

La industria maquiladora de exportación como antecedente de la globalización

Gonzalo Carrasco González

Sumario: 1. Globalización. Regionalización e integración. / 2. Orígenes de la industria maquiladora. / 3. Definición de la industria maquiladora. / 4. El régimen jurídico de las maquiladoras. / 5. Legislación mexicana aplicable a la industria maquiladora. / Conclusiones.

1. Globalización, Regionalización e Integración

En la actualidad, los tres conceptos más utilizados por los especialistas para explicar y justificar las políticas desregulatorias del Estado mexicano en materia económica, política y social son: la globalización, la regionalización y la integración. Si bien, estos conceptos se analizan y se exponen de manera separada, a fin de evitar duplicidades que nos lleven a confusiones terminológicas, los debemos considerar como una totalidad, cuya expresión más comprensiva es la globalización económica. Asimismo, esta tríada la podemos leer en la dirección de globalización, regionalización e integración; o bien, por la relación dialéctica que mantienen entre sí, podemos hacer una lectura inversa en el sentido de integración, regionalización y globalización. Si indagamos por los antecedentes de la globalización, su elemento explicativo serían los procesos integracionistas de las décadas de los 60 y los 70; mientras que en la década de los 90 diríamos que la globalización impele a los países a instrumentar políticas integracionistas.

Ahora bien, se menciona de manera general que la consolidación y el avance de la globalización económica implica la necesidad de re conceptualizar conceptos tales como soberanía, seguridad nacional, autonomía, democracia, entre otros. Pero se soslaya el hecho de que el concepto mismo de globalización es en sí la re conceptualización del concepto de imperialismo. La razón de esta re conceptualización es que el concepto de imperialismo tiene una carga emocional y una connotación política e ideológica más fuerte que el concepto de

Globalización o el de integración, y con la finalidad de evitar herir susceptibilidades y sentimientos nacionales es más conveniente plantear la integración económica y dar el trato de "socios comerciales". Así, en la década de los sesenta y setenta se prevenía a los países en contra del imperialismo, en los noventa se promueve y estimula la integración económica; mientras en el pasado reciente se denostaba y señalaban los males del imperialismo, en la actualidad los países orientan sus esfuerzos a firmar tratados comerciales, como si estos fueran de suyo equitativos y justos, ignorando o pretendiendo ignorar las asimetrías existentes entre las economías de los países participantes. En suma, en los medios académicos y oficiales es cada vez más utilizado el concepto de globalización como instrumento de explicación de los fenómenos socioeconómicos tanto nacionales como internacionales. Sin embargo, la globalización se nos presenta como un producto terminado como si hubiera surgido por "generación espontánea" o fuera producto de elementos metafísicos, y no resultado de relaciones concretas, de fuerzas materiales que tienen su origen, desarrollo y sus actores socioeconómicos y políticos que la promueven y estimulan. Es por ello que en el presente ensayo pretendemos esbozar lo que consideramos una parte de la "biografía" de la globalización, tomando para ello como antecedente el proceso de internacionalización del capital y de la producción, materializado en la industria maquiladora. El lector avezado podrá ir identificando las semejanzas entre las vicisitudes del desarrollo de las maquiladoras y de lo que hoy nos presentan como globalización. Para el lector no especializado exponemos de manera sucinta las ca-

racterísticas de la globalización, regionalización y de la integración, para que las vayan identificando y relacionando con el origen, definición y evolución y características de la industria maquiladora.

Previo a esta presentación hacemos la advertencia que el estudio de las maquiladoras es un tema amplio y complejo que involucra el análisis de las transformaciones de las empresas trasnacionales y de la implementación de sus estrategias; de la movilización internacional del capital; del desenvolvimiento de la industria maquiladora y sus condiciones de localización; el tema de las relaciones de la maquiladora con el resto de la economía nacional; las principales transformaciones de la maquiladora y de la política gubernamental desde el inicio del programa; los salarios y sus efectos en el establecimiento y operación de las maquiladoras; el régimen jurídico de las maquiladoras; la discusión alrededor de la apertura comercial y las estrategias de exportación seguidas por México, en sus contextos interno e internacional; etcétera.¹

Es evidente que cada uno de los ejes temáticos señalados requiere de un espacio amplio para su análisis, razón por la cual, en el presente ensayo sólo planteamos como objetivo el establecer la relación entre las maquiladoras y la globalización económica, haciendo una presentación de su origen, definiciones y características como una aproximación para su estudio y comprensión.

Así, como punto de partida para el análisis de la industria maquiladora de exportación exponemos como marco de referencia su relación con los fenómenos de globalización, regionalización e integración. Estos conceptos, como instrumentos de análisis son necesarios desde la perspectiva que las relaciones internacionales actuales, el nuevo orden económico internacional, así como los futuros escenarios internacionales tienen como marco de referencia la globalización, la formación de bloques regionales y los acuerdos de libre comercio.

