizan actividades específicas, para ciertos sectores, empresas principalmente, sin existir vinculación entre diversos sectores.

De ahí el planteamiento que en México, la actividad de maquila, evolucionado en IMMEX, ha provocado aglomeraciones de empresas que complementan a otras, en proveeduría de insumos o la realización de parte del proceso productivo, pero no ha desarrollado clusters industriales, en primera instancia por que esta interrelación no es parte de una estrategia, política económica, industrial, regional, de desarrollo, etc.; sino consecuencia de una tendencia de producción.

Misma situación que en el desarrollo de carreras afines, es decir, se crean carreras de acuerdo a las actividades que se desarrollan en la región y no se generó inversión, pública principalmente y de manera complementaria privada, para desarrollar carreras e instituciones educativas que desarrollen o coadyuven en el desarrollo de diversa actividad industrial en la región, es decir, es una tendencia y no una estrategia.

En cuanto a la inversión pública en el desarrollo regional no se desarrolla por medio de estrategias para desarrollar cierta industria o sector en

determinada región con base en sus ventajas comparativas o competitivas, sino una vez instalada la actividad en la región la inversión se dirige a obras de infraestructura posteriores a la instalación de las plantas.

De la misma manera, al marco regulatorio, Decreto IME, fue establecido una vez que la actividad de maquila llevaba 17 años de operación en México, y antes sólo funcionaba con acciones de gobierno sin fundamento jurídico o sólo a base de modificaciones al código aduanero, hoy Ley Aduanera, así también como resultado de la coyuntura nacional, es decir, se redujo sólo a acciones y modificaciones en tanto en el país imperaba una estrategia de Industrialización Sustitutiva de Importaciones, y no fue hasta la apertura comercial con el cambio estructura que se publica el primer instrumento jurídico, en forma, para regular y fomentar la actividad de las maquiladoras en el país.

La instauración del marco jurídico tampoco fue resultado de una estrategia para otorgar estímulos fiscales, facilidades administrativas, aduaneras, apoyos financieros y crear las condiciones para el impulso de la maquila y posteriormente del sector manufacturero.

Conforme las condiciones internas, el marco jurídico se fue reformando para mantener dichos estímulos y evitar la salida de inversión y empresas de México, debido a la dependencia de éstas para la actividad industrial y sector externo mexicano que representa 45% del Producto Interno Bruto hoy en día, ejemplo de ello, fueron las modificaciones a la Ley de Inversión Extranjera, en la Ley Aduanera, las múltiples modificaciones al IME y PITEX, así como los planes y programas que se publicaban y desaparecían en el sexenio siguiente.

Otro ejemplo de esto fueron las modificaciones planteadas a dichos decretos, IME y PITEX, con la entrada en vigor de TLCAN y la incorporación del resto de Tratados de Libre Comercio que firmaba México, siendo el primero de mayor relevancia por la estrecha relación de la actividad industrial mexicana y estadounidense, así como las restricciones establecidas en art. 303, acerca de la restricción al diferimiento de aranceles el cual iba dirigido a actividades como las realizadas por IME y PITEX en México, importación temporal de insumos no originarios de la región, con la finalidad de transformar e incorporar a productos, semielaborados o terminados, de exportación los cuales si tenía como destino el mercado de EE.UU. aplicar preferencias arancelarias aún para los insumos incorporados.

Para evitar que dicha restricción afectara la actividad de la industria mexicana, basada en importación temporal que mantiene su competitividad a base de estímulos fiscales, no sólo se modificaron los decretos IME y PITEX sino que de manera complementaria, al sector, se publicaron los PROSEC, y con ello evitar el incremento de los costos de producción, mantener a las empresas establecidas en México y con ello mantener la competitividad del sector y de los productos, “producidos en México”, continuar con la generación de divisas y en la lógica del fomento a las exportaciones, principalmente las no petroleras y dentro de éstas las manufactureras.

De la misma manea las modificaciones realizadas a éstos como resultado del cumplimiento del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC que también iban en contra de la existencia y florecimiento de instrumentos como IME, PITEX hoy IMMEX.

Para fomentar al sector, se crearon además diversos programas que se denominaron “complementarios” pues las empresas IMMEX pueden en la búsqueda de obtener mayores beneficios se complementa la operación por medio de programas como PROSEC pero además por medio de instrumentos como Draw Back o la Cuenta Aduanera de Garantía, que si bien en el sentido formal re se realizan importaciones definitivas con el respectivo pagos de contribuciones, en el caos de éstos dos últimos al realizar la exportación dichas contribuciones son devueltas al importador.

Lo cual demuestra que los programas de fomento en México si surgen para fomentar las exportaciones pero no de productos nacionales, sino que profundizan la importación temporal lo que provoca la especialización de la industria mexicana en actividades de transformación, maquila, manufactura y ensamblaje.

Lo cual lleva a la falta de desarrollo de la proveeduría nacional y del mercado interno, pues se importan insumos, se transforman y para mantener los beneficios obtenidos se deben exportar, sin relacionar generar el desarrollo de una industria nacional y con miras al mercado interno, el cual de la mano de empresas mexicanas sin estímulos fiscales sufren las consecuencias de las constantes y crecientes regulaciones y las altas tasas fiscales.

A esta especialización en ensamblaje se le suma además que el principal destino de las exportaciones mexicanas, las cuales son además

bienes de uso intermedio, son insumos para la industria estadounidense, lo cual mantiene la tendencia de la época del establecimiento de las primeras maquiladoras en la frontera norte pero extendida a más regiones y sectores,

A pesar de que ya no se trata sólo de actividades de maquila esta tendencia se aplica al sector manufacturero. Esto se demuestra con la existencia de los corredores industriales y ciudades gemelas existentes en el norte del país, en el destino y composición de las exportaciones mexicanas.

No obstante, la existencia de dicha relación industrial con los EE. UU. No ha provocado que en México se desarrolle un proceso de escalamiento industrial, pues a pesar de que por medio de la inversión extranjera se da un proceso de transferencia tecnológica, ésta por una parte, es propiedad de empresas extranjeras, razón del tratamiento fiscal especial, y no se vuelve propiedad de la empresa mexicana.

Por otra parte, existe aprendizaje pero no *know how*, es decir, existe la especialización de la mano de obra, pero ésta continúa siendo tecnificada y basada en salarios bajos, sin la oportunidad de pasar del ensamblaje al desarrollo, los técnicos si bien reciben capacitación técnica y no se genera una política de Estado para el desarrollo de carreras e ingenierías para el desarrollo científico y tecnológico, sólo a consecuencia del establecimiento de estas empresas se desarrollan carreras para satisfacer las necesidades de las empresas sin genera un pilar Empresa-Estado-Universidad.

