



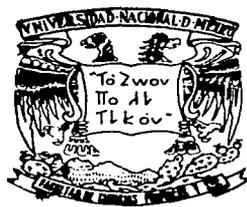
# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

"LA TRANSICION DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACION ANTE EL ARTICULO 303 DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE Y LA INDUSTRIA NACIONAL MEXICANA".

T E S I S I N A  
QUE PRESENTA :  
**ILIANA MARGARITA MOLINA MARTINEZ**  
PARA OBTENER EL TITULO DE :  
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

ASESORA: PROF. ROSA MARIA VILLARELLO REZA



MEXICO, D.F.,

JUNIO DEL 2002



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## DEDICATORIA

**A MIS PADRES ANTONIO Y MARGARITA:** Porque sus manos me apoyan en momentos de debilidad, porque su sabiduría me guía en momentos de indecisión, por darme su genuino y generoso amor que me acompaña siempre, por sus esfuerzos y desvelos para darme la oportunidad de alcanzar este sueño, por ser la base de lo que ahora soy. Por toda la admiración, agradecimiento y amor que siento por ustedes. Gracias.

**A MIS PAPIS: VENTURA Y MARGARITA:** Por ser la base de nuestra gran familia, por todos sus consejos que me han hecho mejor persona, por todo lo que he aprendido de su ejemplo, sabiduría y experiencia y porque atesoro los momentos en que estamos juntos como lo más especial que he vivido. Gracias

**A MI ESPOSO JORGE:** Porque me levantas cuando me caigo y me haces reír cuando deseo llorar, porque conviertes días ordinarios en una aventura, porque tu amor enriquece mi vida y la llena de felicidad, por compartir todos mis sueños y creer en mí, y especialmente por tu paciencia, esfuerzos e inestimable apoyo para juntos lograr esta meta. Gracias, te amo.

**A MIS HERMANOS Y SOBRINA, DEYANIRA, RAFAEL Y KAREN:** Por estar siempre cuando los necesito, por ser mi apoyo incondicional, por todos los momentos que hemos compartido, por estar a mi lado y soñar juntos, por sonreír conmigo. Gracias.

**A MIS TIOS Y PRIMOS:** Por hacer de nuestra gran familia lo más preciado y por que no es necesario decir que tengo su apoyo y cariño. Gracias.

**"LA TRANSICIÓN DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACIÓN  
ANTE EL ARTÍCULO 303 DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE  
AMÉRICA DEL NORTE Y LA INDUSTRIA NACIONAL MEXICANA"**

## Indice

	Página
Introducción	1
<b>Capítulo I. Antecedentes de la Industria Maquiladora de Exportación (IME) en México.</b>	<b>5</b>
1.1 Concepto de Industria Maquiladora de Exportación	5
1.2 Evolución y Marco Jurídico	7
<b>Capítulo 2. La transición de la Industria Maquiladora de Exportación con el artículo 303 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)</b>	<b>16</b>
2.1 Etapas de transición para la Industria Maquiladora de Exportación en el TLCAN	17
2.1.1 Primer etapa: 1994-2000	17
2.1.2 Segunda etapa: 2001	27
<b>Capítulo 3. Apoyos a la Industria Maquiladora de Exportación como parte de su transición y su impacto en la industria nacional.</b>	<b>33</b>
3.1 Apoyos legales	33
3.1.1 Programas de Promoción Sectorial	33
3.1.2 Regla Octava de las Complementarias de la Ley de la Tarifa del Impuesto General de Importación	38
3.1.3 Ley Aduanera	39
3.1.4 Resolución Miscelánea de Comercio Exterior 2000	42
3.2 Consecuencias en el sector industrial de México	44
3.2.1 Desarrollo de Tecnología	45
3.2.2 Desarrollo de la Industria Nacional	49
Conclusión	60
Bibliografía	64
Hemerografía	65
Tesis	67
Documentos oficiales	68
Entrevista	68

## Introducción

La apertura de nuestras fronteras se encuentra enmarcada en la vivencia actual de un mundo globalizado que se enfrenta a la rapidez de constantes cambios económicos y tecnológicos, en donde el comercio exterior se presenta como tema dominante de las relaciones internacionales.

La aceleración de los procesos de globalización de la economía y la velocidad de los cambios tecnológicos han provocado dentro del comercio exterior la modernización de las estructuras productivas y una mayor participación de las corrientes comerciales y financieras internacionales.

Uno de los principales ejes de las transformaciones socio - económicas que ha repercutido en los procesos productivos en México, es la industria maquiladora de exportación (IME), misma que modifica la dinámica industrial e impone nuevas características en sus mecanismos, presentándose como un eslabón en las cadenas productivas y como una estrategia comercial de las empresas transnacionales a través de su presencia en la historia económica en territorio nacional.

El presente trabajo tiene como finalidad el estudio de la IME en su reciente comportamiento en el contexto de la economía mexicana, como parte de los procesos de globalización y apertura comercial que implica la firma de un tratado, como lo es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Cuyos efectos y consecuencias en el incipiente sector industrial nacional se reflejan en una marcada desintegración del mismo de los medios y factores de producción internacional.

Asimismo, el estudio de este trabajo permite analizar el período de transición de la IME, contemplado en el artículo 303 del TLCAN, el cual no dio los resultados que se esperaban para el desarrollo y fortalecimiento de una proveeduría local o regional entre los miembros del bloque de Norteamérica. Es importante mencionar, que al término de dicho período de transición de siete años, las importaciones de mercancías no originarias de la región del TLCAN, realizadas por las empresas maquiladoras de manera temporal, se consideran como definitivas para el pago de contribuciones al comercio exterior.

Lo anterior se presenta como una debilidad y desventaja para la atracción de inversiones extranjeras en territorio nacional en este sector. Por lo que, el sistema gubernamental respondió a dicha problemática con la creación de los Programas de Promoción Sectorial, sin fijar su atención en el problema central de la ausencia de una sólida industria nacional.

Por todo lo anterior, el estudio de la presente tesina se divide en tres capítulos.

El primer capítulo presenta una breve exposición de los pasajes históricos de la IME, partiendo de su conceptualización y los antecedentes que determinaron el momento en que se visualiza su instalación selectiva en un principio y masiva en los últimos años, mediante la justificación de representar un ente creador de fuentes de trabajo que incentiva la capacitación de los trabajadores, la transferencia de tecnología y la incorporación de componentes nacionales en sus procesos productivos. En este capítulo se destaca el marco jurídico que rige a la IME y el cual crea las condiciones favorables tanto para su instalación como para su permanencia en territorio nacional.

En el capítulo segundo se analiza el crecimiento de la IME a partir de la firma del TLCAN asegurando su permanencia y propiciando su crecimiento, así como la transición que sufre esta industria a partir del año 2001, debido a la entrada en vigor del artículo 303 del Capítulo Tercero denominado "Restricciones a la devolución de aranceles aduaneros sobre productos exportados y a los programas de diferimiento de aranceles aduaneros" del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el cual establece la aplicación del pago de impuestos de importación (un diferencial) a las mercancías que sean originarias o provengan de países distintos a los del bloque comercial de Norteamérica y que sean incorporados a productos para su posterior exportación, hecho que ocasiona un cambio en la situación fiscal privilegiada de la IME, misma que no ha logrado integrar la proveeduría nacional en sus procesos de transformación, elaboración o reparación de productos de exportación.

La participación de insumos nacionales en la IME no supera el 2 por ciento del total de sus componentes, lo cual inhibe la generación indirecta de empleos lo que se presenta como la crítica más fuerte a la política gubernamental, la cual ha tenido la limitación de no centrar su atención en el fortalecimiento de la base productiva local.

La IME fue impactada por las nuevas disposiciones ante la aplicación del artículo 303, ya que de estar situada en el más conveniente de los regímenes dentro del comercio exterior, a partir del 2001 se encuentra frente a regulaciones arancelarias que afectan su competitividad.

Este hecho se visualizó en la instrumentación de reformas realizadas a la Ley Aduanera y su Reglamento, así como en la implementación de los Programas de Promoción Sectorial (PROSEC) que fueron creados como una estrategia local que ayuda a la importación de diversos bienes, no importando su origen, con un arancel preferencial independientemente de que las mercancías a producir sean destinadas a la exportación o al mercado nacional.

Lo anterior es el objeto de estudio de la primera parte del tercer capítulo, mostrando con ello que las bases de ensamble y acabado final de manufacturas se transfieren a países no desarrollados que cuentan con ventajas competitivas como el excedente de mano de obra, recursos naturales, una situación geográfica privilegiada, bajos gastos de operación y beneficios tributarios, y que por el bajo nivel de crecimiento de sus economías aceptan la instalación de la IME reduciendo las normas y controles, creando condiciones favorables que le permitan operar de una forma privilegiada.

Asimismo, se hace referencia a las transformaciones del espacio productivo mediante la incorporación de alta tecnología que perfila una nueva forma de división del trabajo basada en la segmentación de procesos industriales y tecnología desarrollada. Sin embargo, en lo que respecta a la innovación tecnológica, la dificultad que las empresas mexicanas tienen que superar, es el irse adecuando, respetando o siguiendo los estándares de las tecnologías de punta en la elaboración de nuevos diseños, situación que nos sitúa en desventaja frente a los socios de mayor nivel tecnológico.

La IME no ha cumplido con uno de sus objetivos respecto a ser portadora de innovación tecnológica, siendo la razón principal que la idea central de este tipo de empresas es la segmentación de los procesos productivos, con el objetivo de minimizar costos y elevar ganancias. Además la existencia de "empresas gemelas" en ambos lados de la frontera norte en donde, del lado estadounidense se es intensivo en

capital y tecnología de punta y del lado mexicano se es intensivo en mano de obra, sobre todo por que en general la maquiladora en nuestro país es terminal, siendo un proceso parcial que limita la innovación tecnológica.

Finalmente, se expone el desarrollo que la industria nacional ha tenido ante la IME, la cual se ha presentado como un enclave industrial de exportación que ha desarticulado el mercado interno y no ha favorecido el crecimiento de una industria manufacturera nacional.

Por todo lo anterior, el presente trabajo analiza la situación actual de la IME en sus etapas transitorias y la acción gubernamental por reforzar el proyecto maquilador que convergen junto con el estancamiento de la industria nacional.

## 1. Antecedentes de la Industria Maquiladora de Exportación en México.

La Industria Maquiladora de Exportación (IME) surge como el exponente más dinámico de la internacionalización y especialización de la producción, como una unidad económica fundamental en la que se aprovechan las ventajas comparativas como la mano de obra y recursos naturales del espacio territorial en el que se encuentra ubicada.

Dicha internacionalización y especialización de la producción basada en el proyecto maquilador no son nuevas en nuestro país, pero las dimensiones que hoy adquiere superan ampliamente los efectos en nuestra economía que cualquier proyecto anterior. Por lo tanto, es importante analizar sus antecedentes lo cual es objeto de este capítulo.

### 1.1 Concepto de Industria Maquiladora de Exportación

"La parte designada del grano, de la harina o del aceite dado al molinero como pago en especie por las operaciones de molienda, es el antecedente de la palabra 'maquila', su etimología se encuentra en la lengua árabe que significa medida."<sup>1</sup>

En nuestros días el sentido de la palabra "maquila" se refiere a la subcontratación de una empresa instalada en el extranjero que realiza un proceso industrial o de servicio destinado a la transformación, elaboración o reparación de mercancías para otra empresa.

La IME se describe como un sistema que opera temporalmente y libre del pago de impuestos de importación de equipos, maquinaria para hacer productos ensamblados completamente terminados para posteriormente ser retornados a su lugar de origen o exportados a un tercer país.

Es decir, se transfieren las bases de ensamble y acabado final de manufacturas a países no desarrollados que cuentan con un excedente de mano de obra y que por el bajo nivel de crecimiento de sus economías, aceptan la instalación de estas industrias creando condiciones favorables para su instalación, con la finalidad de

---

<sup>1</sup> Albert Levi Oved, Sonia Alcocer Marbán. *Las Maquiladoras en México*. Ed. F.C.E., México, 1983, p. 13.

atraer este tipo de inversión, como son: los parques industriales, servicios, incentivos fiscales, entre otros.

En el Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación publicado el 22 de diciembre de 1989 en el Diario Oficial de la Federación, se conceptualizaba a la IME en México como aquella unidad económica que se dedicaba a realizar alguna o varias de las etapas del proceso productivo, ya sea el ensamblaje de componentes y/o procesamiento de materias primas de productos intermedios o finales de procedencia extranjera que eran importados temporalmente para que una vez que terminaba el proceso de maquila, fueran exportados en su totalidad. Sin embargo, la dependencia correspondiente, la entonces secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) podía otorgar autorización para que estas empresas vendieran parte de su producción en el mercado nacional.

Asimismo, el 24 de diciembre de 1993 es modificado el Decreto antes mencionado, definiendo a la maquiladora como "la empresa, persona física o moral a la que... le sea aprobado un programa de operación de maquila..." el cual es el "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 -del- decreto."<sup>2</sup>

El concepto de industria maquiladora no ha sufrido serias modificaciones, sin embargo sus mecanismos de operación se han adaptado a los cambios que ha tenido a través de su historia en territorio nacional. Podemos destacar que tiene como esencia ser una industria exportadora, pero en la práctica parecería ser una industria que recibe un trato preferencial y todo tipo de apoyos para ingresar artículos de terceros países sin considerar el daño que pudiera ocasionar a la industria nacional.

---

<sup>2</sup> Decreto que modifica el diverso para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, Artículos V y VI. Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre 1993.

## 1.2 Evolución y marco jurídico.

En 1951 el gobierno mexicano logró un acuerdo bilateral para reclutar trabajadores agrícolas mexicanos que prestaran sus servicios en Estados Unidos bajo la protección de un contrato de trabajo, bajo el llamado Programa Bracero. Diez años después, en 1961 instrumentó el Programa Nacional Fronterizo (PRONAF), el cual tenía como objetivo dotar a la zona fronteriza de la infraestructura necesaria para su desarrollo industrial y turístico; espacio limítrofe que se ha caracterizado por su aislamiento del resto de la economía nacional, su situación geográfica que lo separa de los principales polos industriales, su lejanía de las principales fuentes de abastecimiento y su exigua relación con el mercado nacional.

En 1964 el gobierno estadounidense optó por terminar con el Programa Bracero. Para ese entonces "los índices de desempleo y subempleo en algunas ciudades fronterizas oscilaron entre 40 y 50%"<sup>3</sup>. Asimismo, en 1965, el PRONAF también es cancelado ya que sus objetivos de fomentar la actividad económica y el poblamiento de la zona fronteriza no fueron concretados.

Esta situación se tornó conflictiva al agravarse el problema ocupacional, agudizándose las contradicciones sociales de carácter estructural que el Estado mexicano se ve internamente imposibilitado para resolver. Es así que la grave crisis de desocupación en el norte del país y el surgimiento de áreas desprovistas de bases industriales, situaron al gobierno ante la necesidad de encontrar la mejor forma para evitar sublevaciones campesinas, ya que existía la incapacidad de redistribuir las tierras o proveer de recursos a este sector, pues se dependía fuertemente de las inversiones del capital norteamericano.

A causa del desempleo, el gobierno establece en 1965 la primera iniciativa para la creación de un programa que permitiría reubicar a los braceros desempleados en una fuente de trabajo, surgiendo el "Programa de Industrialización Fronteriza", el cual operó hasta 1982. Dicho programa tenía como objetivo, que empresarios estadounidenses establecieran "empresas de maquila" en la frontera norte de México para realizar alguna parte del proceso final de un artículo, aprovechando los beneficios del costo de la mano de obra mexicana y la situación geográfica, implementando esta

medida para resolver o al menos reducir los problemas laborales y el creciente índice de desocupación en territorio nacional.

"El 18 de marzo de 1965, en el hotel San Antonio de Ciudad Juárez, se leyó la carta del Secretario de Hacienda, donde se daba permiso para importar sin aranceles el cien por ciento de los insumos de lo que sería la industria maquiladora de exportación".<sup>4</sup>

Durante este período, prevalecía en México el Sistema de Sustitución de Importaciones, siendo así, la condición para que las Industrias Maquiladoras de Exportación pudieran operar, era que tenían que retornar todo lo que importaban. Cabe mencionar, que "el Acuerdo del Gobierno Mexicano para estimular la operación de empresas maquiladoras en su territorio estuvo precedido por la disposición del Congreso Norteamericano, que modificó en 1962 las tarifas arancelarias con el fin de permitir a las empresas estadounidenses realizar operaciones de ensamble y acabado fuera de su territorio, a condición de que los componentes a ensamblar fueran de fabricación norteamericana y se pagaran los impuestos arancelarios correspondientes al valor agregado en el extranjero".<sup>5</sup>

La justificación de la implantación de las maquiladoras en México desde 1966, fue realmente razonable, pues estaba enfocado a la creación de empleos, la capacitación de los trabajadores mexicanos, la transferencia de tecnología, entre otros.

