

Capítulo 3. Marco de Referencia

Sumario. 3.1 Antecedentes y desempeño actual de la industria maquiladora de exportación. 3.2 Ramificación y estructura de costos de la industria maquiladora de exportación. 3.3 Localización de la industria maquiladora de exportación. 3.4 Pérdida de ventajas comparativas. 3.5 Política Económica y la Industria maquiladora de exportación. 3.6 Estructura legislativa y tributaria de la industria maquiladora de exportación. 3.7 Planteamiento de la hipótesis.

3.1 Antecedentes y desempeño actual de la Industria Maquiladora de Exportación

Desde sus orígenes las maquiladoras representaban la corriente de moda a seguir en materia estrategias para así iniciar el proceso de industrialización que tanto añoraban los países en desarrollo. La industria maquiladora se basaba en la explotación de las ventajas competitivas que podrían lograr los países en desarrollo al tener éstos menores niveles de salarios a comparación de los niveles en los países industrializados. De esta manera, los países industrializados trasladaban sus empresas a otros países en donde contrataban mano de obra barata.

En México el programa de Maquiladoras surge a través del Programa de la Industrialización de la Frontera Norte implementado en 1965 para sustituir el Programa Bracero realizado durante el sexenio de Manuel Ávila Camacho, el cual buscaba fortalecer el desarrollo de la zona norte fronteriza cuya economía se había enfocado más en el sector servicios (Carrillo M, 1990).

La Frontera Norte de México representaba la mejor ubicación para la instalación de muchas plantas maquiladoras, su cercanía con los Estados Unidos de América, la

diferencia salarial entre ambas economías, así como una estrecha relación económica histórica hicieron muy viable el desarrollo de esta industria.

Para México, las maquiladoras han sido parte importante del dinamismo de la economía. El programa de maquiladoras consistía en apoyar a las ensambladoras para importar de forma temporal productos para su transformación, reparación o procesamiento industriales con una combinación del factor trabajo de baja destreza, lo cual implicaba salarios bajos, para posteriormente exportarlos (García, 2004)¹.

A partir de su establecimiento, la industria maquiladoras registró un crecimiento anual del empleo del 10 por ciento, superando al resto de la economía que registraba un promedio nacional del 2 por ciento (Galhardi, 1998). El gobierno continuó impulsando el desarrollo de esta industria, por lo que el Diciembre de 1989 se promulga el Decreto de la Nueva Maquiladora que permite al sector librarse de regulaciones aplicadas anteriormente a la industria.

Una gran realidad de la maquiladora es que ésta es una consecuencia en gran parte del desarrollo del comercio internacional. Y durante la década de los noventa México sufre un cambio radical; de ser una economía cerrada (basada en el modelo de sustitución de importaciones establecido durante la década de los cincuenta), inicia una transición hacia los modelos de apertura comercial. Primero a través de su incorporación al GATT en 1986, lo que implicaba una reducción progresiva en los niveles arancelarios, y posteriormente la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)

¹ Por otra parte el programa PITEEX contempla la importación de materias primas, maquinaria, contenedores y equipo en general sin pagar impuestos como el IVA, aranceles o cuotas compensatorias, para las empresas mexicanas elaboren productos de exportación.

en 1994, lo cual convirtió a México en la economía latinoamericana más abierta al comercio internacional.

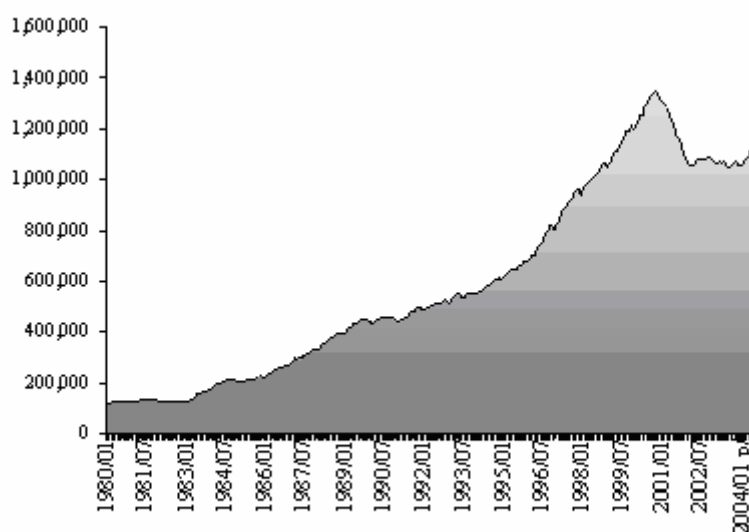
A partir de la entrada en vigor del TLCAN, los objetivos de las empresas maquiladoras de exportación se volvían más relevantes. Ya que según el Decreto para el Fomento de la Industria Maquiladora de Exportación de 1998, esta industria debían crear empleos, fortalecer la balanza comercial por medio de la atracción de inversión y de divisas, fortalecer el aparato industrial y elevar la competitividad de la industria nacional por medio de la integración interindustrial, incrementar la capacitación de los trabajadores e impulsar el desarrollo y transferencia de tecnología en el país (ICO, 2004).

Según Gruben (2001) los datos de los cinco años posteriores al inicio del TLCAN reflejaban que el empleo en la industria maquiladora había crecido a un ritmo del 86 por ciento, lo que comparado con el porcentaje de 47 por ciento de los cinco años anteriores al tratado, manifestaban que el acuerdo comercial había tenido una gran importancia en el desempeño de la industria. Sin embargo, su estudio reflejó que el rápido crecimiento de las maquiladoras no se había debido al TLCAN, sino a otros elementos como el cambio en la demanda de factores, provocado por el dinamismo de la producción industrial en los Estados Unidos de América, el régimen fiscal favorable y la devaluación del peso mexicano en 1994, que permitió que se mantuvieran los salarios relativos en niveles inferiores.

