

878509

11  
2ej

# UNIVERSIDAD NUEVO MUNDO

---

---

**ESCUELA DE DERECHO**

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



**FALLA DE ORIGEN**

**LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACION  
EN MEXICO, EVOLUCION Y MARCO JURIDICO**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A :**  
**GUILLERMO RENTERIA GARCIA**

Director de Tesis: Lic. J. Adalberto López Ruiseco

MEXICO, D. F.

MAYO 1992



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 está 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.

**A mis padres:  
A quienes todo les debo.  
Con todo mi amor y -  
agradecimiento.**

**A mis hermanos:  
Dora, Paco y Luis, por su  
incondicional apoyo.**

A mi maestro:

Lic. Adalberto López Ruiseco  
Quien despertó en mi el -  
interés para la realización  
de este trabajo. Con agrade-  
cimiento por su inapreciable  
dirección.

**A mis maestros:  
Por su invaluable ayuda.**

**A Laura:**  
**Con todo mi amor y agradecimiento**  
**por tu constante y desinteresado**  
**apoyo.**

## INDICE

	Pág.
INTRODUCCION	I
CAPITULO I	
ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACION	1
1. 1 Consideraciones previas	1
1. 2 Origenes en el mundo	6
1. 3 El caso de México	11
1. 3. 1 Origenes y Panorama General de los Años 70's.	11
CAPITULO II	
PRIMEROS INTENTOS LEGISLATIVOS SOBRE LA INDUSTRIA - MAQUILADORA DE EXPORTACION EN MEXICO	22
2. 1 Antecedentes	22
2. 2 Política de la administración de Luis - Echeverría en materia de inversión extran- jera y maquiladoras	27
2. 3 Reglamentos del párrafo 3o. del artículo 321 del Código Aduanero de los Estados - Unidos Mexicanos del 17 de marzo de 1971 y 31 de octubre de 1972.	28
2. 4 Política gubernamental en materia de in- versión extranjera durante el periodo - 1976-1982	35



2. 5	Reglamento del párrafo tercero del artículo 321 del Código Aduanero del 22 de octubre de 1977	36
2. 6	Ley Aduanera y su Reglamento del 10. de julio de 1982	40
2. 7	Panorama General de la Industria Maquiladora de Exportación en 1982.	43

### CAPITULO III

#### REGIMEN JURIDICO CONTEMPORANEO

3. 1	Politica del gobierno de Miguel de la Madrid en materia de inversión extranjera y maquiladoras	47
3. 2	La creación de condiciones atractivas a la inversión extranjera: el ingreso al GATT	50
3. 3	Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación del 15 de agosto de 1983.	54
3. 4	Otras disposiciones aplicables a la Industria Maquiladora de Exportación	60
3. 5	El control de cambios y la Industria Maquiladora de Exportación	61
3. 6	Politica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari en materia de inversión extranjera	68

3. 7	La integración con el exterior: el Acuerdo de Libre Comercio	69
3. 8	El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1993 y el comercio exterior	72
3. 9	Marco Legislativo actual	80

## CAPITULO IV

## ASPECTOS CONSTITUCIONALES, POLITICOS, ECONOMICOS Y SOCIOLOGICOS DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACION.

4. 1	Naturaleza Constitucional	99
4. 1. 1	Artículo 73	99
4. 1. 2	Artículo 89	100
4. 1. 3	Artículo 131	101
4. 2	Implicaciones Políticas	102
4. 3	Discusión sobre los efectos económicos y sociológicos de la industria maquiladora de exportación.	104

## CAPITULO V

## PROPUESTA DE UN MARCO ADECUADO PARA LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACION

5. 1	Reformas al Marco Jurídico Vigente	108
5. 2	Perspectivas de aplicación del Marco Jurídico que se recomienda	109

Pág.

**CONCLUSIONES**

111

**BIBLIOGRAFIA**

114

## INTRODUCCION

En el mundo de nuestros días se ha agudizado la división internacional del trabajo. Mientras que en unos países se crean ideas, se fabrican y comercializan productos, en otros se ensamblan y también se comercializan, aunque en forma limitada, dichos productos, aprovechando la mano de obra e insumos a menor costo que ofrecen los países en desarrollo a los industrializados. Es decir, los países están aprendiendo a aprovechar las ventajas del intercambio desigual. Así, las naciones desarrolladas encuentran mercados potenciales de consumo para sus productos y sus ideas, así como condiciones favorables para la producción al utilizar mano de obra barata, condiciones fiscales preferenciales y muy bajas responsabilidades para cualquier efecto.

La figura de la maquiladora se extendió primero en los países atrasados del Sudeste asiático. Después se ha extendido a otras tierras que por su clima, su estabilidad política y sus ventajas económicas, ofrecen condiciones atractivas. Este último es el caso de México.

Se puede decir que, oficialmente desde el sexenio 1976-1982 el Estado mexicano, por medio de su gobierno, comenzó a manifestar interés por abrir el territorio nacional a la inversión extranjera, para lo cual optó por hacer cada vez más

flexibles los estatutos legales para el tratamiento de los capitales foráneos.

Lo anterior ha creado factores atractivos para los capitales y ha mostrado a las autoridades un camino corto, aunque riesgoso, para la solución de algunos problemas sociales y económicos de origen ancestral, tales como el desempleo, el crecimiento de los cinturones de miseria urbanos, la escasez de ingresos fiscales, etcétera.

La nueva apertura mexicana a la inversión extranjera ha creado condiciones interesantes especialmente para las compañías extranjeras que requieren condiciones ventajosas de inversión para abaratar los costos de fabricación existentes en sus países de origen, para lo cual prefieren trasladar algunas fases de la producción (el armado o la fabricación de piezas sueltas) a otros países, donde a pesar de los costos del traslado liberan mayores ganancias que en la metrópoli.

Así, pues, México cuenta con un número creciente de plantas maquiladoras, especialmente en su frontera norte y en algunas regiones selectas por sus condiciones climáticas, de ubicación y de desarrollo, tales como Guadalajara y Aguascalientes. Sin embargo, el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari ha mostrado especial interés por abrir el Pacífico a la industria maquiladora de exportación, dado que ofrece condicio

nes muy interesantes por encontrarse mar de por medio con el que será el mercado del año 2000: la llamada Cuenca del Pacífico.

Ante esto crece la discusión sobre las siguientes cuestiones:

¿Hasta qué punto es conveniente hacer de México un país maquilador? ¿Qué ventajas y qué desventajas ofrecen al país los capitales que traen maquiladoras?, ¿Cuáles deben ser las condiciones legales que establezca el país en su acogida a las industrias maquiladoras y cuál es, por tanto, el modelo ideal de legislación en este punto?

En mi opinión, hablar de un país maquilador es un exceso. México nunca lo será tan extensamente como lo son Taiwan, Corea del Sur y otros. En cuanto a las ventajas, las hay, como también existen desventajas. Las maquiladoras ofrecen al país la oportunidad de resolver mucho más pronto de lo esperado algunos problemas graves, tales como la carencia de servicios públicos en algunas ciudades sobrepobladas, crear empleos y establecer canales expeditos y seguros para la obtención de divisas. Ciertamente, como lo han señalado y demostrado ciertos estudios sociológicos, no todo lo que traen consigo las maquiladoras es bondadoso.

Y aunque no existe una "fórmula" para evitar las desventajas de las maquiladoras o los riesgos que su presencia entraña, si hay caminos jurídicos confiables para abatir tales riesgos hasta un grado que los haga tolerables.

Considero que el camino es jurídico y consiste en dar forma a una legislación que cumpla las siguientes condiciones: -

- a) Ofrezca condiciones atractivas a la inversión extranjera; -
- b) No ponga en riesgo la soberanía nacional; c) Obligue a -
- las maquiladoras a derramar beneficios económicos en pro del -
- desarrollo de las localidades donde se instalen; d) Proteja -
- adecuadamente los derechos de los trabajadores de esas indus- -
- trias y e) Garantice la integración de partes y capitales na- -
- cionales a mediano plazo.

Analizar estos aspectos y proponer alternativas para que sean viables, constituye la parte medular del problema que aquí se plantea.

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACION

#### 1. 1 Consideraciones previas

En esencia, la industria maquiladora es un sistema de producción compartida, consistente en la asociación entre compañías de países distintos, en el que las materias primas y los componentes que se producen en un país son procesados o ensamblados en otro, para ser exportados de regreso al país original, o a terceros países.

"Esta modalidad de producción es normalmente adoptada por los países desarrollados como una forma de reducir los costos, aprovechando las condiciones prevalecientes en las naciones en desarrollo, en que todos los factores productivos están disponibles a un costo más reducido que en las naciones industrializadas, la fuerza de trabajo es abundante y de bajo costo; la tierra tiene un costo relativamente bajo, así como la infraestructura disponible; la inversión de capital cuenta con estímulos fiscales y financieros, además de que esas naciones gozan de una situación de preferencia en lo que respecta a su participación en los mercados internacionales" (1).

---

(1) La industria maquiladora mexicana. Monografía. Cámara Española de Comercio, A. C. Mayo de 1979. p.5



Esto genera una situación que también conviene al país receptor de las inversiones extranjeras a través de este tipo de industria.

Las principales características de la industria maquiladora son las siguientes:

- a) Realiza una actividad ensambladora o manufacturera
- b) Lleva a cabo un proceso de producción compartido
- c) Opera mediante los sistemas de subcontratación y/o de inversión compartida
- d) Tiene en el extranjero, a sus principales proveedores de materias primas o componentes y del efectivo necesario.
- e) Importa equipos y materiales libres de impuestos mediante el otorgamiento de fianza
- f) Su producción es generalmente, reimportada por la nación de origen, enviada a terceros países o excepcionalmente comercializada en el país receptor.

Para conocer el origen de la industria maquiladora de exportación es conveniente comenzar señalando aquellos aspectos que de manera relevante influyen en el proceso de internacionalización del capital y en la consecuente subcontratación de procesos productivos.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial se ratifica el poder económico de los principales países del orbe, así como sus zonas de influencia, etapa en la que los Estados Unidos consolidan su posición entre los países capitalistas al desarrollar un gran aparato industrial y amplias fuentes de capital, en tanto que la estructura económica de los países europeos se ve seriamente afectada a consecuencia de la guerra.

Esta situación permite a los Estados Unidos invertir grandes sumas de capital en la reconstrucción y ampliación de la planta industrial europea, por medio del controvertido Plan Marshall, que con el apoyo financiero y material que ofrece provoca la ampliación de los mercados europeos que a su vez absorben gran parte de la producción de las crecientes empresas estadounidenses.

Este periodo de expansión industrial estadounidense se extiende a las empresas europeas y japonesas que a un ritmo acelerado se fortalecen y compiten inclusive con los Estados Unidos en los mercados mundiales aprovechando los bajos salarios y la alta productividad que prevalece en esos países.

Este crecimiento sostenido caracteriza a los países capitalistas durante la década de los cincuentas. No obstante, el desarrollo mismo provoca una recesión generalizada como consecuencia de la intensa competencia generada entre los

países participantes, con lo cual se crea un nuevo periodo de crisis y descenso general en la economía mundial. Esta crisis obliga a los Estados Unidos a adoptar medidas tendientes a trasladar sus procesos productivos o algunas fases de ellos, al exterior en aras de producir en condiciones más rentables-reimportando sus productos para venderlos a precios de mercado internacional.

Bajo estas circunstancias la industria manufacturera multinacional encuentra el camino para su consolidación mediante el establecimiento de plantas ensambladoras fuera de sus fronteras, al aprovechar los diversos incentivos que los países-receptores les ofrecen.

De esta manera se desarrolla la industria maquiladora, - que en sus orígenes está constituida por empresas dedicadas a ensamblar o procesar productos para otras empresas que a su vez proporcionan los materiales y en ocasiones el equipo necesario para los procesos productivos.

Por lo que se refiere a las economías en desarrollo, el fenómeno de las maquiladoras adquirió ante todo la modalidad de actividades de ensamble o maquila, con el propósito de abatir los costos de producción, aprovechar la abundante mano de obra y, eventualmente competir exitosamente en el mercado internacional optimizando los resultados financieros de las empresas.

"Factores decisivos para la incorporación de los países en desarrollo en los procesos productivos de las grandes empresas mundiales se deben a que poseen un amplio potencial de fuerza de trabajo, generalmente muy barata y con grandes posibilidades de movilizarse para la producción, a través de periodos breves de capacitación, logrando alcanzar niveles de productividad similares a los de las naciones industrializadas en procesos simples o con cierto grado de avance tecnológico.

"Durante la década de los setenta en que se agudizó la inflación mundial, los Estados Unidos experimentaron una gradual pérdida de competitividad en virtud del encarecimiento de la mano de obra y de su productividad decreciente, en detrimento de la cuenta corriente de su balanza de pagos. Ello estimuló a que buen número de empresas trasladaran procesos hacia terceros países" (2) que, como ya se dijo, ofrecían fuerza de trabajo a bajo costo, facilidades de infraestructura, beneficios y estímulos fiscales, crediticios y arancelarios, y estabilidad política. Sobre todo este último aspecto es altamente cotizado para la colocación de empresas maquiladoras y, además, difícil de hallar, pues los demás aspectos pueden ser inducidos por decisiones gubernamentales.

---

(2) Opalín Mielniska, León, y Rafael Isás Romero. "Industria maquiladora de exportación". En: Maquiladoras. Su estructura y operación. Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, A.C. México, 1986.

Para las industrias que realizan cuantiosas erogaciones en investigación y desarrollo, como es el caso de la electrónica, la reducción de los costos operativos que les significa la maquila externa de sus productos, constituye un factor esencial para mantener precios competitivos en el mercado mundial. Otros factores que en el pasado reciente adquirieron importancia en la consideración de disgregar geográficamente procesos productivos son el costo del dinero y la disponibilidad y el acceso a las fuentes energéticas.

## 1. 2 Orígenes en el mundo

Puede señalarse a Asia como el primer continente seleccionado por importantes firmas norteamericanas y japonesas para establecer sus plantas manufactureras, debido a que la mayoría de los países en esta área ofrecían diversos incentivos en áreas relacionadas con la producción, tales como transporte, parques industriales, mano de obra a bajo costo, alta productividad y otros más.

El ensamble de bienes se dispersó en todos los continentes y adoptó características propias en cada país, aunque en términos generales evolucionó en función de las grandes tendencias de la industrialización registrada a nivel internacional.

En la expansión de las maquiladoras influyeron las excelentes relaciones internacionales de los países huéspedes con los inversionistas extranjeros. La estabilidad política y la eficiencia administrativa gubernamental fueron también factores determinantes en la selección de la región para establecerse. De esta forma, en el año de 1961 se da a conocer el Plan de Desarrollo de Singapur, mecanismo que sirvió para atraer a este país grandes sumas de capital extranjero al ofrecer salarios muy bajos y un alto grado de productividad comparado con los demás países asiáticos. (3)

Se destaca que aún dentro del propio territorio norteamericano se presentaron condiciones similares, pues las grandes empresas del noreste de ese país aprovecharon la abundante mano de obra barata que existía principalmente en el Estado de California, la cual estaba integrada, en su mayoría, por trabajadores de ascendencia mexicana y asiática. Con ello estas empresas lograron evadir graves problemas económicos y laborales generados por la recesión, evitando así mismo el cierre definitivo de esas fuentes de trabajo.

Por otra parte, la incorporación de la fracción 806.30 - (actualmente 9802.00.60) en la tarifa aduanera de los Estados

---

(3) Folker Frobel, et al; "La nueva división internacional del trabajo y sus orígenes, sus manifestaciones, sus consecuencias". En: Comercio Exterior. Vol. 28, 3 de julio de 1978, p. 18

Unidos fue de gran importancia para la industria maquiladora. Dicha fracción permite el procesamiento en el exterior de artículos de metal de origen estadounidense, con excepción de los metales preciosos. (4)

Sin embargo, fue hasta 1963 cuando la incipiente industria maquiladora recibió su mayor apoyo con la incorporación de la fracción 807.00 (5) (actualmente, 9 802.00.80).

Con base en esta fracción, todos los productos ensamblados o procesados en el exterior con materiales y componentes de origen norteamericano no son gravados; solo se paga impuesto sobre el valor que se les agrega en el exterior y hasta el momento de ser retornados a los Estados Unidos.

En el marco del proceso de desarrollo de la industria maquiladora en el mundo se crean diversos modelos locales, mismos que Mielniska e Isás agrupan de la siguiente manera:

- a) Procesos simples de ensamble que no requieren la contratación de mano de obra calificada y cuyos insumos son, por lo general, totalmente abastecidos por las

---

(4) United States International Trade Commission. Imports under items 806.30 y 807.00 of the Tariff Schedules of the U.S. 1977-1980. Washington, D.C., 1981. p. 5

(5) Ibidem, p. 6 [La fracción 807.00 fue adoptada el 31 de agosto de 1963 mediante la Ley Pública 87-456].

casas matrices. Las ramas más comunes bajo este esquema son la del vestido, la textil, el calzado y la del ensamble simple de componentes electrónicos. Los países prototipo de este esquema son los ubicados en el área del Caribe, zona que recibe un tratamiento preferencial del gobierno estadounidense (a través del Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias y el Programa de Iniciativa de la Cuenca del Caribe), para impulsar su desarrollo.