Lo que nos lleva a pensar acerca de la pertinencia y beneficios de este tipo de programas en la economía mexicana, pues no ha generado un desarrollo regional, ni nacional ; y mucho menos el desarrollo de una importante, fuerte y madura industria nacional que fomente y apoye la proveeduría nacional y dejar de lado la importación temporal que por el contrario va en aumento sobre todo a partir de los Programas de Promoción Sectorial, la firma en aumento de Tratados de Libre Comercio y la unilateral reducción de tarifas arancelarias sin acuerdos comerciales de por medio.

Lo que está provocando no sólo la desindustriación de México sino la profundización de la especialización cada vez mayor en este tipo de procesos de ensamblaje y maquila, y no la creación y desarrollo de una industria manufacturera competitiva en productos de alto valor agregado hechos enteramente en México.



## Sugerencias

A partir del estudio realizado se pueden presentar las siguientes sugerencias para el desarrollo de programas de fomento a la exportación y al sector manufacturero.

Los programas de fomento a la exportación como hemos observado están basados en la importación temporal, con estímulos y exenciones fiscales, complementados con atractivas facilidades administrativas y aduaneras. No obstante son programas, denominados esquemas de excepción pues sus beneficios no son generalizados, lo que hace a este tipo de programas no tan fácil acceso.

Además son programas sumamente atractivos para grandes empresas con capital para invertir, establecer plantas y ser grandes exportadores. Y todo ello sin el pago de impuestos ante el amparo de esquemas para evitar la doble tributación, a pesar de que el proceso productivo se realice en territorio nacional.

Este tipo de programas deberían ampliarse a empresas mexicanas para de esta manera impulsar al sector manufacturero mexicano, desarrollar una proveeduría nacional y depender en menor medida de las importaciones temporales y con ello fomentar el empleo y el desarrollo de una industria nacional.

Si se desarrolla una proveeduría nacional se alcanza con el paso del tiempo pasar de la fase de maquila, ensamblaje y transformación a una industria de producción, por medio de la inversión pública en infraestructura, desarrollo, investigación e innovación de los procesos.

Si se invierte en investigación para el desarrollo se podrán generar empleos especializados sin estar basados en salarios bajos, y con ello generar alto valor agregado a los bienes producidos.

Se requiere también una mejora regulatoria pues ante las facilidades otorgadas, en la operación del programa se han realizados actos de contrabando y exportaciones ficticias. Mayor control en la relación de importaciones y exportaciones.

Se requiere además una coordinación entre las empresa maquiladoras y las empresas nacionales para la búsqueda de coordinación y de esta manera fomentar a la producción nacional y evitar disminuir la búsqueda de importación de insumos para producir artículos de exportación.

Si el camino para el desarrollo y crecimiento económico el sector externo y las exportaciones, se deben desarrollar programas que incorporen a la industria nacional en esta dinámica, por medio de apoyo financiero, técnico para provechar los instrumentos existentes y los apoyos disponibles para no sólo promover no sólo la oferta exportable, sino crear oferta exportable pero con productor totalmente nacionales, y no por medio de programas como PROSEC, cumplir con las reglas de origen.

Si se logra una coordinación de la empresa, sector industrial, manufacturero, sectorial; del Estado en inversión en ciencia y tecnología e infraestructura y por medio de ambos una coordinación con la Academia para cumplir con estos objetivos se puede desarrollar un sector manufacturero nacional basado en producción, investigación y desarrollo con buenos salarios y que los beneficios del establecimiento de empresas de este tipo beneficien las regiones que las albergan.

## Fuentes de consulta

### Bibliografía

- Andersen, Arthur, Diccionario Espasa Economía y Negocios, Madrid, 1997.
- Barajas Escamilla, María del Rosario, “Los cambios en el proceso de relocalización industrial de la Industria Maquiladora de Exportación en el norte de México” en Cuadro décadas del modelo maquilador en el norte de México, Rosio Barajas, Gabriela Grijalva, Blanca Lara, Lorenia Velásquez, Liz Ileana Rodríguez, Mercedes Zúñiga (coordinadoras), México, El colegio de la Frontera Norte y El colegio de Sonora, 2009, 34 pp.
- Carrillo, Jorge, “¿Cómo interpretar el modelo de maquila? Cuatro décadas de debate” en Cuadro décadas del modelo maquilador en el norte de México, Rosio Barajas, Gabriela Grijalva, Blanca Lara, Lorenia Velásquez, Liz Ileana Rodríguez, Mercedes Zúñiga (coordinadoras), México, El colegio de la Frontera Norte y El colegio de Sonora, 2009, 28 pp.
- De la Garza Toledo, Enrique (Coord.), Modelos de producción en la maquila de exportación: la crisis del toyotismo mexicano, UAM-I, Plaza y Valdés, México, 2005, 419 pp.
- Dussel Peters, Enrique, La economía de la Polarización. Teoría y evolución del cambio estructural de las manufacturas mexicanas (1988-1996), México, UNAM-JUS, 1997, 326 pp.
- Gambrell, Mónica, “El nuevo Decreto para el fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación: importaciones temporales versus zonas libres” en Cuadro décadas del modelo maquilador en el norte de México, Rosio Barajas, Gabriela Grijalva, Blanca Lara, Lorenia Velásquez, Liz Ileana Rodríguez, Mercedes Zúñiga (coordinadoras), México, El colegio de la Frontera Norte y El colegio de Sonora, 2009, 21 pp.
- Martíne Cortes, José Ignacio, “Inserción en el nuevo patrón de especialización internacional”, en rro o Pichardo, Graciela coordinadora, México, en la dinámica mundial del siglo XXI, Grupo Editorial Cen ontle, México, 2010, 295 pp.
- Moreno Brid, Juan Carlos, Ros Bosch, Jaime, Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica, México, FCE, 2010, 405 pp.
- Ortiz Mena, Antonio, El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época, México, FCE, 1998, 408 pp.
- Porter Michael E., “Ser competitivo: Nuevas aportaciones conclusiones”. Traducción al español. Buenos Aires, 1997.

- RAE, Diccionario de la Lengua Española, 22ª edición, 2001.
- Rivera Ríos, Miguel Ángel, “Marco teórico e histórico para el estudio de la reconversión industrial y el aprendizaje tecnológico en México, en Reconversión industrial y aprendizaje tecnológico en México (Visión global y análisis sectoriales), Miguel Ángel Rivera Ríos (Coord.), México, UNAM/FE, 1999, 36 pp.
- Sánchez Juárez, Isaac Leobardo, Insuficiencia dinámica manufacturera y estancamiento económico en México 1982-2010, México, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Colección de Investigación en Ciencias Sociales y Administrativas, 2011, vol. 7, 370 pp.
- Tello, Carlos, Estado y desarrollo económico: México 1920-2006, México, UNAM/FE, 2008, 2ª edición, 776 pp.
- Villarreal, René, Industrialización, competitividad y desequilibrio externo en México. Un enfoque macroindustrial financiero (1929-2010), México, FCE, 2005, 5ª edición, 839 pp.

