



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

APLICACION DE LA INDUSTRIA MAQUILA-  
DORA ENTRE MEXICO Y LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMERICA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
ENRIQUE SEÑEZ GONZALEZ

MEXICO, D. F.

1974



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.



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

APLICACION DE LA INDUSTRIA MAQUILA-  
DORA ENTRE MEXICO Y LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMERICA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
ENRIQUE SEÑEZ GONZALEZ

A LA MEMORIA DE MI PADRE

J. ADALBERTO SEÑEZ GARCIA

A MI QUERIDA MADRE

SRA. JOSEFINA G. VDA. DE SEÑEZ

con amor.

**A MIS HERMANOS**

**A MIS MAESTROS**

**con todo mi agradecimiento**

**AL MAESTRO**

**Sr. Lic. Ignacio J. Navarro Vega**

**con agradecimiento por su guía.**

A MIS AMIGOS

## INDICE GENERAL

### PRIMERA PARTE

#### "EL INICIO DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA EN MEXICO"

	Pág.
I. Principales antecedentes históricos sobre las Maquiladoras en México.....	2
A. Factores Sociales y Políticos.....	2
B. Problemas de tipo económico.....	10
C. Qué son las maquiladoras y como operan..	23
D. Desarrollo de las Maquiladoras en México entre los años de 1965 a 1971.....	25
E. Ventajas prácticas que reportan su establecimiento.....	30
1. Para los Estados Unidos de Norteamérica.....	30
2. Para México.....	39
II. Diversas disposiciones legales aplicables a las Maquiladoras.....	40
A. En los Estados Unidos de América.....	40
B. En México.....	49

### SEGUNDA PARTE

#### "LAS INDUSTRIAS DE CIUDAD JUAREZ Y SU INICIO EN LAS MAQUILADORAS"

III. Estudios Socio Económicos.....	79
A. La Población.....	79
B. El Problema de la Desocupación.....	86
C. Características Económicas.....	87
D. Características Sociales y Culturales...	88
E. Nivel General de Vida.....	89
F. Ingreso y su Concentración.....	90
G. El Sector Industrial.....	92

### TERCERA PARTE

#### "SITUACION ACTUAL DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA ENTRE MEXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA"

	Pág.
IV. Principales problemas que se han suscitado en su desarrollo.....	95
A. Situación Sindical.....	95
B. El Proyecto de Ley Hartke-Burke.....	101
C. Modificaciones en la Ley del Trabajo Mexicana.....	107
V. Los diferentes planteamientos para las soluciones posibles.....	110

### CUARTA PARTE

#### "GENERALIDADES SOBRE LA INVERSION EXTRANJERA EN MEXICO Y SU RELACION CON LAS EMPRESAS - - MAQUILADORAS"

VI. La Inversión Extranjera.....	114
A. El Concepto de la Inversión Extranjera y su clasificación.....	114
B. La Política del Gobierno Mexicano en relación a la Inversión Extranjera.....	115
C. Las Sociedades Mercantiles Mexicanas....	118
D. Las Zonas Prohibidas.....	119
E. Los Arrendamientos Sucesivos.....	120
F. Los Fideicomisos.....	120
VII. Las Maquiladoras como forma de inversión extranjera ante la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.....	122
CONCLUSIONES.....	127
BIBLIOGRAFIA.....	130

## P R O L O G O

Es de vital importancia entre los pueblos, buscar un desarrollo armónico de sus fuerzas productivas, tendientes a elevar el nivel de vida de la población. Beneficiando a las grandes masas que forman el pueblo. Una de estas principales fuerzas productivas es la industrialización, ya que con una producción abundante se elevará el nivel de vida del mexicano; se tendrán precios al alcance de todas las capas sociales reflejándose en condiciones de vida más favorables, más higiénicas y sobre todo más equitativas.

Es por todos conocido el estado de desarrollo económico que prevalece en el país y, su lucha incansable contra las grandes potencias económicas para buscar un trato más equitativo en las transacciones de índole comercial, esfuerzos que frecuentemente se ven frenados por las grandes compañías trasnacionales que en su voraz afán de lucro no les importa profanar la independencia de países débiles. Existe pues, una lucha desequilibrada de poderes, lucha que se trasluce en el panorama de grandes masas de población desocupadas, carentes no sólo de una alimentación adecuada, sino también en una preparación escolar eficiente que les impide escalar niveles de vida más dignos. Población que -

con la problemática del campo y en su afán de mejoría se --  
traslada por una parte a los grandes centros de población y  
por otra a las ciudades fronterizas con la esperanza de po-  
der trabajar en el vecino país del norte y que al ver fraca  
zados sus intentos se incorporan a dichas ciudades como ha-  
sucedido con Ciudad Juárez, Mexicali, Tijuana, Matamoros, -  
Nuevo Laredo, Etc. Exodo que se inició a raíz del programa  
de contratación de braceros en el vecino país del norte y -  
que no obstante haberse descontinuado dicho programa sigue-  
efectuándose, y trae consigo un incremento alarmante de po-  
blación, creándose un sin fin de problemas por carecer es--  
tas ciudades con una planificación adecuada, y con un poten-  
cial económico industrial suficiente para dar trabajo a esa  
gente.

Con el llamado Programa de Industrialización de la Zo-  
na Fronteriza Norte el Gobierno, tras estudios exhaustivos,  
empezó a promover la economía de dicha zona con el fin de -  
atraer plantas ensambladoras a esas poblaciones, programa -  
que ha tenido una aceptación considerable por parte de am--  
bos países.

Ha sido nuestra intención, al desarrollar este pequeño  
estudio, captar las realidades económicas, jurídicas, polí-  
ticas y sociales que se han desarrollado durante estos po--  
cos pero significativos años de la Industria de Maquila pa-

ra así percatarnos tanto de los lastres que impiden su desen-  
volvimiento normal como de su problemática más relevantes, y  
dentro de nuestras pobres posibilidades tratar de dar posi--  
bles soluciones.

Es también importante recalcar los beneficios que repor-  
ta la descentralización de la industria y llevarla a la pro-  
vincia, más ahora que existen óptimas condiciones ya que - -  
esas inversiones serán financiadas por otros países, inver--  
siones que a la fecha están dando trabajo a más de 90,000 --  
trabajadores mexicanos.

Es una gran satisfacción poder hacer un pequeño estudio  
sobre un tema de índole regional, dado el gran interés que -  
para nosotros representa el lugar de donde procedemos, ya -  
que conociéndolo podemos establecer posibles soluciones a -  
sus problemas y de esta manera dicha entidad podrá integrar-  
se al conglomerado con una economía saneada que no perjudica  
rá el desenvolvimiento del resto del país.

Por otra parte, como decíamos en un principio, es pri--  
mordial la industrialización del país que no cuenta con me--  
dios económicos, técnica y mano de obra capacitada suficien-  
te, es necesario aprovechar la oportunidad que ahora se nos-  
presenta con la Industria de la Maquila, para en un futuro -  
próximo aprovechar dichas técnicas y entrenamiento. Asimis-  
mo estar conscientes que este programa puede no durar muchos

años, por lo que es conveniente ir buscando otro tipo de so  
luciones para abatir el desempleo en el país.

## PRIMERA PARTE

## "EL INICIO DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA EN MEXICO"

## SUMARIO:

- I. Principales antecedentes de las Maquiladoras en México.
  - A. Factores Sociales y Políticos.-
  - B. Problemas de tipo Económico.-
  - C. Qué son las Maquiladoras y cómo operan.-
  - D. Desarrollo de las Maquiladoras entre los años de 1965 a 1971.-
  - E. Ventajas prácticas que reporta su establecimiento.
- II. Diversas disposiciones legales aplicables a las Maquiladoras.-
  - A. En los Estados Unidos de Norteamérica.-
  - B. En México.

## PRIMERA PARTE

### EL INICIO DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA EN MEXICO.

#### I. PRINCIPALES ANTECEDENTES SOBRE LAS MAQUILADORAS - EN MEXICO.

Antes de empezar a abordar el tema de la industria maquiladora, quisiéramos referirnos a los factores sociales, políticos y económicos que hicieron posible su implantación en el país.

##### A). Factores Sociales y Políticos.

Una de las causas principales ha sido el alto índice de desempleo en México. La incapacidad de la industria y de los servicios nacionales para absorber la mano de obra disponible, ha propiciado los fenómenos de desempleo y empleo disfrazado.

"El censo de población de 1960 ofrece el dato de - - - 167,000 desocupados, que en porcentaje de la población económicamente activa representan el 1.4 por ciento. Sin embargo, lo absurdo de esta cifra revela el desconocimiento real del problema. De hecho, el número de desocupados debe de oscilar entre el 30 y el 40 por ciento de la fuerza total de trabajo (incluyendo personas empleadas en actividades de ínfima productividad que encajan en el vago concepto

de "desocupación disfrazada al que también podría llamarse "mendicidad disfrazada" i.e. vendedores de chicles, cuidadores de coches, cargadores, limpiabotas, Etc.).

Como la fuerza de trabajo es de 15 millones de personas, debe hacer entre 4.5 y 6 millones de personas desocupadas: dos terceras partes de campesinos y el resto de habitantes urbanos". (1)

Sobre este mismo problema, Flores de la Peña señalaba en 1970, que los 48.3 millones de habitantes que tenía México, 15.2 millones (12.2 millones de hombres y 3 millones de mujeres) constituían la población económicamente activa.

El mismo autor precisaba que en 1940 la población trabajadora se incrementaba en 100,000 gentes cada año: para 1964 el incremento anual fué de 434,000 trabajadores; en 1969 alcanzó la cifra aproximada de 559,000; y las estimaciones para 1975 y para 1980 son de 680,000 y 800,000 trabajadores respectivamente.

En total México sólo utiliza el 75 por ciento de los recursos humanos disponibles: esto sin contar el desempleo-campesino que solo tiene ocupación para 150 jornadas anuales de trabajo, ya que depende, exclusivamente, de las labores agrícolas. Si se toma en cuenta este tipo de desempleo,

---

(1) Flores, Edmundo. "¿A dónde va la economía de México?".- En Comercio Exterior, México, enero de 1970. Vol. XX, - Num. I, p. 22

la ocupación de los recursos humanos apenas llega al 60 por ciento del total disponible. (2)

En 1940, el 65.4 por ciento de la población económicamente activa de México se dedicaba a la agricultura y, debido a que generalmente había un exceso de trabajadores, no era de sorprender que los mexicanos aceptaran sueldos más bajos, y menor número de exigencias en las condiciones de trabajo en comparación a los de los trabajadores americanos. (3)

Lo anterior nos explica el porqué desde principios de siglo, el país ha visto la emigración de trabajadores mexicanos al vecino país del norte como veremos enseguida: la contratación de trabajadores mexicanos por parte de los Estados Unidos comenzó con los ferrocarriles, debido a la exigencia creada por la construcción de vías férreas, a lo largo y a lo ancho del territorio estadounidense. Cuando el Acta de Exclusión China, cortó la inmigración de trabajadores chinos para el ferrocarril, aumentó el número de mexicanos que ya se encontraban laborando en el campo, creándose un exceso de oferta, el cual fué aprovechado por los productores agrícolas norteamericanos ya que este tipo de trabaja

- 
- (2) Flores de la Peña, Horacio. "Desarrollo Económico y Planificación de la Educación Superior en México". En Comercio Exterior, México, abril de 1970, Vol. XX, - - Num. 4, p. 290.
- (3) Carrillo Flores, Antonio. "Financiamiento del Desarrollo Económico de México". En Problemas Agrícolas e Industriales de México. México, enero de 1950, Num. I p.16

dores aceptaba laborar por día.

Los datos más antiguos que se tienen sobre la inmigración de grupos organizados de trabajadores mexicanos, a los Estados Unidos de Norteamérica, son los relativos a quienes fueron empleados en los campos de remolacha azucarera en el Sur de California, a partir del año de 1909, cuando fueron contratados sin intervención de ninguna autoridad, mil trabajadores llevados de la frontera mexicana. Las fábricas establecidas después en Colorado, Nebraska y estados adyacentes dependían en gran parte de jornaleros trasladados del territorio mexicano, dispuestos a trabajar en las mismas. (4)

El 4 de agosto de 1942, se celebró el Primer Acuerdo autorizando la contratación provisional de nuestros trabajadores, fijándose una serie de requisitos concernientes al buen trato, alojamiento, etc. tratándose de evitar los atropellos malos tratos y discriminaciones sufridas en años anteriores.

Después se redactó un nuevo acuerdo el 21 de febrero de 1948 al cual se le introdujeron algunas reformas y que fué substituído por el celebrado el 10 de agosto de 1949, a su vez este fué reemplazado por el celebrado el 11 de - -

---

(4) James Morton Callahan. "American foreign policy in Mexican Relations". New York, ed. Mac Millan Co., 1932 pags. 619-620.

agosto de 1951 y que duró vigente hasta el 31 de diciembre de 1964.

Las ciudades crecieron aceleradamente a lo largo de la Frontera Norte (principalmente Ciudad Juárez, Mexicali y Tijuana) en especial en los años de la Segunda Guerra Mundial, la gente principalmente la campesina era atraída con la esperanza de poder trabajar en el vecino país del norte y obtener salarios que le permitieran elevar sus precarias condiciones de existencia y al fracasar en sus intentos se incorporaron a estas ciudades esperando la oportunidad de colarse o de conseguir contrato legal, trayendo un incremento de población alarmante y creando un sin fin de problemas, - por no contar estas ciudades con una planificación adecuada y con un potencial económico e industrial suficiente para - dar trabajo a esa gente.

Otro de los problemas sociales que tenemos en la frontera es su delimitación geográfica y económica ya que no - hay una unidad y tampoco presenta rasgos de homogeneidad, - sino que presenta diferentes facetas con una problemática - que difiere en cada uno de los estados, como veremos:

"En realidad en la franja fronteriza existen muy diversas regiones con muy poca o ninguna vinculación entre sí. - Se distinguen tres grandes zonas: noroeste (Tamaulipas y - Nuevo León), norte (Coahuila y Chihuahua) y noroeste (Sono-

ra y Baja California). Cada una de ellas tiene rasgos propios y actividades bien definidas. Por ejemplo, la zona noroeste se caracteriza por su importante actividad agrícola en Matamoros, Valle Hermoso y Río Bravo, zona que ha tenido que operar cambios en cultivos, adaptándose a las condiciones también cambiantes de los mercados. En ella se encuentra la importante industria petrolera y petroquímica de Reynosa y se siente, asimismo, la gran influencia de la industria de Monterrey, que se extiende hasta Coahuila. La zona norte destaca por sus actividades minera en Coahuila y Chihuahua y agrícola en Valle de Juárez. En Baja California resalta el distrito agrícola de Mexicali y la actividad pesquera en Ensenada.

Poca vinculación podría establecerse entre cada una de las zonas mencionadas cuando incluso se encuentran divididas geográficamente por las dos grandes cordilleras: Sierra Madre Oriental (entre la noroeste y la norte) y Sierra Madre Occidental (entre la norte y la noroeste). Por ello ha sido tradicional que las comunicaciones a lo largo de la frontera norte de México se realicen a través del territorio norteamericano y que durante mucho tiempo constituyera una preocupación de los gobiernos mexicanos unir el noroeste del país, lo que no se consiguió hasta la terminación del ferrocarril Sonora-Baja California y de la carretera

del Pacífico. Más al sur, se unió mediante el Ferrocarril-Chihuahua al Pacífico, proyectado desde el siglo pasado como el Kansas City-Mexico y Oriente buscando acercar y dar salida a los productos de la región central de Estados Unidos con y hacia el oriente. También la carretera Durango - Mazatlán persigue vincular dos grandes regiones de nuestro país.

"De acuerdo con el censo de 1970, en los estados de la frontera norte vive aproximadamente el 17 por ciento de la población total de nuestro país, es decir, unos 8 millones de personas. En los municipios de la franja fronteriza, el total se reduce a unos 2.3 millones, que representan poco menos del 5 por ciento de la población de México.

A su vez, Baja California (Tijuana y Mexicali), Chihuahua (Ciudad Juárez) y Tamaulipas (Nuevo Laredo, Reynosa, Matamoros y Río Bravo) representan el 88 por ciento de la población total de la frontera. Siete municipios rebasaron en el censo de 1970 los 100,000 habitantes: Ciudad Juárez (436,054), Mexicali (390,411), Tijuana (335,125), Matamoros (182,887), Nuevo Laredo (150,922), Reynosa (143,514) y Ensenada (113,320), que aunque no es limítrofe, está plenamente vinculado a la frontera". (5)

---

(5) Mújica Montoya, Emilio. "Hacia una Política Realista - de Desarrollo Fronterizo". En Comercio Exterior, México, abril de 1971, Vol. XXI, Num. 4, p. 319.

Como se nota las ciudades fronterizas están jugando un papel económico bastante importante afectando profundamente las actividades estatales y nacionales.

Continuando con el estudio de los problemas que aquejan a las ciudades de la frontera norte vemos que uno de los que demandan solución más urgente es el de la vivienda popular.

"De acuerdo con los datos del censo de población de 1960 había en el país 6.4 millones de familias que disponían de viviendas, de las cuales 5.1 millones, o sea el 80 por ciento eran casas de una o dos habitaciones solamente. Del total de las viviendas censadas, 3.1 millones eran urbanas y 3.3 millones rurales; 3.5 millones estaban habitadas por propietarios y 2.9 millones por inquilinos.

Ante estas perspectivas, se prevee que el déficit habitacional llegará a 4 millones de viviendas en 1970, y que entre este año y 1980, será necesario construir 13 millones de viviendas para satisfacer la demanda habitacional de la población del país.

El problema número uno de las ciudades fronterizas del norte del país, son los cinturones de miseria que rodean a estas poblaciones, resultado de ser el principal foco de atracción demográfica de México.

La población de las ciudades fronterizas de mayor im--

portancia, creció en el último decenio alrededor de 6 por ciento anual, con lo cual el número de sus habitantes ascendió en 1970 a 1.900,000. En la actualidad sólo un 40 por ciento de los habitantes fronterizos disfruta de servicios municipales". (6)

Por otra parte las viviendas que existen en las colonias pobres constan generalmente de uno o dos cuartos, careciendo de los servicios sanitarios y de la higiene más elemental, debido en gran parte a que las viviendas están establecidas en terrenos municipales y privados invadidos, y al no haber propietarios legales, no cuentan con servicios urbanos.

B). Problemas de tipo económico.

La Agricultura. Los principales factores limitantes de la agricultura en la frontera norte de México son los siguientes:

- 1). Selección inadecuada de cultivos.
- 2). Escaso aprovechamiento del agua.
- 3). Limitación de agua para riego, debido a los tratados de aguas existentes entre México y Estados Unidos.

"En los cinco estados fronterizos del norte del país, el 90 por ciento de la superficie se considera territorio -

---

(6) Banco Nacional de Comercio Exterior. México, 1970.

productivo aprovechable, aunque por lo que respecta al aprovechamiento agrícola, apenas el 7 por ciento puede destinarse a la explotación de cultivos; el 61 por ciento se destinaría a pastos y el 22 por ciento de bosques". (7)

La industria. "Una de las más grandes aspiraciones de los mexicanos, es lograr la industrialización de sus recursos minerales, vegetales y animales.

