

INMEX: convergencia de la maquiladora y la industria manufacturera de exportación

MÓNICA GAMBRILL*

Industria manufacturera de exportación fue el nuevo nombre propuesto por la Secretaría de Economía para la industria maquiladora de exportación (IME) y las empresas manufactureras que operan con Programas de Importación Temporal para la Exportación (Pitex), en el borrador del decreto que envió a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer) para su aprobación a fines de junio de 2006. La Secretaría de Economía aplazó la publicación de este decreto en varias ocasiones (el 30 de julio, el 15 y 28 de septiembre y la semana del 23 al 27 de octubre) y entró en vigor hasta el 13 de noviembre de 2006, con otro nombre: Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX). Lo que detuvo su emisión fueron las objeciones del Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación (CNIME).

El CNIME no quería que se cambiara el nombre porque implicaba la pérdida de su identidad jurídica y podría poner en riesgo los beneficios fiscales previstos de manera específica en las leyes referentes a los impuestos sobre la renta, al activo y al valor agregado, entre otras.¹ La subsecretaria de Economía e Industria de la Secretaría de Economía, Rocío Ruiz Chávez, había garantizado a los representantes del CNIME que bajo el nuevo decreto de

la industria manufacturera de exportación seguirían gozando del mismo régimen fiscal que antes y que los Pitex conservarían el suyo. Sin embargo, los representantes de la IME no querían arriesgarse a que el cambio de nombre pudiera utilizarse para invalidar las referencias explícitas a esta industria en las mencionadas leyes o que las empresas Pitex pudieran exigir el mismo trato que la IME con el argumento de que, por llamarse igual y regirse por el mismo decreto, su estatus en las leyes fiscales debería ser igual. La versión final del decreto conservó el concepto de maquiladora para mantener la diferencia del resto de la industria manufacturera de exportación, a pesar de integrarse a las dos en una sola figura en el nuevo decreto.²

Más allá del escollo que representan los impuestos de la IME, el tema y objetivo de la primera sección de este artículo es la razón del gobierno para homologar los programas IME y Pitex. Asimismo, se explican otras razones por las que este cambio reglamentario fue muy complicado y, en algunos aspectos, hasta contradictorio. En la segunda sección se exponen los puntos más relevantes del nuevo decreto IMMEX, así como su relación con el decreto de los recintos fiscales estratégicos, comparando

1. Verónica Galán, "Inquietan a las maquiladoras", *El Financiero*, 5 de julio de 2006.

* Coordinadora del Área de Estudios de la Integración, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM <ruppert@servidor.unam.mx>.

2. También había inconformidad del lado de los Pitex, por la cancelación de un buen número de sus programas y por la introducción de cláusulas en el nuevo decreto para controlar de manera más estricta sus inventarios. Las cláusulas fueron diseñadas *ex profeso* para evitar su uso en la introducción de contrabando de bienes de consumo al país. Véase Ivette Saldaña, "Decreto maquilador, a marchas forzadas", *El Financiero*, 18 de octubre de 2006.

éstos con las zonas libres que en el resto del mundo han servido para realizar las importaciones y exportaciones requeridas por empresas como la IME y los Pitex.

FUSIÓN DE LA IME CON LOS PITEX

El proceso mediante el que el gobierno empezó a acercar a la IME con la industria manufacturera se inició en los años ochenta con el cambio en la estrategia de desarrollo industrial, de un modelo orientado hacia adentro a otro hacia fuera. Parte importante de este plan consistió en reorientar la industria manufacturera hacia la proveeduría de insumos para la IME. Para ello se empezaron a contabilizar estas ventas de insumos como exportaciones indirectas, a pesar de realizarse dentro del territorio nacional, ya que su exportación posterior estaba garantizada por la IME. Independientemente del éxito que esta estrategia haya tenido, lo que interesa aquí es analizar los reglamentos elaborados para acercar la industria manufacturera con la IME, y para ello habrá que hacer un poco de historia.

