

364
2ej
Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Derecho



*La Industria Maquiladora
de Exportación*

Tesis que para obtener el título
de licenciado en derecho
Presenta

Pedro Alberto González Noria

Asesor: Lic. Carlos Reyes Martínez

México D.F. 1994

FALLA DE ORIGEN



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.

México, D.F., a 14 de enero de 1994.

Dr. Luis Malpica De Lamadrid
Director del Seminario de Derecho Internacional

PRESENTE


Distinguido maestro:

Con esta fecha tengo a bien comunicar a usted que el C. pasante Pedro Alberto González Noria con número de cuenta 8521533-3 ha concluido satisfactoriamente su trabajo de tesis profesional en grado de licenciatura intitulado La industria Maquiladora de Exportación.

La referida investigación consta de tres capítulos secuencialmente desarrollados así como las conclusiones y bibliografía pertinente por lo cual considero que la misma reúne los requisitos estatutariamente exigidos para estos casos, en tal virtud otorgo la aprobación respectiva para los fines académicos y legales que corresponda.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi más atenta y distinguida consideración.

ATENTAMENTE


Lic. CARLOS REYES MARTINEZ

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO INTERNACIONAL



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

Cd. Universitaria, a 18 de enero de 1994

C. DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR
P R E S E N T E


Estimado señor Director:

El C. PEDRO ALBERTO GONZALEZ NORIA, elaboró su Tesis Profesional para optar por el grado de Licenciado en Derecho titulada "LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACION", dirigida por el maestro Carlos Reyes Martínez, quien ya dió la aprobación de la tesis en cuestión, con fecha 14 de enero del año en curso.

El señor GONZALEZ NORIA, ha concluido el trabajo referido, el cual llena los requisitos exigidos para este tipo de ensayos, por lo que estando a cargo de este Seminario, me permito otorgar la APROBACION, para todos los efectos académicos correspondientes.

Me es grato hacerle presente mi consideración.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
DIRECTOR DEL SEMINARIO


DR. LUIS MALPICA DE LAMADRID



c.c.p. Srío. Gral. de la Facultad
c.c.p. Seminario de Derecho Internacional
c.c.p. Interesado

LMDLM*mafj

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE
DERECHO INTERNACIONAL

ISAÍAS 40, 41

*31 pero los que esperen a Jehová tendrán nuevas fuerzas;
levantarán alas como las águilas; correrán y no se cansarán;
caminarán, y no se fatigarán.*

**Dedico este trabajo con todo mi cariño a mis padres,
Pedro Alberto y María Dolores**

a Reyna, mi hermana

*Muy especialmente a mi asesor de tesis, el
Lic. Carlos Reyes Martínez y a mis maestros:
el Lic. Héctor Dávalos Martínez,
el Dr. Othón Pérez Fernández del Castillo,
el Dr. Baltazar Cavazos Flores y
el Dr. Máximo Carvajal Contreras*

A mis amigos

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACION

I El tratado de paz, amistad y límites.....	10
II Principales programas federales relacionados con el desarrollo de la frontera norte.....	18
1 Zonas y perímetros libres.....	20
2 Programas de braceros.....	21
3 Programa nacional fronterizo (PRONAF) 1961-1965.....	23
4 Programa de industrialización fronterizo (PIF) Programa para el aprovechamiento de la mano de obra sobrante a lo largo de la frontera norte de los Estados Unidos o Programa de la industria maquiladora para la frontera norte 1965-1970.....	25
III La industria maquiladora de exportación.....	26
IV La industria maquiladora en la frontera norte.....	27
V El programa de industrialización fronterizo y el inicio de su regulación jurídica (1966).....	28
1 Reglamento del párrafo tercero del artículo 321 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos (1971).....	33
2 Reglamento del párrafo tercero del artículo 321 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos (1972).....	34

3 Reglamento del párrafo tercero del artículo 321 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos (1977).....	36
4 Decreto para el fomento y operación de la industria maquiladora de exportación.....	38
5 Decreto para el fomento y operación de la industria maquiladora de exportación.....	41

CAPITULO SEGUNDO
EL CONTEXTO INTERNACIONAL

I La frontera norte.....	54
II El desempleo en la zona de la frontera norte y el programa de industrialización fronterizo.....	57
1 El establecimiento del programa de industrialización fronterizo (PIF).....	59
III El contexto internacional.....	61
IV La división internacional del trabajo.....	62
V Fracciones arancelarias 806.30 y 807.00, actualmente 9802.0060 y 9802.0080, de la legislación arancelaria norteamericana.....	66
VI La industria electrónica y textil.....	68
1 La industria electrónica.....	68
2 La industria textil.....	70
VII La reacción de los sindicatos norteamericanos.....	70
1 Las recomendaciones de la comisión.....	73
VIII Funcionamiento de la industria maquiladora de exportación.....	75

IX Efectos de la maquila en el extranjero sobre los países en desarrollo.....	82
---	----

CAPITULO TERCERO

REGIMEN CORPORATIVO DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACION

I Operación de maquila como acto de comercio por su finalidad.....	84
1 Actos de comercio por su finalidad.....	86
2 Acto de comercio por su forma o por el tipo social que adoptan	86
3 La analogía.....	86
II Carácter mercantil de la empresa maquiladora.....	87
III Sociedades civiles y mercantiles.....	88
IV ¿Sociedad o empresa maquiladora?.....	90
V Sujetos de derecho mercantil.....	91
1 Clasificación del artículo 3° del código de comercio.....	91
VI Sociedades mercantiles.....	92
1 Sociedad en nombre colectivo.....	93
2 Sociedad en comandita simple.....	95
3 Sociedad en comandita por acciones.....	96
4 Sociedad de responsabilidad limitada.....	98
5 Sociedad cooperativa.....	100
6 Sociedad anónima.....	103
1 La denominación social.....	104
2 La responsabilidad de los socios.....	105
3 Requisitos de constitución.....	106
A El capital social.....	106
a La acción como parte del capital.....	107

b La acción como expresión de los derechos y obligaciones de los socios.....	109
c La acción como título valor.....	109
VII Capital de la sociedad anónima maquiladora; participación extranjera en sociedades mexicanas.....	111
1 Actividades reservadas al estado mexicano.....	111
2 Actividades reservadas a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros.....	112
3 Actividades en las que se admite parcialmente la inversión extranjera.....	113
4 Excepciones al párrafo segundo del artículo 5° de la L.I.E.	114
VIII Artículos 11 y 12 de la L.I.E.	114
1 Atribuciones de la comisión nacional de inversiones extranjeras.....	115
IX Capitulo V de la L.I.E.	123
X Capitulo VI de la L.I.E.	124
XI Transmisión de las acciones de la sociedad anónima maquiladora.....	125
XII Sociedades de capital variable.....	128
XIII Administración de la sociedad anónima maquiladora.....	130
XIV Constitución de la sociedad anónima maquiladora.....	132
Conclusiones.....	150
REFERENCIAS	
I Bibliografía.....	155
II Hemerografía.....	158
III Legislación consultada.....	160

INTRODUCCION

La industria maquiladora de exportación en México, surgió como resultado de la desaceleración experimentada por Estados Unidos en la acumulación de su capital durante la década de los años sesentas. Ante esta crisis, las empresas norteamericanas optaron por el traslado de las fases de producción caracterizadas por un uso intensivo en mano de obra, a aquellas zonas de bajos salarios con el fin de reducir los costos de producción y de este modo mantener su ritmo de acumulación.

A lo anterior, se combinaron las condiciones particulares de la frontera Norte de México, enmarcadas por un creciente desempleo -causado en parte por la terminación del Programa Bracero de Estados Unidos en 1965- que demandaba salarios muy inferiores a los que solicitaban los trabajadores norteamericanos.

Dentro del proceso de producción existen por un lado, fases que emplean con mayor intensidad fuerza de trabajo y, por el otro, fases de mayor uso de capital. En este sentido, la industria maquiladora juega un papel importante en la nueva división internacional del trabajo.

Al trasladar la parte de producción intensiva en mano de obra a zonas de bajos salarios, la empresa transnacional reduce sus costos de producción, mantiene su competencia en los mercados internacionales y aumenta sus ganancias.

Por otra parte, las etapas del proceso productivo que han tenido que ser relocalizadas, han sido aquellas con las cuales la total mecanización no ha sido posible. Los continuos cambios en el producto final y el constante avance tecnológico, son dos de las principales causas que han impedido la total mecanización.

Al parecer, la división internacional del trabajo a la que nos lleva la industria maquiladora, además de basarse en las diferencias de salarios, conjuga los diferentes niveles de desarrollo de cada país. Así, encontramos a las industrias de alta tecnología en los países donde el acceso a los recursos especializados para la investigación son abundantes, y a las industrias tradicionales, en aquellos donde la tecnología es estable y ampliamente difundida.

El estudio de la industria maquiladora de exportación en México, ya de por sí interesante, adquiere mayor relevancia en cuanto que actualmente es considerada como una de las principales fuentes de divisas para el país, así como una fuente importante de empleo para la zona Norte de México.

La estructura de la presente investigación es la siguiente:

El Capítulo Primero, antecedentes de la industria maquiladora de exportación en la frontera Norte de México, ofrece una exposición de lo que ha sido la zona fronteriza a partir del tratado de paz, amistad y límites. Aquí mismo me refiero a los diversos ordenamientos -incluyo el actual- que han regulado jurídicamente a esta industria.

El Capítulo Segundo, el contexto internacional, expone las causas que han impulsado la internacionalización de las fases de producción intensivas en uso de la mano de obra, así como el funcionamiento básico de la industria maquiladora.

El Capítulo tercero, régimen corporativo de la industria maquiladora de exportación, está dedicado al análisis del carácter mercantil de esta industria, a la participación de la inversión extranjera en el capital de las sociedades mexicanas y al régimen jurídico de la propiedad inmueble para los extranjeros.

✓ Finalmente incluyo las conclusiones del presente trabajo.

Creo oportuno agregar como Anexos, los diferentes ordenamientos que han regulado a la industria maquiladora de exportación.

CAPITULO PRIMERO
ANTECEDENTES DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA
DE EXPORTACION

I EL TRATADO DE PAZ, AMISTAD Y LIMITES

En los primeros años de la década de 1840 empezó a madurar la teoría expansionista a la que había dado nacimiento el sentido de misión y predestinación calvinista por un lado, y el desarraigo propio de una sociedad de inmigrantes, por el otro. Esta marcha al Oeste se acrecentó con la influencia fisiócrata, la fe en poseer la fórmula del gobierno perfecto y el mercado del algodón. Hombres de Estado como el presidente Jefferson aseguraban que la posesión de nuevas tierras era premisa indispensable para asegurar la felicidad de la nación, y un refugio para hombres forzados a huir de gobiernos tiránicos. La fe en la Constitución norteamericana como fórmula perfecta de gobierno, patrocinaría la justificación al expansionismo con el slogan de "extender el área de libertad". Sin embargo no todos se dieron cuenta de la ironía que a menudo suponía -como en el caso de Texas- que al extender el área de libertad se ampliaba el de la esclavitud.

Mientras tanto, el comercio de Santa Fe había familiarizado a los norteamericanos con regiones al Oeste de Texas, y los ojos empezaron a fijarse en California. A pesar de los esfuerzos de México para impedir que se repitiera la historia de Texas, California se fue llenando de norteamericanos.

Los mormones se asentaron en Utah y miles de norteamericanos entraron al Oregon. El expansionismo era popular y espontáneo, pero no puede negarse que sus impulsos estaban coordinados informalmente desde Washington. En cierta medida lo demuestra el incidente provocado por el comodoro Jones en octubre de 1842, quien pensando que se había iniciado la guerra entre los dos países, tomó el puerto de Monterrey. La medida sólo puede explicarse por la existencia de instrucciones secretas dadas para el caso de que se abrieran las hostilidades. Estados Unidos presentó disculpas diplomáticas y ahí quedaron las cosas.

Al adentrarse la década de 1840, el expansionismo se convirtió en verdadera fiebre, que empezaba a racionalizar su ambición. Unos hablaban de la obligación de extender la democracia, otros del cumplimiento del mandato bíblico: "fructificad y multiplicad y bendecid la tierra y sojuzgadla y señoread".

Los ánimos aclamaban por el Oregon y Texas. Muchos ambicionaban las Californias, con el puerto de San Francisco para el comercio con el Asia. El clima de ambición de tierras estaba listo para convertirse en un verdadero movimiento que sólo esperaba un nombre. John L. Sullivan acuñó en 1845 la frase feliz de "Destino Manifiesto", que en verdad expresaba ese vago conjunto de ideas y sentimientos que justificaban las ambiciones norteamericanas y de los que él mismo hizo verdadera doctrina. Cualquier pueblo vecino podía establecer, un gobierno por contrato, solicitar admisión, y si se le consideraba calificado, se le admitiría en la Unión. Seguramente que algunos pueblos, como los hispanoamericanos, tendrían que ser educados por algún tiempo a vivir en libertad antes de ser admitidos, pero no había porqué apresurarse, y, por supuesto, no debía forzarse a nadie a entrar en el sistema. La popularidad del

movimiento era desigual en las diversas regiones del país. El Este comercial, interesado en la especulación de tierras y los puertos del Pacífico, y los hombres de la frontera, estaban entre los más entusiastas del destino revelado. Sin embargo, el Norte y el Este, trinchera de abolicionismo, se resistió al expansionismo ante el temor de que sirviera para extender la esclavitud. El Sur no dejó de ser entusiasta expansionista pero sus líderes, convencidos de que fuera de Texas los territorio no serían esclavistas, resistieron el espíritu expansionista. En buena parte el antiexpansionismo norteño y sureño no dejó de tener un fuerte tinte racista. Se temía que al absorber mexicanos, raza mestiza, haría fracasar la democracia norteamericana. Pero hubo sureños exaltados, cuyo expansionismo los hizo optimistas, aunque sentían cierta superioridad, confiaban en que una educación paulatina o una abundante inmigración lograrían con el tiempo el predominio de los blancos. Los expansionistas trataban de evitar que surgiera el tema de la esclavitud; los antiesclavistas, convencidos de que era inevitable la adquisición de territorios procedentes de México, propusieron la condición Wilmot, por la cual no se impondría en ellos, "ni la esclavitud, ni servidumbre involuntaria". Pero los que tienen escrúpulos son siempre los menos, y la popularidad del movimiento era tal, que para el nuevo tipo de político, sensible a las causas populares y que pretendía interpretar sus deseos, resultó muy difícil mantenerse al margen del movimiento y sin capitalizarlo.

El presidente Taylor trató de aumentar su popularidad patrocinando abiertamente la anexión de Texas, y en las elecciones de 1844 el candidato demócrata James K. Polk basaría su campaña en las demandas del Oregon y Texas. Para entonces, lo menos que se pedía era la frontera con Alaska y toda California.

El primer intento de anexión fue rechazado por el Congreso Norteamericano, y para evitar un segundo tropiezo, se ideó pedir una resolución conjunta de las dos cámaras que podía pasar con simple mayoría. Y dicho y hecho, el 1º de marzo de 1845 pasó la resolución que permitía la anexión del nuevo estado a la Unión Americana. El 6 de marzo el ministro mexicano, Juan

Nepomuceno Almonte, pidió sus pasaportes en señal de protesta, ya que México había advertido siempre que consideraría la anexión como causa de guerra. En México, mientras tanto, el gobierno de Herrera había llegado a concluir que no había otra manera de evitar la guerra que reconocer la independencia de Texas, con la condición de no anexarse a ningún país. El 4 de junio el presidente de Texas, Anson Jones, sometió al pueblo texano la propuesta mexicana; pero ya era tarde, el partido unionista lograba aprobar la anexión a los Estados Unidos el 21 del mismo mes.

Con un presidente expansionista en la Casa Blanca como Polk, era fácil adivinar lo que seguiría. Un mínimo de decoro impidió a Polk lanzarse sobre sus vecinos. Trató de negociar con México sobre California y con Gran Bretaña sobre el Oregon. Era un momento oportuno porque las preocupaciones inglesas en Europa permitieron ofrecer el compromiso de los 49, que aunque no otorgaba todo lo que ambicionaba, lograba la cesión del Oregon en junio de 1846. Las negociaciones con México fracasaron. La administración de Herrera no pudo recibir a Slidell, el enviado norteamericano, que traía la propuesta de compra. La toma de poder por Paredes Arriaga hizo aún más difícil un arreglo político. Los norteamericanos no entendían la tozudez mexicana, pues a pesar de necesitar dinero, se negaban a vender unas tierras deshabitadas que de todas formas perderían. Además de la convicción de Herrera y Paredes de la imposibilidad de vender "patrimonio nacional", estaba el orgullo popular que sentía casi la obligación de contestar con las armas a los múltiples insultos norteamericanos. Polk estaba dispuesto a todo. El cónsul norteamericano en California tenía instrucciones para repetir el episodio Texano. Stockton fue enviado a Texas para procurar que los Texanos provocaran una guerra contra México, de manera que Estados Unidos se viera precisado a intervenir para proteger al nuevo estado. El presidente texano malogró el intento. La impaciencia de Polk lo llevó entonces a ordenar al general Zachary Taylor, el 13 de enero de 1846, ocupar el terreno entre el Nueces y el Bravo.

En cuanto llegaron a Washington las noticias del incidente ocurrido el 25 de abril entre tropas de los dos países, Polk dirigió un mensaje al Congreso pidiendo la declaración de guerra (11 de mayo de 1846). Acusaba a México de agravios y perjuicios contra ciudadanos norteamericanos, y de que ahora invadía "nuestro territorio, derramando la sangre de nuestros ciudadanos en territorio norteamericano". A pesar de la oposición a algunas de las falsedades de Polk, el Congreso votó la declaración de guerra por 40 votos a 2 en el Senado, y de 174 a 14 en la Cámara.

Sólo mucho después de la ocupación de Matamoros por las tropas norteamericanas (18 de mayo de 1846), y de que Taylor se empezó a internar en el país, el gobierno mexicano se vio obligado a declarar la guerra el 7 de julio de 1846. El artículo primero del Decreto del Congreso mexicano decía: "el gobierno en uso de la natural defensa de la nación, repelerá la agresión que los Estados Unidos de América han iniciado y sostienen contra la República Mexicana, habiéndola invadido y hostilizado en varios departamentos de su territorio". Tenía, pues un tono defensivo, propio del temor a la guerra de los gobiernos mexicanos que tenían conciencia exacta del estado del país.

A pesar de la popularidad de la guerra no fue posible organizar la defensa. Se carecía de un verdadero ejército, de armas y de dinero. Vuelta a jurar la federación, la mayoría de los Estados se preocuparon por su propia defensa, olvidándose que constituían parte de una nación. Los norteamericanos, que bloqueaban la costa, dejaron pasar a Santa Anna, procedente de Cuba, donde había estado desterrado, seguros de poder comprarlo. Nada probó ser menos cierto, Santa Anna se convirtió en un caudillo dinámico, que desgraciadamente inutilizaron la falta de elementos y sus pobres dotes militares. Una vez iniciada la guerra, los objetivos resultaron obvios. Por un lado la conquista de los anhelados territorios, Nuevo México y las Californias, y por el otro, forzar a México a reconocer sus conquistas. Según parece, Polk quería sólo una guerra limitada, suficiente para firmar un tratado de paz; pero tuvo que extenderse para cumplir sus fines. El comodoro John D. Sloat, jefe de la escuadra norteamericana en el

Pacífico, desembarcó en Mazatlán, el 1º de junio de 1846, tomó la Paz y luego puso proa hacia la Alta California. Entre agosto y noviembre de 1846 la guerra se había extendido hacia el Oeste. Kearny tomó Santa Fe el 18 de agosto y San Diego el 12 de diciembre. Taylor entró en Monterrey el 23 de septiembre y en Saltillo el 16 de noviembre. Wool ocupó Parras el 5 de diciembre y el 13 de enero de 1847, toda la Alta California quedó ocupada. Polk, había recibido desde septiembre noticias de que México se rehusaba a negociar la paz, por lo que podía asegurar, en su mensaje anual de 1846, que la guerra no había sido iniciada ni deseada por Estados Unidos y que los agravios de México, no tenían paralelo en la historia de las naciones civilizadas. La anexión de Texas no justificaba la guerra porque, después de todo, no era sino una porción de la provincia de Luisiana, cedida por Francia en 1803.

Santa Anna se multiplicó tratando de conseguir fondos, reunir hombres y comprar armas. Se movió con celeridad a San Luis Potosí dispuesto a detener a Taylor. La marcha al Norte fue sumamente penosa, sin provisiones ni abrigo. Entre el 22 y 23 de enero de 1847, en la Angostura, tuvo lugar la resistencia más seria por parte de los mexicanos. Estuvieron a punto de obtener la victoria, pero Santa Anna la convirtió en desastre al ordenar la retirada a un ejército hambriento y cansado. Mientras tanto, Polk había decidido acelerar la guerra abriendo un tercer frente por el camino de Veracruz a México que Cortés siguió en la conquista. Además, para neutralizar la popularidad de Taylor, que se había convertido en el candidato Whig a la presidencia, Polk entregó el mando al general Winfield Scott.

Gómez Farfás expidió un decreto el 11 de enero de 1847 que ordenaba la ocupación de bienes eclesiásticos hasta por quince millones de pesos. El gobernador del Distrito Federal Juan José Baz, famoso por su irreligiosidad, procedió de inmediato, con gran desprecio por el clero, a ocupar casas de misericordia, hospitales, cofradías y hospicios. La sociedad mexicana se alarmó hondamente. No tardó en organizarse una conspiración contra el gobierno que aceleró sus planes al expedirse un nuevo decreto que concedía facultades

extraordinarias a Gómez Farías para proceder a la venta inmediata de los bienes ocupados. Los dirigentes del movimiento fueron el general Manuel Gómez Pedraza y Mariano Otero. El 26 de febrero se expidió un plan en que se declaraban cesantes de sus funciones al congreso y al vicepresidente. Mientras el ejército de Santa Anna se retiraba, después del fracaso de la Angostura, y se iniciaba el asedio a Veracruz, en la capital de la República luchaban moderados contra puros. Santa Anna regresó el 21 de marzo se hizo cargo del ejecutivo y restableció la paz. Al final se vio obligado a derogar el decreto a cambio de 100,000 pesos para organizar la defensa.

Desde el 9 de marzo había empezado el bombardeo en Veracruz, que capituló el 16 de marzo. El 18 de abril, Santa Anna era vencido en Cerro Gordo, y el 15 de mayo el general Worth entraba en Puebla.

Por entonces llegó Nicholas P. Trist, el comisionado norteamericano para arreglar la paz, y no obstante los problemas que surgieron entre él y Scott, de inmediato se puso en contacto con las autoridades mexicanas para entrar en negociaciones. A pesar de que los pacifistas predominaban, las condiciones que imponían los norteamericanos eran inaceptables y se rompieron las pláticas.

Scott sabía que los mexicanos no tenían elementos con que hacerle frente, a pesar de lo cual sus movimientos fueron lentos. El 18 de agosto estaba frente a Tlalpan. La situación de la capital era apurada. Solo siete estados habían contribuido a la defensa nacional. La forma en que se entendía el federalismo hizo que aún ante el peligro inminente el Estado de México se rehusara a que se usaran sus fuerzas fuera de sus límites. Cada Estado trataba de mantener sus recursos para el momento de propio peligro.

Después de un rodeo a la capital con las batallas de Churubusco, Molino del Rey y Chapultepec, ésta cayó en sus manos. Los habitantes de la ciudad se encargaron de dar la última batalla desesperados por evitar el desastre. La mañana del 16 de septiembre, conmemoración de la Independencia, la bandera

de las estrellas y de las barras ondeaban en el Palacio Nacional. El país parecía desintegrarse. Santa Anna había renunciado a la presidencia y trató de abrirse paso para organizar la resistencia. Era difícil, las acusaciones de traición que se le hicieron desde su llegada a México resultaron fulminantes.

Los poderes de la República se trasladaron a Querétaro y pronto se recibió una nota de Trist expresando interés en las negociaciones. Peña y Peña nombró como comisionados para hacer el tratado de paz a Bernardo Couto, Luis G. Guevara y Miguel Atristáin. Justamente al momento de iniciar las pláticas, llegó el retiro de Trist, en parte como resultado de las acusaciones, y en otra porque Polk, dueño ya de la capital y contagiado de la histeria expansionista, que creció con las victorias de la guerra, estaba dispuesto a exigir más territorio. La debilidad de los mexicanos los había hecho buenos diplomáticos. Don Manuel de la Peña y Peña logró que Trist aceptara el compromiso de su gobierno para continuar las negociaciones, una vez que la propuesta y la aceptación habían procedido a la noticia de la renovación de sus poderes. Trist aceptó. Las conferencias no se iniciaron hasta el 2 de enero y terminaron el 25 del mismo mes. Como desde septiembre se había accedido a la cesión de Nuevo México y la Alta California, las discusiones versaron sobre fronteras e indemnización. Los mexicanos lograban evitar la cesión de Sonora Chihuahua y Baja California, pero tuvieron que aceptar el Bravo como Frontera.¹

El tratado fue firmado en la Villa de Guadalupe el 2 de febrero de 1848, disponiendo en su artículo 5º que:

La línea divisoria entre las dos Repúblicas comenzará en el Golfo de México, tres leguas fuera de tierra, frente a la desembocadura del Río Grande, llamado por otro nombre Río Bravo del Norte o del más profundo de sus brazos, si en la desembocadura tuviere varios brazos; correrá por mitad de dicho río,

¹ Josefina Zoraida Vázquez, "Historia General de México", El Colegio de México, 2a. ed., México, 1977, Tomo III, págs. 76 a 84.

siguiendo el canal más profundo donde tenga más de un canal, hasta el punto en que dicho río corta el lindero meridional de Nuevo México; continuará luego hacia Occidente por todo el lindero meridional (que corre al Norte del Pueblo llamado Paso) hasta su término por el lado de Occidente; de allí subirá la línea divisoria por el lindero Occidental de Nuevo México hasta donde este lindero esté cortado por el primer brazo del Río Gila; y si no está cortado por ningún brazo del Río Gila, entonces hasta el punto del mismo lindero occidental más cercano al tal brazo; continuará después por mitad de este brazo y del Río Gila hasta su confluencia con el Río Colorado, y desde la confluencia de ambos ríos, la línea divisoria, cortando el Colorado, seguirá el límite que separa la Alta de la Baja California hasta el Mar Pacífico.²

II PRINCIPALES PROGRAMAS FEDERALES RELACIONADOS CON EL DESARROLLO DE LA FRONTERA NORTE

Durante los años treinta, la preocupación principal del gobierno federal seguía siendo la de fomentar el poblamiento de la zona Norte de la República y, así, desanimar la tentación del expansionismo norteamericano. Por ello, en 1933 se establecieron, con carácter experimental, los perímetros libres de Tijuana y Ensenada con el doble propósito de favorecer el establecimiento de actividades económicas que sustituyeran a las que habían proliferado durante el período de la prohibición en los Estados Unidos, y de arraigar allí a la escasa población. Poco más tarde, el régimen de perímetro libre fue extendido a las localidades de Mexicali y Tecate, en Baja California, y a San Luis Río Colorado, en Sonora. Finalmente, en 1938 se creó la zona libre parcial de Sonora, que cubre la región

² José Bravo Ugarte, "La guerra a México de Estados Unidos (1846-1848)", en *Historia Mexicana*, vol. 1, núm. 2, octubre-diciembre, de 1951, págs. 185 a 226.

comprendida desde Sonoita y Punta Peñasco hasta el Río Colorado, y en 1939, la zona libre de Baja California, que comprende la totalidad de la península.³

Sin embargo, a pesar de que se suponía que el régimen de zonas y permisos libres sería un estímulo para la industrialización, poco fue lo que se logró antes de 1965 año en que se establecieron las primeras fábricas maquiladoras para la exportación, gracias a la conjunción de legislaciones específicas de parte de los Estados Unidos y México, el régimen de zonas y permisos libres no logró fomentar la industria en la frontera, en cambio sí tuvo éxito como factor de atracción migratoria para el poblamiento de los lugares en donde fue establecido.

Las corrientes migratorias que los programas del gobierno federal propiciaron, hicieron crecer la población de la frontera a un ritmo tan acelerado, que con el tiempo la nueva preocupación vino a ser la de combatir con urgencia el desempleo y subempleo que se había generado, así como la de apollar a los gobiernos municipales para dotar de los servicios públicos necesarios a las áreas urbanas deprimidas creadas por los recién llegados.