- b) Procesos especializados o altamente complicados y modernos, con aplicación intensiva de capital, en donde los productos semiterminados de la planta matriz se les ensambla algún componente del exterior y se exporta totalmente terminado al país de origen o a una tercera nación. Esta modalidad se observa en Irlanda del Sur y Alemania, entre otros países, y ha sido sumamente útil a las matrices estadounidenses o japoneses, entre otras, para penetrar en el mercado europeo en condiciones de competitividad.
- c) Procesos que se basan en un elevado grado de integración de insumos locales y uso de tecnología compleja en algunas ramas. Tal es el caso de diferentes países asiáticos. La instalación de maquiladoras en esta área respondió originalmente al deseo de atenuar-



problemas de empleo en la misma y en el mediano plazo se constituyeron en el motor para proyectar a varias naciones a producir con miras a satisfacer demandas externas. Las labores de maquila mostraron una continua tendencia hacia el desarrollo de procesos tecnológicos complejos, gracias a los avances en la capacitación de una mano de obra muy disciplinada y altamente productiva. Bajo este sistema de producción, no necesariamente ha existido una relación estrecha con las matrices que las proveen de materia prima, ni necesariamente se reexporta la producción a la nación proveedora de ésta, sino más bien los bienes ya ensamblados o procesados se colocan en diferentes mercados del mundo.

- d) Procesos intermedios que requieren cierto grado de especialización tecnológica, en los que se conjuga la ventaja del uso de mano de obra barata y de la disponibilidad de infraestructura. Asimismo, hay margen para un gradual crecimiento en la integración de insumos locales. Sin embargo, por lo regular persiste una relación estrecha entre la empresa matriz y la maquiladora subsidiaria, por lo que usualmente el bien terminado o semielaborado regresa al país de origen. Este caso es, predominantemente, el de los

procesos de maquila de exportación de México. (6)

En este contexto se hizo necesario elaborar y desarrollar en cada país (y de acuerdo con algunas convenciones internacionales) el marco jurídico inicial que habría de regular las operaciones de subcontratación internacional y de maquila directa, además de que en cada país fueron estableciéndose las "reglas del juego" y los mecanismos por los cuales podrían operar en ellos las empresas maquiladoras con el fin de fomentar el desarrollo de este tipo de industria dentro de sus respectivos territorios.

### 1. 3 El caso de México

#### 1. 3. 1 Orígenes y Panorama General de los Años 70's.

La industria maquiladora en México tuvo su origen formal como resultado de un acuerdo entre los Secretarios de Hacienda y Crédito Público y de Industria y Comercio (actualmente - Secretaría de Comercio y Fomento Industrial) a mediados del año de 1965, en el que, sin modificar la legislación vigente, ambos funcionarios acordaban el otorgamiento de facilidades administrativas a la industria para la importación temporal -

---

(6) Opalín Mielniska, León, y Rafael Isás Romero. "Industria maquiladora de exportación". En: Maquiladoras. Su estructura y operación. Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, A.C. México, 1986. pp. 4-5.

de maquinaria, equipo y componentes, exentos del pago de derechos de importación, como un incentivo para la creación de empresas manufactureras que se orientaran a satisfacer las gigantescas demandas del mercado estadounidense.

Con base en ese instrumento de fomento se efectuaron los primeros esfuerzos de promoción de la industria maquiladora en México, que entre 1965 y 1968 dieron lugar al establecimiento de varias plantas en la zona fronteriza, la mayoría de ellas relativamente pequeñas, subsidiarias de corporaciones - también pequeñas y medianas.

Era tal la urgencia mexicana de encontrar alternativas para el desarrollo de algunas regiones del país, que según algunos estudios en 1966 las principales ciudades fronterizas tenían una tasa de desempleo que oscilaba entre 50 y 90%. (7) Tal situación era insostenible, por lo cual el gobierno encontró en las maquiladoras una forma de resolver a corto plazo el grave problema del desempleo.

Al respecto, Davis advierte que "el surgimiento de la industria maquiladora en México también ha de entenderse como parte de la evolución en las relaciones económicas internacionales".

---

(7) Véase: Mendiola, Gerardo. "Hacerlo bien desde la primera vez". En: *Expansión*. Año XX. Volumen XX. Número 503. Noviembre 9 de 1988. p.57

les y como producto de la conjugación muy particular de un conjunto de factores históricos, económicos, políticos y sociales peculiares de México vis a vis la creciente tendencia y presión de las empresas multinacionales a internacionalizar sus procesos productivos para mantener la competitividad de sus productos en el mercado mundial. Hay que subrayar con particular énfasis el conjunto de factores que en un momento histórico se convergen para inducir a México a unirse a esta corriente industrial y económica, inicial y principalmente con el objeto de abatir los serios problemas que se enfrentan. Es en este contexto que al analizar los antecedentes de la industria maquiladora en México es preciso yuxtaponer los mismos con la historia de los Estados Unidos de Norteamérica que influye decididamente en su concepción y desarrollo." (8)

El establecimiento formal de la industria maquiladora en México se debe a factores muy diversos, entre los que destaca la grave problemática que vivía nuestro país ante la depresión que afectó a la economía de todo el mundo, situación que generó una importante migración de trabajadores mexicanos hacia la frontera norte, durante los años treinta y cuarenta, en busca de mejores oportunidades de empleo que en ese tiempo se ofrecían en la producción agrícola de los Estados Unidos.

---

(8) Davis, Reginald L. Industria maquiladora y subsidiarias de co-inversión. Régimen jurídico y corporativo. Cárdenas, Editor y Distribuidor. México, 1985. pp. 15-16.

Esta migración provocó la concentración de trabajadores mexicanos en el norte de México, que constituyeron una fuerza laboral que incrementó el interés de las empresas manufactureras norteamericanas por reubicar sus procesos productivos en un sitio que significara una gran reducción de sus costos de producción y les permitiera aprovechar los bajos salarios así como la cercanía a sus matrices y los mercados locales.

Esta convergencia de factores económicos, políticos, sociales y geográficos orilló a los gobiernos de México y los Estados Unidos a establecer el primer acuerdo internacional sobre trabajadores migratorios -mejor conocido como el programa de braceros- aprobado por ambos gobiernos el 23 de julio de 1942, que contenía disposiciones orientadas al fomento de la internación y la contratación de trabajadores mexicanos en los Estados Unidos, para desarrollarse en la actividad agrícola.

Al amparo de este programa ingresaron a los Estados Unidos miles de mexicanos. Se calcula que durante los 22 años de vigencia de estos acuerdos más de 4 millones de trabajadores fueron contratados. (9)

---

(9) Para mayor información sobre estos acuerdos, véase: Manuel García y Griego. The importation of Mexicans contract laborers to the United States. 1942-1964. University of California. San Diego, U.S.A. 1981. p.22

No obstante, hay que considerar que la demanda de trabajo superó lo previsto por el programa mismo, por lo cual se generó una mayor migración de mexicanos que al margen del acuerdo se internaron a los Estados Unidos como indocumentados.

Lo anterior afectó muy sensiblemente a los sindicatos estadounidenses, organizaciones que en todo momento se pronunciaron en contra del programa. Por ello, a raíz de arduos debates suscitados entre 1961 y 1963 respecto del programa el Congreso norteamericano votó en contra de una prórroga de la ley que había formalizado al programa de braceros.

Ante este problema de gran magnitud para el gobierno mexicano, se solicitó la ampliación del programa por un año más, solicitud consentida por el gobierno de los Estados Unidos y que concluyó oficialmente en diciembre de 1964.

En 1968 se estableció en Ciudad Juárez la Radio Corporation of America (RCA), con una planta para manufacturar yugos y transformadores de alto voltaje para televisores a color, con características que le colocaban en una categoría aparte dentro de la industria. La presencia de esa importante empresa en Ciudad Juárez dio credibilidad al programa de plantas maquiladoras. A partir de su establecimiento fue posible que

los promotores respaldaran su oferta en el exterior. (10)

Fue gracias a ese inicio que durante el periodo de 1972 a 1974 se dió el primer ciclo de expansión masiva, espectacular, de la industria. Durante esos años iniciaron sus operaciones en México maquiladoras como General Electric, Sylvania, General Instrument, American Hospital Supply, Ampex, Allen Bradley, AMF Corporation, Globe Union y muchas más.

El rápido crecimiento de la industria maquiladora mexicana fue frenado por la recesión que sufrió la economía estadounidense durante 1975 y 1976, durante la cual las empresas no solo buscaban expandirse, sino que también enfrentaban serias dificultades para aprovechar plenamente su capacidad instalada. La mayoría de las maquiladoras mexicanas tuvo problemas serios de disminución de las jornadas y fue esa la primera ocasión en la que hubo que someter a los tribunales mexicanos de trabajo acciones de reducción de jornadas y de suspensión temporal de trabajadores.

"La reactivación de la economía norteamericana a partir de 1977 se hizo sentir en la industria maquiladora mexicana, que pronto reinició su crecimiento. En 1978 tuvo lugar otro

---

(10) Barrio, Federico. "Historia y perspectivas de la industria maquiladora en México". En: Industria maquiladora. BANAMEX-ASI-AMPIP. México, 1988. p.8.

hecho importante: Packard Electric, división de General Motors, estableció en México la primera maquiladora de la industria automotriz. Puso así un ejemplo que pronto fue seguido por Ford y Chrysler y por múltiples empresas de fabricación de autopartes, hasta el grado de que actualmente el giro de componentes y partes automotrices es ya uno de los más importantes y dinámicos de la industria nacional que operan bajo el régimen de maquila.

"A una temporada de auge en 1978 y 1979 siguió otra desaceleración en 1980 y 1981, pero en 1982 coincidieron dos circunstancias relevantes para el desarrollo de la industria maquiladora: la devaluación substancial de peso mexicano, haciendo los costos de mano de obra todavía más atractivos y competitivos en los mercados internacionales de lo que eran; y el despegue de la economía estadounidense en uno de los periodos de expansión ininterrumpida más largos que se registran en la historia." (11)

Es evidente, como lo señalan Mielniska e Isás, que "el concepto mexicano de maquila de exportación, que en diferentes naciones se le conoce como 'producción compartida', 'plantas gemelas' o 'industrias in-bond', surgió como resultado de la creciente competencia comercial en el mundo, que acentuó -

---

(11) Idem.



la disgregación de procesos productivos en los países al final de los sesenta, básicamente en función de la dotación relativa de mano de obra y recursos naturales a bajo costo."(12)

Como se esperaba, la terminación del programa de braceros creó un grave problema de desempleo en la frontera norte de México, en el que se alcanzó una tasa hasta del 50%, lo cual, como ya se dijo en páginas anteriores, es el antecedente mas claro que dió lugar al establecimiento de la industria maquiladora de exportación en nuestro país.

Debe señalarse por su importancia lo que hace cuatro décadas sucedió en algunos estados fronterizos del noreste de México, cuando en 1944 se crearon en esas zonas los llamados perimetros libres, en los que se permitió la libre importación de una amplia gama de productos.

Desde entonces este régimen fue aprovechado por varias firmas norteamericanas con el objeto de llevar a cabo algunos procesos de ensamblaje.

En el año de 1961 se establece un Programa Nacional Fronterizo por medio del cual el gobierno de la República Mexicana

---

(12) Urquidi, Victor L., y Sofia Méndez Villarreal. "Importancia económica de la zona fronteriza del norte de México". En: Foro Internacional. México, Vol. XVI, núm.62, 1975.

na destinó durante una década grandes cantidades de dinero para el desarrollo de la economía fronteriza mediante la promoción del turismo y la sustitución de importaciones, para procurar con ello el mejoramiento en las condiciones socioeconómicas de esa zona. (13)

Como parte de aquel programa, en el año 1964 se comisionó a una empresa de consultores económicos para que realizara estudios tendientes a recomendar un modelo de industrialización basado en actividades de ensamblaje en esa zona.

Ante los resultados favorables que arrojaron los estudios señalados, el entonces Secretario de Industria y Comercio, Octaviano Campos Salas, dió a conocer en el mes de mayo de 1965, los planteamientos que habrían de concretarse una vez que el gobierno mexicano diseñó una política de industrialización para la frontera norte.

Esta política, originalmente denominada Programa de Aprovechamiento de la Mano de Obra sobrante a lo largo de la frontera norte con Estados Unidos, fue concebida fundamentalmente para abatir con ella el creciente desempleo que sufría esa región,

---

(13) Saldaña, Luis C. "Comentarios sobre el comercio en la zona fronteriza norte: Incidencias Políticas y Económicas." En: Análisis de algunos problemas fronterizos y bilaterales entre México y los Estados Unidos. UNAM. México, 1982. pp. 133-138

ante la terminación del Programa de Braceros antes citado, mediante el establecimiento oficial de empresas maquiladoras. - (14)

Aun cuando existen diversas versiones sobre el origen de la industria maquiladora, no debe olvidarse un fenómeno que ya se presentaba a finales de los sesentas y que consistía en la creciente tendencia de algunas industrias estadounidenses y de otros países desarrollados a reubicar sus procesos productivos o algunas fases de ellos en otras naciones que ofrecían mejores condiciones para la producción.

Desde esa perspectiva, nuestro país presentaba grandes ventajas comparativas sobre otros que establecieron programas similares, ya que en relación con las firmas norteamericanas, compartía una frontera de más de 3 000 kilómetros, desde la cual se podrían transportar con gran facilidad y en poco tiempo todos los productos. Asimismo, la diferencia de salarios, que es un factor clave en las operaciones de ensamblaje, no dejó de ser otra atractiva ventaja que ofrecía la frontera mexicana, en comparación con otros países a fines de 1960. Además, el salario mínimo en la zona oscilaba entre 3.52 y 5.52 dólares diarios, mientras que en los Estados Unidos era de 15 dólares. (15)

---

(14) Secretaría de Industria y Comercio. La Frontera Norte: Diagnóstico y Perspectivas. México, 1975, p. 13

(15) Galarza, Ernesto. Merchants of Labor. The Mexican Bracero History. Mc Mally & Loftin. Santa Bárbara, California, 1974, p.3

Dadas las ventajas a las que nos referimos en el párrafo anterior, los primeros pasos en el desarrollo de la industria maquiladora de exportación en México fueron dados por empresas de origen estadounidense. Sería hasta casi dos décadas después cuando las empresas de otros países, principalmente de Japón, mostraron interés por instalar plantas maquiladoras en nuestro país.

Lo expuesto hasta ahora muestra un panorama general del surgimiento y la evolución inicial de la industria maquiladora en México y en el mundo, así como de las razones de índole económica y política a las que obedece. Por tanto, estamos en condiciones de referirnos a la evolución del marco jurídico al que se sujeta la acción de las maquiladoras en nuestro país, lo cual se hará en el siguiente capítulo.

## CAPITULO II

### PRIMEROS INTENTOS LEGISLATIVOS SOBRE LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACION EN MEXICO

#### 2. 1 Antecedentes

El programa fronterizo al que se hizo referencia en el capítulo anterior enfrentó serios problemas desde sus inicios, debido a que se desconocían las normas o reglas bajo las que operaría. Al iniciarse el año de 1966, diversos grupos empresariales gestionaron ante la Secretaría de Industria y Comercio el establecimiento de los términos legales que permitirían la importación temporal de maquinaria, equipo y materiales a todas aquellas maquiladoras instaladas a una distancia no mayor de 20 kilómetros a lo largo de la frontera norte.

En atención a dichas gestiones, en el mes de junio de ese mismo año las Secretarías de Industria y Comercio y de Hacienda y Crédito Público dieron a conocer los primeros términos bajo los cuales operaría dicho programa; primero, con el oficio número 164 emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (16) mejor conocido como Plan de Cinco Puntos, que, a saber, establecía lo siguiente:

---

(16) Diario Oficial de la Federación. 10 de junio de 1966.

- 1) Las empresas que solicitaran establecerse en una ciudad fronteriza deberían considerarse dentro de un recinto fiscal para los efectos aduaneros de sus operaciones.
- 2) El 100% de sus importaciones de materias primas debería exportarse posteriormente fuera del territorio nacional.
- 3) Se ejercerían todos los controles que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público juzgara necesarios para la importación, transformación y exportación de las materias primas.
- 4) Dichos controles tendrían por objeto identificar las materias primas y los artículos terminados; si los artículos eran de difícil identificación, la Secretaría de Hacienda decidiría otorgar o no la autorización correspondiente.
- 5) En cada caso la Secretaría de Hacienda llevaría a cabo los estudios procedentes y señalaría las bases para regir la importación, el control, la transformación y la exportación de las materias primas y los artículos terminados, ya que en esta materia no se pueden dar reglas de carácter general.