Si bien se creó la IME dentro de la zona geográfica de la frontera norte —donde había zonas de libre comercio en Tamaulipas, Baja California, Baja California Sur y Parcial de Sonora—³, su operación no se basó en los confines de estas zonas libres sino en una figura aduanal llamada *importaciones temporales*, la cual condicionaba la libre importación de maquinaria, equipo, materias primas, componentes, envases y combustibles a su reexportación posterior. Por ello se pudo extender la operación de la IME de la zona fronteriza norte al resto del país, llevando los permisos de importación temporal a donde fueran las empresas o solicitando autorizaciones para inversiones nuevas.

Hasta antes de la crisis de 1983, el gobierno había mantenido a la IME separada del resto de la industria manufacturera, para evitar que las importaciones temporales pudieran filtrarse de las maquiladoras a la manufactura; pero después se adoptó el criterio contrario:

acercar las dos industrias mediante su coparticipación en estas importaciones temporales. Una de las medidas implantadas para este fin fue la creación de los Pitex,⁴ un programa de fomento que daba a las empresas manufactureras exportadoras el derecho a realizar importaciones temporales, al igual que la IME. El uso de este mismo instrumento aduanal en los dos programas se debía al cálculo del gobierno de que las exportaciones de las empresas Pitex podrían crecer a tasas semejantes a las de la IME, siempre y cuando su maquinaria e insumos fuesen igualmente competitivos, y que esta competitividad podría lograrse a corto plazo mediante la importación temporal de bienes intermedios y de capital.

Sin embargo, después surgió un problema de tipo formal en los decretos IME y Pitex. Las reglas operativas de las importaciones temporales resultaron contradictorias respecto a algunos de los preceptos incorporados en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y también en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), que, dentro de la Ronda de Uruguay, estaba negociando un acuerdo sobre subvenciones, precisamente en el sentido de prohibir las importaciones temporales, debido a que éstas se condicionan por los llamados, en la jerga legal del libre comercio, requisitos de desempeño y barreras no arancelarias. Un ejemplo de requisitos de desempeño en los Pitex es la obligación de que las importaciones temporales exigen que se exporte por lo menos 30% de su producto final; y un ejemplo de las barreras no arancelarias en la IME es la prohibición a la que están sujetas las maquiladoras a vender más de determinado porcentaje de su producción en el mercado nacional.⁵

Esta incompatibilidad entre el régimen de importaciones temporales y las reglas del libre comercio contenidas en el principal acuerdo comercial firmado en 1994 es lo que obligó al gobierno a empezar a dismantlar el sistema de importaciones temporales, eliminando las barreras no arancelarias en la IME y los requisitos de desempeño en los Pitex.⁶ Sin embargo, no fue necesario

3. La formación de la zona de libre comercio de Tamaulipas en 1851 fue una reacción inmediata del gobierno mexicano frente a Estados Unidos, después de la guerra de 1847-1848, para abastecer a la población con bienes de consumo. A su vez, para atraer usuarios al ferrocarril entre Salina Cruz y Coatzacoalcos en 1920, el Decreto de Zonas Libres estableció que ambos puertos funcionaran como zonas libres. Posteriormente, el decreto presidencial del 25 de mayo de 1939 estableció la Zona Libre de Baja California y Baja California Sur; otro más, del 30 de diciembre del mismo año, decretó la Zona Libre Parcial de Sonora.

4. "Decreto que establece Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (Pitex)", *Diario Oficial de la Federación*, 3 de mayo de 1990.

5. Vale la pena aclarar que lo anterior no significa que el TLCAN desapruere la libre importación de maquinaria, equipo, materias primas, componentes y otros insumos utilizados en la producción de bienes finales; sólo se opone a que su libre importación sea condicionada con la exportación posterior.