El crecimiento que presentó la IME en sus primeros años de aplicación en territorio nacional, permitió que el gobierno visualizará en la industria maquiladora una manera de fomentar la creación de polos de desarrollo, ayudando de cierta forma a descentralizar las actividades económicas; por lo que creó la infraestructura y otorgó incentivos de carácter fiscal a estas empresas.

Para el gobierno del ex - Presidente Díaz Ordaz, así como para los subsecuentes gobernantes del territorio nacional, la prioridad era buscar soluciones que permitieran aminorar la dimensión de los problemas a corto plazo, quizás esta visión hizo de las

---

<sup>3</sup> Manuel García y Griego. *Relaciones México - Estados Unidos 150 años después*. Fundación Colosio, México, 1997, p. 176.

<sup>4</sup> José Luis Gaona. "Industria Maquiladora: difícil parto", en *El Financiero*, México, 8 de julio de 1994, p.21.

<sup>5</sup> La Maquiladora en México. "Algunos aspectos de la subcontratación internacional", en *Revista de Comercio Exterior*. Vol.13 Núm.2, México, Febrero 1983, p.147.

industrias maquiladoras la salida perfecta para tratar de resolver la falta de empleos a nivel nacional.

Las dificultades sociales y económicas impulsaron al gobierno de Díaz Ordaz a promover la industria maquiladora de exportación. En 1966 se formalizó la autorización para que corporaciones extranjeras pudieran establecer plantas ensambladoras a 19 kilómetros de la frontera norte.

Desde sus inicios las maquiladoras se ven beneficiadas, además de sus importaciones temporales de maquinaria, equipos y material de ensamble libres de impuestos, de gozar de la útil y barata mano de obra mexicana, servicios públicos, bajos gastos de operación, aprovechamiento de la situación geográfica en el ahorro de tiempo por transporte de las mercancías, beneficios tributarios como la exención de impuestos, entre otras ventajas. Lo que ubica a este sector como un ente industrial competitivo por la reducción de los costos de producción y las estructuras de inventarios que manejan.

Aunado a lo anterior, se adecua la legislación mexicana –leyes, decretos y reglamentos- a las necesidades de la IME con el afán de que cumpla con sus objetivos sin trabas jurídicas. Ejemplo de ello, es el Párrafo Tercero del artículo 321 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 17 marzo de 1971 y su modificación el 31 de octubre de 1972, el cual permitía a las empresas maquiladoras operar en cualquier lugar de la República, salvo en los casos que la entonces secretaría de Comercio y Fomento Industrial considerara inconveniente su funcionamiento, tomando en cuenta la concentración industrial y de población, así como la contaminación del ambiente.<sup>6</sup>

Este tipo de apoyos fueron justificados por el gobierno, describiendo una serie de virtudes ficticias de la industria maquiladora, tal como afirmar que representaban “la ampliación del mercado a los productos nacionales”, así como que la derrama de ingresos en la zona sólo derivaría del pago al valor agregado de los productos elaborados en el país.

---

<sup>6</sup> Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos. Párrafo Tercero Artículo 321 del 17 de marzo de 1971 y 31 de octubre de 1972.

"La recesión norteamericana de 1974-1975 fue traumática para los promotores de las maquiladoras mexicanas: algunas cerraron y muchos trabajadores fueron despedidos. El Banco de la Reserva Federal de Dallas consiguió el cierre de 30 maquiladoras para abril de 1975, así como la pérdida de cerca de 35,000 empleos."<sup>7</sup>

Es importante señalar que la industria maquiladora no es homogénea y que por lo tanto, hubo áreas más afectadas que otras. Industrias como la del vestido no sufrieron cambios significativos, en cambio el ensamble de productos electrónicos si enfrentó una angustiosa situación de desempleo.

En la administración del entonces Presidente José López Portillo (1976-1982), se enfatizó la integración de la industria maquiladora a la economía nacional, elaborándose una legislación más flexible para hacer más atractiva esta actividad. Para ello, se creó el Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres.

"Los principales objetivos y metas de este programa fueron: incrementar la producción de alimentos básicos, incrementar en 2.5% anual la concurrencia de productos nacionales a las zonas fronterizas, apoyar la construcción de centros comerciales, y los más importantes: ampliar las ventas nacionales a la industria maquiladora, generar 70 mil empleos adicionales cada año y aumentar los ingresos por transacciones fronterizas a través de las exportaciones y el incremento del turismo".<sup>8</sup>

Estos objetivos no fueron cubiertos en su totalidad ya que la industria maquiladora generó 52,552 empleos en el periodo de 1976 a 1982, con una tasa media de crecimiento anual de 9.3 por ciento en dicho período.<sup>9</sup>

Asimismo, el 27 de octubre de 1977 sufre una modificación el Reglamento del párrafo tercero del artículo 321 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos para el Fomento de la Industria Maquiladora. Lo más significativo es que considera a las empresas industriales maquiladoras como: fuentes importantes de ingresos que posibilitan la capacitación y adiestramiento industrial de la mano de obra y el fortalecimiento del mercado interno en beneficio de la actividad económica nacional,

<sup>7</sup> Rocio Campos Cervera. *La Industria Maquiladora y la asimetría México - Estados Unidos. Problemas y alternativas*. Tesis Relaciones Internacionales, FCPyS, UNAM., 1997, p. 64.

<sup>8</sup> Gonzálo Cabrera Nuñez. "La política de industrialización frontera del norte de México 1961-1982". en *Economía Informa*, Núm. 142-143, Fac. Economía, UNAM, 1998, p. 41.

<sup>9</sup> José Carlos Sánchez Yilanes. *La Industria Maquiladora en el contexto de la economía mexicana*. Tesis Fac. Economía, UNAM, 1998, p.39.

contribuyendo a demandar un volumen creciente de materias primas de origen nacional, coadyuvando así al mejor aprovechamiento de la capacidad industrial nacional. Además de que la existencia de parques y ciudades industriales en el país facilitaría el establecimiento de estas industrias, por lo que se emitieron mayores facilidades para su operación. El artículo 8 del ordenamiento en comento, permite la internación al país del personal extranjero administrativo y técnico que fuera necesario para el buen funcionamiento de las maquiladoras; el artículo 13 habla de la agilización de trámites administrativos; y el artículo 27 crea la Comisión Intersecretarial para el Fomento de la Industria Maquiladora.

Para la década de los años ochenta, no se visualizaba un buen comienzo para México pues los ingresos provenientes del petróleo se vinieron abajo como consecuencia de la guerra de precios entre los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en 1981, lo que ocasionó que el gobierno tratara de reactivar la economía incrementando sus adeudos y provocando un deterioro salarial que otorgaba un mayor margen de utilidades a las empresas norteamericanas instaladas en nuestro país, lo cual desencadenó otros problemas como lo fue el aumento en los índices migratorios, ya que muchos mexicanos preferían irse a los Estados Unidos en busca de mejores condiciones de vida.

La IME creció de manera inversa a la evolución de la crisis nacional desatada en 1982. Por lo que es instaurado uno de los principales instrumentos de política de fomento y regulación, el Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación emitido el 15 de agosto de 1983, el cual establece "que el Plan Nacional de Desarrollo señala la importancia de ofrecer condiciones que promuevan su permanencia en el país —de la IME—, ya que contribuye al aprovechamiento de la capacidad industrial nacional al demandar un volumen creciente de materias primas, partes y componentes de origen nacional".<sup>10</sup>

El objetivo del presente Decreto fue: "promover el establecimiento y regular la operación de empresas que se dediquen total o parcialmente a realizar actividades de exportación, que contribuyan a una mayor captación de divisas, que generen fuentes

---

<sup>10</sup> Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación. Diario Oficial de la Federación del 15 de agosto de 1983.

de empleo y coadyuven al fomento de un desarrollo regional equilibrado"<sup>11</sup>. El tratamiento preferencial a la IME se hizo explícito, ya que fueron simplificados las normas y requisitos de operación, de hecho en su artículo 12, otorga la autorización de vender en el mercado nacional hasta el 20 por ciento de la producción anual de la empresa, excepcionalmente, en aquellos casos que se justificara se podían autorizar porcentajes mayores, considerando siempre que "la empresa no perdiera su carácter de exportadora." Además no debían ser autorizadas dichas ventas cuando la SECOFI determinaba que existía producción nacional suficiente o cuando existía un programa para fomentar la producción interna de mercancías idénticas o similares a las producidas por las maquiladoras.

El artículo 16 del Decreto de 1983 antes comentado, también merece una mención especial, ya que precisa que la SECOFI 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 inciso b) de este artículo es la crítica más fuerte a la política gubernamental, la cual muestra la desarticulación estructural de la economía, ya que la incorporación de insumos nacionales en los procesos productivos de la actividad maquiladora en el país "para el periodo de 1975 a 1997 fue de 1.62%."<sup>12</sup>

Durante el sexenio del ex - Presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) comenzaron a darse los primeros grandes pasos de la apertura comercial, muestra de ello es el ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), época en que el gobierno tuvo que cambiar sus estrategias para enfrentar la difícil situación de la balanza de pagos, iniciando la liberación de importaciones y eliminando requisitos de permisos previos para los medios de producción. Ante ello, los empresarios aprovecharon las facilidades otorgadas para importar maquinaria, equipo, insumos y materias primas con el objeto de lograr su eficiencia y consecuentemente una reducción significativa en los costos de operación.

---

<sup>11</sup> *Ibidem*

<sup>12</sup> Sánchez Yllanes. *op. cit.*, p.41

En el año 1983 se produce el llamado *boom* de la IME, auge que abarcó inclusive los primeros cuatro años del periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari, "... es cuando se registra un arribo sostenido de nuevas empresas maquiladoras, pues de 15 en el primer año se llegó a 161 en el último, con 23,819 y 38 332 nuevos puestos de trabajo en los mismos años."<sup>13</sup>

Dicho acontecimiento fue provocado por la presencia de factores endógenos y exógenos.

"Entre los factores endógenos encontramos que a partir de 1983 el gobierno opta por intensificar las medidas que permitan obtener ventajas comparativas a las maquiladoras. La respuesta es que no sólo las empresas de los Estados Unidos, lograron obtener un beneficio, sino que también los países asiáticos deciden aprovechar estas circunstancias, esto explica la diversificación del origen de la Inversión Extranjera Directa de la Industria Maquiladora de exportación."<sup>14</sup>

Asimismo, la barata mano de obra, la vecindad con los Estados Unidos que permite reducir los costos de transporte, la política de incentivos fiscales y la fórmula de inversiones productivas a bajo costo y bajo riesgo con participación y ganancias de capital nacional y extranjero, formaron parte de estos factores endógenos.

Por otra parte, entre los factores exógenos que influyeron en la IME, podemos encontrar que en "Japón y Corea la revaluación pequeña pero constante del yen y del won, obligó a estos países a compensar los aumentos de sus precios internacionales con operaciones de ensamble a un menor costo fuera de sus territorios. Asimismo, les obligó a estos países a superar las trabas comerciales impuestas por Estados Unidos, barreras comerciales impuestas a los países con los que dicha nación americana tenía un déficit comercial, en artículos electrónicos y de automóviles, como es el caso de Japón, Taiwan, Corea y Alemania."<sup>15</sup>

Los niveles salariales fueron el incentivo básico en el establecimiento de estas empresas, al ser más bajos que en los países asiáticos e incluso de América latina.

---

<sup>13</sup> Jorge Antonio Saldaña. *La Industria Maquiladora de Exportación en el modelo económico neoliberal. Una opción para el desarrollo de México 1982-1994*. Tesis Fac. Economía, UNAM, 1997, p.15.

<sup>14</sup> *Ibidem*

<sup>15</sup> *Ibidem*, p.16.

Comparación salarial en la industria maquiladora de exportación mexicana con algunos países asiáticos: 1989-1994  
(dólares corrientes por hora)

Países/Años	1989	1990	1994
México	1.59	1.63	2.84
Taiwan	3.03	3.71	3.55
Corea	2.49	2.94	2.89
Singapur	2.09	2.25	N.D.

N.D.- No disponible.

Fuente: Saldaña Jorge. "La Industria Maquiladora de Exportación en el modelo económico neoliberal. Una opción para el desarrollo de México. 1982-1994 Tesis. Fac. Economía. 1997. p. 16

La apertura comercial se afianzó durante el gobierno del ex - Presidente Carlos Salinas de Gortari, en donde la política económica se torna más agresiva y se sustenta en tres puntos:

- 1) Renegociación de la deuda externa
- 2) Desincorporación de empresas estatales
- 3) La inserción de la economía nacional en la economía mundial; hecho que culmina con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, expandiendo la apertura comercial y dejando atrás las barreras proteccionistas. Sustituyendo los permisos de importación por tasas arancelarias que se encuentran en un período de desgravación, entre otras medidas de corte neoliberal.<sup>16</sup>

Para el ex - Presidente Carlos Salinas la instalación de la IME en territorio nacional, representaba una parte integral del desarrollo y crecimiento económico que podía ser benéfico para el país, no únicamente en las zonas fronterizas, sino en toda la República Mexicana.

Durante este sexenio presidencial, se publicó el 22 de diciembre de 1989, el Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, derogando al de 1983, lo que otorgaría congruencia al proceso neoliberal de apertura externa de la economía mexicana, en el cual se considera que de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo de 1989-1994, es prioritario el fomento y promoción de la industria maquiladora de exportación como generadora de divisas, además de ser un transmisor y generador de tecnología, entre otros.

Dicho Decreto establece dos vertientes de operación para la IME en territorio nacional. Por un lado, fomenta el establecimiento de vínculos entre maquiladoras e industrias

<sup>16</sup> Idem, pp. 13-14

nacionales, y por otro lado, permite que estas empresas vendan parte de su producción al mercado nacional.

La IME ha tenido un extraordinario dinamismo que conjugado con el estancamiento de la industria nacional propició realizar una estrategia oficial para aumentar la venta de productos nacionales por parte de las maquiladoras.

El decreto dice que el pago de impuestos de comercio exterior sobre los productos autorizados a vender en el mercado nacional, se realizará sobre el contenido extranjero incorporado con base al arancel del producto terminado. Es decir, la estrategia era aumentar el contenido nacional de los productos exportados por las industrias maquiladoras. Sin embargo, no tuvo éxito, pues a pesar que el incentivo era atractivo, el porcentaje de contenido nacional era tan bajo que las empresas podían cubrirlo con compra de materiales indirectos, que no se incorporan directamente en el producto.

Asimismo, debemos destacar que con este decreto se autorizaba a las maquiladoras a participar en el mercado nacional hasta con el 50 por ciento adicional del valor de las exportaciones anuales del año anterior. Porcentaje que es reformado en el decreto del 24 de diciembre de 1993 publicado en el Diario Oficial de la Federación, quedando de la siguiente manera: 55 por ciento en 1994, aumentando 5 por ciento cada año subsecuente, hasta llegar al 85 por ciento para el año 2000.

Esta reglamentación y sus posteriores modificaciones, lo cual será presentado en los capítulos 2 y 3, establecen un cambio para el destino hacia el mercado nacional de los bienes finales que poseían un carácter de exportación, enfrentándose a la industria nacional que no fue cobijada con ninguna estrategia que le ayudara a ser competitiva.

## **2. La transición de la Industria Maquiladora de Exportación con el artículo 303 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)**

La firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) representa para México una de las más importantes decisiones de política comercial a través de la cual se buscó integrar a la economía mexicana en el bloque de Norteamérica, lo que representa para nuestro país el reto de alcanzar mayores niveles de productividad y competitividad.

Con la entrada en vigor del TLCAN el 1 de enero de 1994, las condiciones generales de la economía mexicana se modificaron, ya que el Tratado profundiza la apertura de barreras arancelarias, fortalece los canales de comunicación y distribución comercial, así como los niveles y flujos de inversión extranjera, proporcionándoles una "seguridad" de permanencia que sería difícil de obtener por otros medios.

Asimismo, México se mantiene en su propósito de abrir sus puertas al exterior. Se considera que el promedio de los impuestos de importación provenientes de países no integrantes del TLCAN es de alrededor del 19 por ciento; sin embargo, para los productos norteamericanos el arancel promedio llegará a ser del 0 por ciento en el año 2003, a cambio de que los impuestos de importación para los productos nacionales en esos países también se ubiquen en 0 por ciento. Mientras que los demás países pagarán por la importación de sus mercancías en los Estados Unidos y Canadá aranceles promedios entre 2.5 y 3 por ciento respectivamente.<sup>17</sup>

Como consecuencia de la aplicación del TLCAN, no solo se beneficia a los integrantes del mismo, sino que otros se ven favorecidos cuando participan en la producción de bienes que se intercambian entre ellos, mediante la proveeduría de materia prima, insumos, partes y componentes que entran en la región del TLCAN con la misma tasa cero de arancel al importarse temporalmente, con la justificación de que finalmente no se quedarían en el país de producción sino que serían exportados.