México ha pensado en la industria como el medio de elevar el nivel de vida de la población, beneficiando a las grandes masas que forman el pueblo. Los países altamente industrializados registran una situación económica más favorable que aquellos que se dedican simplemente a la exportación de materias primas". (8)

Como hemos visto anteriormente, se distinguen en el país tres grandes zonas: Noreste (Tamaulipas y Nuevo León), Norte (Coahuila y Chihuahua) y Noroeste (Sonora y Baja California). La zona Noreste se caracteriza por su importante actividad agrícola en Matamoros, Valle Hermoso y Río Bravo, y la importante industria petrolera y petroquímica de Reynosa, Tamps. La zona Norte destaca por sus actividades minera y siderúrgica en Coahuila y Chihuahua, y agrícola en Va-

(7) Perspectivas de Desarrollo para la economía agrícola - de la zona fronteriza mexicana del norte. Informe del Gobierno de México F.A.O. roma 1965.

(8) López Rosado, Diego G. "Problemas Económicos de México". México, ed. U.N.A.M. segunda edición, México 1966 p. 118

lle de Juárez. En Baja California resalta el distrito agrícola de Mexicali y la actividad pesquera en Ensenada.

No obstante lo variado de las actividades, la industria no se ha desarrollado como debiera por los factores que más adelante enumeraremos:

- a). Las deficientes comunicaciones entre las propias ciudades fronterizas.
- b). La lejanía de las ciudades fronterizas respecto de los centros productores del país.
- c). La desorganización con que han actuado en esta región los organismos gubernamentales.

Comercio. Podemos definir las características del comercio fronterizo mexicano de la siguiente manera:

Primero. Tradicionalmente, ha existido una deficiente organización del comercio mexicano en aquella zona y falta una oferta diversificada de productos nacionales a precios competitivos. Si bien, se han hecho algunos esfuerzos para inducir a los comerciantes e industriales nacionales a acudir a la frontera, no se han obtenido hasta la fecha los resultados deseados.

Segundo. Por el contrario, existe una muy amplia y variada oferta extranjera de toda clase de artículos a precios menores que los nacionales y que se venden con prácticas y sistemas comerciales atractivos y facilidades de cré-

dito.

Además no solamente son los residentes de la zona quienes adquieren los artículos del exterior, sino que se auspicia el contrabando hacia el interior del país.

Turismo. "Es indudable la importancia que en la actualidad reviste el turismo para México. En una forma somera, es posible enumerar algunos de los aspectos que respaldan - esta afirmación.

1o. El turismo extranjero significa una importante corriente de divisas, que amortigua el habitual déficit de la balanza de pagos del país.

2o. El turismo extranjero, como fuente de ingresos, - acrecienta el ingreso nacional.

3o. Tanto el turismo nacional como el extranjero, son un factor de desarrollo local o regional y a su amparo se - crean en los centros turísticos obras de infraestructura, - servicios e industrias ligados con el turismo, que estimu--lan la actividad económica en esos sitios.

4o. El efecto multiplicador del gasto turístico, beneficia a la población en general, al aumentar el renglón de- sueldos y salarios y la ocupación; crece también el monto - total de la recaudación impositiva y se desarrollan en - -- gran número, las industrias o negocios directa o indirecta- mente ligados al turismo.

50. Las relaciones sociales y culturales que lleva aparejadas, son sin duda un factor positivo que ayuda a la comprensión y cooperación de los pueblos". (9)

"Cada año, decenas de millones de visitantes fronterizos, llegan a las diversas localidades de las zonas fronterizas, permanecen en ellas lapsos muy breves, el 80 por ciento del total permanece en nuestro país menos de 24 horas. En cambio, suelen volver en muy corto tiempo, más del 50 por ciento regresa antes de 30 días y otro 14 por ciento regresa antes de 3 meses. Las visitas tienen diversos propósitos: el 33 por ciento realizar compras y utilizar servicios personales; otro 33 por ciento acude a eventos deportivos o cinematográficos; un 20 por ciento a pasear únicamente, y proporciones menores a visitas familiares o con otros propósitos.

Un gran número de los visitantes fronterizos son de ascendencia mexicana. En promedio, cada visitante gasta en nuestro país algo más de 13 dólares; en conjunto aportan anualmente un ingreso que es el segundo en importancia cuantitativa dentro de la cuenta corriente en nuestra balanza de pagos.

Es pues, fundamental la importancia del turismo fronterizo para la posición de nuestra balanza de pagos y para el financiamiento de las necesidades de importación del país.-

(9) López Rosado, Diego G. "Zonas Turísticas de México". En Economía Política, México, 1970, Num. 23

A la economía regional fronteriza, estos visitantes aportan una contribución esencial. De su gasto total, el 25 por ciento se canaliza a los establecimientos comerciales, otro 25 por ciento a los expendios de alimentos y bebidas, 20 por ciento a los transportes y el 10 por ciento a las diversiones". (10)

Es de suma importancia fijar nuestra atención en este renglón económico, por considerar que no obstante haberse planteado diferentes tipos de soluciones a los problemas que aquejan a nuestro turismo, éstos no han sido lo suficientemente idóneos para permitir un desarrollo más conveniente a nuestras necesidades. Por considerar conveniente reproducimos una parte del estudio hecho por Mújica al respecto:

"Es de sobra conocido que el comercio exterior de cualquier país es una mera resultante y condicionante de su estructura económica. Por un lado, sólo podemos ofrecer al mercado externo aquello que nuestra estructura económica, dada por el grado de desarrollo, es capaz de producir en condiciones competitivas, esto es, con eficacia. Por mucho que hayamos avanzado en nuestro desarrollo industrial, son los productos de la agricultura, como antes lo fueron los de minería los que enviamos en mayor proporción, al exte---

---

(10) Alcalá Quintero, Francisco. "Desarrollo Regional Fronterizo". En Comercio Exterior, México, diciembre de 1969, Vol. XIX, Num. 12, p. 963.

rior. Por otro lado, el papel del comercio exterior como condicionante de la estructura, se manifiesta en que, a través de nuestras compras, podemos modificar la propia estructura productiva. Adquiriendo bienes de capital se han establecido muchas industrias, las que, sin embargo, exportan en reducida proporción.

Siendo vecinos de un país tan rico y poblado y padeciendo de una tradicional debilidad en nuestra exportación, es lógico que el turismo y las transacciones fronterizas adquieran un papel tan relevante en las relaciones económicas de Mexico con el exterior.

Los ingresos por turismo se incrementaron de 1950 a 1970, de 110.9 a 575.0 millones de dólares, mientras que los egresos pasaron de sólo 9.3 a 265.0 millones en el mismo lapso. Con ello, el mexicano se dió a conocer como turista en el extranjero, y sobre todo, como un turista que gasta a manos llenas. El renglón de las transacciones fronterizas ha seguido una evolución semejante: En 1950, los ingresos fueron de 121.9 millones de dólares y los egresos de 76.5 millones, mientras que en 1970, los ingresos ascendieron a 879 millones y los egresos a 585 millones. Como se ve, los ingresos en la frontera han rebasado substancialmente a los recibidos por el turismo que se interna en el país.

Las cifras de las transacciones fronterizas, han eleva

do su importancia dentro de la balanza de pagos. Los ingresos brutos por este concepto, alcanzaron el 28.5 por ciento de todos los ingresos en cuenta corriente en 1968, el 25 por ciento en 1969 y el 28.3 por ciento en 1970, y con respecto a las exportaciones mercantiles de México, representaron el 60.4 por ciento, el 54.9 por ciento y el 64.2 por ciento en esos años. El problema está en que el saldo favorable de dichas transacciones, se viene reduciendo por la mayor velocidad de crecimiento en los egresos que en los ingresos, aunque en el curso de los dos últimos decenios, la tendencia no es verdaderamente alarmante: en 1950 los egresos representaron el 62.7 por ciento de los ingresos y el saldo favorable alcanzó el 37.3 por ciento de los propios ingresos, en tanto que en 1970 las proporciones fueron 66.5 y 33.5 por ciento, respectivamente". (11)

TRANSACCIONES FRONTERIZAS  
(Millones de Dólares)

Año	Ingresos	Egresos	Superavit
1960	517.6	168.3	149.3
1965	499.5	292.2	204.3
1966	546.7	342.8	203.9
1967	599.6	359.1	240.5
1968	713.5	450.4	263.1
1969	761.2	501.5	259.7
1970	879.0	585.5	293.5

Fuente: Elaborado con datos del Banco de México, S.A.

(11) Mújica Montoya, Emilio. op. cit. p. 320

COMPRAS DE RESIDENTES DE LA ZONA FRONTERIZA  
NORTE DE MEXICO EN LAS CIUDADES DE ESTADOS-  
UNIDOS. 1968.

(Millones de pesos)

---

Mexicali, B.C.	1,240
Nuevo Laredo, Tamps.	770
Ciudad Juárez, Chih.	715
Tijuana, B.C.	700
Matamoros, Tamps.	365
Reynosa, Tamps.	350
Nogales, Son.	185
Ensenada, B.C.	140
San Luis, R.C., Son.	125
Piedras Negras, Coah.	115
Agua Prieta, Son.	36
Tecate, B.C.	6
TOTAL:	<u>4,747</u>

Fuente: Departamento Comercial, Programa Nacional  
Fronterizo.

INGRESOS POR EXPORTACION DE MERCANCIAS Y SERVICIOS  
(Millones de Dólares)

AÑOS	EXPORTACION DE MERCANCIAS	TRANSACCIONES FRONTERIZAS	TURISMO INTERIOR	TOTAL TF. y TI.
1950		121.9	110.9	232.8
1960	728.7	517.6	152.2	669.8
1965	1,113.9	499.5	274.8	774.3
1966	1,162.8	546.7	328.4	875.1
1967	1,103.8	599.6	363.1	962.7
1968	1,180.8	713.5	431.9	1,145.4
1969	1,385.0	761.2	528.0	1,289.2
1970	1,368.0	879.0	575.0	1,454.0

Fuente: Elaborado con datos del Banco de México, S.A.

De 1968 a 1969 hubo un incremento de 30.5 por ciento de plantas maquiladoras en operación; de 1969 a 1970 fué de 47.5 por ciento, y para 1971 dicho incremento alcanzó el 100 por ciento.

Para 1968 la mano de obra utilizada era de 10,345 trabajadores, con una derrama de 148.3 millones de pesos, habiéndose logrado un incremento de 100 por ciento aproximadamente, para 1970, o sean 19,316 trabajadores, que significó una derrama de 282.2 millones de pesos, y para 1971 el au-

mento fué de 100 por ciento con respecto a 1970.

El siguiente cuadro nos muestra como se distribuyen -  
las maquiladoras en las diferentes ciudades fronterizas, -  
comparando la estructura de las mismas en 1968 con la de - .  
1971.

CUADRO DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA POR CIUDADES FRONTERIZAS  
(Cuadro Comparativo)

Ciudades	Agosto 1968			Julio 1971		
	No. de Em- pre- sas	No. de Traba- jado-- res.	Salarios (Miles de Pesos)	No. de Em- pre- sas	No. de Traba- jado-- res.	Salarios (Miles de Pesos)
Tijuana, BC	24	1,551	7,000	48	3,185	62,514*
Mexicali, BC	27	2,858	20,400	62	8,278	123,803*
Tecate, BC	3	272	5,600	7	535	9,537*
Ensenada, BC	-	-	-	5	187	3,390*
Nogales, Son	2	128	2,100	30	3,084	51,891*
Agua Prieta, Son	1	75	100	11	1,369	20,160*
S. Luis Río Col. Son	-	-	-	4	160	3,600*
Cd. Juárez, Chih	9	1,621	43,300	28	3,623	61,342
Matamoros, Tamps	5	871	6,900	30	2,841	38,981
N. Laredo, Tamps	5	2,337	26,300	17	3,121	45,170
P. Negras, Coah	1	431	6,800	5	1,480	18,506
Cd. Reynosa, Tamps	-	151	1,600	2	181	2,197
Río Bravo, Tamps	-	-	-	1	-	-
Cd. Acuña, Coah	-	-	-	2	800	11,520

\*Con régimen de Zona Libre.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dirección de Aduanas  
Depto. de Operaciones Especiales.

Del cuadro pasado podemos ver el aumento tan considerable en tan solo tres años, de las empresas, aumento que en la mayoría consistió en más del doble, así también la participación de otras ciudades fronterizas en la industria de la maquila, en 1971.

Por último podemos ver en el cuadro que a continuación se presenta, la fuerza de trabajo ocupada y los salarios originados en la industria maquiladora, por ramas de actividad:

OCUPACION Y DERRAMA DE SALARIOS EN LAS PLANTAS  
MAQUILADORAS EN LA ZONA FRONTERIZA NORTE, POR  
RAMAS INDUSTRIALES. (Julio de 1971)

RAMA INDUSTRIAL	No. DE TRABAJA DORES.	NOMINA ANUAL (Miles de Pe sos)
Ensamble de ropa	4,580	67,340
Manufacturas de muebles	579	7,049
Manufacturas de maderas	366	7,266
Manufacturas de piel	478	6,139
Eléctrica y electrónica	15,536	246,084
Procesamiento de camarón	642	8,338
Manufacturas diversas	4,582	73,708
Se desconoce actividad	2,351	36,687
TOTAL: -	29,214	452,611

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Aduanas, Departamento de Operaciones Especiales.

"Para todos los efectos prácticos, el programa de industrialización fronteriza data de junio de 1966, cuando el gobierno mexicano estableció los procedimientos que permiten a las empresas extranjeras operar plantas de ensamble en el norte de México. El programa es el resultado de estudios realizados por el gobierno de México, para crear medios que dieran a la industria norteamericana "una alternativa con respecto a Hong Kong, Japón y Puerto Rico" en la localización de las plantas de ensamble".(12)

C). Qué son las industrias maquiladoras y cómo operan.

Las maquiladoras son aquellos establecimientos industriales en donde se requiere de la utilización de materias primas o de productos intermedios que al pasar por una serie de transformaciones industriales, ya sea manuales o mecánicas, se convierten en artículos o productos manufacturados dispuestos para la venta, característica muy especial de este tipo de establecimientos industriales es el de la reunión de un número muy importante de obreros en un mismo local cuyo trabajo se realiza bajo la dirección y por cuenta de un contratista, con instrumental más perfeccionado ca

(12) Lacy H. Hunt. "Desarrollo en la frontera mexicana" En Comercio Exterior, México, abril de 1970, Vol. XX, - Num. 4, p. 305. Versión española del artículo "Industrial Development on the Mexican Border". Business - Review, Federal Reserve Bank of Dallas, Dallas febrero de 1970.

da vez, que puede incluir máquinas, sin que la parte de la producción que se basa en la habilidad del obrero deje de ser predominante desde el punto de vista de la ejecución.

En la década de los sesenta aparecieron las llamadas - industrias maquiladoras de exportación, que pueden considerarse como plantas un tanto rudimentarias cuyo objetivo es el de ensamble o procesamiento de materias primas y bienes-intermedios procedentes de los mercados extranjeros, y que una vez avanzada su elaboración o terminados se les regresa o reintegra al país de origen, bajo un tratamiento arancelario especial que solamente se aplica el gravamen al valor agregado por las operaciones de ensamble o el procesamiento que se realiza en el país en que se establecen.

Estas industrias tienen como características fundamentales: primero, el hecho de que se constituyen generalmente con capitales extranjeros; y segundo, la utilización de obra barata que absorben en los países en que se instalan.

En general, cuatro tipos de compañías norteamericanas han emprendido operaciones en México:

- 1). Las que ya tenían operaciones similares en otros países del extranjero.

- 2). Las que operando en la frontera norteamericana están familiarizadas con las condiciones económicas prevalentes en el lado mexicano.

3). Las que para permanecer en el mercado mundial, exigen disminución de sus costas, y

4). Las que observando el éxito de otras compañías en sus operaciones fronterizas, han sido estimuladas para conseguir ventajas similares para ellas mismas.

En las ciudades fronterizas del norte, principalmente en la Zona Libre se han venido canalizando capitales del exterior para invertir en el establecimiento de empresas maquiladoras. Este tipo de inversión extranjera directa, sin embargo, difiere sustancialmente de las de tipo tradicional que reciben los países en desarrollo. No busca nuestro mercado, pues tiene el requisito de exportar toda su producción, y con ese entendido se está estableciendo. No existe en consecuencia, el peligro de que ejerza competencias ruinosas contra empresas nacionales; tampoco viene a explotar recursos naturales, pues aunque se les permite utilizar materias primas nacionales, las empresas que se han establecido prefieren importarlas; no traen personal del extranjero, salvo el de alto nivel técnico y administrativo no descapitaliza al Estado, pues está sujeto a los incentivos actuales, a la reinversión de utilidades.

D). Desarrollo de las Maquiladoras en México entre los años de 1965 a 1971.

La idea de estimular a los norteamericanos para esta--

blecer plantas en México fué primeramente expuesta por Campos Salas, Secretario de Industria y Comercio de México, en mayo de 1965, después de un viaje por el Lejano Oriente, - donde observó las plantas propiedad de norteamericanos que ensamblan bienes para el mercado de Estados Unidos. En septiembre de 1965, en su Informe a la Nación, el Presidente - Díaz Ordaz anunció la anuencia del Gobierno para el programa, como un medio para detener el desempleo en la frontera-norte de México:

"Un programa de vasto alcance para la industrializa--- ción de la zona fronteriza del norte se puso en marcha, autorizándose la libre adquisición de maquinaria, y materias-primas para facilitar la exportación de los artículos fabri- cados. El Gobierno no duda de que se mejoraran las condi-- ciones de vida de miles de mexicanos, al crearse fuentes - permanentes de trabajo". (13)

"Nuestra concepción sobre el papel que la inversión - proveniente del exterior puede desempeñar en el desarrollo- económico de México es muy clara. Entre quienes consideran que nuestro desarrollo debe de hacerse exclusivamente con - recursos nacionales, mediante ahorro forzado, que reduce o - conserve bajos los consumos populares y aquellos que consi-

---

(13) I Informe de Gobierno del señor Licenciado Gustavo - Díaz Ordaz.

deran que el país debe recibir sin límites, reglas ni criterios el capital extranjero para acelerar el progreso; sostenemos que la política económica de México debe procurar - mantener un desarrollo equilibrado, ascendente y sostenido, basado esencialmente en los recursos que los mexicanos producen. Careciendo de los excedentes de capital necesarios para obtener la tasa adecuada de desarrollo económico, aceptamos condicionalmente las inversiones extranjeras como un complemento de las nacionales".(14)

"En mayo de 1965 se informó oficialmente de la implantación de un programa de industrialización de la zona fronteriza norte para la creación de fuentes de trabajo, que coadyuvaran al alivio del crónico y acrecentado problema del desempleo, es decir, del hambre. En el mes de junio del año siguiente se dictaron las primeras normas que autorizaban la libre importación temporal de maquinaria, equipo y materiales, libres de impuesto, a empresas ensambladoras y/o maquiladoras que se establecieran en una faja de veinte kilómetros paralela a la frontera norte, y que tuvieran por actividad la realización de procesos de transformación, valiéndose del bajo costo de la gran cantidad de la mano de obra disponible; con el requisito, indispensable de que el-

---

(14) IV Informe de Gobierno del señor Licenciado Gustavo Díaz Ordaz.

cien por ciento de su producción fuera exportado para evitar la venta de tales productos, en el mercado interno competiera ventajosamente con la producción de la industria nacional.

"Las normas dictadas el 10. y 20 de junio de 1966 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por la Secretaría de Industria y Comercio eran, básicamente, disposiciones administrativas transitorias, que carecían de los incentivos necesarios para la inversión, y adolecían de las bases jurídicas que aseguran la permanencia, continuidad y adecuación de tales disposiciones. Sin embargo estos primeros mecanismos incorporaron a México al sistema de las maquiladoras, que desde hacía tiempo se había iniciado, por las grandes empresas estadounidenses, en otros países del mundo". (15)

A continuación veremos el desenvolvimiento de la industria maquiladora a través de sus diferentes años de operación:

1966. Hacia fines de 1966 existían 20 empresas maquiladoras y su producción representaba menos del 1 por ciento de las importaciones norteamericanas de maquila.