6. Mónica Gambrill, "La política salarial de las maquiladoras: mejoras posibles bajo el TLC", *Comercio Exterior*, vol. 44, núm. 7, México, julio de 1995, pp. 543-549.

que este proceso se completara porque la Organización Mundial del Comercio (OMC) encontró una manera de hacer compatibles sus nuevas reglas con las importaciones temporales. Como se verá a lo largo de esta sección, estos vaivenes en las reglas del libre comercio llevaron al gobierno de México a realizar una larga y a veces contradictoria serie de ajustes entre los decretos de la IME y los Pitex. De modo sintético, primero eliminó las barreras no arancelarias de la IME, dejando intactos los requisitos de desempeño de los Pitex; luego hizo que la IME adoptara los mismos requisitos de desempeño que los Pitex y, finalmente, sustituyó las importaciones temporales provenientes de países no miembro del TLCAN por importaciones definitivas. A continuación, se explicarán en mayor detalle estos cambios.

En 1993, en preparación de la entrada en vigor del TLCAN, un decreto de la IME estableció un calendario progresivo de apertura del mercado nacional a sus productos que eliminaría totalmente las barreras no arancelarias a las ventas de la IME en el mercado interno. Según este calendario, la eliminación progresiva de estas barreras finalizaría el 1 de enero de 2001 (fecha en que también terminarían las importaciones temporales de terceros países). No obstante el compromiso de abrir 100% el mercado interno a los productos de la industria maquiladora, otro decreto de la IME en 1998 interrumpió este proceso cuando había llegado a 70%. De manera obvia hay coincidencia entre esta barrera no arancelaria de vender un máximo de 70% de la producción de la IME en el mercado interno y el requisito de desempeño de las empresas Pitex de exportar por lo menos 30% de sus productos; ambos obligan a exportar por lo menos 30% del producto final, por lo que desde 1998 los dos decretos se equipararon en este aspecto tan esencial de su operación. Para 2001, la convergencia entre los dos programas se completó en cuanto a beneficios, aranceles y administración, de manera que las empresas maquiladoras y Pitex podrían transitar entre los dos programas a voluntad.⁷

A primera vista, parece extraño que el gobierno emitiera un decreto obligando a la IME a exportar un mínimo de 30% de su producción, ya que siempre había exportado casi 100%. Pero más extraño aun es el hecho de que los dos decretos nuevos dejaran intactos los requisitos

de desempeño de los Pitex y las barreras no arancelarias de la IME, cuando tenían que haberse eliminado. Lo que sucede es que si bien la OMC prohíbe los subsidios a la exportación, también establece que éstos tienen que ser específicos; es decir, otorgarse de modo específico a ciertos grupos de empresas o a determinada rama de producción. Si, en cambio, se otorgan por igual a todas las empresas o ramas, con criterios objetivos de reparto, entonces la OMC no los considera como subsidios específicos.⁸ Es por esto que el nuevo decreto de IMMEX extiende el derecho a las importaciones temporales a todos: a la industria maquiladora, a la manufacturera y también al sector de servicios de exportación, para que no sean consideradas estas importaciones como subsidios específicos.

Pero aun cuando no sean específicos, la OMC prohíbe todos aquellos subsidios que se condicionan a resultados de exportación, y las importaciones temporales de la IME y los Pitex caen en esta prohibición debido a sus requisitos de desempeño exportador.⁹ Sin embargo, en una nota a pie de página, la OMC establece que estos requisitos de desempeño no necesariamente constituirían subsidios a la exportación si, en vez de eximir el pago de aranceles, sólo se difiere su pago, y que esto depende también de las condiciones bajo las que se otorgan y administran esos diferimientos.¹⁰ Entonces, queda claro que la OMC ha creado una excepción a sus propias reglas para acomodar el sistema de importaciones temporales, aunque también es evidente que lo ha condicionado a la administración correcta del programa. Así se explica que, aun después de entrar en vigor la OMC, la IME y los Pitex pudieron seguir utilizando la misma figura de importaciones temporales que antes, con sus correspondientes requisitos de desempeño.

