

## CAPITULO IV

### ¿QUE ESTÁ PASANDO A NIVEL INTERNACIONAL?

#### 4.1 Programas similares promovido por los gobiernos de otros países.

En los últimos tiempos, atraer la inversión extranjera en cualquier país ha sido un aspecto muy importante dentro de sus políticas económica. Convencidos de los beneficios que traen consigo este tipo de programas, se han decidido apoyar verdaderamente la implantación de empresas extranjeras dentro de sus territorios otorgándoles ciertos beneficios.

Sin embargo, debemos reconocer que pocos países cuentan con la amplia gama de diferentes programas de apoyo al comercio exterior con la que cuenta México, en relación a programas específicos. Todo parece indicar que hemos encontrado la forma ideal que muchos países desean aplicar en sus propias economías. Esto es así puesto que una de las fórmulas implantadas por México (PITEX) ha sido prácticamente “copiada” por los Estados Unidos al haber promovido un programa de apoyo basándose en los principios del nuestro.

Si bien nuestro país cuenta con programas bien diseñados, los requisitos para poder gozar de los mismos son, en algunos casos, bastante complejos lo cual le resta atractivo a sus bondades.

A lo largo de esta investigación, he encontrado que la única medida que se otorga a nivel mundial y de manera similar, es el mecanismo de devolución de impuestos aduanales denominado "Drawback", al que ya nos referimos en el capítulo pasado y que por cierto, encontramos muy limitado en comparación con los programas específicos.

Pocos países son los que otorgan mecanismos directos de apoyos como los que otorga México. Estados Unidos y Canadá recientemente han creado programas muy similares a los de México. A continuación presentamos algunos de los programas o beneficios que algunos países contemplan dentro de sus "paquetes" de apoyo a la inversión extranjera, así como sus ventajas. Por razones de importancia, mi estudio será mas extenso en los países de Estados Unidos y Canadá y usaré los términos en su idioma oficial para evitar traducciones incorrectas o incompletas.

#### **4.1.1. Estados Unidos De América**

Dentro de la sección 5062. del Código de Rentas Internas "*Internal Revenue Code*" (IRC) llamada "*Refund and Drawback in case of exportation*" se

contempla la posibilidad de devolver ciertos impuestos pagados por la importación de insumos que posteriormente se exportarán. El mecanismo es muy parecido al establecido en nuestro país, con ciertas variantes. La sección 5062 otorga tres posibilidades de solicitar la devolución de impuestos.

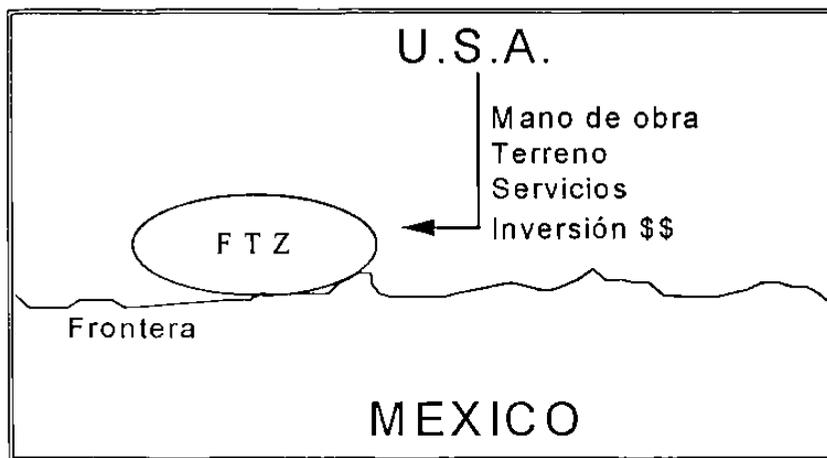
- Refund.
- Drawback.
- Exportation of imported goods.

Sin embargo, existen programas específicos promovidos por autoridades estadounidenses con el único fin de promover las exportaciones, los que a continuación señalo.

**Foreign Trade Zone. (FTZ)** La FTZ (Zona de Comercio Exterior) es un área normalmente ubicada dentro o junto a la línea fronteriza norteamericana, en la cual los bienes extranjeros pueden ser descargados, almacenados y transformados-ensamblados sin que sea necesario pagar los aranceles por la importación de los mismos, sino hasta que dichos bienes sean sustraídos de la FTZ para ser utilizados o enajenados dentro del territorio estadounidense.

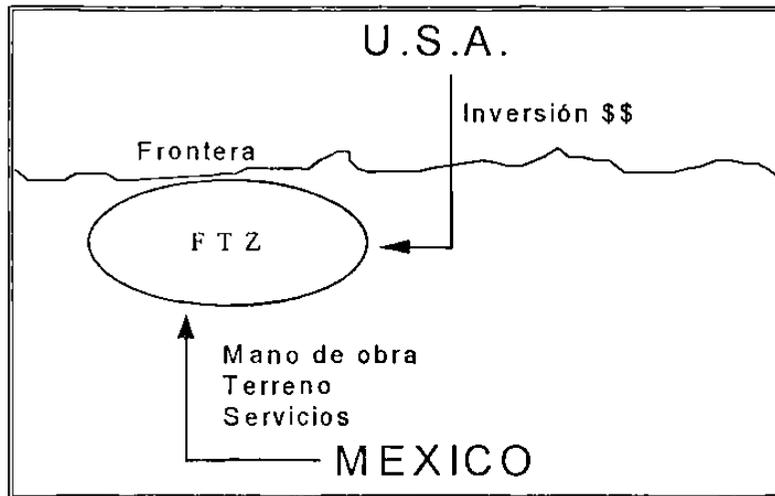
Los componentes o insumos extranjeros pueden ser ensamblados, utilizando únicamente mano de obra estadounidense, antes de que sean considerados como importados oficialmente. Como un incentivo adicional, si en el

valor final del producto se involucra más del 51% del mismo por concepto de mano de obra o insumos domésticos (estadounidenses), las autoridades aduaneras norteamericanas permiten la posibilidad de reclasificar los bienes importados para considerarlos como "hechos en USA" logrando con esto evitarse la necesidad de pagar ningún impuesto por concepto de importación.



Sin embargo, existe la posibilidad de que para todos los efectos legales, el *Internal Revenue Service* a través de las autoridades aduaneras, en ciertos casos pueda considerar a las empresas que se encuentren bajo el esquema FTZ como si fueran empresas extranjeras de las denominadas "off-shore", con lo cual recibirían el tratamiento específico para este tipo de compañías.

#### FTZ CONSIDERADA "OFF-SHORE"



**Temporary Importation Bond. (TIB)** Esta opción es muy similar al programa PITEX que se ofrece en nuestro país y es utilizada cuando se tiene completa certeza de que los bienes importados van a ser re-exportados o destruidos en su totalidad posteriormente dentro del período permitido para este efecto el cual es de uno a tres años, a diferencia de las FTZ, las cuales no tienen restricción de tiempo.

Las mercancías y bienes importados bajo el esquema de TIB pueden circular libremente en toda la franja fronteriza (sin necesidad de contar con autorización para operar como empresa FTZ) y el procedimiento para la devolución de los impuestos pagados por la importación de los mismos, es mucho más simple que el procedimiento normal del "Drawback" estadounidense.

Sin embargo, las reparaciones, alteraciones o procesamiento de las mercancías que se introduzcan en el país (USA) bajo esta opción, están muy

restringidas y limitadas a la presentación de distintos formatos y requisiciones, antes de poderlas realizar, con el fin de asegurarse que dichas mercancías cumplan los requisitos.

#### 4.1.2. Canadá

De acuerdo con el "*Department of National Revenue of Canada*", mejor conocido únicamente como "*Revenue Canada*" (RC) Existe un programa llamado "*Canada Duty Drawback Program*" (CDDP) el cual ayuda a las compañías canadienses a competir en los mercados de exportación y en ciertos mercados domésticos, permitiéndoles, bajo ciertas circunstancias, recuperar los impuestos a la exportación pagados en la importación de algunos bienes.

**Sujetos del programa.** Podrán gozar de los beneficios de este programa todos los que así lo soliciten y que sean importadores, manufactureros y exportadores.

Las compañías canadienses podrán recuperar dichos impuestos, siempre que se encuentren en alguna de las siguientes circunstancias (y que cumplan con los requisitos aduanales locales):

- Exportación de productos manufacturados canadienses.
- Importación y posteriormente exportación de los mismos bienes.

- Utilización de insumos o materiales importados.
- Destrucción de inventarios obsoletos.