No obstante los anteriores planteamientos, la mayoría de los empresarios se mostraban escépticos ante el plan, debido a su carácter administrativo y no jurídico.

Fue con la expedición de los primeros permisos de importación de materias primas y maquinaria que se abrió la posibilidad para aquellas empresas que ya instaladas desearan convertirse en maquiladoras.

Por otra parte, muchas empresas mexicanas se vieron igualmente beneficiadas mediante la contratación con industrias norteamericanas, lo cual les permitió aprovechar y hasta ampliar su capacidad productiva.

En este régimen de naturaleza fiscal debe destacarse su orientación hacia la posibilidad de atraer inversión extranjera a nuestro país, ya que es de tomarse en cuenta que los estudios realizados por los consultores fueron elaborados sobre esa base.

Sin embargo, este primer paso del programa fronterizo mostraba muy pocos avances debido a que, como ya se indicó tenía un carácter administrativo y no reglamentario.

Posteriormente la Secretaría de Industria y Comercio dirigió a la de Hacienda y Crédito Público el oficio número --

4132, mediante el cual se confirmaban las bases señaladas en el oficio número 164 y se agregaban algunos requisitos generales, (17) tales como la obligación de operar conforme a la Ley General de Sociedades Mercantiles, del Trabajo y del Seguro Social, así como la de garantizar el pago de los impuestos sobre la maquinaria y el equipo por medio de fianza u otro recurso. En este mismo sentido se otorgaron mayores facilidades para las operaciones de maquila, a fin de crear mayor confianza hacia el plan antes señalado.

Dichas facilidades consistían en permitir la importación temporal de maquinaria, equipo y materias primas sin el pago de los impuestos correspondientes, así como su exportación posterior; de gran importancia fue la posibilidad de que el capital social de las empresas maquiladoras estuviera 100% integrado por capital extranjero.

Estos intentos de regulación jurídica se desarrollaron al amparo del mecanismo previsto por el artículo 321 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos, con la intención de facilitar las importaciones temporales que requerían las maquiladoras a la luz de las prácticas que desde 1933 se venían desarrollando en los perímetros libres, así como en las

---

(17) Diario Oficial de la Federación. 20 de junio de 1966.



plantas ensambladoras de vehículos que en 1948 ya realizaban operaciones netamente de maquila al amparo del reglamento - que fue publicado para esa industria el 23 de enero de ese año.

Asimismo, los oficios antes señalados dieron inicio a la ejecución del programa fronterizo, con lo cual se creó - desde entonces un registro específico para esas empresas, ya consideradas como maquiladoras. (18) Además, cuando se conideró necesario se exigió a estas últimas el establecimiento de estrictos controles contables con el objeto de facilitar la vigilancia detallada y permanente de las importaciones y el retorno de los productos ensamblados. (19)

Con estos acuerdos y disposiciones se empezaron a estructurar las reglas aplicables a los distintos aspectos de las operaciones de maquila, haciendo a un lado en gran medida, los procedimientos concretos que se daban en un principio en atención a las características particulares de cada empresa.

---

(18) Disposiciones Legales para el Desarrollo Económico Fronterizo. Dirección General de Promoción y Asuntos Internacionales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 1976. pp. 265-266

(19) Ibidem, pp. 267-269

## 2. 2 Política de la administración de Luis Echeverría en materia de inversión extranjera y maquiladoras.

En el marco de su política de gobierno, la administración del Presidente Luis Echeverría se mostró preocupada por dos aspectos, en lo relacionado con las maquiladoras:

- a) Por controlar la inversión extranjera y limitar la instalación de ese tipo de plantas, y
- b) Por regular -incluso limitando- el accionar de las empresas maquiladoras ya instaladas en la franja fronteriza. Se consideraba que tales plantas podrían constituir una amenaza potencial contra la soberanía del país. No debe olvidarse que, cuando menos de palabra, la soberanía fue una de las preocupaciones esenciales de aquel régimen. Tales preocupaciones, que en su momento fueron consideradas por los inversionistas como desalentadoras, se manifiestan en la redacción de los reglamentos que se comentan en los dos incisos siguientes.

Por otra parte, debe hacerse notar que para el gobierno de Echeverría era incómodo tener que aceptar la presencia de plantas maquiladoras y de inversión extranjera en general, pese a eso, como resultado de la inercia aparecida en los últimos años del gobierno del Presidente Gustavo Díaz Ordaz, ha-

cia 1971 se observa la instalación de plantas más grandes y complejas, así como la introducción de procesos más elaborados.

En consecuencia, como ya se dijo, durante los años 1972 a 1974 se dictan reglas básicas sistemáticamente elaboradas, que rigen la operación de la industria maquiladora, pero en los años últimos de la administración echeverrista, como consecuencia de la recesión en los Estados Unidos de Norteamérica, la industria maquiladora en México observa un estancamiento y presenta dificultades para aprovechar su capacidad instalada.

### **2. 3 Reglamentos del párrafo 3o. del artículo 321 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos del 17 de marzo de 1971 y 31 de octubre de 1972.**

A partir del año de 1966 la industria maquiladora se sujetó a los acuerdos de los que ya se habló en el primer inciso de este capítulo, así como a algunos otros de naturaleza complementaria, pero fue hasta el 17 de marzo de 1971 cuando se publicó el primer reglamento del párrafo tercero del artículo 321 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos.

Este reglamento de gran importancia y trascendencia para el sector maquilador, institucionaliza el régimen aduanero-fis

cal para las maquiladoras al establecer con detalle los trámites y criterios que habian de observarse en la operación de estas empresas.

En este ordenamiento puede notarse la tendencia netamente promotora respecto a la ubicación de las maquiladoras, en virtud de que antes del reglamento se permitía la instalación de estas empresas básicamente en la zona fronteriza del norte, en tanto que con este nuevo mecanismo jurídico se abrió la posibilidad de constituir maquiladoras en zonas contiguas a las costas.

Por otro lado, el nuevo régimen estableció un control más estricto sobre las importaciones temporales al fijar un límite temporal de seis meses para la estancia de materias primas, partes y componentes y de doce meses para la permanencia de la maquinaria y el equipo.

En relación con las mermas y los desperdicios generados por el proceso productivo, el ordenamiento autorizó un 5% de deducción sobre el peso, unidad o valor de la materia importada, haciéndolo efectivo al momento de ser retornada. De la misma manera se obligó a que las maquiladoras garantizaran con medio idóneo tanto el monto de los impuestos correspondientes y que depositaran 10% adicional en previsión de posibles multas. (20)

---

(20) Ibidem. pp. 269-274

Posteriormente, mediante el Acuerdo 101-314 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se fijaron las atribuciones de los funcionarios encargados de tramitar y resolver sobre las solicitudes para constituir maquiladoras, solicitudes que eran presentadas ante los comités de desarrollo y oficinas especiales que al efecto establecieron las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Industria y Comercio.

Con base en este mismo acuerdo la expedición de la autorización para operar como maquiladora correría a cargo de la Dirección General de Industria de la Secretaría de Industria y Comercio, misma que debería hacer del conocimiento de la Dirección General de Estudios Hacendarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que ésta, por su parte, girara las instrucciones necesarias a fin de autorizar la primera importación temporal y delegara en los comités de Promoción Regional las facultades necesarias para autorizar las importaciones subsecuentes. (21)

Al año siguiente, en 1972, se expidió un nuevo reglamento del artículo 321, el cual derogó al anteriormente comentado. (22)

---

(21) Ibidem, pp. 274 a 175.

(22) Diario Oficial de la Federación. 31 de octubre de 1972.

Entre las disposiciones de este nuevo reglamento se destacan puntos innovadores y de importancia, como es lo señalado por el artículo tercero, que amplía la posibilidad de ubicar las maquiladoras en cualquier parte del país, excepción hecha de aquellos lugares que la Secretaría de Industria y Comercio considerara inconvenientes por cuestiones demográficas o de contaminantes.

Asimismo, el artículo primero establece una nueva posibilidad para aquellas empresas que, ya instaladas para el abastecimiento del mercado interno, desearan ocupar su capacidad ociosa o bien ampliarla, mediante la realización de operaciones de maquila, al dedicarse a la exportación total o parcial de sus productos, siempre y cuando el costo total de integración nacional de los mismos no alcanzara 40%.

Con base en lo anterior, se estableció en el mismo artículo 1o. el grado de incorporación o integración nacional, mismo que resultaba de dividir el costo de manufactura de los insumos y la mano de obra nacionales, del costo total del producto a exportar.

Lo anterior benefició a toda la industria nacional ya que con ello se podrían establecer con mayor rapidez los programas con los que se propiciaría la ampliación de las plantas industriales previamente establecidas, generando un incre

mento en la tasa de empleo, así como una participación más activa dentro de los mercados internacionales al constituirse como exportadores indirectos vendiendo insumos a las empresas maquiladoras.

Debe destacarse también la facultad otorgada a la Dirección General de Aduanas en lo referente a la garantía de los impuestos que pudieran generar las importaciones de las maquiladoras, en la inteligencia de que aquella podía permitir que se cubriera sólo con el 40% del crédito fiscal correspondiente.

Asimismo, se abrió a las maquiladoras la posibilidad de ampliar el porcentaje de reducción por concepto de mermas y desperdicios que en ese entonces era de 5%; es decir, que a partir del nuevo Reglamento la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fijaría el porcentaje de manera individual a cada empresa, de acuerdo con las cantidades reales que se derivaban del proceso productivo.

Por otra parte, y quizá la innovación más importante de este reglamento fue lo establecido por el artículo 15, que a la letra dice:

"Prevía autorización de las Secretarías de Industria y Comercio y de Hacienda y Crédito Público, se podrá permitir -

la importación de bienes producidos por las maquiladoras que operen al amparo de este reglamento, siempre y cuando se sustituyan importaciones, se paguen los impuestos correspondientes a los insumos extranjeros y se cumplan los requisitos especiales a que se encuentren sujetos".

Al amparo de este artículo se abrió la posibilidad de que las maquiladoras aprovecharan este régimen comercial vendiendo parte de su producción en el mercado nacional.

Debe destacarse que este limitado régimen comercial, basado en una política de sustitución de importaciones, aun cuando en el fondo buscaba la integración y el incremento de la competitividad nacional, en la práctica fue diferente, ya que en muchos casos las maquiladoras aprovecharon esta oportunidad de vender al amparo de este régimen artículos que no reunían los requisitos de calidad internacional. (23)

De la misma manera, con esta disposición se dejaba la puerta abierta a las maquiladoras para que, en buena medida, cautivaran una parte del mercado nacional debido a que los productos que aquí vendían, aun cuando no reunían los requisitos internacionales de calidad, eran fabricados casi totalmen

---

(23) Disposiciones legales.. Op. cit., pp. 276-278



te con materiales y componentes extranjeros y de mejor calidad que los nacionales, lejos de propiciar una mayor incorporación de insumos nacionales a sus procesos productivos. (24)

Posteriormente, en el año de 1974 la Secretaría de Gobernación publicó la circular No. 16-A/74 (25), mediante la cual se daba gran facilidad al trámite para la internación de técnicos y administradores extranjeros que vinieran a prestar sus servicios a las maquiladoras, con la salvedad de que solo podían ser de origen alemán, argentino, brasileño, francés, inglés, italiano, japonés, norteamericano o yugoslavo. (26)

En el mismo sentido se facultó a las oficinas de población para que recibieran las solicitudes de internación y prórroga de las mismas.

En apoyo a esta política la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitió su acuerdo No. 101-1101, (27) mediante el cual se delegaban las facultades necesarias a las representaciones regionales para que éstas autorizaran las primeras importaciones temporales y las subsecuentes.

---

(24) Ibidem, pp. 279-281

(25) Diario Oficial de la Federación. 21 de marzo de 1974.

(26) Disposiciones legales... Op. cit., pp. 300-303

(27) Diario Oficial de la Federación, 11 de noviembre de 1975.

## 2. 4 Política gubernamental en materia de inversión extranjera durante el periodo 1976-1982.

Con una visión mas abierta que la del gobierno del Presidente Luis Echeverría, la administración 1976-1982 abrió mayores cauces a la inversión extranjera y, en esa tesitura, propició el asentamiento de mas empresas maquiladoras no solo en la franja fronteriza norte, sino también en las zonas costeras y, particularmente, en el Centro y el Occidente del país. De esta época data el origen del auge de la inversión extranjera y la instalación de maquiladoras en los estados de Jalisco y Aguascalientes, y particularmente en este último, que resultó de especial atractivo para los capitales visitantes.

En ese marco, entre los años 1978 y 1979 se observa una notable expansión, sobre todo de maquiladorean especializadas en los ramos electrónico y automovilístico. Posteriormente, el auge decrece con motivo de lo que los inversionistas extranjeros consideraban una "excesiva sobrevaluación del peso frente al dólar".

En el año 1982, ocurrió una fuerte devaluación del peso ante esta última moneda, lo cual aumentó las ventajas comparativas de la industria maquiladora mexicana y mejoró su competitividad.

2. 5 Reglamento del párrafo tercero del artículo 321 del Código Aduanero del 22 de octubre de 1977.

Se puede afirmar que en términos generales este reglamento amplió lo dispuesto por el diverso de 1972 y conservó en el fondo la misma estructura.

El reglamento de 1977 se dividió en cinco capítulos para una mejor esquematización; dentro de ellos se dieron a conocer nuevos conceptos y definiciones que más adelante se señalan.

En efecto, entre las definiciones que este ordenamiento establece destaca la de la empresa maquiladora, la cual es entendida como "la unidad económica de producción industrial establecida o por establecerse al amparo de dicho ordenamiento" y que obtenga la autorización de su programa de actividades para relizar operaciones de maquila.

Asimismo, este ordenamiento presenta una definición de operación de maquila, del programa, de la importación temporal y del grado de integración, así como de los requisitos que deben cumplir las maquiladoras para adicionar a su programa originalmente autorizado nuevas etapas de fabricación o nuevos productos.

En el capítulo segundo del reglamento se hace referencia a los programas y al registro de las maquiladoras, dentro del cual destaca la nueva posibilidad para aquellas empresas que se dedicaran a abastecer el mercado nacional y desearan realizar exportaciones al amparo del régimen de maquila, señalando que para estos casos los productos a exportar debían tener co co mínimo, 20% de integración nacional.

Con lo anterior se manifestaba nuevamente la tendencia a fomentar una mayor integración de la planta industrial mexicana al programa maquilador (28) a través de la venta de insumos nacionales o mediante la subcontratación de procesos.

Por otra parte, en el artículo 7o. se incluye la obligación para las maquiladoras de actualizar sus registros a fin de asignar a cada una de ellas una clave que deberían usar en todos sus trámites. Lo establecido por el artículo 8o. en términos generales se refiere a las mismas facilidades en el trámite para la internación de administradores y técnicos señaladas en el criterio establecido por la propia Secretaría de Gobernación en su circular 16-A/74 de 1974, ya mencionada anteriormente.

---

(28) Véanse los artículos 1o., fracción I, y 3o. del Reglamento que comentamos, en el Diario Oficial de la Federación del 22 de octubre de 1977.

En relación con el plazo para iniciar las importaciones aprobadas en el programa, el artículo 21 reducía el término a seis meses, a diferencia del concedido por el reglamento de 1972, que era de 12 meses. Otra innovación del reglamento consistió en introducir la figura del apoderado aduanal, mismo que las maquiladoras podían designar para la atención del despacho de mercancías. Efectivamente, lo establecido por el artículo antes citado facilitaría en el futuro los trámites en torno a las importaciones y exportaciones de estas empresas. (29)

Asimismo, se creó la Comisión Intersecretarial para el Fomento de la Industria Maquiladora, (30) órgano encargado de coordinar las acciones de las distintas dependencias gubernamentales que tuvieran relación con esta industria.

En el último capítulo del Reglamento de 1977 por primera vez se hizo referencia a las sanciones y se tipificaron las conductas infractoras. A diferencia de la regulación anterior, bajo la cual el incumplimiento de cualquier obligación contraída causaba la cancelación de los permisos correspondientes. En esta parte existían dos tipos de sanciones: la suspensión parcial y temporal del programa, o su suspensión -

---

(29) Véase el artículo 26 del Reglamento de 1977.

(30) Véanse los artículos 27 al 31 del Reglamento de 1977.

total y definitiva, dependiendo de la gravedad del incumplimiento. (31)

Ha podido apreciarse hasta aquí la evolución de las regulaciones sobre la industria maquiladora en los primeros tiempos, desde que esta forma de organización empresarial llegó a nuestro país, hasta que su presencia comenzó a intensificarse y a ser cada vez más común.

A manera de recapitulación debe señalarse que la industria maquiladora ha experimentado un gran desarrollo en México desde su establecimiento en el bienio 1965-1966 y representa un elemento muy importante en la economía nacional en la actualidad. Este desarrollo tan marcado subraya el particular conjunto de factores políticos, económicos, jurídicos y geográficos que convergen para configurar en México una industria maquiladora destacada en el ámbito mundial.