Por su parte, el TLCAN también prohibió las importaciones temporales provenientes de terceros países, así que aún es necesario explicar la manera como posteriormente se neutralizó esta disposición. Con el TLCAN, las importaciones de terceros países ya no podrían entrar a México exentas del pago de aranceles después de enero de 2001; pero el Tratado tampoco sometió estas importaciones a una doble tributación, al ingresar a México y también a Estados Unidos. Se acordó que en México se pagaría la diferencia entre el arancel mexicano y el esta-

7. Mónica Gambrill, "La subcontratación internacional: entre la regionalización y la globalización", en Mónica Gambrill (coord.), *Globalización y sus manifestaciones en América del Norte*, CISAN, UNAM, México, 2002, pp. 194-196. Para la historia completa de las reformas en los decretos IME y Pitex véase también el resto del capítulo.

8. Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, anexo del "Acuerdo sobre la OMC" del Acta Final de Marrakech, artículos 1 y 2, así como la nota 58.

9. *Ibid.*, artículo 3.

10. *Ibid.*, nota 59.



dounidense.¹¹ Por el hecho de ser más altos los aranceles generales mexicanos, siempre habría una cantidad extra que pagar en México, por encima del arancel cobrado en Estados Unidos; pero, en conjunto, los dos no excederían el monto del arancel más alto.

A pesar de que este arancel adicional mexicano podría haberse utilizado como incentivo para producir insumos en América del Norte, el gobierno de México no intentó aprovecharlo para iniciar una política de sustitución de importaciones de insumos provenientes de terceros países; por el contrario, buscó la manera de neutralizar esa disposición, por lo que desgravó la importación de insumos de terceros países a México. Para ello se establecieron los Programas Sectoriales (Prosec), que reducen los aranceles generales mexicanos sobre la importación de los insumos listados en los anexos de estos programas a tasas que varían entre 0 y 7 por ciento, igualándolas a las de Estados Unidos para que, al reexportarle estos insumos, no hubiera excedente que pagar en México.¹² Entonces, los Prosec hacen factible el uso continuado de insumos provenientes de terceros países que, después de su procesamiento en México, se reexportan a Estados Unidos; aunque también se utilizan estos programas para importar esos insumos de manera definitiva a México.

Las importaciones definitivas de Prosec hacen mancuerna con las importaciones temporales de insumos

estadounidenses y canadienses que nunca fueron prohibidos por el TLCAN. Desde un inicio, el Tratado conservó las importaciones temporales dentro del bloque norteamericano, y ahora se combinan con las importaciones de los Prosec para conformar un sistema de importación y exportación paralelo a las reglas de origen del TLCAN. Las importaciones temporales norteamericanas que entran a México vía IMMEX pueden combinarse con insumos de los Prosec importados de manera definitiva de terceros países; el producto final que combina los insumos regionales con extrarregionales puede exportarse a Estados Unidos sin cumplir con las reglas de origen del TLCAN. En otras palabras, cuando se importan insumos regionales de modo temporal a México vía IMMEX, los productos finales que se exportan a Estados Unidos no son sujetos a las reglas de origen del TLCAN; en cambio, cuando los insumos que se importan vía IMMEX son extrarregionales, los productos finales se sujetan a estas reglas de origen.