Los importadores de bienes y mercancías utilizadas en el procesamiento o manufactura de productos que posteriormente fueron exportados, pueden recuperar los aranceles pagados en la importación de los mismos. Después de que los bienes han sido exportados el productor o el exportador puede solicitar la devolución de los aranceles siempre que dichos bienes no hayan sido utilizados o dañados antes de ser exportados. El reclamante deberá llenar una solicitud y entregarla en la oficina aduanal correspondiente, dentro de los cuatro años siguientes a la fecha en que se introdujo la mercancía sujeto de la devolución. En los casos en que los bienes hayan sido exportados a Estados Unidos o México (después del 1o. de enero de 1996) se deberá sujetar a lo contenido en el TLC.

**Importación y posteriormente exportación de los mismos bienes.** El impuesto pagado por la importación de bienes que serán utilizados en el proceso o manufactura de bienes que posteriormente se exportarán, puede ser recuperado.

Después de que los bienes hayan sido exportados, el exportador o fabricante puede solicitar una devolución de impuestos pagados siempre que el producto terminado no haya sido utilizado o dañado antes de ser exportado. Quien así lo desee, deberá llenar una solicitud y presentarla ante la oficina de

aduana dentro de los cuatro años siguientes al día en que se pagaron los impuestos reclamados. El RC considera que una mercancía ha sido exportada cuando ésta se deposita en una bodega de exportación o en una tienda de las denominadas "duty-free" (libre de impuestos).

**Home Consumption Drawback.** Existe la posibilidad de solicitar devolución sobre los bienes consumidos que previamente se enlisten y se informen que, si bien, no serán exportados directamente, si formarán parte del bien final que será exportado.

En algunas industrias, los productores se enfrentan a precios domésticos muy caros por los insumos utilizados en la producción, por lo que se ven obligados a importar ciertos productos para seguir siendo competitivos. En estos casos, se puede solicitar la devolución de los impuestos de importación pagados por esos insumos importados.

**Obsolete or Surplus Goods Drawbacks.** Los productores pueden también recuperar impuestos de importación pagados por aquellos bienes que no fueron utilizados o que se dañaron en el proceso lo cual los convierte en obsoletos o de baja calidad.

En este caso, la compañía debe destruir dicha mercancía en territorio canadiense y bajo la supervisión del RC, para que puedan ser sujetos a la

devolución de impuestos. Los solicitantes tendrán cinco años a partir del día en que se pagaron los impuestos

Todos estos beneficios están restringidos para ciertos territorios canadienses. A continuación se presenta una lista de las provincias canadienses que podrán gozar de los anteriores programas:

- Alberta
- British Columbia
- Manitoba
- New Brunswick
- Newfoundland
- Northwest Territories
- Nova Scotia
- Ontario
- Prince Edward Island
- Québec
- Saskatchewan
- Yukon

El documento que se tendrá que llenar (forma # 4515) podrá ser solicitado por fax en la Administración de Servicios Comerciales de su Localidad.

### 4.1.3. Otros Países

Como ya comenté, casi en todo el mundo es reconocido el mecanismo del “drawback” sin embargo existen también apoyos específicos en otros países del mundo para el comercio exterior de los mismos.

Un caso muy especial es el de la Comunidad Económica Europea. La mayoría del comercio exterior que realizan en Europa es entre los países miembros, razón por la cual no existen programas importantes o específicos de apoyo al comercio exterior en dicho continente. Los países que se encuentran unidos a esta comunidad (casi todos) gozan de tratos preferenciales en materia aduanera sin necesidad de solicitar ningún programa o trato especial. Los acuerdos resueltos en el llamado “parlamento europeo” , bastan para poder gozar de tales beneficios.

Además de los países que conforman la comunidad europea, en los demás países de América y Asia sobre todo también existen programas de apoyo. A continuación se presenta una lista de algunos de los países que cuentan con este tipo de programas, así como una pequeña descripción del mismo.

PAÍS	PROGRAMA
Perú	PIMA. <i>“Programa de Importación Mediante</i>

*Acuerdo*”, en el cual se permite la importación de insumos libres de impuestos de importación, siempre que éstos sean exportados posteriormente.

Kuala Lumpur

LMW. *“Licenced manufacturer Warehouse”*, esquema muy similar al de maquila mexicano. Cuenta con la exención de impuestos a la importación de sus insumos.

FIZ. *“Free Industrial Zone”*. Similar al anterior pero con la restricción de exportar mínimo el 90% de su producción total y con la diferencia de que no es maquiladora.

Uruguay

PATE. *“Programa de Admisión Temporal”* permite comprar sin tributos a la importación y vendiendo de igual a igual en mercados más exigentes.

Venezuela

*Recuperación del Impuesto al Consumo Suntuario y las Ventas al Mayor.*

A toda exportación se le aplicará una alícuota impositiva de cero por ciento (0%) sobre el valor de la exportación de bienes muebles y de prestaciones de servicios, entendiéndose por estas últimas aquellas donde los beneficiarios o receptores de los servicios no tienen domicilio o

residencia en el país, siempre que dichos servicios sean exclusivamente utilizados en el extranjero, (segundo aparte del Artículo 25 de la Ley de Impuesto al Consumo Suntuario y a las Ventas al Mayor de Venezuela). Cuando el exportador hubiera soportado impuestos por los insumos representados en bienes y servicios importados, adquiridos o recibidos con ocasión de su actividad de exportación, tendrá derecho a recuperar el pago realizado. (Artículo 37 de dicha Ley).

#### **4.2. Tendencias mundiales de los impuestos al comercio exterior**

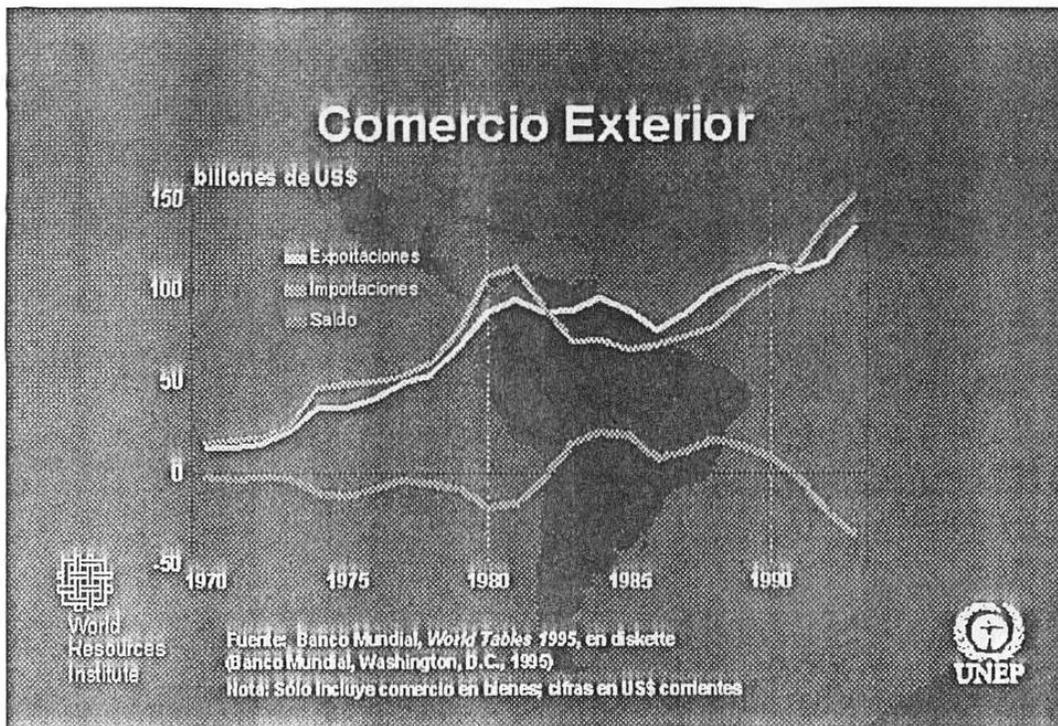
Los países con altos niveles de exportaciones ganan dinero que pueden dedicar a adquirir bienes de importación, invertir en el desarrollo nacional, o usar para ir amortizando la deuda exterior; a estos efectos, los países tienen la posibilidad de modificar sus políticas para fomentar la exportación por encima de la importación.

Latinoamérica (incluyendo a México), ha venido cambiando sus tendencias respecto al comercio exterior. De acuerdo con información publicada por el Banco Mundial, en el período comprendido entre 1970 y 1993, tanto las exportaciones

como las importaciones de los países latinoamericanos y del Caribe (LAC) experimentaron un notable crecimiento. Durante la década de 1970 las importaciones de esta región superaron a las exportaciones. Esta situación se invirtió durante la década 1981-91, pero volvió a producirse a principios de la década de los noventa. La demanda de importaciones depende de la actividad económica nacional de cada país, la cual durante la década de 1980 fue inferior en América Latina. La demanda de exportaciones está en función de la actividad económica del exterior y en gran parte, como lo dijimos en la introducción, del apoyo que reciban los productores nacionales de sus gobiernos a través de mecanismos de apoyo.