La internacionalización del capital y de la producción, bajo la forma de globalización económica y financiera es una estrategia de las grandes empresas transnacionales, que tiene como propósito fundamental la instauración a nivel mundial del sistema de libre cambio en los aspectos productivos, comerciales y financieros.

La globalización surge como resultado de todo fenómeno de competencia capitalista, mismo que trae aparejado la existencia de avances tecnológicos, de investigación, de medios de información, de nuevas formas de operación productiva, procesos de expansión y crecimiento más allá de las fronteras de cada país. Es decir, los avances científicos y tecnológicos han impactado e impactan la organización de la producción de forma tal que provocan cambios en los patrones de acumulación y en las visiones estratégicas de las grandes empresas transnacionales.

En el aspecto económico la globalización es un proceso que se caracteriza por la forma de operación de las grandes empresas transnacionales, que definen sus estrategias en el marco de la búsqueda de los mercados múltiples. La globalización económica, así definida, es un proceso que, además de la internacionalización del capital, conlleva la apertura tanto económica como financiera, desarrollando un proceso que va paralelo a la conformación de bloques económicos por regiones geográficas. La tendencia de formación y consolidación de grandes bloques económicos a través de la regionalización plantea a los gobiernos de los países desarrollados y subdesarrollados -con diferencias en los beneficios- la necesidad de readecuar las relaciones internacionales alrededor de un nuevo orden económico internacional, cuya referencia necesaria son los tres grandes bloques regionales conformados por la Unión Europea, la Cuenca del Pacífico y América del Norte; cuyos ejes son Alemania, Japón y Estados Unidos, respectivamente. La estrategia basada en la regionalización tiene la finalidad -tanto para Alemania, Japón y Estados Unidos-, de insertar en sus franjas de influencia a los diferentes países localizados en su zona geopolítica. La reorganización geográfica basada en la conformación de bloques económicos ha sido posible gracias a los acuerdos de libre comercio, con los cuales se pretende eliminar los elementos económicos y políticos que obstaculizan la libre circulación de mercancías entre unidades económicas pertenecientes a diferentes naciones. La integración económica en su primera etapa; la formación de zonas de libre comercio tiene como objetivo abolir la discriminación entre economías nacionales en lo referente a las mercancías; en las subsecuentes etapas, la unión aduanera, el mercado común, la unión económica y la integración económica plena se profundizan en la eliminación de obstáculos a capitales, fuerza de trabajo, armonización de políticas económicas, establecimiento de un derecho uniforme para la zona, hasta llegar a plantear la federalización política de los Estados miembros.

1. GONZÁLEZ ARÉCKIGA, Bernardo y Rocío BARAJAS (comps). *Las maquiladoras: ajuste estructural y desarrollo regional*, Colegio de la Frontera Norte, México, 1989.

Es evidente, entonces, que la integración económica orientada a la conformación de bloques regionales es una respuesta de los países desarrollados, con el consiguiente involucramiento de los países sub- desarrollados, a la tendencia de la globalización de mercados, impulsando las estrategias de las grandes empresas internacionales. Pero, como señalan Noam Chomsky y Heinz Dieterich:² "Las transnacionales han dejado de ser meros exportadores de mercancías y servicios para crear una infraestructura mundial de producción y distribución, cuyo valor se calcula supera a los 2.1 billones de dólares, es decir, dos veces mayor al PIB latinoamericano. Lo que existía en el pasado, dice un experto de la ONU, era una 'integración' superficial de flujos comerciales. Ahora está emergiendo 'un sistema' internacional de producción organizado por las corporaciones transnacionales."

Es innegable que las empresas transnacionales son los actores fundamentales de la globalización de la economía, que son el *spiritus* rector de la aldea global en que han convertido al planeta. Lo que es cuestionable es que al diferenciar el sistema de producción organizado por las empresas transnacionales con el pasado, no se sitúe ese periodo históricamente ni se señalen sus actores. Quizá, lo que únicamente se quiere distinguir es el cambio de estrategias de las empresa transnacionales, que es la manera como nosotros entendemos la globalización, una estrategia que las empresas transnacionales empiezan a implementar a finales de la década de los cincuenta y cuyo eje es la industria maquiladora.

2. Orígenes de la industria maquiladora

De manera general podemos decir que la industria maquiladora emerge como una forma de respuesta de la inversión internacional a la crisis generalizada de los países industrializados. La inversión internacional sigue una línea de evolución que va de la internacionalización del capital a la de la producción, la cual incide en la transformación de la división internacional del trabajo.

El objetivo de la internacionalización del capital en base a la industria maquiladora fue el de intensificar la acumulación de capital a través de interna-

cionalizar la generación de plusvalía, mediante el traslado de los procesos productivos hacia las zonas de bajos salarios. En este sentido, Jorge Carrillo y Alberto Hernández³ han señalado que: "El proceso de internacionalización del capital (PIC) surge a finales de la década de los cincuenta como una solución para mantener los ritmos de acumulación del capital que caracterizaron a los países desarrollados desde la terminación de la Segunda Guerra Mundial."