Por ello, los IMMEX regionales pueden utilizar insumos de terceros países sin preocuparse por exceder los límites establecidos en las reglas de origen del TLCAN. Aunque el arancel pagado vía Prosec haya sido de 0%, estos insumos importados de modo definitivo son considerados mexicanos y se pueden agregar, junto con los otros insumos norteamericanos, al producto final que se devuelve a Estados Unidos. De la misma manera, insumos de terceros países importados a Estados Unidos o Canadá pueden importarse de modo temporal a México y devolverse sin tener que cumplir con las reglas de origen del TLCAN. Por ello, la continua vigencia del régimen de importaciones temporales norteamericanas es tan vital porque, en combinación con los Prosec, per-

11. Mónica Gambrill, "La política salarial...", *op. cit.*

12. Mónica Gambrill, "El Tratado de Libre Comercio de América del Norte: implicaciones para la política industrial de México", en José Luis Calva (coord.), *Globalización y bloques económicos: mitos y realidades. Agenda para el desarrollo*, vol. 1, Congreso de la Unión-Miguel Ángel Porrúa-UNAM, México, 2007, pp. 193-200.

mite seguir utilizando insumos de terceros países de la misma manera que antes del TLCAN.

IMMEX FRENTE A ZONAS LIBRES

Es interesante notar que la fusión de los dos decretos analizados se realizó basándose en una reforma en el decreto de la IME, no del Pitex. El “Decreto por el que se modifica el diverso para el fomento y operación de la industria maquiladora de exportación”, en un artículo único, modificó su propio nombre de IME a IMMEX;¹³ luego, en el nuevo decreto IMMEX procedió a abrogar el decreto Pitex.¹⁴ En este sentido, el nuevo decreto no sólo conserva la referencia al nombre maquiladora sino también la procedencia jurídica directa del decreto IME.

El IMMEX introduce cambios sustantivos en los dos programas anteriores, algunos de los cuales se mencionarán a continuación, pero sobre todo interesa destacar lo que conserva. Por ejemplo, las importaciones temporales no sólo se mantienen en la IMMEX¹⁵ sino que se agilizan y se expanden al permitir que se internen al país por cualquier aduana, al no requerir de ampliaciones de programa para aumentarlas ni de inscripciones en padrones sectoriales que las restringen y al extenderlas a las empresas de servicios.¹⁶ Asimismo, la operación de la IMMEX sigue condicionando las importaciones temporales a requisitos de desempeño, aunque resulta interesante notar que el porcentaje de exportaciones que requiere haya bajado (ahora sólo hay que exportar un mínimo de 10% de la facturación total o un mínimo de 500 000 dólares de producto al año),¹⁷ lo que abre el programa a un mayor número de empresas. Asimismo, el objetivo del gobierno sigue siendo promover las exportaciones mediante el acercamiento de las empresas manufactureras al *modus operandi* de las maquiladoras. Para promover esta cercanía, no sólo se fusionaron la IME con los Pitex sino que también se crearon nuevas modalidades de empresa para asociar la IMMEX con otras empresas manufactureras.¹⁸

Ejemplos de lo anterior son la *controladora de empresas*, la *terciarización* y la *industrial*, además de otras modalidades que ya existían, como la de *servicios* y de *albergue*. La controladora de empresas tiene la función de administrar las importaciones temporales que realiza para abastecer a un grupo de empresas que operan bajo su programa; para ello, es responsable directa de las sociedades controladas ante las autoridades fiscales y aduaneras. En cambio, la terciarización se refiere al arreglo mediante el que la empresa que realiza las importaciones temporales opera por medio de terceros, ya que carece de instalaciones productivas propias; para ello, es responsable solidaria en el pago de las contribuciones de todo el grupo.¹⁹ La modalidad industrial acomoda a las empresas manufactureras registradas anteriormente bajo el programa Pitex. Las empresas de servicios, en vez de limitarse como antes a exportar de modo indirecto mediante otras empresas, ahora pueden exportar de manera directa ciertos servicios a clientes en el extranjero, y para ello realizar sus propias importaciones temporales. La modalidad de albergue sigue funcionando como receptora de tecnología y material productivo de una o varias empresas extranjeras.