Durante este periodo de gran auge, la industria maquiladora de exportación, la cual constituye una fuente importante de empleo, registraba en octubre del año 2000 un monto de 1, 347,803 empleados. La trayectoria del personal ocupado en la industria

maquiladora se puede ver en la Gráfica 1. Por otra parte, representaba el 47 por ciento de las exportaciones totales y el 39.4 por ciento del empleo manufacturero, según datos del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI). El Gráfico 2 nos muestra las trayectorias de las exportaciones en México, las exportaciones realizadas por la industria maquiladora y las exportaciones de las demás industrias en la economía. México se convertía en décimo-tercer mayor exportador mundial, el décimo mayor importador en 2002.

**Gráfica 1. Personal Ocupado en la Industria Maquiladora de Exportación
(Datos mensuales en miles de personas)**

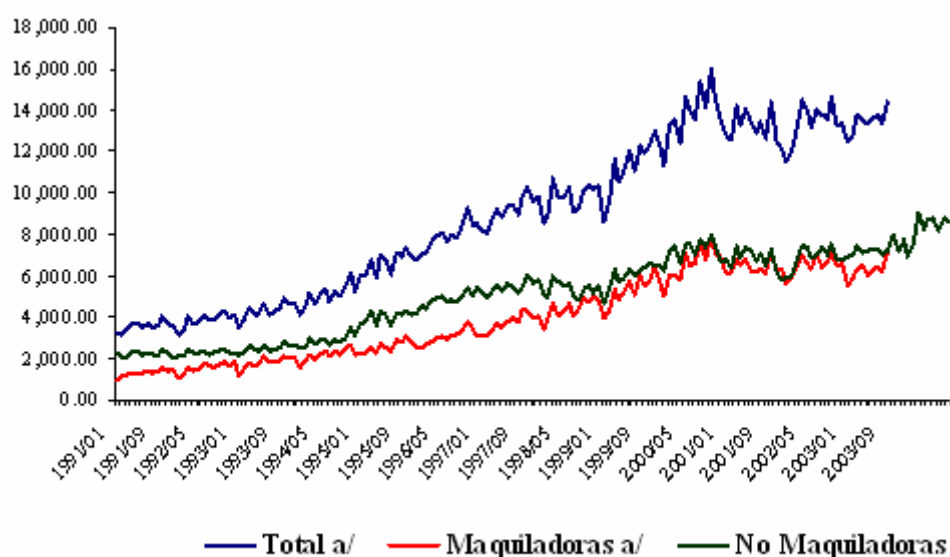


Fuente: INEGI

Este sector que se había consolidado como una de las actividades en la economía mexicana con mayor auge en las últimas décadas, inicio un periodo de recesión. Este periodo sin duda fue un reflejo de la gran dependencia de México con la economía Estadounidense, la cual iniciaba un etapa de estancamiento que posteriormente se convertiría en recesión.

Los primeros cambios negativos se presentaban y la demanda por productos mexicanos comenzaba a caer a finales del año 2000. Acevedo (2002) comenta que el volumen de producción de las empresas registró una contracción del 18.9 por ciento anual hasta marzo de 2002. A su vez, los ajustes en el empleo derivaron en una pérdida de 278 000 empleos de octubre de 2000 a febrero de 2002, ubicándose, paradójicamente como la actividad económica con mayor porcentaje de pérdida de empleos.

**Gráfica 2. Exportaciones en México
(Datos mensuales en millones de dólares corrientes)**



Fuente: elaboración propia con datos INEGI

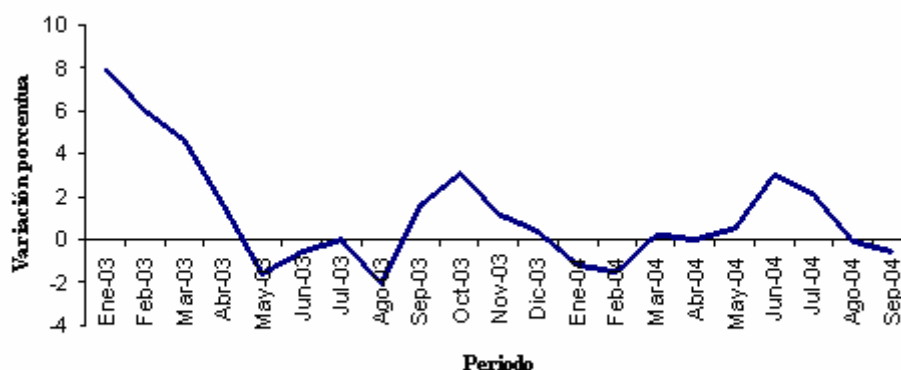
El desempeño de la industria maquiladora en México registraba de esta forma altibajos que llevaron a que en marzo del 2004 se redujeran las plantas maquiladoras instaladas de 3,630 en el 2001, a 2,813. En el Cuadro 1 se puede observar la evolución del número de empresas maquiladoras instaladas en el país.

Cuadro 1. Plantas Maquiladoras en México	
Año	Número de
1997	2717
1998	2983
1999	3297
2000	3590
2001	3630
2002	3003
2003	2860
2004 *	2813

Fuente: INEGI *Marzo

De esta manera el dinamismo que había presentado la industria desde su nacimiento iniciaba un periodo de contracción de tres años (2001-2003) en el cual el valor agregado de la producción exhibía signos negativos. La Gráfica 3 muestra la trayectoria del valor agregado en la industria maquiladora durante enero de 2003 a septiembre 2004. Como se puede apreciar el porcentaje actual no ha logrado recuperar los niveles registrados durante el año 1999 de 16.1 por ciento (INEGI, 2004).