### Revistas y publicaciones periódicas

- Bancomext, Guía Básica del Exportador, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, 2005.
- Becerra Rodríguez, Fredy Julia Clemencia Naranjo Valencia, La innovación tecnológica en el contexto de los clusters regionales, “Cuaderno de administración”, No. 21, Vol. 37, Bogotá, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, pp.133-159, julio-diciembre de 2008, 28 pp.
- Calderón Villarreal, Cuauhtémoc, Martíne Morales, Gerardo *La ley de Verdoom y la industria manufacturera regional en México en la era del TLCAN*, Frontera Norte, Vol. 17, Núm. 34, julio-diciembre 2005, 35 pp.
- Carrillo, Jorge, *La industria maquiladora en México: ¿evolución o agotamiento?* comercio exterior, vol. 57, n. m. 8, agosto de 2007, 14 pp.
- Clavijo, Fernando, (compilador), Reformas económicas en Mexico, 1982-1999, Comision Economica para America Latina y el Caribe, Estrategia y Análisis Económico, Cconsultores S.C., FCE, lecturas 92, Trimestre Económico, México, 2000, 79 pp.
- Corrales C., Salvador, “Importancia del cluster en el desarrollo regional actual”, El colegio de la Frontera Norte, vol. 19, n. m. 37, enero-junio de 2007, 30 pp.
- Cruz Barney, Oscar, *El comercio exterior de México, 1821-1928. Sistemas arancelario y disposiciones aduanales*, México, IJJ-UNAM, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 246, 2005, 205 pp.
- De la Gar a Toledo, Enrique, “La crisis del modelo maquilador en México”, en genda para el desarrollo, José Luis Calva Coord. ,

- Cámara de Diputados LX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, UNAM, Política industrial manufacturera, vol. 7, México, 2007, 236 pp.
- Domíngue , J. Guillermo Y., “La Economía mexicana: ¿Hacia la maquilación? En: Investigación económica, No. 209, julio-septiembre 1994, Vol. LIV.
  - Durand, Jorge, “El programa bracero 1942-1964 . Un balance crítico”, [en línea], *Migración y Desarrollo*, segundo semestre, 2007, Dirección URL:  
<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=66000902>, [consulta: 12 de febrero de 2011].
  - Dussel Peters, Enrique *El reto del empleo en México. Cambio estructural en el empleo durante 1982-1992*, investigación Económica, Volumen LV, Núm. 212, Abril-junio 1995, UNAM-FE, 42 pp.
  - Dussel Peters, Enrique, Álvarez Galva, José Luis , *Causas y efectos de los programas de promoción sectorial en la economía mexicana*, Comercio Exterior, mayo de 2001, 12 pp.
  - Dussel Peters, Enrique, “La manufactura mexicana: ¿opciones de recuperación?”, *Economía informa*, n m. 357, marzo-abril, 2009, 12 pp.
  - Garza Almanza, Victoriano, *Historia y Ambiente* en: “Desarrollo sustentable en la frontera México - Estados Unidos”, [en línea], Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. 1996, Dirección URL:  
<http://www2.uacj.mx/publicaciones/sf/num5/historia.htm>, [consulta: 15 de marzo de 2011].
  - Góme Vega, Carmen, “El desarrollo de la industria de la maquila en México” en: *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, Vol. 35, núm. 138, julio-septiembre 2004.
  - Laguna Re es, Christian Enmanuel, “Cadenas productivas, columna vertebral de los clusters industriales mexicanos”, *Economía mexicana*, Nueva Época, vol. XIX, núm. 1, México, primer semestre de 2010, 52 pp.
  - Martíne Cortés, José Ignacio, “La transición del G TT a la OMC su impacto en el comercio internacional”, en *Relaciones Internacionales*, n m. 64, octubre-diciembre, 1995.
  - Massey, Douglas S.; Pren, Karen A.; Durand, Jorge, “Nuevos escenarios de la migración México - Estados Unidos. Las consecuencias de la guerra antiinmigrante”, [en línea], *México, Papeles de Población*, No. 6, 15 julio- septiembre 2009, Dirección URL:  
<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11211806006>, [consulta: 12 de febrero de 2011]
  - Mendiola, Gerardo, “México: Empresas maquiladoras de exportación en los noventa”, *Reformas Económicas*, 49, México, CEPAL, diciembre 1999, 46 pp.
  - Meyer–Stamer, Jörg, “Estrategias de Desarrollo Local Regional: Clusters, Política de Locali ación Competitividad Sistémica”, *El*

- Mercado de valores, Desarrollo Regional: Experiencias Internacionales, Año LX, México, Nacional Financiera, septiembre de 2000, p. 19.
- Minian, Isaac, “Nuevamente sobre la segmentación internacional de la producción”, *EconomíaUNAM*, n. m. 17, vol. 6, México, UNAM/FE, mayo-agosto, 2009, 23 pp.
  - Moreno Brid, Juan Carlos, “Liberalización comercial y la demanda de importaciones en México”, *Investigación económica*, n. m. 240, vol. LXII, México, UNAM/FE, abril-junio, 2002.
  - Moreno Brid, Juan Carlos, Santamaría, Jesús, Rivas Valdivia, Juan Carlos, *Manufactura y TLCAN: un camino de luces y sombras*, *EconomíaUNAM*, vol. 3 n. m. 8, 20 pp.
  - Moreno-Brid, Juan Carlos, “Reformas macroeconómicas e inversión manufacturera en México”, *Serie Reformas Económicas*, 47, CEPAL, diciembre 1999, 79 pp.
  - Porter, Michael E., “The Competitive Advantage of Nations”, *Harvard Business Review*, Marzo-abril 1990.
  - Redi Gomis, Jorge Carrillo, “Generaciones de maquiladoras. Un primer acercamiento a su medición”, *el Colegio de la Frontera Norte*, N. m. 33, Vol. 17, México, Enero-junio 2005, 27 pp.
  - Sánchez Juárez, Isaac Leobardo, *Insuficiencia dinámica manufacturera y estancamiento económico en México 1982-2010*, México, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Colección de Investigación en Ciencias Sociales y Administrativas, 2011, Volumen 7, 371 pp.
  - Suárez Estrada, Marcela, “El papel de las instituciones en el cambio económico de México”, *Problemas del Desarrollo. Revista latinoamericana de Economía*, núm. 154, vol. 39, UNAM/IEEc, julio-septiembre de 2008, 25 pp.
  - Unger, Kurt, *Los clusters industriales en México: especializaciones regionales y la política industrial*, [pdf], 42 pp., Santiago de Chile, CEPAL, Septiembre 2003, Dirección URL: [www.eclac.cl/ddpe/noticias/paginas/8/15078/KurtUnger.pdf](http://www.eclac.cl/ddpe/noticias/paginas/8/15078/KurtUnger.pdf) [fecha de consulta: 28 de noviembre de 2010].
  - Villarreal, René, *El modelo de apertura macroestabilizador: La experiencia de México*, *Economía: teoría práctica*, Nueva época, Número Especial, vol. 2, noviembre 2009, 32 pp.
  - Witker, Jorge, “El Programa de Fomento Integral de las Exportaciones”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año XVIII, Núm. 54, México, IIJ-UNAM, Sep.-dic. 1985.
  - Witker, Jorge, Laura Hernández, *Regímen jurídico del comercio exterior de México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Serie: Doctrina Jurídica, Núm. 27, 2002, 2ª edición.
  - Wioncsek, Miguel S., “La deuda externa de México y la cuestión petrolera”, en Wioncsek, Miguel S., Compilador, *La crisis de la deuda*

externa en América Latina, *Lecturas del trimestre económico* 59, FCE, México, 1987.