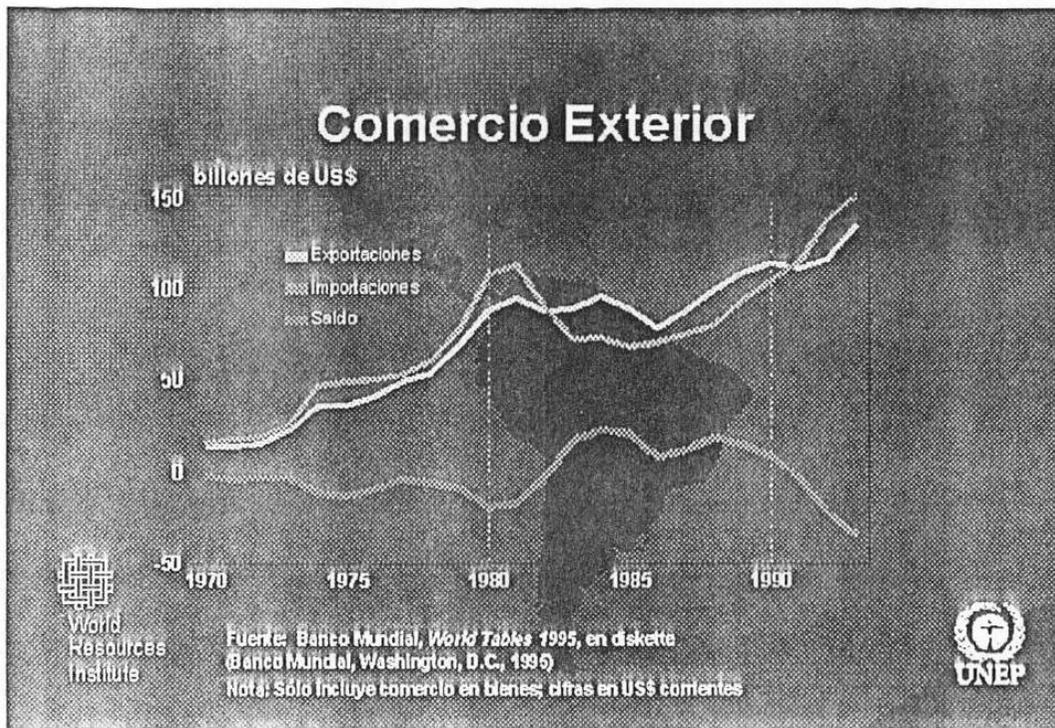
Estas cifras no muestran los cambios en el conjunto de productos exportados. En algunos países, el tipo de productos exportados evolucionó de los materiales primarios a productos manufacturados, según fue madurando la industria. En Brasil, por ejemplo, desde 1970 a 1993 el porcentaje de exportaciones que correspondían a combustibles, minerales, metales u otros productos primarios, descendió desde el 85% al 40%, mientras que el porcentaje de maquinaria, artículos de transporte y otros bienes manufacturados que se exportaron aumentó de 15% al 60%.

Nota: Las cifras están en dólares EE.UU. corrientes, con lo que se eliminan los efectos de las distintas tasas de inflación de los países latinoamericanos pero no el del dólar EE. UU. en si mismo. Aquí se incluyen los totales de los 33 países.



46 Comercio Exterior

Aunque la firma de un convenio internacional o la redacción de una estrategia ambiental nacional puede no dar lugar a cambios sensibles, al menos es un primer paso. En el siguiente mapa se muestran los países que han asumido algún compromiso con tratados internacionales sobre medio ambiente, y el grado de ese compromiso. El color verde denota el nivel más alto de compromiso y rojo el más bajo. Para cada tratado, los países se dividieron en signatarios (con el compromiso más alto) o partes contratantes. No hay clasificación disponible sobre el grado de implementación real de los contenidos del tratado.



#### 46 Comercio Exterior

En este mapa se incluyen tratados sobre: La Antártida (1959, 80); Tierras húmedas (1971); Lugares del Patrimonio Mundial (1972); Especies en peligro (1979); Especies migratorias (1979); Biodiversidad (1992); Contaminación de los océanos (1972); Contaminación por buques (1978); Derecho Marítimo (1982); Ozono (1985); CFC (Clorofluorocarbonos) (1987); Cambio climático (1992); Armas Biológicas (1972); Notificación Nuclear (1986); Ayuda Nuclear (1986); y Vertidos tóxicos (1989).

Las perspectivas del comercio y la producción mundiales en 1998 se han visto oscurecidas en cierto grado por la crisis financiera asiática. Las proyecciones del crecimiento económico han sido rebajadas de manera acentuada en Asia. Se prevé que los cinco países que se sitúan en el centro de la crisis registren un crecimiento medio del PIB del 3 por ciento o inferior en 1998. Como los vínculos intra-asiáticos del comercio y las inversiones se han desarrollado de manera dinámica en los últimos decenios (más de la mitad del comercio de Asia era intrarregional en 1996) las repercusiones de la crisis se hacen sentir sobre todo dentro de la región. El comercio intrarregional, que se ha triplicado con creces desde 1990, podría llegar a disminuir.

La crisis asiática tendrá asimismo algunas repercusiones en el comercio y la producción de otras regiones. En el decenio de 1990 Asia pasó a ser la mayor región importadora neta de combustibles, y se prevé que la pérdida de ritmo del crecimiento en Asia someterá a presión los volúmenes del comercio y los precios del petróleo. En los dos primeros meses de 1998, los precios del petróleo ya habían disminuido un 20 por ciento con respecto al promedio de 1997. Esta evolución influirá claramente en los países exportadores de petróleo. La mayor competitividad de las exportaciones en los países afectados podría también influir en las perspectivas de exportación de los países cuyos tipos de cambio han mantenido una estrecha relación de valor con el dólar, entre ellos algunos países de Asia, de América Latina y economías en transición.

Aumentan los indicios de que en Europa Occidental Continental está recuperándose la demanda interna, que se refleja especialmente en las inversiones fijas no destinadas a la vivienda. La baja de los tipos de interés y la probabilidad de un descenso de los precios del petróleo deben contribuir a fortalecer el crecimiento del PIB de Europa Occidental, a pesar de la crisis asiática. La crisis financiera asiática probablemente reduzca las corrientes de capitales, en particular, las procedentes de Europa Occidental. La disminución de las salidas de capital privado, unida a la reducción de los déficit públicos, tenderá a hacer bajar aún más los tipos de interés y a fomentar las inversiones y el consumo. Esto a su vez estimulará la demanda de importaciones y mantendrá el comercio y la producción en sus principales interlocutores comerciales. Por otra parte, se prevé que el crecimiento de la producción en los Estados Unidos disminuirá en 1998, pero la medida de esa disminución es muy incierta. Según las proyecciones, también el crecimiento económico de América Latina será inferior a la cifra récord alcanzada en 1997 y volverá a la tasa media correspondiente al período de 1990 a 1995.

Si la crisis financiera puede en gran medida delimitarse a los cinco países gravemente afectados, sus repercusiones no deben hacer más que una pequeña mella en el crecimiento económico mundial. Como se prevé que la producción mundial aumente de manera moderada, y como se prevé también que el crecimiento menor en las Américas y en Asia se vea compensado en parte por el

mayor crecimiento en Europa, cabe esperar un descenso de 2 ó 3 puntos porcentuales en el comercio mundial. Sin embargo, la tasa de expansión del comercio mundial seguirá siendo superior a la registrada en la primera mitad del presente año.

El futuro del comercio en América Latina y el mundo se definirá cuando se expresen los resultados de la reunión que sostuvieron los ministros de comercio de Latinoamérica, Canadá y Estados Unidos el 19 de marzo en San José, Costa Rica, para elaborar recomendaciones sobre la forma en que se debe negociar un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Las recomendaciones servirán de borrador para la Segunda Cumbre de las Américas, que se celebró en Santiago, Chile, a mediados de abril. La cumbre de Santiago fue la primera reunión de jefes de Estado del hemisferio desde la histórica Cumbre de las Américas de 1994 en Miami. En esa cumbre, los 34 líderes del continente acordaron la creación del ALCA para el año 2005.

Los ministros de Comercio formularán una propuesta sobre los principios, objetivos y estructura de las negociaciones, y sobre la sede donde radicará una secretaría permanente para las negociaciones y el tratado final. Cuando los jefes de Estado reunidos en la cumbre de Santiago firmen la propuesta de los ministros de comercio, las negociaciones comenzarán oficialmente y durarán hasta el 2005,

cuando se firme un acuerdo final sobre el ALCA y se ponga en vigor en un plazo de varios años, dependiendo de los sectores y los países.