Gráfica 3. Valor Agregado Real de las Exportaciones en las Maquiladoras (Datos mensuales en porcentajes)



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI

Entre enero y noviembre del 2004 el volumen de producción de la IME registró un incremento anualizado de 7.63 por ciento, cifra que contrasta con los porcentajes del 2001 de (-9.7 por ciento), 2002 (-9.1 por ciento) y del 2003 (-1.0 por ciento). Las exportaciones maquiladoras registraron un aumento del 30.9 por ciento (enero-noviembre 2004), representado el 48.4 por ciento de las exportaciones totales de México, destacando la industria de equipo y transporte y la eléctrica-electrónica que en conjunto aportaron cerca del 70 por ciento de las exportaciones de la IME.

En el mes de junio de 2004 la industria maquiladora de exportación registró un repunte en el nivel de personal ocupado, creciendo 6.7 por ciento, comparado con el mismo mes del año anterior. Lo que significó que en el cierre del primer semestre del 2004 los niveles de empleos presentaron un crecimiento de 2.1 por ciento (INEGI, 2004). Entre enero y noviembre del 2004 se habían creado 78 mil 508 puestos de trabajo, cifra muy superior a lo registrado en el mismo periodo pero del año anterior de 5 mil 880 empleos netos. Sin embargo, estas cifras positivas no compensan los 304 mil 700 empleos perdidos en los años 2001, 2002, y 2003. No obstante, el personal ocupado en la IME representó en el periodo enero-octubre de 2004, alrededor de 10 por ciento del empleo formal permanente privado del país y 33.7 por ciento de la industria manufacturera total (CNIME,2005). Este desempeño es el reflejo del incremento de la demanda por productos mexicanos por parte de la economía de Estados Unidos, la cual inicia un nuevo periodo de crecimiento.

3.2 Ramificación y estructura de costos de la Industria Maquiladora de Exportación

Las maquiladoras se clasifican en tres generaciones. La primera generación son plantas que son intensivas en trabajo no calificado y salarios bajos, y que no utilizan tecnología tan avanzada. Las plantas de segunda generación son aquellas que poseen una mayor autonomía en la decisión, necesitan de maquinaria con mayor tecnología, se preocupan más por la calidad de sus productos y en ciertos casos recurren a la semi-automatización e inclusive la automatización en los procesos de producción, lo que requiere de trabajo más calificado – más ingenieros y técnicos –. Las maquiladoras de tercera generación tienen una vinculación mayor con el desarrollo de tecnología y poseen capacidades más altas de producción, este es el caso de empresas como Sony, Samsung, RCA y Phillyps (Carrillo & Hualde, 1996).

En México la industria maquiladora de exportación se clasifica en diez ramas, el Cuadro 2 nos muestra cuales son, así como su nivel de participación de cada una en el año 2000. La industria electrónica y eléctrica es la que posee una mayor participación en el total de producción y empleo al tener el 50.2 y 34.1 por ciento respectivamente. Esta industria pertenece a la tercera generación y por lo tanto requieren trabajo más calificado y una mayor inversión en maquinaria y equipo.

Cuadro 2. La industria maquiladora de Exportación Septiembre 2000				
	Producción	Porcentaje	Empleo (número	Porcentaje
	(Millones de dls.)	del total	de trabajadores)	del total
Total	51 947.3	100	1 271 268	100
Eléctrica y electrónica	26 082.7	50.2	433 289	34.1
Equipo de transporte	10 117.7	19.5	233 679	18.4
Textiles aparejos	5 052.5	9.7	279 889	22.0
Productos de madera	2 024.5	3.9	60 078	4.7
Servicios	1 398.5	2.7	48 989	3.9
Productos químicos	781.3	1.5	26 647	2.1
Maquinaria y herramienta	669.5	1.3	13 361	1.1
Juguetes y equipo deportivo	296.4	0.6	15 057	1.2
Artículos de piel	261.5	0.5	883	0.7
Productos alimenticios	237.3	0.5	9 738	0.8
Otros	5 025.4	9.7	141 728	11.1
Fuente: Elaborado por Vargas (2003)				

El papel principal de la industria maquiladora es la de lograr optimizar la producción y aumentar la rentabilidad por medio de la minimización de costos. La revolución tecnológica permitió la creación de nuevos procesos de productivos que se fundamentaban en la fragmentación de la producción –producción por etapas o módulos –. La nueva generación de empresas implementaron una nueva política industrial basada en la ubicación de ciertos procesos en regiones donde se minimizaran los costos y se lograra una mayor competitividad; estas regiones las encontraron en los países emergentes como México.

Carrasco (1997) menciona:

“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...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...”

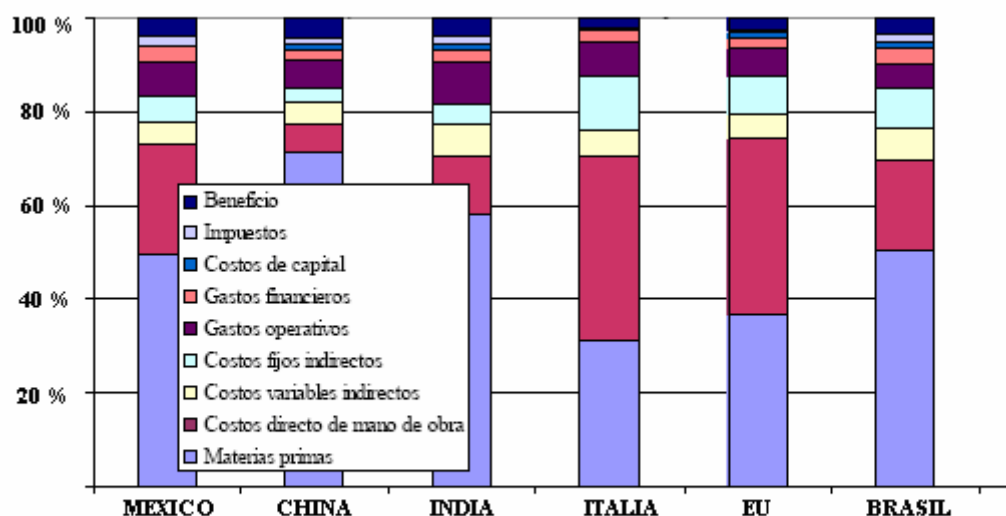
En el caso de la industria maquiladora de exportación la producción esta compuesto por un número determinado de módulos – fases – que le van sumando valor agregado al producto final.