Del mismo modo en que en los decretos anteriores la IME fomentaba relaciones de *submaquila* entre empresas maquiladoras y otras compañías manufactureras, ahora la IMMEX lo hace bajo el nombre de *submanufactura* de exportación,²⁰ en la cual se transfieren importaciones temporales de personas morales con programa a otras, físicas o morales, sin programa.²¹ El objetivo de permitir estas transferencias sigue siendo el de fomentar las exportaciones indirectas de un número cada vez mayor de empresas manufactureras que no pueden o no quieren registrarse como IMMEX, pero que necesitan tener acceso a importaciones temporales para exportar de modo indirecto. De esta manera, no sólo las controladoras de empresas o las compañías de terciarización pueden subcontratar procesos productivos dentro del país, sino cualquiera de las modalidades de las empresas IMMEX, mediante relaciones de submanufactura con otras compañías manufactureras.

Todas estas transferencias de importaciones temporales a otras empresas se facilitan por el hecho de que la IMMEX ya no exige que las compañías que realizan las importadoras temporales se comprometan por adelan-

13. “Decreto por el que se modifica el diverso para el fomento y operación de la industria maquiladora de exportación”, *Diario Oficial de la Federación*, 1 de noviembre de 2006.

14. Artículo segundo transitorio del “Decreto de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación”, *Diario Oficial de la Federación*, 1 de noviembre de 2006.

15. *Ibid.*, artículo 4.

16. *Ibid.*, artículo 6.

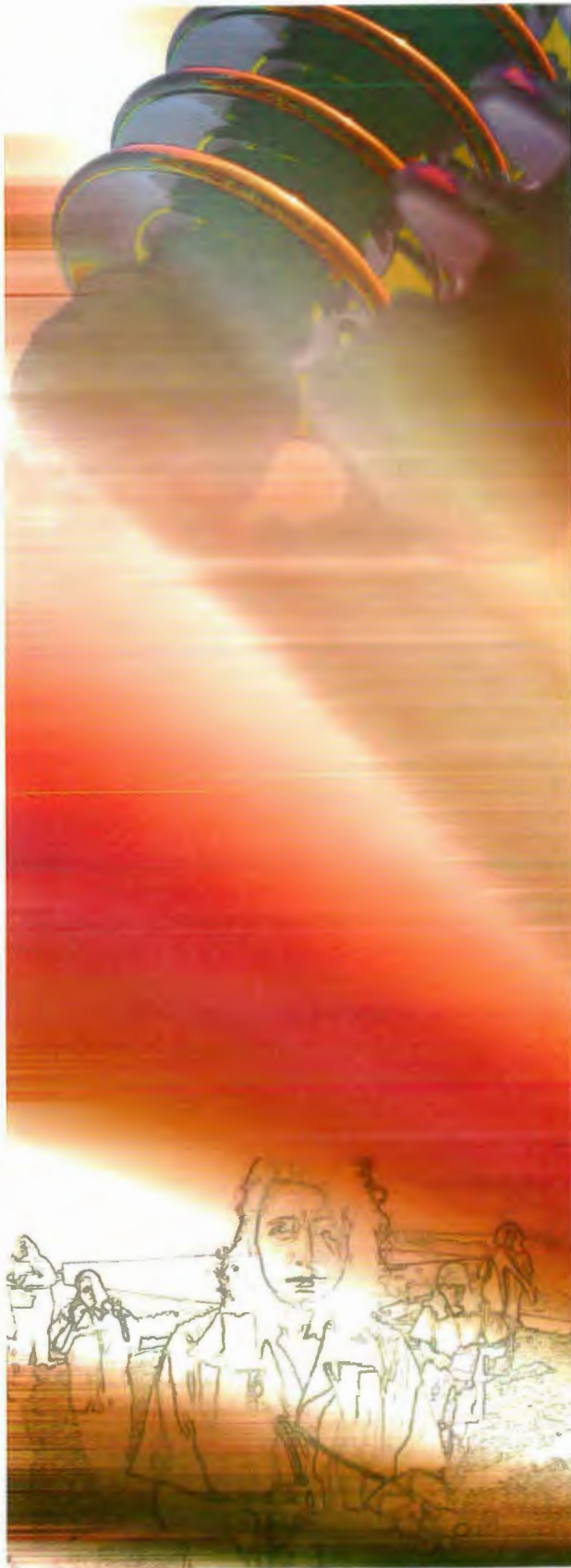
17. *Ibid.*, artículo 11, inciso f.