Ha habido desacuerdos entre Estados Unidos y Brasil sobre el ritmo de las negociaciones. Mientras los funcionarios norteamericanos han estado a favor de iniciar conversaciones sobre todos los aspectos y acelerar tanto las negociaciones como los cronogramas de su puesta en práctica, los funcionarios brasileños han preferido un enfoque más gradual. Sin embargo, funcionarios cercanos al proceso de negociaciones previas dicen que se espera que las dos partes lleguen a un acuerdo en San José.

Otra discrepancia gira en torno a la propuesta norteamericana de incluir derechos laborales y ambientales en las negociaciones, recomendación a la que se opone la mayoría de los gobiernos latinoamericanos.

*"La mayoría de los países están preparados para discutir los problemas laborales y ecológicos, pero han adoptado la firme postura de rechazar cualquier vínculo con el acceso los mercados", dice Salazar. "No porque no reconozcan la importancia de los derechos laborales y ambientales, sino porque están convencidos de que podrían usarse fácilmente como medidas proteccionistas y complicar las negociaciones. En vez de ser un factor que facilite las cosas, podría convertirse en un obstáculo".*

Un tercer punto puede crear desacuerdos: los términos del ALCA para las economías menores. Muchos países pequeños alegan que sus economías deben contar con períodos más largos de implementación para hacer frente a la esperada competencia de las economías mayores.

Aunque el Congreso estadounidense aún no le ha dado al presidente Clinton la autoridad de vía rápida, tanto los funcionarios norteamericanos como los latinoamericanos dicen que el proceso del ALCA marcha a toda velocidad. La vía rápida significa que el Congreso no puede modificar un tratado comercial firmado por el presidente, sólo aprobarlo o rechazarlo. Muchos líderes del sector privado han dicho que el gobierno de Estados Unidos pierde autoridad sin la vía rápida.

*"Hace unos meses, se temía que algunos países no estuvieran dispuestos a negociar sin la vía rápida", dice Salazar. "La visión [hoy] es seguir adelante aun sin la vía rápida".*

En resumen, el futuro del comercio exterior, dependerá, como lo hemos venido exponiendo, del esfuerzo conjunto que realicen los representantes comerciales de los diferentes países que pretendan fortalecer sus economías mediante en incremento de las exportaciones.

## CAPITULO V

### PROPUESTAS A LA LEGISLACIÓN MEXICANA

Después de haber hecho un análisis integral de los programas de apoyo al comercio exterior, revisar sus obligaciones fiscales y compararlos con los existentes en otros países, toca el turno a la evaluación de los mismos.

A continuación presento una serie de comentarios que pretenden (como lo dice el título del siguiente apartado) expresar el sentir de los usuarios directos de los programas, y aisladamente incluyo comentarios propios, en donde se podrán apreciar las virtudes y los defectos de los mismos, los cuales están subdivididos en subtemas.

#### **5.1 Opinión de las empresas que actualmente gozan de los beneficios de un programa**

El pasado 29 de diciembre de 1998, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las modificaciones a las leyes de los impuestos sobre la renta y al valor agregado, las cuales tuvieron un impacto muy significativo en las operaciones efectuadas por empresas que cuentan con un programa autorizado por la SECOFI, pues por una parte, su entrada en vigor dificulta el libre flujo de las mercancías que existía hasta el año de 1998 y por otra, provoca confusión en

su correcta aplicación y por consiguiente inseguridad jurídica para los contribuyentes.

Bajo esta perspectiva, he querido dedicar este apartado a las opiniones y propuestas de las empresas importadoras y exportadoras que operan bajo algún programa respecto de las ventajas y desventajas, de la funcionalidad de los mismos, de los problemas más frecuentes que se les presentan en la aplicación, de los requerimientos de información de las autoridades y de cualquier otro tópico que este relacionado con la legislación actual de los programas.

Antes de comenzar mis comentarios, deseo también mencionar las empresas que me brindaron su atención y tiempo para la realización de este apartado, así como los programas que tienen establecidos. En mis visitas y entrevistas, traté de cubrir al menos una empresa de cada uno de los programas, como se verá a continuación.

Nombre de la compañía	Programa
Pyosa, S.A. de C.V.	PITEX ALTEX
Inoac Polytec de México, S.A. de C.V.	Maquiladora shelter
Smartflex Systems de Mexico, S.A. de C.V.	Maquiladora de exportación
VTM Industries de México, S.A. de C.V.	ECEX
Linpac de México, S.A. de C.V.	Maquiladora de servicios
Benham International México, S.A. de C.V.	ECEX

**Autoridad competente.** Todos sabemos que entre los principales beneficios de los programas se encuentra el de la gravación de las mercancías al amparo del programa a la tasa del 0%, con lo cual se abre la posibilidad de solicitar la devolución del IVA que sea pagado por el contribuyente a proveedores nacionales de bienes y servicios, o bien, compensarlo contra otros impuestos (cumpliendo con los requisitos estipulados en la Resolución Miscelánea para tal efecto).

Tanto la devolución como la compensación son derechos que el contribuyente deberá hacer valer mediante solicitud expresa ante la *autoridad competente* para recibir dichos trámites.

Conforme al artículo 41, apartado "D", fracción X, segundo párrafo, del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, publicado el 30 de junio de 1997, las Administraciones Locales de Recaudación no tendrán competencia para resolver las **solicitudes de devolución de IVA**, disminución de pagos provisionales y pagos en parcialidades, promovidas por los contribuyentes que en el ejercicio inmediato anterior hubieran determinado impuesto sobre la renta a su cargo igual o mayor a 100 veces el salario mínimo general del D.F. elevado al año ( \$1,131,500 para 1998). En este caso, las promociones que se efectuen, respecto de los trámites mencionados, se deberán presentar ante la Administración Especial de Recaudación, ubicada en el D.F.

Toda vez que la mayoría de las empresas que gozan de algún programa, fácilmente rebasan el límite establecido, esta disposición representa un costo muy importante para las mismas, ya que deberán trasladarse hasta la ciudad de México una vez por mes para efectuar el trámite de devolución de IVA, así como la pérdida de al menos un día completo de una persona que pudiera estar atendiendo otros aspectos. Además hay otros trámites que también deberán ser vistos por esta administración especial, como lo son:

- Autorización de pagos en parcialidades.
- Disminución de pagos provisionales.
- Trámites de compensaciones de impuestos.
- Aclaración de requerimientos.

Por lo anterior, muchas empresas que gozan de este programa se quejan continuamente de esta medida de fiscalización implantada por las autoridades, sin existir, aparentemente una razón fundamental para obligarlas a proceder de esta manera.

**Sujetos de los programas.** Creo que una de las modificaciones más criticables de la LA, recientemente publicadas lo es sin lugar a dudas la limitante establecida en el artículo 108, vigente a partir del 1º de enero de 1999.

El artículo 108, establece entre otras cosas, los requisitos para poder gozar de los beneficios de alguno de los programas. Dichos requisitos se modificaron para condicionar la habilitación de alguno de los programas a que la compañía que lo solicite, deberá ser persona moral y tendrá que tributar bajo el régimen general de ley establecido en el título II de la LISR.

Por la condición actual del país, y por la importancia que tiene el apoyo a las actividades primarias (como lo son la agricultura y la ganadería, entre otras) considero incertada la modificación al citado artículo. Por un lado, al realizar alguna de estas actividades, la LISR obliga a tributar bajo el régimen simplificado a quienes realicen estas actividades, pero por otro lado, está restringiendo la actividad exportadora de estos sectores de la economía, pues sin lugar a dudas, un agricultor, que desee incursionar en mercados extranjeros, tendrá una desventaja importante al no poder solicitar alguno de los programas.

**Incetidumbre Jurídica en definiciones.** El artículo 31 de la LIVA, además de establecer el procedimiento a seguir para aquellos que enajenen sus productos a empresas que cuenten con programas de exportación autorizados por la SECOFI, incluye algunas definiciones que generan algunas confusiones para los usuarios.

En este ordenamiento se define que las enajenaciones de bienes efectuadas a una empresa ECEX se deberán considerar como exportadas en su

totalidad para efectos de la LIVA; por consiguiente deberán ser gravadas a la tasa del 0%. Más adelante, el mismo artículo define a dichas empresas como, *aquellas cuyos bienes terminados que enajenen en territorio nacional sean en su totalidad importados o los que adquieran en el país se destinen en su totalidad a la exportación.*

El problema de esta definición legal es que no corresponde al concepto contenido en el Decreto para Regular el Establecimiento de Empresas de Comercio Exterior, que otorga dicho carácter a las sociedades mercantiles a quienes las SECOFI les hubiera extendido la constancia respectiva por cumplir los requisitos marcado en el propio decreto (los cuales no mencionan nada acerca de exportar la totalidad de los productos).