### Fuentes electrónicas

- G , “Nuevo esquema de empresas certificadas NEEC ”, [en línea], México, Dirección URL: [http://www.aduanas.gob.mx/aduana\\_mexico/2008/tramites/140\\_21436.html](http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/tramites/140_21436.html), [consulta: 1 de marzo de 2012].<sup>3</sup>
- *Cámara de Diputados*, Glosario de términos más usuales de finanzas públicas, “Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas 2006” Centro de Estudios de las Finanzas Públicas *Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión* [pdf], Dirección URL: [www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0282006.pdf](http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0282006.pdf) [consulta: 10 de septiembre de 2009].
- *CEFP*, Glosario de términos más usuales de finanzas públicas, “Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas 2006” Centro de Estudios de las Finanzas Públicas *Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión* [pdf], Dirección URL: [www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0282006.pdf](http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0282006.pdf) [consulta: 10 de septiembre de 2009].
- INEGI, El ABC de la Estadística de la Industria Maquiladora de Exportación, consultado lunes 8 de agosto de 2011 11:00 a.m.
- OECD, “National Innovation Systems: National Findings”, [pdf], 48 pp., OECD, 1998, Dirección URL: <http://www.oecd.org/science/innovationinsciencetechnologyandindustry/2101733.pdf> [fecha de consulta: 16 de agosto de 2011].
- ONU, Estructura detallada y notas explicativas. CIU Rev.3.1 código D, CIU-ONU, [en línea] Dirección URL: <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcs.asp?Cl=17&Lg=3&Co=D>, [consulta: 7 de marzo de 2012].
- S T, “Nuevo Esquema de Empresas Certificadas NEEC ”, G -SAT, [pdf], Dirección URL: [http://www.aduanas.gob.mx/aduana\\_mexico/2008/tramites/140\\_21436.html](http://www.aduanas.gob.mx/aduana_mexico/2008/tramites/140_21436.html) [consulta: 2 de febrero de 2012].
- SCIAN, “Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte SCIAN 2007”, INEGI, p. 16, [pdf], Dirección URL: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/scian/default.aspx?c=76005>, [consulta: 7 de marzo de 2012].
- s/a, Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal, [pdf], [consultado 12 septiembre de 2009]
- s/a, Clusters: Los primeros pasos, [pdf], Revista Manufactura, 11 pp., México, julio de 2006, Dirección URL: [dictygf.c.unam.mx/~disyp/lecturas/cluster.pdf](http://dictygf.c.unam.mx/~disyp/lecturas/cluster.pdf), [Fecha de consulta: 19 de enero

de 2011].

- s/a, Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal, [pdf], [consultado 12 septiembre de 2009].
- Secretaría de Economía, <http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/industria-y-comercio/instrumentos-de-comercio-exterior/prosec> [consulta: 10 de febrero de 2012].
- Secretaría de Economía, [http://www.economia-snci.gob.mx/sic\\_php/vp2/pages/importa/abc\\_maquiladora.php](http://www.economia-snci.gob.mx/sic_php/vp2/pages/importa/abc_maquiladora.php)
- Secretaría de Economía, “Fomento a la producción las exportaciones”, [en línea], Dirección URL: <http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/industria-y-comercio/instrumentos-de-comercio-exterior/fomento-a-la-produccion-y-las-exportaciones> [consulta: 10 de febrero de 2012].
- *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, [en línea], 323 pp., México, Poder Ejecutivo Federal, 2007, Dirección URL: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=documentos-pdf> [consulta: 12 de octubre de 2012].

## Documentos jurídicos

### Decreto IME

- Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación publicado en el DOF el 15 de agosto de 1983.
- Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación publicado en el DOF el 22 de diciembre de 1989.
- Decreto que modifica al diverso para el Fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación publicado en el DOF el 24 de diciembre de 1993.
- Decreto para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación publicado en el DOF el 1º de junio de 1998.
- Decreto que reforma al diverso para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación publicado en el DOF el 13 de noviembre de 1998.
- Decreto que reforma al diverso para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación publicado en el DOF el 30 de octubre de 2000.
- Decreto que reforma al diverso para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación publicado en el DOF el 31 de diciembre de 2000.
- Decreto que reforma al diverso para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación publicado en el DOF el 12 de mayo de 2003.

- Decreto que reforma al diverso para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación publicado en el DOF el 13 de octubre de 2003.

#### **Decreto PITEX**

- Decreto que establece programas de importación temporal para producir artículos de exportación publicado en el DOF el 9 de mayo de 1985.
- Decreto que establece Programas de Importación Temporal para producir Artículos de Exportación publicado en el DOF el 3 de mayo de 1990
- Decreto que reforma y adiciona al diverso que establece programas de importación temporal para producir artículos de exportación publicado en el DOF el 11 de mayo de 1995.
- Decreto que reforma al diverso que establece programas de importación temporal para producir artículos de exportación publicado en el DOF el 13 de noviembre de 1998.
- Decreto que reforma al diverso que establece programas de importación temporal para producir artículos de exportación publicado en el DOF el 30 de octubre de 2000.
- Decreto que reforma al diverso que establece programas de importación temporal para producir artículos de exportación publicado en el DOF el 31 de diciembre de 2000.
- Decreto que reforma al diverso que establece programas de importación temporal para producir artículos de exportación publicado en el DOF el 12 de mayo de 2003.
- Decreto que reforma al diverso que establece Programas de Importación Temporal para producir artículos de exportación publicado en el DOF el 13 de octubre de 2003.

#### **Decreto ALTEX**

- Decreto para el fomento y operación de las Empresas Altamente Exportadoras publicado en el DOF el jueves 3 de mayo de 1990.
- Decreto que reforma al diverso para el fomento y operación de las empresas altamente exportadoras, publicado en el DOF el 17 de mayo de 1991.