1967. Para octubre de 1967 el Gobierno había autoriza

(15) Villalobos Calderón Liborio. "La industria maquiladora extranjera en México: mal necesario de una sociedad subdesarrollada". En Relaciones Internacionales, México, ed. centro de relaciones internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la U.N.A.M. México, 1973, p.7

do 73 compañías en la frontera que tenían un total de inversión de 6 millones de dólares.

1969. En 1969 había un total de 152 empresas autorizadas que proporcionaban ocupación, según cifras registradas hasta el 30 de septiembre a 16,951 personas.

1970. Hasta enero de 1970, 160 empresas gozaban de las ventajas del Programa. Casi el 40 por ciento producen partes eléctricas o electrónicas y, aproximadamente el 25 por ciento, artículos textiles. Se crearon más de 17,000 empleos en la zona fronteriza mexicana. Se estimaba que las nóminas anuales se acercaban a 17.000,000 de dólares.

1971. Para el año de 1971 subió el número de empresas a 215, con una inversión de 275 millones de pesos (22 millones de dólares), que daban ocupación a 23,000 personas.

1972. En el año de 1972, el número de empresas aumentó a 401 de las cuáles se encontraban operando al amparo del Programa sólo 275 y 126 trabajaban bajo el régimen de zonas y perímetros libres con una ocupación cercana a 30,000 trabajadores y se calcula que el valor agregado fue de 1,200 millones de pesos.

1973. En este año llegaron a 366 empresas y 49,000 trabajadores hasta el mes de febrero, y el mes de agosto aumentaron las empresas hasta llegar a la cifra de 426 empresas y con un total de trabajadores de 58,000.

1974. Y en este año, operan en la zona fronteriza 229 empresas con 49,584 trabajadores; en la zona y perímetros - libres 238 empresas con 29,441 trabajadores; y en el interior del país operan 53 empresas con 9,198 trabajadores.

E). Ventajas prácticas que reporta su establecimiento:

1. Para los Estados Unidos de Norteamérica:

La que parece ser la ventaja más grande para el inversionista extranjero es una oferta abundante de mano de obra barata en comparación con los sueldos que se pagan, en el vecino país del norte, como lo veremos en el siguiente cuadro comparativo:

---

COMPARACION DEL SALARIO PROMEDIO POR HORA EN MEXICO Y EN ESTADOS UNIDOS, POR TIPO DE ACTIVIDAD EN 1969.

---

	Salario promedio por hora (dólares)		Relación del salario en EUA al salario en México
	<u>MEX.*</u>	<u>USA</u>	
Productos electrónicos de uso doméstico.	0.53	2.31	4.4
Partes de máquinas de Ofna.	0.48	2.97	6.2
Semiconductores.	0.61	2.56	4.2
Prendas de vestir.	0.53	2.29	4.3
Juquetes, muñecas y modelos.	0.65	2.59	4.0
Instrumentos científicos	0.85	3.01	3.6
Otros productos	0.50	1.65	3.3
	0.80	2.25	2.8
	0.66	3.66	5.5
	0.66	3.00	4.6

---

\* Incluyendo compensaciones suplementarias.

Fuente: Elaborado por la comisión de Aranceles de Estados Unidos.

Uno de los productos motivo de ensamble que han aprovechado esta reducción de costos por la mano de obra barata es el juguete. En México, los costos de trabajo por unidad de producción equivalen a una cuarta parte de los de Estados Unidos; en el Lejano Oriente, a una quinta parte. Sin embargo, en relación a esta última área, el ahorro en costo de trabajo, en relación con México, se ve compensado en gran medida por los mayores costos de transporte.

"En la producción de cintas magnéticas vírgenes para grabación la diferencia en la tasa de salarios (incluyendo prestaciones) pagada por las labores de ensamble en México y en los Estados Unidos es considerable. Los datos revelados por la investigación muestran que el ahorro resultante del empleo de la mano de obra mexicana, que cuesta a la empresa aproximadamente la quinta parte de lo que costaría la norteamericana, es el factor clave que permite a la compañía mantener un precio competitivo frente a los artículos producidos por completo en el exterior". (16)

"En todos los casos, el incentivo para establecer operaciones en México fué, desde luego, lo barato de la mano de obra. En un estudio patrocinado por la Cámara Americana

---

(16) "Fragmentos del Informe de la Comisión de Aranceles de Estados Unidos sobre las industrias maquiladoras de exportación". En Comercio Exterior, México, abril de 1971, Vol. XXI, Num. 4, p. 307 (traducción no oficial de la publicación hecha por la Comisión de Aranceles de Estados Unidos TC Publication 339 Washington D.C., septiembre de 1970.

de Comercio en México, a mediados de 1969, se demuestra que de 63 compañías investigadas, todas consideraron a los bajos costos de la mano de obra como su principal razón para establecer sus plantas en México. Más de la mitad de las compañías, informó, sin embargo, que la disponibilidad de la fuerza de trabajo en México era también una consideración importante". (17)

"Además de ser barata la mano de obra mexicana, en comparación con la de Estados Unidos como acabamos de verlo, es muy receptiva al adiestramiento". (18)

Así como también los trabajadores mexicanos son altamente productivos. Desde luego aún con las tasas más bajas de salarios, la baja productividad podría anular las ventajas de usar trabajadores mexicanos. Pero las compañías norteamericanas que están operando bajo el programa de industrialización fronteriza informan que existe una casi universal satisfacción con el comportamiento de los obreros mexicanos.

Por considerar de vital importancia enumeraremos algunas de las ventajas que señala Berni, quien dice:

(17) Lacy H. Hunt. Op. Cit. pag. 306

(18) Según se desprende de los resultados alcanzados en las diferentes pruebas de aprendizaje llevados a cabo en organismos especializados. Además en una reciente encuesta elaborada por una prestigiada empresa de consultoría, se encontró que de 63 empresas maquiladoras entrevistadas, el 97% (o sea 61) estaban satisfechas con la eficiencia mostrada por el trabajador mexicano

"Tales ventajas podían resumirse diciendo que el bajo costo de producción o ensamble, permite una mayor flexibilidad que se refleja en:

a) La existencia de costos más reducidos por concepto de mano de obra puede ser aprovechada para utilizar controles de calidad adicionales que permitan mejorar la calidad del producto. Aunque al trabajador mexicano se le considera generalmente eficiente y fácilmente motivado, un gran porcentaje de la mayoría en la calidad del producto, se debe a la posibilidad de contar con controles de calidad más adecuados.

b) El bajo costo de la mano de obra permite a empresas norteamericanas utilizar su maquinaria y equipo antiguo para su operación en territorio mexicano. Dado que la mano de obra en México es comparativamente barata en relación con la de Estados Unidos, es relativamente menos importante usar equipo moderno, con lo cual el antiguo puede permanecer competitivo cuando se combine con trabajo mexicano.

c) Algunas industrias, tales como la de juguetes, se enfrentan a graves problemas de variaciones estacionales en la demanda. Si estas empresas toman ventaja del Programa de Industrialización, les será posible obtener ahorros substanciales en costos atribuibles a la mano de obra, con lo cual podrán soportar un mayor nivel de inventarios y/o cos-

tos de almacenamiento, permitiendo con esto, una producción más estable.

d) El menor costo de la mano de obra empleada puede permitir unos costos más elevados en la distribución del producto, haciendo mejorar los servicios ofrecidos a la clientela y beneficiando, con esto, la posición competitiva dentro del mercado.

e) Las empresas norteamericanas se enfrentan a una intensa competencia proveniente de otras áreas en el mundo, las cuales gozan de bajos costos por mano de obra. El Programa de Industrialización, a través de la cercana vecindad con los Estados Unidos, facilita el control administrativo y permite una mayor flexibilidad en las operaciones. Por otra parte, el tiempo requerido para el transporte se reduciría notablemente, contribuyendo a disminuir el tiempo empleado en la planeación y las exigencias en capital de trabajo.

f) El Programa permite que la planta que se establezca en territorio nacional se haga cargo de los procesos productivos que requieren un uso intensivo de la mano de obra, mientras que la planta que opera en el lado americano se ocupe de las operaciones más mecanizadas y que requieren de un alto nivel de tecnología.

g) El tratamiento arancelario para la importación de-

maquinaria, equipo, materias primas y componentes, y las exportaciones de los productos, proporciona un atractivo especial para los inversionistas, al eliminar el desembolso, de otra manera necesario, para cubrir los impuestos respectivos.

h) La libertad concedida en cuanto a la integración del capital social, ofrece otra ventaja considerable; y lo mismo puede decirse de las facilidades proporcionadas para la internación de técnicos o administradores extranjeros, - que en condiciones normales se permite sólo cuando lo solicite alguna empresa, institución o persona establecida, que tenga como mínimo años operando en el país."

Hunt señala otras ventajas de tipo regional para los Estados Unidos:

"Aunque no tan agudos como en México, los problemas del desempleo han sido, sin embargo significativos en el lado norteamericano de la frontera. Esencialmente dependientes de la agricultura, muchas poblaciones fronterizas, desde Brownsville hasta San Diego, han sufrido una deficiencia en los ingresos y empleos industriales. Por ejemplo, entre 1965 y 1969 el nivel de desempleo de Brownsville y McAllen fue, en promedio del doble que en todo Texas. En El Paso, donde los niveles de desempleo eran significativamente más altos en los primeros nueve meses de 1969 los salarios fue-

ron en promedio de alrededor de un 30% menos que en el resto del Estado, y la semana de trabajo fué 3.5% más corta.

Los servicios y materiales auxiliares para el mantenimiento de las industrias se adquieren en cualquiera de los países, disponibilidad y del costo de los bienes. Aunque algunos muebles se compran en México, la mayor parte del equipo de oficina, instalaciones sanitarias y otros bienes se compran en Estados Unidos. Los vehículos de motor que se usan en las operaciones en México son casi siempre comprados en Estados Unidos y son registrados en los estados sureños. Muchos de los componentes usados se fabrican en plantas nuevas establecidas en el lado estadounidense, pero algunos materiales, como cobre y tubería de cobre, usados en los aparatos de televisión, resultan más baratos si se compran en México.

Los servicios de transporte se proporcionan, casi en su totalidad, por empresas norteamericanas. Aunque las industrias fronterizas han aumentado la carga transportada por los escasos ferrocarriles que sirven las comunidades fronterizas, los embarques aéreos se han incrementado significativamente. Una pequeña empresa aérea de carga se ha establecido en el sur de Texas, para dar servicios a las nuevas industrias a lo largo del Río Bravo. Los mayores progresos han sido, sin embargo, en los movimientos de camio--

nes, tanto en lo que se refiere a los componentes embarcados hacia México como los productos terminados que se envían de regreso a los Estados Unidos.

Es probable que el desarrollo más notable en el lado norteamericano haya sido la construcción de plantas para complementar las operaciones realizadas en México. Al construir "Plantas Gemelas" en la frontera, los industriales pueden coordinar cuidadosamente la producción que requiere grandes montos de mano de obra, con procesos que exigen grandes concentraciones de maquinaria y capacidad técnica. La construcción de plantas en el lado norteamericano de la frontera ha estimulado la demanda de tierra, personal y servicios en las áreas del suroeste, que quizá de otra forma hubiera registrado un progreso industrial muy lento. De acuerdo con estimaciones elaboradas por El Paso Industrial Development Corporation, a finales de 1969 las plantas gemelas de El Paso estaban dando empleo directo a 1315 obreros, además de un empleo indirecto a otros 920. Las inversiones en estas plantas eran de un total estimado de 23 millones de dólares.

Los bancos del suroeste han tenido una creciente participación en el auge provocado por la industrialización a lo largo de la frontera. Muchas de las instalaciones para las plantas en México se han financiado mediante créditos de

los bancos norteamericanos, así como lo fueron las plantas-construídas en este lado para apoyar las operaciones en México. Las plantas de ambos lados de la frontera tienen sus cuentas en los bancos estadounidenses. Estas cuentas unidas a las nuevas de los norteamericanos que trabajan en las plantas y en los nuevos negocios para servir las, han determinado un incremento significativo de los depósitos en el suroeste. Además, dado que se debe pagar en pesos a los obreros mexicanos, las transferencias periódicas de fondos a los bancos mexicanos, para destinarse a cubrir las nóminas de las plantas, han incrementado las transacciones de divisas en los bancos del suroeste.

La importancia que ha tenido la industria fronteriza para los estados del suroeste no puede estimarse en forma adecuada sólo en términos de lo que los norteamericanos ganan y gastan en su lado de la frontera. Los empresarios norteamericanos han comprendido, desde ya hace mucho tiempo que el ingreso y el empleo en México también tiene repercusiones en el comercio al menudeo de Estados Unidos. De acuerdo con una investigación sobre comercio al menudeo en El Paso, en 1965, la Real Estate Research Corporation informó que los residentes de ciudad Juárez gastaron casi 24.5 millones de dólares en tiendas de El Paso y que los consumidores del resto de México gastaron otros 4.3 millones. Es-

tas compras, sumadas, representaron el 20% de las ventas al menudeo en El Paso y el 30% de las ventas en el centro de dicha ciudad. Dado que Ciudad Juárez es la ciudad mexicana más grande de la frontera y que tiene el mercado al menudeo más grande, en competencia con las tiendas del lado norteamericano, las compras de mexicanos fueron probablemente aún más altas en otros puntos de la frontera". (19)

2. Para México.

a) Es indudable que una de las ventajas principales, que reportó para México el establecimiento de las plantas maquiladoras es el haber propiciado una oferta de empleos en una región con abundantes excedentes de fuerza de trabajo.

b) Extrae mano de obra de actividades primarias, dando con ello un gran salto, ya que de no tener ninguna preparación técnica, pasa a desempeñar actividades industriales, con sueldos más remunerativos.

c) Capacitan y adiestran industrialmente la mano de obra no calificada con la maquinaria y la tecnología más avanzada, que también es aprovechada por empresarios mexicanos del interior del país.

d) Asimismo, la derrama de ingresos por concepto de

---

(19) Lacy H., Hunt. Op. Cit. p. 307-308

salarios fortalece el mercado interno e implica una mayor demanda, tanto en materia de bienes como de servicios.

e) Generan ingresos que permiten elevar el nivel de vida de la población en esas zonas.

f) Crean y amplían diversas actividades locales relacionadas con las operaciones de las empresas tales como la construcción, los transportes, etc.

g) Aumenta la demanda de consumos industriales indirectos como energía eléctrica, combustibles y lubricantes en el proceso industrial.

## II. DIVERSAS DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES A LAS MAQUILADORAS.

### A). En los Estados Unidos de Norteamérica.

De hecho el gobierno estadounidense no ha adoptado ninguna medida oficial para propiciar el establecimiento de plantas maquiladoras a lo largo de la frontera, pero si nos remitimos a su Tarifa Arancelaria encontraremos que sus disposiciones las favorecen ampliamente:

Las disposiciones referentes a los productos estadounidenses maquilados en el extranjero fueron definidas en la Tariff Classification Act, de 1962, y sometidas a la consideración de la Comisión de Tarifas y el Comité de Medios y Arbitrios del Congreso de Estados Unidos, en 1970 sin que sufrieran ninguna modificación. Actualmente dichas disposiciones se encuentran comprendidas en las fracciones 806.30-

y 807.00 de la lista 8, parte I, subdivisión B, de la Tarifa Arancelaria de Estados Unidos (Tariff Schedules of the United States - TSUS). De acuerdo con las disposiciones de la fracción 806.30, los artículos de metal, (excepto metales preciosos) que han sido manufacturados o que han sido sujetos a un proceso de manufactura en Estados Unidos y han sido exportados para su procesamiento en el extranjero. Bajo la fracción arancelaria 807.00, los artículos importados ensamblados en países extranjeros con componentes fabricados en Estados Unidos se encuentran sujetos a derechos arancelarios basados en el valor total del producto importado, menos el valor de los componentes fabricados en Estados Unidos. Para los artículos importados bajo la fracción 807.00 no se requiere ningún procesamiento adicional en Estados Unidos.

Por resultar de suma importancia el conocimiento de las disposiciones arancelarias estadounidenses en nuestro estudio, reproduciremos una traducción no oficial de "Fragmentos del Informe de la Comisión de Aranceles de Estados Unidos sobre las industrias maquiladoras de exportación. Hecho por el Banco de Comercio Exterior:

Fracción 806.30.

En las disposiciones referentes a esta fracción, el valor del procesamiento en el extranjero sobre el que se impo

ne el derecho arancelario es aquel que paga el importador, o si no existe cargo alguno, el valor especificado en la factura y los documentos de importación. Generalmente, el valor que se toma para propósitos arancelarios es aquel que se encuentra especificado en la factura y los documentos de importación. Si la autoridad aduanal correspondiente llega a la conclusión de que el valor especificado no representa un costo o valor razonable, entonces el valor se determina de acuerdo con las disposiciones de valoración de la ley arancelaria.

Un artículo de metal (excepto metales preciosos) importado bajo la fracción 806.30, debe haber sido exportado para su procesamiento en el extranjero y una vez ya procesado, o el nuevo artículo que resulte de tal procesamiento, deberá ser procesado posteriormente en Estados Unidos después de su reingreso. La oficina de Aduanas ha juzgado que fundir, fresar, esmerilar, taladrar, oradar, enrollar, cortar, perforar, laminar, formar, planchar, y galvanizar, son algunas de las operaciones que se califican como "procesamiento".

Como ejemplos de artículos sujetos al tratamiento arancelario bajo esta fracción se encuentran las láminas de aluminio, obtenidas de lingotes de origen estadounidense y reintegradas a Estados Unidos para ser cortadas y troquela-

das; lingotes de plomo producidos de desperdicios de plomo de origen estadounidense y regresados para su procesamiento adicional; tornillos de metal fabricados en el extranjero - con alambre estadounidense y retornados para recubrirlos - con otro metal; tubería de acero inoxidable enviada al exterior para recubrirla de cromo y reingresada para doblarla y pulirla; polvo de carburo de tungsteno enviado al extranjero para su sintetización e importado para su procesamiento ulterior, y circuitos electrónicos impresos en placas de silicón, exportados para su corte y devueltos para su posterior procesamiento.

Antes de exportar un artículo para su procesamiento en el exterior bajo la fracción 806.30, el propietario o exportador deberá presentar (tal como se encuentra especificado en la sección 10.8 de las Reglas Aduanales) un certificado de registro especificando el artículo o artículos que serán exportados. El propietario o exportador deberá especificar el procesamiento o fabricación que se efectuará en el exterior, así como en Estados Unidos, después de su devolución. El artículo deberá ser examinado por una autoridad aduanal y exportado bajo la supervisión de la misma. Después de su reintegro a E.U.A. el consignatario o propietario deberá - que el artículo importado y especificado en el certificado de registro ha sido procesado en el extranjero y cuál ha si

do la naturaleza y el costo del procesamiento.

La declaración acerca del origen del artículo, naturaleza y costo del procesamiento en el extranjero, debe estar acompañada de una declaración de quien realizó el proceso en el exterior. El anterior requisito podrá ser omitido por la autoridad aduanera en el puerto de entrada únicamente cuando dicha autoridad compruebe que el artículo tiene derecho a entrar bajo la fracción 806.30 y que ha cumplido con todos los otros requisitos de las disposiciones.

De acuerdo a una decisión de la Oficina de Aduanas (T.D.54572(22)), la fracción 806.30 es aplicable únicamente cuando el artículo metálico estadounidense enviado al extranjero para su procesamiento es reintegrado para su posterior procesamiento por la persona o empresa que exportó el artículo para ser procesado en el extranjero.