En consecuencia, con el tiempo se implantaron nuevos programas federales cuyo énfasis estaba puesto en el desarrollo económico y la asistencia social de la franja; entre dichos programas destaca el de las plantas maquiladoras. Es interesante observar que mientras el Decreto de 1939, relativo al establecimiento del régimen de zona libre en Baja California, se planteaba como uno de los principales objetivos, el aumento de la población, el de 1965,

³ Francisco Alcalá Quintero, "Desarrollo Regional Fronterizo", Comercio Exterior, México, vol. XIX, núm. 12, diciembre de 1969, págs. 960 a 964.

Aunque sujetos a un mismo régimen fiscal, por lo general la zona abarca una área que incluye localidades urbanas y rurales, en tanto que el perímetro se restringe al fundo legal de la ciudad donde se hubica.

referente a las maquiladoras, persigue contribuir a la absorción de la mano de obra excedente.⁴

1 ZONAS Y PERIMETROS LIBRES

Ya desde 1851 el gobierno de la República Mexicana, buscando fomentar la colonización del norte y proteger al país de pérdidas de territorio, estableció una zona libre en Tamaulipas.

En la segunda mitad de la década de los años veinte, la promulgación de la Ley Seca en Estados Unidos propició el establecimiento, en numerosas localidades fronterizas mexicanas, de expendios de bebidas alcohólicas y otros establecimientos recreativos, los que, al derogarse la prohibición, vieron reducida la clientela que los alimentaba. Esta situación, aunada a los efectos de la Gran Depresión y, en general, a las precarias medidas de comunicación marítima y terrestre entre las localidades fronterizas -principalmente las baja californianas- con el resto del país, así como la necesidad estratégica de preservar la integridad territorial, indujo a las autoridades mexicanas a establecer, con carácter experimental, los perímetros libres de Tijuana y Ensenada, con miras a propiciar actividades económicas que sustituyeran, a las que habían proliferado durante el período de la prohibición.

El régimen de zona libre que prevalece actualmente en el estado de Baja California Norte y en la parte noroeste del Estado de Sonora, se originó en 1933 con la implantación del Sistema Aduanero de Perímetros Libres en la ciudad de Tijuana y Ensenada, del entonces territorio Norte de Baja California.

4 Sección Nacional, "La Industria Maquiladora: evolución reciente y perspectivas", Comercio Exterior, México, vol. 28, núm. 4, abril de 1978, págs. 408 a 414.

Las principales causas de orden económico que motivaron la creación de esos perímetros libres, fueron las siguientes: reducida densidad demográfica; lejanía respecto a los centros productores nacionales de artículos de consumo y materias primas; falta de vías y medios de comunicación adecuados con el interior del país; insuficiente producción local de bienes de consumo; en general, desarrollo precario de las actividades económicas.

A esas causas se sumó la necesidad política del país, de crear un marco propicio para el poblamiento de esas áreas, como elemento vital para preservar la integridad del territorio nacional.

Después de seis años de operación de los perímetros libres, se tomó la decisión de ampliar su área de aplicación más allá de los límites de las ciudades hasta entonces beneficiadas. De esta suerte, el 25 de mayo de 1939, mediante Decreto presidencial, se estableció una zona libre que comprendía los territorios Norte y Sur de Baja California. El 30 de diciembre de ese mismo año, se decretó la creación de la zona libre parcial en el Estado de Sonora, la cual quedó limitada sólo a la región comprendida entre Sonoita y Puerto Peñasco, hasta San Luis, Río Colorado.⁵

El Decreto que estableció este mecanismo aduanal planteaba como objetivos: aumentar la población de las zonas; impulsar el desarrollo económico; estudiar la producción de manufacturas destinadas a la exportación y, en general, elevar los niveles de vida de los habitantes de la región.

2 PROGRAMA DE BRACEROS

Aún cuando no fue un programa del gobierno mexicano diseñado para impulsar el desarrollo fronterizo, sino una búsqueda del gobierno estadounidense para

⁵ D.O. 3 de junio de 1939.

resolver problemas de carencia temporal de mano de obra, principalmente agrícola y de construcción, se incluye este programa por sus repercusiones en la vida social y económica de la frontera.

En 1951 se aprobó en Estados Unidos la Ley Pública número 78, referente al Acuerdo Internacional sobre Trabajadores Migratorios (Programa de Braceros) entre Estados Unidos y México y que facultaba al Ejecutivo de aquél país a intervenir en la contratación de la mano de obra extranjera para las actividades agrícolas.

Este acuerdo estimuló una mayor emigración de mexicanos hacia las poblaciones fronterizas, que buscaban ser contratados para trabajar en Estados Unidos. Las licencias de internación se otorgaban tanto a trabajadores que podían residir en Estados Unidos por el período de su contrato como a quienes, residiendo del lado mexicano, podían cruzar diariamente la frontera para trabajar (tarjetas verdes).

A medida que los buscadores de empleo se concentraron y arraigaron en las localidades fronterizas, la población urbana se expandió notablemente.

El acuerdo internacional sobre trabajadores migratorios terminó en 1964 cuando el Congreso de la Unión Americana, dejó de prorrogar la Ley Pública número 78. Esta negativa se debió a las presiones de los sindicatos estadounidenses; a los cambios en la política interna relativa a la seguridad social; a los programas de beneficencia, así como el hecho de que Estados Unidos no estuviera involucrado en ese momento en una guerra que distrajera la mano de obra doméstica. Entonces, muchos trabajadores mexicanos que quedaron sin empleo, se ubicaron en la frontera norte, ya porque no disponían de recursos para retornar a sus lugares de origen, o porque aún conservaban la esperanza de lograr una nueva contratación en Estados Unidos. En consecuencia, los niveles de desempleo en la zona fronteriza norte se incrementaron todavía

más, especialmente en las áreas rurales, donde la desocupación creció a tasas vertiginosas.

3 PROGRAMA NACIONAL FRONTERIZO (1961-1965)

El gobierno federal, a principios de la década de los sesenta, para resolver los problemas que afectaban a la zona fronteriza norte, creó el Programa Nacional Fronterizo (PRONAF), el cual tenía como objetivo general fomentar económicamente y socialmente el desarrollo de tal región.

El PRONAF tenía los objetivos particulares siguientes:

Lograr que los productos de la industria nacional concurrieran a las zonas fronterizas en condiciones adecuadas de oportunidad, precio y calidad.

Asegurar que la evolución del importante mercado de la zona fronteriza, se reflejara en un incremento de la producción nacional y en el establecimiento de nuevas empresas industriales.

Promover, en lo posible, la creación de nuevas fuentes de ocupación en las regiones fronterizas que, con base en las ventajas de la competencia, pudieran satisfacer algunas necesidades tanto del público consumidor como de las propias actividades productivas, no sólo en esas zonas sino en otras regiones del país. No se perderían de vista las posibilidades de exportación.

Estimular al máximo las corrientes turísticas del exterior hacia nuestras ciudades fronterizas, creando las condiciones necesarias para incrementar especialmente el turismo familiar.

Robustecer en la frontera la oferta de la rica y variada producción artesanal de cada una de las regiones del país, destacando en forma adecuada su valor artístico.

Dar oportunidad a que el visitante del exterior conociera y adquiriera los productos típicos de las artesanías mexicanas.

Mejorar las condiciones urbanas y ambientales de las ciudades fronterizas -aparición y aspecto físico- en beneficio de sus habitantes y de la buena fama nacional, por ser esas ciudades las puertas de acceso al país.

Fomentar la constante superación del nivel cultural de la zona fronteriza, poniendo especial interés en la preparación técnica de sus habitantes, con el objeto de desarrollar su habilidad innata y arraigar a la población escolar mexicana en sus respectivas regiones.

Exaltar los valores de nuestra historia, idioma, cultura, arte y folklore, con el propósito de atraer estudiantes del extranjero interesados en adquirir conocimientos sobre esas materias.

Elevar sustancialmente el nivel de vida de sus habitantes procurando que sus fuentes de ingreso alcanzaran la mayor estabilidad posibles.

4 PROGRAMA DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA PARA LA FRONTERA NORTE DE MEXICO (1965-1970)

La cancelación del Programa Bracero y el decaimiento del cultivo algodonero en (Baja California Norte, Chihuahua y Tamaulipas) tuvieron un fuerte impacto en el incremento del desempleo fronterizo.

Desde principios de los sesenta se acentuó la tendencia de ciertas ramas industriales estadounidenses a relocalizar algunas fases de su proceso productivo -intensivos en mano de obra- en países con bajos costos salariales y con una productividad física del trabajo similar a la de Estados Unidos o donde la menor productividad fuera más que compensada por el diferencial de salarios.

Las industrias que han buscado en la maquila una solución al problema del encarecimiento de la mano de obra, han sido aquellas que por una u otra razón no se han podido integrar a la tendencia global de la industria a mecanizar todas las fases del proceso productivo; las más representativas son la electrónica y la del vestido.

A partir de 1965, se acordó impulsar el programa de la industria de maquila para aprovechar la mano de obra excedente a lo largo de la frontera norte con Estados Unidos. A la industria de maquila se le ofreció, desde un principio, la importación temporal de maquinaria, equipo y material de ensamble. Al usar mano de obra barata y beneficiarse de los bajos gastos de operación y de los servicios públicos, se abaten costos de producción y se vuelve más competitiva la empresa en su mercado interno y externo.

Al programa de la industria de maquila se le fijaron los siguientes objetivos:

- 1) Creación de empleos;
- 2) Elevación del ingreso y nivel de vida de la población fronteriza;
- 3) Formación de mano de obra calificada;
- 4) Incorporación de insumos nacionales en el producto de las plantas maquiladoras.

Las expectativas de éxito del programa estaban basadas en los buenos resultados que habían obtenido este tipo de plantas, principalmente en el Lejano Oriente. Se consideraba que si bien en nuestro país se pagaban mayores salarios, esta diferencia se compensaría con la cercanía geográfica, lo que implicaba menores costos de transporte; adicionalmente, se tomaba en cuenta la ventaja de que tal ubicación de las plantas facilitarfa la supervisión personal de los directivos empresarios; asimismo, las facilidades aduaneras establecidas por el gobierno mexicano sería un incentivo más para el éxito de este programa. Por parte de Estados Unidos, estas operaciones ya estaban previstas en las fracciones 806.80 y 807.00 de la Ley Aduanal, vigente desde 1930.6

III LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACION

La industria maquiladora moderna se remonta a la época posterior a la segunda guerra mundial, cuando a consecuencia de ésta los Estados Unidos habían desarrollado grandes aparatos industriales y fuentes de capital. Con el fin de reconstruir y ampliar la planta industrial europea después de la guerra, los Estados Unidos llevaron a cabo el Plan Marshall, consistente en apoyo financiero y material otorgado a los países europeos afectados. Esto también tuvo como consecuencia la ampliación de los mercados europeos que absorbieron una gran proporción de la producción de las crecientes empresas estadounidenses. Sin embargo, las industrias europeas y japonesas se fortalecieron a un ritmo acelerado en esta época y empezaron a competir directamente con las industrias estadounidenses en mercados internacionales, inclusive en el mercado interno de los Estados Unidos. Su nivel competitivo se basaba esencialmente en el hecho de que las industrias europeas y japonesas tenían acceso a fuerzas laborales

6 Eliseo Mendoza Berrueto, "Historia de los Programas Federales para el Desarrollo Económico de la Frontera Norte", en Mario Ojeda (compilador), Administración del Desarrollo de la Frontera Norte, 1a. ed., México, El Colegio de México, 1982, págs. 39 y 55.

abundantes y desempleadas que percibían salarios muy inferiores a los de Estados Unidos. Fue en esta época y bajo estas circunstancias, que la empresa multinacional creció al establecer las plantas manufactureras directamente en otros países para explotar los mercados locales, aprovechar sus ventajas comparativas y aumentar la competitividad de sus productos en otros países.

IV LA INDUSTRIA MAQUILADORA EN LA FRONTERA NORTE

La migración hacia la zona Norte del país, se agudizó a partir de la década de 1930 a 1940 cuando el país se sumergió en la gran depresión que afectó la economía de todo el mundo. Aunque había la esperanza de encontrar trabajo en la producción agrícola del Norte de México, la mayoría de los inmigrantes se dirigió hacia los Estados Unidos en busca de trabajos más remunerativos. Las industrias agrícolas y manufactureras de los Estados Unidos se beneficiaron mucho de la contratación de estos trabajadores mexicanos que aceptaban salarios inferiores a los que demandaban los trabajadores norteamericanos. Para fomentar y facilitar esta práctica, los gobiernos de México y los Estados Unidos iniciaron una serie de programas conocidos en su conjunto como el Programa de Braceros o el Acuerdo Internacional sobre Trabajadores Migratorios. El primer programa, aprobado por ambos gobiernos el 23 de julio de 1942, estableció las bases para la internación y contratación de trabajadores mexicanos en los Estados Unidos para actividades agrícolas. Este programa sufrió algunas modificaciones y se formalizó posteriormente bajo la Ley Pública 78, aprobada por el Congreso de los Estados Unidos en 1951. Durante los años de 1951 a 1963, el Programa de Braceros fue objeto de serios debates por los problemas de su implementación y por las presiones de los sindicatos laborales de los Estados Unidos que se oponían a su continuación. Frente a estos problemas, en 1963 el Congreso de los Estados Unidos votó en contra de una prórroga de la Ley Pública 78, pero a petición del gobierno mexicano se amplió el programa por un año más. El Programa de Braceros se terminó oficialmente en diciembre de 1964 marcando

el más claro y decisivo antecedente de la ya inminente aparición de la Industria Maquiladora, la cual había de surgir como respuesta a las altas tasas de desempleo que la terminación de este programa ocasionó en la zona fronteriza. Ante esta situación crítica, el gobierno de México empezó a desarrollar políticas y programas particularmente dirigidos a resolver los problemas de la zona fronteriza.

V EL PROGRAMA DE INDUSTRIALIZACION FRONTERIZA Y EL INICIO DE SU REGULACION JURIDICA (1966)

Aprovechando la estructura de una política fronteriza ya en desarrollo, el gobierno mexicano se dirigió más directamente hacia un programa para abatir el creciente desempleo de la zona y estimular el crecimiento económico de las principales ciudades fronterizas, creando entonces, el Programa de Industrialización Fronteriza (PIF). Este programa, también conocido como el Programa para el Aprovechamiento de la Mano de Obra Sobrante a lo Largo de la Frontera Norte de Estados Unidos, tenía como objetivo fomentar e implementar una industria maquiladora en la zona fronteriza, especialmente para las empresas manufactureras de los Estados Unidos.

En esta primera fase de la Industria Maquiladora, el gobierno mexicano señaló una serie de objetivos que la misma perseguiría, mismos que todavía se aplican y son viables en el contexto moderno.

Entre dichos objetivos se destacan los siguientes, a saber:

- 1.-Promover la ocupación en zonas con fuertes presiones demográficas;
- 2.-Incrementar los ingresos en divisas y fortalecer la balanza de pagos;

- 3.-Generar empleos de carácter industrial y capacitar personal extraído de las actividades primarias;
- 4.-Ampliar el mercado para los productos nacionales, al propiciar una fuerte derrama de ingresos en la zona;
- 5.-Aumentar el movimiento comercial, bancario y de servicios, así como el turismo;
- 6.-Terminar con el prejuicio respecto de la calidad de la mano de obra mexicana;
- 7.-Aumentar la recaudación fiscal en todos los niveles;
- 8.-Promover las inversiones en ramas auxiliares;
- 9.-Destinar más capital para el desarrollo del interior del país al contar con la inversión extranjera para coadyuvar en el desarrollo de la zona fronteriza; y
- 10.-Facilitar el acceso a una tecnología avanzada.⁷

No obstante del anuncio oficial del Programa de Industrialización Fronteriza en 1965, el marco jurídico que dio lugar al establecimiento de la Industria Maquiladora en México se expidió hasta 1966. Estas bases legales se dieron a conocer mediante dos oficios coordinados entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la entonces Secretaría de Industria y Comercio que señalaron los procedimientos y requisitos para llevar a cabo las operaciones de maquila al

⁷ Lacy H. Hunt, "Desarrollo Industrial de la Frontera Mexicana", Comercio Exterior, México, vol. XX, núm. 4, abril de 1970, págs. 304 a 309.

amparo de lo dispuesto en el Tercer Párrafo del Artículo 321 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos B.

Con fecha 10 de junio de 1966, el Secretario de Hacienda y Crédito Público dirigió el oficio No. 164 al Secretario de Industria y Comercio, en el cual se señalaron los criterios que deberían aplicarse para autorizar las operaciones de una empresa maquiladora, mismos que se resumen en cinco puntos:

- 1.-Las empresas que soliciten establecerse en una ciudad fronteriza deberán considerarse dentro de un recinto fiscal para los efectos aduaneros de sus operaciones;
- 2.-El 100% de sus importaciones de materias primas deberán exportarse posteriormente fuera del territorio nacional;
- 3.-Se deberán ejercer todos los controles que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público juzgue necesarios para la importación, transformación y exportación de las materias primas;
- 4.-Dichos controles tienen por objeto la identificación de las materias primas y de los artículos terminados; si los artículos son de difícil identificación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público decidirá otorgar o no la autorización correspondiente; y
- 5.-En cada caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará estudios correspondientes y señalará las bases para regir la importación, el control, la transformación y la exportación de las materias primas y artículos terminados, ya que en esta materia no se puede dar reglas de carácter general.

8 D.O. 31 de diciembre de 1951.

Estos criterios se confirmaron en el oficio número 4132, del 20 de junio de 1966, que la Secretaría de Industria y Comercio dirigió al Secretario de Hacienda y Crédito Público a fin de formalizar este régimen singular. Adicionalmente, las empresas maquiladoras se sujetaron a los siguientes requisitos de carácter general:

- 1.-Cualquier operación deberá conducirse conforme a la Ley General de Sociedades Mercantiles y cumplir los requisitos fijados en las leyes laborales y de Seguro Social;
- 2.-Los impuestos de importación sobre la maquinaria, equipo y materias primas deberán garantizarse por medio de una fianza; y
- 3.-Se permitirán las operaciones de maquila únicamente en aquellas áreas que cuentan con autoridades aduaneras para regular las importaciones y exportaciones.

Por otro lado, el gobierno mexicano otorgó ciertas facilidades a las empresas maquiladoras para fomentar sus operaciones y complementar su naturaleza particular.

- 1.-Se permite la importación temporal de maquinaria, equipo y materias primas que han de utilizarse en el proceso productivo, sin el pago de los impuestos de importación; la exportación de los productos terminados es también libre de impuestos;
- 2.-El capital social de las empresas maquiladoras puede integrarse con hasta 100% capital extranjero; y
- 3.-Técnicos extranjeros pueden trabajar en las empresas maquiladoras si obtienen la autorización correspondiente de la Secretaría de Gobernación.

El régimen aduanero que se estableció para facilitar las importaciones temporales de las empresas maquiladoras desarrolló el mecanismo ya previsto en el artículo 321 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos. Por otro lado, estas bases legales o régimen, recogieron unas prácticas ya orientadas hacia la importación temporal de materias para su procesamiento o ensamblaje, lo que sirvió de antecedente importante no sólo para la Industria Maquiladora sino también para su régimen jurídico. Tales prácticas se manifestaban en las mencionadas plantas ensambladoras que se establecían en los perímetros libres de la frontera para aprovechar el régimen aduanero a partir de 1933. Por otro lado, se pueden citar las plantas de montaje de vehículos que desde 1948 llevan a cabo operaciones de ensamblaje similares a las de una empresa maquiladora moderna.

Por lo que se refiere a la autorización para constituir empresas maquiladoras con 100% capital extranjero, hay que señalar que durante esta etapa inicial de la Industria Maquiladora, México carecía de una Ley que regulara la inversión extranjera en el país. Existía una serie de preceptos constitucionales y disposiciones administrativas que afectaban directa e indirectamente la inversión extranjera que se realizaba en determinadas áreas o actividades industriales, en algunos casos estableciendo prohibiciones absolutas y en otros casos limitando el monto o porcentaje de la inversión extranjera que se permitía en ciertas industrias.

Entre esta legislación dispersa, se instituyó administrativamente un régimen que permitía, como incentivo de fomento, que las empresas maquiladoras se constituyeran con 100% capital extranjero.

1 REGLAMENTO DEL PARRAFO TERCERO DEL ARTICULO 321 DEL CODIGO ADUANERO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1971)

El régimen jurídico de la Industria Maquiladora establecido en las bases legales se desarrolló entre los años de 1966 a 1971 mediante una serie de nuevos acuerdos y circulares que facilitaban los trámites aduanales involucrados en las operaciones de maquila 9, pero fue hasta el año de 1971 que dicho régimen se codificó sistemáticamente y adquirió un carácter más normativo. Fue en ese año que el gobierno mexicano instituyó el Programa de Desarrollo de la Franja Fronteriza Norte y de las Zonas y Perímetros Libres y expidió el primer Reglamento del Párrafo Tercero del Artículo 321 del Código Aduanero de los

9 Por ejemplo, el acuerdo No. 102-2259 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial del 14 de abril de 1970. El acuerdo estableció que el despacho aduanero debía realizarse atendiendo a la naturaleza de las mercancías que se importaran temporalmente y, previos los estudios correspondientes al despacho de las mercancías se llevaría a cabo en horas inhábiles o en lugares distintos a las oficinas aduaneras, tales como los locales de la empresa solicitante. Por lo que se refiere al establecimiento del recinto fiscalizado en las empresas, debía obedecer a las necesidades particulares de vigencia de los intereses fiscales por proteger; consecuentemente las características del recinto y las necesidades del personal administrativo se consideraban en función de los requerimientos de cada empresa. Las empresas garantizarían por medio de una fianza las obligaciones que tuvieran a favor del fisco federal, y sería admisible la prenda o la hipoteca que se constituyera para tal efecto sobre bienes de su propiedad. Se podrían aceptar fianzas atendiendo al capital social y a los activos fijos de la empresa, así como a la forma en que contratará la mano de obra y a las condiciones en que se efectúe la maquila.

Por otra parte, la empresa podría establecer controles de carácter contable que facilitarían la vigilancia permanente y detallada de las importaciones y el retorno de las mercancías elaboradas. Previo estudio la Dirección General de Aduanas podría establecer que el control contable aligerara los trámites aduanales.

Estados Unidos Mexicanos 10, que recogió y amplió las bases legales establecidas para las empresas maquiladoras en 1966. Este reglamento de 1971 tuvo el efecto de institucionalizar el régimen aduanero fiscal de la Industria Maquiladora al establecer con más detalle y precisión los trámites y criterios que se habían de seguir en las operaciones temporales de maquila. Por otro lado, este Primer Reglamento siguió la política inicial de limitar el establecimientos de las empresas maquiladoras básicamente a las zonas fronterizas, señalando en su artículo 2º, que dichas empresas podían ubicarse únicamente en una faja de 20 kilómetros paralela a la línea divisoria internacional o a los litorales, exceptuando a las zonas, perímetros y puertos libres vigentes.

2 REGLAMENTO DEL PARRAFO TERCERO DEL ARTICULO 321 DEL CODIGO ADUANERO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1972)

El año siguiente, en 1972, se expidió un nuevo Reglamento para la Industria Maquiladora que amplió las disposiciones del Reglamento de 1971 y modificó algunos de sus preceptos 11. En su artículo 1º, este nuevo Reglamento de 1972 señaló que se entendía por operación de maquila para exportación, la realizada por dos categorías de empresas: las que con maquinaria importada temporalmente exporten la totalidad de sus productos; y las que con una planta industrial ya instalada para abastecer el mercado interno se dediquen parcial o totalmente a la exportación y el costo directo de la fabricación nacional del producto no llegue al 40%. Esto responde a la naturaleza de la subcontratación que pretenden revestir las empresas maquiladoras. Por un lado, pueden operar como empresas nacionales que exploten el mercado interno y que amplían sus operaciones para dedicarse a la exportación, en cuyo caso se podría hablar de una subcontratación entre estas empresas y las empresas matrices contratantes.

10 D.O. 17 de marzo de 1971.

11 D.O. 31 de octubre de 1972.

Este reglamento también introdujo una modificación muy importante en cuanto a la ubicación de las empresas maquiladoras en México. En su artículo 3º, dicho Reglamento señaló que las empresas maquiladoras pueden establecerse en cualquier lugar de la República, salvo en aquellos lugares que por concentración demográfica e industrial, o por contaminación del medio ambiente la Secretaría de Industria y Comercio considere inconveniente.

Por otro lado el Reglamento de 1972 estableció un limitado régimen comercial que las empresas maquiladoras podían aprovechar para vender parte de su producción en el mercado nacional. Este régimen, ligado a la política de sustitución de importaciones, se detalla en el artículo 15º del Reglamento de 1972, señalando que, previa autorización de la Secretaría de Industria y Comercio y de Hacienda y Crédito Público, las empresas maquiladoras pueden importar en forma definitiva los bienes que ensamblan, y siempre y cuando substituyan importaciones, se paguen impuestos correspondientes a los insumos extranjeros y se cumplan los requisitos especiales que se fijen en cada caso. Asimismo, el Reglamento de 1972 incorporó un artículo que señala las bases para calcular el grado de incorporación nacional de los productos ensamblados, los que respondían a una tendencia a fomentar la integración de estos con insumos nacionales. En este sentido, el artículo 4º establece que el grado de incorporación nacional se determina sumando los costos de los siguientes conceptos:

- 1.-Materias primas y artículos terminados y semiterminados, así como sus envases de origen nacional;
- 2.-Combustibles y otros materiales auxiliares, de origen nacional;
- 3.-Energía utilizada directamente en la fabricación, de origen nacional;
- 4.-Mano de obra directa, incluyendo los salarios y prestaciones; y
- 5.-Depreciación de la maquinaria y equipo.

3 REGLAMENTO DEL PARRAFO TERCERO DEL ARTICULO 321 DEL CODIGO ADUANERO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1977)

Este régimen de maquila se extendió en 1977 mediante un nuevo Reglamento del Párrafo Tercero del Artículo 321 del Código Aduanero 12 que básicamente recogió la estructura del Reglamento de 1972. Sin embargo, el Reglamento de 1977 presentó algunas modificaciones importantes. Por un lado, se presenta una definición de la empresa maquiladora, entendiéndose ésta como la unidad de producción industrial establecida o por establecerse al amparo de dicho Reglamento que obtenga la autorización de un programa de actividades para realizar operaciones de maquila. Asimismo, esta definición se vincula con las categorías de empresas que pueden operar bajo programas de maquila. Aquí se citan aquellas empresas que exportan la totalidad de su producción realizada con maquinaria importada temporalmente -siguiendo el Reglamento de 1972- pero el Reglamento de 1977 cambió el sentido de éste en lo referente a aquellas empresas que se dedican a abastecer al mercado nacional y que desean realizar exportaciones al amparo del régimen de maquila, señalando que en estos casos los productos a exportarse deben tener como mínimo el 20% de integración nacional. Esto continuó la tendencia a fomentar cierta integración de los productos maquilados con insumos nacionales.¹³ Por otro lado el reglamento de 1977 creó la Comisión Intersecretarial para el Fomento de la Industria Maquiladora como órgano administrativo con funciones y facultades para implementar la política general respecto de dicha industria y fomentar las operaciones de la misma.¹⁴

Este reglamento también introdujo la figura del apoderado aduanal que las empresas maquiladoras pueden designar para atender el despacho de sus propias

12 D.O. 27 de octubre de 1977.

13 Véase arts. 1 fr. I, y 3 del Reglamento de 1977.

14 Véase art. 27 a 31 del Reglamento de 1977.

operaciones, lo que facilita los trámites en torno a las importaciones y exportaciones de dichas empresas.¹⁵

De mucho interés e importancia para la industria Maquiladora moderna es la particular situación que, durante más de un año guardó el Reglamento del Párrafo Tercero del Artículo 321 del Código Aduanero de 1977. El primero de julio de 1982 entró en vigor la Ley Aduanera 16 que, conforme a su artículo 3º transitorio abrogó el Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos del 30 de diciembre de 1951 17 y sus disposiciones conexas. Sin embargo, el artículo 7º Transitorio, fracción II, de la Ley Aduanera señaló que el Reglamento del Párrafo Tercero del Artículo 321 del Código Aduanero de 1977 continuaría aplicándose hasta en tanto se expidiera el Reglamento de dicha Ley. El Reglamento de la Ley Aduanera 18 que también entró en vigor el primero de julio de 1982. También extendió la aplicación del Reglamento de 1977 para la Industria Maquiladora. Conforme a su artículo 8º transitorio, el Reglamento de la Ley Aduanera señala que las empresas maquiladoras establecidas o que se establecieran antes del primero de julio de 1982 seguirían operando con base en sus programas de maquila aprobados bajo el Reglamento del párrafo Tercero del Artículo 321 del Código Aduanero de 1977, hasta el tanto se expidiera el ordenamiento que regulara el fomento y la operación de la industria maquiladora de exportación.