Es innegable, entonces, que en la solución a la crisis de acumulación capitalista, la industria maquiladora desempeñaría un papel fundamental en la búsqueda de una optimización global de la producción y en un incremento de la tasa de ganancia.

El proceso de reestructuración mundial de la producción encontró su base de apoyo en la revolución tecnológica que hizo posible la modificación de la estructura de producción al fragmentar los procesos productivos en diferentes lugares del mundo. De este modo, la política industrial seguida por las empresas estadounidenses fue la localización industrial en los países subdesarrollados. El dilema de las empresas transnacionales era el de mantener la competitividad, en términos de costos y de calidad frente al renacimiento económico europeo y japonés. La superioridad de las plantas japonesas, en lo que se refiere a sistemas de producción, control y administración de la fuerza de trabajo; así como las presiones de los trabajadores norteamericanos por salarios y prestaciones superiores -ya altas de por sí a nivel internacional- se plantearon como un problema a resolver para las empresas norteamericanas en su búsqueda para mantenerse competitivas a nivel internacional.

La estrategia utilizada por las empresas norteamericanas como alternativa de solución a dicha problemática fue la aceleración y profundización del cambio estructural en el proceso productivo, con una tendencia al despliegue industrial hacia los lugares de más bajos costos.

En síntesis, la internacionalización de la producción significa la reubicación geográfica de los procesos productivos de los países desarrollados hacia los países menos desarrollados, con el fin de reducir los costos de producción a través del empleo de la fuerza de trabajo en forma intensiva. Esta transposición internacional de los medios de producción de un grupo de países a otros también ha recibido el nombre de "redespliegue industrial".

3. CHOMSKY, Noam y Heinz DIETERICH, *La sociedad global. Educación mercados y democracia*, la. ed., 2a. reimp., Ed. Joaquín Mortiz, México. 1986.

4. CARRILLO, Jorge y Alberto HERNÁNDEZ, *Mujeres fronteras en la industria maquiladora*, Edit. SEP/CEFNOEX, México, 1985.

De acuerdo con la ONUDIT, Manuel Martínez del Campo ha señalado la definición de redespliegue industrial como la "transferencia de un país desarrollado a otro en desarrollo, de uno o varios de los siguientes elementos de una capacidad industrial existente: capital, conocimientos prácticos, habilidades, unidades físicas, subcontrataciones, administración, servicios de investigación y desarrollo, acceso a mercados y sistema distributivo de los países desarrollados, así como otras facilidades y servicios".

Sin embargo, el redespliegue industrial de un país a otro u otros, no podía realizarse en condiciones que implicaran la pérdida del control global de la producción por parte de las corporaciones internacionales. Una condición básica de la reubicación de los procesos productivos incluía la integración vertical del proceso global de la producción bajo el control de las empresas transnacionales; la matriz debía mantener el control de la dirección y forma de los procesos de producción y el flujo de mercancías.

El mantenimiento de la integración vertical del proceso global de la producción, en presencia de las circunstancias de la dispersión de las distintas etapas de los procesos productivos, fue posible sólo bajo la existencia de precondiciones técnicas, tales como: los avances en materia de comunicaciones, transportes y, sobre todo, de la organización empresarial. Estos elementos hicieron posible el control de los procesos productivos dispersos a escala mundial, puesto que le permitieron controlar la gestión de sus plantas en los cuatro puntos cardinales, evitando demoras, pérdidas de calidad e interrupción de suministros.

Además, de las precondiciones técnicas, no se puede soslayar la importancia de las condiciones del desigual desarrollo de los países, ya que la fragmentación de la producción fue posible debido a la revolución tecnológica de los países desarrollados por un lado, pero, también, gracias a la existencia de un amplio ejército industrial de reserva y un valor inferior de la producción de la fuerza de trabajo en los países en desarrollo.

La internacionalización de la producción basada en la nueva forma de industrialización entre los países dio como resultado una nueva división del trabajo, y una nueva forma de especialización económica

Entre los países, en el cual los procesos productivos son distribuidos en países y regiones de acuerdo a las ventajas comparativas de cada país. Así, la distribución de los procesos productivos entre países, tomando como base las ventajas comparativas de cada país, determinó la nueva división internacional del trabajo; en la cual, los procesos intensivos en capital y tecnología se ubicaron en los países desarrollados, mientras que los procesos de ensamble intensivo en el factor trabajo se ubicaron en los países en desarrollo.⁵

En lo que respecta al problema de la selección de espacios geográficos para la relocalización de las empresas, la decisión de dónde establecer las plantas maquiladoras por parte de las empresas transnacionales fue motivada por la conveniencia de aprovechar los salarios bajos, la proximidad a los mercados, las facilidades para su instalación, el control laboral, la debilidad o inexistencia de sindicatos, así como la falta de regulación en seguridad industrial y contaminación del ambiente. En suma, las empresas transnacionales seleccionaron las regiones y países donde trasladar sus procesos productivos, desde los países centrales -Estados Unidos, Alemania Occidental, Francia, Japón- hacia los países subdesarrollados y dependientes.