#### Fracción 807.00

Dadas las circunstancias bajo las que se desarrolla el ensamble de mercancías en el extranjero, generalmente es imposible establecer un valor de exportación o valor estadounidense en la forma en que estos términos se encuentran definidos en la sección 402 de la Ley de Impuestos de 1930, modificada para los artículos importados. Gran parte de este tipo de intercambio es realizado por empresas estadounidenses y sus filiales en el extranjero que operan y transfie-

ren artículos basándose más bien en el costo de la manufactura que en los valores establecidos en el mercado. Es más, frecuentemente no hay otros productores de la misma clase o tipo de mercancía en el país exportador o, si existen, sus gastos y utilidades no pueden tomarse en cuenta para las valuaciones aduanales. Por ello la Oficina de Aduanas generalmente computa un "valor estimado" (constructed value). - Un valor estimado, para propósitos aduanales, representa la suma de todos los costos reales o imputados, del material - usado trabajo, gastos generales, depreciación, transporte, - otros gastos generales, una utilidad normal y gastos de empaque para la exportación. A esto se añade una estimación de los gastos generales y utilidades, de acuerdo con el margen de ganancia usual en el país de exportación, si este - puede ser determinado. De lo contrario se añade el margen de ganancia usual de la actividad de que se trate en un tercer país comparable o en Estados Unidos. Actualmente, el - margen de ganancia en Estados Unidos es el usado más fre---cuentemente. De este valor estimado bruto se deduce el valor de aquellos elementos de embalaje para la exportación - que son de origen estadounidense y el valor de aquellos componentes estadounidenses para los que existen concesiones - bajo la fracción 807.00. Estas deducciones generalmente están representadas por el valor registrado en la "declara---

ción de exportación del embarcador" del Departamento de Comercio (forma 7525V) presentada en el momento de la exportación de artículos desde Estados Unidos. Cuando estos valores parecen poco razonables, pueden requerirse otras pruebas del valor declarado.

Después de la instrumentación de la TSUS en 1963, no se dictaron reglas específicas respecto de la administración de las disposiciones de la fracción 807.00. Más bien se avisó informalmente a los funcionarios aduanales que deberían adaptar la sección 10.1 de las Reglas Aduaneras, para los artículos estadounidenses que regresaban sin alteración en el valor. No fué sino en enero de 1968 cuando se añadió la subsección (g) a la sección 10.1 de esas Reglas con disposiciones específicas para la presentación de documentos en relación con la entrada de artículos que contienen componentes fabricados en Estados Unidos y que pretenden estar exentos de derechos arancelarios bajo la fracción 807.00.

La sección 10.1 (g) exige la presentación de:

- a) Una declaración de la persona que efectuó las operaciones de ensamble en el extranjero, enumerando y describiendo los componentes estadounidenses y las operaciones realizadas en el extranjero con dichos componentes, y
- b) El endoso por parte del dueño, importador, consig-

natorio o agente afirmando que la declaración especificada en a) es correcta.

La sección 10.1 (g) también incluye disposiciones de acuerdo con las cuales un funcionario aduanal puede no tomar en cuenta el documento anterior si está "suficientemente satisfecho, debido a la naturaleza de los artículos o debido a la presentación de otras pruebas... que los componentes de los productos ensamblados llenan los requisitos de la fracción 807.00" ya que una gran proporción de las entradas bajo la fracción 807.00 las realizan empresas cuyos registros comerciales en Estados Unidos generalmente incluyen la información necesaria para la entrada bajo la fracción 807.00, este documento pocas veces se exige.

Como se dijo anteriormente, la fracción 807.00 se aplica únicamente a los componentes estadounidenses que se exportan listos para el ensamble, sin necesidad de procesarse posteriormente, y que no pierden su identidad física en el artículo ensamblado. Por lo tanto, la disposición no se aplica a los productos que resultan de procesos que se refieren a la producción con base en materiales continuos o rollos de material, tales como alambre, tela, hilo, o similares, ni a la mercancía a granel, como sustancias químicas, ingredientes para alimentos, líquidos, gases, polvos y otros materiales que sufran un cambio de forma antes de su-

regreso. Las operaciones de ensamble en el exterior pueden incluir operaciones tales como costura, engomado, ajustado, ondulado, atornillado, clavado, remachado, soldado y fundido. También pueden comprender la eliminación de herrumbre, grasa o pequeños excesos de material. Por otra parte, las operaciones de ensamble en el exterior no pueden comprender operaciones tales como cortar, bordar, hilar, tejer, talar, troquelar, perforar, doblar y galvanizar.

La Oficina de Aduanas ha aprobado específicamente que también están comprendidas dentro de la fracción 807.00 operaciones tales como coser, dobladillar e hilvanar piezas de ropa cortada; la colocación de productos estadounidenses correspondientes, exclusivamente, sobre el valor agregado en el extranjero, es decir, sobre el valor del proceso realizado fuera de Estados Unidos. La fracción 807.00 establece que los productos importados, que hayan sido ensamblados en países extranjeros, con componentes manufacturados en Estados Unidos, deberán cubrir el total de los derechos arancelarios basados en el valor total del producto de importación, restando el precio de los componentes manufacturados en Estados Unidos. Para las importaciones de productos realizadas al amparo de la fracción 807.00, no se necesita ningún tipo de procesamiento en territorio estadounidense, adicional al efectuado en territorio extranjero.

El valor agregado de estos productos se determina: con el costo de la mano de obra empleada; con los costos generales ocasionados por el proceso de manufactura del artículo. El impuesto sobre dicho valor agregado oscila del 7 al 15% sobre el valor total del producto.

B). En México.

La legislación mexicana en cuanto a la instalación y funcionamiento de las plantas maquiladoras, ha venido evolucionando desde su aparición en 1966 hasta las últimas fechas y es de esperarse que se sigan tomando nuevas disposiciones que tiendan a favorecerla. A continuación enumeramos las bases legales que han servido para funcionamiento e instalación:

1. El Artículo 131 de la Constitución Política de los E.U.M.
2. El Artículo 654 del Título XV del Capítulo II del Código Aduanero de los E.U.M.
3. La Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias.
4. Se constituye el Comité Consultivo de Fomento Industrial para la Zona fronteriza, el 11 de noviembre de 1965.
5. Los acuerdos intersecretariales:
  - a) El 10. de junio de 1966, el Acuerdo número 164

de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

b) El 20 de junio de 1966, el Acuerdo número 4132 de la Secretaría de Industria y Comercio.

6. El Título XIII del Código Aduanero de los E.U.M.

7. Los artículos 321, 322, 325, 333, 350 y 353 en el Título VIII del Código Aduanero de los E.U.M.

8. El Nuevo Reglamento del párrafo 3o. del artículo - 321 del Código Aduanero de los E.U.M. (publicado - el 31 de octubre de 1972)

9. Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y las Zonas y Perímetros Libres.

1. El artículo 131 de la Constitución Política de los E.U.M. a la letra dice: "Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o - que pasen de tránsito por el territorio, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito y Territorios Federales, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo

lo 117". (20)

El ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión, para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de -- las tarifas de importación y exportación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el Comercio Exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

Por lo anterior vemos que el Ejecutivo es quien tiene las atribuciones necesarias para poner en marcha el Programa de Industrialización Fronteriza.

---

(20) Constitución Política de los E.U.M.: Art. 117 fracción VI: Los Estados no pueden, en ningún caso, gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía. "Fracción VII": Los Estados no pueden, en ningún caso, expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que éstas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

2. El artículo 654 del Título XV del capítulo II del Código Aduanero, dice: "Quedan exceptuados del pago de impuestos de importación las mercancías extranjeras que se introduzcan cuando no sean similares a las que se produzcan dentro de los perímetros o zonas de referencia. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público queda facultada para determinar por medio de disposiciones de carácter general y previa opinión de la Secretaría de Industria y Comercio, cuáles son las mercancías que deben quedar gravadas; así como aumentar o disminuir el número de ellas".

3. La Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias. Fué publicada en el Diario Oficial el 4 de enero de 1955 y es el principal instrumento empleado por el Gobierno para estimular la actividad industrial en el país, mediante incentivos como son la concesión de franquicias fiscales a las industrias que estén dentro de la calificación de nuevas o necesarias.

Se pueden calificar como industrias nuevas, aquellas actividades productivas que no se han llevado al cabo en el país hasta el momento en que se presentan las respectivas solicitudes de franquicia, siempre que los artículos producidos no sean substitutos de otros ya elaborados antes en el país.

Por su parte, se pueden calificar como industrias nece

sarias las actividades cuyo volumen de producción no alcance a satisfacer, en una proporción determinada el consumo nacional y siempre que no exista capacidad de producción instalada para cubrir el déficit de la producción.

A su vez, las industrias nuevas y necesarias pueden ser clasificadas como básicas, semibásicas o secundarias, según su importancia para el desarrollo económico del país. Respectivamente a estas industrias les corresponden diez, siete y cinco años de franquicias fiscales.

Las franquicias fiscales comprenden hasta el 100% de extensión de impuestos de importación, sobre ingresos mercantiles -"participación federal"- y sobre el timbre y hasta el 40% en el impuesto al ingreso global de las empresas.

4. El Comité Consultivo de Fomento Industrial. Se creó en noviembre de 1965 como mediador entre las dependencias oficiales y los inversionistas nacionales o extranjeros, y tiene como función principal el estar comunicado con los Gobiernos fronterizos y la iniciativa privada de las ciudades fronterizas, con el objetivo de mantenerse informado del desarrollo del programa y de los beneficios que se otorgan a los inversionistas.

5. Los Acuerdos Intersecretariales. Los lineamientos bajo los cuales operarían las empresas maquiladoras, fueron dados a conocer hasta el mes de junio de 1966 en comunica--

dos que con tal objeto se cruzaron los Ministros de Industria y Comercio y de Hacienda y Crédito Público en los cuales se asientan las siguientes normas:

a). Que las industrias que soliciten establecerse en cualquiera de las ciudades fronterizas deberán considerarse, por este hecho y para los efectos de su operación, dentro del recinto fiscal.

b). Que el 100% de las importaciones que hagan de materias primas para ser transformadas, deberán salir fuera de territorio nacional.

c). Que deberán ejercerse todos los controles que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público juzgue necesarios para la importación, transformación y salida de las materias primas objeto de su operación.

d). Lo anterior tiene por objeto la identificación tanto de las materias primas que se utilicen como de los artículos terminados que se produzcan. Cuando una industria vaya a elaborar algún artículo que sea de difícil identificación, la Secretaría decidirá si es de otorgarse o no la autorización correspondiente para su establecimiento.

e). La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en cada caso y de acuerdo con la solicitud y datos que proporcionen los solicitantes, hará los estudios correspondientes y señalará las bases sobre las que deba regirse la importa-

ción, control, transformación y salida de las materias primas y artículos que se elaboren.

Como se puede apreciar, los puntos a, c, d y e fueron medidas establecidas por el Gobierno Federal para vigilar la correcta operación de las empresas, en tanto que el punto b, al disponer que deberá ser exportada toda la producción de las mismas que fuere elaborada con materias primas importadas, elimina la posibilidad de que se ejerza una competencia desventajosa en contra del industrial mexicano cuyos productos están destinados al consumo interno. Tal posibilidad quedaba abierta en virtud de que las exenciones arancelarias concedidas a la importación y exportación de los materiales y los artículos elaborados son privativas de las empresas maquiladoras.

6. El Título XIII del Código Aduanero. Que reglamenta el almacenamiento de los efectos que se encuentren bajo el dominio aduanero en los recintos fiscales o en el de las personas físicas que tengan concesión para ello.

7. Los artículos 321, 322, 325, 333, 350 y 353 en su Título VIII del Código Aduanero de los E.U.M. reglamentan la autorización de las importaciones temporales, los controles para la identificación en el retorno de las partes ensambladas en el país; la garantía que deba señalarse en cada caso que se introduzcan mercancías al territorio nacio--

nal.

8. El Nuevo Reglamento del párrafo tercero del artículo 321 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos- para la Industria Maquiladora.

Este Reglamento fué publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de octubre de 1972 y derogó el Reglamento del párrafo tercero del artículo 321 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el Diario Oficial de la Federación del 17 de marzo de 1971 (que en sus artículos primero y segundo amplió el régimen de maquiladoras a los litorales).

Por considerar de vital importancia transcribimos a continuación el texto íntegro de este Reglamento:

LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que a este Ejecutivo de mi cargo concede la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y

#### C o n s i d e r a n d o

Que es necesario crear anualmente un volumen importante de nuevos empleos y que las plantas maquiladoras pueden coadyuvar para generarlos;

Que como medida de fomento industrial, conviene ampliar a todo el país el régimen de maquiladoras que opera en la -

zona fronteriza norte y en los litorales, y

Que las empresas industriales con este régimen constituirán fuentes de ingreso importantes, posibilitando la capacitación y adiestramiento industrial de la mano de obra - y el fortalecimiento del mercado interno en beneficio de to das las actividades económicas del país, he tenido a bien - expedir el siguiente

REGLAMENTO DEL PARRAFO TERCERO DEL ARTICULO 321 DEL  
CODIGO ADUANERO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PA-  
RA LA INDUSTRIA MAQUILADORA.

ARTICULO PRIMERO. Para los fines del presente Regla-  
mento, se entiende por operación de maquila para exporta-  
ción, la realizada por empresas que se encuentren en alguno  
de los siguientes casos:

I. Que con maquinaria importada temporalmente, cual-  
quiera que sea su costo directo de fabricación nacional, ex-  
porte la totalidad de sus productos, o,

II. Que con la planta industrial ya instalada para abas-  
tecer el mercado interno, se dedique parcial o totalmente a  
la exportación y el costo directo de fabricación nacional -  
del producto a exportar no llegue al 40%.

ARTICULO SEGUNDO. Quienes deseen efectuar operaciones  
de maquila para la exportación podrán de acuerdo con este -  
Reglamento, importar temporalmente artículos para su ensam-

ble, acabado y, en general, realizar labores de maquila respecto de los mismos, que deberán retornar al extranjero. - Previamente obtendrán la autorización del programa de maquila por la Secretaría de Industria y Comercio y de las importaciones correspondientes por la de Hacienda y Crédito Público, con opinión de aquélla.

ARTICULO TERCERO. Las empresas que se acojan al presente Reglamento podrán operar a su amparo en cualquier lugar de la República, salvo en los casos en que la Secretaría de Industria y Comercio considere inconveniente su funcionamiento, tomando en cuenta la concentración industrial y de población, así como la contaminación del ambiente. La salvedad anterior no regirá para la zona tres a que se refiere el Decreto del 19 de julio de 1972, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día siguiente, relativo a los estímulos, ayudas y facilidades que se otorgarán a las empresas industriales referidas en el Decreto del 23 de noviembre de 1971.

ARTICULO CUARTO. Para los efectos de este Reglamento, el grado de incorporación nacional se determinará estableciento el costo de manufactura de las mercancías exportadas, en la siguiente forma:

I. Materias primas y artículos semiterminados o terminados integrantes del producto, así como sus envases, pues-

tos en la fábrica que haya realizado el proceso de manufactura final:

- A) Nacionales.
- B) Importados.

La zona 1 está integrada por: el Distrito Federal y -- los Municipios de Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuauti--- tlán, Ecatepec, Naucalpan de Juárez, Tlanepantla, Tultitlán y Texcoco del Estado de México; los Municipios de Apodaca, - Garza García, General Escobedo, Guadalupe, Monterrey, San - Nicolás de los Garza y Santa Catarina del Estado de Nuevo - León y el Municipio de Guadalajara del Estado de Jalisco.

La zona 2 está integrada por: los Municipios de Tlaquepaque y Zapopan del Estado de Jalisco; los Municipios de -- Lerma y Toluca en el Estado de México; los Municipios de - Cuernavaca y Jiutepec del Estado de Morelos; los Municipios de Cuautlancingo, Puebla y San Pedro Cholula del Estado de Puebla y el Municipio de Querétaro en el Estado de Queréta- ro.

Y la zona 3 se integra por el resto de la República Me xicana.

II. Combustibles y otros materiales auxiliares necesari- os para la fabricación, también puestos en dicha fábrica:

- A) Nacionales
- B) Importados

III. Energía utilizada directamente en la fabricación.

IV. Mano de obra directa, comprendiendo los salarios y las prestaciones estipuladas en los contratos de trabajo, y

V. Depreciación de maquinaria y equipo y la autorización de construcciones e instalaciones, las que en conjunto no excederán del 10% del total de las fracciones anteriores.

El grado de incorporación nacional será la proporción que resulte de dividir la suma de esos conceptos, excluyendo los incisos B) de las fracciones I y II, entre su total.

ARTICULO QUINTO. Las industrias dedicadas a las actividades de maquila deberán quedar inscritas en un registro que llevarán las Secretarías de Industria y Comercio y de Hacienda y Crédito Público. Ambas dependencias, en la esfera de sus atribuciones, vigilarán el cumplimiento de las obligaciones que el presente Reglamento impone a los interesados.

ARTICULO SEXTO. Las empresas autorizadas para operar como maquiladoras deberán iniciar sus importaciones dentro de un plazo de cuatro meses contados a partir de la fecha en que la Dirección General de Aduanas las permita. Este plazo podrá ampliarse cuando se acredite esa necesidad. Las autorizaciones para importar temporalmente se ejercerán dentro de los doce siguientes a la fecha de la primera importación. Vencido dicho plazo, los interesados deberán formu--

lar una nueva solicitud con los datos e informes que les requieran las Secretarías de Industria y Comercio y de Hacienda y Crédito Público.

ARTICULO SEPTIMO. Sólo podrán importarse temporalmente los siguientes productos:

Materias primas, materias auxiliares, partes y piezas-para ensamblar, cortar, acabar y en general, efectos para -realizar labores de maquila.

II. Maquinaria, aparatos, instrumentos y equipo para -llevar al cabo dichas operaciones y los requeridos para el-control de calidad de sus productos.

III. Refacciones para los elementos a que se refiere -la fracción anterior.

IV. Herramientas y equipo accesorio de producción y -de seguridad, y

V. Envases, material de empaque, etiquetas, folletos, manuales de trabajo y planos industriales.

ARTICULO OCTAVO. La Secretaría de Hacienda y Crédito-Público, previa opinión de la de Industria y Comercio, po--drá autorizar la importación temporal de otros objetos necessarios para la iniciación de las operaciones de maquila.

ARTICULO NOVENO. Las Aduanas podrán autorizar interna-ciones transitorias de equipos de laboratorio, medición y -prueba, por un plazo máximo de dos meses.

En caso de que sea necesario que dicho equipo permanezca más tiempo en el país, deberán satisfacerse los requisitos de una importación temporal. También podrán autorizar retornos transitorios exclusivamente de maquinaria, aparatos o refacciones para su compostura o cambio. En este último caso la sustitución deberá ser por otros semejantes.

Igualmente, previa autorización de las Secretarías de Industria y Comercio y de Hacienda y Crédito Público, se permitirá que el retorno de mercancías importadas temporalmente lo realice persona distinta al importador, si aquél asume solidariamente las obligaciones de éste.

ARTICULO DECIMO. Las materias primas, materias auxiliares, partes y componentes importados temporalmente, podrán permanecer en el país por un plazo de seis meses a partir de la fecha de su internación, prorrogables por otros seis meses a petición del interesado.

La maquinaria, aparatos, equipo, instrumentos y refacciones, podrán permanecer en el país en tanto continúe vigente el programa para el que fueron aprobados.

ARTICULO DECIMO PRIMERO. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión de la de Industria y Comercio, queda facultada para autorizar deducciones por concepto de mermas o desperdicios. Se entiende por mermas los efectos que se consumen en el desarrollo de proceso de ma--

quila y cuya integración al producto que retorna no puede -  
comprobarse y por desperdicios, los residuos de los efectos  
después del proceso a que son sometidos.