Es evidente que la importancia de la industria a la que nos referimos destaca particularmente en la zona fronteriza norte, donde se encuentra establecido aproximadamente 88% de las empresas maquiladoras que hay actualmente en México. Desde su inicio en México en el año 1966, la industria maquilado

---

(31) Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial. Qué es una maquiladora. México, 1979, pp. 25 y sigs.

ra ha crecido notablemente. Durante su primer año de operación había un total de 12 empresas maquiladoras establecidas en la frontera -considerando que las Bases Legales de la industria maquiladora emitidas en 1966 limitaban su establecimiento en la franja fronteriza de 20 kilómetros de ancho-, - mismas que generaron 3 087 empleos. (32). Estas cifras aumentaron considerablemente en el año de 1969, cuando había 152 plantas autorizadas, que generaban aproximadamente 17 mil empleos. A mediados de ese año, de las 103 empresas que ya estaban en operación, 71 se encontraban fabricando productos norteamericanos en el Estado de Baja California, de las cuales 68 estaban en las ciudades de Tijuana y Mexicali. Más de 33% de estas empresas maquiladoras ensamblaban equipo electrónico en conexión con la industria de ese ramo establecida en el Estado norteamericano de California. Por otro lado, aproximadamente 30% de dichas empresas se dedicaba a la confección de prendas de vestir utilizando telas recortadas en Estados Unidos.

## 2. 6 Ley Aduanera y su Reglamento del 1o. de julio de 1982

Hacia 1983 la industria maquiladora generó 179 116 empleos. Sin embargo, en ese momento tuvo que adaptarse a las

(32) García Moreno, Víctor Carlos. "Marco económico y social de la industria maquiladora en la frontera México Estadounidense". En: Relaciones México-Estados Unidos. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1981. p. 147.

graves consecuencias de la crisis económica que se abatió sobre el país. Con la entrada en vigor de la Ley Aduanera y su Reglamento se creó una situación muy peculiar en relación con las empresas que se establecieron en el territorio nacional durante 1982 y 1983. En efecto, el 10. de julio de 1982 fue promulgada la Ley Aduanera, (33) misma que de acuerdo con su artículo 3o. transitorio abrogaba el Código Aduanero y sus disposiciones conexas.

En este sentido, el artículo 7o. transitorio estableció que las disposiciones del Reglamento de 1977 continuarían vigentes hasta en tanto se expidiera el Reglamento de la nueva Ley Aduanera.

Como puede notarse, la entrada en vigor del Reglamento, (34) y de la Ley aduanera corresponden a la misma fecha; es decir, el 10. de julio de 1982, de tal manera que según lo señalado en el párrafo anterior, el Reglamento de 1977 quedaba igualmente abrogado en los términos del artículo 7o. comentado.

Por otra parte, el Reglamento de la Ley Aduanera extendió la aplicación del Reglamento de 1977 para las empresas ma

(33) Diario Oficial de la Federación. 30 de diciembre de 1981.

(34) Ibidem.



quiladoras establecidas antes del 1o. de julio de 1982, mismas que debían seguir operando conforme a los programas aprobados al amparo de este reglamento. (35)

En este orden de ideas y bajo tales condiciones no hubieran podido constituirse nuevas maquiladoras después del 1o. de julio de 1982 en tanto no se expidiera el nuevo reglamento - que habría de regir a partir de esta fecha.

Durante este periodo de vacatio legis, los titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Patrimonio y Fomento Industrial acordaron internamente seguir aplicando, de manera supletoria, el Reglamento de 1977 para aquellas maquiladoras que se constituyeran con posterioridad al 1o. de julio de 1982 en tanto se expidiera el nuevo ordenamiento que habría de regular "el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación".

Por más de un año se siguió aplicando este régimen supletorio hasta el 15 de agosto de 1983, fecha en que se expidió el Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, el cual se detalla en el siguiente punto.

---

(35) Véase el artículo 8o. transitorio del Reglamento de 1982.

## 2. 7 Panorama General de la Industria Maquiladora de Exportación en 1982.

Los datos señalados en los incisos anteriores nos muestran la particular influencia que las industrias electrónica y textil del Estado norteamericano de California tuvieron en la configuración de la industria maquiladora mexicana. Durante su primer año de operaciones, en 1966, la industria maquiladora mexicana exportó a Estados Unidos sólo 0.7% del total de sus importaciones de otros países de productos maquilados-realizadas al amparo de las fracciones 806.30 y 807.00 de su tarifa aduanera. Sin embargo, hacia 1969 México representaba 8% de las importaciones de los Estados Unidos.

Al iniciarse la década de los setentas la industria maquiladora de exportación de México siguió creciendo, al punto de que llegó a tener en 1974 un total de 455 empresas maquiladoras que ocuparon a 75 977 trabajadores. También en ese año - México llegó a ocupar el segundo lugar entre los países que se dedicaban a esa industria. Las exportaciones que realizó la industria maquiladora mexicana a los Estados Unidos durante 1974 ascendieron a 1 035 millones de dólares estadounidenses, superadas únicamente por las de Alemania Occidental, de 1 499 millones de dólares.

A la par que el volumen de exportaciones que realizaron-

las empresas maquiladoras de México durante 1974, es de destacarse su generación de divisas para la economía nacional. Así, mientras que en 1973 la industria maquiladora generó divisas -mediante el valor agregado a los productos maquilados- que -sumaron 278 millones de dólares, en el año 1974 esta cifra alcanzó los 443 millones de dólares, es decir, 7.1% de los ingresos totales de divisas para la balanza de pagos. (36) Por otro lado, debe hacerse notar que a partir del Reglamento de 1972 las empresas maquiladoras tenían la posibilidad de ubicarse en cualquier parte de la República. Se estima que hacia 1974 había 26 empresas establecidas en el interior del país, es decir, 5.7% del total de maquiladoras. Esto respondía a una política de integración de la industria maquiladora en el interior del país, donde se registran mayores beneficios para la economía nacional.

Durante los últimos meses de 1974 la industria maquiladora mexicana entró en un periodo de retroceso debido principalmente a la recesión económica que afectaba a los Estados Unidos, y al incremento de los costos de operación en México. Se calcula que entre octubre de 1974 y abril de 1975 cerraron -aproximadamente 30 empresas maquiladoras y que varias otras -redujeron su fuerza laboral hasta 50% en algunos casos. No -

---

(36) Bustamante, Jorge A. "El programa fonterizo de maquiladoras: observaciones para una evaluación". En: Foro Internacional. Volumen XVI. Número 2. octubre-diciembre de 1975. p. 185.

obstante esta situación, otras nuevas empresas fueron autorizadas en 1975, con lo cual se alivió hasta cierto punto los problemas que surgieron a raíz del cierre de plantas el año. A finales de 1975 el número total de empresas había aumentado nuevamente a 454 -una menos que en 1974- con una fuerza laboral de 67 214 trabajadores -11.5% menos que en 1974-. Sin embargo, este retroceso muestra claramente la vinculación tan estrecha que existe entre la industria maquiladora y la economía de los Estados Unidos, lo cual ha sido criticado por los adversarios de ese tipo de empresas, quienes consideran que con su instalación el país pierde algo de su soberanía.

En el año de 1976 la moneda mexicana sufrió una significativa devaluación frente a las monedas extranjeras, aproximadamente en un 100%, al mismo tiempo que los Estados Unidos entraron en un periodo de recuperación económica. Estos factores dieron lugar a una reducción de los costos de operación de las empresas maquiladoras en México y a una época de crecimiento que hasta la fecha continúa. No obstante, se señala en algunas fuentes (37) que en el transcurso de 1976 fueron cerradas aproximadamente 42 empresas maquiladoras, lo cual dejó sin empleo a 6 400 trabajadores.

De 1976 a 1980 la industria maquiladora mexicana conti--

---

(37) "La industria maquiladora: evolución reciente y perspectivas". En: Comercio Exterior. Volumen 28. Número 4. - Abril de 1978. p. 408

nuó su ritmo de crecimiento y empezó a proyectarse cada vez más como un importante elemento de la economía nacional. Las estadísticas de la Secretaría de Programación y Presupuesto (38) muestran que en 1980 el país contaba con 620 maquiladoras. Además, comenzó a observarse más integración de esas empresas hacia el interior del país. En ese lapso también se observó un considerable incremento en la generación de divisas por parte de las maquiladoras.

Llegado 1982, el comportamiento de la industria maquiladora mexicana muestra aptitud para adaptarse a las condiciones del país, constantemente cambiantes. En este año se inició una de las crisis económicas más agudas que México ha padecido en su historia.

En las vísperas de la toma de posesión del Presidente Miguel de la Madrid, la crisis económica se refleja ligeramente en los datos referentes a la evolución de la industria maquiladora en el periodo de enero a octubre de 1982. De acuerdo con esos datos había un total de 584 empresas maquiladoras operando en México, con una concentración abrumadoramente mayor en la zona fronteriza norte.

---

(38) Secretaría de Programación y Presupuesto. "Estadística de la industria maquiladora de exportación. Enero-octubre de 1982" y Boletín mensual de información económica. Volumen VII. Número 3. Mayo de 1983. México, D.F.

## CAPITULO III

### REGIMEN JURIDICO CONTEMPORANEO

#### 3. 1 Política del gobierno de Miguel de la Madrid en materia de inversión extranjera y maquiladoras.

En congruencia con lo observado en los años anteriores, a partir de la toma de posesión del nuevo gobierno de la República en diciembre de 1982 se observó un auge aún mayor de la industria maquiladora. A eso obedece que los datos correspondientes a 1983 reflejen un sostenido crecimiento en ese rubro.

El gobierno del Presidente Miguel de la Madrid estaba convencido de que para superar la crisis económica heredada de los regimenes anteriores (consecuencia de la conjunción de circunstancias adversas de origen externo y errores de conducción internos) era necesario acrecentar el nivel de la inversión extranjera para avanzar en la solución de problemas tan importantes como la falta de divisas y el desempleo, requiriéndose a la vez una mayor apertura para la operación de las empresas maquiladoras de exportación, ya que esta era la actividad que presentaba un notable dinamismo desde sus inicios.

Davis informa que "los datos correspondientes a 1983 reflejan una integración similar de la industria maquiladora en

## CAPITULO III

### REGIMEN JURIDICO CONTEMPORANEO

#### 3. 1 Política del gobierno de Miguel de la Madrid en materia de inversión extranjera y maquiladoras.

En congruencia con lo observado en los años anteriores, - a partir de la toma de posesión del nuevo gobierno de la República en diciembre de 1982 se observó un auge aún mayor de la industria maquiladora. A eso obedece que los datos correspondientes a 1983 reflejen un sostenido crecimiento en ese rubro.

El gobierno del Presidente Miguel de la Madrid estaba convencido de que para superar la crisis económica heredada de los regimenes anteriores (consecuencia de la conjunción de circunstancias adversas de origen externo y errores de conducción internos) era necesario acrecentar el nivel de la inversión extranjera para avanzar en la solución de problemas tan importantes como la falta de divisas y el desempleo, requiriéndose a la vez una mayor apertura para la operación de las empresas maquiladoras de exportación, ya que esta era la actividad que presentaba un notable dinamismo desde sus inicios.

Davis informa que "los datos correspondientes a 1983 reflejan una integración similar de la industria maquiladora en

lo referente a las distintas actividades industriales que se desarrollan. Con un total de 229 maquiladoras, el ensamblaje o manufactura de materiales y accesorios eléctricos y electrónicos, y de maquinaria, equipo, aparatos y artículos eléctricos y electrónicos, representa el mayor segmento de la industria maquiladora actual, es decir, el 36% de la industria, generando 98 813 empleos. Un total de 25 empresas maquiladoras dedicadas a esta industria eléctrica y electrónica se encuentran ubicadas en el interior de la República [...]. Otras ramas industriales que se destacaron en la industria maquiladora durante 1983 fueron las siguientes, a saber: en ensamblaje y la manufactura de muebles, con 66 empresas; de equipo de transporte, con 49 empresas; de calzado y artículos de cuero, con 33 empresas; de juguetes y artículos deportivos, con 24 empresas (lo que representa un crecimiento de más del 50%); de herramientas, excepto eléctricas, con 14 empresas; y de productos químicos, con tres empresas; servicios varios, con 27 empresas; y la preparación, empaque y enlatado de alimentos, con 10 empresas..." (39).

Durante 1983 la industria maquiladora generó 179 116 empleos. Sin embargo, en ese momento tuvo que adaptarse a las graves consecuencias de la crisis económica que se abatió sobre el país. El 10. de septiembre de 1982 el Presidente Ló-

(39) Davis, Reginald L. Industria maquiladora y subsidiarias de co-inversión. Cárdenas, Editor y Distribuidor. México, 1985. p.50



pez Portillo había decretado la nacionalización de la Banca Privada y el control generalizado de cambios, medidas que afectaron en todos los ámbitos de la economía nacional. Particularmente, la industria maquiladora se vió afectada por el control generalizado de cambios. Sin embargo, este régimen monetario fue modificado cuatro meses después, ya bajo el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid, mediante un nuevo decreto de control de cambios que entró en vigor el 20 de diciembre de 1982.

Como resultado de este último decreto, las empresas maquiladoras contraían la obligación de vender divisas a instituciones de crédito del país, al tipo de cambio controlado, para pagar sus conceptos de salarios, sueldos, arrendamientos, impuestos, etc. Este régimen, que dejaba algunas dudas en su interpretación, quedó precisado respecto de la industria maquiladora hasta el 11 de abril de 1983, mediante la publicación de las Reglas Complementarias de Control de Cambios para Empresas Maquiladoras.

Aun así, como efecto de las circunstancias peculiares que acompañaron al Reglamento de 1977, al que ya nos referimos en páginas anteriores, las condiciones para el desarrollo de la industria maquiladora no eran óptimas, ya que para fomentar adecuadamente su instalación en el país, era necesario sistematizar su marco jurídico en vistas a ofrecer segu-

ridad jurídica al inversionista. Por ello, la administración del Presidente Miguel de la Madrid consideró necesario promulgar un Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, documento del que hablaremos en el apartado 3.3 de este trabajo.

### 3.2 La creación de condiciones atractivas a la inversión - extranjera: el ingreso al GATT

El GATT (General Agreement Tariffs Trade, por sus siglas en inglés) es un convenio intergubernamental de comercio que postula los siguientes principios:

- a) La no discriminación en el comercio, o sea, la aplicación general de la cláusula de la nación mas favorecida, de manera que los beneficios concedidos por un país a otro se hagan extensivos a las demás partes contratantes;
- b) La protección a la industria por medios exclusivamente arancelarios, sin recurrir a otras restricciones (permisos y cuotas, el dumping o el subsidio a las exportaciones; o las recientemente "practicadas" medidas fitosanitarias);
- c) La opción de consultar, brindándole a todos los países, grandes o pequeños, el procedimiento para bus-

car una solución justa cuando estimen que sus derechos están en riesgo; y

- d) La oportunidad de concertar tratos en las rondas denominadas "Negociaciones Comerciales Multilaterales" (40)

Tradicionalmente la mentalidad mexicana ha sido reticente a la integración comercial (o en un sentido mas amplio, económica) con el exterior, debido a que las experiencias históricas han hecho que la piel del mexicano sea muy sensible a todo lo que signifique apertura comercial frente a otros países.

Sin embargo, el fenómeno neoliberalista que comenzó a predominar en el mundo desde 1980 (con el ascenso de Ronald Regan a la Presidencia de los Estados Unidos) hizo que el gobierno mexicano se concientizara de la necesidad y la conveniencia de que se pusieran en marcha mecanismos de apertura comercial y económica, en aras de aprovechar las ventajas comparativas que existen entre un país en desarrollo como el nuestro y otros altamente industrializados como es el caso de los Estados Unidos de Norteamérica.

---

(40) Malpica de la Madrid, Luis. ¿Qué es el GATT? México, - 1985.

Aunque México participó en la Conferencia de La Habana y firmó la Carta del mismo nombre, se negó a adherirse al Acuerdo General porque deseaba proteger el desarrollo de su planta productiva hasta que la madurez de ésta le permitiera competir en los mercados internacionales. En ocasión de la Ronda de Tokio, en 1973, se propusieron ciertas condiciones especiales para el ingreso de los países de América Latina al Acuerdo, pero la instancia no prosperó y México se retrajo nuevamente. En 1979, a causa de presiones internas y externas, hubo un nuevo intento de adhesión. Así, el Presidente López Portillo, quien como Secretario de Hacienda y Crédito Público había sido el encargado de gestionar el contacto de 1973, ya como Presidente de la República encomendó al Subsecretario de Hacienda, Héctor Hernández, que condujera las negociaciones. Entonces se desató una intensa polémica de la que salieron airosos los partidarios del proteccionismo y la gestión tuvo que sostenerse.