#### **Decreto ECEX**

- Decreto para regular el establecimiento de Empresas de Comercio Exterior publicado en DOF el 3 de mayo de 1990.
- Decreto que reforma y adiciona al diverso para regular el establecimiento de Empresas de Comercio Exterior publicado en el DOF el 11 de mayo de 1995.

- Decreto para el establecimiento de Empresas de Comercio Exterior publicado en el DOF el 11 de abril de 1997.

### **Decreto IMMEX**

- Decreto que modifica el decreto para el fomento y operación de la industria maquiladora de exportación a partir de ahora "Decreto para el fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación", publicado en el DOF el 1o de noviembre de 2006.
- Decreto para el fomento de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación, publicado en el DOF el 1o de noviembre de 2006.
- Decreto por el que se modifica el diverso para el fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación publicado en el DOF el 16 de mayo de 2008.
- Decreto por el que se modifica el diverso para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación publicado en el DOF el 24 de diciembre de 2010.
- Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2002, DOF el 31 de mayo de 2002.
- Cuarta resolución de modificaciones a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2002 (31 de mayo de 2002), DOF, 8 de octubre de 2002.
- Anexo 24 de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2002, publicada en el 31 de mayo de 2002.
- Acuerdo por el que se establecen beneficios específicos para *empresas certificadas* que cuenten con Programa de Operación de Maquila de Exportación o de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación, DOF, 9 de mayo de 2005.
- Cuarta Modificación a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2011 (29 de julio de 2011), DOF, 15 de diciembre del 2011.

### **Decretos PROSEC**

- Decreto que establece Diversos Programas De Promoción Sectorial, DOF, 14 de noviembre del 1998.
- Decreto que establece Diversos Programas De Promoción Sectorial, DOF, 9 de mayo del 2000.
- Decreto que reforma al diverso por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, DOF, 30 de octubre del 2000.
- Decreto que establece diversos Programas De Promoción Sectorial, DOF, 31 de diciembre del 2000.
- Decreto que modifica al diverso por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, DOF 1º de marzo de 2001.

- Decreto que establece diversos Programas de Promoción Sectorial publicado en el DOF el 2 de agosto del 2002.
- Decreto que establece diversos aranceles para la competitividad de la industria electrónica y la economía de alta tecnología, DOF, 4 de septiembre de 2002.
- Decreto que modifica al diverso por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, DOF, 31 de diciembre de 2002.
- Decreto que modifica al diverso por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, DOF, 10 de julio de 2003.
- Decreto que modifica al diverso por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, DOF, 31 de diciembre de 2003.
- Decreto que modifica al diverso por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, DOF, 23 de marzo de 2004.
- Decreto que modifica al diverso por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, DOF, 2 de diciembre de 2004.
- Decreto que modifica al diverso por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, DOF, 28 de diciembre de 2004.
- Decreto por el que se modifican diversos aranceles de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, del Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, de los diversos por los que se establece el esquema de importación a la Franja Fronteriza Norte y Región Fronteriza y se reforman y adicionan los diversos que establecen la Tasa Aplicable para el 2005 del Impuesto General de Importación para las mercancías originarias de algunos países con los que México ha celebrado Tratados y Acuerdos Comerciales, DOF, 3 de enero de 2005.
- Decreto por el que se modifican diversos aranceles de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, del Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, de los diversos por los que se establece el esquema de importación a la Franja Fronteriza Norte y Región Fronteriza y se reforman y adicionan los diversos que establecen la Tasa Aplicable para el 2005 del Impuesto General de Importación para las mercancías originarias de algunos países con los que México ha celebrado Tratados y Acuerdos Comerciales, DOF, 17 de marzo de 2005.
- Decreto por el que se modifican diversos aranceles de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, del Decreto por el que se establecen diversos programas de promoción sectorial y se reforman y adicionan los diversos que establecen la Tasa Aplicable para el 2005 del Impuesto General de Importación para las mercancías originarias de algunos países con los que México ha celebrado tratados y acuerdos comerciales, DOF, 7 de septiembre de 2005.

- Decreto por el que se modifican diversos aranceles de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, del Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, de los diversos por los que se establece el esquema de importación a la Franja Fronteriza Norte y Región Fronteriza y se reforman y adicionan los diversos que establecen la Tasa Aplicable para el 2005 del Impuesto General de Importación para las mercancías originarias de algunos países con los que México ha celebrado Tratados y Acuerdos Comerciales, DOF, 7 de diciembre de 2005.
- Decreto que modifica al diverso por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, DOF, 20 de enero de 2006.
- Decreto por el que se modifican diversos aranceles de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, del Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, de los diversos por los que se establece el esquema de importación a la Franja Fronteriza Norte y Región Fronteriza y se reforman y adicionan los diversos que establecen la Tasa Aplicable para el 2005 del Impuesto General de Importación para las mercancías originarias de algunos países con los que México ha celebrado Tratados y Acuerdos Comerciales, DOF, 5 de septiembre de 2006.
- Decreto por el que se modifican diversos aranceles de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, del Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, de los diversos por los que se establece el esquema de importación a la Franja Fronteriza Norte y Región Fronteriza y se reforman y adicionan los diversos que establecen la Tasa Aplicable para el 2005 del Impuesto General de Importación para las mercancías originarias de algunos países con los que México ha celebrado Tratados y Acuerdos Comerciales, DOF, 27 de noviembre de 2006.
- Decreto que modifica al diverso por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, DOF, 28 de noviembre de 2006.
- Decreto por el que se modifican diversos aranceles de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, del Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial y de los diversos por los que se establece el esquema de importación a la Franja Fronteriza Norte y Región Fronteriza, DOF, 30 de junio de 2007.
- Decreto por el que se modifican diversos aranceles de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, del Decreto por el que se establecen diversos programas de promoción sectorial y los diversos que establecen la tasa aplicable para el 2007 del Impuesto General de Importación para las mercancías originarias de

algunos países con los que México ha celebrado tratados y acuerdos comerciales, DOF, 27 de diciembre de 2007.