Los desperdicios serán comprobados por la autoridad -  
aduanal correspondiente y deberán retornarse al extranjero-  
o destruirse y las mermas serán deducidas de las cantidades  
importadas, quedando facultada la Secretaría de Hacienda y-  
Crédito Público para verificarlas.

Los envases y material de embarque de las mercancías -  
importadas bajo este régimen, tendrán igual tratamiento que  
los desperdicios, autorizándose a la Secretaría de Hacienda  
y Crédito Público, previa opinión de la de Industria y Co--  
mercio, para señalar bases distintas a las fijadas en este-  
artículo.

ARTICULO DECIMO SEGUNDO. Los interesados garantizarán  
en cualquiera de las formas previstas por el Código Fiscal-  
de la Federación, el pago de los impuestos correspondien---  
tes, a los adicionales que procedan, más el 10% de todos -  
ellos por concepto de multas.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través-  
de la Dirección General de Aduanas, en caso de que se otor-  
que fianza podrá autorizar que éste cubra solo el 40% del -  
crédito fiscal correspondiente, sin perjuicio de que, en su  
caso, la propia Secretaría exija el pago de la totalidad -

del interés fiscal. Tratándose de importaciones temporales de los efectos citados en la Fracción I del Artículo Quinto de este Reglamento, también podrá aceptar que la fianza se otorgue por una sola vez y con vigencia anual, determinando su monto con base en las importaciones efectuadas por la empresa durante el ciclo de maquila del año anterior, o las que estime realizar en el siguiente y que comprenda internación, proceso y retorno.

ARTICULO DECIMO TERCERO. El reconocimiento aduanero de las mercancías que se autoricen a importar o a exportar al amparo de este Reglamento, podrá realizarse:

- I. En el local de la Aduana;
- II. En las garitas de recaudación, de las 8.00 a las 18.00 horas, lapso considerado como tiempo hábil;
- III. En la planta de la empresa, y
- IV. En las secciones aduaneras especializadas que se establezcan para este fin.

ARTICULO DECIMO CUARTO. El reconocimiento aduanero se efectuará en la siguiente forma:

- I. En la importación con el pedimento, Forma DGA-1 y copia de la factura correspondiente. La visación consular podrá cumplimentarse hasta en un plazo máximo de 72 horas posteriores a la importación;

- II. En la exportación con el pedimento, Forma DGA-2;

III. La clasificación arancelaria de cada mercancía comprendida en el programa de fabricación aprobado, se hará una sola vez, sin perjuicio de la facultad que tiene la autoridad aduanera para ordenar verificaciones cuando lo estime conveniente.

Terminado el reconocimiento y constituida la garantía, la mercancía quedará a disposición del interesado, continuando los demás trámites posteriormente.

ARTICULO DECIMO QUINTO. Previa autorización de las Secretarías de Industria y Comercio y de Hacienda y Crédito Público, se podrá permitir la importación definitiva de bienes producidos por las maquiladoras que operen al amparo de este Reglamento, siempre y cuando sustituyan importaciones, se paguen los impuestos correspondientes a los insumos extranjeros y se cumplan los requisitos especiales a que se encuentren sujetos.

Esta autorización se sujetará a cuotas, tendrá vigencia limitada y quedará sin efecto cuando la primera de las dependencias mencionadas apruebe la fabricación nacional del producto a empresas que cumplan los requisitos del programa de fabricación.

ARTICULO DECIMO SEXTO. Las importaciones subsecuentes, que requieran las empresas maquiladoras ya autorizadas, se concederán por los representantes de las Secretarías

rías de Industria y Comercio y de Hacienda y Crédito Público ante los Comités de Promoción Económica en donde éstos operen, los que enviarán copia de las autorizaciones a la Dirección General de Industrias de la Secretaría de Industria y Comercio, a la Dirección General de Estudios Hacendarios y Asuntos Internacionales y a la Dirección General de Aduanas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En donde no existen Comités, se concederán por la Dirección General de Aduanas, la cual remitirá copias de las autorizaciones a las citadas Direcciones Generales de Industria y de Estudios Hacendarios y Asuntos Internacionales.

Estas autorizaciones podrán ser revocadas cuando no se ajusten al programa previamente aprobado por las mencionadas Secretarías.

Se entiende por importación subsecuente del mismo programa la de materiales, partes, componentes, maquinaria, equipo, instrumentos y aparatos para la fabricación del mismo artículo y sus variaciones, del comprendido en el programa autorizado por las Secretarías de Industria y Comercio y de Hacienda y Crédito Público. Cualquier nuevo producto requerirá la aprobación del programa correspondiente.

ARTICULO DECIMO SEPTIMO. Para la presentación de solicitudes e informes, las empresas maquiladoras deberán utilizar las Formas EFI4, EFI5, EFI6, EFI7, EFI8, DGA-1 y -

DGA-2, las cuales son de libre reproducción.

ARTICULO DECIMO OCTAVO. Las empresas están obligadas a proporcionar la información que les requieran las Dependencias señaladas en este Reglamento y a dar las facilidades necesarias para el buen desempeño de las inspecciones que ellas mismas ordenen.

ARTICULO DECIMO NOVENO. El incumplimiento de cualquiera de las obligaciones establecidas en este Reglamento o las de carácter fiscal, implicará la cancelación de la inscripción del infractor y el vencimiento anticipado de los plazos que se le hubieren otorgado sin perjuicio de las sanciones que procedan conforme a las demás leyes aplicables.

#### TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO. El presente Reglamento entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTICULO SEGUNDO. Se deroga el Reglamento del párrafo tercero del Artículo 321 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 17 de marzo de 1971.

ARTICULO TERCERO. Las empresas maquiladoras que operan al amparo del régimen de zonas y perímetros libres, deberán solicitar el registro a que se refiere el Artículo Se

gundo de este Reglamento, dentro de los tres meses siguientes a la iniciación de su vigencia.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en México, Distrito Federal, a los treinta días del mes de octubre del año de mil novecientos setenta y dos.- Luis Echeverría Alvarez.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público. Hugo B. Margain.- Rúbrica.- El Subsecretario de Industria, Encargado del Despacho, José Campillo Sáinz.- Rúbrica.

Sin duda los aspectos más importantes del nuevo Reglamento son:

La ampliación del campo de acción de las industrias maquiladoras a toda la República.

Autorización para importar definitivamente bienes producidos por estas industrias siempre y cuando sustituyan importaciones, se paguen los impuestos correspondientes a los insumos extranjeros y se cumplan los requisitos especiales a que se encuentran sujetos.

Otras disposiciones del nuevo Reglamento que facilitarán el desarrollo de las maquiladoras es que la maquinaria, aparatos, equipo, instrumentos y refacciones, podrán permanecer en el país en tanto continúe vigente el programa para el que fueron aprobados, pues anteriormente el plazo máximo de estancia eran dos años. También es factible que las im-

portaciones subsecuentes que requieran las empresas maquiladoras sean concedidas por los representantes de la SIC y - SHCP ante los Comités de Promoción Económica.

El Reglamento aclara y orienta al inversionista al definir oficialmente que se entiende por "operación de maquila" y por "grado de incorporación nacional" dentro del costo total de manufactura.

Permite asimismo, un mejor control de las actividades maquiladoras al establecerse:

"En el Artículo Quinto que el cumplimiento del Reglamento será vigilado ahora tanto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como por la Secretaría de Industria y Comercio.

En el Artículo Décimo Octavo, las empresas están obligadas a proporcionar la información que les requerirán las dependencias oficiales.

En el Artículo Tercero Transitorio se les da un plazo de tres meses a las empresas maquiladoras que operan bajo el régimen de zonas y perímetros libres, para que se registren de acuerdo al artículo del nuevo Reglamento."

9. Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y las Zonas y Perímetros Libres. Se creó por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de mayo de 1972, teniendo como -

función la resolución de los problemas, de la Zona Fronteriza Norte y las Zonas y Perímetros Libres del país.

Dicha Comisión está integrada por representantes de las Secretarías de Industria y Comercio, de Hacienda y Crédito Público y de Agricultura y Ganadería que a la vez forman la Presidencia de la Comisión y las Secretarías de las mismas se integran por los Directores Generales de Comercio, Estudios Hacendarios y de Estudios Internacionales respectivamente, todos con duración de un año en su encargo.

Otras de sus funciones son investigar, estudiar y formular programas para la integración económica de la zona fronteriza norte con el resto del país y el estudio de los asuntos relativos a las zonas y perímetros libres.

También se le otorgan facultades para constituir Comités Regionales de la Promoción Económica, que dependen de ella y funcionan como organismos auxiliares y consultivos de la misma.

Antes de la creación de esta Comisión, existieron dos Comités, uno en el Estado de Baja California con sede en Mexicali, denominado "Comité para el Desarrollo Económico de la Península de Baja California" y otro en Ciudad Juárez, Chihuahua, denominado "Comité de Desarrollo Económico de Ciudad Juárez, Chihuahua" mas ahora se les cambió su denominación y son organismos asesores y consultivos de la Comi--

sión Intersecretarial, nos referimos a los Comités de Promoción Económica. Estos Comités representan la reunión tanto del sector público como del sector privado, así como ejemplos la representación del sector público es por parte del Gobierno del Estado, la Secretaría de Agricultura y Ganadería, la Delegación del Turismo, la Secretaría de Industria y Comercio y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, - estas dos últimas de importancia fundamental en los programas de los comités; y por parte del sector privado la representación está a cargo de la Cámara Nacional de Comercio, - la Cámara de Comercio en Pequeño y la Cámara de Industria y Transformación.

Desde el punto de vista estrictamente legal el Reglamento por el cual se constituyen los Comités de Promoción Económica, publicado en el Diario Oficial de 26 de junio de 1973, expedido por la Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Faja Fronteriza Norte y las Zonas y Perímetros Libres es inconstitucional, como claramente se desprende de su lectura cuando dice: "Reglamento mediante el cual se constituyen los Comités de Promoción Económica - con el carácter de Organismos Auxiliares de la Comisión Intersecretarial para el Fomento de la Franja Fronteriza Norte y en Zonas y Perímetros Libres del País".

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: -

Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y las Zonas y Perímetros Libres del País, con fundamento en el Artículo Quinto del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 11 de mayo de 1972 expide el siguiente Reglamento para la constitución y funcionamiento de los Comités de Promoción Económica.

El Artículo Quinto del mencionado Decreto dice:

"La Comisión Intersecretarial acordará y determinará los organismos federales y estatales, y los organismos industriales, comerciales y agropecuarios que formarán los comités regionales, invitándolos para que designen a un representante para cada uno, para que los integren. El funcionamiento de los citados comités se regirá por las normas y disposiciones que expida la Comisión".

Consideramos pues, que este Reglamento que se fundamenta en el Artículo Quinto del Decreto publicado en el Diario Oficial del 11 de mayo de 1972 es inconstitucional debido a que viola los artículos 89 fracción I y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya que ellos regulan específicamente la "facultad reglamentaria" exclusiva del Presidente de la República.

10. Tesis de la Suprema Corte de Justicia. Lo expuesto anteriormente por nosotros, en cuanto que la "Facultad Reglamentaria" es exclusiva del Presidente de la República, viene a ser corroborada por las siguientes tesis emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a continuación transcribiremos:

TESIS Número 224. Si el Ejecutivo dicta una disposición de carácter legislativo en uso de la facultad que la Constitución le otorga para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, y por medio de ella crea una obligación de naturaleza general, pero dicha disposición no tiene un carácter autónomo, ya que su finalidad es la de evitar situaciones que condena un precepto constitucional, es decir, es una disposición que tiende a la exacta observancia de una ley, expedida por el Poder Legislativo esto obliga a considerar tal disposición desde un punto de vista legal y doctrinal, como un acto reglamentario sin que para ello sea óbice el que exista un reglamento sobre la misma materia, porque no hay imposibilidad legal de que de una misma ley se expidan varios reglamentos simultáneos o sucesivos; pero conforme a nuestro Régimen Constitucional, sólo tiene facultades para legislar el Poder Legislativo y excepcionalmente el Ejecutivo en el caso de la facultad reglamentaria, que únicamente puede ser ejercitada

por el titular de este Poder, sin que en la Constitución - exista una disposición que lo autorice para delegar en algu- na otra persona o entidad, la referida facultad, pues ni el Poder Legislativo puede autorizar tal delegación; por tanto sostener que la Ley de Secretarías de Estado encarga a la - de Economía la materia de monopolizar, y que esa ley, funda- da en el artículo 90 de la Constitución debe entenderse en- el sentido de que dicha Secretaría goza de cierta libertad- y autonomía en esta materia es desconocer la finalidad de - aquella, que no es otra que la de fijar la competencia gené- rica de cada Secretaría, pero sin que por ello puedan ac--- tuar en cada materia sin ley especial, ni mucho menos que - la repetida Ley subvierta los principios constitucionales - dando a las Secretarías de Estado facultades que conforme a la Constitución sólo corresponden al titular del Poder Eje- cutivo, es decir, que conforme a los artículos 92, 93 y 108 de la Constitución, los Secretarios de Estado tienen facul- tades ejecutivas y gozan de cierta autonomía en las mate--- rias de su ramo y de una gran libertad de acción, con ampli- tud de criterio para resolver cada caso concreto, sin some- terlo al juicio y voluntad del Presidente de la República, - es destruir la unidad del Poder; es olvidar que dentro del- régimen constitucional el Presidente de la República es el- único titular del Ejecutivo que tiene el uso y el ejercicio

de las facultades ejecutivas; es finalmente desconocer el alcance que el referido tiene, de acuerdo con el Artículo 92 Constitucional, el cual, de la misma manera que los demás textos relativos no dan a los Secretarios de Estado, mayores facultades ejecutivas no distintas siquiera, de las que al Presidente de la República corresponden".

Quinta Epoca

Tomo LXXIV Pag. 5093 Llaca Ramón

- " LXXIX " 7482 Rodríguez Eduardo
- " LXXV " 3219 Villaseca Bautista
- " LXXV " 9379 González Salinas Félix
- " LXXV " 9379 Fernández Teodoro

Tesis número 17 Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Reglamentos Federales. Competencia de la Segunda Sala. Para surtirse la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tocante a la constitucionalidad de los Reglamentos Federales, deben darse dos supuestos: primero, el formal, o sea que se expidan por el Presidente de la República con fundamento en el Artículo 89 Fracción I de la Constitución Política; y el segundo, el elemento material consistente en que contenga normas generales y abstractas, ahora bien, es necesario precisar previamente que no todos los Decretos que expide el Presidente de la República con apoyo en la Fracción I del Artículo 89 de-

la Constitución Política Mexicana, constituyen reglamentos federales de los previstos en la Carta Magna y en las Leyes de Amparo y Orgánica del Poder Judicial como condicionantes a la competencia para conocer de la revisión por parte de la Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En efecto, el Artículo 89, Fracción I de la Constitución confiere al Ejecutivo tres facultades: a) La de promulgar leyes que expida el Congreso de la Unión; b) la de ejecutar dichas leyes; y c) la de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea facultad reglamentaria. Esta última facultad es la que determina que el Ejecutivo pueda expedir disposiciones generales, y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y completando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión. El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la ley, aunque solo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan la ley del reglamento en sentido estricto; este último emana del Ejecutivo a quien le incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley, pero aún en lo que parece común a los dos ordenamien-

tos que es su carácter general y abstracto, sepáranse por la finalidad que en el área del reglamento determina en modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para ejercer una facultad que está en el acervo constitucional del Ejecutivo: aplicar la ley a los casos concretos.

Amparo en revisión 4997/71 Humberto Martínez y Otros.-  
23 de marzo de 1972. 5 votos. Ponente Carlos del Río Rodríguez. (21)

---

(21) Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Segunda Parte.-Primera, Segunda, Tercera y Cuarta Salas. México, 1972 Segunda Sala. Tesis 17

## SEGUNDA PARTE

"LAS INDUSTRIAS DE CIUDAD JUAREZ Y SU INICIO EN  
LAS MAQUILADORAS"

## SUMARIO:

- III. Estudios socio-económicos.- A. La Población.-  
B. El Problema de la desocupación.- C. Caracterís-  
ticas económicas.- D. Características Sociales y -  
Culturales.- E. Nivel General de Vida.- F. Ingreso  
y su Concentración.- G. El Sector Industrial.

## SEGUNDA PARTE

LA INDUSTRIA DE CIUDAD JUAREZ Y SU  
INICIO EN LAS MAQUILADORAS.

## III. ESTUDIOS SOCIO-ECONOMICOS.

## A). La Población.

El municipio de Ciudad Juárez tiene una importante concentración de población y ocupa el sexto lugar dentro de los centros con mayor densidad humana. En 1950 contaba con 131,308 habitantes, en 1960 con 276,955 y en 1970 registró 436,054; lo que significa un aumento del 57.4% en la última década y equivale a una tasa media de incremento anual de 4.6%. De seguir creciendo a esta tasa, en 1980 Ciudad Juárez contará con 684,000 habitantes aproximadamente.

Esta elevada tasa de crecimiento (la global para la República fué del 3.3% en los años de 1950-60) viene a acentuar los problemas estructurales de la economía de Ciudad Juárez.

Los datos anteriores difieren de la investigación realizada por la Cámara de Comercio de Ciudad Juárez, ya que ésta arrojó como población actual alrededor de 611,000 habitantes, lo que hubiera representado una tasa media de incremento anual de 8.3% durante el período 1960-70.

**Población Urbana.** El sector urbano tiene una elevada participación en la población total de Ciudad Juárez. En 1950 representó el 93.5%, en 1960 el 98% y del 97% en 1970.

Dentro de los principales municipios fronterizos con los Estados Unidos, ocupa el primer lugar en ese aspecto.

Esta situación eleva considerablemente las demandas por los servicios urbanos requeridos por la población presionando fuertemente sobre la disponibilidad de los mismos.

En cuanto a la densidad, se puede afirmar que el elevado grado de crecimiento demográfico se ve reflejado en el índice de habitantes por kilómetro cuadrado. En 1950 era de 27.0%, en 1960 de 57.1%, y pasó a 89.8% en 1970. Estas cifras indican que en Ciudad Juárez la densidad es casi tres veces que la global para el país.

**Distribución por sexos.** La relativa baja proporción de hombres en Ciudad Juárez, se ha visto paulatinamente mejorada. El porcentaje de hombres dentro del total, en 1950 era de 47.9% subiendo a 48.5% en 1960 y a 49.5% en 1970. Estos porcentajes para la República fueron 49.8% y 49.4% respectivamente.

Visto desde otro punto de vista, el número de mujeres en Ciudad Juárez, que en 1950 era un 8.8% mayor que el de los hombres, disminuyó al 6.6% en 1960 y al 2.5% en 1970.

**Distribución por edades.** Según el censo de 1970, la -

población menor de 15 años representaba el 44.0% del total en Ciudad Juárez; el 52.94% estaba constituido por personas entre los 15 y los 64 años o más.

El elevado porcentaje de la población inferior a 15 años indica la presión que se ejercerá por el lado de la oferta de trabajo lo cual acentuará aún más la necesidad de crear fuentes de trabajo para emplear a esta corriente que se incorporará a la población económicamente activa.

Los datos disponibles permiten apreciar que el número de hombres es superior al de las mujeres sólo en los grupos de edad que van hasta los 9 años; de ahí en adelante las mujeres tienen la supremacía.

Procedencia de la población. Ciudad Juárez ha venido experimentando una consolidación social que se pone de relieve al pasar de una etapa de atracción de solteros (década 1940-49), a una inmigración de familias.