No obstante esto, las disposiciones de la Ley Aduanera y de su Reglamento no contemplan la aplicación del Reglamento de 1977 a las empresas maquiladoras que se establecieran entre el primero de julio de 1982 a la fecha de entrada en vigor del nuevo ordenamiento para la Industria Maquiladora.

Hasta agosto de 1983 el gobierno federal no había expedido un nuevo Reglamento para la Industria Maquiladora.

15 Véase art. 26 del Reglamento de 1977.

16 D.O. 30 de diciembre de 1981.

17 D.O. 31 de diciembre de 1951.

18 D.O. 18 de junio de 1982.

Este largo período se debió principalmente a la transición de gobierno de 1982-1983 y a los ajustes normales que se suscitaron en la administración pública federal durante tal período, así como a la necesidad de formular una nueva disposición que agilizará los trámites aduanales de esta industria y que la integrara más a la economía nacional, conforme a las circunstancias prevaletentes. Como consecuencia de este retraso en la expedición de un nuevo reglamento, las autoridades competentes siguieron aplicando las disposiciones del Reglamento de 1977 a aquellas empresas maquiladoras que se establecieron con posterioridad al primero de julio de 1982, en lo que no se opusieron a la Ley Aduanera y a su Reglamento, en virtud de un acuerdo entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la entonces Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial. Este régimen transitorio y supletorio del Reglamento del Párrafo Tercero del Artículo 321 del Código Aduanero había de terminar en el futuro próximo cuando el gobierno federal expidiera un nuevo reglamento, u ordenamiento, que regulara el fomento y operación de la Industria Maquiladora.

4 DECRETO PARA EL FOMENTO Y OPERACION DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACION (1983)

El Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación fue publicado en el Diario Oficial del 15 de agosto de 1983. Este nuevo Decreto sustituyó al Reglamento del Párrafo Tercero del Artículo 321 del Código Aduanero de 1977.

El Decreto está integrado por 36 artículos y dos transitorios, agrupados en cuatro capítulos.

En el primer capítulo se establecen los objetivos de promoción y de regulación de las operaciones "de empresas que se dediquen total o parcialmente a actividades de exportación, que contribuyan a una mayor captación de divisas,

que generen fuentes de empleo y coadyuven al fomento de un desarrollo equilibrado". Se define, asimismo, las instituciones encargadas de vigilar la observancia de este Decreto, y los siguientes conceptos:

I Operación de Maquila: El proceso industrial o de servicio destinado a la transformación elaboración o reparación de mercancías de procedencia extranjera, importadas temporalmente para su exportación.

II Maquiladora: La empresa, persona física o moral a la que en los términos del presente ordenamiento le se aprobado un programa de operación de maquila y exporte la totalidad de su producción.

III Programa: La declaración de actividades de operación de maquila y sus documentos anexos presentados por una empresa de acuerdo a los formatos que para tal fin establezcan la Secretaria...

El capítulo II se refiere a los requisitos fundamentales para que se apruebe a las empresas su programa de maquila de exportación. Entre otros, destacan los siguientes:

I Exportar la totalidad de su producción.

II Utilizar la capacidad ociosa para exportar.

III Ubicarse preferentemente en zonas determinadas como prioritarias para el desarrollo industrial, no autorizándose su establecimiento en zonas de elevada concentración industrial.

Las empresas a las que se autorice un programa tendrán derecho a importar temporalmente: a) materias primas y auxiliares, así como envases, material de empaque, etiquetas y folletos necesarios para complementar la

producción base del programa; b) Herramientas, equipos y accesorios de producción y seguridad industrial, así como manuales de trabajo y planes industriales; c) Maquinaria, aparatos, instrumentos y refacciones para el proceso productivo, así como equipo de laboratorio, de medición y de prueba de sus productos y los requeridos para el control de calidad y para capacitación de su personal.

La Secretaría de Comercio Fomento Industrial determinará los casos en que las empresas sujetas a un programa de maquila de exportación podrán ser autorizadas a vender en el mercado nacional parte de la producción que deberá exportarse. Dicha autorización será calendarizada e indicará las cuotas de volumen y valor de la producción que podrán vender localmente, mismas que no deberán exceder de 20% de la producción, anual de la empresa. No se autorizarán ventas al mercado nacional cuando la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial determine que existe producción nacional suficiente o cuando exista, un programa para fomentar la producción interna de mercancías idénticas o similares a las producidas por las maquiladoras.

El artículo 16° establece que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial:

...promoverá los programas de maquila y sus ampliaciones, conforme a los siguientes lineamientos de política industrial, entre otros:

- a) Promover inversiones en sectores de tecnología avanzada, así como incorporar nuevas tecnologías que modernicen los procesos productivos;
- b) Propiciar una mayor incorporación de componentes nacionales en los procesos de maquila, y;
- c) Favorecer la capacitación de la mano de obra, a fin de elevar su productividad.

El capítulo III del Decreto se refiere al trámite aduanal y a la forma de realizar la importancia temporal y la exportación de las mercancías. En el capítulo IV se da la base para la formación y las funciones de la Comisión Intersecretarial para el Fomento de la Industria Maquiladora.¹⁹

5 DECRETO PARA EL FOMENTO Y OPERACION DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACION (D.O. 22 DE DICIEMBRE DE 1989)

El Decreto esta integrado por 39 artículos y tres transitorios, agrupados en tres capítulos.

A continuación habré de reproducir textualmente los considerandos:

Que los lineamientos de Política Nacional y Regional en el marco de integración del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, consideran prioritario el fomento y promoción de la industria maquiladora de exportación;

Que de conformidad con el proceso de apertura externa de nuestra economía, la industria maquiladora por sus actividades orientadas hacia los mercados del exterior, es un importante sector generador de divisas para el país, que contribuye además, a elevar la competitividad de la industria nacional;

Que la industria maquiladora es una importante fuente generadora de empleo, así como de capacitación y adiestramiento de la mano de obra que contribuye al fortalecimiento de la actividad económica nacional;

¹⁹ Sergio Rivas F., "La Industria Maquiladora en México, realidades y falacias", Comercio Exterior, vol. 35, núm. 11, noviembre de 1985, págs. 1071 a 1084.

Que esta industria es un factor relevante de impulso al desarrollo regional, que coadyuva a la descentralización industrial y al aprovechamiento de los recursos nacionales existentes y que es una plataforma para la exportación indirecta de los productos de la industria nacional;

Que la industria maquiladora a través de sus diversas actividades es de manera creciente un sector transmisor y generador de tecnología;

Que es necesario establecer lineamientos de promoción y fomento ágiles, descentralizados, claros y estables que permitan satisfacer las necesidades actuales de operación y desarrollo de sus actividades...

En el primer capítulo se señala el objeto del Decreto, en este caso, la promoción, regulación y operación de las empresas que se dediquen total o parcialmente a realizar actividades de maquila de exportación. Asimismo, se enumeran las prioridades nacionales a las que atenderá la empresa maquiladora de exportación: I Crear fuentes de empleo, II Fortalecer la balanza comercial del país a través de una mayor aportación neta de divisas, III Contribuir a una mayor integración y coadyuvar a elevar la competitividad internacional de la industria nacional, IV Elevar la capacitación de los trabajadores e impulsar el desarrollo y la transferencia de tecnología en el país.

En el artículo 3º, se mencionan las definiciones de algunos conceptos contenidos en el Decreto:

I...

II...

III...

IV...

V - Operación de Maquila, al proceso industrial o de servicio destinado a la transformación, elaboración o reparación de mercancías de procedencia extranjera importadas temporalmente para su exportación posterior, realizado por empresas maquiladoras o que se dediquen parcialmente a la exportación en los términos de este Decreto. Asimismo, aquellas actividades de servicio que tengan como finalidad la exportación o apoyar a ésta.

VI - Maquiladora, a la empresa, persona física o moral, a la que en términos del presente ordenamiento le sea aprobado un programa de operación de maquila y exporte la totalidad de su producción, sin perjuicio de la excepción prevista en el artículo 19° de este ordenamiento.

VII - Maquiladora por capacidad ociosa, a la empresa, persona física o moral, que establecida y orientada a la producción para el mercado nacional, le sea aprobado en los términos del presente ordenamiento, un programa de maquila para la exportación.

VIII - Ventanilla única, a la que establezca la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para efectuar en favor de las empresas a que se refiere este Decreto, que formulen su solicitud a través del formato único que se les proporcione, los siguientes trámites:

- a) Aprobación de los programas;
- b) Inscripción en el Registro Nacional de la Industria Maquiladora;
- c) Registro ante la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, en su caso;

- d) Registro ante la Secretaría de Relaciones Exteriores;
- e) Inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes de la Secretaría de Relaciones Exteriores;
- f) Inscripción ante el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, y
- g) Entrega de los formularios y guías correspondientes para la inscripción en Instituto Mexicano del Seguro Social.

IX Programa, a la declaración de actividades de operación de maquila de acuerdo al formato único en el que se especificará:

- a) Datos de la empresa;
- b) Descripción del proceso;
- c) Características del producto o servicio;
- d) Lista de bienes que se propone importar temporalmente, para ser utilizados en la operación de maquila.

El capítulo II responde a las preguntas siguientes: ¿A quien se le puede autorizar un programa de maquila?, ¿Quien y en que lugar autoriza la ubicación de las maquiladoras de nueva creación y las ampliaciones de las ya existentes?, ¿Cual es la vigencia de los programas de maquila?, ¿Que se puede importar temporalmente, una vez que ha sido aprobado un programa de maquila?, ¿Quien asigna las cuotas específicas de exportación, cuando el bien objeto de la operación de maquila se encuentra sujeto a estas?, ¿Que son los programas de albergue?, ¿Bajo que condiciones se autoriza a las maquiladoras participar en el mercado nacional?, ¿Quien y cuando, autoriza la transferencia de maquinaria,

herramienta y equipo, entre empresas con programa debidamente autorizado y entre las maquiladoras y sus productores nacionales que sean sus proveedores?, ¿Que son las operaciones de submaquila?, ¿Cual es la intervención de la Secretaría de Gobernación?, y ¿Cuales son las sanciones para el caso de incumplimiento a dicho ordenamiento?

Artículo 5° La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial a través de la ventanilla única, podrá autorizar los programas a las personas físicas que acrediten su nacionalidad mexicana o a las personas morales que demuestren estar debidamente constituidas en los términos de la legislación nacional, y que además de cumplir con los otros requisitos previstos en este Decreto exporten la totalidad de la producción, o se trate de maquiladoras por capacidad ociosa.

Artículo 6° Con el objeto de promover el desarrollo regional equilibrado y apoyar la descentralización industrial, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial autorizará, en su caso, la ubicación de las maquiladoras de nueva creación o las ampliaciones de las ya existentes, en cualquier zona del territorio nacional destinada al desarrollo industrial y de conformidad con los programas nacionales, estatales y municipales de desarrollo urbano.

Artículo 7° ... La vigencia de los programas será indefinida sin necesidad de actualizaciones periódicas, debiendo verificar la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial el cumplimiento de las condiciones establecidas en dichos programas.

Artículo 10° A quien se apruebe o amplíe un programa podrá importar temporalmente, en los términos del mismo y conforme a la Ley Aduanera y su Reglamento las siguientes mercancías:

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

II 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 ambiental de la planta productiva, manuales de trabajo y planos industriales, así como equipos de telecomunicaciones y cómputo;

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

IV Cajas de trailers y contenedores...

Artículo 12° Cuando por circunstancias especiales los bienes objeto de la operación de maquila se encuentren sujetos a cuotas específicas de exportación, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial aprobará los programas, de acuerdo a las políticas de asignación de los montos disponibles entre las empresas interesadas.

Artículo 13° Se otorgarán las facilidades administrativas que prevé el presente ordenamiento a las empresas que desarrollen programas de albergue, entendiéndose por éstos 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 20° Se autorizará a las maquiladoras a participar en el mercado nacional, hasta con el 50% adicional del valor de las exportaciones anuales que hayan realizado, siempre y cuando cumplan con un presupuesto de divisas equilibrado, con base en la generación de las mismas los doce meses anteriores al momento de realizar la solicitud y los gastos en divisas que ocasionen las mercancías que se importen definitivamente para venderse en el mercado nacional.

Se entiende por presupuesto de divisas equilibrado a la diferencia positiva entre las divisas ingresadas por la actividad exportadora de la maquiladora y las divisas egresadas por la importación definitiva de las mercancías incorporadas en los productos autorizados para la venta en el mercado nacional.

Artículo 21° Las ventas en el mercado nacional, quedarán sujetas a que los productos finales estén exentos del requisito de permiso previo de importación. Tratándose de productos que no satisfagan esta condición, se deberá obtener el permiso de importación respectivo.

Artículo 22° El pago del impuesto general de importación sobre los productos autorizados a vender en el mercado nacional, se realizará sobre el contenido extranjero incorporado con base al arancel del producto terminado.

Las maquiladoras podrán optar por pagar el impuesto aplicando el arancel correspondiente a las partes y componentes extranjeros, siempre y cuando demuestren cumplir con el siguiente grado de integración nacional o costos de partes:

- a) 2% o más durante el primer año;

b) 3% o más durante el segundo año, y

c) 4% o más durante el tercer año y en adelante.

Artículo 27° La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial deberá emitir opinión previa y comunicarla a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que ésta otorgue su autorización respecto de los siguientes casos:

I Transferencia de maquinaria, herramienta y equipo entre empresas con programa debidamente autorizado, y

II Transferencia de maquinaria y equipo por parte de las maquiladoras a los productores nacionales que sean sus proveedores.

La transferencia a que se refiere el presente artículo podrá realizarse a través de comodato, arrendamiento o compraventa.

Artículo 28° La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial deberá emitir opinión previa y comunicarla a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sobre las operaciones de submaquila, cuando se trate de un complemento del proceso productivo de la actividad objeto del programa, para posteriormente reintegrarlo a la maquiladora que contrato el servicio y que realizará el acabado final al producto para su exportación. Esta producción puede ser llevada a cabo entre empresas beneficiadas con el Decreto, o también entre una de estas y una empresa sin programa, sujetándose a las siguientes requisitos:

I Encontrarse la maquiladora al corriente de su reporte de divisas;

II La autorización tendrá una duración hasta de un año, siempre y cuando esté vigente el programa, y

III Que no se trate de submaquila de la rama textil.

Artículo 29° La Secretaría de Gobernación, de conformidad con las leyes aplicables en la materia podrá autorizar la internación del personal extranjero administrativo y técnico para el funcionamiento de empresas maquiladoras. Los permisos correspondientes se emitiran en las Delegaciones de Servicios Migratorios establecidas en el país, o por conducto del servicio exterior mexicano en el extranjero.

Artículo 32° En caso de incumplimiento a lo establecido en este ordenamiento y a lo dispuesto en el programa autorizado, las empresas serán sancionadas según la gravedad de la falta con la suspensión temporal de la vigencia del mismo o la cancelación definitiva de su registro, sin perjuicio de las sanciones que procedan conforme a las demás disposiciones aplicables.

La reincidencia en un hecho u omisión que hubiere motivado una suspensión temporal, será motivo suficiente para la cancelación definitiva. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial comunicará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cualquier sanción que imponga a una empresa, para los efectos correspondientes.

Previamente a la aplicación de las sanciones, se otorgará un plazo de quince días hábiles a los interesados para que manifiesten ante la

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial lo que a su derecho convenga, ofreciendo las pruebas que se consideren convenientes, hecho lo cual, ésta resolverá lo conducente.

El capítulo III del Decreto se refiere al establecimiento del Grupo de Trabajo para la Industria Maquiladora de Exportación, quien tendrá por objeto, apoyar al cumplimiento del Decreto y coordinar las acciones de las diversas dependencias de la administración pública federal que deban intervenir en la aplicación del mismo. Asimismo, se habla de su integración y funciones.

Actualmente el Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación (D.O. 22 de diciembre de 1989) ya no reglamenta insumos mínimos obligatorios de contenido nacional, a pesar de los precedentes del Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación (D. O . 15 de agosto de 1983), que establecía en forma casuística requisitos de contenido nacional para aquellas empresas que querían vender en el mercado nacional, basados en la idea de un canje entre contenido nacional y acceso al mercado nacional.

Actualmente el Decreto estimula la incorporación de insumos nacionales para las maquiladoras, multiplicando los contactos entre empresas nacionales y maquiladoras.

El Decreto también extiende las facilidades a empresas nacionales que desarrollen programas de albergue (artículo 13° del Decreto) "para realizar proyectos de exportación por parte de empresas extranjeras que faciliten la tecnología y el material productivo sin operar directamente dicho proyecto".

Las "operaciones de transferencia" (artículos 25°, 26° y 27° del Decreto) significan que las importaciones temporales de las maquiladoras pueden venderse, arrendarse o transferirse en comodato dentro del mercado nacional, previo permiso de la S.H.C.P., no sólo a otras maquiladoras y a productores nacionales que sean sus proveedores nacionales sino también a otras personas

físicas o morales. Estas transferencias en el mercado nacional se consideran "exportaciones indirectas" porque se realizan en moneda extranjera y porque el comprador adquiere la obligación de sacarlos eventualmente del país.

La "submaquila" (artículo 28° del Decreto), es una modalidad que se rige por las operaciones de transferencia entre maquiladoras y empresas nacionales. La empresa que submaquila va a realizar una parte del mismo trabajo que la maquiladora hace rutinariamente. Es una empresa paralela a la maquiladora que desempeña el mismo trabajo o segmentos de éste. Su producción se reintegra a la maquiladora que lo contrato y que realiza el acabado final del producto. Los motivos de la submaquila son semejantes a los de la maquila internacional: lograr una mayor división del trabajo entre empresas, separando los procesos más sencillos, más eventuales o simplemente diferentes, transfiriéndolos a otras empresas o regiones en donde los costos son menores. La submaquila utiliza todas las operaciones de transferencia permitidas entre empresas maquiladoras y otras empresas nacionales.

El Decreto autoriza a las maquiladoras a participar en el mercado nacional (artículo 50° del Decreto), hasta con el 50% adicional del valor de las exportaciones anuales. No se trata de la mitad de la producción de cada maquiladora en cualquier momento sino de la mitad que se exportó anteriormente. Por otro lado, la parte que se vende en el mercado nacional debe ser adicional a la cantidad que se exportó anteriormente, o sea, producción nueva. Por eso más bien es un 33%, porque dos corresponden a la producción anterior y la tercera, a la producción nueva.

En actividades normales de exportación una maquiladora siempre tendría una balanza de pagos superavitaria, porque exporta más de lo que importa. Sin embargo, cuando empieza a vender en el mercado nacional, no basta el cálculo de exportaciones versus importaciones. Se tiene que calcular, por un lado, las divisas ingresadas al país, cambiadas a pesos en un banco nacional, utilizadas para solventar los diferentes gastos de operación de la maquiladora, y compararlo con las divisas egresadas del país por concepto de la importación definitiva de las

mercancías extranjeras incorporadas en los productos que se venden en el mercado nacional. Entonces, el presupuesto de divisas equilibrado es la diferencia positiva entre lo que la maquiladora paga por todo el valor agregado en México - sueldos, salarios, prestaciones; las materias primas, auxiliares, envases y empaques nacionales; las utilidades y gastos diversos- y los gastos en divisas que paga por la importación del contenido extranjero de lo que se vende en México.

El presupuesto de divisas va a ser difícil de equilibrar y en consecuencia sólo se podrá vender internamente una parte del máximo autorizado en el Decreto. Es así porque el valor agregado en México es ligeramente menor en promedio que el precio de importación del contenido extranjero, en caso de importarse la máxima cantidad permitida.

A falta de un presupuesto de divisas equilibrado, por no incorporar suficiente valor agregado en México, existen las exportaciones virtuales (artículo 24º del Decreto) que sirve para abastecer el mercados nacional de los bienes que las maquiladoras no alcanzaran a vender en México. Una exportación virtual no es una exportación sino una importación; se llama así porque se tiene que pagar en divisas. Esta figura fue diseñada para evitar comprar en el extranjero lo que se podría comprar a las maquiladoras, Requiere de un importador virtual en México, dispuesto a comprarle directamente a la maquiladora su producción y pagársela en divisas.²⁰

20 Mónica C. Gambrelli, "El Impacto del Tratado de Libre Comercio sobre la Industria Maquiladora", en Bárbara Driscoll De Alvarado y Mónica C. Gambrelli, Editoras, El Tratado de Libre Comercio. 1a. ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, CISEUA, 1992. págs. 35 a 59.

CAPITULO SEGUNDO
EL CONTEXTO INTERNACIONAL

I LA FRONTERA NORTE

Desde mediados del siglo pasado, la frontera norte de México encontró su expresión jurídica en el llamado régimen de zona libre. Este consiste en un tratamiento de excepción fiscal que se ha otorgado a la población del extremo norte de México con el propósito de que pudiera introducir al país, libre de impuestos, mercancías extranjeras para ser utilizadas o consumidas en el mismo. La razón principal que se señaló para ello fue el aislamiento geográfico de tales territorios, la falta de comunicación rápida y directa hacia ellos, así como la escasez local de población, que encarecían y limitaban la oferta de productos nacionales en las localidades fronterizas. Al permitir la libre compra de bienes extranjeros, el régimen de zona libre compensaría el relativamente alto costo de vida que enfrentaba la población local.

En 1861 el gobierno de Benito Juárez ratificó la iniciativa que tres años antes había tenido el gobernador de Tamaulipas, Ramón Guerra y el jefe militar liberal del estado, general Juan José de la Garza. Tal iniciativa hacía posible la libre importación de bienes destinados al consumo de la población de las localidades que a partir del tratado de Amistad, Paz y Límites, se habían convertido en fronteras. Tal tratamiento de excepción fiscal intentaba reducir el alto costo de vida en tales localidades.

El régimen de zona libre en Tamaulipas no sólo benefició a los entonces escasos habitantes fronterizos, sino también al desarrollo tanto del comercio local como de los grupos involucrados en el contrabando hacia México y hacia Estados Unidos. De 1861 a 1865, este país estuvo en guerra civil, y los puertos del sur estuvieron bloqueados por los buques de la Unión. Por lo tanto, la producción y los abastecimientos de la Confederación encontraron salida y acceso por territorio mexicano. Las principales localidades urbanas de la zona libre de Tamaulipas se convirtieron en pasos obligados de las exportaciones e importaciones de la Confederación de estados sureños. Este hecho tendió a transformar a dichas localidades, principalmente a Matamoros, en enclaves de tipo comercial.

La zona libre no sólo sirvió al comercio local; pronto se mostró también útil al contrabando de bienes europeos dentro de ambos países, principalmente al amplio y creciente mercado del sur de Estados Unidos. Al poco tiempo, el gobierno estadounidense señaló que la existencia de la zona libre no era un acto amistoso por parte de México y solicitó oficialmente que fuera suprimida; posteriormente lo exigió. Incluso el presidente Grant amenazó con represalias. Matías Romero, ministro de Hacienda, propuso al Congreso Mexicano la supresión de la zona libre; pero su existencia se había convertido en un punto de honor nacional. En vano el ministro Romero señaló que la existencia de tal zona contrariaba al buen juicio económico. Sus defensores argumentaron contundentemente que en tanto aquella perjudicaba a Estados Unidos, debía ser, consecuentemente, benéfica para México. Finalmente, el poder ejecutivo no sólo

ratificó la zona libre de Tamaulipas, sino que incluso la extendió a Nuevo León, Coahuila y Chihuahua.

Esta primera etapa del régimen fiscal de zona libre, creado en 1858, subsistió hasta 1905, año en que el ministro José Ives Limantour lo suprimió.

Después de la Revolución Mexicana, la primera política económica tomada por el gobierno federal hacia la frontera del norte de México fue el restablecimiento del régimen de zona libre. En 1933 durante la administración presidencial interina del general y exgobernador del entonces territorio de Baja California Norte, Abelardo L. Rodríguez, se crearon los perímetros libres de Ensenada y Tijuana.

El nuevo régimen de zona libre se instrumentó en 1933, año en que se crearon los perímetros libres de Ensenada y Tijuana 21. El 4 de noviembre se publicó en el Diario Oficial el Título XIX del Código Aduanero, el cual reglamentaba tales perímetros. El 6 de diciembre de ese mismo año se fijó la fecha en que quedarían abiertos al tráfico internacional los perímetros libres de Tijuana, Ensenada, y Baja California.²²

Algunos problemas internos y externos seguramente favorecieron el acelerado crecimiento territorial de este régimen fiscal, y su consecuente transformación de perímetros en zonas libres. A mediados de 1937, las relaciones con Estados Unidos empeoraban. Las afectaciones, por una parte, habían generado numerosas reclamaciones estadounidenses; por la otra, la huelga de trabajadores petroleros que habría de culminar con la nacionalización de marzo de 1938 había estallado ya. Al mismo tiempo, un problema latente -de carácter

21 Este régimen fiscal se aplicaba a la población que se asentaba en el casco urbano que rodeaba la aduana de aquellas localidades y cuyos límites estaban dados por un cierto "perímetro".

22 Estos perímetros tuvieron que haber tenido éxito, puesto que seis meses después en mayo de 1933, se establecieron los de Quintana Roo (Xcalak e Isla Mujeres).

regional fronterizo-, el relativo al uso y distribución del agua de los ríos internacionales, necesitaba de un acuerdo entre ambos gobiernos. Hasta entonces, en materia de aprovechamiento del agua de tales ríos, había regido el principio de prioridad del uso.

El 25 de junio de 1937, el presidente Lázaro Cárdenas, decretó el régimen de zona libre en el entonces territorio Norte de la Baja California. Dada la distribución de la población californiana, la creación de la zona libre del territorio Norte de Baja California, significaba básicamente la extensión del régimen de "perímetros libre", vigente en Tijuana y Ensenada, a la localidad de Mexicali.

El 2 de septiembre de 1938 se amplió la zona libre del territorio Norte de la Baja California con un territorio ubicado en el estado de Sonora. Aquel fue llamado la zona libre "parcial" de Sonora. Meses después, el 3 de junio de 1939, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que amplió las zonas libres del territorio Norte de la Baja California y la parcial de Sonora, con el territorio Sur de la Baja California. Desde entonces, la gran zona libre del noroeste de México alcanzó su actual extensión.²³

II EL DESEMPLEO DE LA ZONA FRONTERIZA NORTE Y EL PROGRAMA DE INDUSTRIALIZACION FRONTERIZO

La entrada de Estados Unidos a la segunda guerra mundial (1941), el establecimiento en el puerto de San Diego de la base naval norteamericana más importante para la guerra del Pacífico, así como el auge económico de la posguerra en dicho país, dieron pie al despegue demográfico y a la constitución definitiva de Tijuana como una importante localidad urbana fronteriza.

²³ Jesús Tamayo, José Luis Fernández, "Zonas Fronterizas (México Estados Unidos)", Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 1a. ed., México, 1983, págs. 63 y ss.

Estados Unidos se vio en la necesidad de utilizar fuerza de trabajo mexicana para poder sostener su productividad económica y militar. Las dimensiones de esta demanda llevaron a la creación de una serie de convenios, conocidos como Programa de Braceros, entre los gobiernos de México y Estados Unidos en 1942. La posterior guerra de Corea y la prosperidad económica norteamericana en la posguerra mundial permitieron que este programa se prolongara, aunque con algunas pequeñas interrupciones, hasta 1964.²⁴

El extremo desempleo y la escasa vinculación de los municipios fronterizos con el resto de la economía nacional son las dos principales características que esa región de México presentaba en la década de los sesenta.