- Decreto que modifica al diverso por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, DOF, 4 de marzo de 2008.
  - DOF, Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación y el Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, DOF, 27 de mayo de 2008.
  - Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, el Decreto por el que establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, así como los diversos que establecen el Impuesto General de Importación para la región fronteriza norte y la Tasa aplicable del Impuesto General de Importación para las mercancías originarias de algunos países con los que México ha celebrado tratados y acuerdos comerciales, DOF, 16 de diciembre de 2009.
  - Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, y el Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, DOF, 9 de febrero de 2010.
  - Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, el Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, así como los diversos que establecen el Impuesto General de Importación para la Región Fronteriza y la Franja Fronteriza Norte, la tasa o preferencia arancelaria aplicable, respecto del Impuesto General de Importación para las mercancías originarias de algunos países con los que México ha celebrado acuerdos comerciales, DOF, 23 de septiembre de 2010.
  - Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, y el Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, DOF, 26 de diciembre de 2011.
  - Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación y el Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, DOF, 5 de septiembre de 2012.
  - Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación y el Decreto por el que se establecen diversos programas de promoción sectorial, DOF, 29 de noviembre de 2012.
- Acuerdos y otros Decretos
- Acuerdo por el que se establecen beneficios específicos para *empresas certificadas* que cuenten con Programa de Operación de Maquila de

- Exportación o de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación publicado en el DOF el 9 de mayo de 2005.
- Cuarta resolución de modificaciones a las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2002 publicadas en el DOF(31 de mayo de 2002) publicada en el DOF el 8 de octubre de 2002.
  - Regla 8ª Complementaria, LIGIE.
  - Devolución de Impuestos de importación a los exportadores, DOF, 24 de abril de 1985.
  - Decreto por el que se reforma y adiciona el diverso que establece la devolución de impuestos de importación a los exportadores, DOF, 29 de julio de 1987.
  - Decreto que establece la Devolución de impuestos de importación a los exportadores publicado en el DOF el 11 de mayo de 1995.
  - Decreto por el que se reforma al diverso por el que se establece la devolución de impuestos de importación a los exportadores, DOF, 29 de diciembre de 2000.
  - SECOFI, Programa de Fomento Integral a las Exportaciones, SECOFI, México, 1985.
  - Decreto que promueve la creación de empresas comercializadoras de insumos para la industria maquiladora de exportación, DOF, 3 de agosto de 1994.
  - Acuerdo para la desregulación y simplificación de los trámites inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios y la simplificación de medidas de mejora regulatoria que benefician a las empresas y los ciudadanos, DOF el 25 de junio de 2001.
  - Decreto por el que se abroga el diverso que promueve la creación de empresas comercializadoras de insumos para la industria maquiladora de exportación, DOF, 31 de diciembre de 2002.
  - Decreto que establece el Programa de Importación Temporal para Servicios Integrados a la exportación, DOF, 11 de abril de 1997.
  - Decreto por el que se abroga al diverso que establece el Programa de Importación Temporal para Servicios Integrados a la Exportación, DOF, 29 de diciembre de 2000.
  - Acuerdo por el que se establecen requisitos específicos para la importación temporal de mercancías para fomentar las exportaciones, DOF, 23 de octubre de 2002.
  - Acuerdo por el que se determinan las actividades que pueden realizar las empresas maquiladoras de servicio, DOF, 8 de agosto de 2003.
  - Decreto por el que se establece el impuesto para la Región Fronteriza a la Franja Fronteriza Norte publicado, DOF, 31 de diciembre de 2002.
  - Acuerdo por el que se establecen requisitos específicos para la importación temporal de mercancías, DOF, 30 de octubre de 2003.

- Decreto por el que se otorgan facilidades administrativas en Materia Aduanera y de Comercio Exterior, DOF, 31 de marzo de 2008.

### **Leyes y Tratados**

- Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República Bolivariana de Venezuela.
- Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, DOF, 18 de junio de 2007.
- Ley Aduanera, DOF, 15 de diciembre de 1995.
- Ley de Comercio Exterior, DOF, 27 de julio de 1993.
- Ley del Impuesto al Valor Agregado, DOF, 29 de diciembre de 1978.
- Ley del Impuesto Sobre la Renta, DOF, 1º de enero de 2002.
- Ley Federal de Derechos, DOF, 31 de diciembre de 1981.
- Decreto para el fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación, DOF, 1º de noviembre de 2006.
- Código Fiscal de la Federación, DOF, 31 de diciembre de 1981.
- Resolución por la que se dan a conocer los nombres de los titulares y números de programas de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación suspendidos, DOF, 12 de julio de 2011.
- Resolución por la que se dan a conocer los nombres de los titulares y números de Programas de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación suspendidos, DOF, 13 de julio de 2012.
- Resolución por la que se dan a conocer los nombres de los titulares y números de programas de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación cancelados, DOF, 16 de octubre de 2012.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF, 5 de febrero de 1917.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, DOF, 5 de febrero de 1917.
- Decreto para el establecimiento de empresas de comercio exterior publicado en el DOF el 3 de mayo de 1990.
- LISR, publicada en el DOF el 1º de enero de 2002.
- Decreto de promulgación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, publicado en el DOF el 20 de Diciembre de 1993.



## **Anexos**

### **I. Relación de Programas y Decretos. Publicaciones y reformas.**

<b>Fecha</b>	<b>Programa</b>
	<b>Antecedentes IME</b>
1961	Programa Nacional Fronterizo
1965	Programa de Industrialización Fronteriza
1971	Programa de Desarrollo de Franja fronteriza
1972	Reforma al Código Aduanero Mexicano
1977	Reforma al Código Aduanero Mexicano
07/05/1979	Reforma al Código Aduanero Mexicano
	<b>IME</b>
15/08/1983	Decreto para el fomento y operación de la industria maquiladora de exportación
22/12/1989	Decreto para el fomento y operación de la industria maquiladora de exportación
24/12/1993	Decreto que modifica al diverso para el fomento y operación de la industria maquiladora de exportación
01/06/1998	Decreto para el fomento y operación de la industria maquiladora de exportación
13/11/1998	Decreto que reforma al diverso para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación
30/10/2000	Decreto que reforma al diverso para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación
31/12/2000	Decreto que reforma al diverso para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación
12/05/2003	Decreto que reforma al diverso para el fomento y operación de la industria maquiladora de exportación.
13/10/2003	Decreto que reforma al diverso para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación.
01/11/2006	Decreto para el fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación
	<b>PITEX</b>
09/05/1985	Decreto que establece programas de importación temporal para producir artículos de exportación
03/05/1990	Decreto que establece programas de importación temporal para producir artículos de exportación
11/05/1995	Decreto que reforma y adiciona al diverso que establece programas de importación temporal para producir artículos de exportación
13/11/1998	Decreto que reforma al diverso que establece Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación

30/10/2000	Decreto que reforma al diverso que establece Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación
31/12/2000	Decreto que reforma al diverso que establece Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación
12/05/2003	Decreto que reforma al diverso que establece programas de importación temporal para producir artículos de exportación.
13/10/2003	Decreto que establece Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación
01/11/2006	Abroga PITEX para crear IMMEX
<b>ALTEX</b>	
03/05/1990	Decreto para el fomento y operación de empresas altamente exportadoras
17/05/1991	Decreto que reforma al diverso para el fomento y operación de las empresas altamente exportadoras
11/05/1995	Decreto que reforma al diverso para el fomento y operación de las empresas altamente exportadoras
24/12/2010	Decreto por el que se modifica el diverso para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación.
<b>ECEX</b>	
03/05/1990	Decreto para regular el establecimiento de empresas de comercio exterior
11/05/1995	Decreto que reforma y adiciona al diverso para regular el establecimiento de empresas de comercio exterior
11/04/1997	Decreto para el establecimiento de empresas de comercio exterior.
24/12/2010	Decreto por el que se modifica el diverso para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación.
<b>IMMEX</b>	
01/11/2006	Decreto para el fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación
16/05/2008	Decreto por el que se modifica el diverso para el fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación.
24/12/2010	Decreto por el que se modifica el diverso para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación.
<b>EMPRESAS CERTIFICADAS</b>	
08/10/2002	Del Despacho de Mercancías por Empresas Certificadas/ 4a resolución de las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior, SAT