En esta Revolución del proceso de internacionalización de la producción, prácticamente todo el mundo se fue integrando alrededor de la producción manufacturera bajo la forma de maquiladora, abarcando un gran número de países y regiones. La integración a este sistema de producción, por parte de los países en vías de desarrollo, se explica fundamentalmente desde el hecho de que sus condiciones de dependencia económica, tecnológica y comercial, les planteaba como una necesidad la integración a esta nueva estructura de la producción internacional. La integración a la nueva división internacional del trabajo, les abría la posibilidad de aprovechar en su beneficio los flujos de inversión extranjera directa, así como de ampliar su base productiva y diversificar su sector de la industria metal- mecánica con la intención de reducir su dependencia tecnológica de los países desarrollados, y, en un aspecto de vital importancia, la capacidad de integrarse al mercado internacional en base a la exportación de manufacturas.

5. MARTÍNEZ DEL CAMPO, Manuel, *industrialización en México*, Edit. El Colegio de México, México, 1988.

6. S. CARRASCO GONZÁLEZ, Gonzalo, *La inserción de la industria maquiladora en la economía nacional. México ante la globalización económica*, Tesis de Maestría en Derecho Económico. Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. 1994.

3. Definición de la industria maquiladora

Es muy común, cuando se hace referencia a las maquiladoras, escuchar comentarios de una planta ensambladora pequeña, sin embargo, esta imagen evoca tan sólo los inicios de las maquiladoras y no ofrece una explicación de las condiciones actuales de las maquiladoras, las cuales han evolucionado a la forma de macro maquiladoras y maquiladoras múltiples. El desconocimiento en la población sobre la industria maquiladora está íntimamente vinculado con la confusión terminológica, puesto que existe un arsenal terminológico que provoca desconcierto y, que en un determinado momento, oscurece y contamina los análisis sobre esta industria.

Los gobiernos, académicos e investigadores, empresarios y los sindicatos han elaborado una variedad de conceptos para referirse a esta industria, entre los más utilizados podemos mencionar: industria maquiladora de exportación, empresas de subcontratación internacional, industria golondrina (fóot loose industry), empresa vuelo de noche (fly by night enterprise), industrias prófugas, fábricas que huyen (runaway shops), industria bajo fianza (in-bond industry), plantas gemelas (twin plants), inversiones conjuntas (joint ventures), sistemas de producción compartida, industrias de destornillador, plantas de montaje (assembly plant o off shore assembly operations).

Ahora bien, pensamos de manera hipotética, que la variedad de conceptos sobre la industria maquiladora es el resultado de las distintas perspectivas de análisis, las cuales expresan los problemas que se presentaron en el origen, expansión y evolución de la industria maquiladora. Asimismo es indudable que los conceptos sobre la industria maquiladora, en un primer momento fueron elaborados para definir y darle una base jurídica, así como para determinar sus características y formas de operación. Posteriormente, se fueron elaborando conceptos de acuerdo a las ventajas y desventajas que las formas de operación de esta industria reportaban a los gobiernos, inversionistas y trabajadores. En este orden presentamos a continuación algunas de las definiciones de las maquiladoras, haciendo notar que este término se utiliza en México para designar el proceso de internacionalización de la producción.

a) Joint ventures (inversiones conjuntas). El sistema de producción compartida consiste en la asociación entre compañías de distintos países,

En los cuales las materias primas componentes producidos en un país son procesados o ensamblados en otro país, para ser exportados de regreso al país original o terceros países. La actividad de la industria maquiladora ha sido conceptualizada como parte de un proceso de producción compartida, en la cual la nueva división del trabajo aprovecha las ventajas comparativas de los países involucrados en el proceso.

b) Twin plants (plantas gemelas). La estrategia de desarrollo industrial basada en las plantas gemelas fue diseñada e impulsada por los inversionistas estadounidenses, la idea original planteaba el establecimiento de dos plantas ubicadas en cada lado de la frontera y, bajo una misma administración. Estas plantas -según el modelo de la producción compartida- participarían en fases complementarias de la producción y ensamble de los productos. El desarrollo de las plantas gemelas está directamente vinculado al de los parques industriales y de las "ciudades gemelas".

c) In-bond industry (industrial bajo fianza). Esta conceptualización se deriva de aquella característica de la industria maquiladora en México, que le permite importar -libre de impuestos- partes y componentes para ensamblar o transformar productos destinados a la exportación. Es decir, las importaciones de partes y componentes son temporales y se tiene que depositar una fianza aduanera que asegure su salida del país. El hecho, entonces, de que las partes y componentes importados por la empresa ubicada en México ingresan al país bajo contrato, y que no puedan ser vendidos en el mercado nacional, sino debían ser exportados para su venta en el exterior ha provocado que se tipifique a esta industria como in-bond.