Como se observa, la existencia de dos disposiciones de naturaleza diferente, pero regulando la misma situación, provocan conflicto en cuanto a su aplicación, toda vez que ambas son plenamente vigentes, aún cuando una de ellas da el carácter de ECEX, sin mayores requisitos.

Las empresas que gozan de un programa autorizado se enfrentan a esta dualidad de disposiciones vigentes que le resta atractivo al mismo, ya que los particulares están en posibilidad de exigir el cumplimiento del beneficio establecido, sin considerar sin embargo las disposiciones del Decreto (evitando tiempo y esfuerzo en la realización del trámite), empero, para ello, es necesario

que la autoridad dicte el mecanismo para comprobar que toda la mercancía que importan se vende en territorio nacional, o que toda la mercancía adquirida en el país se exporta, estando así en posibilidad de exigir de sus proveedores nacionales la aplicación de la tasa del 0% del IVA.

Por otro lado, es posible que una empresa que cuente con un programa ECEX, debidamente autorizado por la SECOFI (el cual fué solicitado precisamente para aprovechar los beneficios de la tasa del 0% en sus proveedores nacionales) se encuentre fuera de los supuestos enmarcados en la definición de la misma LIVA y por lo tanto no pueda utilizar los beneficios de la tasa del 0% con sus proveedores.

De lo anterior, claramente se observa que tanto las autoridades hacendarias como las de comercio (SHCP y SECOFI) debieran de unificar criterios para evitar este tipo de problemas que desincentivan el comercio exterior.

**Programa PITEX servicios: beneficios limitados.** Uno de los principales comentarios hechos por las empresas que son usuarios de alguno de los programas es el que se hace respecto a el programa PITEX servicios el cual se instrumentó como una opción diferente al fomento de la producción de mercancías de exportación, con el objeto de modernizar la infraestructura de los servicios asociados a la exportación. Como ya lo mencioné, el 11 de diciembre

de 1996 se publicaron las bases sobre las cuales funcionaría este programa (que por cierto, entró en vigor hasta el día 12 de abril de 1997).

La razón principal por la que fué estructurado este programa fué precisamente por la gran insistencia del sector empresarial privado, que necesitaba mejorar la infraestructura requerida para otorgar un servicio de calidad a empresas exportadoras de mercancías, consiguiendo que las beneficiarias de este programa puedan exportar temporalmente maquinaria, instrumentos y equipo para el manejo de mercancías y aparatos, equipos de investigación, entre otros.

Por otro lado, es importante señalar que se aceptaron las importaciones temporales de los bienes mencionados *hasta por un valor que no exceda del monto del capital social aportado y pagado* con que cuente la empresa al momento de la importación, no siendo aplicable a bienes exentos del impuesto general de importación.

Por todo lo anterior, se pudiera concluir que las empresas con este programa tienen el derecho de importar temporalmente las mercancías, gozando de todos los beneficios de la importación temporal, como son:

- Exención del impuesto general de importación.
- Exención del impuesto al valor agregado por la importación del bien, en su caso.

- Exención de cuotas compensatoria aplicables al bien importado, en su caso.

Sin embargo, es aquí donde el beneficio se limita, ya que si bien, no pagan IVA por las importaciones, **estas empresas no tendrán derecho a facturar el impuesto al valor agregado por los servicios que presten**, aún y cuando se entiende que los servicios son prestados a empresas exportadoras.

**Dificultad en la incorporación a los sectores específicos.** Es bien sabido que uno de los beneficios para las empresas con programas es precisamente el de no tener que solicitar su inscripción al padrón de importadores, en virtud de que ésta se da en automático al ser autorizado por la SECOFI algún programa de exportación para la misma. A partir de la entrada en vigor de la Resolución Miscelánea de Comercio Exterior para 1997, existe la obligación para ciertos contribuyentes de solicitar su inscripción a un nuevo padrón llamado “de los sectores específicos”, siempre que las mercancías importadas estén señaladas en la misma miscelánea (anexo 10) como sujetas a esta nueva obligación.

La regla 3.6.5. es la que establece este nuevo requisito para todas las empresas que importen dichas mercancías, **sin importar que seas una empresa autorizada por SECOFI para operar como exportadora**, lo cual, evidentemente contrae un problema para las empresas con programa, ya que el procedimiento

establecido en la regla presume que todos los contribuyentes están inscritos en el padrón de importadores.

Todos los anteriores comentarios hechos por los usuarios de los programas, me hacen pensar que las disposiciones legales que regulan la operación de los programas pueden y deben ser mejoradas para contribuir al incremento de sus beneficios.

## **5.2 Modificaciones sugeridas a los programas actuales**

A lo largo de este estudio, he encontrado que los programas actuales de apoyo a las empresas exportadoras son un buen intento para el fomento a la exportación, que los beneficios que ofrecen son suficientes para atraer las inversiones extranjeras y que están funcionando hasta cierto punto, adecuadamente.

Sin embargo, la aceptación en el sector empresarial no ha sido por mucho, lo que se esperaba.

En base al análisis efectuado y a la retroalimentación hecha por las empresas usuarias de un programa, expondré lo que a mi juicio, se debería modificar para obtener mejores resultados de la aplicación de los programas.

**Difusión.** Viendolo desde una perspectiva económica nacional, el primer defecto que creo que tienen los programas es el de la falta de una comunicación adecuada para poder llegar al posible beneficiario del programa, afectando de esta manera a la economía nacional al no explotar todo el potencial exportador que el país tiene.

Mediante un estudio realizado por el mismo Banco de Comercio Exterior (Bancomex) con datos de 1996 se encontró que del total de posibles beneficiarios de alguno de los programas actuales (es decir, del total de empresas que podrían cumplir con todos los requisitos para obtener la autorización), tan sólo el 15% ha solicitado o está solicitando la incorporación a algún programa y peor aún, tan sólo el 5% del total, está enterado de que existen programas que le ayudarían a mejorar sus operaciones.

Ante esta situación, las autoridades contestan que han hecho verdaderos esfuerzos para aumentar su padrón de exportadores sin conseguir resultados muy alentadores; los porcentajes de participación siguen siendo casi los mismos. Parece ser que los esfuerzos realizados no han sido enfocados correctamente o que las autoridades se han preocupado más por regular y mejorar a sus "clientes cautivos" que por aumentar su base de empresas exportadoras.

Lo anterior nos muestra la gran falta de difusión que tienen los programas y a su vez, la gran ayuda que significaría para la economía nacional el que más empresas se incorporaran a alguno de los programas.

No pretendo tratar de establecer estrategias para mejorar la difusión o mencionar la mejor manera de hacerlo porque, seguramente no sería la más adecuada. Esta tarea es responsabilidad de las autoridades encargadas de que esto sea conocido, sin embargo creo que deberían hacer algo más profundo y práctico para mejorar la falta de información en el sector empresarial respecto de los programas existentes.

**Complejidad en la solicitud.** Una vez que alguna empresa ha logrado sobrepasar la barrera de la desinformación y enterarse, e incluso solicitar alguno de los programas, se encuentra con un nuevo reto: la dificultad en la solicitud de alguno de los programas. Si bien, la incorporación de la tecnología de la red mundial (internet) en las funciones públicas persigue un objetivo plausible, es bien sabido por todos que es muy poca la gente que tiene acceso (y tiempo) para “navegar” por la red para buscar la información que se necesita. Esto provoca la necesidad de contratar los servicios de algún bufete u oficina de profesionales de la materia para que auxilien en la tarea de conseguir la solicitud y darle seguimiento al trámite.

Lo anterior, indiscutiblemente desincentiva al posible exportador al encontrarse obligados a requerir los servicios de tales profesionales con los correspondientes costos que se generan.

**Beneficios limitados en el nuevo ECEX:** Como lo he señalado, el 11 de abril de 1997 se publicó en el instrumento informativo del gobierno federal el nuevo Decreto para el Establecimiento de Empresas de Comercio Exterior, el cual abroga a los publicados el 3 de mayo de 1990 y 11 de mayo de 1995. El motivo central de este nuevo ordenamiento obedece al compromiso adquirido con la comunidad dedicada al comercio exterior de nuestro país, para facilitar y simplificar los mecanismos de apoyo a las exportaciones, además de ofrecer financiamiento en condiciones de competencia internacional, en especial a las pequeñas y medianas empresas.

El marco legal que actualmente rige esta actividad es el citado decreto y complementando su base normativa en las siguientes legislaciones: la *Ley Aduanera* como principal ordenamiento en materia de comercio exterior, las *Reglas Fiscales de Carácter General en Materia de Comercio Exterior*, la *Ley del IVA*, la *Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios*, la *Ley de Comercio Exterior*, el *Código Fiscal de la Federación*, las *Tarifas de los Impuestos Generales de Importación y Exportación*, los *Tratados y Acuerdos Internacionales de comercio*, entre otros. La principal novedad que presenta este nuevo decreto

es que se dividirá a las empresas ECEX en dos modalidades las cuales son ECEX Promotora de Exportación y ECEX Consolidadora de Exportación.