En el intento por evitar extender dichos beneficios a países no firmantes del TLCAN,

---

<sup>17</sup> Eduardo Reyes Díaz Leal. *El impacto del 303 del TLCAN*. 2a. edición. Editado por Bufete Internacional Asesores en Negocios Internacionales y Universidad en Asuntos Internacionales. México, 2001. p. 5.

se incluyó en el mismo texto del Tratado, un apartado que obliga a los países participantes a exigir el pago de los aranceles y cuotas compensatorias en las importaciones temporales de los bienes provenientes u originarios de países no firmantes del TLCAN que sean utilizados en la producción de artículos que se exporten a los países parte de la región, a partir del 1 de enero del 2001.

En el capítulo III del TLCAN denominado "Prohibición a la reducción, exención o devolución de impuestos", en su artículo 303, queda asentado lo anteriormente mencionado, impactando a los actores del comercio exterior, particularmente a la IME como uno de los más importantes sectores económicos de México.

## 2.1 Etapas de transición para la Industria Maquiladora de Exportación en el TLCAN.

El TLCAN ha marcado una nueva etapa en la economía mexicana y en específico en la IME. A partir de su entrada en vigor en 1994 y al año 2000 se considera una primera etapa, ya que a partir del 2001 entró en vigor el artículo 303 de dicho Tratado dándole un giro a la forma de operar de este sector.

### 2.1.1 Primera etapa: 1994-2000

Uno de los principales efectos de la apertura comercial en general y del TLCAN en particular, es el impulso que ha recibido la inversión extranjera directa (IED) para ubicarse en México. Es importante destacar al respecto que este incentivo no se ha limitado a inversionistas de procedencia estadounidense, sino que también ha abarcado a inversionistas de terceros países, tanto europeos como asiáticos, aunque por la situación geográfica limítrofe de México, prevalece la inversión proveniente de los Estados Unidos de América.

La importancia de la IED para cualquier economía se centra básicamente en tres elementos: la creación de empleos, el pago de salarios y la transferencia de tecnología. Una parte significativa del flujo de inversión extranjera directa, así como la generación de empleos que ésta ha aportado a la economía en su conjunto, se deriva

del significativo crecimiento que ha experimentado el sector de la IME, a raíz de la entrada en vigor del TLCAN.

"Con la incorporación de México al GATT en 1985 se inició un proceso de mayor apertura al capital y a las mercancías extranjeras que aceleró la actividad maquiladora: entre 1985 y 1990 se instalaron en el país cerca de 1000 plantas. A partir de la firma del TLCAN crece más rápidamente esta actividad, estimándose que entre 1995 y 2000 se establecieron más de 1600 de esas empresas, es decir, más de 300 por año, casi una cada día. En conjunto crean más de 600 000 empleos en el periodo, 120 000 por año."<sup>18</sup>

Ante este panorama, es necesario considerar la composición por ramas de la IME, así como el personal que ocupa, presentadas en el cuadro de la siguiente página:

---

<sup>18</sup> Josefina Morales. *El estabón industrial. Cuatro imágenes de la maquila en México*. Ed. Nuestro Tiempo, México, 2000, p. 37.

**Estructura de la maquila por ramas**

Establecimientos	1980	1990	1999
<b>Total nacional</b>	<b>620</b>	<b>1 703</b>	<b>3 297</b>
Confección	117	277	976
Automotriz y autopartes	53	156	225
Maquinaria, equipo y aparatos eléctricos y electrónicos	66	102	144
Materiales y accesorios eléctricos y electrónicos	157	370	512
Alimentos	12	45	80
Calzado y cuero	21	47	60
Muebles y accesorios de madera y metal	59	219	367
Productos químicos	4	75	147
Herramienta, equipo y partes no eléctricas	16	38	41
Juguetes y artículos deportivos	21	32	60
Otras industrias manufactureras	63	264	481
Servicios	31	79	205
<b>Personal ocupado</b>			
<b>Total nacional</b>	<b>119 546</b>	<b>446 436</b>	<b>1 140 528</b>
Confección	17 570	42 464	249 349
Automotriz y autopartes	7 500	104 487	208 766
Maquinaria, equipo y aparatos eléctricos y electrónicos	29 774	51 891	93 085
Materiales y accesorios eléctricos y electrónicos	39 627	114 810	293 031
Alimentos	1 393	7 862	11 511
Calzado y cuero	1 787	7 238	9 212
Muebles y accesorios de madera y metal	3 230	24 224	54 725
Productos químicos	83	6 565	22 675
Herramienta, equipo y partes no eléctricas	1 834	5 018	11 940
Juguetes y artículos deportivos	2 803	10 259	13 441
Otras industrias manufactureras	7 898	48 956	128 729
Servicios	6 047	22 824	44 066

Fuente: INEGI. Estadísticas económicas. Industria maquiladora de exportación 2000, y Estadística de la industria maquiladora de exportación 1975-1985, México 1986.

El tener acceso al mercado estadounidense en un contexto de libre comercio ha impulsado que diferentes empresas, tanto de Estados Unidos como de otros países, se sitúen en México al amparo del esquema de IME, lo que ha representado para la economía mexicana inversión, creación de empleos y generación de divisas. Sin embargo, no podemos dejar de mencionar la competencia abismal entre esta industria extranjera y la industria nacional, situando a esta última en una franca desventaja.

La eliminación de barreras al comercio exterior y el incentivo a la inversión extranjera directa entre los países firmantes del TLCAN, han facilitado las tendencias de globalización y de complementariedad entre el sector industrial de los tres países. De esta manera la IME se presenta dentro de la economía nacional como uno de los más eficientes sectores que lleva a cabo procesos de producción compartida, a lo que el TLCAN contribuye mediante el establecimiento de grandes oportunidades para fortalecer su desarrollo.

"Desde la apertura comercial, con la firma del GATT en 1986, pero acentuándose con la entrada en vigor del TLCAN, un porcentaje cada vez mayor de la IME se ha situado en estados no fronterizos, de forma que ya en 1998 más de la cuarta parte del total de establecimientos estaban localizados en estados del interior del país."<sup>19</sup>

Esta relocalización de la IME, responde a la cercanía de los centros domésticos de consumo en los que busca asentarse, a medida que una parte cada vez mayor de su producción se destina al mercado domestico en territorio nacional.

El siguiente cuadro muestra el total de las empresas maquiladoras ubicadas en México por entidad federativa, anterior a la entrada en vigor del TLCAN y posterior a su ubicación.

---

<sup>19</sup> Sánchez Yllanes. *op. cit.* p. 240.

Industria Maquiladora de Exportación  
Localización por Estado y participación en el total

Estado	December de 1993	September de 1998
	%	%
Aguascalientes	1.6	2.7
Baja California	30.8	28.3
Baja California Sur	0.5	0.3
Campeche	n.s.	0.1
Coahuila	8.4	8.5
Colima	0.0	0.0
Chiapas	n.s.	n.s.
Chihuahua	14.5	12.4
Distrito Federal	0.9	1.4
Durango	3.4	3.5
Guanajuato	2.0	2.7
Guerrero	0.4	0.2
Hidalgo	n.s.	n.s.
Jalisco	2.1	3.1
Estado de México	1.1	0.1
Michoacán	n.s.	1.8
Morelos	0.4	0.6
Nayarit	0.0	n.s.
Nuevo León	3.3	3.8
Oaxaca	0.3	0.3
Puebla	2.4	4.3
Querétaro	0.6	1.3
Quintana Roo	n.s.	0.2
San Luis Potosí	0.4	0.6
Sinaloa	0.3	0.4
Sonora	10.0	7.8
Tabasco	n.s.	n.s.
Tamaulipas	12.8	10.8
Tlaxcala	0.3	0.7
Veracruz	0.2	0.3
Yucatán	2.3	3.3
Zacatecas	0.6	0.6

n.s. no significativo

Fuente: Beatriz Leycegui, Rafael Fernández de Castro, ¿Socios naturales? Cinco años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. ITAM, México p. 173. Secofi-IMSS, Dirección General de Inversión Extranjera.

La IME tiene la destreza de establecerse en lugares donde se le otorgan mayores facilidades y donde obtiene grandes beneficios a lo que el mercado nacional no es nada despreciable. Mención especial merece el Capítulo XI de inversión del TLCAN, donde señala abiertamente que no habrá requisitos de desempeño para la inversión extranjera por recibir el trato nacional de la siguiente manera: "Cada país otorgará a los inversionistas de un país del TLC y a las inversiones que ellos realicen, trato no menos favorable que el que otorga a sus propios inversionistas (trato nacional) o a los inversionistas de otros países (trato de nación más favorecida)".<sup>20</sup> Lo cual incide

<sup>20</sup> Campos Cervera. *op. cit.*, p. 78

directamente en el aumento del número de plantas maquiladoras que se establecen en el país, cada vez con menos obligaciones y responsabilidades para con México.

La apertura comercial ha incrementado sustancialmente el intercambio de mercancías. "En el caso del comercio entre Estados Unidos y nuestro país, la suma de importaciones más las exportaciones pasó de 85,866 millones de dólares en 1993 a 105,788 millones en 1994, lo que representa en términos reales un incremento del 23.2%. En cuanto al intercambio de México con Canadá, éste aumento en un 15.1% al pasar de 2,740 millones de dólares en 1993 a 3,155 dos años después."<sup>21</sup>

"En el periodo de 1991 a 1994 la contribución de las empresas maquiladoras en el total de las exportaciones de las manufacturas significó más del 50%. A partir de 1995 se muestra una disminución en la participación porcentual dentro del global de las manufacturas, con el 46.7%, lo cual puede explicarse por la crisis de 1994-95 que vivió el país como consecuencia del 'error de diciembre' de 1994."<sup>22</sup>

Es así que el TLCAN aceleró la actividad maquiladora. En 1995 "al mismo tiempo que el peso perdió 54% de su valor, se abrieron unas 500 plantas nuevas, llevando a un total de 3,000 plantas con más de 750,000 trabajadores, de los cuales 29.1 % se concentraron en Chihuahua, 20.5% en Baja California, 18.4% en Tamaulipas, 8.8% en Coahuila y 8.2% en Sonora. Durante 1995 estas cinco entidades captaron el 85.0% del personal total ocupado."<sup>23</sup>

Este incremento provocó la expansión de las maquiladoras más allá de la tradicional zona fronteriza hacia otros estados como Aguascalientes, San Luis Potosí y Yucatán. En Monclova, Coahuila, por ejemplo, se abrió una planta maquiladora de la compañía *Sara Lee*. "La firma de asesoría Ciemex - WEFA afirma que cerca de un millar de maquiladoras - aproximadamente 40% del total- se han establecido lejos de la ya congestionada frontera."<sup>24</sup>

La crisis de 1995 en México, no obstante sus graves efectos internos, tuvo efectos positivos para el comercio exterior por dos razones principales: a) la pronunciada devaluación del peso "...abarató a casi la mitad el costo en dólares de la mano de obra

<sup>21</sup> Jaime Arriaga Escutia. *La Industria Maquiladora de Exportación en México: evolución y perspectivas*. Tesis Relaciones Internacionales, FCPyS, UNAM, 1997, p. 94.

<sup>22</sup> Sánchez Yllanes. *op.cit.* p. 219.

<sup>23</sup> Campos Cervera. *op.cit.* pp. 80-81.

y los insumos nacionales<sup>25</sup> alentando la exportación y simultáneamente encareció los bienes y servicios importados desalentando su compra; y b) ..."la fuerte contratación impuesta a la demanda interna y la producción (el consumo privado cayó -9.5% en 1995 y el PIB -6.2%), redujo adicionalmente la inversión y las importaciones de insumos intermedios, y generó excedentes de producción que al no encontrar mercado en el país se orientaron al exterior".<sup>26</sup>

"Con ello, el comercio externo logró un reequilibrio notable al disminuir drásticamente el déficit mencionado de -29 mil 662 millones de dólares en 1994, a -1 mil 577 millones en 1995 y a -1 mil 922 en 1996, es decir, a cifras que si bien no alcanzaron el equilibrio total o el superávit deseable, si fueron de un nivel fácilmente financiable."<sup>27</sup>

Durante los primeros tres años del TLCAN, dos fueron totalmente negativos para la economía mexicana: 1994 cuando se logró un crecimiento de 4.4% pero con un fuerte desequilibrio externo y 1995 cuando casi se logró un equilibrio externo pero a costa de un desplome en la economía de -6.2%. El tercer año, 1996, a pesar de ser atípico por ser de "recuperación", fue un año positivo, con crecimiento de 5.1% y mínimo desequilibrio externo.<sup>28</sup>

El comercio exterior estadounidense para los años posteriores a 1995, fue determinado por la existencia de las importaciones de maquiladoras desde Estados Unidos. La declinación del peso favoreció la producción nacional en México y a los exportadores, especialmente aquellos que se encontraban bien integrados a los mercados estadounidenses en la zona de libre comercio de maquiladoras. "Las importaciones de maquiladoras, que están designadas para re - exportar, crecieron 5,700 millones de dólares, mientras que el resto de las otras importaciones —bienes de consumo, bienes intermedios y de capital— declinaron 12.7 mil millones."<sup>29</sup>

---

<sup>24</sup> Campos Cervera. *op. cit.* p. 81.

<sup>25</sup> Sánchez Yllanes. *op. cit.* p. 195.

<sup>26</sup> Morales Josefina. *op. cit.* p. 22.

<sup>27</sup> *Ibidem.*

<sup>28</sup> Beatriz Leycegui, Rafael Fernández de Castro. *¿Socios naturales? Cinco años después del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. Editado por ITAM, México, 2000, p.51.

<sup>29</sup> "Sector Externo y TLC (segunda parte)", Reporte económico, en *La Jornada*, Sección Economía, México, 21 de julio de 1997, p.26

El acelerado establecimiento de maquiladoras en México con los giros más diversos como autopartes, papel, hule, telefonía celular, entre otros, es un hecho indiscutible; que lejos de detenerse, se adapta a las nuevas realidades y demandas regionales del país. "La tasa anual de crecimiento de la industria maquiladora ha sido superior a la de la industria no maquiladora, así como la tasa de inversión en maquiladoras, ha sido superior a la tasa general de inversión en el país."<sup>30</sup>

En lo que se refiere al valor agregado de la IME también ha mostrado un crecimiento.

"En 1997 la ocupación que contribuyó a generar más valor agregado fue la de materiales y accesorios eléctricos y electrónicos, con el 26.0% del total, le sigue el de la construcción, reconstrucción y ensamble de equipo de transporte y sus accesorios, participando con el 21.2%, lo que en conjunto estas dos tareas suman el 47.2% del total; en tercer lugar se encuentra el ensamble de maquinaria, equipo, aparatos y artículos eléctricos, con el 11.1%.<sup>31</sup>

Por otra parte, una de las características de la entrada en vigor del TLCAN es que la IME pueda enajenar su producción en el mercado nacional en forma creciente y no restrictiva como lo era hasta 1993. Al finalizar ese año, el 24 de diciembre, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que modifica al del Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación de 1989, en el que entre otras reformas, se amplían los plazos de importación temporal (artículo 10), pero el de mayor trascendencia es el que le permite destinar parte de su producción al mercado nacional hasta llegar a un 100 por ciento (artículo 19).

Posteriormente, el Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación sufre otra reforma el 23 de octubre de 1996, y el 1 de junio de 1998 se publicó un nuevo Decreto que regula a esta industria, considerando que ha sido necesario adecuar el marco jurídico aplicable a la industria maquiladora de exportación, en función de los términos negociados con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y además que se tiene como objetivo abatir los costos de las empresas maquiladoras de exportación, por lo que resulta necesario eliminar y simplificar los requisitos y procedimientos aplicables a la misma.

---

<sup>30</sup> Saldaña José, *op. cit.*, p. 25.

El artículo 2 del mencionado decreto, requiere a las maquiladoras de exportación atender a las siguientes prioridades nacionales:

- 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 interindustrial y coadyuvar a elevar la competitividad internacional de la industria nacional; y
- IV. Elevar la capacitación de los trabajadores e impulsar el desarrollo y la transferencia de tecnología en el país.

Estos requerimientos no han sido ejecutados por la IME, pues bastaría con afirmar que refiriéndonos al rubro III, la IME no ha integrado más del 2% de insumos nacionales en sus procesos productivos.

Es de destacarse el artículo 8 que confirma el apoyo a la industria maquiladora para permitirle importar temporalmente: materias primas y auxiliares; herramienta, equipo y accesorios de producción (su permanencia en el país no debe exceder de dos años); maquinaria, aparatos, instrumentos y refacciones; y cajas de trailer y contenedores (su permanencia en el país dura la vigencia del programa que se le otorga a la IME), todos ellos libres del pago de impuestos.