En Estados Unidos para referirse a las empresas de subcontratación internacional, generalmente lo hacen bajo el concepto de plantas gemelas, aunque también es utilizado el concepto de in-bond industry. El concepto de in-bond industry se aproxima más a la definición que de ésta industria se ha hecho en México.

d) Industria maquiladora de exportación. En México el concepto de maquiladora hace referencia a una planta de ensamble que opera en territorio nacional bajo un régimen especial en lo que se refiere a trato aduanero y de inversión extranjera.

e) Empresas de subcontratación internacional. Existe una relación directa entre la actividad maquiladora y la subcontratación internacional, puesto que la naturaleza de la industria maquila-

dora es derivada de la subcontratación internacional, sobre todo, si por maquila entendemos la subcontratación hecha por una empresa para producir o ensamblar algunos elementos que serían empleados en el proceso productivo de una empresa.

La subcontratación internacional se caracteriza por darle cobertura legal a relaciones de producción en que intervienen dos o más empresas de distintos países. Estas empresas, generalmente, son firmas independientes que trabajan en subcontratación para hacer procesos de otras firmas extranjeras. Aunque, también se incluye dentro de esta categoría a las empresas filiales que producen un componente de la producción de la casa matriz o de otra filial extranjera.

f) Runaway shops (fábricas que huyen). Concepto elaborado por las organizaciones de los trabajadores estadounidenses, para referirse a las fábricas que se desplazan a países donde los costos de la mano de obra es más barata. A esta fábrica que huyen generalmente se les da el nombre de empresas tránsfugas.

g) Foot loose industry (industrial golondrina). Su gran movilidad y la breve operación de muchas de estas plantas, así como su tendencia a emigrar o volar a la menor provocación en búsqueda de mejores condiciones para su operación, las hizo acreedoras al nombre de industria golondrina.

h) Fly by night enterprise (empresa vuelo de noche). Han sido tipificadas de esta manera por ser empresas cuyas inversiones son pequeñas y portátiles, y por el hecho de que son altamente sensibles a las fluctuaciones en el ciclo de capital, así como a los incrementos en tasas salariales y a la organización sindical. Este concepto es una variación del de industria golondrina.

i) Industrias prófugas. Similar a las anteriores, se refiere a la gran movilidad de las plantas maquiladoras, pero busca expresar tendencias de las maquiladoras a desaparecer sigilosamente para eludir el pago de la liquidación a que tienen derecho los trabajadores.

j) Industria destornillador. Nombre dado a las maquiladoras de manera peyorativa por su actividad principal orientada a ensamblar piezas de procedencia extranjera, por ser una operación rutinaria y por no contribuir a aumentar el nivel de calificación de la mano de obra.

k) Off shore assembly operations. En Estados Unidos se utiliza este concepto para referirse a las actividades de montaje de las plantas maquiladoras.

Estos últimos conceptos se refieren, principalmente, a las maquiladoras instaladas en México en la década de los sesenta y setenta, caracterizadas por ser plantas pequeñas de baja inversión y de operaciones sencillas, de allí su gran movilidad geográfica. Estas características generaron gran desconfianza entre los trabajadores de ambos lados de la frontera, sobre todo por la falta de seguridad en el empleo. Sin embargo, la industria maquiladora ha seguido un proceso de expansión determinado por factores externos e internos, los cuales han ido determinando la demanda y la oferta de los servicios de transformación industrial.

El alcance mundial de la internacionalización de la producción, en base a las maquiladoras, paulatinamente ha involucrado a la mayoría de los países, y México no ha sido la excepción. Ahora bien, es incuestionable que la subcontratación internacional ha tenido mayor auge en la década de los ochenta. La expansión de las maquiladoras en los países en vías de desarrollo es explicable por la necesidad de estos países de integrarse a la reestructuración de la producción mundial y al sistema económico internacional; asimismo, estos países han considerado que la industria maquiladora es una alternativa viable para impulsar su desarrollo económico. Sin embargo, la expansión de la industria maquiladora está determinada por la estructura de la economía internacional y la dinámica de las empresas transnacionales.

A diferencia de las plantas maquiladoras instaladas en las décadas anteriores, caracterizadas por bajos niveles de inversión y el uso intensivo de mano de obra; las maquiladoras instaladas en la década de los ochenta se caracterizan por el cambio de patrones en el uso de mano de obra, esto es, de procesos cada vez más intensivos en capital, los cuales implican el aumento en la inversión y el uso de alta tecnología. El desarrollo de maquiladoras automotrices y electrónicas, por ejemplo, ha permitido la implantación en los países subdesarrollados de plantas cada vez más grandes y con volúmenes de producción más altos y diversificados. La presencia de "macro maquiladoras" y de "maquiladoras múltiples" en los países subdesarrollados plantea a estos países la necesidad de hacer una revisión de sus estrategias de regulación de las maquiladoras, a fin de instrumentar los mecanismos legales adecuados para integrarlas a sus economías nacionales.