Sin embargo, el gobierno de Estados Unidos siguió tratando de impulsar un cambio de política en México, pero aun así se rechazó la propuesta de integrar un mercado común con ese país y Canadá, ante las presiones empresariales en nuestro país en el sentido de que no era posible competir con las empresas norteamericanas altamente tecnificadas.

En 1985, cuando volvió a plantearse la incorporación de

México al Acuerdo eran ya ostensibles los siguientes factores: la recaída en la crisis económica; el endurecimiento de las exigencias del Fondo Monetario Internacional, el incremento de las presiones externas; la implantación de varias de las políticas que exige el GATT, y la menor disposición de los sectores afectados a mostrar una oposición franca.

En estas circunstancias, fue nuevamente Héctor Hernández (esta vez como Secretario de Comercio y Fomento Industrial) quien recibió la encomienda presidencial -por oficio publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1985- de iniciar las negociaciones de adhesión al GATT. Como principal argumento se adujo la aplicación del Plan Nacional de Desarrollo en su capítulo de fomento a las exportaciones no petroleras. El proceso negociador tendría como marco de referencia el protocolo de 1979. En aquel año México se mostró dispuesto a otorgar concesiones para 300 productos (4% del total de las fracciones de la Tarifa del Impuesto General de Importación), con un valor de 504 millones de dólares (8.5% del valor total de las compras al exterior). Solo en 21 productos se concedería una reducción de aranceles (dos de inmediato y el resto en un plazo de diez a quince años); en 89 de ellos se mantendría el mismo nivel y en 190 se consolidarían a una tasa superior a la que tenían. Otras modalidades consistían en regular los permisos previos y en establecer cuotas de importación anual.

Los principios que, según el gobierno, se pretendió salvaguardar en la negociación del ingreso al Acuerdo fueron los siguientes: el reconocimiento y la condición de México como país en desarrollo y la aplicación de un trato diferencial; el respeto a la soberanía nacional sobre los recursos naturales, y la prioridad en el tratamiento al sector agropecuario.

Hemos considerado importante señalar lo anterior porque en alguna medida tiene relación con el proceso de apertura comercial en cuyo desarrollo se enmarcan las facilidades otorgadas a las empresas maquiladoras de exportación. En el entendido de que éstas operan exclusivamente como entidades de comercio exterior.

### **3. 3 Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación del 15 de agosto de 1983.**

El 15 de agosto de 1983 el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid expidió este mecanismo jurídico que sustituyó al ya comentado Reglamento del Párrafo Tercero del Artículo 321 del Código Aduanero vigente desde 1977 y fue publicado con la intención, como ya se señaló, de formalizar o sintetizar el régimen aplicable a estas empresas y convertirse así en una mejor herramienta de fomento para su instalación, así como de buscar mayor agilidad en el cumplimiento -

de los programas y disposiciones aplicables a estas empresas, mediante el establecimiento de una política integral de fomento para las maquiladoras como respuesta a los beneficios que éstas proporcionaban al país en cuanto a volúmenes de empleo y generación de divisas.

Este ordenamiento se divide en cuatro capítulos que, en general, estructuran más adecuadamente los lineamientos y disposiciones previamente establecidos que se venían aplicando a esta industria.

No obstante, se incluyen modificaciones e innovaciones de especial importancia para el desarrollo de esta industria, tales como la creación del Registro Nacional de la Industria Maquiladora y de la clave que, con la intención de agilizar las operaciones, se asignaba a cada empresa para que la utilizara en todos los trámites que realizara ante las diversas dependencias de la administración pública federal. Este registro debía ser renovado cada dos años. (41)

En relación con el régimen de importaciones temporales se ampliaba el plazo para la permanencia de las materias primas y auxiliares, quedando en 6 meses, prorrogables a peti-

---

(41) Véase el artículo 3o. del Decreto de 1983.

ción del interesado. Asimismo, se amplía nuevamente el plazo para realizar las importaciones iniciales, el cual no podía exceder de un año contado a partir de la aprobación del programa respectivo, excepción hecha de aquellas maquiladoras que requirieran instalaciones especializadas, caso en el cual podía prorrogarse el plazo, debiendo demostrar el avance en sus instalaciones.

Para el caso de que los bienes producidos por las maquiladoras se encontraran sujetos a cuotas de exportación, se estableció un mecanismo promotor de la integración nacional en los procesos productivos, ya que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial asignaría dichas cuotas entre las compañías afectadas atendiendo al grado de incorporación de insumos nacionales, transformación realizada en México y al monto de la inversión nacional en el capital social de la empresa.

En cuanto a las mermas y los desperdicios derivados del proceso productivo, el decreto que se comenta estableció en su artículo 26 lo que ya preveía el Reglamento de 1977 bajo el numeral 20, pero agregaba un nuevo mecanismo mediante el cual aquellas empresas que desearan destruir sus desperdicios en el territorio nacional debían solicitar autorización de la Dirección General de Aduanas para tal efecto, así como para su eventual venta en el mercado nacional previo cumplimiento de los requisitos vigentes para su importación definitiva.



Con lo anterior se logró evitar las prácticas viciosas - que utilizaban algunas maquiladoras para introducir saldos al mercado nacional, con lo cual se producían resultados contrarios a lo previsto, ya que la industria mexicana se veía afectada por la competitividad de aquellos productos, debido a su calidad y precio.

Por otra parte, se establecía un procedimiento detallado para la cancelación de los programas, con el propósito de verificar que las maquiladoras se encontraran al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones y así, en su caso, otorgar el certificado respectivo, mismo que era indispensable para retornar los efectos importados al amparo del programa.

Se facultaba a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para que autorizara, excepcionalmente, ventas superiores al 20% de la producción anual de dichas empresas, las cuales, a la vez, debían reunir ciertos requisitos, tales como - cumplir con el grado de integración nacional asignado, mantener el mismo control de calidad, tener un presupuesto de divisas favorable y prestar asistencia técnica a sus actuales o potenciales proveedores, entre otros.

El último requisito señalado constituye un paso importante para la integración de la industria nacional al sector exportador, al dejarla en posibilidad de conocer los requeri-

mientos y procesos productivos de las maquiladoras permitiéndole así ofrecer servicios e insumos adecuados a las normas y los procedimientos de estas empresas.

En el mismo sentido el artículo 16 estableció los lineamientos a que debería ceñirse para promover y ampliar los programas. Entre ellos se destaca la obligación de promover las inversiones en sectores que desarrollaran tecnologías nuevas o avanzadas, a fin de modernizar los procesos. Asimismo, se debía propiciar una mayor integración de insumos nacionales y buscar la capacitación de la mano de obra con el fin de elevar su productividad.

En lo referente a la aplicación de sanciones se establecen las mismas que en el Reglamento de 1977, pero se incluye un nuevo procedimiento para que las empresas hicieran valer sus defensas sobre el particular. (42)

En cuanto al tratamiento aduanero, se le dedica todo un capítulo, en el que se destaca la creación de un ágil procedimiento para el reconocimiento, retorno y despacho aduanero de los efectos importados temporalmente. En este contexto se permitió que empresas distintas a las importadoras retornaran las mercancías temporalmente importadas previa autorización

---

(42) Véase el último párrafo del artículo 17 del decreto a comentario.

de la Dirección General de Aduanas. (43)

Lo anterior, aun cuando no se señala expresamente, abrió la posibilidad de realizar contratos de submaquila, mismos - que indudablemente serían benéficos para la industria nacional, deseosa de ocupar su capacidad instalada mediante estos contratos.

El artículo 27 señalaba que el despacho de las mercancías importadas bajo el régimen autorizado podía efectuarse - tanto en las aduanas y los recintos fiscalizados, como en el domicilio mismo del beneficiario. Esta disposición respondía a la necesidad de agilizar el despacho aduanero ante la saturación de mercancías que enfrentaban las aduanas y demás recintos fiscales como consecuencia del auge maquilador.

De gran importancia y estímulo para las maquiladoras fue la facultad otorgada a la Dirección General de Aduanas para - que autorizara que la garantía del interés fiscal se cubriera sólo con 40% del crédito fiscal en el caso de las materias - primas auxiliares, envases, etiquetas y con 60% en el caso de la maquinaria y el equipo. (44)

---

(43) Véase el artículo 24 del Decreto de 1983

(44) Véase el artículo 28 del Decreto de 1983

En el artículo 31 se presenta la posibilidad para que en casos fortuitos, de fuerza mayor o accidentes en que los efectos importados resultaran destruidos fueran considerados como retornados al exterior pudiéndose cancelar la garantía respectiva, debiendo acreditar tal circunstancia ante la aduana.

Por último, se destaca la creación de la Comisión Intersecretarial para el Fomento de la Industria Maquiladora, órgano coordinador de las entidades públicas relacionadas con la aplicación de este ordenamiento y que se integraba por representantes de las mismas. Asimismo se creó el Comité Consultivo de la Industria Maquiladora como órgano de consulta y apoyo para la Comisión referida.

Este régimen de indudable fomento habría de terminar en el futuro próximo cuando el Gobierno Federal, bajo el mando del actual Presidente Carlos Salinas de Gortari, expidió el nuevo Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación con fecha 22 de diciembre de 1989.

### **3. 4 Otras disposiciones aplicables a la Industria Maquiladora de Exportación**

El acelerado desarrollo que ha presentado la Industria Maquiladora en México se debe fundamentalmente a la adecuación de toda una serie de leyes y disposiciones que se aplican a -

los distintos aspectos que integran las operaciones de maquila. Es decir, por las características propias de este tipo de industria los países receptores de ella requieren legislar y reglamentar la actividad maquiladora de tal manera que les permita aprovechar de la mejor forma los beneficios generados por aquella.

De importancia fundamental, por tratarse de reglas directamente relacionadas con las operaciones de maquila, son las disposiciones aplicables referentes al control de cambios, la transferencia de tecnología y a la inversión extranjera. Por ello, en los apartados siguientes nos referimos a estas cuestiones, aunque lo haremos solo en lo que tiene que ver con el tema que nos ocupa.

### **3. 5. El control de cambios y la Industria Maquiladora de Exportación.**

Como ya se dijo en otra parte de este trabajo, en el año de 1982, bajo el gobierno del Presidente José López Portillo, se dieron a conocer dos decretos de gran trascendencia nacional, mediante los cuales se nacionalizaban la banca privada y las instituciones auxiliares de crédito y se establecía el control generalizado de cambios. (45)

---

(45) Diario Oficial de la Federación, 10. de septiembre de 1982.

En este contexto, la nueva política cambiaria provocó en sus inicios gran incertidumbre para los inversionistas, debido al acelerado deslizamiento de nuestra moneda que de suyo provocó fuertes fugas de divisas hacia el extranjero. Esta situación pudo ser levemente controlada hasta el día 13 de agosto de 1982, cuando fueron cerradas las ventas de divisas extranjeras.

Por lo que se refiere al caso específico de las maquiladoras, el nuevo control generalizado de cambios les permitió establecer cuentas bancarias especiales denominadas en moneda extranjera, (46) para que pudieran financiar sus operaciones, debiendo girar contra dichas cuentas los pagos por salarios, gastos y costos, haciendo la conversión de moneda al tipo de cambio ordinario. Esta medida se adoptó en atención al funcionamiento tan particular que caracteriza a las maquiladoras, ya que se trata de empresas que manejan todos sus ingresos en divisas extranjeras; es decir, son entidades económicas generalmente ligadas en forma directa con el exterior.

El régimen especial de las maquiladoras fue detallado en las Reglas Generales para el Control de Cambios, (47) entre las que se mantuvo la facilidad de seguir realizando sus con-

---

(46) Véase el artículo 12 del Decreto del 10. de septiembre de 1982.

(47) Diario Oficial de la Federación. 14 de septiembre de 1982.

versiones para el pago de sus obligaciones en moneda nacional, al tipo de cambio ordinario, mientras que a las demás industrias se les obligó a registrar sus deudas contraídas con el exterior, así como las correspondientes a la adquisición de maquinaria y equipo, constituyéndose como gran incentivo para este tipo de operaciones por su privilegiado régimen cambiario.

En el mismo sentido se sostuvo en favor de las maquiladoras la prerrogativa de poder girar contra sus cuentas especiales los pagos en dólares por utilidades y gastos que debían efectuarse en el exterior a los inversionistas. Todo esto siempre y cuando fuera por medio de una Institución Nacional de Crédito.

Por otra parte, con el objeto de evitar prácticas viciosas que perjudicaran la finalidad misma del programa, estas reglas generales limitaban a las maquiladoras en el sentido de que todos sus ingresos en moneda extranjera debían ser depositados en la cuenta especial y en dicha moneda, en forma trimestral.

De esta manera, se estableció que aquellas maquiladoras que hicieren caso omiso o incurrieran en falsedad al informar

sobre sus operaciones financieras, se harían acreedoras a la cancelación de su programa. (48)

Este régimen privilegiado dió oportunidad a la inversión extranjera de ubicar sus capitales en México, relativamente - sin ninguna restricción en sus operaciones financieras, mediante el establecimiento de empresas maquiladoras.

Debe señalarse que con fecha 15 de octubre de 1982 el Banco de México emitió el telex-circular No. 71/82 mediante el cual establecía diversas reglas generales aplicables a la apertura de las llamadas cuentas especiales.

No obstante la generación de divisas logradas por las disposiciones anteriormente asentadas, bajo el mandato del Presidente Miguel de la Madrid el gobierno mexicano expidió posteriormente un nuevo decreto de control de cambios. (49) Este nuevo decreto, que entró en vigor el 20 de diciembre de 1982, dejó sin efecto las disposiciones anteriormente señaladas, eliminando los llamados tipos de cambio "preferencial, controlado y especial", estableciendo a la vez una regulación mas estricta para las maquiladoras.

---

(48) Reglas Generales para el Control de Cambios. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Diario Oficial de la Federación. 14 de septiembre de 1982.

(49) Diario Oficial de la Federación. 13 de diciembre de 1982.



En efecto, este nuevo ordenamiento, así como las Reglas Complementarias del Control de Cambios para Empresas Maquiladoras, (50) obligaban a éstas a vender a las instituciones - de crédito y al tipo de cambio controlado todas las divisas que tuvieran que convertir a moneda nacional para el pago de sus deudas en México. También se introdujo la obligación de estas empresas de informar a la Dirección General de Aduanas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre las ventas de divisas correspondientes al mes anterior.

Con estas nuevas disposiciones se dejó a las maquiladoras evidentemente en una posición menos favorable y restringida debido a que, con el nuevo trato monetario, se generaba una considerable pérdida cambiaria, misma que se ha venido - nivelando, desde entonces, con las drásticas devaluaciones - que sufrió nuestra moneda, con lo cual se generaban por ende, benéficas reducciones en los costos de operación de estas empresas.

Por otra parte, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial estableció la posibilidad de que los proveedores de las maquiladoras adquirieran sus divisas al tipo de cambio - controlado, destinadas al pago de sus importaciones y gastos asociados con éstas, y así se constituyó un importante incentivo para lograr un mayor grado de integración nacional. (51).

(50) Diario Oficial de la Federación. 11 de abril de 1983.

(51) Diario Oficial de la Federación. 28 de sept. de 1983

Posteriormente fueron publicadas en el Diario Oficial - las nuevas Disposiciones Complementarias de Control de Cambios (52) mismas que abrogaron las diversas de abril de 1983.

En términos generales estas disposiciones vinieron a resumir en un solo ordenamiento aquellas que se encontraban vigentes a partir del decreto de 13 de diciembre de 1982. Nuevamente en el año de 1987 fueron reformadas las disposiciones de 1983 y se dedicó ahora un título especial para la Industria Maquiladora de Exportación. (53)

No obstante la especialidad que con lo anterior aplicó a las maquiladoras en el aspecto cambiario, bajo el mandato del Presidente Salinas de Gortari quien atendiendo a la mejoría - en la situación y perspectivas de la economía nacional, en la que se logró la virtual igualación de los tipos de cambios - prácticamente unificado y dejando sin razón el mantenimiento de esa dualidad de mercados establecida desde el decreto del 20 de diciembre de 1982, el mandatario mexicano expide el decreto por el que se abroga el citado decreto de control de - cambios de 1982, abrogación publicada en el Diario Oficial - del domingo 10 de noviembre de 1991.

---

(52) Diario Oficial de la Federación. 7 de noviembre de 1984.

(53) Diario Oficial de la Federación. 11 de mayo de 1987.

Este decreto abrogatorio que se basó en las consideraciones anteriores, deja sin efectos asimismo las disposiciones complementarias de control de cambios publicadas el 11 de mayo de 1987 en las que se especificaba el régimen cambiario aplicable a las maquiladoras.

Como consecuencia de este nuevo decreto, se deja a esta industria en una posición más favorable administrativa y económicamente al quedar sin efectos las obligaciones derivadas del régimen anterior, tales como la de informar sobre las ventas de divisas, depósitos, etc..., así como al ver reducidos sus costos aunque muy relativamente, al no tener que hacer las ventas de divisas al tipo controlado para el pago de sus gastos y salarios.