Adjunto al apoyo antes mencionado, que no es nuevo pues desde el origen de la industria maquiladora ha contado con beneficios similares, el artículo 16 de este Decreto autoriza a la IME a destinar parte de su producción al mercado nacional, comenzando con el 55 por ciento para 1994 y aumentado 5 por ciento para cada año, hasta llegar al año 2000, fecha en que se le permite vender el 85 por ciento del valor total de sus exportaciones anuales del año anterior. Para el año 2001, las ventas de las maquiladoras al mercado nacional no están sujetas a ningún límite, por lo que pueden destinar la totalidad de su producción a México.

Para la venta de productos en el mercado nacional por parte de la IME, el artículo 18 del mismo decreto establece que se pagará el impuesto general de importación correspondiente a las partes y componentes extranjeros, aplicando el arancel preferencial que corresponda, conforme a los acuerdos y tratados internacionales de los que México es parte.

---

<sup>31</sup> Sánchez Yllanes. *op. cit.*, p. 222.

Aún con lo dispuesto en el artículo 18, la IME cuanta con ciertas ventajas, como lo es su capacidad de producción y su tecnología, factores que sitúan a este sector a la cabeza del ramo industrial. El gran número de empresas mexicanas están obligadas a recurrir a proveedores externos para comprar materias primas de calidad que les permita competir, en su entorno de franca desventaja ante la IME, la cual se caracteriza por su integración con proveedores y clientes en el exterior.

Es así, que en la primera etapa de la IME, durante siete años posteriores a su entrada en vigor del TLCAN, se continuó operando con estímulos fiscales y que estimulaban la creación de nuevas empresas, conjuntamente en esta etapa las empresas se ven beneficiadas por el aprovechamiento de la desgravación arancelaria que de manera gradual implica en materia de importaciones y exportaciones el Tratado.

Por otro lado, a partir de la firma del TLCAN los índices de crecimiento de la IME, sobrepasan las tasas de crecimiento promedio de años anteriores. Lo cual deja evidente el impacto del TLCAN en la atracción de nuevas empresas. El TLCAN otorga confianza a las empresas extranjeras que tradicionalmente invierten en plantas de producción compartida para reducción de sus costos, a consecuencia de la caída de las tarifas aduaneras, reglas de inversión y el acceso al mercado doméstico. En la actualidad, ya no se produce y se distribuye para el mercado estadounidense, canadiense o nacional de manera tradicional, sino para un mercado y una economía en bloque.

Muestra de esta confianza otorgada a la IME son las siguientes cifras: podemos observar que en el año 2000, los establecimientos industriales del sector tuvieron un incremento de 592% respecto a los existentes en 1980; el número de trabajadores es 1154% mayor y el valor agregado se multiplicó en más de quince veces.

Principales características de la industria maquiladora de exportación,  
1980-2000

	1980	1990	1995	1999	2000
Establecimientos	620	1703	2130	3297	3676
Personal ocupado	119 546	446 436	648 263	1 185 000	1 379 340
Técnicos de producción	10 828	53 349	71 098	147 880	177 604
Empleados Administrativos	6 698	32 729	45 436	84 705	98 935
Obreros	102 020	360 358	531 729	952 415	1 101 944
Obreros hombres	23 140	140 919	217 557	355 022	403 125
Obreras mujeres	78 880	219 439	314 172	462 855	599 280
Remuneración anual (pesos de 1994)	22 046	19 027	18 554	18 774	19 262
Valor agregado (millones de pesos)	18	9 919	33 183	128 265	
Valor agregado (millones de pesos de 1993)	3 546	15 402	21 463	43 583	52 038
Exportaciones (millones de dólares)	2 519	13 873	31 103	64 293	77 087
Importaciones (millones de dólares)	1 747	10 321	26 179	50 909	60 124
Saldo de la balanza comercial (millones de dólares)	772	3 552	4 924	12 057	16 963

Fuente: Josefina Morales. El eslabón industrial. Cuatro imágenes de la maquila en México. Ed. Nuestro Tiempo. México 2000. p.90

Si bien el TLCAN ha atraído importantes inversiones extranjeras proveniente de Norteamérica bajo el esquema de IME, también empresas asiáticas se han establecido haciendo pasar sus productos como originarios y de esta manera evitan el pago de tarifas norteamericanas por concepto de exportación obteniendo beneficios de un tratado del cual no son parte. Lo anterior ha sido contemplado por el TLCAN dándole un importante giro a la forma de operar de la IME a partir del año 2001.

### 2.1.2 Segunda etapa: 2001

El TLCAN le ha permitido a la IME desarrollar su presencia en territorio nacional al amparo de diversos esquemas de mecanismos ágiles y eficaces, mediante facilidades administrativas, tanto para su establecimiento como para su operación. Sin embargo, en el capítulo III del TLCAN, denominado "Prohibición a la reducción, exención o devolución de impuestos", en su artículo 303, establece que a partir del octavo año de vigencia del Tratado deben modificarse los mecanismos de importación temporal vigentes en los países miembros, con el fin de evitar la distorsión de las preferencias arancelarias acordadas en el marco del mencionado Tratado debido a que no sólo "beneficiaba" a los tres integrantes sino al resto del mundo, ya que países no

miembros participaban en la producción de los bienes que se intercambiaban entre los tres, al proveer materia prima, insumos, partes componentes y material de empaque que entraban a la región del bloque norteamericano con la misma tasa cero de arancel al igual que las mercancías originarias de esta región.

Con tal propósito a partir del primero de enero del 2001 se debió igualar el tratamiento arancelario que México otorga a insumos y maquinarias no originarios empleados para la producción de mercancías destinadas a los tres países que integran el mercado norteamericano. Es así que las importaciones temporales de mercancías no originarias que realicen las empresas maquiladoras a partir de este periodo, se obligan al pago de los impuestos aplicables a las importaciones definitivas y las cuotas compensatorias, mediante un mecanismo de diferimiento de aranceles.

Por otro lado, el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Organización Mundial de Comercio, en vigor desde 1995, establece que los beneficios de exenciones arancelarias a la importación de maquinaria y equipo deben ser eliminados cuando estén condicionados a la exportación a partir del año 2000 por los países desarrollados y a más tardar para el 1 de enero de 2003 por los países en desarrollo.

Las disposiciones del artículo 303 solo aplican a las importaciones que están dentro de las siguientes condicionantes:

- a) Cuando se trata de insumos, partes, componentes, material de empaque y materia auxiliar;
- b) Cuando dichos artículos no sean originarios de alguno de los países integrantes del TLCAN.
- c) Cuando los productos sean sometidos a procesos sustanciales de transformación o elaboración ya que el retorno al extranjero en su mismo estado no causa el pago de impuestos ni cuotas compensatorias manteniendo la exención de impuestos bajo el régimen temporal.
- d) Que los productos se exporten a los Estados Unidos o Canadá.

Por esta razón, las empresas que utilizan bienes no originarios del TLCAN para la fabricación de sus productos que exporten a países distintos de Estados Unidos y Canadá, no están sujetas al pago de aranceles ni cuotas compensatorias, siguiendo sus operaciones igual que antes.

En resumen, la maquinaria, equipo, refacciones, aparatos y herramientas originarios o procedentes de países distintos a los firmantes del TLCAN, están obligados al pago de los aranceles aplicables a las importaciones definitivas a partir del 1 de enero del 2001, cuando se trate de exportaciones hacia los Estados Unidos y Canadá.

Ante la aplicación del artículo 303 surge la duda sobre los beneficios de las importaciones temporales respecto al pago de impuestos general de importación. Sin embargo, aún cuentan con muchas preferencias como el estar exentas del pago del impuesto al valor agregado (IVA), parcialmente del Derecho de Trámite Aduanero (DTA), además de que no tienen que estar registradas en el padrón sectorial de importadores que se requiere para ciertos productos como lo son: vinos y licores, cigarros, productos químicos, textil, calzado, acero, electrónicos, industria automotriz, juguetes, entre otros.

Asimismo, el citado artículo del Tratado contempla la posibilidad de una reducción del pago de los impuestos de productos que sean afectados por éste y que a su vez deban pagar impuestos de importación cuando ingresen en Estados Unidos y Canadá vía exportaciones. Esto es mediante una fórmula llamada "el menor de los dos", la cual consiste en el diferimiento "...que exceda al menor entre:

- a) El monto total de aranceles aduaneros pagados o adeudados sobre la importación del bien a México; y
- b) El monto total de aranceles aduaneros pagados por la importación definitiva del bien final en estados Unidos o Canadá."<sup>32</sup>

Lo anterior significa que si un producto que ha sido terminado en México en el cual se han incorporado materiales importados de países no integrantes del TLCAN debiendo pagar un arancel de 100 dólares por su importación y el cual es exportado a Estados Unidos o Canadá en donde también está grabado por su importación como producto final por 20 dólares, tiene aplicación la fórmula del "menor de los dos", ya que el monto de aranceles que se exenta o devuelve en México sería 20 dólares y ahora únicamente el arancel por pagar en México es de 80.

---

<sup>32</sup> Jorge Moreno Castellanos, Pedro Trejo Vargas, Hadar Moreno Valdés. *Comercio Exterior sin Barreras*. Ed. ISEF, México, 2001, p. 27.

Por otro lado, si el arancel determinado en México por un insumo no originario es menor al de Estados Unidos o Canadá, no hay pago de aranceles. Finalmente, si el producto es gravado con tasa cero en estos dos países el pago en México del mismo queda igual.

Arancel determinado en México por un insumo no originario	Arancel pagado en EUA o Canadá por el bien final exportado de México	Monto de aranceles que se exenta o devuelve en México = el menor de los dos	Arancel a pagar en México
10	2	2	8
5	6	5	0
7	0	0	7

Esta fórmula es una medida para evitar la doble tributación indirecta de un producto o insumo no originario, que se presentaría si ambos países cobraran sus impuestos respectivos.

El impacto del artículo 303 podría implicar un incremento en los costos de producción y un cambio de mentalidad de la IME respecto a las importaciones temporales y a su ubicación y establecimiento geográfico, ya que deberá cumplir con una serie de procedimientos normativos e impositivos que anteriormente al 2001 no se encontraban obligadas a realizar.

Por ejemplo, debe de realizar una precisa clasificación arancelaria para determinar correctamente los aranceles y las cuotas compensatorias. De lo cual había despreocupación por parte de la IME por que se encontraban exentas de toda contribución y del cumplimiento de regulaciones por lo que no afectaba al interés fiscal.

“Según las estadísticas del departamento de auditorías aduaneras de —un prestigiado despacho de consultores de comercio exterior— 4 de cada 10 fracciones arancelarias utilizadas por las empresas... maquiladoras en sus importaciones temporales están incorrectas...”<sup>33</sup>

Asimismo, el certificado de origen es uno de los documentos más importantes que actualmente debe de considerar la IME como parte fundamental de sus importaciones,

<sup>33</sup> Reyes Díaz-Leal. *op. cit.*, p.12.

ya que antes de que entrara en vigor el artículo 303 del TLCAN no tenían que presentar este documento, sin embargo, actualmente es imprescindible demostrar el origen del artículo importado, para salvarse de ser sujeto del pago del arancel general de importación o probablemente de cuotas compensatorias, además de que puede ser favorecido con un tratado de libre comercio del que México sea integrante al comprobar su origen.

La IME fue impactada por las nuevas disposiciones ya que de estar situada en el más conveniente de los regímenes dentro del comercio exterior, ahora a partir del 2001 se sabía encontrada frente a regulaciones que afectarían su competitividad.

De acuerdo a un estudio realizado por el periódico "El Financiero", la tendencia de desarrollo de la IME para el año 2001 fue contraria al periodo de 1994 a 2000, ya que dejaron de operar 132 empresas, el 77 por ciento de uso intensivo de mano de obra.

"El indicador de empleo de la IME, con un millón 167 mil 183 plazas generadas hasta agosto del 2001, muestra una contracción de 11.3 por ciento respecto al cierre de 2000. Entre los factores que han contribuido a la pérdida de competitividad, reconocido incluso por la autoridad, esta la desaceleración económica en Estados Unidos y la fortaleza del peso, amén de la entrada en vigor del artículo 303 del TLCAN."<sup>34</sup>

El gobierno mexicano se dio a la tarea de buscar un instrumento que le permitiera a la IME seguir siendo privilegiada, y el Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación tuvo un nuevo matiz en sus posteriores reformas a las del 1 de junio de 1998.

Las disposiciones del TLCAN, que como se ha explicado anteriormente, establecen un periodo de transición de siete años durante el cual se otorga a las empresas maquiladoras el beneficio del acceso preferencial a los mercados de América del Norte y se mantienen inalterados los mecanismos de libre importación temporal de insumos y sus maquinarias para sus procesos productivos y que a partir del octavo año se modifican dichos mecanismos, incluidos como parte de la obligación internacional adquirida por nuestro país ante la Organización Mundial de Comercio. El

---

<sup>34</sup> Lourdes González Pérez, "La industria maquiladora, en su peor crisis en 15 años" en *El Financiero*, Sección Industria, México, 15 de Noviembre de 2001. p.26

13 de noviembre de 1998, 30 de octubre y 31 de diciembre de 2000 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las últimas reformas dirigidas a la IME.

Lo más destacable de dichas reformas es la afirmación del gobierno de que en la búsqueda por incrementar la competitividad de la IME para establecer acciones favorables respecto al abasto de insumos y maquinaria de la misma, y para ofrecerles certidumbre a los inversionistas son promulgados los Programas de Promoción Sectorial (PROSEC), los cuales son un instrumento que permite importar a las empresas con un arancel preferencial, diversas mercancías para la elaboración de productos específicos, y de los cuales las empresas podrán gozar simultáneamente de los beneficios de estos programas y de los que la IME ha tenido a lo largo de su historia. Lo anterior será analizado en el siguiente capítulo.

Si bien las disposiciones del artículo 303 presentan ventajas para crear incentivos con la finalidad de tener una creciente integración de insumos y maquinaria de origen nacional en la producción de exportación, tal y como lo expresan las mencionadas reformas, el surgimiento de los PROSEC hace de ello un sueño.

Los primeros siete años de transición para la IME a partir de que entró en vigor el TLCAN, fue una etapa en la que debieron prepararse para desarrollar proveedores nacionales, o de la región de Estados Unidos y Canadá, para sustituir la importación de insumos, partes, y materias primas en general de terceros países.

Sin embargo, muchas de las industrias maquiladoras en México importan sus insumos de países de Oriente, pues los precios son más competitivos y su capacidad de producción difiere de la industria mexicana, debido a su tecnología. A pesar de ello, la IME no le dio la importancia necesaria para estar preparado en el octavo año del TLCAN.

El gobierno mexicano tampoco supo encontrar el mecanismo adecuado para incentivar a la industria nacional y llevarla a ser competitiva, debiendo prepararse en el primer periodo, volviéndose más productiva y eficiente.

### **3. Apoyos a la Industria Maquiladora de Exportación como parte de su transición y su impacto en la industria nacional**

Desde el origen de la IME se ha caracterizado por ser un sector que ha sido beneficiado por todos los apoyos que el gobierno se ha preocupado por otorgarle. En la actualidad se enfrenta a una nueva etapa en la que no se encontrará desprotegida ya que existen diversos instrumentos legales susceptibles de modificaciones y reformas, sin importar cuantas tengan que hacerse, y sólo con el afán de retenerla al no visualizar que nacionalmente podemos tener la capacidad de producir competitivamente y no depender de la IME que si bien es importante en la economía mexicana, no es preponderante ante la industria nacional.

Las políticas gubernamentales han tenido la grave limitación de no centrar su atención en el fortalecimiento de la base productiva local. Las acciones han estado encaminadas a la atención de aspectos terminales o secundarios de la actividad económica, como son el comercio y la maquila, en contra del posible fortalecimiento de la productividad agrícola e industrial.

#### **3.1 Apoyos legales**

La presencia de la IME en México ha dado lugar a modificaciones y adecuaciones del marco jurídico mexicano que la rige de acuerdo a sus exigencias y necesidades. Por lo anterior este capítulo trata de hacer un análisis de los principales apoyos legales, tales como los Programas de Promoción Sectorial, la Regla Octava de las Complementarias de la Ley de la Tarifa del Impuesto General de Importación, Resolución Miscelánea de Comercio Exterior para 2000 y la Ley Aduanera.

##### **3.1.1 Programas de Promoción Sectorial**

El 13 de noviembre de 1998 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la reforma para el fomento y operación de la industria maquiladora de exportación, el cual, por motivo del octavo año de vigencia del TLCAN que prevé la modificación de

los mecanismos de importación temporal en los países miembros, comunica la creación de los Programas de Promoción Sectorial (PROSEC). Lo anterior tuvo como finalidad establecer las condiciones competitivas de abasto de insumos y maquinaria para la industria exportadora y propiciar una mayor integración nacional de insumos.