4 El régimen jurídico de las maquiladoras

En primer lugar, debido a la naturaleza económica internacional de las maquiladoras, enfocamos el análisis de su régimen jurídico desde la perspectiva del Derecho Económico. Esto es, dado que la implantación y desarrollo de la industria maquiladora implica por lo menos la relación entre dos países (al país de origen de la inversión y al país receptor); supone, además, la relación entre empresas transnacionales y empresas locales, e incide en el proceso de globalización de la economía, en la medida que la operación de las maquiladoras da lugar a una mayor circulación de mercancías, lo cual influye en el crecimiento del comercio exterior. De ahí, que situemos el análisis de la industria maquiladora como parte del campo de estudio del Derecho Económico Internacional. En este sentido Davis Scott ha señalado que el régimen jurídico de esta industria pertenece al Derecho Económico Internacional, desde la siguiente reflexión: "El régimen jurídico de la industria maquiladora comparte con ésta su naturaleza económica internacional. Este régimen tiene características económicas en el sentido que regula relaciones económicas entre empresas, y entre éstas y las economías de los países participantes. En este sentido, el régimen jurídico de la industria maquiladora se ubica en el Derecho Económico de los distintos países".⁶

Así, el régimen jurídico de la industria maquiladora es parte del Derecho Económico Internacional, porque abarca las legislaciones de los diversos países que directa e indirectamente participan en esta actividad económica.

Para el caso mexicano, debido a que un alto porcentaje de las maquiladoras ubicadas en México son de origen estadounidense, es preciso señalar las disposiciones legales tanto estadounidenses como mexicanas que hacen posible la actividad de las maquiladoras en México. De esta manera, a continuación mencionamos una breve síntesis de la legislación aduanera de Estados Unidos y de la legislación mexicana de la industria maquiladora.

a) Legislación Aduanera

de Estados Unidos de América

En el análisis de la legislación internacional aplicable a la industria maquiladora es necesario precisar: en primer lugar, que la forma de operación de las maquiladoras implica la participación de dos o más países, y que las relaciones de producción en que intervienen intereses de dos a más países quedan comprendidas bajo el rubro de la subcontratación internacional.

La subcontratación internacional incluye tanto a las firmas independientes que trabajan en subcontratación para hacer procesos de otras firmas extranjeras, como a las filiales que producen un componente de la producción de la casa matriz o de otra filial extranjera. Este tipo de contratos involucra a una compañía facilitadora que presta servicios complementarios a la operación productiva y una empresa que busca iniciar su producción o ensamble en un país para su exportación.

Asimismo, la subcontratación internacional se basa en dos procesos fundamentales: por un lado, la división internacional del trabajo expresada, principalmente, en la fragmentación de los procesos industriales en distintos países participantes que permiten el tráfico de partes y productos ensamblados sin agravar otra cosa que el valor agregado.

El desarrollo de las plantas maquiladoras ha sido posible gracias a las disposiciones tarifarias de Estados Unidos, puesto que las operaciones de las maquiladoras ya se prevenían en las fracciones 806.30 y 807.00 de la Ley de Aduanas (vigente en Estados Unidos desde 1930). Este esquema arancelario facilita las operaciones de maquila, toda vez que las firmas estadounidenses exportan materias primas y reimportan el producto terminado, pagando impuestos únicamente sobre el valor agregado. Las fracciones arancelarias 806.30 (9802.00.60 actual) y la 807.00 (9802.00.80 actual) establecen las bases para las operaciones de las plantas maquiladoras, precisando las condiciones para que los artículos ensamblados en el exterior, total o parcialmente, a partir de productos estadounidenses, sean gravados sobre el valor del artículo importado; deduciendo el costo de los productos americanos, con las siguientes condiciones:

- a) Que el producto norteamericano haya sido exportado en condiciones de ser ensamblado, sin necesitar de ninguna transformación adicional.
- b) Que el producto no haya perdido su identidad física en el ensamble, debido a cambio en su forma u otro aspecto.

6. SCOTT DAVIS, Reginald L., "Régimen jurídico de la industria maquiladora en México", Revista Jurídica, núm. 16, 1984.

c) Que no haya sufrido aumento de valor o mejoría externa, excepto el proceso de ensamblaje u operaciones accesorias de ese mismo proceso, tales como limpieza, lubricación y pintura.⁷

Además de definir lo que se entiende por producto estadounidense, ensamblaje, componente estadounidense, artículos/componentes extranjeros, para precisar las condiciones en que se pueden realizar las operaciones de las empresas de subcontratación internacional, estas fracciones establecen los casos en que no serán deducidos los impuestos arancelarios, siendo los casos en que:

- a) Los componentes no son productos americanos;
- b) Sean exportados por continua custodia de aduanas en Estados Unidos con remisión, reducción o reembolso de arancel;
- c) Cuando sean exportados para cumplir con cualquier ley o reglamentación federal norteamericana;
- d) Después de ser manufacturados o producidos en Estados Unidos bajo la fracción 9813.00.05.