Las permanentes corrientes de migración hacia la zona Norte del país son explicables por la gran atracción que sobre el desempleado mexicano, ha ejercido y ejerce la demanda de mano de obra que requieren los agricultores del Sur de los Estados Unidos.

Este fenómeno de migración hacia Estados Unidos, que tenía su explicación legal en el convenio de braceros firmado entre México y Estados Unidos en 1942, continúa presentándose hasta la fecha. Consecuentemente, son las ciudades fronterizas las que, año tras año, reciben, por un lado, al flujo de desempleados mexicanos del interior del país y, por el otro, a la mayoría de los inmigrantes que son devueltos por Estados Unidos. Resultado de este flujo es el congestionamiento urbano que padecen las principales ciudades fronterizas del Norte de México.

24 Rene M. Zenteno Quintero, "Migración Hacia la Frontera Norte de México", El Colegio de la Frontera Norte, 1a. ed., Tijuana, B.C., México, 1993, págs. 19 y 20.

1 EL ESTABLECIMIENTO DEL PROGRAMA DE INDUSTRIALIZACION FRONTERIZO (PIF)

Es en 1961, con la creación del Programa Nacional Fronterizo (PRONAF), que el gobierno federal elaboró una política tendiente a promover el desarrollo de las actividades económicas en la zona fronteriza Norte, buscando, al mismo tiempo, la integración económica de aquellas zonas con el interior del país.

Quizá aún más importante para el desarrollo de la frontera, que los esfuerzos por aumentar las ventas de los productos nacionales mediante el PRONAF y el sistema parcial de zona libre, fue la iniciativa oficial de industrializar las ciudades fronterizas.²⁵

A unos años de haberse puesto en marcha el PRONAF cuando es cancelado el convenio de braceros con Estados Unidos, produciéndose un desempleo súbito.

Dada la gravedad del problema, y ante la ausencia de una mínima base industrial que absorbiera, aunque fuera parcialmente, a la mano de obra desocupada, el presidente Díaz Ordaz buscó renovar, sin conseguirlo, el convenio de braceros.

Es entonces que algunos industriales norteamericanos invitaron a Octaviano Campos Salas, secretario de Industria y Comercio, para que visitara las plantas ensambladoras norteamericanas establecidas en el Lejano Oriente. El propósito de esta invitación era claro: con ella, aquellos buscaban obtener el beneplácito del gobierno mexicano para establecer un programa de maquiladoras en la zona fronteriza Norte, con base en plantas ensambladoras norteamericanas, similar a las que ya funcionaban en Hong Kong y Taiwan.

²⁵ Rodolfo Cruz Piñeiro, "La Fuerza de Trabajo en los Mercados Urbanos de la Frontera Norte", El Colegio de la Frontera Norte, 1a. ed., Tijuana, B.C., México, 1992, págs. 21 y 22.

Con el propuesto programa de maquiladoras, los industriales norteamericanos buscaban trasladar parte de su proceso productivo -aquel intensivo en mano de obra- hacia la frontera Norte de México, tal y como lo hacían con los países del Lejano Oriente, sin tener que asociarse con capital extranjero, en este caso, con capital mexicano.

Aunque esto significaba una concesión sin precedentes al capital extranjero, el gobierno mexicano no quizo en esos momentos rechazar la proposición de los industriales norteamericanos para abatir el desempleo en la zona Norte del país.

En mayo de 1965, el gobierno dio a conocer el Programa de Industrialización Fronterizo (PIF), el cual oficialmente fue denominado Programa de Aprovechamiento de la Mano de Obra Sobrante a lo Largo de la Frontera con Estados Unidos.

Este programa fue creado por el gobierno federal mexicano con la finalidad de aliviar el grave desempleo que se había creado en la frontera a consecuencia del término del Programa Bracero, que produjo la repatriación de mexicanos que se quedaron a vivir en las ciudades mexicanas fronterizas y, por ende, ocurrieron cambios en la estructura agrícola de los valles que se hubican en la zona fronteriza. Además, a principio de los sesenta era cada vez más difícil para los mexicanos incorporarse a los mercados de trabajo estadounidense debido en gran parte a los obstáculos provenientes de la presiones de los sindicatos norteamericanos.²⁶

Mediante el PIF, las compañías transnacionales norteamericanas, particularmente las de la industria de la electrónica, y el gobierno mexicano buscaron obtener, las primeras, una oferta de obra barata y, el segundo, resolver el problema específico del desempleo que se presentaba en la frontera norte.

²⁶ Rodolfo Cruz Piñeiro, ob. cit., págs. 22.

III EL CONTEXTO INTERNACIONAL

El frenamiento experimentado por la economía mundial durante los años sesenta agudizó las tensiones económicas entre los países ricos y los países pobres, en virtud de que han persistido enormes disparidades internacionales en materia de salarios, mientras que han bajado los costos del transporte y las comunicaciones, las regiones subdesarrolladas se han vuelto cada vez más competitivas en la producción de bienes intensivos en mano de obra.

La internacionalización de la industria se finca en la complementación de los factores productivos de los países en desarrollo y de los desarrollados, de modo que la maquila poco calificada se realiza en las áreas de salarios bajos, donde abunda la mano de obra no capacitada, y las operaciones más calificadas se realizan en los países desarrollados donde abunda la mano de obra calificada y los recursos tecnológicos y científicos.

La transferencia de algunos procesos productivos al exterior, de modo que una de las partes aporta principalmente los servicios de mano de obra y la otra aporta principalmente los componentes, no substituye al intercambio tradicional de bienes primarios por productos manufacturados, ni la exportación no tradicional de los productos que surgen en los países de industrialización reciente y sus importaciones de bienes de capital y de tecnología. Este comercio intraindustrial²⁷ complementario es una adición relativamente nueva a la cambiante división del trabajo.

Los orígenes de la internacionalización de la producción fueron provocados por la crisis del capitalismo al finalizar la era de la posguerra. Esta crisis se manifestó en un descenso de la tasa de ganancia aunado a una agresiva competencia de las prósperas economías de Europa y Japón. Ante este

²⁷ El comercio intraindustrial es aquel comercio entre empresas independientes y se presenta particularmente con los productos estandar.

fenómeno, las corporaciones transnacionales optaron por el traslado de los procesos productivos que requerían una mayor intensidad de trabajo a zonas de bajos salarios, con el fin de reducir costos de producción y de ese modo mantener el ritmo de acumulación que había caracterizado al periodo de posguerra. Esto es, la constante generación de altas ganancias monopolistas se ha basado desde entonces en la explotación intensiva del trabajo.²⁸

IV LA DIVISION INTERNACIONAL DEL TRABAJO

La crisis global del capitalismo en los sesenta tuvo, como uno de sus resultados, una división internacional del trabajo reestructurada en el sistema capitalista mundial, dentro de la cual las empresas maquiladoras son una parte importante.

Una consecuencia del comportamiento del capital en sus afanes por resolver sus crisis de acumulación, dentro del marco de la rivalidad imperialista, sería la reestructuración de la división internacional del trabajo en la que la empresa maquiladora jugaría un papel fundamental. Esta reestructuración estaría basada en el grado de complejidad del proceso de producción.

El grado de complejidad del proceso de producción hace surgir, por un lado, procesos que emplean con mayor intensidad fuerza de trabajo y, por el otro, procesos de mayor uso intensivo de capital. En este sentido, la industria maquiladora sería un proceso productivo basado en el uso intensivo de mano de obra barata, proceso que estaría localizado en los países dependientes.

²⁸ Peter Baird y Ed Mccaughal, "La Internacionalización del Capital y el Trabajo en la Industria Maquiladora de México", en Victor M. Bernal Sahagún y Bernardo Olmedo Carranza (coordinadores), Seminario Interdisciplinario sobre Inversión Extranjera e Industrialización en México, 1a. ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986, págs. 129 y ss.

El concepto de "plantas gemelas" ilustra claramente la diferencia del proceso. Bajo este concepto empresas 100% de propiedad extranjera tienen permiso para establecer plantas dentro del territorio nacional. Estas plantas pueden importar, libres de impuestos, maquinaria y materias primas siempre y cuando toda su producción se exporte. En muchos casos, las "plantas gemelas" que se encuentran instaladas en México manejan todas las operaciones de trabajo intensivo en mano de obra, mientras que la planta de Estados Unidos está a cargo del acabado final y del proceso de distribución.²⁹

En la cambiante división internacional del trabajo, a menudo se dividen las industrias manufactureras en las que usan una tecnología estable, ampliamente extendida, para fabricar productos relativamente simples -las industrias tradicionales- y las que usan una tecnología en rápido desarrollo para fabricar una corriente continua de productos nuevos de rápida obsolescencia: las industrias de alta tecnología. Las industrias tradicionales han sido generalmente asociadas con las tecnologías intensivas en mano de obra y, en virtud de la persistencia de las bajas tasas salariales en el Tercer Mundo y del costo relativamente bajo de la creación de una capacidad de producción en estos productos tradicionales, estas industrias han encabezado el auge de las exportaciones de manufacturas ocurrido en los países en desarrollo.

Por otra parte, las industrias de alta tecnología hacen depender su éxito del acceso a los recursos especializados requeridos por la investigación y el desarrollo experimental y los procesos de producción muy complejos. Por lo tanto, estas industrias se han ubicado en los países industriales. Conforme maduran los productos, la tecnología se difunde, los productos de alta tecnología se convierten eventualmente en productos tradicionales, y la producción se desplaza hacia sitios más competitivos en el exterior.

²⁹ Victor M. Bernal Sahagún y Bernardo Olmedo Carranza, ob. cit., págs. 150 y 151.

En los años sesenta y setenta, las operaciones de las empresas norteamericanas se desplazaron en forma masiva, por primera vez, a la producción en el extranjero de exportaciones manufactureras destinadas a su mercado interno.

El fenómeno de la producción en el exterior puede considerarse como un sistema de producción ligado a la retención de la competitividad por parte de las empresas de los países desarrollados después de que un producto ha entrado a la parte baja de su ciclo. Es decir, las empresas que desarrollaron el producto continúan produciendo económicamente reubicándose o subcontratando instalaciones de maquila en los países en desarrollo de salarios bajos.

La crisis general del capitalismo mundial en los años sesenta se combinó con las condiciones particulares de la crisis en México. Al mismo tiempo que las empresas norteamericanas buscaban maneras de reducir drásticamente el costo de producción, el gobierno mexicano estaba enfrentando una crisis económica y política a lo largo de su frontera con E.U.A., que consistía en desempleo creciente y movilizaciones populares -debido en parte al cierre, en 1965 del Programa Bracero de los E.U.A.-

A principios de los años sesenta, numerosas empresas norteamericanas comenzaron a establecer plantas maquiladoras en países con abundante oferta de mano de obra, con el fin de ensamblar o procesar componentes de fabricación norteamericana, mismos que serían luego reimportados a Estados Unidos para su venta en el mercado norteamericano.

El fenómeno de la internacionalización del proceso productivo constituye la modalidad más reciente de la división internacional del trabajo pues establece una especialización del trabajo basada en la diferencia de salarios.

Las maquiladoras pueden definirse como una expresión de complementación industrial a nivel del proceso productivo entre países y, por lo

tanto, estamos hablando de una complementación que se lleva a cabo en términos internacionales.

La división internacional del trabajo a la que nos lleva la industria maquiladora, es fundamentalmente una división del trabajo que se basa no necesariamente en los recursos materiales de cada país, sino que conjuga los diferentes niveles de desarrollo.

Las empresas transnacionales, al trasladar parte de su proceso productivo - aquél que es intensivo en mano de obra- hacia las zonas de bajos salarios, reducen sus costos de producción, se mantienen competitivas en los mercados internacionales y aumentan sus tasas de ganancia.

En el caso particular de las compañías norteamericanas, cabría señalar que fue con el fin de hacer frente a la creciente competencia de las manufacturas extranjeras dentro del mercado norteamericano que aquéllas comenzaron a internacionalizar su proceso productivo.

La creciente competencia de las firmas extranjeras se deriva, por un lado, del robustecimiento experimentado por las economías de los países europeos y de la economía japonesa; pero también, por otro, de la ventaja comparativa que, desde el punto de vista de los costos de la mano de obra, tenían las firmas europeas y japonesas sobre las firmas norteamericanas, dado el nivel de salarios tan altos que prevalecen en Estados Unidos.

Para las operaciones de ensamble en el exterior, las empresas norteamericanas contaron con las facilidades ofrecidas por los gobiernos de algunos países del lejano oriente, los cuales, con el fin de promover el desarrollo de actividades económicas que propiciaran empleo a la mano de obra desocupada; crearon "zonas libres" destinadas al establecimiento de las plantas norteamericanas de maquila.

V FRACCIONES ARANCELARIAS 806.30 y 807.00, ACTUALMENTE 9802.0060 Y 9802.0080, DE LA LEGISLACION ARANCELARIA NORTEAMERICANA 30

Las empresas norteamericanas contaron -y siguen contando en la actualidad- con el acceso preferencial de las cláusulas 806.30 31 y 807.00 32 de la legislación arancelaria norteamericana que otorga a las importaciones de productos norteamericanos que son enviados a otros países para ser ensamblados, los cuales, al reingresar a Estados Unidos, se encuentran sujetos a gravamen sólo por el valor agregado en el exterior.

El origen jurídico de la cláusula 807.00 se remonta al párrafo 1615 (a) de la legislación arancelaria de 1930, que señaló que entrarían libres de impuestos los productos norteamericanos que regresan a Estados Unidos sin haber sufrido ningún proceso de "avance" o mejora en su condición por el proceso de manufactura o por otros medios. Sin embargo, en 1954, el tribunal de aduanas

30 En vigor desde el 1 de enero de 1989.

31 Bajo la fracción 806.30 pueden reimportarse los productos metálicos (con excepción de metales preciosos) que han sido manufacturados o que fueron exportados para recibir en el extranjero uno de los siguientes procesos: fundir, fresar, esmerilar, taladrar, oradar, enrollar, cortar, perforar, laminar, formar, planchar, galvanizar, u otras operaciones parecidas con excepción del ensamble por atornillado o soldado. Estos artículos deberán experimentar un tratamiento final en Estados Unidos. Los impuestos a pagar son calculados sobre la base del valor del procesamiento en el extranjero. La reimportación sólo podrá ser efectuada por aquellos que exportaron el producto.

32 Bajo la fracción 807.00 puede reimportarse cualquier producto o componente -de cualquier material-, manufacturado o que haya tenido algún proceso manufacturero en Estados Unidos y que haya sido exportado para recibir algún procesamiento o para ser ensamblado. En este caso, no es necesario que el artículo reimportado reciba un procesamiento adicional en Estados Unidos y tampoco es obligatorio que sea reimportado por aquellos que lo exportaron. Los impuestos son calculados sobre la base del valor total del producto reimportado menos el valor de los componentes norteamericanos.

norteamericano -con base en lo dispuesto por la legislación de 1930-, dictaminó que el trabajo de incorporar motores estadounidenses en lanchas producidas en Canadá no "avanzaba" ni mejoraba la condición de los motores y que, por lo tanto, estos entraban a Estados Unidos libres de impuestos.

La decisión del tribunal norteamericano derivó en una práctica cada vez más extendida, y dio como resultado la formulación de la cláusula 807.00 dentro de la legislación norteamericana de 1963. En su nueva forma, la cláusula 807 establece que "...los artículos importados ensamblados en países extranjeros con componentes fabricados en Estados Unidos, se encuentran sujetos a derechos arancelarios basados en el valor total del producto importado menos el valor de los componentes fabricados en Estados Unidos". La nueva disposición establece que sólo se verán beneficiados aquellos productos norteamericanos que al ser ensamblados en el exterior mantienen su identidad física.

Por lo que se refiere a la cláusula 806.30 de la legislación arancelaria norteamericana, ésta dispone que los artículos de metal norteamericanos que son enviados al exterior para ser sujetos a un procesamiento adicional, pagarán gravamen al reingresar a Estados Unidos, sólo por el valor de dicho procesamiento. Esta cláusula tiene su origen en la Custom Simplification Act de 1956, y tenía por objeto que los artículos de metal norteamericanos que por alguna causa imprevista no pudieran ser procesados en plantas norteamericanas pudieran ser enviados a Canadá, pagando derechos arancelarios sólo por el valor del procesamiento en Canadá. Sin embargo, el senado norteamericano al aprobar la disposición, -la cual fue incorporada a la legislación de 1963 sin sufrir modificaciones-, decidió no limitar la aplicación de la misma a algún país en particular.³³

³³ Los países de la Comunidad Europea tienen provisiones arancelarias similares -sobre el comercio de procesamientos en el exterior- Japón, también tiene arreglos arancelarios especiales que permiten el reingreso, libre de impuestos, de los componentes de fabricación japonesa ensamblados en el exterior.

Frente a la aguda competencia intercapitalista, las industrias - principalmente la del vestido y la electrónica- se han visto impulsadas a relocalizar algunas etapas de su proceso productivo en países con bajos salarios y con una producción física por trabajador equivalente a la del país que originalmente posee el proceso que se internacionaliza, o donde la menor productividad es más que compensada por el diferencial de salarios.

Estas etapas del proceso productivo (cosido, y ensamble de partes electrónicas) han sido aquellas que por una u otra razón, se han resistido a la tendencia generalizada de los países industrializados que ha sido la de mecanizar la producción hasta donde sea posible. La rapidez en los cambios en el producto final, por razones de moda (vestido) o por avance tecnológico (electrónica), ha limitado la mecanización de ciertas etapas productivas, por el temor a la obsolescencia repentina de la inversión en capital fijo.

VI LA INDUSTRIA ELECTRONICA Y TEXTIL

La industria electrónica y la industria textil son dos de las ramas de la industria norteamericana que en forma más general han recurrido al establecimiento de plantas de ensamble en el exterior.

1 LA INDUSTRIA ELECTRONICA

La industria norteamericana de la electrónica, no sólo es la industria más moderna de Estados Unidos sino también la más importante.

En esta industria, como sucede con el conjunto de las industrias modernas en el sistema capitalista, existe una tendencia hacia la monopolización, lo que no impide que exista una fuerte competencia dentro de esta industria.

Ocurre algo similar con el desarrollo tecnológico, pues si bien existe una concentración de tecnología por parte de las principales firmas norteamericanas, ésta no ha sido completamente monopolizada y en ciertas ramas de la industria, las innovaciones tecnológicas son rápidamente igualadas e innovadas por la competencia.

Actualmente es Estados Unidos el importador neto de artículos electrónicos producidos por firmas extranjeras pero que traen incorporados los avances de la tecnología norteamericana. Estos, no son susceptibles de ser monopolizados debido al rápido proceso de innovación tecnológica que pronto los vuelve obsoletos; resulta entonces más atractivo para una firma norteamericana el vender su tecnología a las demás firmas nacionales o extranjeras antes de que otra firma desarrolle una tecnología equivalente o superior y la comience a difundir.

El continuo proceso de innovación tecnológica, que pronto vuelve obsoletos los modelos producidos por una firma, y no consideraciones de carácter técnico que dificulten la automatización, lo que explica la aparente contradicción de que la industria de la electrónica, la industria moderna por excelencia, recurra a los procesos intensivos en mano de obra; ¿quién, realizaría grandes inversiones de capital para producir un artículo cuyo modelo pronto va a estar discontinuado o fuera del mercado?

Puesto que la automatización no es una solución posible para la industria electrónica, los costos de la mano de obra se han convertido en un factor de creciente importancia en la determinación de los costos de producción de los artículos electrónicos, siendo el costo del capital fijo prácticamente el mismo en todas partes.

2 LA INDUSTRIA TEXTIL

En la industria del vestido, las empresas norteamericanas -debido al alto costo de los salarios- tiene una desventaja comparativa frente a las empresas de otros países, pues aquélla es una industria intensiva en mano de obra, existiendo hasta ahora obstáculos técnicos -sobre todo para hacer frente al cambio periódico en las modas del vestido- que dificultan la automatización de la industria.

Como una consecuencia de lo anterior, las industrias norteamericanas del vestido comenzaron a desplazar sus operaciones del Norte al Sur de Estados Unidos, pues en esta última región los salarios son menores; sin embargo, como las diferencias salariales entre Estados Unidos y el exterior eran -y todavía son- sustancialmente más altas, muchos industriales del ramo decidieron establecer plantas de maquila en países de bajos salarios, de Asia y de América Latina.³⁴

VII LA REACCION DE LOS SINDICATOS NORTEAMERICANOS

El que el gobierno mexicano permitiera el establecimiento de plantas de ensamble a lo largo de los tres mil kilómetros de frontera con los Estados Unidos, fue considerado por los sindicatos norteamericanos como un abuso del gobierno mexicano: pues éste, aprovechándose de la diferencia de salarios que prevalecía entre México y Estados Unidos -sostenía la Confederación Norteamericana de Sindicatos- alentaba a las firmas norteamericanas a establecer plantas de acabado en la frontera mexicana, contribuyendo de esta manera a gravar el problema del desempleo en Estados Unidos.

Como consecuencia, la Confederación Norteamericana de Sindicatos (AFL-CIO) se propuso combatir y denunciar el programa de industrialización fronterizo.

³⁴ Mario Arriola Woog, "El Programa Mexicano: Una Respuesta a las Necesidades de la Industria Norteamericana", Universidad de Guadalajara, Jalisco, 1a. ed., México, 1980, págs. 15 a 23.

En una resolución política titulada "Abusos del Programa de Industrialización" elaborada por la AFL-CIO en diciembre de 1967, se acordó solicitar al Congreso y al gobierno norteamericano que buscara limitar a través de impuestos, comercio y otros mecanismos adecuados las exportaciones norteamericanas de capital que tuvieran por objeto establecer plantas de ensamble en México.

Asimismo, la AFL-CIO exigió la supresión de la cláusula 807.00 de la legislación arancelaria norteamericana, pues ésta funcionaba de hecho como un subsidio y por tanto, como un estímulo a las exportaciones norteamericanas de capital que tenían por objeto trasladar parte del proceso productivo hacia el exterior de Estados Unidos.

El problema al que se enfrentan los obreros norteamericanos, es el como hacer frente a la movilidad del capital pues ahora, debido a la posibilidad que existe para las empresas de internacionalizar el proceso productivo, los empresarios pueden amenazar a sus obreros con trasladar operaciones fuera de Estados Unidos si éstos hacen demandas "excesivas".

Cuando en agosto de 1969 el presidente Nixon ordenó a la Comisión de Aranceles de Estados Unidos que iniciara una investigación sobre la cláusula 807.00 y 806.30 de la legislación arancelaria norteamericana, la AFL-CIO creyó haberle ganado la batalla a las compañías transnacionales.³⁵

En México, el gobierno comenzó a mostrar preocupación por las consecuencias adversas que para el programa de maquiladoras podría tener una recomendación tendiente a establecer algún tipo de bloqueo en contra de aquél, como lo demandaban los sindicatos norteamericanos.

En 1961, el secretario de Relaciones Exteriores expresó, en defensa del programa de maquiladoras, que "el territorio nacional no daría cabida a ningún extranjero que pretendiera violar la ley laboral de su país".

35 Instituto Mexicano del Comercio Exterior, "La Industria Maquiladora en México y los Efectos del Proyecto Ley Nixon", informe económico, México, 1974, págs. 15 a 18.

México adoptó una posición "legal", pues no buscaba acoger empresas "escapistas" que trasladaran sus plantas de Estados Unidos a México con el propósito de evitar los altos salarios que se pagaban en aquel país; por el contrario, se señalaba que la admisión de las empresas al programa mexicano de maquiladoras se basaba en una política de selección previa, a fin de que sólo pudieran participar en el programa aquellas empresas que, debido a la competencia externa, se veían obligadas a recurrir al establecimiento de plantas de ensamble fuera de Estados Unidos.

La idea de "seleccionar" las empresas, provenía del la embajada norteamericana en México. Fulton Freeman, embajador norteamericano en México, entre 1964 y 1969, señaló que cuando el programa mexicano se inició en 1965, se le sugirió al gobierno mexicano que ejerciera cuidado en la selección de las compañías norteamericanas que les fuera permitido participar en el programa a fin de que México no pudiera ser legítimamente criticado por albergar industrias escapistas. Sugirió que se negara la admisión a aquellas empresas que:

a) Trasladaran sus operaciones del exterior de Estados Unidos a México, o

b) Cuando la continuación de todas sus operaciones en Estados Unidos estaría predestinada al fracaso a causa de la competencia externa.

Es difícil imaginar que las grandes empresas norteamericanas que comenzaron a establecerse en la frontera mexicana a partir de 1966, reunieran alguna de las dos exigencias formuladas por el embajador Freeman, o imaginar a los funcionarios mexicanos negando solicitudes de admisión en el programa fronterizo a las empresas que no reunían ninguna de las dos condiciones.

La AFL-CIO, en consecuencia, envió su propio informe a la Comisión de Aranceles, en el que resaltaba que el programa de industrialización mexicano no sólo no contribuiría a resolver los problemas del desempleo en la frontera mexicana con Estados Unidos, sino que, por el contrario, haría que el flujo

migratorio del interior de México se volviera más intenso, lo cual crearía presiones por parte de los "ilegales" mexicanos.

Los defensores norteamericanos del programa de industrialización fronteriza le hicieron ver a la Comisión de Aranceles que el tomar medidas en contra de éste, sólo tendría por consecuencia que las firmas norteamericanas trasladaran sus operaciones de ensamble hacia los países del Lejano Oriente, poniendo fin, de esta manera, a los efectos de encadenamiento que el programa mexicano había contribuido a producir en la economía de las ciudades fronterizas en México.

1 LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISION

El estudio de la Comisión de Aranceles, publicado en septiembre de 1970, se mostró en favor de la mantención de las cláusulas 807.00 y 806.30 de la ley arancelaria norteamericana.

La Comisión señaló que la supresión de estas dos cláusulas tendría efectos diversos sobre el productor extranjero y sobre el productor estadounidense; el primero -señaló aquella-, podría o bien sustituir los componentes norteamericanos por componentes extranjeros en los productos que exporta a Estados Unidos, o continuar incorporando los primeros en el caso de que estos fueran de mejor calidad y/o satisficieran mejor los requisitos exigidos por las autoridades norteamericanas.

En cuanto el productor estadounidense, con plantas de ensamble en el exterior, se señaló en el estudio, éste continuará utilizando componentes norteamericanos si logra transferir el aumento en el costo de las importaciones al comprador; en el caso en que los impuestos adicionales afecten el margen de ganancias del productor o afecten su posición competitiva las posibilidades que

se le abren a éste son, entre otras, terminar con las operaciones en el extranjero o continuar con dichas operaciones pero utilizando componentes extranjeros -en lugar de estadounidenses- o aumentar el número de operaciones de manufactura en los países de bajos salarios.

El informe de la Comisión concluye que la supresión de las cláusulas 807.00 y 806.30 -la supresión de una sola de estas cláusulas se señaló, no tendría sentido- no reduciría el volumen de las importaciones norteamericanas, pero si reduciría en cambio, el porcentaje de componentes norteamericanos incorporados en dichas importaciones, lo cual traería efectos adversos para la balanza comercial norteamericana.

Por otra parte, señaló el informe, los efectos sobre el empleo serían casi nulos y posiblemente desfavorables para Estados Unidos, porque muy pocos de los empleos generados por las plantas norteamericanas de ensamble en el exterior, regresarían a Estados Unidos como resultado de la abolición de las cláusulas y podría ser mayor, en todo caso, el número de empleos perdidos entre los trabajadores que en 1969 laboraban, en la producción de componentes que son exportados a las plantas de ensamble y/o que efectuaban operaciones de procesamiento adicional en los productos que entraron a Estados Unidos bajo estas dos cláusulas.

El informe de la Comisión no hacía ningún comentario en particular sobre el programa de industrialización fronterizo, y se limitó, simplemente, a repetir lo sostenido por el gobierno mexicano:

...los funcionarios del gobierno mexicano, han declarado que el programa pretende impulsar el establecimiento de plantas procesadoras que de otra manera se hubieran establecido en países de bajos salarios del lejano oriente, cuyos productos compiten cada vez más con los norteamericanos.

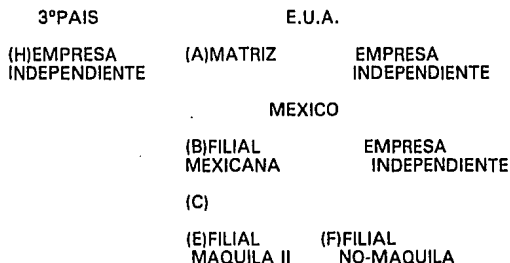
Con este informe, la Comisión daba luz verde a la actividades de las plantas norteamericanas de ensamble en el exterior.