Posteriormente, el 31 de diciembre del 2000, se publicó el decreto que establece diversos programas de promoción sectorial, modificado el 1 de marzo, 18 de mayo, 7 de agosto y 31 de diciembre del 2001, los cuales consideran –entre otros- que en los últimos años la planta productiva mexicana se ha integrado de manera importante al proceso de globalización económica, ubicándose como el décimo país exportador a nivel mundial, alcanzando niveles de exportación de ciento diez mil millones de dólares en 1997. En el transcurso de este proceso, la planta productiva nacional ha llevado a cabo grandes esfuerzos de desarrollo y modernización para competir en los mercados mundiales, así como un mercado nacional abierto a la competencia, el cual tiene grandes retos, sobre todo a partir del 2003 que será cuando la gran mayoría de los productos originarios de América del Norte podrán ser importados a nuestro país libres de arancel.

Asimismo, reconoce que la proveeduría de terceros países –fuera del TLCAN- es crítica para ciertas industrias que requieren contar con condiciones arancelarias competitivas para abastecerse de insumos y maquinaria.

Lo anterior, de acuerdo al criterio gubernamental, es la justificación para dar origen a los PROSEC que están dirigidos no solo a la IME sino a todos aquellos productores de bienes que se inscriban en ellos, debiendo cumplir con ciertas regulaciones, como lo son: el realizar un informe anual de sus operaciones ante la secretaría de Economía; y que los bienes que sean favorecidos con PROSEC deben destinarse a la fabricación de productos finales que estén establecidos por los mismos decretos.

De no ser así, y los bienes sean destinados a fines diferentes a los señalados en los decretos, no se podrá aplicar el arancel establecido por un PROSEC y el productor deberá cubrir el impuesto general de importación correspondiente, lo cual da lugar a la cancelación del programa, así como el enajenar o ceder los bienes a cualquier otra empresa.

Los PROSEC surgen como un instrumento de política comercial dirigido a empresas productoras de determinadas mercancías, mediante los cuales se les permite importar con arancel *ad-valorem* preferencial diversos bienes para ser utilizados en la elaboración de productos específicos, independientemente de que las mercancías a producir sean destinadas a la exportación o al mercado nacional.

Dichos programas de promoción sectorial tratan de proporcionar certeza a los empresarios sobre los niveles arancelarios que pagarán a partir del año 2001.

Es decir, estos programas benefician a la IME y a cualquier otra industria cuando importen insumos que están comprendidos en los programas, los cuales tienen más de 5,400 fracciones arancelarias, incorporadas de los capítulos del 25 al 95 de la Tarifa General de Importación, de las cuales más del 60% del total de las fracciones que integran los 22 sectores con tasa preferencial arancelaria que otorgan los PROSEC, el 30 por ciento tienen un arancel de 5 por ciento y el resto tiene 3, 2 y 0 por ciento.

Los sectores y fracciones arancelarias que comprenden los PROSEC se presentan en el cuadro de la siguiente página:

Estructura arancelaria de fracciones  
incluidas en los Programas de Promoción Sectorial

Fracciones con arancel

No.	SECTOR	EXCENTO	5%	OTRO	TOTAL
I	Eléctrico	735	2,083	9	2,827
II	Electrónico	3,215	14	2	3,231
III	Mueble	825	-	-	825
IV	Juguetes, juegos de recreo y artículos dep.	735	-	-	735
V	Calzado	26	103	-	129
VI	Minero y metalúrgica	146	637	1	784
VII	Bienes de capital	200	333	3	536
VIII	Fotográfico	277	26	5	308
IX	Maquinaria agrícola	337	-	-	337
X	Industrias diversas	356	225	6	687
XI	Químico	910	685	222	1,817
XII	Manufacturas de caucho y plástico	149	143	7	299
XIII	Siderúrgico	362	417	6	785
XIV	Farmoquímico, medicamentos eq. médico	156	118	12	286
XV	Transporte	541	77	5	623
XVI	Papel y cartón	66	38	-	104
XVII	Madera	50	28	2	80
XVIII	Cuero y pieles	11	15	2	28
XIX	Automotriz y autopartes	2,260	53	460	2,773
XX	Textil y de la confección	214	126	31	371
	a)	182	119	7	308
	b)	19	-	-	19
	c)	1	-	1	2
	d)	-	-	9	9
	e)	12	7	14	33
XXI	Chocolates, dulces y similares	-	-	-	-
XXII	Café	57	84	-	141
	<b>TOTAL</b>	<b>11,842</b>	<b>5,331</b>	<b>84</b>	<b>17,977</b>

Sin considerar aranceles con vigencia temporal.

Fuente: Dirección General de Servicios al Comercio Exterior. Secretaría de Economía.

Resumiendo, en el caso de la IME, puede seguir realizando sus importaciones sin el pago de aranceles e IVA en el caso de que los insumos que importe provengan y se destinen a países del TLCAN. Para el caso de que opten por importar temporalmente insumos no originarios de países del TLCAN para incorporarlos a productos que se destinen a Estados Unidos o Canadá, las empresas podrán pagar el arancel preferencial establecido en los PROSEC.

Cabe mencionar, que las preferencias arancelarias son únicamente para los bienes contenidos en el sector que defina cada PROSEC; sin embargo, existe la posibilidad

de crear nuevos PROSEC con la condición de demostrar a la autoridad respectiva que no existe producción nacional del producto.

Asimismo, no existe nada que restrinja a la IME para ser beneficiario de más de un PROSEC, es decir que puede obtener los programas que le sean necesarios para poder seguir importando con privilegios. Además, de que puede cambiar el régimen de importación temporal de maquinaria y equipo, la cual estaba obligada a salir del país en un determinado período de tiempo al haberse importado anterior al 1 de enero del 2001, actualmente puede cambiarlo a un régimen de importación definitiva bajo un PROSEC. De esta manera, la IME puede contar con la maquinaria y equipo de manera definitiva, al efectuar su cambio de régimen, aplicando un porcentaje de depreciación por dicha mercancía, según la Ley del impuesto sobre la renta y la tasa preferencial de los PROSEC.

El artículo 303 del TLCAN motivó el origen a los PROSEC, ya que al restarles el beneficio de exentar de aranceles a las importaciones temporales a partir del 1 de enero del 2001, el gobierno temía que la IME se mudara a lugares donde pudiera seguir disfrutando de todas las concesiones como las que ha tenido en nuestro país. Por lo tanto, había que ingeniárselas para retener a la IME, creándose los PROSEC, en lugar de hacer uso del ingenio gubernamental para fomentar y capacitar a la industria nacional para que pudiera responder como proveedor viable y competitivo tanto en capacidad de producción como en precio y calidad, ante la etapa de transición de la IME.

A pesar de los 132 cierres de maquiladoras registradas en el 2001, cabe destacar que también fueron autorizados 170 nuevos programas de maquila en textil, electrónica, muebles de madera y metal, autopartes, químico, papel y cartón, así como calzado. Lo anterior fue fomentado por la creación de los PROSEC.

"En aras de evitar un mayor resquebrajamiento del sector, la Secretaría de Economía y los empresarios del ramo han negociado diversos mecanismos, como la implantación de Programas Sectoriales para permitir que, al amparo de regulaciones internas, las maquiladoras mantengan beneficios del TLCAN que les habrían sido cancelados con la entrada en vigor del artículo 303 del acuerdo trilateral."<sup>35</sup>

Teóricamente los lineamientos generales de los PROSEC tienen como principales objetivos: mantener la capacidad exportadora y la competitividad de la planta industrial mexicana, promover la mayor integración de las cadenas productivas del país, incrementar el valor agregado de las exportaciones y evitar que la capacidad productiva de las empresas mexicanas sean sustituidas por las importaciones.

La realidad no es reflejo de los lineamientos antes mencionados, ya que los PROSEC no son un fomento a la industria nacional, sino una ayuda a las importaciones, ahora no solo de la IME sino de manera general a las industrias para contrarrestar los efectos del TLCAN. Es simplemente, la muestra de una lucha por buscar la permanencia de inversión extranjera en nuestro país por no ser capaces de tener una planta productiva nacional de calidad y competitiva y por depender del empleo que genera la IME.

### 3.1.2 Regla octava de las Complementarias de la Ley de la Tarifa del Impuesto General de Importación.

La regla octava es una instrumentación de la que la IME puede hacer uso. Forma parte de las reglas complementarias de la Ley del Impuesto General de Importación y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 18 de diciembre de 1995 determinando que "podrán importarse al amparo de la fracción designada específicamente para ello, los insumos, materiales, partes y componentes y aquellos artículos que se fabriquen o se vayan a ensamblar en México, por empresas que cuenten con un registro de empresa fabricante aprobado por la Secretaría de Economía."<sup>36</sup>

Es decir que, la regla octava es un mecanismo de simplificación aduanera que le permite al importador agrupar todos sus productos e insumos en una sola fracción arancelaria, la cual, por lo general esta exenta del impuesto de importación.

---

<sup>35</sup> *ibidem*.

<sup>36</sup> Reglas complementarias de la Ley del Impuesto General de Importación. Diario Oficial de la Federación, 18 de diciembre de 1995.

Algunos analistas piensan que desaparecerá a principios del año 2002 ya que esta regla no es aplicable cuando se trate de insumos que cuenten con arancel favorecido con un programa de promoción sectorial, por lo que quizás ya no le sea de utilidad a los importadores al poder contar con un programa que los beneficie aun mas.

El 31 de diciembre de 2000 se publicó en el DOF las fracciones 9802.00.01 a la 9802.00.25 correspondientes a la regla octava. Y el 24 de mayo del 2001 se publicaron los permisos previos los cuales determinan que para efectos de los permisos de importación de mercancías clasificadas en las fracciones arancelarias de la partida 98.02 que otorgue la secretaria de Economía la empresa deberá contar con un registro de "empresa fabricante" con el objetivo de comprobar que las empresas cuenten con instalaciones, maquinaria y recursos humanos para llevar a cabo procesos de manufactura en los productos a registrar y que no únicamente se dedique a la importación de artículos.

Sin embargo si la empresa cuenta con un programa de promoción sectorial, es suficiente para que sea considerada como "empresa fabricante" y pueda gozar de los beneficios de la regla octava ya sea para importaciones temporales o definitivas.

Lo anterior ha cedido a la IME la posibilidad de facilitar su acceso de mercancías en una sola fracción arancelaria y libre del pago de impuestos.

### 3.1.3 Ley Aduanera

Para efectos de implementar el artículo 303 del TLCAN fue necesario adecuar la legislación vigente en materia aduanera. Para el caso de la Ley Aduanera el 31 de diciembre de 2000 se realizaron las modificaciones que a continuación se describen.

En su artículo 2 fracciones IX y X se adicionan las definiciones de programa de devolución de aranceles entendido como el régimen de importación definitiva de mercancías para su posterior exportación; y de los programas de diferimiento de aranceles como los regímenes de importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila.

Asimismo, el artículo 52 es reformado en su primer párrafo, determinando la obligación de pago de los impuestos al comercio exterior que incluye a las mercancías que se introduzcan bajo algún programa de devolución o diferimiento de aranceles, es decir, este artículo confirma que los productos importados de terceros países deben pagar impuestos, como si se tratara de una importación definitiva y eliminando el privilegio de la exención de aranceles.

Por otro lado el artículo 59 fracción I, es modificado a fin de establecer la obligación a quienes importen mercancías bajo algún programa de diferimiento de aranceles, de llevar un sistema de control de inventarios el cual debe ser automatizado cuando las mercancías se introduzcan bajo los regímenes de importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila.

Es importante mencionar que existen sanciones por no contar con dicho sistema de control de inventarios debiendo pagar una multa de 100,000 a 150,000 pesos, lo cual esta establecido es los artículos 185-A y 185-B.

Por otra parte el artículo 63-A, establece la obligación del pago de los impuestos al comercio exterior que corresponda, de acuerdo a lo dispuesto en los tratados de que México sea parte, para quienes introduzcan mercancías al territorio nacional bajo un programa de diferimiento de aranceles. Lo cual concuerda con lo dispuesto en el artículo 303 del TLCAN.

Cabe mencionar, que de igual manera el Título IV del Anexo III en su artículo 14 del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros (TLCUE) también considera que el pago de aranceles de importación puede ser diferido hasta después que el producto final es exportado; este artículo aplicará a partir del 1 de enero de 2003. Asimismo en los demás tratados de libre comercio celebrados con Bolivia, Venezuela, Colombia, Nicaragua, Costa Rica (con este país el diferimiento de aranceles entra en vigor el 1 de enero del 2002), Guatemala, Honduras, El Salvador y con la Asociación Europea de Libre Comercio conformada por Suiza, Noruega, Islandia y Liechtenstein dicho precepto es contemplado.<sup>37</sup>

Se adiciona a la Ley Aduanera un segundo párrafo al artículo 104 indicando que la obligación del pago de impuestos al comercio exterior no será aplicable en los casos previstos en los artículos 63-A de la ley.

El artículo 108 establece que la importación temporal de insumos deberán sujetarse al pago del impuesto general de importación en los casos previstos en el artículo 63-A de la ley y, en su caso, de las cuotas compensatorias aplicables.

De lo antes expuesto podemos observar que algunos de los preceptos legales que conforman la legislación en materia aduanera, fueron reformados con el afán de soportar los efectos jurídicos y fiscales que como consecuencia de la aplicación del artículo 303 del TLCAN implican el pago de impuestos de las importaciones temporales de terceros países.

En las actuales modificaciones a la Ley Aduanera se destaca el factor administrativo que representa el control de inventarios de la mercancía importada temporalmente por la IME de acuerdo al Anexo 24 de la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior para 2000, aspecto que le permitirá a la autoridad aduanera tener un mayor control de las mercancías que se importen de cualquier país para determinar el correcto pago o la omisión de las contribuciones al comercio exterior.

Es decir, en los anteriores fundamentos legales se transparenta la obligación por parte de la IME ubicada en territorio nacional de dar cumplimiento a las contribuciones al comercio exterior de las importaciones temporales que realice de terceros países como si se tratara de importaciones definitivas, lo que invita al sector maquilador a adquirir productos originarios de la región de Norteamérica para sus procesos productivos y para su posterior exportación a cualquiera de los tres países miembros del TLCAN, ya que los costos de importación de mercancía no originaria aunque sean disminuidos por la aplicación de los programas de promoción sectorial o diferidos por la fórmula del "menor de los dos" del artículo 303; existe la carga fiscal y administrativa de pagar el impuesto por dicha importación posteriormente de haber realizado la exportación. Situación a la que no estaba acostumbrada la IME.

---

<sup>37</sup> Moreno Castellanos, Trejo Vargas... op.cit. p.109.

Por todo lo anterior se resume que se mantiene la importación temporal para insumos, libre del pago de impuestos cuando los artículos sean originarios y se destinen a estados Unidos y Canadá. En la importación de insumos y componentes de países distintos a los miembros del TLCAN, que se incorporen a mercancías que posteriormente sean exportadas o retornadas a Estados Unidos o Canadá, hay obligación de determinación y pago del impuesto general de importación.

### 3.1.4 Resolución Miscelánea de Comercio Exterior para 2000.

En la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior se adicionan reglas para determinar el procedimiento aduanero para las operaciones que se sujetarán al artículo 303 del TLCAN, incluyendo todas las siguientes reglas:

La forma y momento de pago determinada en la regla 3.5.28 precisa que la exportación se efectúa mediante pedimento utilizando la clave de operación del artículo 303.

Si se aplica la exención que especifica el artículo 303 (la fórmula del "menor de los dos") la determinación y en su caso el pago del impuesto general de importación, se efectúan mediante un pedimento complementario en un plazo no mayor a 60 días a partir de la exportación.

Lo anterior es otorgado para que las maquiladoras ubicadas en territorio nacional que realizaron importaciones de productos no originarios del bloque del TLCAN, pueda contar con un período de tiempo para saber lo que tuvo que pagar el producto final de exportación al momento de ser importado en Estados Unidos o Canadá y de esta manera, poder realizar el pago del impuesto de importación que se ha diferido aplicando la regla del artículo 303.

La regla 3.5.29 establece la posibilidad de tramitar pedimentos mensuales consolidados, los cuales se deben presentar en los primeros cinco días hábiles de cada mes. Esto permite a la IME ahorrar costos y gastos administrativos así como tiempo en sus operaciones de comercio exterior.