09/05/2005	Acuerdo por el que se establecen beneficios específicos para empresas certificadas que cuenten con Programa de Operación de Maquila de Exportación o de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación.
15/12/2011	Nuevo Esquema de Empresas Certificadas
<b>PROSEC</b>	
<b>1a fase</b>	
14/11/1998	Decreto que establece Diversos Programas De Promoción Sectorial
09/05/2000	Decreto que establece Diversos Programas De Promoción Sectorial
30/10/2000	Decreto que reforma al diverso por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial.
31/12/2000	Decreto que establece Diversos Programas De Promoción Sectorial
01/03/2001	Decreto que modifica al diverso por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial.
<b>2a fase</b>	
02/08/2002	Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial.
04/09/2002	Decreto que establece diversos aranceles para la competitividad de la industria electrónica y la economía de alta tecnología
31/12/2002	Decreto que modifica al diverso por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial.
10/07/2003	Decreto que modifica al diverso por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial.
31/12/2003	Decreto que modifica al diverso por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial.
23/03/2004	Decreto que modifica al diverso por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial.
02/12/2004	Decreto que modifica al diverso por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial.
28/12/2004	Decreto que modifica al diverso por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial.
03/01/2005	Decreto por el que se modifican diversos aranceles de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, del Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, de los diversos por los que se establece el esquema de importación a la Franja Fronteriza Norte y Región Fronteriza y se reforman y adicionan los diversos que establecen la Tasa Aplicable para el 2005 del Impuesto General de Importación para las mercancías originarias de algunos países con los que México ha celebrado Tratados y Acuerdos Comerciales.

17/03/2005	Decreto por el que se modifican diversos aranceles de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, del Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, de los diversos por los que se establece el esquema de importación a la Franja Fronteriza Norte y Región Fronteriza y se reforman y adicionan los diversos que establecen la Tasa Aplicable para el 2005 del Impuesto General de Importación para las mercancías originarias de algunos países con los que México ha celebrado Tratados y Acuerdos Comerciales.
07/09/2005	Decreto por el que se modifican diversos aranceles de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, del Decreto por el que se establecen diversos programas de promoción sectorial y se reforman y adicionan los diversos que establecen la Tasa Aplicable para el 2005 del Impuesto General de Importación para las mercancías originarias de algunos países con los que México ha celebrado tratados y acuerdos comerciales.
07/12/2005	Decreto por el que se modifican diversos aranceles de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, del Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, de los diversos por los que se establece el esquema de importación a la Franja Fronteriza Norte y Región Fronteriza y se reforman y adicionan los diversos que establecen la Tasa Aplicable para el 2005 del Impuesto General de Importación para las mercancías originarias de algunos países con los que México ha celebrado Tratados y Acuerdos Comerciales.
20/01/2006	Decreto que modifica al diverso por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial.
05/09/2006	Decreto por el que se modifican diversos aranceles de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, del Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, de los diversos por los que se establece el esquema de importación a la Franja Fronteriza Norte y Región Fronteriza y se reforman y adicionan los diversos que establecen la Tasa Aplicable para el 2005 del Impuesto General de Importación para las mercancías originarias de algunos países con los que México ha celebrado Tratados y Acuerdos Comerciales.
27/11/2006	Decreto por el que se modifican diversos aranceles de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, del Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, de los diversos por los que se establece el esquema de importación a la Franja Fronteriza Norte y Región Fronteriza y se reforman y adicionan los diversos que

	establecen la Tasa Aplicable para el 2005 del Impuesto General de Importación para las mercancías originarias de algunos países con los que México ha celebrado Tratados y Acuerdos Comerciales.
28/11/2006	Decreto que modifica al diverso por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial.
30/06/2007	Decreto por el que se modifican diversos aranceles de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, del Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial y de los diversos por los que se establece el esquema de importación a la Franja Fronteriza Norte y Región Fronteriza.
27/12/2007	Decreto por el que se modifican diversos aranceles de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, del Decreto por el que se establecen diversos programas de promoción sectorial y los diversos que establecen la tasa aplicable para el 2007 del Impuesto General de Importación para las mercancías originarias de algunos países con los que México ha celebrado tratados y acuerdos comerciales.
04/03/2008	Decreto que modifica al diverso por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial.
27/05/2008	Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación y el Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial.
16/12/2009	Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, el Decreto por el que establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, así como los diversos que establecen el Impuesto General de Importación para la región fronteriza norte y la Tasa aplicable del Impuesto General de Importación para las mercancías originarias de algunos países con los que México ha celebrado tratados y acuerdos comerciales.
09/02/2010	Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, y el Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial.
23/09/2010	Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, el Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial, así como los diversos que establecen el Impuesto General de Importación para la Región Fronteriza y la Franja Fronteriza Norte, la tasa o preferencia arancelaria aplicable, respecto del Impuesto General de Importación para las mercancías originarias de algunos países con los que México ha celebrado acuerdos comerciales.

26/12/2011	Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, y el Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial.
05/09/2012	Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación y el Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial.
29/11/2012	Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, y el Decreto por el que se establecen diversos Programas de Promoción Sectorial.
<b>Regla 8ava.</b>	
31/03/2006	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.
<b>Draw Back</b>	
24/04/1985	Decreto que establece la devolución de impuestos de importación a los exportadores
29/07/1987	Decreto por el que se reforma y adiciona al diverso que establece la devolución de impuestos de importación a los exportadores
11/05/1995	Decreto que establece la devolución de impuestos de importación a los exportadores
29/12/2000	Decreto por el que se reforma y adiciona al diverso por el que se establece la devolución de impuestos de importación a los exportadores, publicado el 11 de mayo de 1995
<b>Cuenta Aduanera</b>	
15/06/1993	Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior
<b>Otros</b>	
22/11/1985	Programa de Fomento Integral a las Exportaciones
03/08/1994	Decreto de creación de Empresas Comercializadoras de Insumos a IME
11/04/1997	Decreto que establece el Programa de Importación Temporal para Servicios Integrados a la exportación
29/12/2000	Decreto que abroga al diverso que establece el Programa de Importación Temporal para Servicios Integrados a la Exportación, publicado el 11 de abril de 1997
23/10/2002	Acuerdo por el que se establecen requisitos específicos para la importación temporal de mercancías para fomentar las exportaciones
31/12/2002	Decreto por el que se abroga el diverso que promueve la creación de empresas comercializadoras de insumos para la industria maquiladora de exportación, publicado el 3 de agosto de 1994.
08/08/2003	Acuerdo por el que se determinan las actividades que pueden realizar las empresas maquiladoras de servicio.
30/10/2003	Acuerdo por el que se establecen requisitos específicos para la

	importación temporal de mercancías.
30/03/2008	Decreto por el que se otorgan facilidades administrativas en Materia Aduanera y de Comercio Exterior.