De acuerdo con los datos del censo de 1950, Ciudad Juárez registraba una población integrada en un 60% por nativos de la propia entidad, un 34% por personas provenientes de otras ciudades del país y un 6% por personas nacidas en el extranjero. En 1960 esos porcentajes eran de 57.6%, 38% y 4.4% respectivamente.

Procedencia de la población. Ciudad Juárez ha venido experimentando una consolidación social que se pone de re--

lieve al pasar de una etapa de atracción de solteros (década 1940-49), a una de inmigración de familias.

De acuerdo con los datos del censo de 1950, Ciudad Juárez registraba una población integrada en un 60% por nativos de la propia entidad, un 34% por personas provenientes de otras ciudades del país y un 6% por personas nacidas en el extranjero. En 1960 esos porcentajes eran 57.6%, 38% y 4.4% respectivamente.

Las entidades que mayormente contribuyen con la población que se ha desplazado a Ciudad Juárez, son Durango, Zacatecas, Coahuila, Jalisco y Guanajuato.

La corriente de inmigrantes ha sido, aparentemente, constante y considerable, y es atraída por el afán de alcanzar una mejoría en sus condiciones de vida, a través, principalmente de la posibilidad de prestar servicios como trabajadores agrícolas en los Estados Unidos.

Estos flujos migratorios trabajan permanentemente en Ciudad Juárez o en territorio americano. En los últimos años, y no obstante el receso en la actividad económica del municipio, la población atraída de otros Estados no ha disminuído con respecto a las tendencias mostradas en el pasado.

Grado de Alfabetización. Dentro de la población de 6-años o más, el porcentaje de alfabetos disminuyó del 69.8%

en 1950 al 66.2% en 1960. Esto ocasionó que, aunque el total de personas que saben leer y escribir pasará de 91,515 a 183,121, el número de analfabetos aumentó en un 8%, incrementándose de 17,115 a 36,989 en el período 1950-60.

El total de alumnos registrados en las escuelas Preparatorias, Secundarias, Primarias y Jardines de Niños en el calendario de 1970 es de 92,370. El número de escuelas funcionando actualmente es de 190. Según la distribución por edades mostrada en el censo de 1970, el 26.82% de la población está entre los 5 y los 14 años. Si suponemos que ese porcentaje se mantenga en el futuro y consideramos que la población de Ciudad Juárez, alcanzará los 684,000 habitantes en 1980, entonces se puede concluir que el total de personas que demandarán educación escolar en tal año será de alrededor de 184,000 personas.

Esto indica la necesidad de planear con suficiente anticipación las facilidades educativas que permitan satisfacer una demanda futura de más del doble de la actual, lo que significa tener que proveer de edificios, maestros, etc. También significa tener que proporcionar las escuelas para la enseñanza de oficios técnicos, conforme a las exigencias que impone el desarrollo.

Población Economicamente Activa. Acorde con la tendencia general del país, la población económicamente activa de

Ciudad Juárez redujo su importancia dentro del total de la población total: en 1950 representó el 32.5% disminuyendo - al 31% en 1960.

Sin embargo en cantidades absolutas la población económicamente activa de Ciudad Juárez se duplicó al pasar de - 41,997 en 1950 a 85,989 en 1960. Se estima que actualmente la fuerza de trabajo es de aproximadamente 150,000 personas.

Si Ciudad Juárez sigue creciendo a la misma tasa del - 4.6% registrada en la década pasada, el monto probable de - población económicamente activa para 1980 será de alrededor de 230,000; lo cual indica que deberán tomarse medidas ur-- gentes para crear fuentes de trabajo que como mínimo ocupen a 85,000 personas más.

Es importante mencionar que una gran cantidad de resi-- dentes en Ciudad Juárez prestan sus servicios en El Paso, - Texas, como trabajadores agrícolas e industriales y como em-- pleados en los establecimientos comerciales y principalmen-- te en el servicio doméstico.

Según datos proporcionados por el Servicio de Inmigra-- ción y Naturalización de los Estados Unidos el conteo de - las personas ("tarjeta verde") que trabajaron en noviembre-- diciembre de 1967 en El Paso, Texas, fueron 11,760 y en - - 1969 ascendió a 13,140. Además se estima en círculos no - oficiales, que cerca de 15,000 gentes pasan la frontera con

tarjeta de visita y no tienen la autorización para trabajar. Este grupo se emplea preferentemente en el servicio doméstico y generalmente permanecen en las casas en donde trabajan, regresando a Ciudad Juárez los fines de semana. En un estudio realizado por el PRONAF (Programa Nacional Fronterizo) en 1960, se estimó que una sexta parte de la fuerza de trabajo laboraba en El Paso, Texas.

Distribución por actividades. Los servicios absorvieron el 27.1% de la población económicamente activa en 1970. Le siguió en importancia, las actividades correspondientes al sector industrial (extractivo, de transformación, construcción y electricidad y gas) con el 28.6%, el sector primario con el 19.2%, el comercio con el 17.6%, etc. (esta fuerza de trabajo comprende tanto a los obreros que laboran en territorio nacional como los que residen en Ciudad Juárez y prestan sus servicios en El Paso, Texas.

Esta distribución es substancialmente diferente a la encontrada para el resto del país, ya que mientras en Ciudad Juárez el sector primario ocupó el 19.2% de la población económicamente activa, en el total de la República empleó el 54.1%. Igualmente se puede decir lo mismo de las actividades terciarias: en tanto que en Ciudad Juárez éstas ocuparon el 52.2% de la población económicamente activa, en el país sólo fué de 26.9%.

B). El Problema de la Desocupación.

El problema de la desocupación y la sub-ocupación es grave durante todo el año. A pesar de que no existe uniformidad de criterio sobre el monto de la población en estas circunstancias, organismos especializados como son los Departamentos Económicos de las principales instituciones bancarias que siguen de cerca los diversos indicadores económicos de la región, muestran unas estimaciones muy similares en este aspecto; en los problemas de Ciudad Juárez estiman que actualmente existen más de 50,000 personas que no tienen ocupación fija y 80,000 que tienen ocupaciones ocasionales, o bien fuera de la ley.

La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos realizó una investigación en Ciudad Juárez durante el mes de marzo de 1969, para conocer en qué condiciones se encontraba la fuerza de trabajo en el norte de la República. Como resultado principal, se obtuvo que el número de desocupados en el municipio fluctúa entre 30,000 y 40,000 personas, de las que se considera que aproximadamente unas 2,000 buscan trabajo por primera vez.

Se afirma que a partir de 1950, se ha agudizado el problema de la desocupación en el municipio, por el explosivo crecimiento demográfico de Ciudad Juárez y por la gran cantidad de población inmigrante de otros Estados. Se conside

ra que de 1965 a 1968 se han establecido en el municipio - más de 40,000 personas que provienen principalmente de Durango, Zacatecas y Coahuila. Una gran proporción de estas gentes son peones agrícolas que no tienen especialización o calificación en algún trabajo determinado.

Las áreas en las cuáles viven el mayor número de desocupados en Ciudad Juárez, son las zonas periféricas situadas al poniente y al suroeste de la ciudad, las que abarcan 17 colonias y donde los servicios públicos son muy deficientes.

En resumen, se puede decir que uno de los principales problemas, junto con la marcada insuficiencia de fuentes de trabajo que se ve agravada por el constante aumento de la población es la falta de mano de obra especializada.

#### C). Características económicas.

Los resultados de estudios de muestreo realizado indicaron que los ingresos que percibieron en su último trabajo, las personas desocupadas y sub-ocupadas se manifestaron como sigue: el 50.7% recibió \$250.00 mensuales o menos; mientras que sólo el 3.7% recibió más de \$300.00 semanales.

Los grupos de ingresos hasta de \$200.00 semanales, denotan por una parte, que estas personas no trabajaron la jornada o semana completa, y por otra revelan incumplimien-

to en el pago de los salarios mínimos.

Por lo que se refiere al oficio o especialidad que di-  
jeron tener las personas desocupadas o sub-ocupadas predomi-  
nan los trabajadores agrícolas 21.8% y los albañiles 20.1%.

La alta proporción de estos dos grupos obedece a la -  
sensible baja en la actividad agrícola en el Valle de Juá--  
rez; en el caso de los primeros, mientras que para los segun-  
dos, se debe a la terminación de las grandes obras de cons-  
trucción, tales como los puentes internacionales y las di--  
versas instalaciones del PRONAF.

De todas estas personas desocupadas, sólo pueden consi-  
derarse como trabajadores calificados, susceptibles de in-  
corporarse a la industria de transformación, una cifra que-  
no llega al 10%.

#### D). Características Sociales y Culturales.

El 85.4% de las personas desocupadas y sub-ocupa-  
das corresponden al sexo masculino, y los grupos de edad -  
que predominan son los comprendidos entre los 16 y 20 años-  
y los que tienen entre 20 y 25 años, que representan en ese  
orden, el 21.4% y el 16.8% del total de los casos estudia--  
dos; sigue por su importancia los grupos de más de 25 y - -  
hasta 30 años de edad, y el de más de 35 y hasta 40.

El 56.8% de los desocupados y sub-ocupados son casados  
y el 39.2% solteros correspondiendo el resto a viudos, di-

vorciados y a los unidos libremente.

Se constató que el 14.8% del grupo que se examina es originario de Ciudad Juárez; el 33.6 proviene del resto del Estado de Chihuahua; el 19.7% de Durango; el 11.1% de Zacatecas, el 19.8% de Coahuila, etc.

Del total de personas nacidas en otros Estados, el 24.2% tiene hasta 5 años de residir en Ciudad Juárez, destacando entre éstas las que tienen hasta un año de permanencia y que representan hasta el 8.8%. El 17.5% tienen de residir en la localidad más de 5 y hasta 10 años; el 14% más de 10 y hasta 15 años; el 14.3% más de 15 y hasta 20 años.- Estos datos ponen en evidencia que el 56.9% de las personas tienen más de 5 años de residir en la localidad, lo cual de nota que los desocupados y sub-ocupados tienen ya un fuerte arraigo en la citada ciudad fronteriza.

#### E). Nivel General de Vida.

En realidad, no existe un solo indicador que determine definitivamente los niveles de vida existentes en una determinada área económica. Normalmente se hace referencia al índice de ingreso per-cápita, pero es de todos conocido las serias limitaciones que tiene como medida para efectuar comparaciones.

Por eso, más que de hablar de un solo barómetro para medir el nivel de vida, se tratará a continuación de diver-

Los indicadores que reflejan la situación imperante en Ciudad Juárez.

Aspectos alimenticios y de vestido. Los datos del censo de 1970, indicaron que el 10.6% de la población del Municipio de Ciudad Juárez no consumía pan de trigo; el 13.6% no incluía ordinariamente carne, huevo, leche o pescado en su dieta alimenticia, además, el 2.4% andaba descalzo.

Cuando se comparan estos datos con los relativos a las demás localidades fronterizas, se aprecia una desventaja relativa de Ciudad Juárez.

Como conclusión se puede afirmar que no solo en términos absolutos Ciudad Juárez tiene indicadores poco halagadores, sino también cuando se compara con otras localidades similares se evidenció una situación más desventajosa.

#### F). Ingreso y su Concentración.

El ingreso anual per-cápita para Ciudad Juárez se calculó en \$7,352.00 en el año de 1960. Esta cifra fue un 125% mayor que el promedio nacional (\$3,500.00). Sin embargo, al comparar este ingreso por habitante, con el correspondiente al promedio de la región económica norte (de \$7,885.00 en 1960), se observa que Ciudad Juárez queda por abajo del mismo. Por ciudades es superado por Tijuana (\$12,271.00), Mexicali (\$8,360.00), Nogales (\$8,890.00), Reynosa (\$7,882.00), etc.

Los datos más recientes, relativos a 1960, indican una grave concentración del ingreso. La población que declaró ingresos por trabajo fué de 83,479 o sea más del 30% de la población de la ciudad en 1960.

Según la distribución encontrada, se aprecia que el 54.3% de la población que declaró ingresos por trabajo recibió menos de \$500.00 mensuales como promedio; en tanto que sólo 1.96% percibió \$500.00 o más.

Visto desde otro ángulo, se puede decir que el 54.3% de la población que declaró ingresos por trabajo recibió sólo el 11.84% del total de los ingresos, mientras que dentro de los grupos más elevados, el 5.98% absorbió el 35.13% de los ingresos totales. Estos mismos porcentajes referidos al total del país indican que el 54.3% de la población recibió aproximadamente el 20% de todos los ingresos en tanto que el 5.98% percibió cerca del 22%. (22)

Seguro Social. La población amparada por el Seguro Social en Ciudad Juárez a fines de 1969 era de 79,219 personas, o sea sólo el 18.2% de la población total. Esto muestra que la mayor parte de la población no goza de los beneficios del Instituto Mexicano del Seguro Social.

---

(22) Sabra Manjarrez, Armando. "La Concentración del Ingreso en México: un enfoque sectorial". En Comercio Exterior, México, septiembre de 1967, Tomo XVII, Num. 9, p. 726.

La tasa media de incremento anual desde 1965 para la población amparada por el Seguro Social fué de 6.1%, al pasar de 62,767 a 79,219 personas. Hay que mencionar que los trabajos presentados son insuficientes y además no llegan a las colonias y zonas donde vive el sector mayoritario de la población de reducidos ingresos.

Comparando el porcentaje (23) que la población amparada tiene en el total de la población en Ciudad Juárez, con otras ciudades fronterizas, se aprecia una desventaja relativa más o menos importante. Por ejemplo, mientras que en Ciudad Juárez es de sólo el 18.2% en Nuevo Laredo es de 22.4% (correspondiente a 33,838 personas) en Reynosa es del 19.9% (con una población amparada de 27,312 personas), etc.

G). El Sector Industrial.

Aspectos Generales. El valor total de la producción en Ciudad Juárez pasó de 178.3 millones de pesos en 1960 a 267.2 millones en 1965, registrando un incremento porcentual de aproximadamente 50% en esos 5 años. Por otra parte, el personal ocupado aumentó de 2559 a 4556 personas en el mismo lapso de tiempo.

El número de establecimientos industriales se elevó de 360 a 479 en el período 1960-65, y el monto pagado por sueldos y salarios creció de \$23.2 millones a \$44.7 millones en los mismos años.

---

(23) Datos considerados durante el mes de febrero de 1970.

Como pudo observarse, la actividad industrial se encuentra concentrada en un limitado número de industrias que se orientan principalmente hacia la transformación de productos agropecuarios.

Es interesante señalar y resaltar la notable reducción de la actividad denominada empacadoras y despepitadoras de algodón. Mientras en 1955 constituía la primera actividad con el 27.39% de aportación en la producción bruta total del Municipio, en 1965 declinó a menos del 5%. También se encuentra en esta situación la actividad de la siderurgia, que en 1955 tenía el 16.78% del valor total de la producción bruta; actualmente tiene una escasa importancia dentro del sector industrial de Ciudad Juárez.

## TERCERA PARTE

"SITUACION ACTUAL DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA ENTRE -  
MEXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA".

## SUMARIO:

IV. Principales problemas que se han suscitado en su-  
desarrollo.- A. Situación Sindical.- B. El Proyec-  
to de Ley Hartke-Burke.- C. Modificaciones en la Ley  
del Trabajo Mexicana.- V. Los diferentes planteamien-  
tos para su posible solución.

## TERCERA PARTE

SITUACION ACTUAL DE LA INDUSTRIA MAQUILLADORA  
ENTRE MEXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICAIV. PRINCIPALES PROBLEMAS QUE SE HAN SUSCITADO EN SU  
DESARROLLO.

## A). Situación Sindical.

Uno de los problemas más serios por los que ha -  
atravesado la industria de maquila, fué el provocado por -  
los sindicatos de la Unión Americana, ya que la Federación-  
Sindical Norteamericana más importante, denominada American  
Federation (AFL-CIO), (congrega entre sus miembros a un al-  
to porcentaje del total de obreros en los Estados Unidos, -  
lo que explica la importancia y la fuerza política y social  
que tiene en ese país) hace varios años promovió una inves-  
tigación por parte de la Comisión Arancelaria Norteamerica-  
na, al solicitar que se eliminaran o se modificaran sustan-  
cialmente las fracciones 807.00 y 806.30 del Código Arance-  
lario de Estados Unidos, alegando que ambas concesiones - -  
arancelarias propician el traslado de instalaciones produc-  
tivas de Estados Unidos hacia países extranjeros que pagan  
más bajos salarios que los que prevalecen en ese país, ori-  
ginando con ello la exportación de oportunidades de traba--

jo.

A través de las fracciones 807.00 y 806.30, se establece que los artículos norteamericanos que han sido exportados para ser terminados mediante ensamble en el exterior del país, al volver a entrar al territorio norteamericano paguen derechos de importación sólo sobre el valor agregado por el procesamiento en el exterior, (como habíamos visto, en las disposiciones legales relativas a las maquiladoras).

Como respuesta a las preocupaciones de la Federación Sindical Norteamericana, se iniciaron planes, a principios de 1968, para la formación de un grupo de trabajo que examinara el grado hasta el cual dichas fracciones arancelarias contribuían a la expansión, contracción y relocalización de empleos, fuera y dentro de los Estados Unidos; sin embargo, este grupo de trabajo no publicó un informe oficial.

Posteriormente, el Presidente de los E.U.A. pidió que la Comisión Arancelaria hiciera un análisis de los factores económicos más importantes del comercio amparado por las fracciones 807.00 y 806.30, y el 30 de septiembre de 1969 tuvo la respuesta en un informe que fué publicado con el título "Economic Factors Affecting the Use of Items 807.00 and 806.30 of the Tariff Schedules of the United States", informe que analizaremos enseguida:

Desde luego, debe tenerse en cuenta que sería inútil -

llevar a cabo la supresión de alguna de las dos fracciones y no ambas; ya que, en virtud de su similitud pueden obtenerse exenciones de impuestos similares por cualquiera de las dos.

Si por ejemplo, fuera sólo suprimida la fracción - - - 807.00 una considerable cantidad de importaciones con componentes estadounidenses de metal tendría la posibilidad de ser admitida bajo la fracción 806.30.

Por otra parte, los componentes no fabricados en Estados Unidos, de materiales tales como textiles, vidrio, caucho, plásticos y otros productos no metálicos, que gozan actualmente de las exenciones de la fracción 807.00, podrían ser objeto de las exenciones de la fracción 806.30. Bajo este supuesto continuará nuestro análisis.

Aunque es imposible determinar con exactitud el grado de desplazamiento de las importaciones actuales, por importaciones con menos o ningún componente estadounidense, originado por la abolición de las fracciones 807.00 y 806.30, es seguro que tal desplazamiento se produciría en un corto plazo para muchos artículos que actualmente se importan bajo estas fracciones.

Está demostrado que para las empresas estadounidenses que recurren a estas fracciones, el ahorro de estos impuestos rara vez ha sido el factor decisivo, por tanto, es poco

probable que la abolición de las fracciones frenara el desarrollo de sus operaciones de ensamble, cuya motivación básica es solucionar el problema de la mano de obra y los salarios, ya que esto los coloca en posibilidad de competir con las importaciones en el mercado estadounidense y en general los mercados extranjeros. En estas condiciones estarían dispuestos a seguir maquilando en el exterior, aunque tuvieran que pagar los impuestos completos del artículo ensamblado y no únicamente el valor agregado.

Por otro lado se podría presentar la situación de que los productos seguirían siendo importados por las mismas empresas, pero en muchos casos con menos componentes estadounidenses o sin ellos; o, por empresas que producen artículos similares sin el uso de materiales estadounidenses. En el primer caso, la sustitución se operaría principalmente como resultado de la adquisición en el extranjero de los materiales equivalentes a los estadounidenses, por medio de licencias o por un decremento en la producción estadounidense al abolir las fracciones.

