

DECRETO PARA EL FOMENTO Y OPERACION DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACION*

Si el concepto de subcontratación a nivel jurídico es de naturaleza compleja, la internacional resulta aún más delicada de precisar dado el carácter multiforme del fenómeno. La UNCTAD sostiene que existe subcontratación internacional cuando dos unidades de fabricación situadas en dos países diferentes convienen en que una de ellas (el subcontratante), proporcione a la otra (el empresario principal o el capataz) -con condiciones favorables fijadas de común acuerdo- productos ensamblados en los cuales quien lo ordena utiliza o comercializa totalmente bajo su responsabilidad. Dicha definición omite la subcontratación comercial de vasta aplicación en lugares como Hong-Kong.

Este fenómeno que en nuestro lenguaje convencional se denomina "maquila" está regulado en México por la Ley Aduanera y su Reglamento, en el contexto genérico de importación temporal para transformación o elaboración (artículo 58 de la Ley y 135 del Reglamento).

El Decreto que reseñamos constituye en los hechos regulaciones de los programas de maquilas y su fomento así como los mecanismos que deben observar los empresarios que deseen asociarse a tareas de subcontratación interna o externa.

Los considerandos del Decreto ponen de manifiesto que esta actividad esencialmente exportadora contribuye a generar empleos y adiestrar mano de obra que carece de acceso a tecnologías más modernas. En igual sentido, la generación de divisas es otro de los objetivos prioritarios de este tipo de empresas que se localizan mayoritariamente en la frontera norte y se abocan a la terminación de vestuarios, aparatos eléctricos y electrónicos como autopartes y calzados.

El Decreto señala que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial es la encargada de regular la aplicación de este Decreto sin perjuicio de las funciones que cumplen en la materia tanto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como la Comisión Intersecretarial. Dos definiciones importantes señala el artículo 2. Maquiladora y Programa. Entiende por maquiladora, la empresa persona física o moral a la que en

los términos del presente ordenamiento le sea aprobado un programa de operación de maquila y exporte la totalidad de su producción. Es decir, que para el Decreto, la industria maquiladora existe como tal si exporta mayoritariamente su producción. Programa es la declaración de actividades de operación de maquila y sus documentos anexos presentados por una empresa; de acuerdo a los formatos que para tal fin establezca la Secretaría, en los que se especifique a) datos de la misma; b) descripción del proceso; c) características del producto o servicio; d) lista de bienes que se propone importar temporalmente, cada semestre, para ser utilizados en la operación de maquila y e) los demás requisitos que sean exigidos por la Secretaría.

El Decreto que tiene 36 artículos y dos transitorios, se articula con las disposiciones de la ley acuñera y su reglamento antes mencionados, señalando requisitos que en general ya venían aplicándose desde el inicio de este tipo de empresas en la década de los sesentas.

Elementos novedosos, pero que a nuestro juicio están aún insuficientemente regulados, son los siguientes. El artículo 14 que establece los grados de integración nacional, que siguen en el límite del 30 por ciento de fácil obtención, sin mayor énfasis en cuanto a las materias primas o demás insumos de origen nacional. Pensamos que debe exigirse un grado mayor de integración mexicana, por cuanto los diferenciales cambiarios hacen que estas empresas obtengan quizás utilidades exageradas en los momentos de crisis como el actual. Sólo se les obliga a mayor integración si parte de sus producciones las destinan al mercado interno, cuestión que nos parece demasiado obvio.

Otro aspecto que queda en la ambigüedad es el referido a la protección y adiestramiento de los trabajadores. No hay un elemento imperativo respecto a la debida observancia de la legislación laboral, cuestión que amerita una preocupación, puesto que ni los derechos sindicales ni los salarios mínimos, son en dichas industrias observados como regla general.

Respecto a la declaración de terminación de un programa de maquila, sigue habiendo ausencias importantes. No hay garantías para los derechos laborales, pues es ampliamente conocido que muchas de estas empresas trabajan con maquinaria liviana de fácil retiro, y muchas veces empresarios golondrinas, desaparecen de sus bodegas, generalmente rentadas, dejando pendientes derechos laborales y prevensionales de sus trabajadores. Lamentablemente, no hay una fianza o garantía previa, para cubrir este tipo de ilícitos que grave daño provocan en los sectores laborales de la frontera.

En esta misma línea, en materia de adiestramiento tampoco hay una exigencia clara al respecto. La experiencia al efecto es más bien desalentadora, pues la obligación de capacitar en los hechos se ha concretado en aportes que las empresas maquiladoras entregan anualmente a las Cámaras de Comercio locales, sin que tales organismos efectúen programas de adiestramiento al personal que labora en estas plantas. Por otra parte, la tendencia a contratar jóvenes (hasta 23 años) y su consiguiente despido una vez que cumplen tal edad, es un signo negativo que evidencia una deshumanización que no es contemplada por el decreto que reseñamos.

La Comisión intersecretarial que contempla el artículo 32 del Decreto en la que participan varias secretarías incluyendo la del Trabajo, debiera a nuestro entender tomar cartas en este tipo de irregularidades que han sido reiteradamente denunciadas por organismos sindicales regionales.

Como podemos observar el decreto si bien actualiza y racionaliza muchos elementos dispersos hasta ahora, aún deja en la ambigüedad y casi en la indefensión a los trabajadores, forjadores de la riqueza de estas empresas que en las actuales condiciones de paridad cambiaria, ubica a México como un verdadero "paraíso exportador".

JORGE WITKER