De conformidad con la regla 3.5.30, los casos en que no aplica para la IME presentar el pedimento complementario, es decir, aplicar la fórmula del artículo 303 son los siguientes:

1. Cuando se traten de exportaciones a países distintos de Estados Unidos o Canadá.
2. Cuando se trate de exportaciones a Estados Unidos o Canadá en los casos en que: la mercancía se encuentre en la misma condición en que fue importada temporalmente; y, cuando la mercancía sea originaria del TLCAN.
3. Cuando se traten de desperdicios.
4. Cuando se traten de bienes textiles y del vestido.

Por otra parte, la regla 3.19.26 permite a la IME transferir mercancía importada temporalmente a otra maquiladora mediante el siguiente procedimiento:

La transferencia se efectúa con pedimento de exportación a nombre de la primera maquiladora y de importación temporal a nombre de la maquiladora que recibe la mercancía que fue exportada indirectamente (al ser transferida), utilizando pedimentos virtuales. Es importante mencionar que este pedimento sustituye la constancia de exportación que anteriormente era utilizada para realizar las transferencias entre maquiladoras .

Tanto las constancias de exportación como el pedimento de operaciones virtuales permiten a la IME crear cadenas de producción en territorio nacional y continuar con los procesos de transformaciones y elaboración que se requieren para la producción de artículos de exportación.

El cambio de constancia de exportación a pedimentos virtuales permite a la autoridad conocer la situación y el destino de determinada mercancía que fue importada temporalmente a territorio nacional, ya que al sistematizar las operaciones de exportación y de importación virtual la autoridad conoce en cualquier momento la ubicación de las mismas, aspecto que no se presentaba con las constancias de exportación.

La regla 3.19.28 señala las reglas de operación para las transferencias de maquinaria importada temporalmente a otras maquiladoras así como también el procedimiento

para realizar el cambio de régimen de temporal a definitiva de maquinaria y equipo. Esta regla señala la opción de utilizar la tasa de los programas de promoción sectorial en los cambios de régimen que realicen las maquiladoras.

La regla 3.19.29 establece el requisito de presentar un escrito donde se establece la obligación del pago de impuestos en transferencias de mercancías importadas temporalmente por la maquiladora que recibe las mercancías.

La regla 3.19.31 indica los supuestos en que la IME podrá determinar el impuesto general de importación aplicando una tasa diferente a la señalada en la ley del impuesto general de importación, ya que en lugar de aplicar la tasa base (10, 15 o 20%) a dicha importación se podrá aplicar las tasas de los programas de promoción sectorial (0, 2, 3 o 5%), regla octava o la preferencial al amparo de un tratado.

La regla 3.19.32 permite la aplicación de tasas de los programas de promoción sectorial para insumos y materia prima que sean importados por la IME. Asimismo, la regla 5.1.3 señala que para efectos del artículo 29 fracción I de la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA) se podrá aplicar la tasa del cero por ciento del IVA al retornar los bienes al extranjero que realicen las maquiladoras.

Por otro lado, la regla 5.1.8 señala que se podrá aplicar la tasa del cero por ciento del IVA a la venta a otras maquiladoras de mercancías importadas temporalmente. El beneficio de la aplicación de la tasa del cero por ciento del IVA también lo pueden gozar los proveedores residentes en nuestro país cuando vendan sus mercancías nacionales o importadas en forma definitiva a la IME, de conformidad con la regla 5.1.11.

### 3.2 Consecuencias en el sector industrial de México

Los cambios estructurales por los que ha atravesado la economía mexicana, sobre todo la apertura de la economía a la competencia externa, tanto en bienes como en el sistema financiero, han tenido un impacto significativo sobre el sector industrial de México y la IME, en donde se considera como parte fundamental la transferencia de tecnología así como el desarrollo de la producción nacional.

### 3.2.1 Desarrollo de tecnología.

Una de las justificaciones del apoyo que el gobierno mexicano ha dado a la IME está sustentado en el sentido de que su actividad impulsa el desarrollo y la transferencia de tecnología en México como una importante fuente generadora de empleo dando la "oportunidad" a la mano de obra de adiestrarse y capacitarse.

En la última reforma que ha sufrido hasta nuestros días el Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación del 31 de diciembre del 2000 precisa que a través de las diversas actividades de la IME es de manera creciente un sector transmisor y generador de tecnología, por lo que debe atender a elevar la capacitación de los trabajadores e impulsar el desarrollo y transferencia de tecnología en nuestro país.

En contrapartida a este argumento gubernamental la IME es una industria de enclave económico, pues en realidad no se realiza una difusión de nueva tecnología hacia la industria nacional. Ya que con solo observar el bajo porcentaje de insumos nacionales que son utilizados por la IME, demuestra que no existe una integración de estas industrias con la local; además de ser un centro donde existen injusticias laborales y explotación de mano de obra. Como lo demuestra las catorce comunicaciones públicas recibidas de 1994 a 1998 por el "Acuerdo para la cooperación laboral en América del Norte" de las cuales nueve se tratan de empresas estadounidenses demandadas por no permitir la libertad de asociación y el derecho a organizarse.<sup>3a</sup>

No se han encontrado los elementos suficientes para suponer que hay un desarrollo y transferencia de tecnología, tampoco una política tecnológica ni una estrategia específica para las empresas maquiladoras; no se perciben medidas de regulación concretas hacia los contratos de tecnología de las transnacionales hacia sus filiales; tampoco hay elementos para suponer que se esté avanzando en la promoción de desarrollos tecnológicos nacionales que tengan como objetivo fundamental iniciar, en el mediano plazo, un proceso de sustitución integral de las tecnologías importadas.

Existe una política general aplicada en el Reglamento de la Ley sobre el control y registro de la transferencia de tecnología y el uso y explotación de patentes y marcas

(DOF 9 enero 1990) , en la cual no se particulariza sobre la industria maquiladora pero que, sin embargo, los criterios y lineamientos sobre la materia también son aplicables a estas industrias.

El desarrollo productivo en el ámbito mundial ha cambiado radicalmente en las últimas décadas por la aplicación de las innovaciones tecnológicas que se han registrado en la informática, como la utilización de los ordenadores y de la robótica. "...De esto se desprende que el problema actual de la sustitución de procesos mano de obra intensivos por automatizados en la industria fronteriza, no tiene tanto que ver con la posibilidad tecnológica como la factibilidad económica del recambio."<sup>39</sup>

Se considera que más que desarrollo y transferencia de tecnología, la idea central de este tipo de empresas es la segmentación de los procesos productivos, con el objetivo de minimizar costos y elevar ganancias. Además la posible existencia de "empresas gemelas" en ambos lados de la frontera norte en donde, del lado estadounidense se es intensivo en capital y tecnología de punta y del lado mexicano se es intensivo en mano de obra, sobre todo por que en general la maquiladora en nuestro país es terminal, es decir para la venta de sus productos procesados.

El proceso productivo de la IME se ha caracterizado por ser de actividades muy intensivas en mano de obra, ya que gran parte de su éxito en la competencia internacional está condicionado precisamente por los bajos costos de la fuerza de trabajo. No obstante de que existen maquiladoras en las que se conjugan tanto la tecnología como la utilización de la fuerza de trabajo (como en la industria automotriz y electrónica), pero su propia condición de actividad de enclave limita la difusión de la tecnología hacia la industria nacional.

Es por ello que a pesar de que México tiene un índice de exportación tecnológico relativamente alto, como lo podemos observar en el siguiente cuadro, no se le identifica como un país con desarrollo en esta área, sino como un ensamblador de productos de alta tecnología.

---

<sup>38</sup> Leycegui, Fernández de Castro. op. cit. p. 249.

<sup>39</sup> Idem p. 56

Índice de exportación tecnológica 1995

América Latina %	México %	Grupo de los 7 %	Sudeste de Asia %
0.1	1.62	1.67	1.80

Fuente: Juan Enriquez Cabot. El reto de México: Tecnología y Fronteras en el siglo XXI. Una propuesta radical. Ed. Planeta, México, 2000, p.161.

Desde sus inicios y hasta la actualidad, la IME ha reflejado cambios cualitativos en el propio proceso productivo, como por ejemplo la proporción de la utilización de la mano de obra femenina con respecto a la masculina, así como la utilización intensiva de los factores capital y trabajo. "El nuevo tipo de maquiladoras ya no es el que utiliza en exclusiva mano de obra poco calificada en forma intensiva, sino una maquila más tecnificada, con una alta utilización de trabajadores calificados. Esto ha comenzado a expresarse con la llegada de procesos más tecnificados que acompañen a los de uso intensivo de la mano de obra..."<sup>40</sup>

En la automatización de los procesos productivos se deduce que se encuentran operados por técnicos extranjeros, ya que gozan de la flexibilidad reglamentaria en el sentido de que pueden entrar y salir libremente del país, tal y como lo establece el DOF del 31 de diciembre del 2000. La capacitación de la mano de obra en dichos procesos es mínima y poco significativa, principalmente por las características de las operaciones que tienen que realizar el trabajador mexicano en este tipo de empresas, que son predominantemente rutinarias que requieren, por lo regular, la habilidad y destreza manual que ya tiene, o que fácilmente pueden adquirirla través de un adiestramiento mínimo.

"Y respecto al rubro clave de la tecnología, al menos es necesario precisar que su transferencia ha sido ínfima. No ha ido mucho más allá de una capacitación de los trabajadores muy poco significativa, pues las faenas consisten primordialmente de operaciones sencilla, rutinarias y repetitivas que le otorgarían al trabajador una destreza manual que por lo común ya poseía."<sup>41</sup>

No obstante lo anterior, no se puede afirmar que en la IME la actividad que desarrollan es homogénea para toda la industria ya que la actividad monótona y rutinaria puede ser cierta para algunos grupos de productos y muy distante para otros. "...Del mismo

<sup>40</sup> Francisco Javier Castellón. "Desarrollo regional e internacionalización de capital en la frontera norte de México", en *Economía Informa*, núm. 147, Fac. Economía, UNAM, diciembre 1986 p. 33.

<sup>41</sup> Sánchez Yllanes. op. cit. p. 210.

modo, decir que los trabajadores de las maquiladoras aprenden nuevas habilidades productivas es correcto en el caso de las empresas en que los operadores participan en varias fases del proceso productivo... Mientras algunas maquiladoras reúnen unas cuantas decenas de operadores en un sencillo y tradicional aparato productivo, hay grandes fábricas que ocupan a miles en un moderno, complejo y diversificado sistema de organización del trabajo."<sup>42</sup>

Los diversos estudios y encuestas referentes a la IME se enfocan específicamente a los obreros y a la mínima capacitación que reciben, pero no se hace análisis sobre el rubro de técnicos de producción y los empleados administrativos; sólo se limitan a una referencia general sin entrar a detalle sobre su integración de acuerdo a sus categorías y especialidades, nacionalidad, nivel de sueldo, profesión, etcétera, y al cometido que tienen en este tipo de actividad. "Desafortunadamente, el único segmento de la fuerza de trabajo de las maquiladoras que se ha estudiado con algún detalle es el de los obreros no calificados. De los empleados administrativos y los técnicos de producción es muy poco lo que se sabe, pues normalmente no se les incluye como sujetos de investigación en las encuestas. Se supone que ese grupo está integrado por algunos profesionales - muchos de ellos extranjeros -, así como por técnicos medios, quienes realizan tareas de supervisión, control de calidad, mantenimiento preventivo y, en algunos casos, cometidos especiales como descripción y evaluación de tareas, mediciones de tiempo y movimientos, y otras que tienen por objeto mejorar la eficiencia general e individual del trabajo, reducir las mermas y mantener la producción dentro de los límites de la tolerancia establecidos pro las casas matrices."<sup>43</sup>

El promedio de obreros por cada técnico de producción en el lapso de 1983 a 1997 es de un especialista por cada siete asalariados; "...esto es importante ya que precisamente en estos técnicos descansa el potencial de asimilación tecnológica que eventualmente pudiera desembocar en la formación de una masa crítica de investigación y desarrollo. Sin embargo, no solamente éstos son ahora muy pocos, sino que no hay una estrategia definida para hacer efectivamente de estos técnicos un canal muy importante de transferencia de tecnología hacia la economía del país. De esta cifra de técnicos de producción habría también que descontar a aquellos que

---

<sup>42</sup> *Idem* p. 211.

proviene del país de origen de la maquiladora y de los que no se tiene estadísticas disponibles."<sup>44</sup>

La producción de ensamble ha adquirido un significado más que singular para el país, no obstante que este tipo de actividad "...constituye una etapa del capitalismo internacional que sirve a los intereses de empresarios extranjeros, que poco o nada hacen por entrenar y calificar a la fuerza de trabajo, que utilizan muy pocos insumos domésticos, que a duras penas transfieren tecnología, que crea una dependencia de la estructura industrial favorable a los extranjeros quienes buscan oportunidades de incrementar la tasa de ganancia, están dispuestos a transferir sus negocios a cualquier parte con más bajos salarios, y la imagen resultante es, en consecuencia, la de una actividad de enclave que hace una muy pequeña contribución real al desarrollo económico."<sup>45</sup>

Por otra parte la industria nacional no ha tenido un claro desarrollo tecnológico, ya que la inversión de tecnología ha estado rezagada. Bastaría con hacer la comparación entre Estados Unidos y México. El primero gasta el 2.6 por ciento de lo que produce en un año en investigación y desarrollo de tecnología, mientras que nuestro país gasta 0.3 por ciento.

"Estados Unidos gasta ciento ochenta y dos mil millones de dólares cada año para mejorar su tecnología... y México gasta mil cuatrocientos millones de dólares... o sea 130 veces menos que Estados Unidos."<sup>45</sup>

### 3.2.2 Desarrollo de la industria nacional

México se consolidó como un importante país exportador de manufacturas a principios del año 2000 y un factor preponderante fue la firma del TLCAN que insertó a la economía mexicana al bloque norteamericano, dándole una nueva vertiente. "En 1986 México se adhiere al GATT, el 4.7% de las importaciones de Estados Unidos provenían de México y diez años después las exportaciones mexicanas ya

---

<sup>43</sup> Manuel Marrínez del Campo. "Ventajas e inconvenientes de la actividad maquiladora en México. Algunos aspectos de la subcontratación internacional" en *Comercio Exterior*. vol. 33 núm.2, México, p.150.

<sup>44</sup> Sergio Rivas F. "La industria maquiladora en México. Realidades y falacias", en *Comercio Exterior*. vol. 35, núm.11, México, noviembre 1985. p.1080.

<sup>45</sup> Moisés Béltran Gámez. "Expansión internacional de las maquiladoras. Teoría y evidencia". en *Economía Informa* Núm 163, Fac. Economía, UNAM, abril de 1988 p.24.

<sup>46</sup> Enriquez Cabot. op. cit. pp. 32-33

representaban el 9.4% de las importaciones totales de Estados Unidos. En 1999 esta participación se elevó alrededor del 13 por ciento."<sup>47</sup>

Las anteriores cifras deberían ser un reflejo de que la industria nacional cada vez se posiciona en un mejor sitio, pero no es así, ya que en este proceso internacionalizador de nuestra economía no es la industria nacional sino la IME quien se constituye como el elemento principal, actuando como uno de los ejes de la nueva estructura productiva y siendo un eslabón más de la industria transnacional.

Si bien las exportaciones han tenido un crecimiento notable, cabe destacar que son sectores específicos los que lo han impulsado, tal es el caso del sector automotriz, que se trata de empresas en el que domina el capital extranjero, las cuales también "... tienen una elevada tendencia a la importación por lo que en realidad están llevando a cabo lo que se llama 'operaciones intrafirma', o sea movimientos contables que se realizan entre la empresa matriz y sus diversas sucursales."<sup>48</sup>

De acuerdo con una entrevista por parte del periódico "El Financiero" al presidente de la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM), el 15 de noviembre de 2001, afirmó que "312 grandes firmas son responsables de 51.8 por ciento de las exportaciones totales del país, y se trata, en la mayoría de los casos de sectores industriales con poca relación con el mercado interno, lo cual dificulta la integración productiva nacional, en particular de las pequeñas y medianas empresa...".<sup>49</sup>

El realizar una comparación del crecimiento de la IME con la economía nacional demostraría lo anterior: "El valor agregado de la economía nacional (a precios de 1993) creció entre 1980 y 1998 a una tasa media anual de 2.4%, ligeramente superior a la de la población, al mismo tiempo que la maquila multiplicaba esta tasa al crecer al 13.9%, con lo cual se convirtió en el sector generador de empleo por excelencia, pues mientras el que ofrece la manufactura aumentó en ese lapso 2.6% por año, la maquila abría una oferta de trabajo que se reproduciría al 13% anual."<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> Morales Josefina, op. cit., p.21.

<sup>48</sup> Arturo Ortiz Wagdimar. *Introducción al comercio exterior de México*. Ed. Nuestro Tiempo. México, 1997, p. 89.