18. *Ibid.*, artículo 3.

19. *Ibid.*, artículo 23.

20. *Ibid.*, artículos 21 y 22.

21. *Ibid.*, artículos 8 y 21.



tado a utilizar pedimentos específicos en determinados procesos industriales, sino sólo que asuman la responsabilidad de exportarlos después.²² La OMC coadyuva en este punto, liberalizando más el procedimiento de devolución de las importaciones temporales al extranjero, ya que permite que se sustituyan las importaciones temporales por insumos nacionales, de manera que las importaciones temporales podrán quedarse en el mercado nacional, siempre y cuando se exporte una cantidad igual de insumos nacionales. Esta disposición podría utilizarse para involucrar a compañías locales en las cadenas productivas de insumos para las empresas exportadoras.²³ Tal vez esta inclusión de insumos nacionales no constituya un incentivo para su exportación pero por lo menos no discrimina en contra del uso de insumos nacionales en la producción con importaciones temporales, aunque tienen que ser competitivos en relación con las importaciones provenientes del resto del mundo.

De manera simultánea con los programas IMMEX, las empresas exportadoras pueden tener Prosec.²⁴ Por ello, además de las importaciones temporales provenientes de Estados Unidos y Canadá, pueden utilizar otros insumos importados de terceros países. Como se explicó en la primera sección, las importaciones temporales norteamericanas entran a México sin pagar aranceles y se devuelven a Estados Unidos libres de impuestos. En el mismo proceso productivo en que se utilizan estas importaciones temporales norteamericanas pueden agregarse también insumos provenientes de terceros países, importados de modo definitivo a México por el Prosec que, bajo el sistema de importaciones temporales, son considerados mexicanos al exportarse a Estados Unidos por el hecho de haber pagado el arancel correspondiente a Prosec en México; por ello, cuando entran a Estados Unidos no se vuelven a gravar. Sin embargo, si el IMMEX no fuera regional, sino que sólo contuviera insumos extrarregionales, entonces el producto final tendría que cumplir con las reglas de origen del TLCAN para exportarse de modo libre a América del Norte o al entrar tendría que pagar los aranceles generales, correspondientes a terceros países.

Es interesante notar que México creó, a fines de 2002, un tercer sistema de importaciones y exportaciones, diferente del IMMEX/Prosec y de las reglas de origen

22. *Ibid.*, artículo 6, x.

23. Anexo I, inciso i, del Acta Final de Marrakech, *op. cit.*

24. Artículo 8 del "Decreto de la industria manufacturera...", *op. cit.*

del TLCAN, llamado *recintos fiscales estratégicos*, los cuales son zonas libres a las que se pueden traer productos extranjeros sin considerarlos importados, ni de manera temporal ni definitiva, ya que legalmente la zona está fuera del territorio aduanal mexicano. En estos recintos, los productos pueden almacenarse o transformarse mediante diferentes procesos manufactureros, y cuando salen de la zona deben regresar al extranjero o importarse, pagando los aranceles correspondientes.²⁵ Es decir, los recintos fiscales estratégicos constituyen una zona libre, que es la figura predominante en el resto del mundo mediante la cual otros países en desarrollo han promovido su industrialización hacia fuera, en vez del sistema de importaciones temporales.