### 3. 6 Política del gobierno de Carlos Salinas de Gortari en materia de inversión extranjera.

Hoy mas que nunca, quienes encabezan el Estado Mexicano están conscientes de la necesidad inaplazable de promover la inversión extranjera, en un mundo que avanza hacia la globalización y, por tanto, hacia un creciente intercambio en materia de comercio y, en general, de asuntos económicos.

A este respecto, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 documento rector de la acción gubernamental, al cual me referiré en el apartado 3.8, se inclina casi por una total apertura en materia de comercio exterior e inversión extranjera, a condición de que no se exponga la soberanía nacional y en aras de hacer de México un país que ingrese al grupo de los industrializados.

En general, como podrá verse a continuación, la política del gobierno actual en esos dos renglones es prácticamente la apertura total. Las circunstancias por las que atraviesa el mundo, que se caracterizan por un abandono de los dogmas políticos y el abandono de las políticas rígidas en materia económica, han impuesto una clara condición: el país que no cambie hacia la apertura en todos los aspectos pondrá en riesgo su existencia. Es de hacerse notar que en sus dos primeros informes de gobierno el Presidente de la República ha hecho hincapié en ese aspecto.

Quienes censuran a esta administración por su política - de apertura hacia el exterior en materia económica - deben entender que esa es la única posibilidad de reinsertar a México en el mundo de nuestros días. Pasada está la época de los - "cinturones de castidad económicos".

### **3. 7 La integración con el exterior: el Acuerdo de Libre Comercio.**

En el contexto de la ola de neoliberalismo económico que invade el mundo de nuestros días, están dadas las condiciones para que se establezcan en todo el mundo acuerdos regionales de libre comercio, con el fin de simplificar el tránsito de - mercancías y capitales entre países que por su cercanía geográfica mantienen grandes volúmenes de intercambio económico.

Tal es el caso del acuerdo de libre comercio que están a punto de suscribir Canadá, Estados Unidos y México. Canadá y Estados Unidos ya tienen establecido un acuerdo de ese tipo. Algunos sectores no gubernamentales del primer país -e incluso algunos de Estados Unidos- sostienen que tal acuerdo ha resultado desventajoso para Canadá y advierten que lo sería aún más para México, que no tiene la presencia económica internacional que caracteriza a aquel país. Incluso se afirma en algunos círculos de expertos que Estados Unidos sólo busca beneficiarse a sí mismo y utilizar el acceso de sus mercancías a

nuestro país, así como su disponibilidad permanente de petróleo mexicano en cantidades y precios preferenciales, sin otorgar igual reciprocidad hacia los productos mexicanos. Se menciona como antecedente de esta actitud la que Estados Unidos ha mantenido hacia numerosos productos canadienses, aún pasando por el acuerdo, por lo cual han sido frecuentes los litigios en el seno del GATT.

Aunque diferentes sectores de las tres naciones han difundido fuertemente argumentos variados en contra de la celebración del acuerdo basándose (los mexicanos) en la diferencia de desarrollo económico entre los tres países y los norteamericanos, en la pérdida de empleos que sufrirán sus obreros. Los mismos resultan poco convincentes, ya que aceptarlos sería tanto como afirmar que el comercio solo debe existir entre países o personas con la misma capacidad económica y con su propia fuerza laboral.

En mi opinión, la formalización del eventual tratado solo provocará en los industriales y trabajadores de los países participantes la necesidad de ser mas creativos y productivos; es decir que deberán hacer más en menos tiempo y con calidad.

La conjugación de las ventajas comparativas que ofrecen economías desarrolladas y en desarrollo, lejos de provocar la problemática señalada en los párrafos anteriores, permitirá -

que se consolide la complementación industrial de tecnología y mano de obra barata; en este supuesto los mexicanos nos podremos beneficiar de la industria tecnificada elevando la productividad y capacitación de nuestra mano de obra.

Desde mi punto de vista, el acuerdo de libre comercio no será otra cosa que la generalización paulatina del régimen de maquiladoras, ya que estas operan sin barreras arancelarias - en cuanto a la importación y exportación de componentes y materias primas. Generando en nuestro país alrededor de 300 000 empleos y se han constituido en un factor determinante para - mantener la competitividad internacional de muchas industrias, principalmente estadounidenses.

No hay duda de que México puede resultar especialmente vulnerable a un acuerdo de libre comercio en el que no se garantice la reciprocidad y no se asegure la soberanía del país en aspectos esenciales.

Por tanto, lo único que puede hacerse aquí es formular - un llamado a quienes intervendrán en este proceso para que, - sin reticencias anacrónicas, pero también sin entreguismo, se firme el acuerdo con especiales reservas y precauciones.

### 3. 8 El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1993 y el comercio exterior.

En su apartado 5.3.5, como parte del Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios y partiendo de la premisa de que es urgente la modernización económica del país, se precisa la política en materia de comercio exterior, como parte de lo cual se señala que la "política de protección excesiva a los productores del país -- frente a la competencia externa propició una asignación ineficiente de los recursos nacionales, al desviar su uso hacia actividades en que el país no era competitivo, y propició la concentración del ingreso, al favorecer actividades menos intensivas en el empleo de mano de obra. De esa manera, los beneficios o rentas especiales a monopolios y oligopolios, creadas mediante el proteccionismo, se reflejaron en cargas al consumidor que redujeron el bienestar de las mayorías.

"Para superar este obstáculo, en los últimos años el país avanzó en la racionalización de la política de comercio exterior, eliminando requisitos de permisos previos a la importación y disminuyendo aranceles". La apertura de la economía a la competencia externa es irreversible. El empresario mexicano deberá aprovechar las oportunidades de la apertura y la modernización; su éxito dependerá de la productividad y de la capacidad para organizar la producción y el comercio.



"La apertura de la economía a la competencia externa y su nueva orientación hacia el sector exportador contribuirán a una expansión dinámica de la actividad económica que promueva la creación de empleos bien remunerados, una eficiente adquisición, difusión y desarrollo de tecnologías modernas, y una generación permanente y sana de divisas. La política de industria y comercio exterior está orientada a promover la modernización del aparato productivo para que eleve su eficiencia y competitividad. Se consolidará la participación de los particulares en la economía y se crearán las condiciones que permitan a la inversión privada constituirse en un motor del desarrollo industrial.

"En particular, la política de comercio exterior se llevará a cabo considerando los siguientes objetivos: fomentar las exportaciones no petroleras; alcanzar una mayor uniformidad en la protección efectiva a las distintas industrias; - continuar con la eliminación de las distorsiones provenientes de las restricciones no arancelarias al comercio: garantizar el acceso de nuestras exportaciones a los mercados mundiales; y buscar que la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y el acceso a los recursos externos contribuyan a los propósitos de la política comercial del país"(54)

---

(54) Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Secretaría de Programación y Presupuesto. - México, 1989. pp. 84-85.

Para lograr que se cumplan tales políticas, el Plan establece en materia de comercio exterior los siguientes propósitos:

- a) Alentar la inversión privada, nacional y extranjera, mediante una política económica certera y clara, y con un marco tributario que sea competitivo a nivel internacional.
- b) Propiciar la modernización tecnológica de la industria nacional, a través de la protección de la propiedad intelectual, la inversión extranjera y la vinculación eficaz de la oferta de tecnología nacional a las demandas de los diversos sectores productivos.
- c) Aprovechar las ventajas geográficas del país para promover la integración eficiente de la industria exportadora, en especial la maquiladora.
- d) Promover las exportaciones mediante la permanencia y claridad en las políticas; aplicando mejor y de manera más automática y general los diversos instrumentos de promoción existentes, que son los permitidos en el GATT y no dan lugar, por tanto, al establecimiento de impuestos compensatorios; diseñando mecanismos de devolución automática del IVA a los -

exportadores; descentralizando y reduciendo trámites, y apoyando y promoviendo a las empresas comercializadoras.

- e) Concertar las medidas de promoción y aliento a la exportación mediante reuniones frecuentes de los exportadores con las autoridades directamente responsables, para analizar y proponer medidas, evaluar resultados y denunciar desviaciones, buscando dar solución inmediata o en un plazo razonable y preciso a los asuntos planteados.
- f) Avanzar en el proceso de sustitución de permisos previos por aranceles, y continuar con el esfuerzo de disminuir la dispersión arancelaria y mantener una estructura de aranceles congruente con la modernización económica del país.
- g) Fortalecer la competitividad del país, mediante un esfuerzo de desregulación en todos los sectores, en especial los de mayor impacto en las exportaciones: autotransporte, puertos, ferrocarriles, aviación, telecomunicaciones, seguros y fianzas y agencias aduanales, en el entendido de que la liberalización comercial y la desregulación interna son dos aspectos inseparables de la modernización y que el éxito de la primera es inconcebible sin la segunda.

- h) Simplificar los procesos administrativos en materia de comercio exterior, incluyendo la agilización de trámites en las aduanas existentes, y la apertura de centros aduaneros en el interior del país en apoyo al comercio exterior.
- i) Utilizar la legislación de comercio exterior como instrumento de defensa legítima ante prácticas desleales de comercio, evitando, en todo momento, que las normas se utilicen injustificadamente para proteger de la competencia externa sana a los sectores productivos.
- j) Asegurar la canalización suficiente de crédito para el sector exportador, bajo condiciones similares a las que reciben los exportadores de otros países con los que compiten nuestros productores en los mercados mundiales.
- k) Negociar con los demás países el acceso más franco a sus mercados de los productos de exportación mexicanos, en reconocimiento y reciprocidad de las medidas de apertura adoptadas por nuestro país.
- l) Aprovechar todas las ventajas que hay en el GATT para llevar a cabo negociaciones multilaterales; impulsar las modificaciones necesarias para hacer más eficiente la operación del organismo; pugnar por -

que se refuerce el sistema de solución de diferencias; mejorar el aprovechamiento de los Sistemas Generalizados de Preferencias; y negociar bajo el principio de reciprocidad relativa, en virtud de que México es un país en desarrollo.

- m) Utilizar las negociaciones bilaterales para mejorar permanentemente el acceso a los mercados externos de las exportaciones mexicanas, a fin de contrarrestar la desviación del comercio internacional que pueda derivarse de la integración comercial de los bloques regionales. (55)

En la exposición anterior es claro lo que afirmábamos: - se busca promover la apertura económica de México ante el exterior, pero también, con razón, se pretende encontrar reciprocidad.

Indudablemente todos los aspectos señalados en los incisos anteriores, serán cuidadosamente vigilados por la comisión mexicana durante las negociaciones del inminente acuerdo de libre comercio, con el objeto de sacar el mejor provecho - para la economía nacional.

En cuanto a la inversión extranjera directa, tema conexo

---

(55) Ibidem, pp.85-86

con el del comercio exterior, habla de ella el inciso 5.3.7.- En este punto se sostiene que "con la apertura comercial" los beneficios potenciales de la inversión extranjera aumentan - considerablemente y se convierten en un complemento natural a la inversión nacional. La mayor competencia que propicia la apertura del mercado nacional evita que las empresas extranjeras puedan gozar de utilidades extraordinarias, provenientes de mercados protegidos y a costa del consumidor, y desalienta la fabricación de productos de mala calidad y el uso de tecnologías obsoletas en sus países de origen, prácticas que suelen ser comunes en economías cerradas a la competencia del exterior. La inversión extranjera directa, complementaria a la nacional, es benéfica por cuatro razones principales: genera empleos, directos e indirectos, permanentes y bien remunerados; provee al país recursos frescos para el sano financiamiento de las empresas; aporta tecnologías modernas a la planta industrial, y alienta el esfuerzo exportador del país.

"Mediante la internación de capital al país, la inversión extranjera puede contribuir a que la economía mexicana participe con la mayor eficacia y competitividad en los mercados mundiales. La promoción de la inversión extranjera se ha convertido en un elemento común de las políticas económicas de los países industrializados o en rápida industrialización, independientemente de su organización política y económica.

"A condición de que no se vulnere nuestra soberanía ni nuestra cultura, es conveniente una mayor participación de la inversión extranjera en los campos permitidos por la ley en la materia. La condición general será que dicha inversión compita, en el mercado nacional, con otros productores nacionales y extranjeros, sin recibir subsidios explícitos o encubiertos. En la situación actual, es factible promover un incremento sustancial en la inversión extranjera directa mediante la simplificación de los reglamentos, normas y trámites, que inciden directa o indirectamente en el establecimiento o expansión de empresas de inversión extranjera." (56)

El plan aclara que con el objeto de fomentar la inversión extranjera directa en forma conveniente para el país, los reglamentos y procedimientos aplicables deben orientarse a cumplir los siguientes puntos:

- a) Hacer que los procedimientos de autorización de las nuevas inversiones permitidas por la ley sean automáticos, expeditos y transparentes.
- b) Simplificar trámites, definir requisitos con precisión, y dar fluidez institucional a los procedimientos.

- c) Aprovechar al máximo la aportación tecnológica y el acceso a los mercados de exportación de la inversión extranjera; y
- d) Crear los mecanismos para que la nueva inversión extranjera no genere presiones adicionales sobre los mercados financieros nacionales. (57)

Hasta ahora, el marco legal existente ofrece una mayor agilidad en los procesos de aceptación e internamiento de la inversión extranjera, especialmente en el caso de las maquiladoras, y muy probablemente se consolide con la celebración del acuerdo de libre comercio, al ofrecer seguridad y certeza jurídica para los inversionistas de los países participantes.

### **3. 9 Marco Legislativo actual.**

El marco legislativo actual de la industria maquiladora está dado por los siguientes ordenamientos jurídicos:

- a) Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.
- b) El Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

---

(57) Ibidem,



- c) Resolución General Número 1 que establece un procedimiento expedito para que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras emita resoluciones específicas.
- d) Resolución General Número 2 que establece criterios para la aplicación de diversas disposiciones del Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.
- e) Resolución General que reforma y adiciona las resoluciones generales números 1 y 2 de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.
- f) Decreto para el fomento y operación de la industria maquiladora de exportación.
- g) Ley sobre el Control y Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas y su Reglamento.
- h) Acuerdo de excepciones en favor de las empresas maquiladoras (nombre abreviado; al comentarlo lo presentamos completo).

Como puede apreciarse, sólo los documentos señalados en los incisos f) y h) tienen relación directa con el tema de esta tesis. Por ello, a los demás nos referiremos solamente de manera accesoria.

El Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de mayo de 1989 y tiene el propósito de dar cauce a la política de inversión extranjera estipulada en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Para ello se parte de las siguientes premisas:

- Debe propiciarse la inversión productiva que conlleve a la generación de más y mejores empleos.
- El sector productivo nacional está en posibilidad de competir con la inversión extranjera.
- Todo proceso de modernización, en nuestros días, requiere el concurso de ese tipo de inversión.
- La tecnología moderna inherente a la inversión extranjera debe incorporarse gradualmente a la ya existente en el país, para mejorar la eficiencia de los procesos productivos. (58)

Este ordenamiento tiene implicaciones para la industria maquiladora en lo que se refiere a los procedimientos que deben llevarse a la práctica con el fin de iniciar programas de inversión en este tipo de industria. El reglamento en cues-

(58) Diario Oficial de la Federación. 16 de mayo de 1989.

ción establece expresamente en su artículo 6° un tratamiento especial a las inversiones extranjeras que se destinen para adquirir acciones de empresas que operen o se constituyan para realizar actividades de maquila, en el sentido de que se les exime del requisito de ser autorizadas por la Secretaría, es decir se les aplica el régimen automático de que habla el artículo 5° de este instrumento y que se comenta más adelante.

Otra referencia clara de este Reglamento, aunque indirecta a las empresas maquiladoras, se encuentra en la fracción XIII del artículo 1°, ya que fundamentalmente se han establecido en la zona fronteriza norte de nuestro país, en el que se define qué es una zona restringida: "La faja de territorio nacional de cien kilómetros de ancho que corre a lo largo de las fronteras y la de cincuenta kilómetros de ancho que corre a lo largo de las playas del país, a que se refieren la fracción I del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 7° y 18° de la Ley y el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 de la Constitución General de la República." (59)

El artículo 5°, por su parte, establece el llamado "Régimen Automático" señalando que los inversionistas extranjeros

---

(59) Ibidem,

no requieren autorización de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para participar en cualquier proporción en el capital social de las empresas, constituidas o por constituirse, con el fin de realizar cualquiera de las actividades no incluidas en la Clasificación Mexicana de Actividades Económicas y Productos (elaborada por INEGI) siempre y cuando, las inversiones se destinen a la adquisición de activos fijos para la realización de la actividad propia de la empresa, antes de iniciar operaciones y por el monto fijado por la -- SECOFI periódicamente, monto que según el artículo 4° transitorio de este ordenamiento actualmente es de \$250,000'000,000.00 M. N. Es decir 85'000,000 de dólares aproximadamente.