El Cuadro 3 establece la estructura de costos que se aplica para la industria maquiladora de exportación. De esta estructura se determina el nivel de competitividad que los países con este sistema de maquiladoras pueden ofrecer a las empresas, ya que la suma de todos estos costos determina el precio final del bien. El precio constituye el principal factor de competencia entre plantas maquiladoras, por lo que las empresas se esfuerzan en encontrar ubicaciones geográficas que les proporcionen menores costos de producción.

Cuadro 3. Estructura de Costos en la Industria Maquiladora de Exportación
Costos Materias Primas
Costos Directos de Mano de Obra
Costos Variables indirectos
Costos fijos indirectos
Gastos Operativos
Gastos financieros
Costos de capital
Impuestos
Fuente: CEPAL

El Gráfico 4 por otra parte nos proporciona información sobre la estructura de costos para diversos países en la rama de la *confección*. El análisis realizado por la Comisión Económica para la América Latina y el Caribe determinó los costos comparativos como porcentaje de ventas de México, China, India, Italia, EU y Brasil. Se observa que el costo de las materias primas posee un mayor porcentaje que la mano de obra, que tiene el segundo porcentaje más alto. Otro dato importante de este cuadro lo constituyen el porcentaje correspondiente al costo de impuestos, dato de suma relevancia dentro del contexto de esta tesis. Lo interesante es notar como en México el porcentaje de los costos que corresponde a los impuestos es mayor comparado al porcentaje de los demás países analizados – China, Italia, Brasil, India y EU –. Para el caso de las maquiladoras de la industria automotriz la estructura de costos es semejante a la de la industria de la confección.

Gráfica 4. Estructura de Costos de la Confección 2002



Fuente: Elaborado por el CEPAL con base en CANAINTEX y Werner Internacional (2002:163-164)

En un estudio realizado por Carrillo (2000) sobre la industria de arneses en México estima el porcentaje que representa cada factor de costos. El Cuadro 4 pone a la vista los resultados para dos tipos de rubros – el primer rubro lo constituye las empresas que poseen una mayor participación global y el segundo rubro los competidores pequeños – y se encuentra que las estructuras son muy parecida entre la maquiladora de confección y la maquiladora de exportación del primer rubro de la industria del automotriz. De esta manera los costos de mano de obra representan el 60 por ciento en empresas de primer nivel y alrededor del 23 a 45 por ciento en las de segundo nivel; las materias primas el 30 por ciento en las empresas de primer nivel y del 25 al 70 por ciento en las de segundo nivel.

Finalmente en el caso de los impuestos el porcentaje de costo se encuentra entre el 5 y 7 por ciento en la industria de automotriz. El sistema de impuestos para la industria maquiladora de exportación será analizada posteriormente.

Cuadro 4. Estructura de costos en plantas arneseras en México (porcentajes)		
Rubros	1er	2°.
Salarios y prestaciones del personal directo	40	18-30
Sueldos y componentes al personal administrativo y directo	20	5-15
Componentes	15	5-30
Materia Prima	15	20-40
Renta de inmuebles	0	2
Depreciación de maquinaria y equipo	0	2
Energía	5	2
Impuestos	5	7
Otros costos de producción	0	1-7
Investigación y desarrollo	0	0-2
Total	100	100
Fuente: Elaborada por Carrillo (2000)		

3.3 Localización geográfica de la Industria Maquiladora de Exportación

Al tratar el tema de la ubicación geográfica debemos tomar en cuenta una serie de factores que evalúan las empresas para tomar una decisión final. La mayoría de las hipótesis relacionadas con el tema establecen una dependencia entre la ubicación geográfica y el factor salario; sin embargo la teoría económica moderna nos habla de las ventajas comparativas. Considerando estos modelos, el supuesto que basa la localización en función de salarios bajos se agotaría.

México posee una estructura de salarios mínimos establecidos por el gobierno a través de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos. Esta comisión determina los salarios de cada Estado de la República, los clasifica en tres zonas despendiendo los niveles de inflación, oferta y demanda de trabajo, bienes y servicios. Es interesan notar que en la Zona A, la cual posee el nivel más alto de salarios mínimos, se encuentren ubicados tres

estados de la frontera norte del país cuya participación en la industria maquiladora es muy importante, lo que contradice con el supuesto de las ventajas comparativas (Cuadro 5).

Cuadro 5. Estructura de salarios mínimos en México Enero de 2004			
ZONA A	ZONA B	ZONA C	
\$ 45.24	\$ 43.73	\$ 42.11	
Baja California	Jalisco	Aguascalientes	Nayarit
Baja California Sur	Nuevo León	Campeche	Oaxaca
Distrito Federal	Sinaloa	Coahuila	Puebla
Acapulco Guerrero	Sonora	Colima	Querétaro
Estado de México	Tamaulipas	Chiapas	Quintana Roo
Sonora	Veracruz	Durango	San Luis Potosi
Tamaulipas	Guerrero	Guanajuato	Tabasco
Veracruz	Chihuahua	Hidalgo	Tlaxcala
		Michoacan	Yucatan
		Morelos	Zacatecas
Fuente: Comisión Nacional de los Salarios Mínimos			

Antes del nacimiento de las maquiladoras la política económica de México favorecía la producción de bienes para la sustitución de importaciones – dirigidos al mercado interno – y no la de productos de exportación, por lo que la mayoría de las empresas se ubicaban en zonas cercanas a la Ciudad de México.