Los beneficios que se brindarán a ambas modalidades son la expedición automática de una Constancia de Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX), la autorización en su caso de un Programa de Importación Temporal para producir Artículos de Exportación (PITEX) y los demás que la SECOFI establezca o los que en un futuro acuerde o convenga con otras entidades y dependencias de la Administración Pública Federal.

Cabe hacer notar que en el nuevo Decreto no se hace mención al acceso gratuito al Sistema de Información Comercial Mexicana (SICM) administrado por SECOFI y BANCOMEXT, el cual es bastante utilizado por las empresas, así también no se hace mención a la facultad de nombrar a un apoderado aduanal para varias aduanas y diversos productos, **beneficios que sí estaban contemplados en el decreto anterior**. Esta omisión reduce los beneficios de las ECEX por lo que confiamos en que las autoridades gubernamentales analizarán de nueva cuenta estos puntos y reintegrarán estos beneficios al texto del decreto.

Las obligaciones de las nuevas empresas ECEX Promotoras de Exportación serán el contar con lo siguiente:

- un capital social mínimo suscrito y pagado de doscientos mil pesos;

- realizar exportaciones de mercancías de un mínimo de tres empresas productoras;
- presentar copia de la declaración anual de impuestos del ejercicio fiscal inmediato anterior, llevar un control de inventarios, conforme lo previsto en la *Ley Aduanera*;
- realizar exportaciones anuales facturadas por cuenta propia de mercancías no petroleras, a más tardar en el primer año fiscal regular siguiente a la fecha de su registro, por un importe mínimo de doscientos cincuenta mil dólares;
- presentar por medios magnéticos ante la Secretaría con copia a la *Administración Local de Auditoría Fiscal* que corresponda, un reporte anual de las operaciones realizadas al amparo del programa a más tardar el último día hábil del mes de abril y presentar a la SECOFI al momento de solicitar su categoría, así como en enero de cada año, un programa en el que se establezcan los mecanismos y condiciones conforme a los cuales se realizarán las siguientes actividades:

1. Brindar asesoría a las empresas productoras en materia aduanal y trámites de comercio exterior.
2. Calendarizar sus exportaciones.

En el caso de las ECEX Consolidadoras de Exportación, las obligaciones son:

- contar con un capital social mínimo suscrito y pagado de dos millones de pesos;
- realizar exportaciones de mercancías de un mínimo de cinco empresas productoras nacionales;
- presentar copia de la declaración anual de impuestos de los últimos tres ejercicios fiscales;
- abastecer de partes y componentes fabricados por proveedores nacionales a empresas Maquiladoras, con Programa de Importación Temporal o exportadores finales;
- llevar un control de inventarios, conforme lo previsto en la *Ley Aduanera*;
- realizar exportaciones anuales facturadas por cuenta propia de mercancías no petroleras, a más tardar en el primer año fiscal regular siguiente a la fecha de su registro, por un importe mínimo de tres millones de dólares; presentar por medios magnéticos ante la Secretaría con copia a la *Administración Fiscal* que corresponda.
- Un reporte anual de las operaciones realizadas al amparo del programa a más tardar el último día hábil del mes de abril y presentar ante la SECOFI cuando se solicite el registro y en enero de cada año un programa en el que se establezcan los mecanismos y condiciones conforme a los cuales se realizarán las siguientes actividades:

1. Elaborar estudios de mercado y catálogos o participar en ferias y eventos promocionales.

2. Establecer y desarrollar la infraestructura de comercialización internacional de sus productos.
3. Diversificar sus actividades hacia sus aspectos como empaque, transporte y en general, logística de comercialización internacional.
4. Brindar asesoría a empresas en la realización de trámites de carácter administrativo, aduanal y de comercio exterior, relacionados con las actividades que desempeñen.

Por otro lado, los derechos que tendrán ambas modalidades serán: Un 50% de descuento en apoyos no financieros de parte de BANCOMEXT y asistencia técnica a través del Programa de Desarrollo Empresarial de NAFINSA, Así mismo las ECEX podrán expedir Constancias de Exportación. Las ventas de mercancías al titular con registro ECEX se consideran como exportadoras definitivamente y por ello se verán beneficiadas con la tasa cero del IVA con la sola presentación de dicha Constancia.

En el caso de la ECEX Consolidadora de Exportación BANCOMEXT establecerá un programa de apoyo financiero que contemple la operación como banca de primer piso, otorgamiento de créditos conforme a productos financieros vigentes, apoyo para la participación de ferias y misiones organizadas por dicha

institución, en las que absorberá un porcentaje de los costos en los términos que acuerde con la empresa.

En este resumen podemos observar que al dividir la acción de las ECEX en modalidades, se brindan mayores derechos y beneficios a las ECEX Consolidadoras de Exportación, sin embargo estos beneficios son subjetivos al considerar que ahora deberán mantener un capital social de dos millones de pesos en lugar de los USD 100,000 que establecía el decreto anterior, los cuales equivalían aproximadamente a 950,000 pesos (a julio de 1999) dependiendo del tipo de cambio vigente. Desde mi óptica esta disposición, provocará la desaparición de un importante número de empresas que hasta tiempos recientes desarrollaban operaciones de promoción al comercio exterior con éxito.

Mientras el mercado doméstico siga deprimido, el comercio exterior es la llave que nos brindará las puertas del siglo por venir, por ello el impulso a este sector no solo es necesario sino ineludible ya que la política industrial de nuestro país debe encaminarse a aprovechar en su plenitud el potencial de competitividad y de creación de empleos que empresas como las ECEX han generado.

Por último, creo importante señalar que la adecuación de los programas y mecanismos de fomento a las exportaciones a la dinámica internacional no es sencillo, sin embargo es un compromiso irreducible con los empresarios, que

requerirán una nueva visión gubernamental para desarrollar negocios internacionales.

### **5.3 Alternativas o expectativas de nuevos programas**

Ante el inminente final del siglo XX, resulta interesante preguntarnos cuál habrá de ser el camino que los empresarios mexicanos deberán seguir para concretar su desarrollo en el siglo venidero. La respuesta a esta interrogante se ha cifrado en gran medida al comercio exterior, específicamente en la expansión de nuestras exportaciones no petroleras. Es por ello, que en este tiempo, propio para la reflexión, es importante analizar como se podrían estructurar los programas y mecanismos de fomento a las exportaciones en México y cuáles podrían ser los avances que se logren.

México transitó en los últimos años de una economía cerrada a una abierta, en respuesta a un proceso mundial que tiende a estrechar las relaciones económico-comerciales, denominada globalización. Dicho proceso sustenta su crecimiento en la dinamización de los procesos productivos mediante la implementación de tecnología de punta. La nueva división internacional de trabajo está basada en la informática, la robótica y de la rapidez del transporte y de las comunicaciones, así como del apoyo que brinden los gobiernos para promover este intenso intercambio económico.

A últimas fechas, con la publicación del Programa de Política Industrial y Comercio Exterior se dieron a conocer las nuevas estrategias que seguirá el gobierno federal en ambas materias entre las que se encuentra la desregularización económica; las promociones de las exportaciones, las negociaciones comerciales internacionales, entre otras.

Por ello, no resulta extraño que algunos programas y mecanismos de fomento a la exportaciones se hayan modificado (programa ECEX y nuevos programas PITEX y PITEX servicios) o estén en este proceso, que persigue su perfeccionamiento en pro de alcanzar los objetivos señalados en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

En esta ocasión y a raíz del interés que ha despertado entre la comunidad empresarial el sector maquiladora creo pertinente tomar parte de un estudio desarrollado por un par de investigadores invitados por la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa y por el Colegio de la Frontera Norte sobre una maquiladora ubicada en Ciudad Juárez (*El caso Delphi-General*), mediante el cual trataré de hacer algunas propuestas de nuevos programas para demostrar no sólo la emergencia de un nuevo tipo de empresa maquiladora sino una nueva relación entre empresas.

La industria maquiladora de exportación tiene 32 años de haberse establecido en México. En el último decenio se convirtió en la principal fuente de divisas, después del petróleo, y en la generadora de empleos más importante del sector manufacturero. Desde los años ochenta mantiene tasas de crecimiento anuales de dos dígitos, en tanto que la manufactura no maquiladora registra aumentos muy reducidos. Así, la evidencia empírica muestra con claridad que la maquila es una industria dinámica, moderna y heterogénea.