<sup>49</sup> Javier Rodríguez Gómez, "Continuará el descenso de las exportaciones en 2002". en *El Financiero*, Sección Economía, México, 15 de noviembre de 2001. p. 25

<sup>50</sup> Morales Josefina. op. cit., p.21.

El sector manufacturero del país no ha tenido la capacidad para absorber no solo a la mano de obra desplazada de otras actividades productivas y a los jóvenes que se incorporan por primera vez al mercado laboral, sino también para impedir el deterioro del nivel promedio de empleo.

"En el período de Miguel de la Madrid se perdieron 108,660 fuentes de empleo en el sector manufacturero, caída que es frenada por la creación de 242,262 puestos de trabajo, de los cuales 213,555 fueron en la industria maquiladora, cifra que representa el 47.6% del total."<sup>51</sup>

En la gestión de Ernesto Zedillo se incrementó el empleo en la industria maquiladora en 315,742 nuevas plazas, mientras que en la manufactura en general la cifra fue de 88,307 puestos.<sup>52</sup> Es decir, la IME ha sido un motor generador de empleo.

El personal ocupado por la IME contrasta con el comportamiento de la industria manufacturera en general. En los años en que ésta mostró una disminución en el empleo, aquella reporta una ocupación ascendente, por ejemplo, en 1983 se crearon 23,819 plazas, al pasar de 157,048 en 1982 a 150,867 en 1983, cuando en la manufactura se perdieron 99,016; en 1986 se incrementa en 37,865 el personal ocupado en las maquiladoras (211,968 plazas en 1985 a 249,833 en 1986) que contrarresta la caída de 19,434 que se registra en forma general.<sup>53</sup>

El mayor incremento en la contratación de la mano de obra de la IME se registra en los años 1996 y 1997, con 106,595 y 143,928 plazas respectivamente, de 648,263 en 1995 a 754,858 en 1996 y 898,786 en 1997, el menor número se tuvo en 1985, con la contratación de 12,284 personas.

Los problemas del sector manufacturero, sin considerar a la industria maquiladora, para lograr mantener su nivel general de empleo así como crear nuevos puestos, son el resultado de factores tanto estructurales como coyunturales que limitan su capacidad de absorción de la mano de obra. Algunos de estos factores son las crisis que México ha sufrido así como una falta de estrategia efectiva que logre el desarrollo de este sector.

---

<sup>51</sup> Sánchez Yllanes, op. cit. p. 232.

<sup>52</sup> Saldaña Jorge, op. cit. p.38.

<sup>53</sup> Sánchez Yllanes, op. cit. p.232.

La industria nacional ha pasado por situaciones difíciles a lo largo de las crisis que han aquejado la economía mexicana, tales como las de 1976, 1982-1983, 1987-1988 y 1994-1995. Las cuales han ocasionado cierres de empresas y un elevado índice de desempleo (de un millón en la crisis de 1995), así como un crecimiento poco controlable del sector informal que lastima económicamente a los establecimientos que tienen que adherir a sus precios de venta los gastos de renta, luz y servicios, entre otros.

El crecimiento de las exportaciones totales frente al del valor agregado de la economía en su conjunto es un comparativo que demuestra las desigualdades de la estructura económica, ya que el ritmo de crecimiento de las exportaciones se estima en 11 por ciento para cada año; sin embargo este porcentaje es cinco veces más al registrado por el valor agregado. Debiendo tomar en cuenta que "en 1980 las exportaciones representaban el 9.3% del PIB y las importaciones el 10.8%; en 1998 las primeras eran equivalentes al 28.3% y las segundas al 30.2% del PIB, es decir que el valor del comercio exterior es cercano al 60% de la producción nacional."<sup>54</sup>

El crecimiento de la industria nacional en su conjunto no ha sido dinámico o activo, y ha sido desigual respecto a la IME.

"Entre 1980 y 1998, mientras el valor agregado de la industria manufacturera en su conjunto creció apenas 3% cada año, las exportaciones de la industria maquiladora lo hicieron en 18.5%, al pasar de 2 258 millones de dólares a 53 073 millones, superando incluso las del sector manufacturero no maquilador y multiplicando casi ocho veces las del sector petrolero... En 1999 las exportaciones totales de México se calculan en alrededor de 138 000 millones de dólares y las importaciones en 146 500 millones concentrándose ambas... en Estados Unidos: el 98 y 74%, respectivamente."<sup>55</sup>

Para el profesor Arturo Ortiz, algunos de los problemas que se presentan en las exportaciones de México de materias primas corresponde al deterioro persistente de la relación de precios de intercambio en donde México paga sus importaciones más caras. Así como la competencia desleal de los productos sintéticos que sustituyen a las materias primas naturales, ya que la tecnología de los países desarrollados ha

---

<sup>54</sup> Morales Josefina. op. cit. p. 23.

<sup>55</sup> Idem p. 24.

producido eficazmente productos artificiales competitivos en precio, como lo es las fibras naturales de algodón que han sido desplazadas por el rayón o poliéster, por mencionar alguno.

A pesar de que el gobierno ha implementado diversas políticas comerciales objetando que son en favor de las exportaciones nacionales desde los años 50 con el llamado sistema de permisos previos que consistió en "promover diversos controles a la importación y a la exportación que estaban dispersos en varias secretarías,... con el objeto de proteger a la industria nacional y frenar la creciente oleada de importaciones..."<sup>56</sup> así como programas de la década de los ochenta llamados: Programas Nacionales de Fomento Industrial y Comercio y Exterior (PRONAFICE) y el Programa de Fomento Integral de las Exportaciones Mexicanas (PROFIEIX); hasta nuestros días con los programas de promoción sectorial, los cuales ya fueron analizados. No se ha logrado un avance en el crecimiento de exportaciones palpable respecto a la industria nacional.

Adherido a lo antes expuesto, también está presente la dependencia que tiene nuestro país hacia con Estados Unidos por tener las exportaciones como destino principal a la región norteamericana, implicando dicha concentración de exportaciones, que nuestro país sea vulnerable a la situación económica de los Estados Unidos así como el admitir sus condiciones, implicando una dependencia económica.

Debido a lo anterior, la actual desaceleración económica de Estados Unidos ha impactado a nuestra economía y de manera significativa a la IME. Por ejemplo, existe "... una severa astringencia crediticia en el país por lo que 54.3 por ciento de las empresas han tenido que financiarse con sus proveedores... que a pesar de que se han convertido en la principal fuente de crédito de las industrias y comercios de este país, los empréstitos se dan en especie, vía insumos, materias primas, productos, etcétera."<sup>57</sup>

Respecto a la IME su situación se agrava respecto a cierres y recortes de personal. Distinto a la tendencia de desarrollo que ha caracterizado a la IME respecto a los años 1994 a 2000, en el año 2001 han dejando de operar 132 empresas, de las

---

<sup>56</sup> Ortiz Wagdimar, *op. cit.*, p.148.

<sup>57</sup> Isabel Becerril. "Proveedores, fuente del financiamiento" en *El Financiero*, México, 1 de noviembre de 200. p.28.

cuales el 77 por ciento es de uso intensivo de mano de obra. El indicador de empleo de la industria maquiladora de exportación fue de un millón 167 mil 183 plazas generadas hasta agosto del 2001, mostrando una contracción de 11.3 por ciento respecto al cierre del 2000, de acuerdo a cifras del INEGI.

"Entre los factores que han contribuido a la pérdida de competitividad, reconocidos incluso por la autoridad, está la desaceleración económica de Estados Unidos y la fortaleza del peso, amén de la entrada en vigor del artículo 303 del TLCAN."<sup>58</sup>

Cabe destacar que los registros de las empresas que han cerrado sus operaciones son las siguientes por sectores: 68, textil; 7, autopartes; 5, químico; 26, de otras manufacturas; y 17 de servicios; 4 de calzado; 3 de alimentos, bebidas y tabaco; y 2 de juguete. La IME contribuye con 54.3 por ciento de las ventas manufactureras al exterior y 47.7 de las totales del país.<sup>59</sup>

En lo que se refiere al personal ocupado por la IME, decreció 13.7 por ciento en términos reales en comparación con el mes de septiembre del 2000 y del 2001, dando un total de 1 millón 149 mil 073 trabajadores, de acuerdo con los datos del INEGI.

De acuerdo con la ANIERM, indican que a noviembre del 2001 se han perdido 140 mil trabajos en la industria maquiladora y 201 mil en el resto de la economía.

"En septiembre, el empleo en los obreros presentó una reducción de 15.3 por ciento, el de los técnicos de producción disminuyó 7.8 por ciento y los empleados administrativos cayó 4.7 por ciento, entre septiembre del 2000 y el mismo mes del 2001."<sup>60</sup>

Sin embargo, debemos considerar que el gobierno ha insistido en la búsqueda de nuevas formas de operar de la IME con la finalidad de crear programas de apoyo a este sector, como ya lo mencione anteriormente, el mecanismo de los Programas de Promoción Sectorial (PROSEC) es el más actual y uno de los principales, para permitir que al amparo de regulaciones internas, las maquiladoras mantengan los beneficios de importar de terceros países del TLCAN, con un mínimo pago de arancel o con tasa cero. Sumado a esto, la secretaria de Economía dio a conocer en un

---

<sup>58</sup> González Pérez, op. cit., p. 26.

<sup>59</sup> Ibidem

comunicado que ha autorizado 170 programas de maquila nuevos en sectores: textil, electrónica, muebles de madera y metal, autopartes, químico, papel y cartón, así como calzado.

Hasta el mes de noviembre del 2001 el Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene registrados un total de 127 mil empresas y personas físicas dentro del padrón general de importadores y 3,155 empresas en el padrón de maquiladoras.<sup>61</sup>

La presencia de la IME en México a más de tres décadas ha sido relevante en el campo económico, su crecimiento tanto en el número de empresas como en ocupación de mano de obra es extraordinario - a pesar de la situación actual que afecta a todos los sectores económicos -, sin embargo, la desarticulación que tiene con la industria nacional se manifiesta en el bajo coeficiente de integración de insumos nacionales en su proceso, por lo que las acciones gubernamentales deberían centrarse en la racionalización y transformación de estas empresas para que respondan a las prioridades nacionales; ser más escrupulosos con la política de fomento de estas industrias y coadyuvar al proceso industrial del país en cuanto a sustitución de importaciones y la promoción a las exportaciones, conjuntamente con la planta industrial nacional.

Lo anterior se relaciona con el cambio del modelo de desarrollo del comercio exterior, pasando de una protección excesiva de las importaciones a la liberación total de éstas.

"En 1982 se tenían controladas el 100% de las fracciones arancelarias de importación, en 1984 el porcentaje se ubica en el 64.8%, un año después se tiene el 10.4% y para 1994 solo el 0.9% eran controladas, es decir 203 en un total de 11,031 fracciones arancelarias. La disyuntiva entre crecer basándose en el desarrollo y potencialidad del mercado interno o la apertura indiscriminada para el progreso del mercado externo esta resuelta; el camino de prosperidad de la economía mexicana se dirige en ese sentido."<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> Ixel Yutzil González. "Quinta caída del empleo y maquiladora: 13.7% Septiembre". en *El Financiero*, México, 29 de noviembre de 2001. p.29.

<sup>61</sup> José Guzman Montalvo. "Plan estratégico para la modernización de aduanas" en revista *Sinergia Aduanera*. Núm. 6 Nov-Dic, 2001, p. 24.

<sup>62</sup> Sánchez Yllanes. *op. cit.* p. 233.

Asimismo la producción nacional no está vinculada con la actividad de la IME, se trata de operaciones aisladas que poco aportan al desarrollo de la industria nacional, ya que la mayoría de sus insumos y maquinaria los importan, lo que consumen elaborado en nuestro país se estima en 2 por ciento.

Insumos utilizados en la industria maquiladora de exportación (porcentajes)								
	Año		Total nacional		Fronterizos		Interior	
	Importados	Nacionales	Importados	Nacionales	Importados	Nacionales	Importados	Nacionales
75	98.64	1.36	99.20	0.80	90.67	9.33		
76	96.96	3.04	97.89	2.11	85.46	14.54		
77	98.52	1.48	98.92	1.08	94.23	5.77		
78	98.24	1.76	98.98	1.02	93.54	6.46		
79	98.59	1.41	99.11	0.89	92.46	7.54		
80	98.29	1.71	99.18	0.82	90.24	9.76		
81	98.72	1.28	99.21	0.79	95.83	4.17		
82	98.72	1.28	99.21	0.79	93.62	6.38		
83	98.70	1.30	99.02	0.98	95.85	4.15		
84	98.67	1.33	98.91	1.09	96.38	3.62		
85	99.10	0.90	99.30	0.70	97.03	2.97		
86	98.84	1.16	99.15	0.85	86.05	3.96		
87	98.46	1.54	99.15	0.85	93.18	6.82		
88	98.34	1.6	99.01	0.99	94.02	5.98		
89	98.42	1.58	98.98	1.02	95.24	4.76		
90	98.29	1.71	98.98	1.02	88.86	11.14		
91	98.21	1.79	99.03	0.97	88.19	11.81		
92	98.14	1.86	99.00	1.00	86.70	13.30		
93	98.27	1.73	98.91	1.09	89.90	10.10		
94	98.52	1.48	99.05	0.95	91.61	8.39		
95	98.33	1.67	98.87	1.13	92.47	7.53		
96	98.04	1.96	98.72	1.28	91.94	8.06		
97	97.71	2.29	98.44	1.56	91.66	8.34		

FUENTE: INEGI, Industria Maquiladora de Exportación, enero 1988 y abril 1998.

En el periodo analizado en el cuadro anterior se muestra una profunda desvinculación de la industria maquiladora con la nacional, tomando el coeficiente más bajo que se registró en 1985 con el 0.9 por ciento y teniendo un promedio de 1.62 por ciento, a pesar que en 1976 se registró el 3.04 por ciento y en 1997 el 2.29 por ciento.

De igual manera, podemos observar que en los estados fronterizos la utilización de los insumos nacionales tienen un porcentaje menor al del resto del país, ya que en esta región la mayoría proviene de Norteamérica.

"Está sobradamente documentado el escaso aprovisionamiento de partes y componentes que la industria nacional ha realizado desde el surgimiento de esta actividad hasta la fecha. En la base de este fenómeno ampliamente reconocido se hallan dos problemas: uno de índole interno y otro de tipo externo. En el primero aspecto se encuentra la falta de competitividad internacional de la mayor parte de la industria nacional en términos de calidad, oportunidad, precio y volumen. El segundo aspecto lo constituye el control que mantienen las corporaciones de sus redes de abastecimiento, realizando preferente y mayoritariamente lazos comerciales intrafirma."<sup>63</sup>

Sin duda, la característica singular del tipo de proceso de la IME, es el hecho de que la maquila es una fase del proceso productivo internacional, dominada por el capital transnacional y sus filiales, la que mediante el ensamble, fabricación o servicio producen bienes con mercancías totales o parcialmente de importación, lo que permite a las corporaciones extranjeras aprovechar las ventajas comparativas, principalmente los bajos costos de la mano de obra, para ensamblar las diferentes partes que compone su producto, separando físicamente el proceso productivo, y que son elaboradas en diferentes países, lo que explica en parte su bajo nivel de integración de insumos locales. "...Y en la medida en que se privilegia como supuesta forma de industrialización, se privilegiará una creciente integración subordinada a la economía del extranjero."<sup>64</sup>

Por otra parte existe el argumento de que no se ha logrado integrar a la industria nacional en los procesos productivos de la IME debido a su falta de competitividad frente a los productos extranjeros, en especial a los de origen asiático por lo cual el principal reto de la industria en México es mejorar dicho nivel, reducir sus costos de operación, elevar su productividad e incrementar el porcentaje de insumos nacionales en cualquier proceso productivo con la finalidad de dar un mayor valor agregado al producto final.

"China y Malasia se han convertido en fuertes competidores en la materia y en el mediano y largo plazos podrían desplazar a México, ya que sus costos de operación son entre 50 y 70 por ciento debajo de los que se ofrecen en nuestro país... Lo anterior es importante porque en la actualidad los insumos que son utilizados por la industria maquiladora de

---

<sup>63</sup> Javier Delgado Macías. *El desarrollo regional de México ante los nuevos bloques económicos*. Ed. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1993, p.142.

<sup>64</sup> *Ibidem*

exportación provienen en un 60 por ciento de Estados Unidos y Canadá y en un 25 por ciento son de origen asiático."<sup>65</sup>

Asimismo, México no tiene las condiciones para competir con China en términos de calidad. Al menos así lo demuestra los informes del Instituto Mexicano de Control de Calidad al tener un registro de 1,600 empresas certificadas con el reconocimiento ISO-9000 en territorio nacional, mientras que en la localidad de Shanghai, China existen 12,000 empresas que han conseguido la certificación.<sup>66</sup>

Por lo anterior, es necesario que la industria mexicana se vuelva a plantear acerca de los procesos productivos para producir con calidad, con la finalidad de llegar a ser competitivos y que las empresas mexicanas no sean desplazadas por la competencia internacional.