VIII FUNCIONAMIENTO DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACION

En concreto, es posible identificar siete agentes involucrados en el suministro de bienes y servicios a la maquiladora: matriz; empresa independiente instalada en E.U.A; filial maquiladora; empresa independiente instalada en México; filial maquiladora II; filial no maquila; empresa independiente instalada en un 3º país.

Las relaciones comerciales se presentan en el diagrama 1

DIAGRAMA 1



a) Relación A-B, corresponde a insumos que aporta la matriz extranjera a la filial mexicana. Aquí se incluyen equipos y materiales directos e indirectos, servicios de asistencia técnica y contable, capacitación, asesorías

administrativas, transporte, telecomunicación y despacho aduanal. Este es el prototipo de las relaciones intrafirma.³⁶

b) Relación B-A, corresponde a insumos o servicios logísticos y administrativos que las filiales ofrecen a sus matrices. Ejemplos de estos son los registros de contabilidad o el desarrollo de programas de computadoras que las filiales realizan, sustituyendo "obligaciones" de la matriz. También es un mercado intrafirma.

c) Relación B-C, se refiere a insumos o servicios que se aporta a sí misma la filial mexicana como fases del proceso de producción.

d) Relación D-B, se refiere a insumos que compran la filial y la matriz a empresas independientes ubicadas en México. Sobresalen en este punto la compra de materiales indirectos y la submaquila, así como los servicios de transporte, contabilidad y telecomunicación. Estos flujos constituyen el abasto externo de insumos y servicios.

e) Relaciones E-B y F-B, representan el abasto de insumos que recibe la filial, procedentes de compañías ubicadas en México, pertenecientes a la misma empresa maquiladora nacional; estas transacciones son semejantes a las del inciso d y constituyen transferencia intrafirma que ocurren en México.

f) Relaciones G-B y H-B, corresponden a los insumos que adquieren la filial y matriz en el extranjero. Son los suministros que se contratan en mercados internacionales.

g) Relación B-D o insumos que ofrecen las maquiladoras nacionales a empresas exportadoras independientes. Este es el caso de la exportación indirecta que llevan a cabo plantas que maquilan bajo diversas modalidades. Con

³⁶ El comercio intrafirma es aquel que se lleva a cabo entre empresas transnacionales localizadas en el mismo país o países diferentes.

frecuencia siguen un patrón en el que empiezan a operar como subcontratantes (haciendo labores de ensamble para compañías internacionales); posteriormente desarrollan la capacidad de contratar y supervisar mano de obra, importar y exportar productos, hacer trámites burocráticos; finalmente, explotan comercialmente esa experiencia vendiendo servicios productivos y logísticos a otras plantas, por medio de asesoría, contratos "shelter" o albergue y venta directa de bienes y servicios. En ocasiones, este proceso da lugar a la creación de empresas nuevas en el campo de los servicios.

h) Relaciones B-F y B-E, son los insumos que ofrece la maquila a empresas ubicadas en México, que forman parte de la misma empresa transnacional. Tienen la misma composición que el flujo anterior, y finalmente.

i) Relaciones B-G y B-H, constituyen los insumos ofrecidos por la filial mexicana a compañías en el extranjero, distintas a la matriz. Son semejantes a los del inciso g, con la diferencia de que no requieren de intermediación nacional.

Estas nueve relaciones son utilizadas por las maquiladoras, con diferente intensidad, para el abasto y la venta de servicios partes y componentes, dependiendo de su forma de operación.

Se distinguen cuatro tipos de modelos de ensamble que engloban a todas las relaciones, y que pueden clasificarse en Modelo Básico, Modelo Shelter o Albergue, Modelo Oriental A y Modelo Oriental B. El primero de ellos (diagrama 2) es el más generalizado en la frontera; incluye desde las tres relaciones iniciales (en las maquiladoras de ensamble simple) hasta las cuatro siguientes. El segundo modelo, el shelter, (diagrama 3), se concentra en las relaciones B-A, A-B, G-B, B-D, y G-A. Estas relaciones abarcan desde la contratación de personal calificado (G-A) hasta la facturación y tráfico (A-G).

DIAGRAMA 2

E.U.A. .

(A)MATRIZ

MEXICO

(B)FILIAL MEXICANA

DIAGRAMA 3

E.U.A.

(A)MATRIZ

(G)EMPRESA
INDEPENDIENTE

MEXICO

(B)ALBERGUE O
SHELTER

El modelo Oriental A ha adquirido recientemente mucha difusión en Tijuana y Ciudad Juárez, a raíz de la instalación de plantas electrónicas y de autopartes de origen japonés. Consistente en un esquema en el que aparece un nuevo agente que es la matriz extranjera A' de la maquila B', la cual abastece de bienes y servicios productivos a la maquila A. Esto es relevante porque, como se muestra en el diagrama 4, las relaciones entre ambas matrices so. decisivas para determinar los vínculos entre las filiales.

Las relaciones más importantes del modelo son las que se representan por las relaciones B-C, B-B', A-B, A-A', sin menospreciar la relación que existe entre la filial maquiladora A y las unidades económicas E, F, I, y H, descritas originalmente en el diagrama 1. Las nuevas relaciones están representadas por bienes y servicios productivos de ensamble y subensamble (flujo B-B'), negociaciones de subcontratación entre empresas del mismo origen nacional, para realizarse en México, (Relación A-A') o servicios de asesoría administrativa y técnica (Relación A-B). Finalmente, el Modelo Oriental B (diagrama 5) incorpora todas las relaciones descritas en el diagrama 1 y se caracteriza por establecer oficinas de producción en Estados Unidos para abrir maquiladoras en México (el caso, otra vez, de los japoneses).³⁷

37 Bernardo González-Aréchiga y José Carlos Ramírez con Fanny Aguas Gómez, "Estructura Contra Estrategia: Abasto de Insumos Nacionales a Empresas Exportadores", en Bernardo González-Aréchiga y José Carlos Ramírez, Subcontratación y Empresas Transnacionales: Apertura y Reestructuración en la Maquiladora, 1a. ed., Tijuana B.C., México, El Colegio de la Frontera Norte/Fundación Friedrich Ebert, 1990, págs. 261 a 265.

DIAGRAMA 4

E.U.A.

(A)MATRIZ

(A')MATRIZ
EXTRANJERA



MEXICO

(B)FILIAL
MEXICANA

(B')FILIAL
MAQUILA

(C)

(E)FILIAL
MAQUILA II

(F)FILIAL
NO-MAQUILA

DIAGRAMA 5

3° PAIS

E.U.A.

(E)FILIAL

(A)MATRIZ

**(G)EMPRESA
INDEPENDIENTE**

**(H)EMPRESA
INDEPENDIENTE**

EMPRESA SOCIO

MEXICO

**(B)FILIAL
MEXICANA**

**(B')EMPRESA
SOCIO**

(C)

**(E)FILIAL
MAQUILA II**

**(F)FILIAL
NO-MAQUILA**

IX EFECTOS DE LA MAQUILA EN EL EXTRANJERO SOBRE LOS PAISES EN DESARROLLO

Al evaluar los efectos de las maquiladoras, un gobierno anfitrión tiende a concentrarse en cinco conjuntos de efectos socioeconómicos. Primero, la mayoría de los países en desarrollo afrontan grandes problemas de desempleo y subempleo³⁸, los efectos de las operaciones que absorben mano de obra no calificada tienen una importancia fundamental. Segundo, en virtud de que las divisas son generalmente escasas en estos países anfitriones, el efecto neto sobre la balanza de pagos y la disponibilidad de divisas es muy importante. Tercero, muchos países en desarrollo han seleccionado la industrialización como una estrategia de desarrollo y la contribución de la maquila en el extranjero a este proceso resulta importante.

De igual modo, debe considerarse la posible importancia de este tipo de inversión extranjera al transferir una tecnología más avanzada a las áreas en desarrollo. Por último las posibles implicaciones a largo plazo de la orientación de la economía industrial, hacia mercados extranjeros y hacia desarrollos técnicos sobre los que tienen escasos o ningún control el país anfitrión, plantean la consideración de los efectos de este tipo de manufactura sobre la estabilidad de la economía anfitrión y su dependencia de los mercados extranjeros.³⁹

³⁸ El subempleo se define como el grupo de personas que obtienen ingresos anormalmente bajos o que trabajan en una jornada inferior a la normal, o bien que están en la disposición de trabajar más tiempo pero no encuentran otro empleo, o que no utilizan sus capacidades y aquellos que están empleados en actividades cuya productividad es muy cercana a cero.

³⁹ Joseph Grunwald y Kenneth Flamm, "La Fabrica Mundial; el ensamble extranjero en el comercio internacional", título original, The Global Factory Foreign Assembly in International Trade, Editorial Fondo de Cultura Económica, Primera Edición en español, México, 1991, pág.150.

CAPITULO TERCERO
REGIMEN CORPORATIVO DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACION

I OPERACION DE MAQUILA COMO ACTO DE COMERCIO POR SU FINALIDAD

**Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación
(D.O. 22 de diciembre de 1989)**

Capítulo I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 3º Para los efectos del presente Decreto se entiende por:

Fracción V Operación de Maquila, al proceso industrial o de servicio destinado a la transformación, elaboración o reparación

de mercancías de procedencia extranjera importadas temporalmente para su exportación posterior, realizado por empresas maquiladoras o que se dediquen parcialmente a la exportación en los términos de este Decreto. Asimismo, aquellas actividades de servicio que tengan como finalidad la exportación o apoyar a esta;

El maestro Jorge Barrera Graf clasifica los actos de comercio principales en función de los elementos del negocio jurídico: sujeto (consentimiento y capacidad), objeto (cosa que sea materia de la obligación), causa (finalidad del acto) y forma (tipo o esquema elegido).

Así, desde este punto de vista, son cuatro los grupos de actos de comercio: Primero, por el sujeto o sujetos que intervienen en su celebración (comerciantes profesionales o accidentales; empresarios); Segundo, por su objeto, es decir, por que el bien sobre el que recaiga el acto o el negocio, sea una cosa mercantil (los buques o los títulos valor); Tercero, por que su finalidad sea comercial (intención lucrativa, organización y explotación de una empresa); Cuarto, por que se asuma la forma o el tipo de un acto o de un negocio comercial (sociedades mercantiles).

Al lado de estos cuatro grupos, de actos de comercio principales, dice, debe considerarse la otra categoría, de actos de comercio por conexión (con otro principal) o por accesión (accesorios) a actos principales, tales serían los casos de asamblea y acuerdos de sociedades mercantiles; así como de los contratos accesorios como la prenda y la fianza.

1 ACTOS DE COMERCIO POR SU FINALIDAD

Dentro del tercer grupo, es decir, actos de comercio por el fin o causa (especulación y organización de una empresa), que es la categoría más amplia y la más propia y característica del derecho mercantil, se comprenden, a) Los relacionados con el tráfico y la intermediación especulativa comercial estricto sensu (art. 75° frs. I y II C.Co.), y b) Los relativos a la industria, o sea, actos de empresa (art. 75° frs. V a XI, XVI C.Co. etc.)⁴⁰, este grupo también puede incluir a los depósitos en almacenes generales (art. 75° fr. XVIII C.Co.) en cuanto que éstos están constituidos como negociaciones o empresas.

2 ACTOS DE COMERCIO POR SU FORMA O POR EL TIPO SOCIAL QUE ADOPTAN

Por asumir un tipo de negocio propio y característico del derecho mercantil, son actos de comercio los tendientes a constituir una sociedad de las que el art. 1° L.G.S.M.⁴¹ califica como mercantiles.

3 LA ANALOGIA

De manera expresa, la última fracción del art. 75° C.Co. (fr. XIV), acoge la analogía para ampliar a otros actos similares "de naturaleza análoga a los

⁴⁰ Publicado en el Diario Oficial los días del 7 a 13 de octubre de 1889.

⁴¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 4 de agosto de 1934. Reformada por última vez por Decreto publicado el 11 de junio de 1992.

expresados en este Código", alguno o algunos de la gran variedad de actos de comercio que la norma enumera en sus veintitrés fracciones anteriores.⁴²

En este sentido, son actos mercantiles las operaciones de maquila que el fabricante o manufacturero realiza sobre materias primas suministradas por otro que solicita o encomienda el producto. En este caso, el elemento indispensable del acto de comercio es la existencia de una empresa que realice actividades de manufactura o fabricación.

II CARACTER MERCANTIL DE LA EMPRESA MAQUILADORA

Desde el punto de vista formal, porque el artículo 75° C.Co. que enumera los que la Ley reputa actos de comercio, comprende distintas clases de negociaciones, en las frs. V a XI, se listan varias que, la fr. XXIV del propio artículo se encarga de hacer extensivas a otras de naturaleza análoga.

Desde el punto de vista sustancial, la empresa es comercial, porque a través de ella la persona que la organiza y la dirige, o sea, el empresario, hace del comercio su ocupación ordinaria; y porque dicha actividad es generalmente de carácter lucrativo,⁴³ que es una nota propia del derecho mercantil. Como hemos dicho, es incorrecto "reputar" a la empresa como acto de comercio; porque no es un acto, sino un conjunto homogéneo y continuo de ellos, es una actividad comercial.⁴⁴

Visto lo anterior, podemos decir que las operaciones de maquila constituyen actos de comercio por su finalidad y, por lo tanto, han de regirse,

42 Jorge Barrera Graf, "Instituciones de Derecho Mercantil", Editorial Porrúa, 2a. ed., México, 1991, págs. 75 a 79.

43 Constituyen excepción las empresas cooperativas y mutualistas, que no son lucrativas, aunque si buscan obtener ganancias y provechos con los que constituyen reservas.

44 *Ibidem*, pág. 83.

primeramente, por la legislación mercantil de México. Esto es importante notar en relación con las sociedades civiles que no podrán dedicarse a estas operaciones lícitamente, ni operar bajo un programa de maquila como empresas maquiladoras.

III SOCIEDADES CIVILES Y MERCANTILES

Las sociedades civiles se distinguen de las mercantiles en que aquellas, de acuerdo con el art. 2688 C.Civ., pudiendo tener una finalidad económica ésta nunca debe constituir una especulación comercial, porque si esto sucediera automáticamente se convertirían en sociedades mercantiles; en cambio, las sociedades mercantiles normalmente si tienen dicha finalidad de lucro.⁴⁵

Teniendo la operación de maquila una finalidad lucrativa, la empresa maquiladora necesariamente tendrá que adoptar una de las formas de sociedad mercantil.

El artículo 3º del Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, define lo que se debe entender por Maquiladora en sus fracciones VI y VII.

Fracción VI Maquiladora, a la empresa, persona física o moral a la que en términos del presente ordenamiento le sea aprobado un programa de operación de maquila y exporte la totalidad de su producción, sin perjuicio de la excepción prevista en el artículo 19º de este ordenamiento;

Fracción VII Maquiladora por capacidad ociosa, a la empresa, persona física o moral, que establecida y orientada a la producción para el mercado nacional, le sea aprobado en los

⁴⁵ *Ibidem*, pág. 253.

términos del presente ordenamiento, un programa de maquila para la exportación;

El Decreto hace referencia clara al concepto de empresa, de la que puede ser titular el empresario, persona física o una persona moral.

El artículo 5º del Decreto completa la idea al señalar que:

La Secretaría -La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial- a través de la ventanilla única, podrá autorizar los programas a las personas físicas que acrediten su nacionalidad mexicana o a las personas morales que demuestren estar debidamente constituidas en los términos de la legislación nacional, y que además de cumplir con los otros requisitos previstos en este Decreto exporten la totalidad de su producción, o se trate de maquiladoras por capacidad ociosa.

El artículo 1º L.G.S.M. señala que la Ley reconoce las siguientes especies de sociedades mercantiles: de nombre colectivo, en comandita simple, de responsabilidad limitada, anónima, en comandita por acciones y cooperativas, todas las cuales pueden constituirse como sociedades de capital variable.

Cualquier sociedad que quiera constituirse en forma mercantil deberá elegir una u otra de ellas, pero no otra distinta. Al constituirse con arreglo a uno de esos tipos deberá aceptar las directrices del mismo.⁴⁶

⁴⁶ Joaquín Rodríguez Rodríguez, "Derecho Mercantil", Editorial Porrúa, 20a. ed., México, 1991, Tomo I, págs. 43 y 44.

IV ¿SOCIEDAD O EMPRESA MAQUILADORA?

Son figuras que suelen confundirse. Es común, que las sociedades mercantiles de capitales (S. de R.L., S.A.) constituyan empresas y que su finalidad consista precisamente, en la explotación de estas. Tan frecuente es que, suelen equipararse ambos conceptos, y se habla indistintamente de sociedad o empresa.

Sin embargo, son conceptos jurídicos distintos. La sociedad, como persona moral, crea y organiza la empresa y al hacerlo se convierte en titular de ella, en empresario, que es uno de los elementos esenciales de la negociación. Los demás elementos, personal, hacienda, aviamiento, suelen ser también elementos de la sociedad fundadora. En cambio, la empresa es efecto y resultado de la actividad del empresario.

Además, ni toda sociedad mercantil organiza y explota una empresa (vgr. las sociedades que no tengan un fin lucrativo), ni toda empresa pertenece o es creación de una sociedad, puesto que su titular puede también ser una persona física.

Por otra parte, mientras que a las sociedades mercantiles (regulares o irregulares) se otorga personalidad propia (art. 2º párrafo primero y tercero L.G.S.M.), la empresa carece de ella, por ser una nota incesaria en cuanto que se duplicaría ese atributo, dentro de la misma figura jurídica, dado que el empresario es siempre una persona.⁴⁷

47 Jorge Barrera Graf, ob. cit., págs. 266 y 267.

V SUJETOS DEL DERECHO MERCANTIL

Se conoce como comerciantes a las personas que realizan operaciones de compraventa o permuta, con propósito de lucro.

El concepto jurídico de comerciante, es más amplio que la noción vulgar. Son calificados también como comerciantes, desde el punto de vista jurídico, además de las personas que habitualmente realizan operaciones de compraventa o de permuta, aquellas otras que se dedican a actividades completamente distintas, de carácter industrial y agrícola inclusive. Así, por ejemplo, el art. 75º del C.Co., reputa actos de comercio: las empresas de construcciones, las fábricas y manufacturas, las de transporte, las editoriales, las de turismo, las de espectáculos públicos, etc., y los titulares de todas esas empresas, que realizan actividades que desde el punto de vista común y corriente no son comerciales, son, sin embargo, considerados como comerciantes.

1 CLASIFICACION DEL ARTICULO 3º DEL CODIGO DEL COMERCIO

El artículo 3º del Código del Comercio, establece que se reputan en derecho comerciantes:

- 1.-Las personas físicas que teniendo capacidad legal para ejercer el comercio, hacen de él su ocupación ordinaria.
- 2.-Las sociedades mercantiles mexicanas.
- 3.-Las sociedades mercantiles extranjeras, o sus agencias y sucursales, que ejerzan actos de comercio dentro del territorio nacional.

El Código del Comercio utiliza criterios distintos para determinar la calidad de comerciante. Cuando se trata de personas físicas (comerciante individual) requiere que ejerzan el comercio en forma habitual para atribuirles el carácter de comerciantes. Tratándose de sociedades extranjeras exige la realización de actos de comercio, dentro del territorio nacional. En cambio, a las sociedades mercantiles mexicanas las califica como comerciantes, en todo caso, aunque no ejerzan el comercio habitualmente ni realicen actos de comercio.⁴⁸

En base a estas disposiciones, se excluye del régimen de las empresas maquiladoras a las personas físicas extranjeras y a las empresas no constituidas como sociedades mercantiles mexicanas.

VI SOCIEDADES MERCANTILES

Actualmente las empresas más importantes se organizan bajo la forma de sociedad mercantil. Las exigencias de la economía contemporánea imponen la asociación (de capitales, o de capital y trabajo), en empresas de tipo social. El empresario colectivo ha venido desplazando en forma acentuada al empresario individual. El ejercicio de la actividad mercantil requiere en nuestra época de recursos económicos considerables e implica riesgos cada día mayores. Es, por tanto, necesario elegir una forma de organización adecuada como lo es la sociedad. Esto explica la importancia social de las sociedades mercantiles, sobre todo de ciertos tipos, en los que se busca, además, la limitación de responsabilidad o la fácil y rápida transmisión de las participaciones sociales.⁴⁹

Las empresas mercantiles que se establecen y operan en México pueden constituirse bajo una serie de estructuras corporativas, dependiendo de sus necesidades e integración particular. Conforme a su artículo primero, la Ley

48 Rafael de Pina Vara, "Derecho Mercantil Mexicano", Editorial Porrúa, 23a. ed., México, 1992, págs. 45 y 46.

49 Ibidem, pág. 53.

General de Sociedades Mercantiles reconoce y regula las siguientes especies de sociedades:

- 1.-Sociedad en Nombre Colectivo;
- 2.-Sociedad en Comandita Simple;
- 3.-Sociedad en Comandita por Acciones;
- 4.-Sociedad de Responsabilidad Limitada;
- 5.-Sociedad Cooperativa; y
- 6.-Sociedad Anónima.

1 SOCIEDAD EN NOMBRE COLECTIVO

Concepto

Artículo 25° (L.G.S.M.) Sociedad en nombre colectivo es aquella que existe bajo una razón social y en la que todos los socios responden, de modo subsidiario, ilimitada y solidariamente de las obligaciones sociales.

La sociedad colectiva es la forma más espontánea de organización mercantil, puesto que surge de un modo natural, del hecho de que los miembros de una familia trabajen en común o cuando varios amigos explotan conjuntamente un negocio.

Ofrece varias ventajas, ya que todos los socios están en una situación de igualdad, aportando cada uno su esfuerzo y distribuyéndose el riesgo entre todos los patrimonios.

Por su estructura, es una forma social que no admite más que un pequeño número de socios, y que, por lo tanto, sólo es susceptible de integrar un pequeño capital.

La repercusión de las vicisitudes personales de los socios en la vida de la sociedad en un obstáculo gravísimo para la permanencia y continuidad de la misma.

Finalmente, la responsabilidad ilimitada de todos sus socios, ahuyenta de ella a los que no quieren comprometer en una sola empresa todos sus bienes.⁵⁰

Considerando que bajo esta estructura la responsabilidad de los socios es ilimitada, la Sociedad de Nombre Colectivo no es recomendable para una empresa maquiladora, sobre todo tratándose de socios de nacionalidad extranjera. Por otro lado, la Sociedad de Nombre Colectivo es una de las llamadas sociedades de personas en las que la calidad individual de las personas que las integran tiene una importancia fundamental. Esta característica no complementa la naturaleza de la Industria Maquiladora, ya que la empresa matriz del extranjero generalmente es el socio mayoritario, o virtualmente único, de la empresa maquiladora. En base, a esta consideración, una sociedad de capitales se adapta mejor a la naturaleza e integración de la empresa maquiladora.

50 Joaquín Rodríguez y Rodríguez, ob. cit., pág. 61.

2 SOCIEDAD EN COMANDITA SIMPLE

Concepto

Artículo 51° (L.G.S.M.) Sociedad en comandita simple es la que existe bajo una razón social y se compone de uno o varios socios comanditados que responden de manera subsidiaria, ilimitada y solidariamente, de las obligaciones sociales y de uno o varios comanditarios, que únicamente están obligados al pago de sus aportaciones.

Como sociedad mercantil debe incluirse en la categoría de las llamadas personalistas, que implican un predominio del aprecio de las cualidades personales de los socios sobre el de la cuantía de su aportación. En la sociedad en comandita simple, como en la colectiva, la muerte, quiebra o incapacitación de un socio es causa de disolución de aquella (art. 57° que remite al 50° fr. V. L.G.S.M.); el voto es, en principio, por cabeza, aunque pueda convenirse el voto por capital (art. 57° que remite al 46° L.G.S.M.); podrán nombrarse administradores extraños, aunque ello permita separarse de la sociedad a los socios que votaron en contra (art. 57° que envía al 38 L.G.S.M.); y también son aplicables las disposiciones sobre inmodificabilidad de los estatutos (art. 57° que cita el 34° L.G.S.M.), y sobre la no cesibilidad de la participación social sin consentimiento de los demás socios art. 57° que remite al 31° L.G.S.M.).

Al igual que la sociedad colectiva, la en comandita simple existe bajo una razón social.⁵¹

La nota distintiva de la sociedad en comandita simple, consiste en la desigualdad jurídica de sus socios, ya que por lo menos debe haber un socio que

⁵¹ Ibídem, pág. 73.

responda ilimitadamente y otro que limite su responsabilidad a la cuantía convenida de sus aportaciones. Los que responden ilimitadamente son los llamados comanditados y su posición es exactamente igual a la de los socios en la sociedad colectiva. Los socios que responden limitadamente sólo con el importe de su aportación, son los llamados comanditarios.

La sociedad en comandita, ofrece la ventaja de poder combinar el trabajo con el capital en cuánto que los socios capitalistas pueden intervenir limitando su responsabilidad y, por lo tanto, haciendo desaparecer el inconveniente del riesgo ilimitado y propio de las colectivas. Pero de todos modos, por ser una sociedad personalista, no tiene la estabilidad indispensable para basar sobre ellas las grandes empresas que sólo son concebibles en condiciones de permanencia y duración prácticamente ilimitada.⁵²

La ventaja de esta sociedad descansa en la posibilidad de combinar el trabajo con el capital y en la limitada responsabilidad de todos los socios comanditarios que no excede del importe de sus aportaciones de capital. Sin embargo, esta forma de sociedad también ofrece las desventajas de ser intuitu personae, lo que significa que la muerte, la quiebra o la incapacidad de uno de los socios es causa de disolución de la sociedad.

3 SOCIEDAD EN COMANDITA POR ACCIONES

Concepto

Artículo 207° (L.G.S.M.) Sociedad en comandita por acciones es la que se compone de uno o varios socios comanditados que responden de manera subsidiaria, ilimitada y solidariamente de

⁵² *Ibidem*, pág. 74.

las obligaciones sociales, y de uno o varios comanditarios que únicamente están obligados al pago de sus acciones.

La sociedad en comandita por acciones es una sociedad mercantil, con denominación o razón social de capital fundacional, dividido en acciones, en la que sus socios sólo responden con sus aportaciones, salvo uno de ellos, al menos, que debe responder solidaria, subsidiaria e ilimitadamente por las deudas sociales.

Al decir sociedad, nos referimos al concepto de un negocio jurídico plurilateral. En este caso, el número mínimo de socios es de dos. En dicho número mínimo debe comprenderse el socio, o los socios, de responsabilidad ilimitada, los que tienen que ser accionistas.

La S. en C. por A. es de capital fundacional. Será indispensable el desembolso del 20% de las acciones pagaderas en numerario y el total de las que en todo o en parte hayan de pagarse en bienes distintos del dinero. Las decisiones se toman por mayoría de capitales.

El capital social está dividido en acciones como el de cualquier sociedad anónima. Las partes en que el capital se divide son iguales, indivisibles, incorporadas en títulos valores, transmisibles por endoso o por tradición y acreditativas de un conjunto unitario de derechos, del mismo modo que las acciones de los socios comanditados tienen que ser siempre nominativas y no podrán cederse sin el consentimiento de la totalidad de los comanditados y de las dos terceras partes de los comanditarios (art. 209° L.G.S.M.).⁵³

Esta sociedad reviste las características generales de la sociedad en comandita simple, con la diferencia fundamental de que el capital social se divide en acciones nominativas, por lo que se rige básicamente por las reglas aplicables a la sociedad anónima. Del mismo modo, la responsabilidad de los socios

⁵³ *Ibíd.*, págs. 185 y 186.

comanditarios se limita al monto de su inversión en el capital social, es decir, al pago de sus acciones. Una desventaja de la sociedad en comandita por acciones descansa en la limitada negociabilidad de éstas. Dichas acciones sólo podrán cederse con el consentimiento de la totalidad de los socios comanditados y el de las dos terceras partes de los socios comanditarios.

4 SOCIEDAD DE RESPONSABILIDAD LIMITADA

Concepto

Artículo 58° (L.G.S.M.) Sociedad de responsabilidad limitada, es la que se constituye entre socios que solamente están obligados al pago de sus aportaciones, sin que las partes sociales puedan estar representadas por títulos negociables, a la orden o al portador, pues sólo serán cedibles en los casos y con los requisitos que establece la presente Ley.