A pesar de su notable crecimiento, importancia relativa, modernización y efectos multiplicadores, la maquiladora siempre ha encarado fuertes críticas, entre las que destacan la falta de integración nacional (al señalarse como una debilidad para lograr un desarrollo más equilibrado), la escasa inversión en capital y tecnología, así como la alta dependencia de personal de escasa calificación (como una muestra de su característica de ser intensiva en mano de obra barata) y el deterioro ecológico que, muchas veces, ocasiona.

En tanto la investigación muestra que la industria maquiladora de exportación (IME) es un sector heterogéneo en el que coexisten actividades económicas tradicionales y otras más complejas, sectores productivos muy diversos y empresas de origen de capital muy distinto, las críticas se orientan más hacia un estereotipo de maquiladora inspirado en la primeras plantas que a la realidad industrial-productiva de la IME.

Para un mejor análisis de la problemática, haré una clasificación del tipo de empresas maquiladoras para entender ciertas pautas de comportamiento en esta industria diversa con rasgos comunes que al parecer está frente a una nueva encrucijada, determinada por el surgimiento de un nuevo tipo de empresa.

- **Maquiladora 1**, actualmente muy utilizada en México, se basa en la mano de obra barata (unicamente ensambladoras) y en la no incorporación de tecnología.
- **Maquiladora 2**, se está comenzando a utilizar en nuestro país, asignando mas responsabilidad en los procesos y en la utilización cada vez mayor de tecnología.
- **Maquiladora 3**, según demuestra el estudio base, solo hay una sola en el país, constituida por centros de investigación, diseño y desarrollo (IDD) a partir del aprendizaje logrado particularmente en la segunda generación de maquiladoras. El escaso número de maquiladoras de este tipo se debe a la falta de apoyo gubernamental.

Esta separación permite comprender con mayor claridad las trayectorias del modelo mexicano de industrialización para la exportación.

Como primera consideración es preciso aclarar que la IME no es una industria en el sentido literal, ni tiene un significado productivo, tecnológico o laboral. Se trata de un régimen arancelario en el cual se inscriben las empresas para importar temporalmente, libres de impuestos, los insumos, componentes, maquinaria y equipo necesarios (así como el traslado del personal técnico extranjero) para producir un bien o servicio en México y reexportarlo hacia Estados Unidos. Empresas de muy diversos sectores económicos se inscriben en este régimen con el fin de aprovechar las diferentes ventajas comparativas y competitivas que ofrece sobre todo la región fronteriza, entre las que destacan las cualidades de su mano de obra (disponibilidad, bajo costo, calidad y flexibilidad). De esta diversidad resalta una importante heterogeneidad estructural de las empresas, por lo que es muy limitado colocar a todas las maquiladoras o un conjunto de ellas "en el mismo saco" para caracterizarlas productiva, laboral, tecnológica o ecológicamente.

Sí existen rasgos comunes significativos dentro de la heterogeneidad estructural de las empresas maquiladoras, en particular:

- a) su orientación al mercado de Estados Unidos (casi por definición);
- b) su localización primordial en el segundo eje de industrialización "norteño-fronterizo", con centros especializados como Ciudad Juárez, Tijuana, y Monterrey (area conurbada), y
- c) el empleo intensivo de los recursos humanos como competencia central.

Evidentemente la principal característica que las une, sin lugar a dudas, es su pertenencia al régimen de maquiladoras. Por tanto, analizar las empresas maquiladoras como si pertenecieran a una sola industria sí es de gran utilidad, pero no por la fuerza explicativa del concepto, sino porque permite contrastarlas con empresas surgidas bajo un modelo de industrialización distinto: el de la sustitución de importaciones, caracterizado por la orientación al mercado interno, la ubicación de las empresas alrededor de tres principales áreas metropolitanas (Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara) y la mayor combinación de los factores tecnología, capital y trabajo.

Sí es factible y útil identificar grandes conglomerados de empresas conforme a rasgos comunes relacionados con la actividad económica, la tecnología y la organización de la producción y del trabajo. La construcción de tipologías de empresas maquiladoras ha sido una fuente de riqueza empírica y ha desencadenado una mayor rigurosidad analítica. Divisiones construidas como empresas tradicionales y modernas, viejas y nuevas, y de escasa o avanzada tecnología, han mostrado sólidamente la existencia de al menos dos grandes tipos de maquiladora: ensamble tradicional y manufactura.

Con base en la construcción de tipologías se logra, por un lado, mostrar la gran heterogeneidad de la IME en períodos específicos y, por otro, examinar las empresas de distintas actividades económicas desde la óptica del modelo

predominante de industrialización exportadora. Por tanto, la elaboración de tipologías permite analizar la diversidad fabril, no al interior de "una industria" o sector, sino de un modelo de industrialización. Es en este sentido en el que se propone examinar la existencia de tres tipos de empresa en la industria maquiladora con base en lo que se considera la característica central de ésta: el uso intensivo de la mano de obra. Las empresas de primera generación se pueden caracterizar como "basadas en la intensificación del trabajo manual", las de segunda como "basadas en la racionalización del trabajo" y las emergentes o de tercera generación "basadas en competencias intensivas en conocimiento".

Por generación se entiende un tipo ideal de empresas con rasgos comunes y con tendencia a predominar durante un período específico. Sin embargo, en un mismo lapso se encuentran distintos tipos de empresa; incluso, un mismo establecimiento puede contar con rasgos de diferentes generaciones (proceso que se puede denominar de hibridación). Es importante resaltar que no se están definiendo etapas o fases históricas, sino que en ciertos períodos (por ejemplo 1965-1984 y 1985-1996) tiende a predominar un cierto tipo de empresas, aunque coexisten las de varias generaciones. En la actualidad, por ejemplo, hay varios tipos de empresa con diferentes grados de tecnología, calificación del trabajo y formas de uso de la mano de obra, aunque, como se verá más adelante, son todas ellas intensivas en mano de obra. Es decir, coexisten las tres generaciones. Por tanto, al hablar de generaciones no se hace en el sentido evolucionista, sino en el del alcance del aprendizaje logrado por empresas particulares a partir de

sus propias trayectorias tecnológicas y organizacionales. En lo que sigue se caracterizan las tres generaciones de maquiladoras.

### **Empresas maquiladoras tipo 1**

Las maquiladoras del tipo 1 se basan en la intensificación del trabajo manual o de primera generación. Se caracterizan por la presencia de plantas extranjeras de ensamble tradicional, desvinculadas productivamente de la industria nacional, con escaso nivel tecnológico, muy dependientes de las decisiones de las matrices y de los clientes principales, y de manera central basadas en trabajo manual intensivo a cargo de mujeres jóvenes, con puestos de trabajos rígidos y actividades repetitivas y monótonas. Esto es, se trata de plantas tradicionales que no manufacturan sino que ensamblan, con mano de obra poco calificada y más preocupadas por los volúmenes de producción que por la calidad. La base de su competitividad son precisamente los bajos salarios relativos y la intensificación del trabajo, lo que deriva en un tipo de empresa con empleos pobres.

La principal hipótesis que persiste en la mayoría de los trabajos que intentan describir este tipo de empresas es que se trata de compañías extranjeras golondrinas que se ubican en países como México para explotar el trabajo. El período de referencia del predominio de esta primera generación de empresas maquiladoras se puede situar en los años setenta.

Las principales debilidades de este tipo de empresa de primera generación se refieren a la falta de tecnología, manufactura, mano de obra calificada, así como la escasa integración productiva nacional y regional. Cabe destacar que los primeros estudios sobre la IME en los setenta no caracterizaron a profundidad esa generación, pues lo que preocupaba no era tanto la organización del trabajo y la tecnología, sino más bien verificar la tesis de Fröbel, Jürgens y Kreye sobre la nueva división internacional del trabajo, la tesis de la degradación del trabajo, y por mostrar el retroceso de una industrialización dependiente con respecto al modelo aún predominante de sustitución de importaciones. No obstante, existe la idea generalizada de que las maquiladoras "viejas" o de "primera fase" son plantas tradicionales de ensamble, intensivas en mano de obra y con relativamente malas condiciones de trabajo.

## **Empresas maquiladoras tipo 2**

El siguiente tipo de maquiladora se basa en la racionalización del trabajo; son las de segunda generación. En este caso se advierte una mayor diversidad de empresas, originarias de varios países. Ya no sólo prevalecen las de capital estadounidense, pues también se han instalado asiáticas y muchas mexicanas.

Son plantas menos orientadas al ensamble y más a los procesos de manufactura y aunque mantienen un reducido grado de integración nacional, comienzan a desarrollarse pocos pero importantes proveedores cercanos, no sólo de insumos sino de servicios directos e indirectos a la producción, particularmente

en las empresas asiáticas. Se trata de establecimientos con un mayor nivel tecnológico, puesto que ya se emplean máquinas-herramienta de control numérico y robots, con un gradual aunque aún escaso proceso de autonomía de las decisiones de las matrices y clientes principales, y basadas en un amplio movimiento para racionalizar la producción y el trabajo.