En la actualidad, en México estos recintos fiscales estratégicos sirven para abastecer *justo a tiempo* a las empresas locales con productos provenientes del extranjero; esto es, para acercar los productos a las compañías, garantizando así su entrega oportuna pero evitando el pago de aranceles hasta el momento de retirarlos de la zona. En este sentido, cumplen la misma función para las empresas que producen para el mercado nacional como para aquellas que se orientan a la exportación; igual para las importaciones temporales que para las definitivas. Probablemente las compañías IMMEX los utilizarán para garantizar la entrega oportuna de sus importaciones definitivas conforme el Prosec. Sin embargo, es concebible que estas zonas pudieran utilizarse también para procesar los insumos dentro de sus confines, reexportando los productos finales desde allí, sin que hubieran entrado jamás a territorio aduanal mexicano.

De hecho, esto fue el objetivo explícito de otro proyecto de ley sobre las *zonas económicas estratégicas* que se presentó al Congreso de la Unión al mismo tiempo que el de los recintos fiscales estratégicos, pero que no fue aprobado. Las zonas hubieran abarcado mayores extensiones geográficas, para poder albergar núcleos de población dentro de ellas.²⁶ Es poco probable que las zonas tengan que utilizarse así, mientras siga funcionando bien el sistema de importaciones temporales; pero representarían una alternativa en caso de un cambio en la interpretación de la OMC respecto a los requisitos de desempeño de las importaciones temporales u otra interrupción administrativa en el sistema actual. De no haberse inventado los

Prosec y de no haber encontrado justificación en la OMC para las importaciones temporales, es probable que el gobierno de México hubiera tenido que sustituir el viejo *modus operandi* basado en importaciones temporales por este tipo de zonas económicas estratégicas.

Con esta alternativa en mente, y después de haber analizado todos los cambios reglamentarios tan complejos que se han tenido que realizar sólo para seguir operando como antes, surge la duda sobre si hubiera resultado mejor adoptar el sistema de zonas libres desde el inicio, en vez del sistema de importaciones temporales. Las zonas libres se convirtieron en una especie de convención internacional, promovidas por la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI),²⁷ que no ha sido cuestionada por decenios. México ya había creado varias de estas zonas libres para abastecer a la población fronteriza con bienes de consumo y podría haberlas utilizado para albergar a las empresas maquiladoras, expandiéndolas de la frontera hacia el interior del país. Hubiera sido más sencillo utilizar la figura de zonas libres, evitando la incertidumbre asociada con las repetidas modificaciones en el sistema de importaciones temporales. Finalmente la diferencia entre estos dos sistemas es más de forma que de fondo.

El problema, tanto con las zonas libres como con las importaciones temporales, es su relación con el cambio estructural, que implica utilizar la relación con las empresas extranjeras en las zonas o con las maquiladoras para promover relaciones de proveeduría con compañías locales en el resto del país. En el sistema de zonas libres, de todas maneras se tiene que abrir el resto de la economía a la libre importación de bienes intermedios y de capital, y eventualmente a los productos finales producidos en las zonas libres. Entonces, los cambios más difíciles tienen que hacerse también en el sistema de zonas libres, pero de manera tal que desaten el proceso evolutivo hacia modos más avanzados de producción para la exportación. Las últimas reformas en el sistema IMMEX/Prosec garantizan el acceso generalizado a las importaciones pero no incentivan el escalonamiento industrial, y sin ello se corre el riesgo de convertir el resto de la industria manufacturera en ensambladora de insumos importados, en vez de proveedor de insumos para las empresas exportadoras. ◀CE

25. Artículos 14 D, 135 A, 135 B, 135 C y 135 D de la Ley Aduanera, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 2002.

26. Sometido a consideración a la LVIII Legislatura del H. Congreso de la Unión por el senador Jeffrey Max Jones, el 13 de diciembre de 2002.

27. Mónica Gambrill, "México y las economías asiáticas: industrialización, apertura y subcontratación internacional", en Rosa María Piñón Antillón (coord.), *México y la Unión Europea frente a los retos del siglo XXI*, Delegación de la Comisión Europea en México y UNAM, México, 1999, pp. 399-443.