Cabe mencionar que los empresarios nacionales se tienen que enfrentar a la falta de créditos viables que los ayuden a adquirir maquinaria y tecnología de punta para lograr llegar a ser competitivos. De acuerdo con un artículo del periódico *El Economista*, afirma que durante el año 2002 "el gobierno federal mantendrá negociaciones con organismos multilaterales encargados del desarrollo de estudios y proyectos de la frontera, para ampliar el financiamiento a proveedores de maquila."<sup>67</sup>

Por otra parte, se realizó un estudio de campo al entrevistar al L.A.E. Alberto Sánchez, Subdirector de Promoción Económica de la Delegación Federal del Estado de Baja California, quien afirmó que es reconocida por la autoridad la mínima integración de productos nacionales en la IME y muestra de ello es el surgimiento de los PROSEC que tienen como condicionante para ser aprobados el comprobar que no hay proveeduría nacional de un artículo en específico para después favorecer su importación bajo un programa de promoción sectorial.

Al referirme a que no existe el apoyo para desarrollar la industria nacional y lograr que se convierta como el principal proveedor de la IME, argumentó que es causa de falta de cultura ya que a pesar de tener varios programas de apoyo desarrollados por la

<sup>65</sup> Armando Torres "La emergencia en EU impulsaría a maquiladoras nacionales", en *El Financiero*, México, 21 de septiembre de 2001, p. 30.

<sup>66</sup> "México no puede competir con China en materia de calidad", en *El Economista*, Sección Relaciones Comerciales, México, 23 de noviembre de 2001, p. 26.

secretaría de Economía, las empresas mexicanas no aceptan invertir en capacitación y tecnología, lo cual tiene como consecuencia el que estas empresas no tienen la capacidad de proveer el volumen y calidad que la IME exige.

Asimismo, la IME que se instala en México ya tiene proveedores desarrollados en el extranjero, los cuales llegan a instalarse en territorio mexicano junto con la IME de quien son proveedores, tal es el caso de la empresa LG Electronics ubicada en Mexicali, B.C., en el parque industrial de Mexicali S.A., la cual prefirió establecer a sus proveedores en nuestro país y evitar la búsqueda de proveedores locales.

Finalmente señaló, que el 2 por ciento registrado como promedio de integración de insumos nacionales a los procesos productivos de la IME, es principalmente en envases y embalaje, por lo que es claro que la IME no ha beneficiado a la balanza comercial ya que los que exporta, primero fue importado.

El panorama que presenta México actualmente es desalentador para la industria nacional, ya que la debilidad del mercado interno, la creciente presencia de productos importados y la carencia de un programa integral que fomente a la industria nacional son factores que endurecen las posibilidades de crecimiento industrial.

Es conocido, que la IME ha tenido un gran auge en nuestro país debido a la barata y competitiva mano de obra, así como todas las facilidades gubernamentales para su instalación, sin embargo es el momento para que México establezca nuevas estrategias basándose en apoyos y fomento a la industria nacional con el propósito de enfrentar a lo que es impuesto por la globalización.

---

<sup>67</sup> Hector Rendón. "Impulsarán financiamiento a proveedores de maquila", en *El Economista*, México, 26 de noviembre de 2001. p. 27.

## Conclusión

La industria maquiladora de exportación (IME) es el exponente más dinámico de la internacionalización y especialización de la producción que busca el aprovechamiento de ventajas comparativas trasladándose a países que le otorgan facilidades en su operación y en donde puede beneficiarse de dichas ventajas. En la estructura industrial dentro de la economía mexicana ha ocupado un lugar preponderante a lo largo de su historia. Ejemplo de ello son los 3500 establecimientos (aproximadamente), 1.4 millones de trabajadores y más de 70 000 millones de dólares que se registraron en el año 2000.

Desde su instalación en nuestro país en 1965 y hasta nuestros días, se ha caracterizado por ser un ente que goza de un trato privilegiado por parte del gobierno, el cual reconoce dentro de los decretos que la regulan lo importante que es establecer condiciones que promuevan su permanencia en el país.

Asimismo, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ofrece confianza y seguridad a los inversionistas para ubicarse en México, lo cual sería difícil de obtener por otros medios.

Por ello, el tener acceso al mercado estadounidense en un contexto de libre comercio, ha propiciado que diferentes empresas, tanto de Estados Unidos como de otros países, se sitúen en México al amparo del esquema de IME.

La presencia de la IME en territorio nacional ha sido marcada, además de su número de establecimientos, por las tasas de generación de empleo y por los niveles de crecimiento de su producción, en comparación con las de la economía y la industria nacional. Ejemplo de ello es el crecimiento del valor agregado de la economía nacional en el periodo de 1980 a 1998 mismo que se situó en 2.4 por ciento por año, mientras que la IME, dentro del mismo periodo, tuvo un crecimiento de 13.9 por ciento anual, convirtiéndose así en un importante sector generador de empleo.

Sin embargo, el desempeño de las exportaciones de la IME en la balanza comercial de México en relación con el valor agregado que se genera de las mismas, es

testimonio de la desintegración de este sector en la estructura económica de nuestro país, en virtud de que el crecimiento de las exportaciones en el periodo arriba mencionado fue de 18.5 por ciento anual, el cual es cinco veces más que el registrado por el valor agregado.

Lo anterior hace referencia a la forma privilegiada de operación de la IME bajo estímulos fiscales que le fueron otorgados, como el importar temporalmente libre del pago de impuestos, maquinaria, materias primas y auxiliares, entre otros.

Asimismo, en el desarrollo del presente trabajo se analizó, que si bien el TLCAN ha otorgado a la IME el apoyo para su desarrollo, tanto en número de establecimientos como en sus mecanismos de operación, como lo es el destinar el total de su producción al mercado nacional a partir del 2001, por otro lado, también considera en su capítulo III denominado "Trato Nacional y Acceso de Bienes al Mercado", en su artículo 303 llamado "Restricciones a la devolución de aranceles aduaneros sobre productos exportados y a los programas de diferimiento de aranceles aduaneros", que a partir del octavo año de vigencia del Tratado deben modificarse los mecanismos de importación temporal vigentes en los países miembros, obligando con ello al pago de los impuestos aplicables a las importaciones definitivas y las cuotas compensatorias, mediante un mecanismo de diferimiento de aranceles, cuando las mercancías sean originarias o provengan de países distintos a los miembros del bloque de Norteamérica.

La finalidad del mencionado artículo, es evitar la distorsión de las preferencias arancelarias acordadas en el marco del mencionado Tratado debido a que no beneficiaba únicamente a los tres integrantes, sino al resto del mundo.

Ante la aplicación del artículo 303 del TLCAN, surge la duda de los beneficios de las importaciones temporales, ya que implica un incremento en los costos de producción que afectan la competitividad debido a que en los primeros siete años del TLCAN, fue una etapa en la que debieron prepararse para desarrollar proveedores nacionales; sin embargo, esto no sucedió y su marcada dependencia en el uso de productos importados de terceros países, ocasionó malestar en esta industria, reflejándose en cierres de establecimientos.

Por otra parte, si bien, las disposiciones del artículo 303 presentan ventajas para crear incentivos con la finalidad de tener una integración de insumos y maquinaria de origen nacional en los procesos productivos de la IME, que hasta la fecha no superan el 2 por ciento, el surgimiento de los Programas de Promoción Sectorial (PROSEC) por parte del gobierno, hacen de ello un sueño al permitir la importación de diversos productos con aranceles preferenciales.

De esta manera se comprueba una vez más la desarticulación estructural de la economía respecto a la IME, ya que las políticas gubernamentales, mediante estímulos fiscales, acuerdos aduaneros y otros, han sido estructuradas para expandir las operaciones de ensamble dominadas por el capital transnacional y sus filiales, y no han sido pensadas para integrar a la industria nacional con este sector.

Asimismo, existe una falta de competitividad por parte de la industria nacional mexicana, en términos de calidad, oportunidad, precio y volumen, siendo la causa principal el estancamiento tecnológico que la caracteriza, provocando con ello que las empresas mexicanas sean desplazadas por la competencia internacional y que no sean consideradas como proveedores viables por parte de la IME.

Respecto al impulsar el desarrollo y la transferencia de tecnología que teóricamente es uno de los puntos que la IME debiera considerar como prioridad, se observa que no existen los elementos suficientes para presumirlo como una realidad. No existe una estrategia específica que pueda regularlo, ni indicadores que determinen la participación de la IME en este punto.

En nuestro país la maquiladora es terminal, por lo que se considera que el capital y la tecnología de punta se encuentran del lado estadounidense o en el país donde reside la matriz, mientras que del lado mexicano es intensivo en mano de obra, siendo uno de los factores al que se le atribuye el éxito en la competencia internacional, en que los bajos costos de la fuerza de trabajo forman parte de los procesos productivos de la IME. Asimismo, podríamos enunciar que la situación limitrofe de México con los Estados Unidos, los incentivos fiscales, el apoyo de los gobiernos estatales para propiciar su ubicación, así como los bajos costos administrativos, son parte de dichos factores.

Cabe mencionar que, en la mayoría de los casos, los equipos especializados se encuentran operados por técnicos extranjeros, mientras que los empleados mexicanos mantienen un trabajo rutinario en el que no requieren de mayor capacitación.

Por lo antes expuesto se sugiere:

- a) Llevar a cabo una política de exportaciones de la industria nacional en la que se consideren cambios profundos con la finalidad de adaptarse a los principios que rigen el mercado externo y no esperar que éste se adapte a nuestros bienes y modos de producción.
- b) Hacer una elección de productos de alto consumo que sean viables de producirse en grandes volúmenes y con estándares de calidad para colocarlos y promoverlos en los mercados de mayor demanda mediante el impulso gubernamental.
- c) Alcanzar los niveles de calidad en los productos hechos en México, por lo que el financiamiento que pudiera otorgar las correspondientes instancias del gobierno, es imprescindible para alentar la innovación y modernización tecnológica.
- d) Conjuntar al capital extranjero y local en la labor de respaldar a la economía del país. Lo cual podría tener como principio el transformar a la IME en un motor de desarrollo nacional, dejando de ser únicamente una fase del proceso productivo internacional que es dominada por el capital transnacional, para convertirse en una actividad que fomente las cadenas productivas internas mediante la incorporación de insumos nacionales y bajo la perspectiva de favorecer los intereses nacionales.
- e) Fomentar las cadenas de proveeduría nacional impulsando la instalación local de abastecedores y comercializadoras de mercancía nacional que satisfaga las necesidades de la IME.

## Bibliografía

Delgadillo Macías, Javier. *El desarrollo regional de México ante los nuevos bloques económicos*. Ed. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1993, 142 pp.

Enriquez Cabot, Juan. *El reto de México: Tecnología y fronteras en el siglo XXI, una propuesta radical*. Ed. Planeta, México, 2000, 203 pp.

García y Griego, Manuel. *Relaciones México - Estados Unidos 150 años después*. Fundación Colosio, México, 1997, 310 pp.

ITAM. *Lo negociado del TLC*. Ed. Mc.Graw-Hill, México, 1994, 334 pp.

Levi Oved Albert, Alcocer Marbán Sonia. *Las Maquiladoras en México*. Ed. F.C.E., México, 1983, 125 pp.

Leycegui Beatriz, Fernández de Castro Rafael . *¿Socios naturales? Cinco años después del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. Editado por ITAM, México, 2000, 667 pp.

Morales, Josefina . *El eslabón industrial. Cuatro imágenes de la maquila en México*. Ed. Nuestro Tiempo, México, 2000, 241 pp.

Moreno Castellanos Jorge , Trejo Vargas Pedro, Moreno Valdés Hadar. *Comercio Exterior sin Barreras*. Ed. ISEF, México, 2001, 280 pp.

Ortiz Wadgymer, Arturo . *Introducción al comercio exterior de México*. Ed. Nuestro Tiempo. México, 1997, 261 pp.

Reyes Díaz-Leal, Eduardo. *El impacto del 303 del TLCAN*. 2a. edición. Editado por Bufete Internacional Asesores en Negocios Internacionales y Universidad en Asuntos Internacionales, México, 2001, 172 pp.

Schettino, Macario. *TLC ¿Qué es y cómo nos afecta?*. Ed. Universidad de Asuntos Internacionales, México, 1994, 157 pp.

Weintraub, Sydney. *El TLC cumple tres años*. Ed. F.C.E., Washington, D.C., 1997, 164 pp.

## Hemerografía

Gaona José Luis . "Industria Maquiladora: difícil parto", en *El Financiero*, México, 8 de julio de 1994, p.21.

Cabrera Nuñez Gonzálo. "La política de industrialización fronteriza del norte de México 1961-1982". en *Economía Informa*, Núm.142-143, Fac. Economía, UNAM, 1998, 41 pp.

González Pérez Lourdes. "La industria maquiladora, en su peor crisis en 15 años" en *El Financiero*, Sección Industria, México, 15 de Noviembre de 2001. p.26

Rodríguez Gómez Javier, "Continuará el descenso de las exportaciones en 2002". en *El Financiero*, Sección Economía, México, 15 de noviembre de 2001. p. 25

"México no puede competir con China en materia de calidad", en *El Economista*, Sección Relaciones Comerciales, México, 23 de noviembre de 2001, p. 26.

"Sector Externo y TLC (segunda parte)", Reporte económico, en *La Jornada*, Sección Economía, México, 21 de julio de 1997, p.26

Becerril Isabel . "Proveedores, fuente del financiamiento" en *El Financiero*, México, 1 de noviembre de 200. p.28.

Béltran Gámez Moisés . "Expansión internacional de las maquiladoras. Teoría y evidencia". en *Economía informa* Núm. 163, Fac. Economía, UNAM, abril de 1988 24-25 pp.

Castellón Francisco Javier ."Desarrollo regional e internacionalización de capital en la frontera norte de México", en *Economía informa*, núm. 147, Fac. Economía, UNAM, diciembre 1986 33-34 pp.

Guzmán Montalvo José . "Plan estratégico para la modernización de aduanas" en revista *Sinergia Aduanera*. Núm. 6 Nov-Dic, 2001, p. 24.

La Maquiladora en México. "Algunos aspectos de la subcontratación internacional", en Revista de Comercio Exterior. Vol.13 Núm.2, México, Febrero 1983, 147 -148 pp.

Martínez del Campo Manuel . "Ventajas e inconvenientes de la actividad maquiladora en México. Algunos aspectos de la subcontratación internacional" en *Comercio Exterior*. vol. 33 núm.2, México, 150-151 pp.

Rendón Hector . "Impulsarán financiamiento a proveedores de maquila", en *El Economista*, México, 26 de noviembre de 2001. p. 27.

Rivas F. Sergio. "La industria maquiladora en México. Realidades y falacias", en *Comercio Exterior*. vol. 35, núm.11, México, noviembre 1985. p.108.

Torres Armando. "La emergencia en EU impulsaría a maquiladoras nacionales", en *El Financiero*, México, 21 de septiembre de 2001. p. 30.

Yutzil González Ixel . "Quinta caída del empleo y maquiladora: 13.7% Septiembre". en *El Financiero*, México, 29 de noviembre de 2001. p.29.

## Tesis

Arriaga Escutia Jaime. *La Industria Maquiladora de Exportación en México: evolución y perspectivas*. Tesis Relaciones Internacionales, FCPyS, UNAM, 1997, 104 pp.

Campos Cervera Rocío . *La Industria Maquiladora y la asimetría México - Estados Unidos. Problemas y alternativas*. Tesis Relaciones Internacionales, FCPyS, UNAM., 1997, 171 pp.

Sánchez Yllanes José Carlos . *La Industria Maquiladora en el contexto de la economía mexicana*. Tesis Fac. Economía, UNAM, 1998, 284 pp.

Saldaña Jorge Antonio. *La Industria Maquiladora de Exportación en el modelo económico neoliberal. Una opción para el desarrollo de México 1982-1994*. Tesis Fac. Economía, UNAM, 1997, 112 pp.

### **Documentos oficiales**

Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos. Párrafo Tercero Artículo 321 del 17 de marzo de 1971 y 31 de octubre de 1972.

Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación. Diario Oficial de la Federación del 15 de agosto de 1983.

Decreto que modifica el diverso para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, Artículos V y VI. Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre 1993.

Ley Aduanera 2001.

Reglas complementarias de la Ley del Impuesto General de Importación. Diario Oficial de la Federación, 18 de diciembre de 1995.

Resolución Miscelánea de Comercio Exterior 2000.

### **Entrevista**

Entrevista con L.A.E. Alberto Sánchez, Subdirector de Promoción Económica de la Delegación Federal del Estado de Baja California. Secretaría de Economía.