Legislación mexicana aplicable a la industria maquiladora

La legislación mexicana aplicable a las maquiladoras es demasiado amplia y compleja, puesto que, por un lado incluye diversos programas, acuerdos, decretos, reglamentos, leyes y resoluciones generales; mientras que por otro lado está orientada a regular diversos aspectos de la industria maquiladora, entre los que podemos destacar: la localización de las plantas maquiladoras, su régimen comercial (autorización de venta en el mercado interno), grado de integración nacional; composición de capital y propiedad, ecología y medio ambiente, aspectos laborales, aspectos fiscales, etc. Por estas razones, la legislación mexicana aplicable a las maquiladoras incluye la aplicación de una serie de regímenes particulares (régimen de la inversión extranjera, aduanero, comercial, corporativo, cambiario, fiscal, laboral, ecológico, etcétera).

Ahora bien, cada uno de los diversos aspectos de las maquiladoras implica el análisis de los distintos regímenes particulares, por lo que es difícil resumir la legislación aplicable a las maquiladoras en pocas líneas. No obstante, a continuación presentamos algunos elementos que pueden servir de referencia para analizar la evolución de la citada legislación.

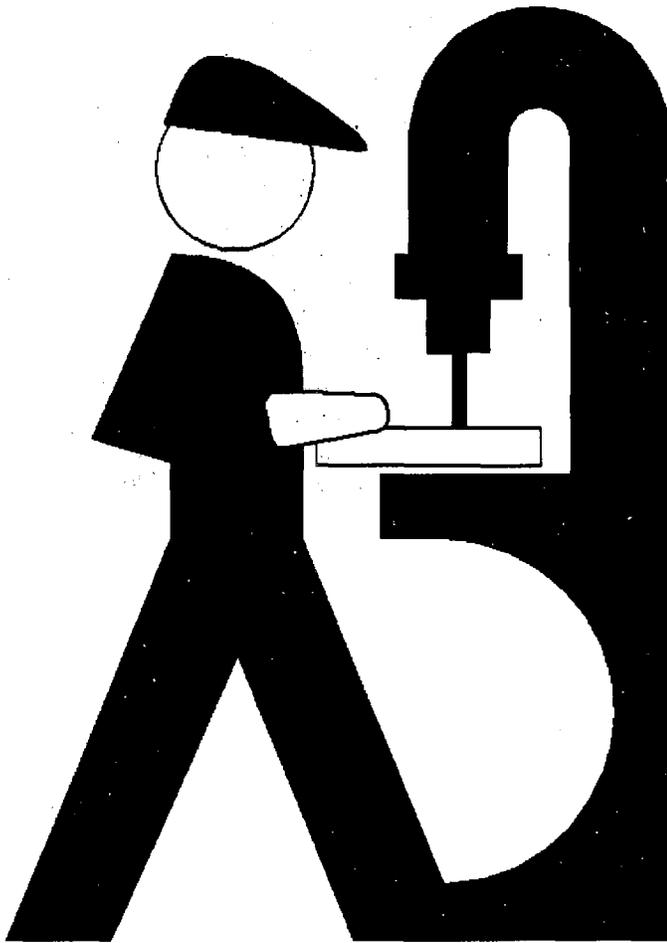
La legislación mexicana sobre la industria maquiladora ha ido evolucionando de acuerdo a la manera en que el gobierno mexicano la ha conceptualizado, y el papel que se le ha asignado en la estrategia de desarrollo económico. De esta manera, en el periodo de 1965 a 1982, el gobierno mexicano le dio una mínima atención a una industria maquiladora que consideró inestable y temporal. Pero, a partir de 1982, al considerarla prácticamente como motor del desarrollo de la industria nacional, se le dio carácter prioritario y se procuró la creación de un régimen jurídico preciso, que diera seguridad y confianza para el establecimiento y expansión de la industria maquiladora.

Si revisáramos los diversos programas, acuerdos, decretos, reglamentos y leyes, fácilmente podríamos observar que la legislación mexicana aplicable a las maquiladoras ha seguido un proceso de evolución basado, en un primer momento (1966-1982), en la búsqueda de sistematizar y precisar la legislación con la finalidad de regular más eficazmente la operación de la industria maquiladora e incorporarla al desarrollo nacional. A partir de 1993, con la nueva ley sobre inversión extranjera se establece un régimen más liberal para la industria maquiladora que le permite ampliar sus operaciones.