Los recursos señalados en el párrafo anterior deberán provenir del exterior sea por aportaciones de los socios o por créditos de personas morales extranjeras. Deberán también ubicar sus establecimientos manufactureros fuera de las zonas de mayor concentración industrial o de crecimiento controlado y mantener un saldo equilibrado en su balanza de divisas, durante los primeros tres años de operación.

Además, el artículo que se comenta dispone que las sociedades constituidas bajo este "régimen automático" deberán generar empleos permanentes y establecer programas continuos de capacitación y adiestramiento así como la utilización de tecnologías adecuadas.

Las grandes limitaciones que establece el artículo 5° para que los inversionistas extranjeros no requieran autorización de la SECOFI (60) nos permiten concluir que el verdadero régimen automático es el establecido por el artículo 6°, que hace referencia a las maquiladoras de exportación y que ha sido detallada en párrafos anteriores.

La Resolución General Número 1 que establece un procedimiento para que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras emita resoluciones específicas aunque no contiene ninguna referencia directa a la industria maquiladora de exportación.

El inciso d) de la Regla 1 de este instrumento, establece que la Comisión emitirá resoluciones específicas a efecto de que la SECOFI autoriza a inversionistas extranjeros para adquirir el 100% de las acciones o partes sociales de sociedades mexicanas, en el acto de su constitución, que se dediquen al abastecimiento o como proveedoras de empresas maquiladoras de exportación.

Por otra parte, la Resolución General Número 2 que establece criterios para la aplicación de diversas disposiciones del Reglamento de la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera en su Regla 1 es aclarato--

---

(60) Idem.

ria del artículo 6° del reglamento citado que hace referencia a las maquiladoras de exportación, en el sentido de que lo dispuesto en este artículo es aplicable a las empresas industriales para exportación mencionadas en sendos decretos del 15 de agosto de 1983, al que ya nos referimos, y del 9 de mayo de 1985, publicados en esas mismas fechas en el Diario Oficial de la Federación. (61)

Con posterioridad fue emitida una nueva resolución, mediante la cual se ampliaron los alcances de las resoluciones 1 y 2, ya comentadas. No contiene ninguna referencia concreta a las maquiladoras de exportación. (62)

Posteriormente fue promulgado el Decreto para el fomento y operación de la industria maquiladora de exportación, vigente en la actualidad, que consta de 39 artículos, de los cuales comentaremos aquí solo aquellos que revisten especial importancia o que presentan cambios respecto del diverso publicado en 1983.

El artículo 3° de este nuevo ordenamiento precisa conceptos nuevos como los siguientes:

- 
- (61) Las dos resoluciones a las que se refiere este párrafo fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 31 de mayo de 1989.
- (62) Diario Oficial de la Federación. 26 de octubre de 1989.

<u>CONCEPTO</u>	<u>SIGNIFICADO</u>
- Grupo de Trabajo	- Grupo de trabajo para la Industria Maquiladora de Exportación.
- Maquiladora	- Empresa, persona física o moral a la que le sea aprobado un programa de operación de maquila. El decreto de 83 - al definir a la maquiladora establecía que estas empresas tenían, además, la característica de exportar totalmente su producción.
- Maquiladora por Capacidad Ociosa	- Empresa, persona física o moral, que establecida y orientada a la producción para el mercado nacional, le sea aprobado el programa de maquila para exportación.
- Ventanilla Unica	- Ventanilla de trámites que la SECOFI establezca para atender asuntos exclusivos de las maquiladoras tales como, sus solicitudes de aprobación de los programas respectivos, inscripción al Registro Nacional de Maquiladoras, al de Inversiones Extranjeras, a la Secretaría de Relaciones exteriores, y al Federal de Contribuyentes, etc.-

(63)

De las disposiciones más importantes que contiene el decreto que comentamos podemos señalar las siguientes:

La instalación de empresas maquiladoras de exportación o la ampliación de las ya existentes podrán ser autorizadas en cualquier zona del territorio nacional destinada al desarrollo industrial y de conformidad con los programas nacional, estatales y municipales de desarrollo urbano. (Artículo 6°)

Esta disposición me parece muy adecuada ya que, de esta manera podrá evitarse la grave concentración de esta industria en la franja de la frontera norte, lo que evita una mayor integración de la industria nacional a esas empresas. A la vez que se limita la operación de maquiladoras contaminantes.

A quien se apruebe o amplie un programa podrá importar temporalmente las siguientes mercancías:

Materias primas y auxiliares, así como envases, material de empaque, etiquetas y folletos necesarios para complementar la producción base del programa.

Herramienta, equipos y accesorios de producción, de seguridad industrial y productos necesarios para la higiene, asepsia, y para la prevención y control de la contaminación am-



biental de la planta productiva, manuales de trabajo y planos industriales, así como equipo de telecomunicación y cómputo.

Maquinaria, aparatos, instrumentos y refacciones para el proceso productivo, equipo de laboratorio, de medición y de prueba de sus productos y los requeridos para el control de calidad, para capacitación de su personal, así como equipo para el desarrollo administrativo de la empresa.

Cajas de trailers y contenedores, cuya permanencia en el país no podrá ser mayor de tres meses de acuerdo con el Art. 139 del Reglamento de la Ley Aduanera.

Los bienes que se mencionan en primer lugar no pueden permanecer en el país más de seis meses, salvo que exista prórroga por un término igual, mientras que los que se mencionan en segundo y tercer lugar pueden permanecer indefinidamente, en tanto esté vigente el programa autorizado. (Artículo 10).

En relación al plazo para iniciar las importaciones temporales, una vez que ha sido aprobado el programa, respecto del reglamento anterior, el Art. 11 del nuevo ordenamiento lo amplía de tal manera, que podrá concederse una prórroga por tres meses si aquellas no se realizan dentro de un año a partir de la aprobación citada.

Se otorgan facilidades a las empresas que desarrollen "Programas de Albergue", por los cuales se entiende a los programas que sirven para realizar proyectos de exportación por parte de empresas extranjeras que facilitan la tecnología y el material productivo sin operar directamente dichos proyectos. (Artículo 13).

Debido a que aproximadamente el 15% de las operaciones de maquila se llevan a cabo bajo esta figura, la inclusión de los programas de albergue dentro del régimen maquilador es de gran importancia, ya que este tipo de operaciones -también llamados "Shelter Programs"- se presentan como una variante diversa de la sub-contratación y el establecimiento de subsidiarias desde los inicios de la industria maquiladora mexicana.

Este tipo de operación resulta atractivo para aquellas compañías extranjeras, medianas o pequeñas que carecen de experiencia en operaciones de producción compartida y quizá sin personal internacional.

Los programas de albergue funcionan básicamente de la siguiente manera:

Una corporación mexicana constituye una subsidiaria con una participación sustancialmente mayoritaria en el capital -

social de ésta. (96%). Dicha subsidiaria u operadora de albergue, bajo la dirección de la corporación, se encarga de obtener los permisos necesarios para producir los productos de la empresa extranjera o cliente.

De esta manera, el programa de albergue se presenta como un refugio bajo el cual el cliente opera sin violar la ley mexicana, aún cuando legalmente no existe en México, ya que la subsidiaria es el empleador legal y quien responde por las obligaciones derivadas de la Ley Federal del Trabajo, también será la importadora legal para fines arancelarios, en tanto que todos los derechos, títulos e intereses de los materiales, productos, equipo y herramienta permanecen todo el tiempo a nombre del cliente.

Asimismo, el control es otra ventaja de este tipo de operaciones ya que a través del contrato correspondiente entre cliente y operadora se establece que ésta deberá seguir estrictamente los procesos productivos fijados por el cliente así como la posibilidad de que este pueda realizar inspecciones y supervisiones a la manufactura o ensamble que realiza la subsidiaria.

Tratándose de solicitudes relacionadas con proyectos agroindustriales, de recursos minerales, pesqueros o forestales, se deberán analizar conforme a la legislación aplicable para dichos sectores. (Artículo 14).

Los desperdicios que constituyan residuos peligrosos en los términos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente deberán ser canalizados conforme a lo que señala dicha ley; los que no se encuentren en ese caso podrán ser retornados a su país de origen por los procedimientos aplicables. (Artículo 15).

Las empresas a las que se apruebe un programa están obligadas a cumplir con los términos autorizados en aquel; destinar los bienes importados al amparo del programa, y para los fines autorizados; contratar y capacitar al personal en cada uno de los niveles que corresponda, en los términos que establezcan las disposiciones legales vigentes; estar al corriente en el cumplimiento de las obligaciones fiscales. (Artículo 16). Esta disposición, como podrá observarse es sumamente importante.

Todo programa deberá cumplir con los requerimientos en materia de ecología y de protección del medio ambiente, conforme a las disposiciones vigentes. (Artículo 18). Además de dicha ley existen normas técnicas ecológicas emitidas por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, que tienen carácter general para cada rama o proceso productivo

Los artículos 20 al 24 determinan los casos y la forma en los que la SECOFI podrá autorizar a la industria maquilado

ra vender parte de sus productos en el mercado nacional. Este régimen comercial se destaca por su carácter promotor, ya que en relación al anterior se da la posibilidad de vender - hasta un 50% adicional del valor de las exportaciones anuales que hayan realizado, siempre que cuenten con un presupuesto - de divisas favorable o equilibrado, mantengan el mismo control de proceso y normas de calidad que apliquen a los productos de exportación y paguen los impuestos de importación correspondientes.

Los artículos 25 y 26 establecen y detallan en forma específica el procedimiento y lineamientos a seguir para que la Secretaría de Hacienda autorice el retorno de las mercancías por personas distintas a las empresas que cuentan con programa.

A diferencia de lo establecido a este respecto por el Art. 24 del Reglamento de 1983, mismo que dejaba amplias facultades a la Dirección General de Aduanas en cuanto a la fijación del plazo y términos de la autorización, el actual ordenamiento establece criterios específicos a seguir por la autoridad así como un plazo de duración de un año renovable.

En mi opinión, la posibilidad de que un tercero, sin programa respectivo, realice la exportación posterior del producto maquilado por otra, constituye un paso fundamental hacia -

la adecuada integración de las maquiladoras a la industria nacional.

A fin de obtener la autorización correspondiente de la SECOFI, las empresas interesadas deben considerar que, como se trata de una exportación indirecta, el pago que se haga por dicha operación a la empresa que cuenta con programa, deberá realizarse en dólares americanos o en la moneda extranjera de que se trate.

Quedan exceptuados de este régimen de exportación indirecta, las transferencias entre maquiladoras textiles y de confección debido a que esta industria está sujeta a un control estricto en cuanto a sus exportaciones, vía el establecimiento de cuotas específicas por parte del gobierno de México y los Estados Unidos derivadas, principalmente del acuerdo Multi-fibras celebrado entre los dos países.

Se requiere autorización de la Secretaría de Hacienda para la realización de transferencias de maquinaria herramienta o equipo entre empresas con programa debidamente autorizado así como la que se realice a productores nacionales que sean sus proveedores. (Artículo 27).

Lo anterior obedece a cuestiones de control gubernamental ya que, en el primer caso, existen maquiladoras diversas,

que forman parte de un solo centro de decisión (corporación), que por necesidades operativas requieren el intercambio de los efectos mencionados.

Así como en el caso de los proveedores nacionales, que reciben tecnología de sus clientes.

Otra disposición de vital importancia para la adecuada integración de la industria maquiladora a la nacional, es la que se establece en el Artículo 28, en el sentido de que la Secretaría de Hacienda, con opinión de la SECOFI, debe conocer de las operaciones de sub-maquila, entendiendo por estas, a la complementación del proceso productivo para la reintegración posterior a la maquiladora que contrata el servicio y que realizará el acabado final del producto.

Para los efectos de esta autorización, la sub-maquila podrá celebrarse con empresas que cuenten con programa o sin él y tendrá una duración de un año.

El Artículo 32 establece el procedimiento para sancionar el incumplimiento a lo que ordena el decreto que comentamos, mismo que podrá ser castigado, según la gravedad de aquel, con la suspensión temporal y parcial, o total y definitiva, del programa de maquila inicialmente autorizado.

En apoyo al cumplimiento de este decreto, así como para coordinar las acciones de las diversas dependencias que tienen relación con la operación de la maquila, se crea el Grupo de Trabajo para la Industria Maquiladora de Exportación (Artículo 33). cuyas funciones son:

- a) Formular y evaluar los lineamientos generales y por ramas de la política para el fomento y operación de la industria maquiladora.
- b) Establecer los mecanismos de coordinación que garanticen el cumplimiento de las disposiciones contenidas en este decreto y la agilización de trámites administrativos.
- c) Proponer políticas para que las diferentes dependencias que lo integran en la esfera de su competencia, coadyuven al fomento de la industria maquiladora.
- d) Presentar programas para desarrollar la infraestructura básica y servicios urbanos de la industria maquiladora así como determinar las medidas necesarias para el cumplimiento de los mismos. (Artículo 36).

Asimismo, el decreto en glosa crea el Comité Consultivo de la Industria Maquiladora de Exportación, que será un órgano de consulta y concertación para el fomento de la industria



maquiladora, aún cuando no se detallan sus funciones. (Artículo 37). (64)

El Reglamento de la Ley sobre el Control y Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas tiene relación con la industria maquiladora - en la medida en que a través de ambos ordenamientos se establecen los canales propicios para la incorporación ( o "integración", en el uso técnico) de tecnología extranjera a los procesos productivos nacionales, ampliamente vinculados con el programa de maquiladoras. (65)

Finalmente, conviene señalar que el 18 de octubre de 1990 fue promulgado un acuerdo mediante el cual se otorgaban nuevas facilidades a la industria maquiladora de exportación.

Estas nuevas facilidades consistían en eximir a las empresas constituidas como tales, de la obligación de presentar la información económica contable-financiera y de balance de divisas a que se refieren las Fracciones II y III del Artículo

---

(64) Idem

(65) Diario Oficial de la Federación. 9 de enero de 1990.

lo 59 del Reglamento de la Ley Para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera. (66)

En materia fiscal, la Secretaría de Hacienda ha publicado recientemente diversas disposiciones relacionadas con las maquiladoras y que se refieren, principalmente, a los retornos de mercancías, criterios para la aplicación de la tasa de 0% del Impuesto al Valor Agregado, y al tratamiento para la destrucción de mercancías. (67)

Tenemos, pues, un panorama general del marco legislativo que rige actualmente la operación de la industria maquiladora en México. En el Capítulo V formularemos algunas recomendaciones tendientes a fortalecerlo y hacerlo más acorde con las necesidades del país.

- 
- (66) Acuerdo por el que quedarán exceptuadas de presentar la información económica, contable-financiera y de balanza de divisas, a que se refieren las fracciones II y III del artículo 59 del Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera las sociedades que, estando obligadas a inscribirse en la Sección Segunda del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, operen como empresas maquiladoras de exportación, con apego a lo preceptuado por el Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, publicado el 22 de diciembre de 1989.
- (67) Diarios Oficiales de la Federación. 26 de diciembre de 1990, 10 y 19 de julio de 1991, respectivamente.

## CAPITULO IV

### ASPECTOS CONSTITUCIONALES, POLITICOS, ECONOMICOS Y SOCIOLOGICOS DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACION

#### 4. 1 Naturaleza Constitucional

En este orden de ideas podemos señalar que nuestra Carta Magna, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunque sin referirse expresamente a la industria maquiladora de exportación, contiene algunos preceptos que de manera alguna, dan sustento o tienen implicaciones en el orden jurídico al que debe sujetarse la operación de ese tipo de empresas.

##### 4. 1. 1 Artículo 73

Este artículo constitucional, que establece las facultades del Congreso de la Unión, señala que entre ellas figura la de "expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional". (68)

---

(68) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Secretaría Técnica de la Comisión Federal Electoral.  
Secretaría de Gobernación, México, 1987. p. 83

La disposición comentada influye sobremanera en la legalidad, sobre todo, de la legislación aplicable en materia de inversión extranjera sustentada básicamente sobre las disposiciones de un reglamento que probablemente tendrá que pasar por el proceso legislativo a que se refiere este precepto constitucional.

#### 4. 1. 2 Artículo 89

Este artículo se refiere a las facultades y obligaciones del Presidente, por lo que debe reconocerse que, si se trata de hacer un sencillo comentario sobre dichas facultades del ejecutivo se convierte en una tarea compleja.

Podemos señalar que establece en su fracción I la de "promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia", frase que constituye el fundamento de la facultad reglamentaria, manifestada desde luego, en lo referente a inversión extranjera, propiedad industrial e intelectual, etc., otra facultad de importancia es la que se señala en la fracción XV, según la cual, el Presidente de la República puede "conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria" (69)

---

(69) Ibidem, pp. 93-94

En mi opinión este precepto constitucional ampliamente debatido por especialistas, representa el principal sustento jurídico de la figura de las maquiladoras, ya que en base a él se han promulgado diversos ordenamientos que regulan, en forma y específicamente la operación de esta industria.