Con la sociedad de responsabilidad limitada quiso instituirse un tipo intermedio entre las sociedades de personas (en nombre colectivo y en comandita simple) y la anónima, con las ventajas fundamentales de aquellas y de ésta.

Fueron diseñadas para las empresas de amplitud media, las que para limitar la responsabilidad de sus socios tenían que adoptar la forma anónima, perdiendo el elemento, que para muchas de ellas pueden ser de gran valor, el crédito y la reputación personal de sus componentes, y teniendo que soportar, por otra parte, la carga de una organización complicada que sólo es justificada para las empresas de importancia.⁵⁴

⁵⁴ Rafael de Pina Vara, ob cit., pág. 82.

Se trata, de una sociedad mercantil, que se constituye a virtud de un contrato, la cual, pese a su equívoco nombre, responde frente a sus acreedores ilimitadamente, con todo su patrimonio (lo que sucede respecto a todo tipo de sociedad de personas o de capitales, por aplicación del principio del art. 2964 del C.Civ.), pero son sus socios los que responden limitadamente, por el valor de sus aportaciones, de las ordinarias, así como de las suplementarias cuando así lo establezca el contrato social.

Las aportaciones de los socios configuran sus partes sociales, que no se incorporan en títulos valores, o sea, como se desprende de la definición legal, títulos negociables a la orden o al portador, sino que meramente son cuotas-partes de igual o de distinto valor, como las cuotas de interés de los socios en las sociedades personales (Cfr. arts. 46°, 230° L.G.S.M.); que no están destinados a la circulación, sino que para cederse o transmitirse se requiere el consentimiento de los socios que representen la mayoría del capital social, excepto cuando los estatutos dispongan una proporción mayor (art. 65° L.G.S.M.)⁵⁵

Esta sociedad es de naturaleza mixta, siendo tanto una sociedad de personas como una sociedad de capitales. Por un lado, importa la calidad personal de los socios, mismos que deben ser dos, cuando menos, y que no pueden exceder de cincuenta. Por otro lado importa el elemento del capital que los socios aportan a la sociedad, mismo que no puede ser inferior a tres millones de pesos y que se divide en partes sociales no negociables. La ventaja de este tipo de sociedad es que permite la conjugación de varios socio y capitales, bajo una estructura en la que se limita la responsabilidad de los socios al importe de sus aportaciones. En este sentido, es factible constituir una empresa maquiladora bajo la estructura de una Sociedad de Responsabilidad Limitada.

55 Jorge Barrera Graf, ob, cit., págs. 365 y 366.

5 SOCIEDAD COOPERATIVA

Concepto

El artículo 1º de la vigente Ley General de Sociedades Cooperativas, publicada en el Diario Oficial el 15 de febrero de 1938, dice que son sociedades cooperativas aquellas que reúnan las siguientes condiciones:

- 1.-Estar integradas por individuos de la clase trabajadora que aporten a la sociedad su trabajo personal cuando se trate de cooperativas de productores; o se aprovisionen a través de la sociedad o utilicen los servicios que ésta distribuye cuando se trate de cooperativas de consumidores;
- 2.-Funcionar sobre principios de igualdad en derechos y obligaciones de sus miembros;
- 3.-Funcionar con número variable de socios nunca inferior a diez;
- 4.-Tener capital variable y duración indefinida;
- 5.-Conceder a cada socio un sólo voto;
- 6.-No perseguir fines de lucro;
- 7.-Procurar el mejoramiento social y económico de sus asociados mediante, la acción conjunta de éstos en una obra colectiva;

8.-Repartir sus rendimientos a prorrata entre los socios en razón del tiempo trabajado por cada uno, si se trata de cooperativas de producción y de acuerdo con el monto de operaciones realizadas con la sociedad en las de consumo.

De acuerdo con nuestra legislación las cooperativas, son formalmente sociedades mercantiles. En efecto, el artículo 4° de la L.G.S.M. dispone que se reputarán mercantiles todas las sociedades que se constituyan en algunos de los tipos reconocidos en su artículo 1° el que en su fracción VI, hace expresa referencia a las sociedades cooperativas.

Todo ello a pesar de que, por esencia, las sociedades cooperativas no deben perseguir fines de lucro (art. 1° fr. VI. L.G.S.C.)

La L.G.S.C. reconoce las siguientes clases de sociedades cooperativas:

a) Sociedades Cooperativas de Responsabilidad Limitada, en las que los socios responden por las operaciones sociales hasta por el monto de sus respectivas aportaciones (art. 5° L.G.S.C.)

b) Sociedades Cooperativas de Responsabilidad Suplementada, en las que los socios responden a prorrata por las operaciones sociales, hasta por una cantidad fija, determinada en el acta constitutiva o por acuerdo de la asamblea general (art. 5° L.G.S.C.)

c) Sociedades Cooperativas de Productores, que son aquellas cuyos miembros se asocian con el fin de trabajar en común en la producción de mercancías o en la prestación de servicios al público (art. 56° L.G.S.C.)

d) Sociedades Cooperativas de Consumidores, que son aquellas cuyos miembros se asocian con el objeto de obtener en común bienes o servicios para

ellos, sus hogares, o sus actividades individuales de producción (art. 52° L.G.S.C.)

e) Sociedades Cooperativas de Intervención Oficial, que son las que explotan concesiones, permisos, autorizaciones, contratos y privilegios legalmente otorgados por las autoridades federales o locales (art. 63° L.G.S.C.)

f) Sociedades Cooperativas de Participación Estatal, que son las que explotan las unidades productoras o bienes que les hayan sido dados en administración por el gobierno federal, Estados o Distrito Federal; por los Municipios o por el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial (art. 66° L.G.S.C.)

g) Sociedades Cooperativas Escolares, que son aquellas integradas por maestros y alumnos, con fines exclusivamente docentes (art. 13 L.G.S.C.), que se rigen por el Reglamento de Cooperativas Escolares, de 16 de abril de 1992.

h) Sociedades Cooperativas de Vivienda, que son aquellas que se constituyen con objeto de construir, adquirir, mejorar, mantener o administrar viviendas, o de producir, obtener o distribuir materiales básicos de construcción para sus socios (art. 49° de la Ley Federal de Viviendas, de 30 de diciembre de 1983).⁵⁶

Conforme el artículo Primero, L.G.S.C., son Sociedades Cooperativas aquellas que se integran por individuos de la clase trabajadora que aporten su trabajo personal, tratándose de cooperativas de productores, o se aprovisionen a través de la sociedad o utilicen sus servicios de distribución, tratándose de cooperativas de consumidores. Asimismo, se señala que la sociedad cooperativa requiere un mínimo de diez socios, existe bajo una denominación social y tiene capital fundacional, variable, que se divide en participaciones iguales representadas por certificados de aportación. La Sociedad Cooperativa de

⁵⁶ Rafael de Pina Vara, ob. cit., págs. 144 a 146.

productores desempeña una función de cierta importancia en la Industria Maquiladora, considerando que existen algunas empresas maquiladoras que han adoptado esta estructura corporativa para dedicarse a la subcontratación internacional. En estos casos, los trabajadores pueden agruparse bajo la estructura cooperativa para dedicarse a la subcontratación internacional y nacional. En estos casos, los trabajadores pueden agruparse bajo la estructura de una Sociedad Cooperativa de producción y celebrar contratos de maquila con empresas nacionales y extranjeras independientes para llevar a cabo el ensamblaje de los productos de éstas.

Es de esperar que, en la medida en que se mexicanice la Industria Maquiladora, se utilice como uno de los vehículos para ello la Sociedad Cooperativa de Productores.

6 SOCIEDAD ANONIMA

La Sociedad Anónima es la estructura corporativa más importante y la que adoptan la gran mayoría de las sociedades en México, siendo una sociedad de capitales por excelencia. Del mismo modo, es la estructura corporativa que más se adapta a la naturaleza y exigencias peculiares de la industria maquiladora, considerando la estrecha vinculación con su empresa matriz del extranjero y las particulares características de sus elementos constitutivos.

De importancia fundamental es el hecho de que la Sociedad Anónima representa una estructura corporativa estable y permanente, siendo una sociedad de capitales por excelencia cuya existencia trasciende la calidad individual y personal de los socios y las contingencias que puedan afectar la vida de éstos. Asimismo, la Sociedad Anónima ofrece a los socios las ventajas de la responsabilidad limitada al monto de su inversión en el capital social, así como la libre negociabilidad de sus acciones. Otra ventaja de la Sociedad Anónima es su

alto grado de flexibilidad para adaptarse a toda clase de actividades mercantiles y a todo tipo de inversiones, tanto nacionales como extranjeras.

A Concepto

De acuerdo con el artículo 87º de la L.G.S.M. Sociedad Anónima es la que existe bajo una denominación social y se compone exclusivamente de socios cuya obligación se limita al pago de sus acciones.

La Sociedad Anónima es el ejemplo típico de las sociedades capitalistas y ello implica, fundamentalmente, que los derechos y poderes de los socios se determinen en función de su participación en el capital social.

Las notas esenciales que se desprenden de la definición legal de la Anónima son: a) Su existencia bajo una denominación social; b) La responsabilidad de los socios, que queda limitada al pago de sus acciones, que representan a la vez el valor de sus aportaciones; c) La participación de los socios queda incorporada en títulos de crédito, llamados acciones, que sirven para acreditar y transmitir el carácter de socio.⁵⁷

1 LA DENOMINACION SOCIAL

Conforme a su definición legal la Sociedad Anónima existe bajo una denominación. La denominación es el nombre distintivo de la sociedad que la identifica y la distingue de otras sociedades.

⁵⁷ *Ibidem*, pág. 95.

Puede formarse libremente -aún sin hacer referencia a la actividad principal de la sociedad- y que, en todo caso, deberá ser distinta de la de cualquiera otra sociedad ya existente. La denominación social deberá ir siempre seguida de las palabras Sociedad Anónima o de su abreviatura S.A. (arts. 87° y 88° L.G.S.M.)

La doctrina sostiene que al establecer que la denominación se formará libremente, la L.G.S.M. permite que ésta se forme de cualquier palabra o combinación de palabras que siendo lícitas y conforme a las buenas costumbres, deriven de idiomas nacionales o extranjeros, vivos o extintos, o inclusive de la imaginación o fantasía.

La Secretaría de Relaciones Exteriores autoriza el uso de una determinada denominación al expedir el permiso necesario para efectuar la constitución de una sociedad. La Secretaría de Relaciones Exteriores vigila que la sociedad, que se propone constituir utilice una denominación efectivamente distinta a la de otras sociedades ya establecidas.

Considerando la estrecha vinculación entre la empresa maquiladora y su empresa matriz del extranjero, es, en algunos casos importante que la denominación de aquélla la identifique cercanamente con ésta subrayando así que se trata de una misma estructura corporativa en la cual la empresa maquiladora es una ampliación de la empresa matriz.

2 LA RESPONSABILIDAD DE LOS SOCIOS

Los socios de las sociedades anónimas responden de las obligaciones sociales hasta el monto de sus respectivas aportaciones, esto es, como dice el artículo 87° de la L.G.S.M.: su obligación se limita al pago de sus acciones. Los terceros, en todo caso, podrán exigir del socio el monto insoluto de su aportación, pero nada más.

3 REQUISITOS DE CONSTITUCION

La L.G.S.M., en su artículo 89°, dispone que para proceder a la constitución de una sociedad anónima, se requiere:

- a) Que haya dos socios como mínimo y que cada uno de ellos suscriba por lo menos una acción;
- b) Que el capital social no sea inferior a la suma de cincuenta millones de pesos y que esté íntegramente suscrito;
- c) Que se exhiba en dinero efectivo, cuando menos, el veinte por ciento del valor de cada acción pagadera en numerario;
- d) Que se exhiba íntegramente el valor de cada acción que haya de pagarse, en todo o en parte, con bienes distintos del numerario.

El establecimiento de dos socios como mínimo y que el capital social no sea inferior a la suma de cincuenta millones de pesos, deriva de las reformas a la L.G.S.M., por decreto publicado en el D.O. el 11 de junio de 1992.⁵⁸

A EL CAPITAL SOCIAL

Requisito de todo tipo de sociedades, es que tenga un capital social (arts. 6° fracción V.L.G.S.M. y 1° fracción V. L.G.S.C.), incluso, se exige para las sociedades civiles (art. 2693 fracción IV. C.Civ.)

⁵⁸ El número mínimo de socios anterior era de cinco y del capital social era de veinticinco mil pesos.

El capital social se integra por la suma de las obligaciones de dar que los socios asumen frente a la sociedad.

No se incluyen obligaciones de hacer, en las sociedades en que se permite son las sociedades personales y cooperativas.

Como vimos, la fracción II del artículo 89° de la L.G.S.M. señala entre los requisitos de constitución de este tipo de sociedades, la existencia de un capital social, cuya cuantía mínima fija en la suma de cincuenta millones de pesos, y el artículo 91°, fracción I, de la Ley citada, por su parte, dispone que la escritura constitutiva deberá mencionar la parte exhibida del capital social.

El capital de las sociedades anónimas se divide en acciones, representadas en títulos de crédito, que sirven para acreditar y transmitir la calidad y los derechos de los socios (art. 111° L.G.S.M.)

La acción, pues, puede estudiarse bajo tres aspectos: como parte del capital social, como expresión de los derechos y obligaciones de los socios y como títulos de crédito.

A LA ACCION COMO PARTE DEL CAPITAL

El capital de la S.A. se divide en acciones, y porque todas ellas deben tener el mismo valor nominal (art. 112° L.G.S.M.) constituyen una parte alcuota de aquél.

El capital de las sociedades se integra con la suma de las aportaciones de dinero o de bienes que hacen los socios; o sea, con la suma de las obligaciones de dar que asuman frente a la sociedad.

Como parte del capital, por otra parte la acción indica el límite de la responsabilidad del accionista: su obligación se limita al pago de sus acciones (artículo 87° L.G.S.M.)

-VALORES DE LA ACCION

Valor nominal, es el precio de la acción que se indica en su texto (art. 125° fracción IV. L.G.S.M.) y que corresponde a la suma del dinero o al precio que tengan los bienes que aporta el socio, el que, por otra parte, no puede ser por una cuantía inferior a dicho valor nominal; en segundo lugar, el valor real de la acción, que se considera como la parte proporcional del patrimonio social, y que se determina en función del valor real de éste que la sociedad tenga en el momento de valorizar la acción; es decir, la suma de los bienes de su activo con deducción del monto de su pasivo, dividido entre el total de las acciones; este valor real puede coincidir con el nominal (y con el capital social, como suma de las aportaciones, o sea, el valor nominal de todas las acciones), lo que suele acontecer al constituirse la sociedad, en que su patrimonio sólo consiste en las aportaciones de los socios; sin embargo lo común y corriente es que ambas cantidades difieran, ya sea por que la S.A. tenga pérdidas, caso en el cual el patrimonio es menor al capital social o viceversa, que obtenga utilidades, con lo que aquél resulte mayor que éste. En el primer, caso la acción, como parte proporcional del patrimonio, valdrá menos que su valor nominal, en el segundo caso valdrá más.

El tercer concepto es el valor bursátil, que se obtiene de las cotizaciones de las acciones al negociarse en bolsa. Este valor por una parte no se aplica a todas las acciones, sino sólo a aquellas que se negocian públicamente, en bolsa, y por otra parte, puede no coincidir y es frecuente que no coincida con el valor real que ellas tengan según la contabilidad de la empresa, ni con el valor nominal del documento, porque aquél varía (en bolsa) en función de otros elementos de

naturaleza varia: prestigio de la sociedad, antecedentes lucrativos de ella, problemas económicos y políticos coyunturales, auge o decaimiento de los productos que la sociedad elabora o de los servicios que presta etc.

b LA ACCION COMO EXPRESION DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS SOCIOS

En relación con los derechos patrimoniales del socio: los dividendos, que salvo pacto en contrario se distribuyen por igual entre todas y cada una de las acciones y la cuota de liquidación en que el activo disponible de la sociedad también se divide entre ellas; como son los derechos corporativos: el derecho de voto, la constitución de la mayoría necesaria para adoptar ciertos acuerdos, o de la minoría con derechos propios (así, arts. 189º parte primera; 190º, 191º párrafo segundo, 144º segunda parte, y 184º primer párrafo L.G.S.M.)

c LA ACCION COMO TITULO VALOR

La doctrina distingue tres clases de ellos; aquellos que efectivamente incorporan derechos de crédito: letra, pagaré, cheque, bonos u obligaciones; los representativos de mercancías; conocimiento de embarque, certificado de depósito, bono de prenda, y los que incorporan derechos corporativos, como es el caso, precisamente, de la acción (del bono de fundador).

También resulta indudable su carácter de título de crédito si nos referimos a la función que es propia de todos ellos: que sean documentos destinados a la circulación lo indica el artículo 111º L.G.S.M.: "las acciones...estarán representadas por títulos que servirán para transmitir la calidad y los derechos de socio"; y la forma de transmitirlos, es la que indica, respecto a los títulos

nominativos (como son, siempre en nuestro derecho, las acciones), el artículo 24 L.T.O.C., a saber, la tradición o entrega del documento, su endoso a favor del adquirente y la anotación de la transmisión en el libro de registro de las acciones.

Sin embargo, es cuestionable que la acción tenga naturaleza jurídica de título de crédito, si nos atenemos a las características que tanto la ley como la doctrina clásica del derecho cambiario atribuyen a dichos documentos.

Les falta, en efecto literalidad que exige la norma que los define (art. 5° L.T.O.C.), aunque el artículo 125° L.G.S.M. enumera los requisitos que la acción debe contener, por que sobre el texto de la acción se aplican las disposiciones relativas del contrato social, de tal manera que éstas, no sólo suplen deficiencia de aquél, sino que en caso de divergencia entre ambos documentos predominan las estipulaciones del contrato.⁵⁹

De acuerdo con el artículo 125° de la L.G.S.M., los títulos de las acciones y los certificados provisionales, deberán expresar: a) El nombre, nacionalidad y domicilio del accionista; b) La denominación, domicilio y duración de la sociedad; c) La fecha de constitución de la sociedad y los datos de su inscripción en el Registro de Comercio; d) El importe del capital social, el número total y el valor nominal de las acciones, a no ser que el contrato social estipule la emisión de acciones sin valor nominal. Si el capital se integra mediante diversas o sucesivas series de acciones, las menciones del importe del capital social y del número de acciones se concretarán, en cada emisión, a los totales que se alcancen con cada una de dichas series. Cuando así lo prevenga el contrato social podrá omitirse el valor nominal de las acciones, en cuyo caso se omitirá también el importe del capital social; e) Las exhibiciones que sobre el valor de la acción haya pagado el accionista o la indicación de ser liberada; f) La serie o número de la acción del certificado provisional, con indicación del número total que corresponda a la serie; g) Los derechos concedidos y las obligaciones impuestas al tenedor de la acción y, en su caso, las limitaciones al derecho de voto; h) La firma autógrafa

⁵⁹ Jorge Barrera Graf, ob. cit., pág. 483 a 485.

de los administradores, que conforme al contrato social deban suscribir el documento, o bien la firma impresa en facsímil, a condición, en este último caso, de que se deposite el original de las firmas respectivas en el Registro de Comercio en que se encuentre inscrita la sociedad.

VII CAPITAL DE LA SOCIEDAD ANONIMA MAQUILADORA

Participación extranjera en sociedades mexicanas

Los extranjeros pueden, en principio, participar en las sociedades mexicanas (civiles, mercantiles), ya sea mediante aportaciones al capital social o participación en la administración.

1 ACTIVIDADES RESERVADAS AL ESTADO MEXICANO

En las actividades reservadas al Estado (art. 4º de la L.I.E).60 Se excluye la inversión privada mexicana y las inversiones extranjeras:

- a) Petróleo y los demás hidrocarburos,
- b) Petroquímica básica,
- c) Explotación de minerales radioactivos y generación de energía nuclear,
- d) Minería en los caso a que se refiere la Ley de la materia,
- e) Electricidad,

60 D.O. 9 de marzo de 1973.

- f) Ferrocarriles,
- g) Comunicaciones telegráficas y radiotelegráficas y
- h) Las demás que fijen las leyes específicas.

2 ACTIVIDADES RESERVADAS A MEXICANOS O A SOCIEDADES MEXICANAS CON CLAUSULA DE EXCLUSION DE EXTRANJEROS

El mismo artículo 4º en una segunda parte, estipula que: Están reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros, las siguientes actividades:

- a) Radio y Televisión,
- b) Transporte automotor urbano, e interurbano y en carreteras federales,
- c) Transportes aéreos y marítimos nacionales,
- d) Explotación forestal,
- e) Distribución de gas, y
- f) Las demás que fijen las leyes específicas o las disposiciones reglamentarias que expida el Ejecutivo Federal.

Por lo que se refiere a la cláusula de exclusión de extranjeros, el art. 30º del R.L.I.E, 61 en su primer párrafo, exige que el permiso que debe dar la S.R.E., para la constitución de sociedades (de toda clase de ellas) debe contener la

61 D.O. 16 de mayo de 1989.

cláusula de exclusión de extranjeros, ésta será el convenio o pacto, que forma parte integrante de los estatutos sociales, por el que se estatuye que las sociedades de que se trate no admitirán directa ni indirectamente como socios o accionistas a inversionistas extranjeros y sociedades (extranjeras).

3 ACTIVIDADES EN LAS QUE SE ADMITE PARCIALMENTE LA INVERSION EXTRANJERA

El artículo 5º de la L.I.E. establece las actividades en que se admite parcialmente la inversión extranjera y precisa la proporción de capital extranjero:

- a) Explotación y aprovechamiento de sustancias minerales,

En este renglón se señala que las concesiones respectivas no podrán otorgarse o transmitirse a personas físicas o sociedades extranjeras. La inversión extranjera podrá participar hasta un máximo de 49% cuando se trate de la explotación y aprovechamiento de sustancias sujetas a concesión ordinaria y hasta el 34% cuando se trate de concesiones especiales para la explotación de reservas mineras nacionales.

- b) Productos secundarios de la industria petroquímica: 40%;

La petroquímica básica esta reservadas al Estado Mexicano.

- c) Fabricación de componentes de vehículos automotores: 40%, y

- d) Las que señalan las leyes específicas o las disposiciones reglamentarias.

4 EXCEPCIONES AL PARRAFO SEGUNDO DEL ARTICULO 5 DE LA L.I.E.

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

Esta norma general del porcentaje máximo del 49% se contiene en el artículo 5° de la L.I.E.62

Estos porcentajes máximos son rigurosos pero, se tornan flexibles en cuanto a que el propio artículo 5° establece facultades discrecionales a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para resolver sobre el aumento o la disminución del porcentaje aludido, cuando a su juicio sea conveniente para la economía del país y para fijar las condiciones conforme a las cuales se recibirá, en casos específicos, la inversión extranjera.

VIII Artículos 11 y 12 de la L.I.E.

En ellos se establece la creación de la Comisión Nacional de Inversiones extranjeras (CNIE) y sus facultades.

62 Carlos Arellano García, "Derecho Internacional Privado", Editorial Porrúa, 10a. ed., México, 1992, págs. 556 y 557.

1 ATRIBUCIONES DE LA COMISION NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS

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

En esta fracción, se promociona la inversión extranjera en función de su reparto adecuado en el territorio nacional, y por el que se autorizan porcentajes superiores a 49%, que como máximo tiene, por regla general, la inversión extranjera.

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

En esta fracción se faculta a la C.N.I.E. para que pueda aceptar la inversión extranjera hasta en un 100%, en casos especiales.

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

En esta fracción se faculta a la C.N.I.E. para determinar en qué casos el capital extranjero no debe desplazar de ciertos sectores al capital mexicano, ya sea al adquirir empresas establecidas o al invertir en empresas por establecerse.

Asimismo, se faculta a la C.N.I.E. para regular el crecimiento de las empresas establecidas con capital extranjero, autorizando o no nuevos establecimientos.

IV Resolver sobre la participación de la inversión extranjera existente en México en nuevos campos de actividad económica o nuevas líneas de productos.

Esta fracción, faculta a la C.N.I.E. para regular el crecimiento de la inversión extranjera establecida en México.

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

Como órgano ejecutivo del gobierno federal en materia de inversiones extranjeras, por medio de esta facultad la C.N.I.E. se convierte en órgano de consulta obligatoria y, por tanto, en órgano coordinador y de enlace en la materia.

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

Con esta facultad, se dota de poderes de orden legislativo a la C.N.I.E., quien por medio de sus resoluciones, precisa una serie de aspectos establecidos por la L.I.E., ampliando criterios y complementando políticas establecidas tanto en la L.I.E. como en su reglamento.

VII Coordinar la acción de las dependencias del Ejecutivo Federal, organismos descentralizados y empresas de participación estatal

para el cumplimiento de sus atribuciones en materia de inversiones extranjeras.

En tanto comisión intersecretarial, la C.N.I.E. tiene como una de sus funciones coordinar la acción de las dependencias del Ejecutivo Federal, organismos descentralizados y empresas de participación estatal en materia de inversiones extranjeras.

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

Como comisión intersecretarial especializada en materia de inversión extranjera, la C.N.I.E. sirve de apoyo al Ejecutivo Federal para poner a su consideración proyectos legislativos y reglamentarios, así como medidas administrativas en la materia.⁶³

El 7 de junio de 1973, la C.N.I.E. dictó su Resolución General número uno 64. Esta resolución constituye una de las disposiciones legales más importantes para la Industria Maquiladora.

De importancia, desde un punto de vista formal, es el hecho de que al dictar esta resolución la Comisión hizo uso de sus facultades conferidas en los artículos 5º y 12º, fracción I de la L.I.E. Es decir, la Comisión recurrió a su facultad discrecional para resolver sobre el aumento del porcentaje máximo en que se permite a la inversión extranjera participar en el capital social de las sociedades mexicanas, considerando que, en relación con la Industria Maquiladora, ello era conveniente para la economía del país. Por otro lado, esta Resolución se fundamenta en la fracción I del artículo 12º, de la L.I.E., es decir, en la facultad de la Comisión para resolver sobre aumentos o disminuciones de la

63 Leonel Pereznieta Castro, "Derecho Internacional Privado", Editorial, Harla, 5a. ed., págs. 131 a 134.
64 D.O. 5 de noviembre de 1975.

inversión extranjera en las diversas áreas geográficas o de actividad económica del país. En este caso, la Comisión resolvió sobre un caso específico de la inversión extranjera, tanto en una área geográfica determinada del país, como en una actividad económica particular.

Concretamente, la Resolución General Número Uno establece que, dadas, las características especiales de las empresas maquiladoras, éstas podrán constituirse y operar hasta con un 100% de capital extranjero. Esta disposición no era nueva para la Industria Maquiladora en 1973, sino que ratificó y mantuvo vigente la práctica de permitir a las empresas maquiladoras constituirse y operar con 100% capital extranjero, la cual se había establecido como incentivo de fomento de esta Industria en 1966 y que había tomado su lugar entre las diversas disposiciones constitucionales y administrativas que regulaban las inversiones extranjeras en México hasta la vigencia de la L.I.E.

Esta nueva Ley para regular la inversión extranjera, entró en vigor en los sesenta días siguientes a su fecha de publicación, es decir, el 9 de mayo de 1973. Menos de un mes después, el 7 de junio de 1973, la Comisión dictó su primera Resolución General, considerando la urgencia de definir la aplicación de la L.I.E. a las empresas maquiladoras. Posteriormente, la Comisión agregó dos preceptos a esta resolución general, autorizando a las empresa maquiladoras para abrir nuevos establecimientos sin previo permiso (criterio aprobado en la sesión número 9 de la C.N.I.E., el 30 de enero de 1974), así como la transmisión entre inversionistas extranjeros de las acciones o partes sociales de una sociedad maquiladora sin la necesidad de permiso (criterio aprobado en la sesión número 10 de la C.N.I.E., el 27 de febrero de 1974).