Fuente: Elaboración propia

## II. Estructura Arancelaria del artículo 5 del decreto PROSEC

<b>Estructura Arancelaria del artículo 5 del decreto PROSEC (Actualización conforme al DOF del 26 de Diciembre de 2011)</b>								
<b>INDUSTRIA</b>		<b>Nivel Arancelario</b>						
		<b>2.5</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>10</b>	<b>Ex.</b>	<b>Total</b>
<b>I</b>	<b>Eléctrica</b>	3		142			141	286
<b>Ila</b>	<b>Electrónica (a)</b>						588	588
<b>Ilb</b>	<b>Electrónica (b)</b>						18	18
<b>III</b>	<b>Mueble</b>			8		3	224	235
<b>IV</b>	<b>Juguete, Juegos de Recreo y Artículos Deportivos</b>						186	186
<b>V</b>	<b>Calzado</b>		1	24			14	39
<b>VI</b>	<b>Minera y Metalúrgica</b>			43			5	48
<b>VII</b>	<b>Bienes de Capital</b>			54	1		31	86
<b>VIII</b>	<b>Fotográfica</b>			3			30	33
<b>IX</b>	<b>Maquinaria Agrícola</b>						53	53
<b>X</b>	<b>Industrias Diversas</b>	1	1	46			66	114
<b>XI</b>	<b>Química</b>		2	64	8		68	142
<b>XII</b>	<b>Manufacturas del Caucho y Plástico</b>			27	3		19	49
<b>XIII</b>	<b>Siderúrgica</b>			36			38	74
<b>XIV</b>	<b>Productos Farmoquímicos, Medicamentos y Equipo Médico</b>			23	1		15	39
<b>XVa</b>	<b>Transporte, Excepto el Sector Automotriz y de Autopartes (a)</b>			10			101	111
<b>XVb</b>	<b>Transporte, Excepto el Sector Automotriz y de Autopartes (b)</b>						19	19
<b>XVI</b>	<b>Papel y Cartón</b>			10			8	18
<b>XVII</b>	<b>Madera</b>			17		3	6	26
<b>XVIII</b>	<b>Cuero y Pieles</b>		5				14	19
<b>XIX</b>	<b>Automotriz y de Autopartes. Terminal (a) y Autopartes (b)</b>		115	22		1	553	691
<b>XXa</b>	<b>Textil y de la Confección (a)</b>		1	38	2	3	23	67

XXb	Textil y de la Confección (b)						15	15
XXc	Textil y de la Confección (c)						2	2
XXd	Textil y de la Confección (d)						2	2
XXI	Chocolates, Dulces y Similares						1	1
XXII	Café			5			10	15
XXIIIa	Alimentaria. Azúcar						21	21
XXIIIb	Alimentaria. Lácteos y sus derivados							0
XXIIIc	Alimentaria. Cárnicos y sus derivados							0
XXIIId	Alimentaria. Pesca y sus derivados							0
XXIIIe	Alimentaria. Oleaginosas y grasas vegetales							0
XXIIIf	Alimentaria. Floricultura							0
XXIIIg	Alimentaria. Frutas, vegetales y sus derivados							0
XXIIIh	Alimentaria. Cereales y sus derivados							0
XXIIIi	Alimentaria. Bebidas							0
XXIIIj	Alimentaria. Alimentos Balanceados							0
XXIV	Fertilizantes							0
<b>TOTAL</b>		4	125	572	15	10	2,271	<b>2,997</b>

Fuente: Secretaría de Economía

### III. Actividades desarrolladas por IMMEX (38)

#### SECTORES PRODUCTIVOS

- I. Agricultura;
- II. Ganadería;
- III. Pesca;
- IV. Minería de minerales metálicos y no metálicos excepto petróleo y gas;
- V. Generación, transmisión y suministro de energía eléctrica;
- VI. Industria alimentaria;
- VII. Industria de las bebidas y del tabaco;
- VIII. Textil y confección.- Cuando se incorporen mercancías del Anexo III del Decreto IMMEX, exclusivamente para la elaboración de bienes que se clasifiquen en los Capítulos 50 a 63 y en la subpartida 9404.90 de la

- Tarifa (Fabricación de insumos textiles, confección de productos textiles y prendas de vestir);
- IX.** Fabricación de productos de cuero, piel y materiales sucedáneos;
  - X.** Industria de la madera;
  - XI.** Industria del papel;
  - XII.** Impresión e industrias conexas;
  - XIII.** Fabricación de productos derivados del petróleo y del carbón;
  - XIV.** Industria química;
  - XV.** Industria del plástico y del hule;
  - XVI.** Fabricación de productos a base de minerales no metálicos;
  - XVII.** Industrias metálicas básicas;
  - XVIII.** Fabricación de productos metálicos;
  - XIX.** Fabricación de maquinaria y equipo;
  - XX.** Fabricación de equipo de computación, comunicación, medición y de otros equipos, componentes y accesorios electrónicos;
  - XXI.** Fabricación de equipo de generación eléctrica y aparatos y accesorios eléctricos;
  - XXII.** Fabricación de equipo de transporte y sus partes;
  - XXIII.** Fabricación de muebles y productos relacionados;
  - XXIV.** Abastecimiento, almacenaje o distribución de mercancías;
  - XXV.** Clasificación, inspección, prueba o verificación de mercancías;
  - XXVI.** Operaciones que no alteren materialmente las características de la mercancía, de conformidad con el artículo 15, fracción VI del Decreto IMMEX, que incluye envase, lijado, engomado, pulido, pintado o encerado, entre otros;
  - XXVII.** Integración de juegos (kits) o material con fines promocionales y que se acompañen en los productos que se exportan;
  - XXVIII.** Reparación, retrabajo o mantenimiento de mercancías;
  - XXIX.** Lavandería o planchado de prendas;
  - XXX.** Bordado o impresión de prendas;
  - XXXI.** Blindaje, modificación o adaptación de vehículo automotor;
  - XXXII.** Reciclaje o acopio de desperdicios;
  - XXXIII.** Diseño o ingeniería de productos;
  - XXXIV.** Diseño o ingeniería de software;
  - XXXV.** Servicios soportados con tecnologías de la información;
  - XXXVI.** Servicios de subcontratación de procesos de negocio basados en tecnologías de la información, y
  - XXXVII.** Otras actividades.

Anexo 3.2.8

Fuente: Secretaría de Economía