Cuando las plantas maquiladoras nacieron como sustituto del programa bracero, las firmas iniciaron un nuevo modelo de ubicación en la frontera norte de México, en esta región se concentraba más del 60 por ciento del mercado. A partir de 1972 se inició un proceso de desconcentración del territorio buscando el desarrollo de otras regiones. En 1990 capital coreano se dirige a los estados de Yucatán y Jalisco en la rama de electrónica, sin embargo sigue habiendo una preferencia por parte de las empresas para

instalarse en la zona norte del país, donde los salarios son más altos (Vargas 2003). Datos del INEGI para el año 2001 establecen que la participación de los estados de la frontera norte en la industria es del 77.4 por ciento, y los estados de Baja California, Chihuahua y Tamaulipas concentran el 60 por ciento del empleo en la industria; además centros de producción de electrónicos, automotriz y autopartes se ubican en ciudades como Tijuana, Ciudad Juárez y Torreón. Estos resultados contradicen con el supuesto de los salarios bajos, ya que se esperaría que se localizaran en regiones como el sureste de México donde los salarios mínimos son más bajos.

La realidad es que el supuesto no sólo depende de los salarios, sino de otros agentes que menciona Carrasco (1997): la cercanía de los mercados, los costos de transporte, el control laboral, la facilidad de instalación, el marco legal e institucional, el control laboral – sindicatos – la seguridad industrial, y la búsqueda de una mayor productividad².

3.4 Pérdida de Ventajas Competitivas

El desempeño de la maquiladora de exportación a partir de finales del año 2000 y hasta agosto de 2004, así como el surgimiento de rivales comerciales como es el caso de China, llevaron a muchos investigadores a cuestionarse qué había fallado en la industria y a preguntarse cuál sería el futuro de este sector en México.

La teoría económica de las ventajas competitivas se basa en que las naciones se especializan en la producción de ciertas mercancías o en la prestación de servicios, que

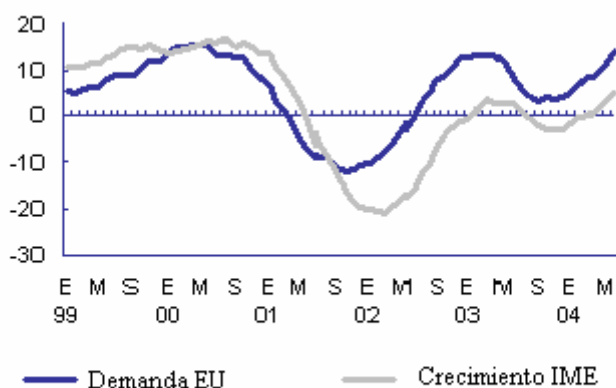
² Esto nos podría llevar a pensar que las empresas prefieren pagar mayores salarios, pero a cambio reciben mayor productividad, lo que se ajusta al Modelo de Salarios de Eficiencia. Ver Romer (2001)

posteriormente comercian con otras naciones, aprovechando sus diferencias ya sea en costos, trabajo calificado o no, inversión, entre otros (Gerber, 2001).

Según Carrillo y Gomis (2003) las ventajas no son algo dado, ya sean competitivas o comparativas, sino que se construyen, se mantienen, se transforman; en pocas palabras se ganan y se pierden. Para analizar la trascendencia de la pérdida de competitividad propusieron clasificar los factores que las afectan en factores coyunturales, institucionales y estructurales.

Dentro de los factores coyunturales nos encontramos aquellos cambios que afectan en el corto plazo. El más claro ejemplo de este factor es la desaceleración económica de los Estados Unidos de América. La gran dependencia y asimetría histórica a la economía norteamericana nos lleva a tener una correlación positiva entre ambas, por lo que si a la economía americana le va bien, la probabilidad de que a la economía mexicana le vaya bien es alta. Ejemplo de esto es la caída de 700 000 empleos en los Estados Unidos, y la caída también en México del empleo, pero en una cifra de 207 000 trabajadores. Esta relación también se encontró en los estudios de Gerber & Balsdon (2001) y Gruben (2001) quienes llegaron a la conclusión de que la caída de 1 por ciento en la producción industrial de EU, conduce a la caída de 1.25 por ciento en el nivel de empleo de la industria maquiladora en México, en gran parte porque el 98 por ciento de la producción de la maquiladora mexicana está destinada al mercado anglosajón. El Cuadro 5 muestra claramente la dependencia de la industria Maquiladora de Exportación con la economía de EU.

**Gráfica 5. Dependencia de la IME con la Economía de EU
(Porcentaje crecimiento anual)**



Fuente: Elaborado por BANAMEX

Otro factor coyuntural lo integra la importancia la industria maquiladora de exportación en la económica mexicana. Como ya se menciona, gran parte de las exportaciones que se realizan en México provienen de éste sector. Finalmente dentro de los factores coyunturales tenemos el factor peso-dólar. Durante el año 1994 México enfrentó una fuerte crisis económica que provocó la depreciación de la moneda frente al dólar; esta depreciación aumentó la competitividad de la industria maquiladora, la cual registró durante los siguientes seis años aumentos en los niveles de exportaciones. Desde 1998 la moneda mexicana ha logrado mantener cierta estabilidad lo que se tradujo en la apreciación del peso con respecto al dólar americano en un 20 por ciento y 30 por ciento con respecto a otras monedas asiática. Ante esto Gruben (2001) concluye que la apreciación del peso provocó el retroceso en la competitividad del país y por lo tanto este resultado podría explicar entre el 25-30 por ciento de la pérdida de empleos en el sector.