Este régimen jurídico general de la propiedad corporativa de la Industria Maquiladora se confirmó el 30 de agosto de 1984, al publicarse en el Diario Oficial la Reagrupación de las Resoluciones Generales de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras. Bajo este esquema, la anterior Resolución General Número Uno, aplicable a las empresas maquiladoras, quedo substituida por la

Resolución General Número Dos que, básicamente, conservó el régimen precedente. El párrafo primero de la Resolución General Número Dos, señaló que: las empresas que se constituyan para realizar operaciones bajo el régimen jurídico de maquiladoras, o las que ya estén operando en el país bajo tal régimen, podrán hacerlo con un 100% de capital extranjero. El párrafo segundo establece que las empresas maquiladoras, que estén debidamente registradas como tales, no necesitan de resolución previa de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras para realizar los siguientes actos:

- a) La transmisión entre inversionistas extranjeros de acciones, partes sociales o activos fijos;
- b) La adquisición por inversionistas extranjeros de acciones o partes sociales, propiedad de inversionistas mexicanos, siempre que, antes de la indicada adquisición, la inversión extranjera en el capital social de la emisora represente el 75% como mínimo;
- c) La apertura y relocalización de nuevos establecimientos; y
- d) La fabricación de nuevas líneas de productos.

En su párrafo tercero, la Resolución señala que: "no es aplicable la Resolución a aquéllas empresas maquiladoras que operan o se establezcan para dedicarse a la industria textil y cuyas actividades puedan afectar las cuotas de exportación que se hayan fijado a los productos mexicanos por los países importadores."

En el Diario Oficial de 3 de febrero de 1988, se publicó la Resolución General que Sistematiza y Actualiza las Resoluciones Generales emitidas por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, en cuyo artículo segundo transitorio abrogó las Resoluciones Generales de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras de la número uno a la número quince.

La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, con base en las atribuciones que le confieren los artículos 5º, 8º, 12º y 14º de la Ley para promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera emitió la Resolución General que Sistematiza y Actualiza las Resoluciones Generales emitidas por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y para ello divide esta Resolución General en once secciones, divididas en párrafos numerados y algunos de estos párrafos subdivididos en incisos.

Sección I Solicitudes dirigidas a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y a su Secretario Ejecutivo.

Sección II Participación extranjera en la administración de las empresas.

Sección III Criterio para la aplicación del artículo 8º de la Ley.

Sección IV Inversión extranjera en el capital de las empresas.

Sección V Inversión extranjera en maquiladoras.

1.-Se autoriza a los inversionistas extranjeros para que realicen los siguientes actos:

a) la adquisición de acciones o partes sociales de sociedades mexicanas, en el acto de su constitución, que representen hasta el 100% de su capital social, siempre que dichas sociedades se constituyan para realizar solamente operaciones de maquila de exportación, de conformidad con las disposiciones del Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1983.

b) La adquisición de acciones o partes sociales de sociedades mexicanas establecidas que representen hasta el 100% de su capital social, siempre que dichas sociedades se hubieren constituido para realizar solamente operaciones de maquila de exportación, según el régimen dispuesto por el Decreto mencionado en el inciso "a".

2.-Se autoriza a las sociedades mexicanas que operen como empresas maquiladoras de exportación y tengan el carácter de inversionistas extranjeros para que realicen los actos y operaciones siguientes:

a) La adquisición de acciones, partes sociales o activos fijos de sociedades mexicanas que operen como empresas maquiladoras de exportación y el arrendamiento de empresas o de los activos esenciales para la explotación de empresas.

b) La apertura de nuevos establecimientos y la relocalización de establecimientos abiertos y en operación.

c) La fabricación de nuevas líneas de productos.

d) El ingreso a nuevos campos de actividad económica, siempre que las destinatarias, beneficiarias, usuarias o consumidoras de las nuevas actividades realizadas o nuevos servicios prestados sean otras empresas maquiladoras de exportación pertenecientes al mismo grupo de interés económico o a otras empresas que operen fuera del territorio nacional.

3.-Las sociedades mexicanas que tengan el carácter de inversionistas extranjeros y dejen de operar como empresas maquiladoras de exportación o cuyos programas de maquila dejen de estar en vigor, deberán informar al Secretario Ejecutivo sobre esa

circunstancia, dentro de los treinta días naturales siguientes en que ello ocurra.

4.-En todo lo no previsto por esta Sección las empresas maquiladoras de exportación se ajustarán a lo dispuesto por la Ley, al Reglamento y esta Resolución.

Sección VI Inversión de las sociedades financieras internacionales para el desarrollo.

Sección VII Inversión Extranjera en Empresas Medianas.

Sección VIII Inversión extranjera en Fideicomisos.

Sección IX Inversión extranjera en nuevos establecimientos.

Sección X Inversión extranjera en nuevos campos de actividad económica y nuevas líneas de productos.

Sección XI Delegación de facultades al Secretario Ejecutivo.

Por último, la Resolución General que Sistematiza y Actualiza las Resoluciones Generales emitidas por la C.N.I.E. (D.O. 3 de febrero de 1988), fue abrogada por el R.L.I.E., artículo Segundo Transitorio, fracción V.

No obstante, el artículo 6º del Reglamento continúa con la línea de liberalización al señalar que:

Tampoco se requerirá autorización de la Secretaría para que los inversionistas extranjeros adquieran en cualquier proporción acciones de sociedades, establecidas o en acto de su constitución, siempre que dichas empresas operen o se constituyan para realizar actividades de maquila u otras actividades industriales o comerciales

para exportación, de conformidad con las disposiciones administrativas que establezcan reglas especiales para su operación.

Hasta recientemente, las sociedades podían emitir acciones al portador y/o acciones nominativas que indican la persona de su titular. Sin embargo, la L.I.E., en su artículo 25°, ya establecía la obligación de emitir acciones nominativas a todos los accionistas extranjeros de las sociedades mexicanas. Este régimen quedó reformado a partir del primero de enero de 1993 65, de manera que actualmente las Sociedades Anónimas pueden emitir únicamente acciones nominativas, independientemente de la nacionalidad de los socios. También hay que señalar que los títulos de acciones pertenecientes a los inversionistas extranjeros deben inscribirse en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras (R.N.I.E.), conforme, al artículo 23° fracción IV. de la L.I.E., y a los artículos 3°, 25° al 36° del R.R.N.I.E.66. El artículo 27°, L.I.E., señala que aquellos títulos que, debiéndose inscribir no se inscriban, no pagarán los dividendos correspondientes.

IX CAPITULO V DE LA L.I.E.

En este capítulo se creó el R.N.I.E., en el que deben inscribirse, los siguientes rubros:

Artículo 23° L.I.E., Fracción I Las personas físicas o morales extranjeras que realicen inversiones reguladas por esta Ley;

II Las sociedades mexicanas en cuyo capital participan las personas a que se refiere el artículo 2° de esta Ley;

65 Decreto que establece, reforma y adiciona diversas disposiciones de carácter mercantil, publicado en Diario Oficial del 30 de diciembre de 1982.

66 D.O. 28 de diciembre de 1973.

III Los fideicomisos en que participen extranjeros cuyo objeto sea la realización de actos regulados por esta Ley;

IV Los títulos representativos de capital que sean propiedad de extranjeros o estén dados en garantía a favor de éstos y sus transmisiones;

V Las resoluciones que dicte la Comisión.

De acuerdo con el R.L.I.E. (artículo 3º) el Registro se divide, para efectos de las inscripciones, en tres Secciones: de las personas físicas o morales extranjeras; de las sociedades mexicanas con inversionistas extranjeros, y de los fideicomisos.

X CAPITULO VI DE LA L.I.E.

En este capítulo se estableció la obligación de inscribir los títulos representativos del capital de las sociedades ante el R.N.I.E., las consecuencias de su falta de inscripción, y el que dichos títulos debiesen ser nominativos.

En cuanto a la nominatividad de los títulos, en el artículo 25º de la Ley se establecen tres supuestos:

* Que lo serán en la proporción y modalidades que la C.N.I.E. determine.

* Cuando sean propiedad de las personas, empresas o unidades económicas a que se refiere el artículo 2º de la Ley.

* En los casos de títulos al portador que vayan a ser adquiridos por inversión extranjera, además de requerir la aprobación previa de la C.N.I.E., se convertirán en títulos nominativos.

Finalmente en el artículo 31° de la L.I.E., se establece una sanción pecuniaria y de privación de la libertad para la simulación que permita a la inversión extranjera el goce de los derechos reservados a los mexicanos o a la inversión mexicana.⁶⁷

XI TRANSMISION DE LAS ACCIONES DE LA SOCIEDAD ANONIMA MAQUILADORA

De importancia es el hecho de que las acciones de la Sociedad Anónima son libre y fácilmente negociables.

Las acciones se pueden transmitir generalmente sin consentimiento de los socios de la sociedad mediante el endoso y entrega de las mismas, considerando que legalmente son títulos de crédito. Asimismo, las acciones pueden transmitirse mediante otras figuras, tales como la cesión, compra-venta, etc., sin embargo, en los estatutos de la sociedad se puede pactar que la transmisión de las acciones se pueden realizar únicamente con la autorización del Consejo de Administración, conforme al artículo 130° L.G.S.M. Por otro lado, la sociedad reconocerá como socio o dueño de las acciones únicamente a quien aparezca inscrito como tal en el registro de accionistas que la misma sociedad debe llevar, y efectuar las inscripciones correspondientes a las transmisiones que se realicen conforme a los estatutos.

Las transmisiones de las acciones y/o activos fijos, de una empresa ya establecida, entre inversionistas extranjeros generalmente requieren autorización expresa para su eficacia jurídica. Tal es el caso previsto en el artículo 8° L.I.E.,

67 Leonel Perezniето Castro, ob. cit., págs. 136 y 137.

que establece que se requerirá la autorización de la Secretaría que corresponda según la rama de la actividad económica de que se trate, otorgada a través de una resolución de la C.N.I.E., cuando uno o más inversionistas extranjeros adquieran más del 25% de capital o más del 49% de los activos fijos de una empresa, en uno o varios actos o sucesión de actos, asimismo, el artículo 9º L.I.E., señala que en estos casos la C.N.I.E., podrá otorgar el derecho de preferencia a inversionistas mexicanos para efectuar las adquisiciones, concediendo un plazo de noventa días hábiles prorrogables hasta por otro plazo igual. En este orden de ideas, es importante notar que las acciones de las sociedades anónimas maquiladoras pueden ser libremente transmitidas entre inversionistas, extranjeros, si el objeto de dicha sociedades es el de operar exclusivamente como empresas maquiladoras y que estén debidamente registradas como tales, sin que se requiera para ello la previa autorización de la C.N.I.E. Esta disposición establecida primeramente en la Resolución General Número Uno adoptada por la misma C.N.I.E., en 1973, constituye una gran ventaja para las empresas maquiladoras, ya que pueden transmitirse sus acciones libremente a otros inversionistas extranjeros que, en vez de constituir una nueva sociedad, deseen adquirir una ya existente. Todas éstas transmisiones de acciones deben inscribirse en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, en la Sección Primera, por lo que se refiere a los accionistas y en la Sección Cuarta, por lo que se refiere a los títulos representativos de las acciones, haciéndose las cancelaciones respectivas en las dos secciones, y los avisos correspondientes en la Sección Segunda por lo que se refiere a la sociedad en sí.

La Resolución General Número Dos de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, que substituyó la anterior Resolución General Número Uno, conservó éste régimen de libre transmisibilidad entre inversionistas extranjeros de las acciones de las empresas maquiladoras debidamente registradas como tales no requieran la autorización previa de la Comisión para la transmisión entre inversionistas extranjeros de acciones, partes sociales o activos fijos. La misma resolución estableció, como una novedad respecto de la resolución anterior, que las empresas maquiladoras no requieran la autorización previa de la C.N.I.E., para

la adquisición por inversionistas extranjeros de acciones o partes sociales, propiedad de inversionistas mexicanos, siempre que, antes de la indicada adquisición, la inversión extranjera en el capital social de la emisora representara el 75% como mínimo.

Al respecto, la Resolución General que Sistematiza y actualiza las Resoluciones Generales emitidas por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (D.O. 3 de febrero de 1988), dispuso:

1.-Se autoriza a los inversionistas extranjeros para que realicen los siguientes actos:

a) La adquisición de acciones o partes sociales que representen hasta el 100% de su capital social siempre que dichas sociedades se constituyan para realizar, solamente operaciones de maquila de exportación, de conformidad con las disposiciones del "Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación", publicada en el Diario Oficial de la Federación del 15 de agosto de 1983.

b) La adquisición de acciones o partes sociales de sociedades mexicanas establecidas que presenten hasta el 100% de su capital social, siempre que dichas sociedades se hubieren constituido para realizar solamente operaciones de maquila de exportación según el régimen dispuesto por el Decreto mencionado en el inciso "a".

2.-Se autoriza a las sociedades mexicanas que operen como empresas maquiladoras y tengan el carácter de inversionistas extranjeros, para que realicen los actos y operaciones siguientes:

a) La adquisición de acciones, partes sociales o activos fijos de sociedades mexicanas que operan como empresas maquiladoras de

exportación y el arrendamiento de empresas o de los activos esenciales para la explotación de empresas.

XII SOCIEDADES DE CAPITAL VARIABLE.

También es importante señalar la modalidad de capital variable que la sociedad anónima maquiladora puede adoptar para permitir mayor flexibilidad en los aumentos o reducciones que sean necesarios efectuar sobre el capital social.

La L.G.S.M. recoge esta variante para todos los tipos sociales que regula, en el Capítulo VIII, artículo 213° a 221°, estamos ante un derecho convencional al que pueden acudir aquellas sociedades, que en lugar del régimen normal de capital fijo, se constituyan como de capital variable.

En el caso de las cooperativas, sin embargo, es de su esencia ser de capital variable, como indica el artículo 1° fracción IV. L.G.S.C.

En la Ley vigente, la modalidad de C.V. se caracteriza tanto por la ausencia de las formalidades que son propias de las variaciones del capital en las sociedades de capital fijo, como por la mutabilidad fácil y frecuente del capital social, a través del derecho de retiro de los socios y de la emisión de nuevas acciones.

La variabilidad de capital la enuncia el artículo 213° de la L.G.S.M. cuando dispone que "en las sociedades de capital variable, el capital social será susceptible de aumento por aportaciones posteriores de los socios o por admisión de nuevos socios y de disminución de dicho capital por retiro parcial o total de las aportaciones, sin más formalidades que las establecidas por este capítulo."

Son sociedades de capital variable aquellas que en sus estatutos adoptan en forma expresa tal modalidad, indicando en su razón social o denominación las palabras de capital variable (art. 215° L.G.S.M.) ó de acuerdo con la costumbre, sólo la abreviatura de C.V. El efecto principal de estas sociedades es que las variaciones del monto del capital social sólo cumplan las formalidades establecidas por el Capítulo VIII de la L.G.S.M. (arts. 213° a 221°) y dicha indicación estatutaria implica que la sociedad aumente o disminuya libremente dicho monto. Por tratarse de un régimen de excepción las disposiciones legales que lo rigen, deben interpretarse restrictivamente.

No todo aumento ni toda disminución pueden estar sujetos a este régimen:

a) Solamente procede aumentar el capital, por aportaciones posteriores (aumento real del capital social) o por admisión de nuevos socios; b) En el caso de reducción del capital, sólo opera por retiro total o parcial de las aportaciones. En consecuencia, aumentos que consistan en capitalización de utilidades y de reservas o por revaluación de activos no pueden llevarse a cabo de acuerdo con este sistema de C.V. sino de acuerdo con el régimen normal del capital fijo, igualmente, reducciones que se basen en pérdidas del capital, o que se realicen por liberación concedida a los socios de exhibiciones no realizadas, tampoco pueden llevarse a cabo dentro del sistema de C.V.

Otra limitación de éstas sociedades estriba en que la disminución del capital mínimo tampoco está regida por el sistema de C.V. para proceder a ella se seguiría el procedimiento normal de modificación estatutaria. La Ley fija el mínimo legal de las sociedades de capitales (art. 62° para la S. de R.L. y 89° para la S.A. y la S. en C. por A.); en cambio, para las personales (S. en N.C., S. en C.), sólo establece para los efectos de este sistema; que "el capital mínimo no podrá ser inferior a la quinta parte del capital inicial (art. 217°).⁶⁸

Sin esta modalidad, la sociedad debe mantener el capital mínimo fijo con el que se haya constituido, pudiéndolo modificar únicamente mediante permiso

⁶⁸ Jorge Barrera Graf, ob. cit., págs. 640 y 641.

previo de la Secretaría de Relaciones Exteriores que autorice las reformas respectivas a los estatutos de la sociedad. Si la sociedad se constituye con la modalidad de capital variable, o adopta dicha modalidad en fecha posterior, pueden efectuar las modificaciones sobre el capital social que sean necesarias de acuerdo con los negocios que realice, siempre dentro de los límites mínimos y máximos que la propia sociedad haya determinado, sin que se requiera el citado permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores ni la protocolización notarial.

XIII ADMINISTRACION DE LA SOCIEDAD ANONIMA MAQUILADORA

Es importante que la empresa matriz que encarga la maquila de sus productos, tenga el control sobre su empresa maquiladora en el exterior. A través de la administración de la empresa maquiladora, la matriz puede asegurar la eficiencia de las operaciones y de la producción de aquella, así como la calidad de los productos.

Como regla general, la L.I.E. limita la participación de la inversión extranjera también a una posición minoritaria en los órganos de administración de las sociedades mexicanas. En este aspecto, la L.I.E. se refiere al administrador único o al consejo de administración tratándose de una sociedad anónima, conforme al párrafo quinto del artículo 5º de la L.I.E., la participación de la inversión extranjera en los órganos de administración de la empresa no podrá exceder de su participación en el capital. Es decir, si como regla general la L.I.E. limita la inversión extranjera a un máximo del 49% del capital de las sociedades mexicanas, también limita la participación de la inversión extranjera a un máximo de 49% del capital de las sociedades mexicanas, o de extranjeros en la administración de una sociedad mexicana debe reflejar una integración que no rebase la del capital social.

El artículo 8° párrafo segundo L.I.E., establece que deberán someterse a autorización previa de la C.N.I.E. "los actos por medio de los cuales la administración de una empresa recaiga en inversionistas extranjeros o por los que la inversión extranjera tenga, por cualquier título la facultad de determinar el manejo de la empresa."

No obstante esta regla general, si las empresas maquiladoras pueden constituirse y operar hasta con 100% capital extranjero, también pueden los órganos de administración de dichas sociedades integrarse hasta un 100% con personas de nacionalidad extranjera, o con personas nombradas por los accionistas extranjeros, siempre que la representación extranjera en la administración, no exceda la participación de la inversión extranjera en el capital social. Esto es muy importante porque la representación equitativa en la administración de una sociedad es complementaria de la integración del capital de la misma y esencial para asegurar su efectivo funcionamiento. Al permitir la mayoría de los casos que las empresas maquiladoras se constituyan y operen con 100% capital extranjero, la L.I.E. también permite la integración mayoritaria, o absoluta, de los órganos de administración de la sociedad anónima maquiladora con inversionistas extranjeros, y permite a estos determinar el manejo de la empresa en la misma medida. Estas disposiciones, complementarias entre sí, también complementan la naturaleza de la industria maquiladora le facilitan un control efectivo sobre estos aspectos, tanto formales como prácticos, de las empresas maquiladoras. Bajo esta estructura, la inversión extranjera puede tener el control absoluto sobre la sociedad anónima maquiladora, a través del capital social y la administración que, en todo momento, pueden determinar el manejo de la empresa.

XIV CONSTITUCION DE LA SOCIEDAD ANONIMA-MAQUILADORA

La L.G.S.M., establece dos procedimientos que pueden seguirse para constituir una sociedad anónima. El primer procedimiento recibe el nombre de constitución simultánea, que es aquél en el que todos los socios o sus representantes acuden ante notario público (art. 5º y 90º L.G.S.M.) a firmar la escritura constitutiva.

El segundo procedimiento, conocido como constitución sucesiva, que se usa poco en la práctica está reservado a las sociedades por acciones (art. 91º y 208º L.G.S.M.). El artículo 63º L.G.S.M. expresamente lo prohíbe para la S. de R.L. y por su forma -oferta pública de las acciones- no es aplicable a las sociedades personales -S. en N.C. y S. en C.S.- las que además de que no emiten acciones, se basan en la confianza mutua que exista entre socios, y en el principio consagrado en los artículos 31º y 57º L.G.S.M. de que se requiere el consentimiento de todos ellos para admitir otros socios.

La fundación sucesiva se desenvuelve en las tres etapas siguientes: a) Redacción del programa y depósito del mismo; b) Adhesiones y aportaciones; c) Asamblea constitutiva.

a) Redacción del Programa y su depósito.

El programa es el documento redactado por los fundadores en el que dan a conocer al público el proyecto de escritura constitutiva y lo invitan para adherirse a la misma y a efectuar las aportaciones en la forma que determinan. El Programa deberá depositarse no inscribirse en el Registro Público del Comercio.

b) Adhesiones y aportaciones.

Los que se interesan por la sociedad proyectada dan su adhesión a la misma mediante la firma de los boletines de suscripción.

En el boletín deberán figurar los requisitos que enumera el artículo 93° de la L.G.S.M., que son: 1) Nombre, nacionalidad y domicilio del suscriptor; 2) El número expresado con letras, de las acciones suscritas, su naturaleza y valor; 3) La forma y términos en que el suscriptor se obliga a pagar la primera exhibición; 4) Cuando las acciones hayan de pagarse con bienes distintos del numerario, la determinación de éstos; 5) La forma de hacer la convocatoria para la asamblea general constitutiva y las reglas conforme a las cuales deba celebrarse; 6) La fecha de suscripción; 7) La declaración de que el suscriptor conoce y acepta el proyecto de los estatutos.

c) Asamblea Constitutiva.

Una vez que transcurre el plazo que en el programa se fija para la recolección de adhesiones, que en ningún caso puede ser mayor de un año (artículo 97° L.G.S.M.), debe procederse a celebrar la asamblea constitutiva, en la que los socios deberán comprobar que se han hecho las exhibiciones mínimas previstas en el programa, examinarán y aprobarán el avalúo de los bienes distintos al numerario que uno o más socios se hubiesen obligado a aportar, resolverán acerca de la participación que los fundadores se hubiesen reservado en las utilidades y harán el nombramiento de los administradores y comisarios, así como de los representantes de la sociedad (art. 100° L.G.S.M.)

Considerando que en la actualidad la constitución simultánea es más común y eficaz que la constitución sucesiva, y tratándose de la industria maquiladora de naturaleza transnacional, esta última clase de constitución no tiene aplicación práctica.

La primera etapa de la constitución de una sociedad en México consiste en un trámite administrativo como requisito previo para proceder a la formalización de la escritura constitutiva ante un notario público.

En la L.G.S.M., no se prevé que para constituirse y funcionar las sociedades mercantiles requieren un permiso oficial. En cambio para las sociedades cooperativas el artículo 2º de la L.G.S.C. sí requiere la autorización de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (art. 40º frac. X. L.O.A.P.F.) o de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (art. 34º frac. X. L.O.A.P.F.)

El artículo 17º de la L.I.E. establece:

Deberá recabarse permiso previo de la Secretaría de Relaciones Exteriores para la adquisición de bienes inmuebles por extranjeros y para la constitución y modificación de sociedades. La expedición del permiso se ajustará a las disposiciones legales vigentes y a las resoluciones que dicte la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

Esta norma, que sólo es aplicable a sociedades con inversionistas extranjeros -socios o administradores- pero no a sociedades en que ellos no participen, las cuales no se rigen por dicha L.I.E., ni están sujetas a las resoluciones de la C.N.I.E., reproduce, sin embargo, una práctica general.

Al acudir al notario para la formulación de la escritura constitutiva, los socios, deben acompañar el permiso otorgado por la Secretaría de Relaciones Exteriores, que previamente hubieran solicitado y obtenido; y el que se reproduce literalmente en dicha escritura. Contendrá, cuando menos, el nombre, la finalidad y objeto de la sociedad, las limitaciones legales y estatutarias a ésta, la cláusula de exclusión de extranjeros, o bien, cuando haya socios extranjeros, sus límites, y la cláusula calvo.

Esta Secretaría quedó facultada para expedir este tipo de permisos en virtud del Decreto Presidencial del 29 de junio de 1944. Dicho Decreto, expedido en relación con la suspensión de garantías individuales decretada por razones de seguridad nacional durante la segunda guerra mundial, establecía la necesidad

transitoria de obtener permiso para que los extranjeros adquirieran bienes y para la constitución o modificación de sociedades mexicanas que tuvieran socios extranjeros.

Artículo 1º durante el tiempo en que permanezca en vigor la suspensión de garantías decretadas el 1º de junio de 1942, los extranjeros y las sociedades mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros, sólo podrán mediante permiso que previamente y en cada caso otorgue la Secretaría de Relaciones Exteriores:

a) Adquirir negociaciones o empresas o al control sobre ellas, de las ya existentes en el país, que se dediquen a cualquier actividad industrial, agrícola, ganadera, forestal, de compra-venta o de explotación, con cualquier fin, de bienes inmuebles rústicos o urbanos, o de fraccionamiento y urbanización de dichos inmuebles;

b) Adquirir bienes inmuebles destinados a alguna de las actividades señaladas en el inciso anterior;

c) Adquirir bienes raíces ya sean urbanos o rústicos; cualquiera que sea la finalidad a que se dediquen;

d) Adquirir el dominio de tierras, agua y sus accesorios a que se refiere la fracción I del artículo 27º Constitucional;

e) Adquirir concesiones de minas, aguas o combustibles minerales permitidos por la legislación ordinaria.

Para los efectos de ese Decreto, se asimilan a las adquisiciones a que se refieren los incisos a), b), c) y d), el arrendamiento por más de diez años y los contratos de fideicomiso en que el fideicomisario sea alguna de las personas a que se refiere el primer párrafo.

Artículo 2º Asimismo y durante el período a que se refiere el artículo anterior, será necesario el permiso previo que en cada caso otorgue la Secretaría de Relaciones Exteriores:

I Para la constitución de Sociedades Mexicanas que tengan o puedan tener socios extranjeros que se dediquen a alguna actividad o adquisición de las comprendidas en el artículo 1º;

II Para la modificación o transformación de las sociedades mexicanas ya existentes o que en lo futuro se constituyan y que tengan las características señaladas en el inciso anterior, especialmente cuando por ellas:

a) Se substituyan socios mexicanos por socios extranjeros;

b) Se varíe en cualquier forma el objeto social;

III Para concertar operaciones de compra-venta de acciones o de partes de interés por virtud de las cuales pase a socios extranjeros el control de alguna de las empresas a que este artículo se refiere.

Artículo 3º La Secretaría de Relaciones Exteriores tendrá la facultad discrecional de negar, conceder o condicionar los permisos a que se refieren los artículos anteriores según estime que con su otorgamiento se contrarían o no las finalidades perseguidas por este Decreto, expuestas en los considerandos del mismo.

En caso de otorgamiento de tales permisos se observarán, además, los requisitos siguientes:

I Para que los extranjeros puedan efectuar alguna de las adquisiciones a que se refiere el artículo 1º deberán acreditar.

a) Que tienen en el país la principal fuente de sus negocios o inversiones y una residencia suficiente que acredite su radicación en él. Este requisito no regirá en caso de adquisición por herencia;

b) Que no tienen impedimento legal, de acuerdo con las disposiciones de la Ley relativa a propiedades y negocios del enemigo;

c) Que si se trata de adquisición de predios rústicos, la superficie del terreno no exceda de las señaladas por el Código Agrario vigente, para la propiedad agrícola inafectable siempre que a juicio de la propia Secretaría de Relaciones Exteriores, no se trate de acaparamiento o de adquisición fraccionada por una o varias personas en términos de hacer factible la explotación de mayores superficies dentro de una misma unidad o interés;

d) La observancia de los demás requisitos aplicables fijados por la legislación ordinaria.

II Los requisitos señalados en la fracción anterior, excepto el determinado en el inciso a), regirán también para la adquisición a que se refiere el artículo 1º y que se pretendan efectuar por sociedades mexicanas que tengan o pueden tener socios extranjeros, podrán ser condicionados en cuanto a su expedición y validez, a los requisitos especiales siguientes:

a) Que los nacionales participen en el capital social, cuando menos con un 51% y dicha participación se mantenga en condiciones de poderse verificar en cualquier momento dado;

b) Que por lo menos la mayoría de los socios administradores sean mexicanos.

La Secretaría de Relaciones Exteriores dispensará del cumplimiento de los requisitos a que aluden los incisos a) y b) de esta fracción a las empresas que se organicen para el establecimiento en el país de una nueva explotación industrial.