De esta manera, la expansión del tamaño de la planta maquiladora y su composición orgánica y técnica del capital, así como del número de plantas maquiladoras instaladas en el país ha sido posible gracias a la política del gobierno mexicano hacia la industria maquiladora. "El campo de las maquilas se extendió gracias a las leyes, decretos y reglamentos posteriores que exentaban a las maquiladoras del requisito de "mexicanización", exigencias de la ley mexicana de que todas las empresas sean de propiedad mexicana mayoritaria, al permitir el establecimiento de maquiladoras en cualquier lugar del país y facilitar los procedimientos aduanales y de índole gubernamental".⁸

7. Cámara Española de Comercio, A.C. "La industria maquiladora en México: monografía", s.p.i.

8. GRUNWALD, Josepli, *Internacionalización de la industria: los vínculos entre México y Estados Unidos en la Frontera México-EEUU*. CNCA-Colegio de la Frontera Norte, México, 1989.



Históricamente el gobierno mexicano ha otorgado un régimen jurídico especial a las maquiladoras, esto es, el gobierno mexicano ha magnificado los beneficios de las maquiladoras sobre la economía nacional para legitimar un régimen de excepción para la industria maquiladora. A fin de señalar la aplicación de este régimen jurídico especial citamos algunas de las disposiciones legales para las maquiladoras:

Propiedad. En lo que se refiere a la propiedad se permite a las maquiladoras 100 por ciento de capital extranjero. En las empresas de coinversión, los extranjeros no podían tener más del 49 por ciento de la inversión directa de la corporación que tenga transacciones en el mercado mexicano.

Importación de equipo. En este rubro se permite a las maquiladoras importar, libre de pagos aduanales, todo el equipo de importación, el cual debe ser exportado. Para las empresas de coinversión, la importación del equipo para producir bienes que serán vendidos en el mercado mexicano requiere un permiso de importación y deben pagarse los derechos aduanales.

Impuestos. Las maquiladoras están en principio sujetas al pago de todos los impuestos. Sin embargo, puesto que tales operaciones intentan ser centros de costos más que centros de utilidad, se eximen los impuestos sobre la renta. Pero, el impuesto al valor agregado debe ser liquidado. A este. Respecto, las empresas de. Coinversión están sujetas a las leyes de impuestos sobre la renta y el valor agregado.

Transacciones en el -mercado interno. Originalmente una de las condiciones fundamentales para operar bajo el programa de maquiladoras era la. Exportación total de su producción. No obstante, de manera paulatina se ha autorizado para vender hasta el 50 por ciento adicional del valor de las exportaciones anuales que hayan realizado. Las empresas de coinversión no tienen restricción alguna para participar en el mercado nacional.

Podemos observar, entonces, que el régimen jurídico mexicano para la industria maquiladora, se ve complementado, pero también condicionado y limitado por disposiciones legales extranjeras y de orden internacional. Además, las perspectivas de desarrollo de la industria maquiladora están directamente relacionadas con la dinámica de la economía estadounidense, ello debido a que la economía de Estados

Unidos es el marco referencial fundamental de la actividad maquiladora en México.

Conclusiones

La globalización de la economía no es un fenómeno reciente ni a histórico, sino que tiene sus antecedentes en el proceso de internacionalización del capital y de la producción, los cuales tienen su expresión material en la industria maquiladora.

Las maquiladoras son una estrategia de las empresas transnacionales para enfrentar los problemas de la competitividad internacional, la fragmentación de la producción y el traslado de plantas de los países desarrollados a los sub desarrollados tienen el propósito de reducir los costos de producción en base a la utilización de mano de obra barata.

La rápida difusión de. este tipo de industria en los países subdesarrollados es explicable por sus necesidades de capital y tecnología, y por haber consi-

derado que la instalación de las maquiladoras en su territorio era una opción viable para integrarse a la economía mundial. Al irse imponiendo las maquiladoras a nivel internacional, se hizo cada vez más difícil a los países sustraerse a este sistema de internacionalización de la producción. Baste mencionar que China Continental y la ex-URSS impulsaron programas de maquiladoras en su territorio.

En la búsqueda por atraer a las maquiladoras a su territorio, los países subdesarrollados fueron haciendo más y más concesiones, este otorgamiento de concesiones, paulatinamente fue resquebrajando los modelos de desarrollo basados en el nacionalismo económico e implementando políticas neoliberales. Como ejemplo de esta situación podemos mencionar el caso mexicano que dio un régimen de

Excepción jurídica a las maquiladoras, permitiendo un 100 por ciento en su inversión, aun cuando la ley de inversiones extranjeras estipulaba sólo el 49 por ciento. Dicha ley de 1973 de claro contenido nacionalista fue reformada en 1993, abriendo así la economía mexicana al capital extranjero.

La industria maquiladora la podemos ubicar como la punta de lanza de las empresas transnacionales, cuyas presiones sobre los países subdesarrollados, paulatinamente han ido minando los principios nacionalistas de la legislación mexicana, hasta llegar a la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. El TLC vino a formalizar jurídicamente lo que *de Jacto* se vino realizando desde la década de los sesenta, la integración de la economía mexicana a la estadounidense.