Aunque persisten los trabajos intensivos, el foco central se mueve hacia la proliferación de puestos de trabajo en líneas automatizadas o semiautomatizadas, con la incorporación cada vez mayor de hombres, con una participación más amplia de técnicos e ingenieros, y con el establecimiento de un proceso de flexibilidad y de multiáreas. Con esta aplicación-adaptación del "sistema de producción japonés" se busca otorgar más responsabilidades a los trabajadores en el piso (shop floor) con base en una profundización del compromiso en el trabajo. Aunque la mayoría de los puestos de trabajo siguen estando parcializados, el trabajo en equipo, la participación grupal y la flexibilidad funcional comienzan a extenderse en un buen número de empresas maquiladoras. Esto es, se trata de plantas modernas que manufacturan, que cuentan con núcleos estables de trabajadores calificados, que tienen como preocupación central el mejoramiento de los estándares de calidad, así como la reducción de tiempos de entrega, retrasos, tiempos muertos, inventarios, etcétera, así como el entrenamiento constante y la mejora de sus empleados (la mayoría de ellos mexicanos).

Los factores de competitividad están dados ahora por la combinación de calidad, entrega, costos unitarios y uso flexible de la mano de obra. Los salarios tienen un peso importante pero relativamente menor que en la primera generación. En fin, se trata de un proceso de reestructuración organizacional con fundamento en los principios de flexibilidad que refuncionalizan la mano de obra para intensificar aún más el trabajo, pero al mismo tiempo lo enriquecen en cuanto a funciones, tareas y conocimientos. La hipótesis central más generalizada es que este tipo 2 de empresas incorpora tecnología dura, pero sobre todo se privilegian los aspectos de gestión de la mano de obra, mejor trato con el personal, control indirecto del trabajo y creación de mercados de trabajo internos.

Con respecto a las empresas de primera generación, las de la segunda registran un verdadero salto tecnológico y organizacional, no sólo por la adaptación del "sistema de producción japonés", sino por el aprendizaje organizacional y los constantes ensayos de innovación organizacional, tecnológica, etc.

Se mantiene aquí una mayor capacidad de proyección, pero sobre todo de respuesta rápida a las mayores fluctuaciones de la demanda. Un claro ejemplo de su estabilidad y capacidad adaptativa ante problemas importantes, como la movilidad laboral, es que logran aumentar sistemáticamente los indicadores de competitividad a la par que atienden una excesiva rotación voluntaria de personal (con tasas superiores a 100% anual desde 1985 y hasta 1992). Se trata, por

tanto, de aplicaciones diversas de los principios justo a tiempo y control total de calidad, encaminados al mejoramiento organizacional (de la producción y del trabajo) y a la normalización internacional de la calidad (ISO-9000). El predominio de esta segunda generación de empresas maquiladoras se puede situar de 1985, cuando se inicia este movimiento por la calidad, a 1994-1995, cuando entra en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Destacan en esta segunda generación la escasa incorporación de mano de obra altamente calificada -como los ingenieros-, los tímidos procesos de diseño y el insuficiente desarrollo de clusters (encadenamientos de empresas de un mismo sector y de una misma región). A pesar de ello, los jóvenes ingenieros del país encuentran en las empresas maquiladoras un espacio donde acumular conocimientos y consolidarse profesionalmente.

### **Empresas maquiladoras tipo 3**

El último tipo de maquiladora se basa en competencias intensivas en conocimiento o de tercera generación. Hay muy poca evidencia empírica para caracterizar a estas plantas, aunque aquí se considera que Delphi-Juárez (o el complejo que desarrolla Samsung en Tijuana) es suficiente para formular la hipótesis de la emergencia de una tercera generación de maquiladoras. Ésta revela mayores diferencias con respecto a la anterior debido a que se trata de un tipo de establecimiento totalmente nuevo basado en formas distintas de relación con las empresas y con el trabajo de ingenieros.

Las maquiladoras de tercera generación se distinguen por una presencia mayor de corporaciones transnacionales. Ya no se trata de plantas orientadas al ensamble o a la manufactura, sino a la investigación y desarrollo y al diseño (IDD). Las empresas mantienen escasos proveedores regionales, pero desarrollan importantes encadenamientos (clusters) intraempresa y potencian las cadenas (commodity chains) interempresa. Esto es, se emprende un proceso de integración vertical centralizada mediante la conformación de complejos industriales del lado mexicano, lo que a su vez potencia los vínculos con proveedores nacionales. Los complejos eslabonan, dentro del mismo territorio, centros de ingeniería que proveen a maquiladoras de manufacturas, las cuales, a su vez, integran proveedores directos e indirectos especializados, como talleres de maquinado o de inyección de plástico, además de importantes proveedores de "responsabilidad total" en varias regiones de Estados Unidos.

En estos centros de IDD el nivel tecnológico aumenta en forma notable, aunque no precisamente por la adaptación de procesos automatizados, sino por la compleja y diversa maquinaria y en particular por los sistemas electrónicos para el diseño de prototipos. La dependencia tecnológica de los centros hacia la matriz prácticamente desaparece y la toma de decisiones es autónoma, aunque evidentemente siempre evaluada y certificada por los clientes. Estas empresas de tercer tipo se caracterizan principalmente por contar con trabajo altamente calificado, esto es, constituido por ingenieros y técnicos de alto nivel. Ya no existe

el trabajo intensivo y se privilegia el conocimiento y la creatividad tanto en el diseño y en la manufactura como en la manufacturabilidad de los productos y procesos. La responsabilidad, discreción y conocimiento que exigen estos nuevos trabajos es de muy alto nivel. Se trata de proyectos integrados por equipos de ingenieros y técnicos, los cuales trabajan bajo una constante presión por alcanzar mejores resultados que los de sus competidores del país y del extranjero.

Son centros de investigación, diseño y desarrollo de clase mundial, no sólo por su personal altamente calificado, preocupado por concluir en el menor tiempo posible y de manera cabal los proyectos para los clientes, sino por su trabajo en equipo con las empresas maquiladoras de manufactura, a las cuales suministran desde prototipos hasta líneas de ensamble. En este caso la fuente de competitividad se ubica en la duración de los proyectos, los costos de operación y la rapidez de manufacturabilidad. En otras palabras, por la capacidad de ingeniería y tecnología, los salarios relativos del personal calificado y la comunicación y cercanía con su eslabón (en este caso las empresas maquiladoras). En estas empresas de nueva generación los salarios vuelven a emerger como una principal ventaja comparativa y competitiva (tomando en cuenta las competencias laborales y los ingresos recibidos en México frente a los de Estados Unidos), ya que el principal insumo de los proyectos son precisamente los ingenieros y su equipo de apoyo.

En estos centros se diseñan y aplican los principios de flexibilidad que reestructuran tanto el "lay out" como los puestos de trabajo de las empresas manufactureras. La hipótesis central que es posible enunciar con base en este tipo de empresas de tercera generación es que privilegian los encadenamientos (clusters) productivos. Su localización en territorio mexicano es resultado de decisiones transnacionales estratégicas de largo plazo que parten de la existencia de aglomeraciones industriales competitivas. Estas empresas representan un "salto de frontera" (break through) industrial. Como señaló un informante del primer centro de IDD maquilador de Delphi-General: "en las maquiladoras se siguen las recetas, aquí las hacemos [...] estamos frente a la industria del diseño".

En este tipo de empresas persiste, sin embargo, una debilidad añeja: la falta de proveedores nacionales, a la que se aúna la escasez de personal del país altamente calificado.

En resumen, la evolución de los diferentes tipos de maquiladora depende al menos de tres instancias: la trayectoria organizacional, las estrategias corporativas de las empresas incluidas y el sector productivo de pertenencia. Los diferentes aprendizajes organizacionales e individuales colocan a las empresas en los distintos tipos o generaciones. Esas trayectorias pueden analizarse a partir de la elaboración de tipologías pero no deben confundirse con el establecimiento de fases de industrialización de la IME.

Por lo tanto considero importante (y urgente) efectuar una escisión del actual decreto para el establecimiento de la Industria Maquiladora en tres o más programas que busquen atender las necesidades de cada inversionista dependiendo de los objetivos que se tengan. Es decir, necesariamente se deberán otorgar más beneficios a aquellas empresa maquiladoras que establezcan planes a largo plazo de desarrollo de tecnología y capacitación del recurso humano de competencia mundial, sobre aquellas que solamente busquen al país como el mejor proveedor de mano de obra barata.

Con lo anterior, se esperaría indiscutiblemente un incremento importante de inversión extranjera en este renglón, tan benéfico para la economía nacional, como ya se ha demostrado ampliamente.