Sobre los efectos que tendría la supresión de las fracciones arancelarias en la balanza comercial de Estados Unidos, el Informe de la Comisión señala:

"Basándonos en cifras de 1969, se estima que la abolición de las fracciones originaría un efecto adverso sobre -

la balanza comercial de Estados Unidos. Por un lado, las exportaciones de materiales estadounidenses para ser usados bajo las fracciones 806.30 y 807.00 se reducirían entre 180 y 200 millones de dólares. Por otro, las importaciones se reducirían muy poco, probablemente en no más de 30 o 50 millones. Por tanto, el efecto neto de la abolición ocasionaría un deterioro de 150 a 200 millones de dólares en la balanza comercial de Estados Unidos". (24)

David A. Tansik y Humberto Tapia S. realizaron varias encuestas que dieron forma a un interesante estudio sobre las maquiladoras. Después de entrevistar a varios directores de maquiladoras sobre los posibles efectos de la supresión de las fracciones arancelarias, concluyen afirmando que:

"Los siguientes comentarios que hicieron las personas interrogadas son indicativos de la posición en general en relación a esa cuestión: La fracción 807.00 ha creado más empleos en Estados Unidos y no menos como generalmente se cree; si la tarifa se modificara para gravar al costo total de la manufactura y ensamblado de los productos importados-

---

(24) "Fragmentos del Informe de la Comisión de Aranceles de Estados Unidos sobre las Industrias Maquiladoras de Exportación". p. 307.

por Estados Unidos se crearán aún más empleos en México, -  
puesto que las compañías realizarán todas sus operaciones -  
ahí; aún cuando se cambiase la fracción 807.00, el programa  
continuará debido a que México sigue dando buena acogida a-  
las industrias fronterizas; un cambio en la fracción 807.00  
sería una medida extremista diseñada para impedir las impor-  
taciones de productos ensamblados en México; la modifica-  
ción de la fracción 807.00 afectaría a las plantas que com-  
piten con el Oriente". (25)

Los autores antes citados consignan en su trabajo las-  
declaraciones de los cónsules de Estados Unidos en México -  
en defensa del programa de maquiladoras. El resumen de las  
declaraciones es el siguiente: ninguna de las empresas ma-  
quiladoras puede ser considerada "escapista", entendiendo -  
por "escapista" a la que hubiere terminado sus operaciones-  
en Estados Unidos para ubicarse en la frontera mexicana; -  
con exclusión de la libre importación de maquinaria, mate-  
ria prima y componentes, ninguna empresa maquiladora goza -  
de incentivos especiales por parte del gobierno mexicano; -  
si bien es cierto que Estados Unidos es el principal merca-  
do para la producción de maquiladoras, es preciso señalar -  
que la cuarta de ésta la elaboran para los mercados interna

---

(25) Tansik, David A, y Tapia S. Humberto. "Los Problemas -  
de las Plantas Gemelas en la Frontera Mexicana" En Co-  
mercio Exterior, México, abril de 1971. Vol. XXI, Num-  
4, p. 332.

cionales; la parte de componentes estadounidenses en los - productos maquilados en México es superior a la de cualquier otra zona de mano de obra barata; los trabajadores mexicanos de las maquiladoras gastan, entre el 50 y el 80% de sus salarios, en los establecimientos comerciales de Estados - Unidos; varias industrias han establecido plantas de comple- mentación en el lado estadounidense creando nuevos empleos para Estados Unidos; varias empresas estadounidenses afirman, que para poder competir con algunos productos importados, precisan del aprovechamiento de la mano de obra barata.

El contenido del informe acalló, momentáneamente, las protestas sindicales. A fines de 1971 y principios de 1972 apareció nuevamente la incertidumbre sobre el futuro de las empresas maquiladoras.

B). El Proyecto de Ley Hartke-Burke.

A principios de 1972, el programa de industrias-maquiladoras fronterizas, se vió nuevamente amenazado por el "Proyecto de Ley sobre Comercio e Inversiones en el Exte- rior, 1972" (The Foreign Trade and Investment Act of 1972), - que ahora es más comunmente conocido como "Proyecto de Ley-Hartke-Burke", ya que contiene las propuestas que hicieron el Senador Vance Hartke, de Indiana y el Diputado James A.-Burke de Massachussets. Este Proyecto de Ley no se conside

raría peligroso, si no fuera por lo altamente proteccionista y por el apoyo que la AFL-CIO le dió desde un principio en el Congreso de los Estados Unidos, sin embargo, este apoyo no fué general.

Entre las disposiciones incluídas en este proyecto, se encuentran las siguientes:

1. Los accionistas estadounidenses de corporaciones en el exterior controladas por capital extranjero deberán incluir toda participación prorratada de los ingresos y utilidades de la corporación extranjera, en su declaración de ingresos brutos a los Estados Unidos. O sea que, a través de esta disposición los accionistas de compañías americanas quedarán sujetos a un impuesto inmediato del ingreso proveniente de las ganancias de sus filiales extranjeras, sin importar el hecho de que dichas ganancias hayan sido o no distribuídas a la compañía matriz o de que las ganancias provengan de terceros países que se encuentren exentos del pago de impuestos norteamericanos.

2. Derogación del crédito sobre impuestos extranjeros que actualmente se permite a corporaciones. Es decir, se derogarían los créditos impositivos que ahora están permitidos a las compañías americanas para el pago de sus impuestos extranjeros, ya sean de la compañía matriz o de sus filiales extranjeras. Estos créditos se refieren a los im-

puestos pagados por las empresas norteamericanas provenientes de las regalías recibidas por el uso de patentes fuera de Estados Unidos.

3. Los servicios prestados a una corporación en el exterior controlada por capital extranjero no estarán excluidos del pago de impuestos a los Estados Unidos.

4. Se prevee el gravamen de cualquier ganancia que provenga de la transferencia, por parte de una compañía norteamericana, de una patente o de un derecho similar a una compañía extranjera.

5. Restricciones cuantitativas a las importaciones para 1972 y años sucesivos. Las importaciones máximas permitidas para 1972 procedentes de cada país, considerando cada categoría de bienes, será el promedio anual de las importaciones durante 1965-1969. Los límites para los años subsiguientes podrán aumentar o disminuir según lo estime (una comisión previamente formada) necesario para mantener la misma proporción de importaciones a la producción doméstica de Estados Unidos como existía en 1965-1969, período base. La Comisión podrá disminuir la cuota si determina que el nivel de importaciones previstas, impiden la producción de algún artículo manufacturado. Dicha cuota será igual para todos los países y si un país no pudiera llenarla, ésta podría ser distribuida entre nuevos o ya existentes proveedo-

res.

Las cuotas no son aplicadas por la Comisión cuando:

Una categoría de bienes está sujeta a un convenio voluntario de gobierno a gobierno.

Ya esté sujeta a cuota por acuerdo o por algún otro control legal.

Un derrumbe de las importaciones pudiera causar a largo plazo una dislocación del mercado de Estados Unidos.

Una industria doméstica hubiera dejado de hacer innovaciones tecnológicas requeridas para mantenerse competitiva.

Modificaciones a la Ley Asistencial de Ajustes. La Comisión sobre Importaciones y Comercio Exterior hará una investigación para determinar si un artículo se está importando en cantidades tales que amenaza con dañar la industria doméstica que está produciendo un artículo similar o directamente competitivo con el artículo importado, a fin de fijar las restricciones cuantitativas necesarias.

6. Facultades presidenciales para prohibir a cualquier persona en los Estados Unidos dedicarse a actividades de transferencia de capital a países extranjeros o a la transferencia de patentes o tecnología, o a entrar en convenios que involucren licencias a concesionarios en el extranjero, "Cuando a juicio del Presidente, el resultado de tales transferencias represente una disminución neta en el

renglón de empleos en los Estados Unidos.

7. El Departamento del Trabajo asumirá la responsabilidad de informar anualmente sobre las condiciones de los trabajadores empleados por el Gobierno de Estados Unidos y por corporaciones norteamericanas fuera de los Estados Unidos.

8. Se derogan las fracciones 806.30 y 807.00 de la Sección 8, parte 8, Subparte B, de la Tarifa Arancelaria de los Estados Unidos.

Como se ve, estas disposiciones harían incosteable el programa de maquila. Este proyecto fué censurado por el Senador M. Mansfield, al declarar que, seguramente sería rechazado por la mayoría del Congreso, ya que:

"Limita la actividad económica y seguramente la iniciativa privada norteamericana no tardaría en protestar contra tal iniciativa, porque los costos de operación son más atractivos en las zonas fronterizas de México y los obreros mexicanos gastan la mayor parte de sus ingresos provenientes de las maquiladoras en el mercado de los Estados Unidos, beneficiando también la economía de nuestra frontera. (26)

En esta ocasión las palabras del Senador Mansfield resultaron proféticas; el proyecto de Ley Hartke-Burke, no fué aprobado, propiciando así, la segunda derrota de los

(26) Periódico El Universal, México, 17 de enero de 1972.

sindicatos estadounidenses.

Lo mismo que si analizamos dichas disposiciones encontraremos que:

Los propugnadores de este proyecto ven en él una forma de proteger la economía y los empleos norteamericanos, pues es claro que la economía se enfrenta a varios problemas derivados del desmesurado incremento en las importaciones durante el último decenio. Para el año de 1970, se importó el 12% de los productos textiles y de ropa que se vendieron en Estados Unidos; el 15% del acero; el 30% del calzado; el 70% de aparatos de radio y el 75% de las máquinas calculadoras.

Este documento altamente proteccionista y aislacionista, exhibe un total desacuerdo con la actual posición de libre comercio que los Estados Unidos pregonan en los diversos foros internacionales. No establece distinción alguna entre los países desarrollados y los que no lo son, viola los compromisos de comercio contraídos con otros países, hace caso omiso de las ventajas de costos comparativos y de las opiniones y gustos del consumidor norteamericano y al caer en una política restrictiva ofensiva, fomenta el aislacionismo, ya no de países, sino de bloques económicos, como el Mercado Común Europeo y otros en Asia.

El proyecto de ley pretende también frenar el desarro-

llo de empresas multinacionales norteamericanas, pues se -  
considerea que a través de ellas se fomenta la exportación -  
de tecnología y dólares norteamericanos. La ley desanima--  
ría a las compañías a invertir en el extranjero, ya que se-  
suprimiría el aplazamiento del impuesto gravando todas las-  
utilidades obtenidas en el exterior. Esto ocasionaría que-  
las empresas no dispusieran de suficiente dinero para rein-  
vertirlo y poder así ampliar sus operaciones en el extranje-  
ro.

Dicha ley perjudicaría a los países que comercian con-  
Estados Unidos y muy especialmente a los países iberoameri-  
canos, a los cuales se les ha otorgado ciertas preferencias  
arancelarias y con tal ley, quedarían todas sus exportacio-  
nes al mismo nivel promedio que tuvieron en el curso de - -  
1965-1969.

C. Modificaciones en la Ley del Trabajo Mexicana. -  
Habiendo entrado en vigor el 10. de marzo de 1970, la nueva  
Ley contiene entre otros aspectos, dos que afectan directa-  
mente a las industrias maquiladoras, a saber:

1) Eliminación del contrato de aprendizaje por cuyo  
medio los trabajadores recibían un salario menor mientras -  
se entrenaban.

2) Obligación de proporcionar casas-habitación a -  
los trabajadores, empleados fuera de zonas densamente pobla

das, o dentro de ellas, cuando la mano de obra sea superior a 100 personas.

Anteriormente los empresarios pagaban un salario menor que el salario mínimo, mientras que los trabajadores recibían un entrenamiento adecuado, con las nuevas medidas, se obliga a éstos a eliminar el contrato de aprendizaje y a pagar el salario correspondiente. Sin embargo, la estipulación que se considera más objetable es la de que bajo ciertas condiciones se proporcionen casas-habitación.

Aunque es indudable que la nueva Ley aumentó el costo de la mano de obra, puede suponerse que la nueva tasa de ésta todavía resulta bastante baja como para que continúe -- siendo un atractivo para las empresas que busquen las ventajas del ahorro en su producción. Lo anterior podemos desprenderlo del estudio llevado a cabo por David A. Tansik y Humberto Tapia S. después de entrevistar a varios directores de maquiladoras sobre los posibles efectos de los cambios en la legislación laboral mexicana, concluyen afirmando que:

"En general, los directores no percibieron cambios en la Ley que fuesen en detrimento de la operación de sus plantas. La estipulación que se considera más objetable en la nueva Ley es el requisito de que bajo ciertas condiciones se proporcionen casas-habitación a los obreros. Aunque es-

indudable que la nueva Ley aumentará el costo de la mano de obra, este factor por sí no fué motivo general de quejas, - puesto que los bajos salarios se habían considerado como incentivo para establecerse en Nogales, Sonora y dado que no hay oposición generalizada al aumento de salarios, se puede suponer que la nueva tasa de éstos todavía resulta bastante baja para continuar disfrutando de las ventajas del ahorro en el costo que se tenían anteriormente". (27)

Además de los problemas citados anteriormente, una serie de graves problemas sociales se han presentado en las - ciudades fronterizas con los Estados Unidos, dificultades - que tienen su origen en factores correspondientes a varios-órdenes: "como consecuencia del rápido y sostenido proceso de industrialización favorecido por la política gubernamental mexicana, y traducido en la creación de fuentes de em--pleos brindadas por las empresas maquiladoras, como resultado de la elevada tasa de crecimiento demográfico originada en elevados índices de natalidad, en el descenso de la tasa de mortalidad y en el constante incremento de la migración-interna; por las expectativas de trabajo no satisfechas, a causa de un creciente tipo de frustración masculina que nace del hecho de que el 80% de los empleos en las maquiladoras están ocupados por mujeres; porque tales ciudades ya no tienen capacidad para brindar los servicios públicos neces

---

(27) David A. Tansik y Humberto Tapia S. Op. Cit. p. 332

rios; y, por otras circunstancias se han generado -entre -  
otros- los siguientes problemas: el relajamiento de las re-  
laciones familiares, el incremento de los hechos delicti-  
vos, la prostitución, la drogadicción, el alcoholismo y el-  
de la población dependiente.

El doctor Sotelo Ortiz señala que del total de empleos  
en las maquiladoras, el 80% los ocupan mujeres entre los 17  
y 22 años de edad, de extracción rural con escasos niveles-  
de escolaridad. De este 80% un poco menos de la mitad, el-  
40% son madres solteras. Sostiene que los vicios, los cen-  
tros de prostitución y las enfermedades venéreas ya empie-  
zan a causar graves daños en la población juvenil.

Por lo que respecta a la población dependiente, el mis-  
mo autor afirma que ha ido aumentando, ya que mientras que-  
la fuerza de trabajo ha estado creciendo a una tasa prome-  
dio anual de 15%, la población económicamente activa tan so-  
lo ha aumentado en un 12% anual. O, lo que es lo mismo, de  
cada 10 habitantes, únicamente 3 contribuyen al proceso pro-  
ductivo, de los que dependen 2 trabajadores ociosos o sub-  
empleados y 5 personas menores de 15 años y mayores de 64".

(28)

V. LOS DIFERENTES PLANTEAMIENTOS PARA LAS SOLUCIO-  
NES POSIBLES.

Por lo que respecta al problema de la amenaza de

los sindicatos de Estados Unidos, Villalobos Calderón dice lo siguiente:

"A pesar de todo lo dicho anteriormente, la amenaza de los sindicatos de Estados Unidos, seguirá existiendo durante mucho tiempo. Es por eso que nos limitaremos a esbozar una posible solución a la latente amenaza sindical: es preciso buscar nuevas fórmulas, propiciar nuevas situaciones; de éstas creemos que la más importante es la de mexicanización de la industria maquiladora, siguiendo los pasos ya dados en Tijuana, en donde el 70% de las empresas maquiladoras está constituido por capital mexicano. Estas empresas no solo aprovechan la vecindad geográfica con Estados Unidos para exportar a este país su producción, sino que están abasteciendo a los mercados orientales, coadyuvando en esta forma a la necesaria e indispensable diversificación de los mercados mexicanos de exportación". (29)

Otro autor que se inclina por la misma solución, es Alcalá Quintero, quien desde 1969 apuntaba la necesidad de mexicanizar tales industrias, diciendo:

"Ante una eventualidad de esta naturaleza (refiriéndose a la supresión de las fracciones arancelarias 806.30 y 807.00) convendría iniciar la consideración de medidas destinadas a eliminar los efectos de fricción internacional -

---

(29) Ibidem.

que se han suscitado (amenazas de sindicatos americanos). - Una posible vía parece encontrarse en una mayor participación de los capitales nacionales en este tipo de plantas, - mediante inversiones conjuntas o mediante la compra de instalaciones. Las indudables ventajas que las empresas norteamericanas derivan de este tipo de operaciones, sin dudas las tomarían receptivas e iniciativas de este tipo. Además una progresiva mexicanización del programa de industrialización de la frontera norte sería compatible con los objetivos a largo plazo de la política mexicana de desarrollo regional fronterizo". (30)

En cuanto a los problemas sociales, consideramos conveniente que los organismos gubernamentales deben promover la instalación de centros de orientación y de recreo al mando de personal especial capacitado para evitar este tipo de problemas que al no solucionarse desde sus inicios irán - - agravándose.

## CUARTA PARTE

"GENERALIDADES SOBRE LA INVERSION EXTRANJERA EN MEXICO  
Y SU RELACION CON LAS EMPRESAS MAQUILADORAS".

## SUMARIO:

VI. La Inversión Extranjera.- A. Concepto de Inversión Extranjera.- B. La política del gobierno mexicana no en cuanto a la inversión extranjera. C. Las Sociedades Mercantiles Mexicanas.- D. Las Zonas Prohibidas.- E. Los arrendamientos sucesivos.- F. Los Fideicomisos.- VII. Las Maquiladoras como forma de inversión extranjera ante la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

## CUARTA PARTE

GENERALIDADES SOBRE LA INVERSION EXTRANJERA -  
EN MEXICO Y SU RELACION CON LAS EMPRESAS MAQUILADORAS

## VI. LA INVERSION EXTRANJERA.

## A). Concepto de Inversión Extranjera.

Tradicionalmente se ha entendido por inversión - extranjera aquella que se realiza por países altamente industrializados en otros, generalmente subdesarrollados, pero puede presentarse también que un país altamente desarrollado como en el caso de Estados Unidos opere en países - - desarrollados como en el caso de Japón, Francia y la Alemania Occidental.

La inversión extranjera es el acto por el cual uno o - varios países importan o exportan bienes o servicios, pu--- diento o no tomar en cuenta su duración.

La Inversión Directa y la Indirecta. Existen tres cri terios para clasificar la inversión extranjera:

- 1) Atendiendo a la forma en que se realiza.
- 2) El segundo criterio, toma como base las personas que realizan la inversión.
- 3) El tercero considera la finalidad u objetivo que persigue la inversión.

Dentro del primer criterio, o sea en la forma en que se realiza encontramos una subdivisión que es: inversión directa e inversión indirecta.

La inversión directa es aquella que se realiza por particulares para el establecimiento, mantenimiento o desarrollo de toda clase de negocios, en un país extranjero.

La inversión indirecta es la que se celebra fundamentalmente a través de préstamos, entre organismos públicos, o entre gobiernos.