Sobre la vigencia del Decreto del 29 de junio de 1944 el maestro Carlos Arellano García, apunta que el Decreto que levantó la suspensión de garantías decretada el 1º de junio de 1942, se expidió el 28 de septiembre de 1945 y se publicó en el Diario Oficial de 28 de diciembre de 1945.⁶⁹

El artículo 1º de este último Decreto señaló que a partir del día 1º de octubre se levanta la suspensión de garantías decretada el 1º de junio de 1942, restableciéndose, el orden constitucional en toda su plenitud.

El artículo 6º del Decreto que levantó la suspensión de garantías, reformando por Decreto de 28 de diciembre de 1945, señaló lo siguiente:

Se ratifican con el carácter de leyes las disposiciones emanadas del Ejecutivo durante la emergencia y las relacionadas con la intervención del Estado en la vida económica quedando encomendado, su cumplimiento a la Dependencia Federal competente, en los términos establecidos por la Ley de Secretarías del Estado..."

El permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores autoriza, en primer término, la constitución de una de las formas de sociedades reconocidas y reguladas por la legislación mercantil y civil del país. Asimismo, el permiso

⁶⁹ Carlos Arellano García, ob. cit., págs. 521 y ss.

autoriza la constitución de la sociedad bajo una determinada denominación, o en su caso razón social, vigilando que sea distinta a la de cualquiera otra sociedad.

Por otro lado, en el permiso se hace constar el domicilio de la sociedad, su duración y la estructura de su capital social. Por lo que se refiere a la duración de la sociedad, la escritura constitutiva debe indicar también la duración de la sociedad (art. 6º fracción IV, L.G.S.M.) los socios pueden pactar libremente el plazo de duración de la sociedad. Se considera contrario a la L.G.S.M. pactar sociedades con duración indefinida, ya que si bien la ley no impone un plazo -ni toma en cuenta su mínimo ni en cuanto a su máximo-, si dispone la fijación de un término cierto (arts. 229º, fracción I, 233º y 236º L.G.S.M.)

Asimismo, se indica si el capital debe suscribirse únicamente por personas de nacionalidad mexicana o por extranjeros que tengan la calidad migratoria de inmigrados y que no tengan vinculación con centros de decisión económica del extranjero, puesto que en este caso, su inversión se equipara a la mexicana, o si debe sujetarse a las reglas generales que requieren el 51% del capital mexicano, u otro porcentaje determinado de acuerdo con la actividad económica de que se trate.

En el caso de empresas maquiladoras, la S.R.E., expide permisos especiales señalando que la sociedad puede constituirse con hasta 100% capital extranjero. En otros casos en que se soliciten permisos para constituir sociedades con capital mayoritario extranjero, o en exceso de los límites máximos específicos señalados en la L.I.E., según la actividad económica, de que se trate, la S.R.E. expedirá el permiso respectivo únicamente si la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras ha autorizado dicha excepción, previa y expresamente. En todo caso, si la sociedad autorizada ha de constituirse con cualquier porcentaje del capital extranjero, o con la capacidad legal para tener socios extranjeros, el permiso respectivo señala que se deberá incluir en la escritura constitutiva de la sociedad la llamada "cláusula Calvo". Tal disposición se inicia a partir de la Constitución de 1917 principalmente con el artículo 27º, en el cual se estableció una serie de

disposiciones que limitaron la propiedad inmueble del extranjero. En la fracción I del citado artículo se determina:

Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de tierras, aguas y accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas.

El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos, bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las Fronteras, y de cincuenta en las Playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

De la anterior norma se desprende que el Estado Mexicano puede otorgar el dominio a extranjeros sobre tierras, aguas y sus accesiones, y que se podrán otorgar concesiones a los extranjeros sobre los citados bienes.

El otorgamiento a los extranjeros del dominio o concesiones sobre los referidos bienes estará sujeto a:

Que los extranjeros convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes.

Que no invocarán, por lo que atañe a esos bienes, la protección de sus gobiernos; en caso contrario, los perderán en beneficio de la Nación (Cláusula Calvo).

Que dentro de una zona de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras, y de 50 en las playas, les queda absolutamente prohibido adquirir el dominio directo sobre los citados bienes (zona prohibida).

El 31 de diciembre de 1925, el Congreso de la Unión aprobó la Ley Orgánica de la Fracción I del artículo 27° de la Constitución, y se publicó en el Diario Oficial de 21 de enero de 1926.

La citada Ley consta de 10 artículos y uno transitorio.

ART. 1° Ningún extranjero podrá adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras, y de cincuenta en las playas, ni ser socio de sociedades mexicanas que adquieran tal dominio en la misma faja.

ART. 2° Para que un extranjero pueda formar parte de una sociedad mexicana que tenga o adquiera el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o concesiones de explotación de minas aguas o combustibles minerales en territorio de la República, tendrá que satisfacer el requisito que señala la misma fracción I, del artículo 27° de la Constitución, a saber, el de hacer convenio ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacional respecto a la parte de bienes que le toca en la sociedad, y de no invocar, por lo mismo, la protección de su gobierno, por lo que se refiere a aquéllos bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubiere adquirido o adquiriere como socio de la sociedad de que se trate.

Fuera de la zona prohibida, el extranjero está facultado para formar parte de una sociedad mexicana que adquiera el dominio de tierras o aguas pero, debe convenir ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacional respecto a la parte de bienes que le toque en la sociedad, y de no invocar, por lo mismo, la protección de su gobierno, por lo que se refiere a aquellos; bajo la penal, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la

Nación los bienes que hubiere adquirido o adquiriere como socio de la sociedad de que se trata.⁷⁰

El primer Reglamento del Párrafo Tercero del Artículo 321 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos (1971), limitó el establecimiento de las empresas maquiladoras a las zonas fronterizas, señalando, en su artículo 2º, que:

Para los efectos del presente reglamento, las zonas aludidas en el artículo anterior serán las comprendidas en una faja de 20 kilómetros, paralela a la línea divisoria internacional, o a los litorales, en su caso, exceptuando las zonas, perímetros y puertos libres, en tanto continúen vigentes los regímenes específicos.

Por otro lado, el Reglamento de 1972 introdujo una modificación muy importante en cuanto a la ubicación de las empresas maquiladoras en México. En su artículo 3º dicho reglamento señaló que:

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

La empresa maquiladora goza de plena capacidad legal para adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas ubicadas en el interior del país, al igual

⁷⁰ Leonel Perznieto Castro, ob. cit., págs. 113 y ss.

que cualquier otra sociedad mexicana con o sin capital extranjero, siempre con sujeción a las leyes correspondientes y a las modalidades que éstas imponen de manera general, y previo permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Sin embargo, la Industria Maquiladora ha demostrado una tendencia a concentrarse en la zona fronteriza del norte de México, dentro de la llamada "zona prohibida" para los extranjeros. En esta zona, de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 a lo largo de las costas, los extranjeros no pueden adquirir el dominio directo sobre la propiedad inmobiliaria, por prohibición expresa establecida en el Artículo 27º de la Constitución.

Aunque en materia de propiedad inmueble las empresas maquiladoras se sujetan a las disposiciones generales vigentes, este régimen reviste matices particulares tratándose de la Industria Maquiladora, considerando, en primer término que la gran mayoría de las empresas establecidas en México tienen capital extranjero, y, en segundo, que las mismas han demostrado la tendencia a ubicarse a lo largo de la frontera con los Estados Unidos, dentro de la llamada "zona prohibida."

Al constituirse con la posibilidad legal de tener capital extranjero, las empresas maquiladoras ven restringida su capacidad legal para adquirir bienes inmuebles en el territorio nacional.

El día 30 de abril de 1971 se publicó en el Diario Oficial el acuerdo por el que se autorizó a la Secretaría de Relaciones Exteriores para conceder a las Instituciones Nacionales de Crédito, los permisos para adquirir como fiduciarias el dominio de bienes inmuebles destinados a la realización de actividades industriales o turísticas, en fronteras y costas.

Los considerandos del Acuerdo se refirieron a los antecedentes del acuerdo y al establecimiento de las zonas prohibidas en fronteras y costas por el Constituyente de 1917, el deber de respetar la Constitución y leyes emanadas de ella, frente a la necesidad de sostener y acelerar el desarrollo industrial y turístico de las zonas fronterizas y litorales de nuestro país con apego a los principios de

la Constitución y de leyes aplicables, sin que ningún caso los extranjeros puedan adquirir el dominio directo sobre la tierra ni derecho real alguno.

Se señaló que el fideicomiso permite que la institución fiduciaria, conservando el dominio directo de los bienes fideicomitidos, pueda permitir a los fideicomisarios, en forma temporal, la utilización y el aprovechamiento de dichos bienes para lograr fines industriales y turísticos.

Se expresó que las instituciones de crédito autorizadas para actuar como fiduciarias puedan captar recursos importantes mediante la emisión de certificados de participación inmobiliarios que representen para los beneficiarios exclusivamente el derecho a la utilización y al aprovechamiento de los inmuebles objeto del fideicomiso, sin transmitirles en ningún caso su propiedad, ni crear a su favor derechos reales.

En el texto se autoriza a la Secretaría de Relaciones Exteriores, para que en uso de la facultad discrecional que otorga al Estado la fracción I del artículo 27° de la Constitución, resuelva en cada caso sobre la conveniencia de conceder a las Instituciones Nacionales de Crédito los permisos a que se refiere el artículo 2° de la Ley Orgánica de dicha fracción, para adquirir como fiduciarias el dominio de los bienes inmuebles, destinados a la realización de actividades industriales o turísticas, que se encuentran ubicados en la faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras, o en la zona de 50 kilómetros a lo largo de las playas del país, siempre que el objeto de la adquisición se el de permitir exclusivamente la utilización y el aprovechamiento de dichos bienes a los fideicomisarios, sin constituir derechos reales sobre los inmuebles, pudiendo emitir para estos fines certificados de participación inmobiliarios, nominativos y no amortizables.

A juicio de la Secretaría de Relaciones Exteriores por la naturaleza y características de las operaciones de fideicomiso se puede autorizar la intervención de una institución de crédito privada para que desempeñe el carácter de fiduciaria con las modalidades que expresamente señale, siempre que salvaguarde el interés público.

En los fideicomisos la institución fiduciaria conservará siempre la propiedad de los inmuebles, tendrá la facultad de arrendar dichos inmuebles por plazos no superiores a diez años; la duración del fideicomiso en ningún caso excederá de treinta años; a la extinción del mismo la institución fiduciaria sólo podrá transmitir los inmuebles a personas que conforme a las leyes vigentes estén capacitadas para adquirirla y se reservará el Gobierno Federal la facultad de verificar en cualquier tiempo el cumplimiento de los fines del fideicomiso.

Los certificados de participación inmobiliarios, emitidos con base en el fideicomiso, representarán para el beneficiario sólo los derechos consignados en los incisos a) y c) del artículo 228-a y en el artículo 228-e de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, que a la letra dicen:

Artículo 228-a. Los certificados de participación son títulos de crédito que representan:

a) El derecho a una parte alícuota de los frutos o rendimientos de los valores, derechos o bienes de cualquier clase que tenga en fideicomiso irrevocable para ese propósito la sociedad fiduciaria que los emita;

c) o bien el derecho a una parte alícuota del producto neto que resulte de la venta de dichos bienes, derechos o valores.

Artículo 228-e. Tratándose de certificados de participación inmobiliarios, la sociedad emisora podrá establecer en beneficios de los tenedores, derechos de aprovechamiento directo del inmueble fideicomitado, cuya extensión, alcance y modalidades se determinará en el acta de emisión correspondiente.

Cualquier tenedor podrá pedir la nulidad de la emisión hecha en contra de lo dispuesto en este párrafo.

Sin que otorguen a sus titulares ninguna parte alícuota en los derechos de propiedad sobre los inmuebles fideicomitidos; deberán ser nominativos y no amortizables y constituirán el derecho de aprovechamiento del inmueble destinado fundamentalmente para establecimientos industriales o turísticos, al derecho a los productos líquidos que de dicho inmueble obtenga el fiduciario en los términos del acta de emisión y el derecho al producto neto que resulte de la venta que haga la institución fiduciaria a la persona legalmente capacitada para adquirir el inmueble fideicomitado.

Con la publicación en el Diario Oficial de fecha 9 de marzo de 1973 de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Extranjera y su entrada en vigor a los 60 días siguientes de su publicación, se dispuso en el capítulo IV de la Ley lo relativo al fideicomiso en fronteras y litorales, en sus artículos 18° al 22°, incorpora el Acuerdo de 29 de abril de 1971 con algunas diferencias.

Como primera diferencia, se determina que es mejor que sea la Ley, y no un simple acuerdo del Ejecutivo, la que regule el tema del fideicomiso en fronteras y litorales.

No se limita la facultad de ejercer como fiduciarias a las instituciones nacionales de crédito y excepcionalmente a las instituciones privadas de crédito, sino que se faculta indiscriminadamente a las instituciones de crédito en general.

Deja de funcionar la Comisión Consultiva, Intersecretarial que sólo emitía opinión, y su actividad es substituida por la intervención de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras que ya no emite opinión sobre el caso concreto, sino que fija los criterios y procedimientos conforme a los cuales se resolverán estas solicitudes.

En cuarto término, el incumplimiento de los fines del fideicomiso ya no carecen de sanción ya que en los artículos 28º, 29º y 31º de la misma Ley se establecen sanciones que llegan hasta la pena corporal.⁷¹

La ventaja que la figura del fideicomiso ofrece a las empresas con capital extranjero -en este caso la gran mayoría de las maquiladoras- es permitir el aprovechamiento de los bienes inmuebles hasta por treinta años. Hoy en día, la Industria Maquiladora recurre al fideicomiso para aprovechar bienes inmuebles en la zona prohibida más que el arrendamiento considerando que el fideicomiso ofrece al empresario extranjero más seguridad legal sobre su inversión y permite la utilización de la propiedad por un período mucho mayor que el arrendamiento. Esto, es importante, ya que complementa la naturaleza de la Industria Maquiladora y su tendencia a ubicarse a lo largo de la frontera con los Estados Unidos, y garantiza a las empresas maquiladoras su estancia en el territorio nacional dentro de un régimen de propiedad inmueble estable.

Por último, el permiso de la S.R.E. autoriza el objeto social de la sociedad que se propone constituir. Este permiso, que se expide como requisito previo es indispensable para proceder a constituir la sociedad, tiene una vigencia de noventa días hábiles. Asimismo, el texto íntegro de dicho permiso debe incluirse en el acta constitutiva de la sociedad que se protocoliza ante Notario Público.

La segunda etapa de la constitución de una sociedad anónima es la redacción de la escritura constitutiva.

La L.G.S.M., en su artículo 89º, establece las condiciones indispensables para que la sociedad anónima pueda llegar a existir.

I Que haya dos socios como mínimo y que cada uno de ellos suscriba una acción por lo menos;

⁷¹ Carlos Arellano García, ob. cit., págs. 531 y ss.

II Que el capital social no se menor de cincuenta millones de pesos y que esté íntegramente suscrito.

III Que se exhiba en dinero efectivo, cuando menos, el veinte por ciento del valor de cada acción pagadera en numerario; y

IV Que se exhiba íntegramente el valor de cada acción que haya de pagarse, en todo o en parte, con bienes distintos del numerario.

De acuerdo con el artículo 91° de la L.G.S.M., la escritura constitutiva de las sociedades anónimas deberá contener, además de los datos requeridos por el artículo 6°, los siguientes a) La parte exhibida del capital social; b) En número, valor nominal y naturaleza de las acciones en que se divide el capital social, a no ser que la sociedad emita sus acciones sin valor nominal; c) La forma y términos en que debe pagarse la parte insoluta de las acciones; d) La participación de las utilidades concedida a los fundadores; e) El nombramiento de uno o varios comisarios; f) Las facultades de la asamblea general de accionistas y las condiciones para la validez de su deliberaciones, así como para el ejercicio del derecho de voto, en cuanto las disposiciones legales puedan ser modificadas por la voluntad de los socios.

Los estatutos de la sociedad delimitan todos los elementos de ésta, estructura su organización fundacional y operativa y establece consideraciones generales y específicas en torno a los diversos aspectos de la vida y posterior disolución de la sociedad.

Como tercera etapa del procedimiento de constitución de una sociedad anónima los socios o sus representantes legales con facultades para ello, deben comparecer ante un Notario Público para protocolizar el contrato social.

CONCLUSIONES

Establecida la frontera entre México y Estados Unidos, la preocupación principal de nuestro país, fue la de fomentar el poblamiento de la zona fronteriza y así, desanimar la tentación del expansionismo norteamericano.

La reducida densidad demográfica, la lejanía respecto a los centros productores nacionales de artículos de consumo, la insuficiente producción local de bienes de consumo y la falta de vías y medios de comunicación adecuados con el interior del país, fueron algunas de las principales características de la frontera Norte que impulsaron la creación de algunos programas federales diseñados especialmente para atender esas carencias.

La terminación del Programa Bracero, marcó el más claro antecedente de la inminente aparición de la industria maquiladora, la cual había de surgir como respuesta al alto desempleo que la terminación de este programa ocasionó en la zona fronteriza.

El régimen aduanero que se estableció para facilitar las importaciones temporales de la industria maquiladora, fue el previsto por el tercer párrafo del artículo 321 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos, y así, fue expedido un primer reglamento de dicho párrafo en 1971, un segundo, en 1972 y un tercero en 1977.

El primero de julio de 1982 entró en vigor la Ley Aduanera que, de acuerdo a su artículo 3º transitorio abrogó al Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos. No obstante, el artículo 7º transitorio, fracción II, de la Ley Aduanera señaló que el Reglamento del Párrafo Tercero del Artículo 321 del Código Aduanero de 1977, continuaría aplicándose hasta en tanto se expidiera el reglamento de dicha Ley. El Reglamento de la Ley Aduanera que también entró en vigor el primero de julio de 1982, también extendió la aplicación del Reglamento de 1977 para la industria maquiladora. Conforme a su artículo 8º transitorio, el Reglamento de la Ley Aduanera señaló que las empresas establecidas o que se establecieran antes del primero de julio de 1982, seguirían operando con base en sus programas de maquila aprobados bajo el Reglamento de 1977 hasta que se expidiera un nuevo ordenamiento para la industria maquiladora.

El 15 de agosto de 1983, fue publicado en el Diario Oficial el Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, ordenamiento que fue abrogado el 22 de diciembre de 1989, con la expedición de un nuevo Decreto para la industria maquiladora, actualmente vigente.

El aislamiento geográfico, la falta de comunicación, así como la escasez local de población, que encarecían y limitaban la oferta de productos nacionales en la zona fronteriza, fueron algunas de las causas que originaron la creación del régimen de zona libre.

El Programa de Industrialización Fronterizo (PIF), fue creado con el objeto de servir como paliativo al desempleo originado en la frontera a consecuencia del término del Programa Bracero.

Con el Programa de Industrialización Fronterizo, las compañías transnacionales buscaron obtener mano de obra barata y el gobierno mexicano, una solución al desempleo.

El carácter mercantil de la industria maquiladora de exportación, lo encontramos en su finalidad. Es decir, de acuerdo al artículo 3º, fracción V, del Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación (D.O. 22 de diciembre de 1989), se entiende por operación de maquila, "al proceso industrial o de servicio destinado a la transformación, elaboración o reparación de mercancías de procedencia extranjera importadas temporalmente para su exportación posterior, realizado por empresas maquiladoras..." El elemento indispensable del acto de comercio, lo es la existencia de una empresa que realice actividades de manufactura o fabricación.

Si entendemos la operación de maquila, como acto de comercio por su finalidad, y que ha de regirse por la legislación mercantil de México -de acuerdo al artículo 5º, del Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación los programas de operación de maquila se autorizarán a las personas "físicas que acrediten su nacionalidad mexicana o a las personas morales que demuestren estar debidamente constituidas en los términos de la legislación nacional...- la empresa maquiladora necesariamente tendrá que adoptar una de las formas de sociedad mercantil.

Las sociedades personales, en las que la calidad individual de los socios que las integran tienen una importancia fundamental, no complementa a la industria maquiladora, ya que la empresa matriz es generalmente el único socio.

La estructura corporativa que más se adapta a la industria maquiladora, es la sociedad anónima, pues presenta una estructura estable, ofrece a los socios la ventaja de la responsabilidad limitada al monto de su inversión en el capital social, así como la libre negociabilidad de las acciones.

El lunes 27 de diciembre de 1993, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Inversión Extranjera. Este nuevo ordenamiento abrogó a la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

Conforme a su artículo primero transitorio, esta Ley entró en vigor el día siguiente a su publicación. Este nuevo esquema, asegura la permanencia del sector maquilador y, además, propicia su crecimiento.

El hecho de que la industria maquiladora pueda constituirse con el 100% de capital extranjero, no es una novedad en esta Ley, ya que esta posibilidad la ha tenido desde su llegada a México.

Por otra parte, ha sido la característica en torno a la cual se le han otorgado, amplias facilidades que complementan su naturaleza, así, la administración de la sociedad anónima maquiladora; la adquisición en cualquier proporción de acciones de sociedades establecidas o en acto de su constitución, la apertura o relocalización de nuevos establecimientos y la libertad de invertir en nuevos campos de la actividad económica o nuevas líneas de productos, son algunas de las facilidades que se confirman en el artículo 4º de la Ley de Inversión Extranjera.

La inversión extranjera podrá participar en cualquier proporción en el capital social de sociedades mexicanas, adquirir activos fijos, ingresar a nuevos campos de actividad económica o fabricar nuevas líneas de productos, abrir y operar establecimientos, y ampliar o relocalizar los ya existentes...

REFERENCIAS

BIBLIOGRAFIA

Arellano García Carlos

Derecho Internacional Privado, Editorial Porrúa, 10a. ed., México, 1992.

Arriola Woog Mario

El Programa Mexicano de Maquiladoras una Respuesta a las Necesidades de la Industria Maquiladora, Universidad de Guadalajara, Jalisco. 1a. ed., México, 1980.

Barrera Graf Jorge

Instituciones de Derecho Mercantil, Editorial Porrúa, 2a. ed., México, 1991.

Bernal Sahagún Victor M., Olmedo Carranza Bernardo (coordinadores)

Inversión Extranjera Directa e Industrialización en México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1a. ed., México, 1986.

Carrillo V. Jorge, Hualde Alfredo con Ramírez Miguel Angel

Empresas Maquiladoras y Tratado Trilateral de Libre Comercio: Empleo, Eslabonamiento y Expectativa, El Colegio de la Frontera Norte, 1a. ed., Tijuana, B.C., México, 1992.

Cruz Piñeiro Rodolfo

La Fuerza de Trabajo en los Mercados Urbanos de la Frontera Norte, El Colegio de la Frontera Norte, 1a. ed., Tijuana, B.C., México, 1992.

De Pina Vara Rafael

Derecho Mercantil Mexicano, Editorial Porrúa, 23a. ed., México, 1992.

Driscoll De Alvarado Barbara, C. Gambrell Monica (editoras)

El Tratado de Libre Comercio, Universidad Nacional Autónoma de México, 1a. ed., México, 1992.

González Arechiga Bernardo, Barajas Escamilla Rocío (compiladores)

Las Maquiladoras: Ajuste Estructural y Desarrollo Regional, El Colegio de la Frontera Norte/Fundación Friedrich Ebert, 1a. ed., Tijuana, B.C., México, 1989.

González Arechiga Bernardo, Ramírez José Carlos

Subcontratación y Empresas Transnacionales: Apertura y Restructuración en la Maquiladora, El Colegio de la Frontera Norte/Fundación Friedrich Ebert, 1a. ed., Tijuana, B.C., México, 1990.

Grunwald Joseph, Flamm Kennet

La Fabrica Mundial: El Ensamble Extranjero en el Comercio Internacional, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1a. ed., México, 1991.

Historia General de México, El Colegio de México, 2a. ed., México, 1977.

Iglesias Prieto Norma

La Flor más Bella de la Maquiladora, SEP/CEFNOEMEX, 1a. ed., México, 1985.

Levi Oved Albert, Alcocer Marbán Sonia

Las Maquiladoras en México, SEP/FCE, 1a. ed., México, 1983.

L. Davis Reginald

Industria Maquiladora y Subsidiarias de Co-inversión, Cardenas, Editor y Distribuidor, 1a. ed., México, 1985.

Ojeda Mario (compilador)

Administración del Desarrollo de la Frontera Norte, El Colegio de México, 1a. ed., México, 1982.

Pereznieto Castro Leonel

Derecho Internacional Privado, Editorial Harla, 5a. ed., México, 1991.

Quirarte Martín

Visión Panorámica de la Historia de México, Editorial Porrúa, 24a. ed., México, 1991.

Rodríguez Rodríguez Joaquín

Derecho Mercantil, Editorial Porrúa, 20a. ed., México 1991.

Sepúlveda César

La Frontera Norte de México: Historia, Conflictos 1962-1983, Editorial Porrúa, 2a. ed., México, 1983.

Tamayo Jesús, Fernández José Luis

Zonas Fronterizas (México-Estados Unidos), Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 1a. ed., México, 1983.

Witker Jorge (coordinador)

Aspectos Jurídicos del Tratado Trilateral de Libre Comercio, Universidad Nacional Autónoma de México, 1a. ed., México, 1992.

Zenteno Quintero René M.

Migración Hacia la Frontera Norte de México, Tijuana, Baja California, El Colegio de la Frontera Norte, 1a. ed., Tijuana, B.C., México, 1993.

HEMEROGRAFIA

Alcala Quintero Francisco

"Desarrollo regional fronterizo", en Comercio Exterior, vol. XIX, núm 12, México, diciembre de 1969.

A. Tansik David, Tapia S. Humberto

"Los problemas de las "Plantas Gemelas" en la Frontera Mexicana", en Comercio Exterior, vol. XXI, núm. 4, México, abril de 1971.

Bravo Ugarte José

"La guerra a México de Estados Unidos (1846-1848)", en Historia Mexicana, vol. 1, num. 2, México, octubre-noviembre, de 1951.

González Arechiga Bernardo, Fuentes Flores Noé Arón, Barajas Escamilla Rocio

"Proteccionismo en Estados Unidos y maquiladoras en México", en Comercio Exterior, vol. 37, núm. 11, México, noviembre de 1987.

H. Hunt Lacy

"Desarrollo industrial en la frontera mexicana", en Comercio Exterior, vol. XX, núm. 4, México, abril de 1970.

Icaza Longoria Pablo Alvarez

"Marco teórico de la industria maquiladora de exportación", en Comercio Exterior, vol. 43, núm. 5, México, mayo de 1993.

M. Castillo Victor, Ramírez Acosta Ramón de Jesús

"La Sobcontratación en la industria maquiladora de Asia y México", en Comercio Exterior, vol. 42, núm. 1, México, enero de 1992.

Quintanilla R. Ernesto

"Tendencias recientes de la localización en la industria maquiladora", en Comercio Exterior, vol. 41, núm. 9, México, septiembre de 1991.

Rivas F. Sergio

"La industria maquiladora en México", en Comercio Exterior, vol. 35, núm. 11, México, noviembre de 1985.

Suárez Villa Luis

"La utilización de los factores en la industria maquiladora de México", en Comercio Exterior, vol. 32, núm. 10, México, octubre de 1982.

Sección Nacional

"Maquiladoras: Más allá del empleo y las divisas", en Comercio Exterior, vol.

Sección Nacional

"Empresas maquiladoras fronterizas: facilidades aduaneras y debate sobre su futuro", en Comercio Exterior, vol. XX, núm. 6, México, junio de 1970.

Sección Nacional

"La industria maquiladora: evolución reciente y perspectivas", en Comercio Exterior, vol. 28, núm. 4, México, abril de 1978.

documentos

"Fragmentos del informe de la Comisión de Aranceles de Estados Unidos sobre las industrias maquiladoras de exportación", en Comercio Exterior, vol. XXI, núm. 4, México, abril de 1971.

Legislación Consultada

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1a. ed., México, 1985.

Código de Comercio

Ley General de Sociedades Mercantiles

Ley General de Sociedades Cooperativas

Reglamento de la Ley General de Sociedades Cooperativas

Ley General de Título y Operaciones de Crédito

Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera

Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera

Ley Aduanera

Reglamento de la Ley Aduanera