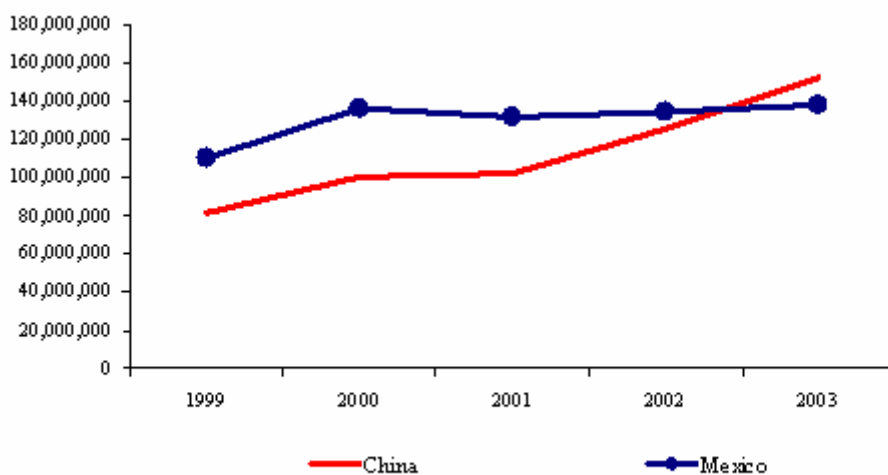
Los factores institucionales están integrados por aspectos de las instituciones propias de la economía, y que afectan el desempeño de cierta industria. En el caso de las

maquiladoras el papel del gobierno, es muy importante, ya que es labor de éste determinar los trámites a seguir para establecer una planta maquiladora, establecer las tarifas al transporte, promover políticas sectoriales, entre otras.

Los factores estructurales están constituidos por los cambios de largo plazo; es decir aquellos factores como la macroeconomía, el deterioro de la infraestructura, la aparición de países rivales y la legislación. El primer factor estructural es el macroeconómico; está determinado por la política monetaria que establece el gobierno, en otras palabras, las políticas que se va a adoptar en cuanto a la inflación y el tipo de cambio. El segundo factor estructural lo constituye el TLCAN; el tratado de libre comercio establecido en 1994, implicó la elaboración de nuevas políticas en las relaciones comerciales con EU y Canadá, una de estas políticas fue la aplicación del artículo 303. Éste consistía en establecer limitaciones para aquellos países no miembros del tratado, por lo que se determinaron las reglas de origen que perjudicaron a la industria maquiladora por la parte de las empresas instaladas en territorio nacional de origen Japonés y Coreano. El tercer factor nos habla del deterioro de la infraestructura, la cual al no haber recursos para la implementación de nuevas tecnologías de producción, provocan el aumento de los tiempos de entrega y por ende el aumento de los costos de operación de la empresa. El cuarto factor está integrado por el surgimiento de países competidores. Es este caso, el fenómeno de China ha afectado a las maquiladoras mexicanas, ya que en este país los salarios son mucho más bajos (50 centavos de dólar contra los 2.67 dólares en México). De las 500 empresas que se han retirado de México el 35% se han reinstalado en China (ICO, 2004). Otros competidores son Malasia, Tailandia y la India, quienes son países en desarrollo con mano de obra barata y su fortaleza se presenta en ramas como los electrónicos, autopartes y textiles, de las cuales México posee muchas maquiladoras

(Saldaña & Becerril, 2004). Recientemente el Instituto Internacional para el Desarrollo Gerencial (IMD) ubicó a China como en la posición 24 en Competitividad Mundial de 49 naciones de todo el mundo; México hace cuatro años se encontraba en el lugar 33, actualmente se encuentra en el lugar 59, lo que nos habla de que se esta perdiendo la guerra contra el país asiático (Becerril, 2004). La Gráfica 6 muestra como México hasta el año 2001 exportaba más que China, pero a partir del año 2002 fue rebasado por China.

**Gráfica 6. Importaciones de los Estados Unidos 1999-2003
(Datos anuales en millones de dólares)**



Fuente: Elaboración propia con datos del FDT

El quinto factor estructural lo constituye la legislación establecida en el país, en este factor se integra la estructura tributaria de México que rige el comportamiento de las maquiladoras y de la cual se desprende el tema de esta tesis.

3.5 Política Económica y la Industria Maquiladora de Exportación

Es indudable que un país como México, que tiene un Estado que participa ampliamente en las actividades económicas, así como en las acciones del sector público, sobre todo en lo relacionado con las finanzas, la moneda, el crédito, la banca, y el sistema impositivo, adquieren una importancia capital para entender el desenvolvimiento de la situación económica del país (Méndez, 1994, pág.181).

Mediante la política económica – conjunto de mecanismos, instrumentos y acciones que aplica el Estado – se regulan los hechos y fenómenos económicos, buscando el desarrollo socioeconómico. De ésta se desprende la política exterior que regula las acciones que realiza el gobierno en materia de exportaciones e importaciones de mercancías y servicios (Ibíd., pág. 309). De esta herramienta surgió el programa maquilador en la década de los sesenta que buscaba el lograr el desarrollo de la frontera norte.

El modelo de desarrollo basado en la industria maquiladora inicialmente constituyó una fuente de empleos y divisas, pero a poco a poco se fue convirtiendo en la rama de la industria que generaba la mayor cantidad de empleos y beneficios. Sin embargo, el origen y la orientación de las políticas en México dieron lugar a un sector altamente dependiente de un solo país en cuanto a importaciones y destino de sus exportaciones, volviéndose vulnerable ante las fluctuaciones de su economía (Vargas, 2003).