#### 4. 1. 3 Artículo 131

No obstante lo señalado en el punto anterior, podemos afirmar que, en la idea de que la industria maquiladora constituye un acto típico de comercio exterior, la fuente primaria de nuestro derecho económico en esta materia la encontramos en la Fracción II del Artículo 131 Constitucional, que señala: "El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para 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 cualquiera 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 hu

biése hecho de la facultad concedida." (70)

De la simple lectura de esta disposición podemos inferir su trascendencia sobre la operación de la industria maquiladora de exportación. No dudamos, además, que esta disposición sirva de fundamento para la celebración del inminente acuerdo de libre comercio que firmarán México, Estados Unidos y Canadá, al parecer durante 1992.

Debe destacarse lo señalado en el último párrafo de esta fracción que establece una temporalidad de un año para el ejercicio de esta facultad, al término del cual el Congreso debe aprobar el uso que el Ejecutivo hace de la misma. Creemos que este límite temporal será materia -si no lo ha sido- de arduas discusiones partidistas que están en pro o a favor de dicho acuerdo trilateral.

#### 4. 2 Implicaciones Políticas

Desde su surgimiento como nación, México fue un país proteccionista. Diversas agresiones de origen externo, sumadas a la herencia proteccionista de la Colonia, de la cual fueron víctimas durante tres siglos los productos novohispanos, hi-

---

(70) Ibidem p. 153

\* Estas fracciones impiden a los gobiernos de las entidades federativas establecer aduanas para controlar la circulación de productos.

cieron que en nuestro medio se acendrará una cultura típicamente proteccionista. Hechos posteriores a la Independencia - y reflejados en la Constitución y las leyes posrevolucionarias - confirmarían que, desgraciadamente, la cultura proteccionista estaba plenamente justificada.

La mentalidad proteccionista que durante mucho tiempo predominó en México tiene orígenes políticos, a diferencia del proteccionismo de otros países, que tenía sustento económico, a pesar del liberalismo a ultranza que preconizaban sus gobiernos. Y decimos que en el caso mexicano el proteccionismo tiene orígenes políticos porque fueron las agresiones externas, generadoras de temores por nuestra soberanía, las que lo alentaron.

Todavía hoy existen sectores profundamente preocupados por el proceso de apertura económica que se ha iniciado desde el año 1982, mismo que ha conducido no solo a una mayor receptividad ante la inversión extranjera, sino también a la desincorporación de empresas paraestatales cuya pertenencia al sector público se consideraba "dogma de fe" hasta hace poco tiempo.

Estos sectores seguirán existiendo y debe reconocerse que sus preocupaciones son legítimas, están motivadas por el nacionalismo, aunque sean injustificables y excesivas. No

creo que la apertura a la inversión extranjera y las facilidades otorgadas para la instalación de maquiladoras vulneren la soberanía nacional ni la autonomía de las decisiones políticas del gobierno, o la independencia de la nación y el Estado mexicanos.

#### **4. 3 Discusión sobre los efectos económicos y sociológicos de la industria maquiladora de exportación.**

El efecto económico que más a menudo se menciona como inconveniente que acarrea o podría acarrear al país la instalación de las empresas maquiladoras, es la pérdida supuesta de la soberanía económica, en la medida en que las decisiones gubernamentales en materia de política económica quedan condicionados por el interés de apoyar y alentar a la inversión extranjera, aun cuando se tenga que ceder en puntos que antes se consideraban intransigibles.

Se considera, además, que la instalación de las empresas maquiladoras tiene los siguientes efectos económicos negativos:

- Genera inflación en los lugares donde tiene cabida.
- Produce una falsa sensación social de bienestar.
- Da una solución transitoria -y por tanto, aparente y superficial- a los problemas económicos de las zonas aledañas, al generar empleos temporales, ingresos no duraderos y otros aspectos.



En cuanto a los aspectos sociológicos, inevitablemente ligados a los económicos, uno de los que más ha generado debate cuando se habla de los beneficios y probables inconvenientes de la industria maquiladora es el referente a la concentración de la mano de obra femenina. (71) Como lo subraya Davis, "por un lado, las empresas maquiladoras señalan que las mujeres tienen mayor destreza en el manejo de la maquinaria y materiales utilizados en el ciclo de producción, y que pueden adaptarse a las rutinas de la producción manual más fácilmente que los hombres. Por otro lado, se argumenta que las mujeres son más pasivas en la relación laboral y tienen menos tendencia a la sindicalización que los hombres, por lo que las empresas maquiladoras están en una posición de poderlas explotar indebidamente." (72)

En este mismo orden de ideas algunos autores sostienen que esa situación ha originado una serie de problemas sociales y familiares, ya que en cierta medida se invierte la relación entre el marido y la esposa en cuanto a su contribución

---

(71) Al respecto, véase: Iglesias, Norma. La flor más bella de la maquiladora. Secretaría de Educación Pública Centro de Estudios Fronterizos del Norte de México. México, 1985. También: Carrillo, Jorge, y Alberto Hernández. Mujeres fronterizas en la industria maquiladora. Secretaría de Educación Pública -Centro de Estudios Fronterizos del Norte de México. México, 1985.

(72) Davis, Reginald L. Industria maquiladora y subsidiarias de co-inversión. Cárdenas, Editor y Distribuidor. México, 1985. pp. 50-51.

a los ingresos de la familia. En este sentido se señala el alto porcentaje de mujeres que integran la fuerza laboral de la industria maquiladora ha dado origen a un nuevo estrato laboral con sus particulares características y problemas. No obstante estas posturas y el mérito que les corresponda, debe reconocerse que como consecuencia de su propia naturaleza, que se funda en la mano de obra, la industria maquiladora requiere y genera empleos para un gran número de trabajadores mexicanos y que, también por su propia naturaleza, se ha compaginado con fuerzas laborales con alta proporción de mujeres, debido a su mejor adaptación a los detallados procesos industriales manejados en empresas maquiladoras modernas y a su amplia disponibilidad para trabajar en la zona fronteriza. Por otro lado, esta integración de la fuerza laboral de la industria maquiladora puede ser determinada, en gran medida, por tendencias culturales. Esto se subraya en la producción o el confeccionamiento de prendas de vestir que pone énfasis en procesos manuales de costura. Asimismo, los demás procesos manuales de ensamblaje no distan mucho de las labores de costura tradicionalmente propias del sexo femenino. Es decir, este fenómeno, aunque no ajeno a las críticas, se deriva de la naturaleza singular de la industria maquiladora, así como de la integración y concentración de la población económicamente activa en la zona fronteriza, de manera que sus aspectos, tanto negativos como positivos, siempre deben juzgarse desde esta perspectiva.

También se señala como efectos sociológicos, a la vez - que económicos, la degradación del ambiente -dada la instalación presuntamente anárquica y desconsiderada hacia el medio de las maquiladoras- y la pérdida de los valores nacionales, -en detrimento de los extranjeros, principalmente estadouniden ses.

Todos estos cuestionamientos tienen su fundamento en las tradicionales reticencias mexicanas hacia lo que se denomina "penetración extranjera". Sin embargo, considero que una legislación adecuada puede erradicar cualquier temor, a la vez que asegurar que la instalación de las maquiladoras obedezca a un orden conveniente para la comunidad receptora y no contravenga los intereses nacionales.

## CAPITULO V

### PROPUESTA DE UN MARCO JURIDICO ADECUADO PARA LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACION

#### 5. 1 Reformas al Marco Jurídico Vigente

Más que reformar el marco jurídico vigente en lo que se refiere a las maquiladoras, se requiere complementarlo o adicionarlo para que se precisen algunas cuestiones que -con razón o sin ella- preocupan a importantes sectores del país, o se procure un beneficio óptimo en la operación de esta industria.

Las adiciones que se proponen a continuación se refieren en general al conjunto de ordenamientos que regulan la operación de la industria maquiladora de exportación. Tales adiciones son las siguientes:

- Las empresas maquiladoras estarán obligadas a aportar una cuota periódica para el suministro de servicios urbanos al ayuntamiento de la localidad donde se encuentren asentadas.
- Al instalarse, dichas empresas depositarán una fianza mediante la cual se garantizarán los derechos de los trabajadores en caso de quiebra de la empresa, o en la eventual terminación de operaciones por razones distintas.

- La Ley Federal del Trabajo podría incluir un capítulo especial destinado a regular las relaciones obrero-patronales en las maquiladoras.
- Las empresas maquiladoras estarán obligadas a incorporar en los puestos directivos un determinado porcentaje de mexicanos. En este punto se trata no de una reforma sino de hacer efectivas las disposiciones legales tanto migratorias como de capacitación y adiestramiento.
- En un plazo máximo de cinco años, las empresas maquiladoras que permanezcan en territorio nacional deberán haber capacitado en sus procesos a todos los trabajadores que tengan a su servicio, así como incorporar cuando menos 60% de valor agregado nacional.

## **5. 2 Perspectivas de aplicación del Marco Jurídico que se recomienda.**

La incorporación de las ideas mencionadas en el apartado anterior servirá para que se aminoren las reticencias y los temores de los sectores que consideran que la industria maquiladora no aporta nada al país -excepto soluciones transitorias a sus problemas- y sí, en cambio, pone en riesgo la soberanía y la autodeterminación tanto económica como política, ideas con las que no coincidimos.

Considero que existen perspectivas que hacen probable la incorporación de tales ideas, pues la administración del Presidente Salinas ha demostrado estar preocupada no solo por fomentar la inversión extranjera, sino también por garantizar que su arribo no ponga en peligro la seguridad, el futuro y la soberanía del país.

## CONCLUSIONES

Por lo expuesto a lo largo de este trabajo, son sustentables las siguientes conclusiones:

1. El creciente auge de la industria maquiladora de exportación en nuestro país es producto del proceso de apertura que se vive tanto en lo económico como en lo político, - en todos los rincones del mundo. Tal auge también tiene su base en la ola de neoliberalismo que ha imperado desde el inicio de la década de los 80's.
2. Es en México, donde ya se habían hecho esfuerzos por - abrir las fronteras a las maquiladoras desde los años se tas, y aun antes cuando se implantó un programa de - braceros en colaboración con el gobierno de los Estados- Unidos.
3. Los primeros intentos legislativos en materia de maquila doras se dan durante el gobierno del Presidente Gustavo Díaz Ordaz. Sin embargo, por entonces las resistencias- nacionalistas a la aceptación de la inversión extranjera hacían improbable un fenómeno como el que estamos presen ciando ahora, cuando se ha iniciado un proceso de franca apertura hacia el capital extranjero, sobre todo a par tir de 1982.

4. En general, con la evolución de los ordenamientos jurídicos en materia de maquiladoras se han incrementado las facilidades para la instalación de plantas maquiladoras, en general, para la recepción de inversiones extranjeras, lo que se traduce en un beneficio nacional reflejado en una generación de alrededor de 285 mil empleos en nuestro país, así como un incremento en el intercambio comercial con Estados Unidos.
5. En general, me parece que el marco jurídico que actualmente rige la operación de las plantas maquiladoras es adecuado, a condición de que se le hagan algunas adiciones tendientes a reforzar las garantías para la soberanía nacional, garantizar los derechos de los trabajadores, impulsar el desarrollo de las localidades donde se asientan esas empresas, capacitar a los trabajadores mexicanos, fortalecer la transferencia de tecnología adecuada y el desarrollo de la nacional, preservar la soberanía política, económica y cultural, sobre todo en las franjas costeras y fronterizas y otros aspectos que legítimamente preocupan a quienes por razones históricas siempre se han resistido a aceptar una mayor participación del capital extranjero en México.
6. Dada la actualidad e inminencia del acuerdo de libre comercio, podemos afirmar que la industria maquiladora de



exportación opera bajo un sistema de libre comercio, sin barreras arancelarias en cuanto a la importación y exportación de sus materias primas y componentes hacia y de los Estados Unidos.

7. El no permitir un mayor y libre intercambio de bienes y servicios así como inversiones entre México y terceros países, nos enfrentará a un mayor número de emigrantes mexicanos hacia el vecino país del norte en búsqueda de mejores condiciones.

## BIBLIOGRAFIA

CARRILLO, JORGE Y ALBERTO HERNANDEZ

Mujeres Fronterizas en la Industria Maquiladora

Secretaría de Educación Pública-Centro de Estudios Fronterizos del Norte de México. México, 1985

COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS

Resolución general que sistemiza y actualiza las resoluciones generales emitidas por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. En: Diario Oficial de la Federación.

3 de febrero de 1983

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Universidad Nacional Autónoma de México

México, 1985

DAVIS, REGINALD L.

Industria maquiladora y subsidiarias de co-inversión. Régimen jurídico y corporativo.

Cárdenas, Editor y Distribuidor. México, 1985

DECRETO DE CONTROL DE CAMBIOS

Diario Oficial de la Federación.

13 de diciembre de 1982

DECRETO PARA EL FOMENTO Y OPERACION DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACION

Diario Oficial de la Federación

15 de agosto de 1983

DECRETO PARA EL FOMENTO Y OPERACION DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACION

Diario Oficial de la Federación

22 de diciembre de 1989.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS DE CONTROL DE CAMBIOSDiario Oficial de la Federación.

11 de mayo de 1989

FLORES L., MAURO

"Maquiladoras a la carga" En: Mundo Ejecutivo

Volumen VXIII Número 105

México, enero de 1988

GONZALEZ PADILLA, JORGE DAVID

"Proteccionismo en el comercio exterior" En:

Revista mensual para el inversionista

Año 3 Número 26. México, marzo de 1989

IGLESIAS, NORMA.

La flor mas bella de la maquiladora

Secretaría de Educación Pública

Colegio de Estudios Fronterizos del Norte de México

México, 1985

IN-BOND ASSEMBLY IN MEXICO: A way to reduce your cost.

The Nieto Heffes Martínez-Deloitte Haskins

México, september 1988

INDUSTRIA MAQUILADORAASI, S.A. Banco Nacional de México-Asociación Mexicana de  
Parques Industriales Privados

México, 1988

LA MODERNIZACION TECNOLOGICA Y EL SISTEMA DE PATENTES EN -  
MEXICO. Parte I En:Estrategia Industrial

Año VIII Número 79 Abril de 1990

LA MODERNIZACION TECNOLOGICA Y EL SISTEMA DE PATENTES EN -  
MEXICO. Parte II En:

Estrategia Industrial

Año VIII Número 79 Abril de 1990

LAS MAQUILADORAS CAMBIAN DE PIEL. INFORME EXCLUSIVO. En:

Expansión

Volumen XXI Número 527

México, 25 de octubre de 1989

LAS NUEVAS REGLAS DEL JUEGO PARA LA INVERSION FORANEA. En:

Estrategia Industrial

Año VIII. Número 79. Abril de 1990

LA INDUSTRIA MAQUILADORA. MONOGRAFIA

Cámara Española de Comercio, A. S.

México, mayo de 1989

MAQUILADORAS. ¿COMO ATRAER A LA INVERSION EXTRANJERA? En:

Logística Internacional

Año 1. Número 5

México, marzo de 1990

MAQUILADORAS. SU ESTRUCTURA Y OPERACION

Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas

México, 1986

MAQUILADORAS: ¿UNA VENTANA DE OPORTUNIDADES? En:

Expansión

Volumen XX. Número 491.

México, 25 de mayo de 1988

MAQUILADORAS: UN MODELO PARA ARMAR. En:

Expansión

Volumen XX. Número 503.

México, 9 de noviembre de 1988

REGLAMENTO DE LA LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y  
REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA. En:

Diario Oficial de la Federación.

16 de mayo de 1989

REGLAMENTO DE LA LEY SOBRE EL CONTROL Y REGISTRO DE LA -  
TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA Y EL USO Y EXPLOTACION DE PATEN-  
TES Y MARCAS. En:

Diario Oficial de la Federación.

9 de enero de 1990

RESOLUCION GENERAL QUE REFORMA Y ADICIONA LAS RESOLUCIONES -  
GENERALES NUMEROS 1 y 2 DE LA COMISION NACIONAL DE INVERSIO-  
NES EXTRANJERAS. En:

Diario Oficial de la Federación.

26 de octubre de 1989

RESOLUCION GENERAL NUMERO 1 QUE ESTABLECE UN PROCEDIMIENTO -  
EXPEDITO PARA QUE LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRAN-  
JERAS EMITA RESOLUCIONES ESPECIFICAS. En:

Diario Oficial de la Federación.

21 de junio de 1989

RUIZ CABALLERO, ANTONIO

La industria maquiladora de exportación. En:

Decisión

Año X. Número 114

México, junio de 1988

SEPULVEDA, BERNARDO Y ANTONIO CHUMACERO

La Inversión Extranjera en México

Fondo de Cultura Económica

México, 1973

**TESIS  
PROFESIONALES**

—○—  
**Mecanografía e Impresión**

**Precios Económicos**  
—○—

**Campeche No. 156 Col. Roma 06700  
Mexico, D. F.**

**564-3954 - 584-8153**