Para Ramos Garza las principales formas de inversión extranjera directa son "El establecimiento de sucursales de empresas extranjeras en México; la constitución de sociedades mexicanas y la adquisición de acciones o partes sociales representativas de capitales de sociedades mexicanas ya establecidas, sea directamente por personas extranjeras físicas o morales, o a través de otras sociedades mexicanas controladas, total o parcialmente, por personas extranjeras, cuyos objetos sociales sean la compra, venta y comercio en general de toda clase de acciones, partes sociales y demás valores bursátiles de todo tipo de sociedades mexicanas o extranjeras". (31)

B). La Política del Gobierno Mexicano en cuanto a la

(31) Ramos Garza, Oscar. "México ante la Inversión Extranjera Legislación, Políticas y Prácticas". 2a. edición, México, Impresora Azteca, 1972, p. 15

### Inversión Extranjera.

La política gubernamental en cuanto a la inversión extranjera se refiere es de aceptación condicional. Se inclina por préstamos entre gobiernos, pero también acepta las inversiones directas extranjeras como complemento de las nacionales.

Es ilustrativo referirnos en este renglón a algunos fragmentos del Tercer Informe Presidencial de Echeverría en el cual nos dice lo siguiente:

"Los flujos de capital supeditados a la política y objetivos que nos hemos trazado, constituyen un elemento motor de desarrollo y un instrumento eficaz de transferencia de tecnología.

Su campo de acción potencial, complementa el esfuerzo interno de la industrialización y amplía las perspectivas de un mercado interno incapaz de absorber la producción de empresas de gran capacidad.

No existen razones para otorgar privilegios especiales o estímulos excesivos.

Requerimos de la participación exterior para acelerar nuestro proceso de crecimiento, pero no estamos dispuestos a aceptarla en condiciones que coloquen el patrimonio y el futuro de la nación a merced de intereses que no sean los de México". (32)

---

(32) Tercer Informe Presidencial del Lic. Luis Echeverría - A.

En lo referente a la transferencia de tecnología recal-  
có:

"Seremos independientes en la medida en que disponga--  
mos de información suficiente sobre el uso de técnicas al--  
ternativas; en que no permitamos que se cobren regalías in--  
justificadas; en que eliminemos cobros o gravámenes indirec--  
tos que encarecen nuestra producción y nos impiden crear -  
una industria competitiva en que suprimamos cláusulas o - -  
prácticas limitativas, como las que tienden a restringir -  
las exportaciones u obligar a transferir a título oneroso -  
o gratuito los avances o mejoras nacionales. En suma, ten--  
dremos independencia económica en la medida que sometamos -  
la adquisición de tecnología a las normas que mejor se ajus--  
ten a los intereses del país". (33)

Principal forma de inversión directa. La forma prefe--  
rida para trabajar por la inversión directa es a través de--  
la constitución de sociedades mexicanas, las cuales puede -  
ser sociedades civiles y mercantiles. Por su estructuración  
y finalidad, las sociedades mercantiles son preferidas para  
el establecimiento de toda clase de negocios en México, tan-  
to por los inversionistas nacionales como por los extranje--  
ros.

---

(33) Ibidem.

C). Las Sociedades Mercantiles Mexicanas.

Para la constitución de una sociedad mercantil,-- deberá hacerse de acuerdo a las disposiciones que para tal efecto señala la Ley General de Sociedades Mercantiles, debiendo contener, por lo tanto los estatutos de la misma, su denominación o razón social, objeto, duración, importe de capital, domicilio, así como los nombres, nacionalidad y domicilio de las personas físicas o morales que la formen.

Asimismo, deberán constituirse ante Notario Público e inscribirse en la Sección de Comercio del Registro Público de la Propiedad (al efectuarse la solicitud respectiva), -- se efectuará ante el Juez de Distrito o ante el Juez de Primera Instancia de la jurisdicción del domicilio de la sociedad.

Se requiere solicitar y obtener de la Secretaría de Relaciones Exteriores un permiso previo a la constitución de cualquier sociedad, de conformidad con el Reglamento de la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucio--nal y el Decreto de 29 de junio de 1944. En dicha solici--tud, se deberá indicar el nombre y clase de la sociedad que se pretenda constituir, su objeto, domicilio, duración, y -- si se optare que en la sociedad pueda haber socios extranjeros el convenio expreso de los socios, que tenga o pueda tener la sociedad, de considerarse como mexicanos respecto -

del interés o participación que adquieran, en los términos del Artículo 2o. del Reglamento de la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional, o si se optare que en la sociedad no pueda haber socios extranjeros, la mención expresa de esa característica en los términos del Artículo 8o. del Reglamento citado. En cualquiera de las dos situaciones, una vez obtenido el permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores, se deberá incluir dentro de los estatutos de la sociedad una cláusula o artículo en los términos establecidos por los artículos 2o. u 8o. del Reglamento mencionado, la cláusula o artículo también debe ser transcrito íntegramente en los títulos o acciones representativos del capital de la sociedad, si ésta fuere sociedad por acciones.

D). Las Zonas Prohibidas.

Se conoce con el nombre de "Zonas Prohibidas" las que establece el Artículo 27 Constitucional Fracción I, cuando dice: "En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas".

Algunos procedimientos seguidos por extranjeros, para la adquisición de inmuebles en zonas prohibidas. Entre los procedimientos tenemos los siguientes:

Adquisición por Interpósita Persona. El extranjero - paga el inmueble en zona prohibida y lo escritura a nombre de una persona capacitada de su confianza. Como vemos, el procedimiento es ilegal, ya que el Decreto de 29 de junio - de 1944 expresamente señala en su Artículo 7o. que cuando - se verifiquen infracciones a las disposiciones del decreto, mediante declaraciones, ocultación del carácter de extranje - ro o por interpósita persona, se impondrá a los que resul-- ten responsables la pena de seis meses a tres años de pri-- sión y multa hasta de diez mil pesos.

E). Los Arrendamientos Sucesivos.

Las personas extranjeras constituyen dos socieda - des mexicanas para que sean las operadoras o explotadoras - del inmueble, las que celebran varios contratos de arrenda - miento, sucesivos y alternados por diez años cada uno, con - objeto de lograr un uso continuo del inmueble por un tiempo prolongado suficiente para amortizar las inversiones que se realicen en el inmueble y hagan la operación costeable.

F). Los Fideicomisos.

En el contrato de fideicomiso intervienen tres - personas: 1. La fideicomitante, quien es la persona que - crea el fideicomiso mediante la entrega a la fiduciaria de - bienes o derechos para ser destinados a un fin lícito (pro - pietario del inmueble en zona prohibida); 2. La fiduciaria,

quien es una institución de crédito autorizada para reali--  
zar negocios fiduciarios por la Secretaría de Hacienda y -  
Crédito Público y es la que recibe los bienes o derechos -  
del fideicomitante y se encarga de la realización del fin -  
lícito encomendado por éste, y 3. La fideicomisaria, quien-  
es la persona que recibe el provecho que la realización del  
fideicomiso implica, y que en este caso queda como deposita-  
ria del inmueble con facultades para habitarlo, administrar  
lo, arrendarlo, y aún para hacer que el fiduciario lo grave  
en beneficio del fideicomisario, sin que tenga que pagar -  
compensación adicional por estos conceptos, mientras se rea-  
liza el objeto. Pero como el fideicomisario, por ser ex---  
tranjero, no está capacitado para adquirir el inmueble en -  
razón de su ubicación, no se podrá realizar el objeto del -  
fideicomiso a menos que el fideicomisario designe a una per-  
sona capacitada para adquirir la propiedad del inmueble, y-  
el fideicomisario quedará en posesión del inmueble durante-  
todo el tiempo del fideicomiso.

Requisitos para la Celebración de Fideicomisos en Zona  
Prohibida. Para poder celebrar un contrato de fideicomiso-  
es necesario: primero, que la institución de crédito pueda-  
legalmente adquirir inmuebles en zona prohibida, y segundo,  
que se obtenga previamente a la celebración del contrato, -  
el permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que -

el Decreto de 29 de junio de 1944 exige.

VII. LAS MAQUILADORAS COMO FORMA DE INVERSION EXTRANJERA ANTE LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA.

Desde que se inició el programa, ha sido criterio del Gobierno Federal reservar al inversionista la decisión sobre la estructura que debe tener su capital.

La Ley para promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera establece en su artículo 5o. lo siguiente:

"En las actividades o empresas que a continuación se indican, la inversión extranjera se admitirá en las siguientes proporciones de capital:

a) Explotación y aprovechamiento de sustancias minerales; las concesiones no podrán otorgarse o transmitirse a personas físicas o sociedades extranjeras. En las sociedades destinadas a esta actividad, la inversión extranjera podrá participar hasta un máximo de 49% cuando se trate de la explotación y aprovechamiento de las sustancias sujetas a concesión ordinaria y de 34% cuando se trate de concesiones especiales para la explotación de reservas minerales nacionales.

b) Productos secundarios de la industria petroquímica: 40%.

c) Fabricación de componentes de vehículos automoto--

res: 40%, y

d) Las que señalen las leyes específicas o las disposiciones reglamentarias que expida el Ejecutivo Federal.

En los casos en que las disposiciones legales o reglamentarias no exijan un porcentaje determinado, la inversión extranjera podrá participar en una proporción que no exceda del 49% del capital de las empresas y siempre que no tenga, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa.

La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras podrá resolver sobre el aumento o la disminución del porcentaje a que alude el párrafo anterior, cuando a su juicio sea conveniente para la economía del país y fijar las condiciones conforme a las cuales se recibirá, en casos específicos, la inversión extranjera.

La participación de la inversión extranjera en los órganos de administración de la empresa, no podrá exceder de su participación en el capital.

Cuando existan leyes o disposiciones reglamentarias para una determinada rama de actividad, la inversión extranjera se ajustará a los porcentajes y a las condiciones que dichas leyes o disposiciones señalen.

De acuerdo con el artículo anterior, las empresas deberán tener, en aquellos casos en que las disposiciones espe-

ciales no determinen un por ciento, una participación extranjera máxima de 49% y que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras decidirá en casos específicos.

El artículo 12 de la Ley para promover la Inversión Mexicana y Regular la Extranjera nos dice:

"La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras tendrá las siguientes atribuciones:

1. Resolver, en los términos del artículo 5 de esta ley, sobre el aumento o disminución del porcentaje en que podrá participar la inversión extranjera en las diversas áreas geográficas o de actividad económica del país, cuando no existan disposiciones legales o reglamentarias que exijan un porcentaje determinado y fijar las condiciones conforme a las cuales se recibirá dicha inversión;

2. Resolver sobre los porcentajes y condiciones conforme a los cuales se recibirá la inversión extranjera en aquellos casos concretos que, por las circunstancias particulares que en ellos concurren, ameriten un tratamiento especial;

3. Resolver sobre la inversión extranjera que se pretenda efectuar en empresas establecidas o por establecerse en México, o en nuevos establecimientos;

4. Resolver sobre la participación de la inversión extranjera existente en México, en nuevos campos de actividad

económica o nuevas líneas de productos;

5. Ser órgano de consulta obligatoria en materia de - inversiones extranjeras para las dependencias del Ejecutivo Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones fiduciarias de los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal o por los gobiernos de las entidades federativas y para la Comisión Nacional de Valores;

6. Establecer los criterios y requisitos para la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias sobre inversiones extranjeras;

7. Coordinar la acción de las dependencias del Ejecutivo Federal, organismos descentralizados y empresas de participación estatal para el cumplimiento de sus atribuciones en materia de inversiones extranjeras;

8. Someter a la consideración del Ejecutivo Federal - proyectos legislativos y reglamentarios así como medidas administrativas en materia de inversiones extranjeras, y

9. Las demás que le otorgue esta ley.

Como vemos, son los artículos 5o. y 12o. de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Extranjera, - los que están regulando la participación del capital de las empresas maquiladoras. Por lo que estas empresas pueden - constituirse y operar con un 100% de capital extranjero, a-

excepción de las empresas de industria textil, cuando puedan afectar las cuotas de exportación.

Existe disposición constitucional (como anteriormente vimos) limitando la adquisición de bienes inmuebles en las fronteras y costas, por lo que la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Extranjera en su artículo 18 establece: "En los términos de la fracción I del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de su Ley Orgánica, se faculta a la Secretaría de Relaciones Exteriores para que autorice en cada caso la conveniencia de conceder a las instituciones de crédito, permisos para adquirir como fiduciarias el dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales y turísticas en la faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras o en la zona de 50 kilómetros a lo largo de las playas del país, siempre que el objeto de la adquisición sea el de permitir la utilización y el aprovechamiento de dichos bienes a los fideicomisarios, sin constituir derechos reales sobre ellos, pudiendo emitir para estos fines certificados de participación inmobiliarios, nominativos y no amortizables.

## C O N C L U S I O N E S

1. La Zona Fronteriza Norte por una parte, se ha caracterizado por su desarticulación y poca vinculación con la economía nacional, así como por otra, por la carencia de una estructura productiva. La comunicación entre las propias ciudades fronterizas es deficiente y muchas de ellas se encuentran muy alejadas de los centros productores del país.

2. Las Industrias Maquiladoras se crearon como consecuencia del grave problema de desocupación provocado por la terminación del "Programa de Braceros" a fines del año de 1964, y con el fin de solucionar los problemas sociales y económicos que prevalecían en la Zona Fronteriza Norte.

3. Las bases legales para su establecimiento en México, se dictaron con el "Programa para la industrialización de la Zona Fronteriza Norte" a través de las cuales se daban facilidades de importar artículos para su procesamiento en México y su posterior exportación. Estas bases legales han sufrido una serie de cambios desde sus inicios hasta llegar a cristalizar en el nuevo "Reglamento del párrafo tercero del artículo 321 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos para la Industria Maquiladora" (actual

mente en vigor) el cual entre otras cosas agiliza los trámites administrativos; ofrece nuevas facilidades para fortalecer a la industria maquiladora -de capital nacional y extranjero-, y darle más oportunidades competitivas en los mercados internacionales; se favorece el consumo de insumos nacionales y se amplía a todo el territorio nacional el sistema de maquiladoras.

4. Los Estados Unidos establecieron sus bases legales con anterioridad a las mexicanas en sus fracciones arancelarias 806.30 y 807.00 que permitían pagar derechos arancelarios de importación únicamente sobre el valor agregado en el exterior. Presionados por la inflación que provoca la pérdida de sus mercados buscaban otros países donde establecer sus industrias y reducir sus costos de producción a través del uso intensivo de mano de obra.

5. El programa de maquiladoras que México ofrece, puede ser aprovechado por cualquier país, más son los Estados Unidos quienes por diversas circunstancias y en virtud de su cercanía geográfica, los que más se han beneficiado.

6. El programa de maquiladoras ha tenido un auge sorprendente, su propagación ha sido notable: hacia fines de 1966 existían únicamente 20 empresas; en la actualidad existen 229 empresas en la Zona Fronteriza Norte; 238 en la Zona Libre y 53 en el interior del país, que ocupan a un to--

tal de 88,223 trabajadores. Aproximadamente el 85% de la mano de obra es femenina.

7. La Industria Maquiladora habrá de incrementar su desarrollo, como resultado de:

a). La nueva Reglamentación para la industria y la creación de parques industriales.

b). La situación política en el Oriente y principalmente los efectos que las relaciones entre China Continental y los Estados Unidos tengan en sus inversiones en Taiwan y Corea.

c). La posibilidad de que otros países como Japón, Holanda, Alemania e Israel, inviertan aquí.

8. Hasta el presente, el Programa de Industrialización de la Zona Fronteriza Norte ha otorgado grandes beneficios al país, como ha sido la derrama de grandes cantidades de dinero por concepto de sueldos y salarios a los trabajadores de las plantas maquiladoras, lo mismo que la capacitación en la mano de obra de técnicas avanzadas en los obreros. Pero no hay que perder de vista de que si por un lado ha habido beneficios, por otro, ha ocasionado problemas de desajuste moral y social en las trabajadoras que operan en esas plantas debido al bajo nivel educativo y cultural de las mismas, las que en su mayoría no sobrepasan la edad de 20 años promedio.

B I B L I O G R A F I A

Alcalá Quintero, Francisco. Desarrollo Regional Fronterizo. Revista de Comercio Exterior, diciembre de 1969.

Carrillo Flores, Antonio. Financiamiento del Desarrollo Económico de México. Revista Problemas Agrícolas e Industriales de México, marzo de 1950.

D'Estefano A., Miguel. Derecho Internacional Público. Ed. Universitaria. La Habana, 1965.

Díaz Cisneros, César. Derecho Internacional Público. Ed. Argentina, Buenos Aires, 1955.

Flores Edmundo. ¿A dónde va la economía de México?. Revista de Comercio Exterior, enero de 1970.

Flores de la Peña, Horacio. Desarrollo Económico y Planificación de la Educación Superior en México. Revista de Comercio Exterior, abril de 1970.

James Morton Callahan. American foreign policy in Mexican-Relations, Ed. Mac Millan Co., New York, 1932.

Lacy H. Hunt. Desarrollo industrial en la frontera mexicana. Revista de Comercio Exterior, abril de 1970.

López Rosado, Diego G. Problemas Económicos de México. Segunda edición, Ed. U.N.A.M. México, 1966.

López Rosado, Diego G. Zonas Turísticas de México. Revista Económica Política, México, 1970.

Méndez Silva, Ricardo. El Régimen Jurídico de las Inversiones Extranjeras en México.

Miaja de la Muela. Introducción al Derecho Internacional Público. Tercera edición, Ed. Atlas, Madrid, 1960.

Mújica Montoya, Emilio. Hacia una Política Realista de Desarrollo Fronterizo. Revista de Comercio Exterior, abril de 1971.

Nusbaum Arthur. Historia del Derecho Internacional, Ed. -  
Revista de Derecho Privado, Madrid.

Ramos Garza, Oscar. México ante la Inversión Extranjera Le-  
gislación, Políticas y Prácticas. Segunda edición, Ed. AZ  
teca, México, 1972.

Sabra Manjarrez, Armando. La concentración del Ingreso en-  
México: un enfoque sectorial. Revista de Comercio Exte-  
rior, septiembre de 1967.

Seara Vázquez. Derecho Internacional Público. Tercera edi-  
ción. Ed. Porrúa, S.A., México, 1971.

Sierra Manuel J. Derecho Internacional Público, Cuarta -  
edición. México, 1963.

Sepúlveda, César. Derecho Internacional Público. Quinta -  
edición. Ed. Porrúa, S.A., México, 1973.

Tansik, David A. y Tapia S., Humberto. Los problemas de -  
las "plantas gemelas" en la frontera mexicana. Revista de-  
Comercio Exterior, abril de 1971.

Villalobos Calderón, Lobarío. "La industria maquiladora ex-  
tranjera en México: mal necesario de una sociedad subdesa-  
rrollada. Revista de Relaciones internacionales, Ed. Cen-  
tro de relaciones internacionales de Ciencias Políticas y -  
Sociales de la U.N.A.M. México, 1973.

#### D I V E R S O S

Cuarto Informe de Gobierno del Lic. Gustavo Díaz Ordaz.

"Diario Oficial" de la Federación. México, D.F. marzo 17 -  
de 1971.

Fragmentos del Informe de la Comisión de Aranceles de Esta-  
dos Unidos sobre las industrias maquiladoras de exportación.  
Revista de Comercio Exterior, abril de 1971.

Las Empresas Maquiladoras en México. Carta de México. Re-  
vista de la Presidencia de la República, México, 30 de ma-  
yo de 1971.

Periódico El Nacional. 7 de noviembre de 1973.

Periódico El Sol de México. 7 de noviembre de 1973.

Periódico Excelsior. 28 de julio de 1974.

Trabajo de Berni, Giorgio. La Industria Fronteriza: caso -  
de Ciudad Juárez. Instituto de Estudios Latinoamericanos, -  
Austin, Texas. Abril de 1973.