Entre 1995 y el año 2000, la industria maquiladora creó tres de cada 10 empleos en México creciendo a un ritmo mayor que el resto de la economía mexicana (Lindquist, 2001). Ante esto se presentaban dos dilemas para el gobierno; en primer lugar, parecería razonable que una industria con una rápida expansión pague impuestos; y en segundo

lugar, surgió una disyuntiva entre las necesidades de generar ingresos – para otros programas del gobierno – y la necesidad de fomentar el desarrollo industrial (Gerber, 2001).

Con el cambio de orientación hacia la apertura comercial surgen los tratados comerciales con otras economías, lográndose de esta manera en 1994 el Tratado de Libre Comercio (TLCAN). Este tratado resultó en factores positivos y negativos para la economía, ya que al firmarse los acuerdos, los aranceles a las importaciones de productos procedentes de EU y Canadá se fueron reduciendo paulatinamente, y la competencia para las empresas nacionales aumento. En el caso de la industria maquiladora México aceptó alterar su extraordinario éxito en el programa maquilador durante las negociaciones del TLCAN para darle a las manufacturas de Canadá, EU y México ventajas uniformes en las tarifas, para lograrlo se estableció un periodo de 7 años en los que debían establecer nuevas regulaciones (Lindquist, 2001). Por estas razones se realizaron en el año 2000 una serie de modificaciones en la legislación de la industria maquiladora, reformas que se analizarán a continuación.

3.6 Estructura Legislativa y Tributaria de la Industria Maquiladora de Exportación

Al decidir en dónde ubicarse, las empresas no sólo toman en cuenta la disponibilidad de mano de obra barata, sino también toman en cuenta otros factores que podrían alterar la estructura de costos. Entre estos factores se encuentran el sistema legislativo el cual integra el factor tributario; cambios en la legislación en materia fiscal pueden tener efecto sobre la decisión de las empresas en cuanto a la decisión de donde establecerse, y por lo tanto, afectar el desempeño del sector a nivel agregado.

La legislación dentro de la industria maquiladora de exportación es extensa y compleja, ya que se encarga de las leyes, normas, reglas, decretos, resoluciones y acuerdos que establecen los lugares de localización, los estándares ambientales, los regimenes comerciales, entre otras; además debe estar al tanto del régimen de inversión extranjera, aduanero, comercial, corporativo, fiscal, y laboral (Carrasco, 1997).

La legislación mexicana ha ido modificándose para adaptarse a las diferentes circunstancias del tiempo, cambios de gobiernos, política económica y modificaciones en los modelos de desarrollo económico. Durante el periodo de 1965 a 1982 los cambios fueron mínimos, ya que el gobierno no se interesaba mucho por esta industria; sin embargo, a raíz del cambio en el modelo de desarrollo que terminó con la sustitución de importaciones, la industria maquiladora de exportación tomo el papel de motor de crecimiento – moda entre las estrategias de desarrollo económico – y se iniciaron las modificaciones necesarias al marco jurídico para proporcionar certidumbre y confianza hacia la inversión extranjera.

El proceso evolutivo de la legislación de las maquiladoras puede ser definido en dos etapas; la primera va de 1966 a 1982, durante este periodo el estado empezaba a organizarse y sistematizar la legislación de la industria, la cual generaba empleos e ingreso de divisas; la segunda etapa inicia a raíz de la promulgación en 1989 de Decreto de la Nueva Maquiladora, la cual proponía una nueva regulación entorno a la industria; posteriormente el TLCAN (1994) generó la creación de una nueva legislación entorno a la inversión extranjera que permitió a extranjeros ser propietarios mayoritarios de las

maquiladoras, de esta forma se crearon nuevos acuerdos aduanero que fomentaron la instalación de plantas maquiladoras en otras zonas del país.

Desde el inicio del establecimiento en México las maquiladoras estuvieron cobijadas por un régimen jurídico que las exentaba de ciertas normas, beneficiándolas sobre las demás industrias del país.

En cuanto a la propiedad se les permitía a ciertas empresas poseer 100 por ciento de capital extranjero; las importaciones de equipo se les excusaban los pagos aduanales – pero debían ser los bienes que utilizaban estos insumos – si se trataban de empresas con capital mixto (extranjero y nacional) estas sí debían tener permisos de importación y pagar ciertos derechos aduanales; en materia fiscal las maquiladoras eran consideradas como centros de costos, por lo que se les eximía el pago de impuesto sobre la renta, en caso de ser empresas mixtas debían pagar ciertos impuestos sobre la renta y el valor agregado; inicialmente el mercado interno estaba cerrado para las maquiladoras, ya que el 100 por ciento de la producción debía ser exportado, pese a esta disposición preliminar el mercado interno se fue abriendo permitiendo vender hasta el 50 por ciento dependiendo el valor de sus exportaciones anuales (Carrasco, 1997). Todas estas disposiciones fueron creadas con el propósito de fomentar la industria.

El seguimiento de las reglas implantadas en el Tratado de Libre Comercio (TLCAN) de 1994 llevó a la modificación del régimen fiscal en las maquiladoras en enero de 2000. Ahora las maquiladoras serían consideradas como centros de utilidades, para así terminar con el problema de los establecimientos permanentes.

Las maquiladoras son consideradas como establecimientos permanentes cuando los procesos dentro de la maquila son realizados con activos facilitados directa o indirectamente por un residente extranjero; es decir, que la maquinaria es propiedad del extranjero (Sánchez, 2003).

Acevedo (2002) nos habla de que en específico se realizaron tres modificaciones: 1) En los impuestos sobre la importación se eliminó la exención de derechos de importación conforme a las disposiciones del artículo 303 del TLCAN; 2) Se eliminó la exención de impuestos *antidumping*, y 3) la modificación de los impuestos sobre la renta y los activos de los establecimientos dedicados a la maquila.

1) El artículo 303 del TLCAN establece que una vez finalizado el séptimo año de operación del Tratado debe eliminarse de forma inmediata la exención de los derechos de importación sobre *inputs* y maquinaria que provengan de algún país que no sea miembro del Tratado y que la industria maquiladora mexicana utilice para producir bienes que se exporten a Estados Unidos y Canadá. Esta disposición, que entró en vigor a partir de enero de 2001, tenía como objetivo adoptar un tratamiento arancelario uniforme en la región para evitar la distorsión que propiciaba el tratamiento preferencial que se aplicaba en México. Sin embargo, con este nuevo esquema las empresas maquiladoras deberían pagar no sólo el arancel correspondiente sino también el IVA de las mercancías importadas.

Esta situación incitó la consideración del gobierno ya que existía la posibilidad de pérdida comercial con países no miembros; la Secretaría de Comercio y

Fomento Industrial respondió creando el Programa de Promoción Sectorial (PROSEC) que permitía a ciertas empresas – las cuales cumplían con ciertos requisitos – continuar con la exención de impuestos arancelarios; el proceso de integración y consolidación de qué impuestos arancelarios serían considerados por el programa fue lento, lo cual pudo haber repercutido en el cierre de ciertas empresas.

2) La eliminación de la exención del impuesto *antidumping* se realizó a partir de enero de 2001; las empresas maquiladoras de exportación debían pagar el impuesto respectivo cuando se demostrase que el precio de la mercancía que importaban estaba por debajo de su costo y causaba daño a algún producto nacional.

3) Desde enero de 2000, la Ley del Impuesto sobre la Renta que afecta a las empresas maquiladoras sufrió cambios. En principio, se consideraba que estos establecimientos eran permanentes y por tanto estarían sujetos al pago de un impuesto sobre la renta y otro sobre su activo. Las empresas en México debían pagar la cantidad mayor de un impuesto sobre la renta de 34 por ciento de sus utilidades netas, o un impuesto sobre el activo del 1.8 por ciento sobre su maquinaria, equipo e inventarios (Gerber, 2001). Para evitar la doble tributación de estas empresas el Sistema de Administración Tributaria y el *Internal Revenue Service* de EU habían firmado un acuerdo previamente, cuya vigencia expiró en 2002, mediante el cual el gobierno estadounidense aceptaba acreditar el pago del Impuesto sobre la Renta sobre el capital que las maquilas realizasen en México. De acuerdo con este convenio *safe-harbour*, se podía

considerar a las maquiladoras como establecimientos permanentes y así evitar los impuestos respectivos si aceptaban pagar el que resulte mayor de las siguientes opciones: 6.9 por ciento sobre el activo utilizado en México o 6.5 por ciento sobre los costos y gastos de producción de las operaciones de la maquiladora.

De esta forma, los cambios en materia legislativa en la industria maquiladora de exportación pudieron haber creado incentivos negativos hacia el sector, provocando la recesión en su desarrollo.

3.6.1 La exención del Impuesto al Activo por Operaciones de Maquila

Este decreto otorga beneficios importantes a la industria maquiladora. En México está en vigor el pago del 1.8 por ciento del valor de los activos menos algunos pasivos. Este impuesto se aplica tanto a residentes en México como a no residentes que mantengan inventarios en México para su transformación o que haya sido transformado, u otorguen el uso o goce temporal de bienes propiedad del no residente a contribuyentes en México (Baker & McKenzie, 2003). Esto implica que las compañías que tengan contratos con industrias maquiladoras son sujetas del pago de este impuesto en relación con el inventario y maquinaria y equipo que mandan a México para llevar a cabo dicha operación.

La industria maquiladora de exportación estuvo exenta del pago de este impuesto hasta el ejercicio del 2000, cuando, debido al cambio en la Ley del Impuesto sobre la Renta se

eliminó la exención y desde enero del 2001 y hasta diciembre de 2002, las empresas tuvieron que pagar dicho impuesto, si les correspondía.

La exención del impuesto al activo se introdujo de nuevo en las modificaciones del 2003, como un artículo transitorio. Esta disposición establece que la exención entra en vigor para los ejercicios de 2003 a 2007. La exención se aplica de manera proporcional a la parte que de la producción de la maquiladora que sea exportada. El nuevo decreto menciona lo siguiente:

“Para los efectos de la Ley del Impuesto al Activo, las personas residentes en el extranjero que mantengan inventarios para la transformación por empresas que lleven a cabo operaciones de maquila en los términos de penúltimo y último párrafos del artículo 2 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, u otorguen a dichas maquiladoras el uso o goce temporal de bienes de procedencia extranjera, en el ejercicio de 2003, podrán incluir en el valor del activo, únicamente los inventarios o bienes señalados, en la proporción que la producción destinada al mercado nacional represente del total de la producción de dichas maquiladoras, siempre que éstas cumplan con lo dispuesto en el artículo 216-Bis de la Ley del Impuesto sobre la Renta (Ibid.).”

3.7 Planteamiento de la Hipótesis

El dinamismo de la economía mexicana depende en gran parte de la industria maquiladora de exportación. Su desempeño repercute en el nivel de empleo y en la balanza comercial del país, por lo que se hace necesario el análisis continuo de la

industria, tratando de seguir su comportamiento para encontrar y combatir aquellos factores que inhiben su desarrollo.

Todas las empresas en México pagan impuestos sobre sus utilidades. Sin embargo, una industria maquiladora sana es fundamental para la economía de México. En el 2001 la industria inició un periodo de recesión que causo el cierre de más de 500 plantas y la pérdida de numerosos empleos; ante esto, esta tesis pretende analizar una de las posibles causas de este suceso. Por lo que planteo la hipótesis siguiente *“La eliminación de la exención del pago del impuesto al activo sobre la maquinaria, equipo e inventarios, durante el periodo enero 2001 – diciembre 2002, tuvo un impacto negativo en la producción, y contribuyó en la pérdida de empleos en el sector maquilador,”*.