

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

LOS INCENTIVOS FISCALES COMO FACTOR DE
DESARROLLO ECONOMICO SOCIAL EN LA
PENINSULA DE BAJA CALIFORNIA.

T e s i s

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A

LUIS ANGEL GUTIERREZ LEMINI

MEXICO, D. F.,

1970



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

LOS INCENTIVOS FISCALES COMO FACTOR DE
DESARROLLO ECONOMICO SOCIAL EN LA
PENINSULA DE BAJA CALIFORNIA.

Tesis

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A

LUIS ANGEL GUTIERREZ LEMINI

MEXICO, D. F.,

1970

A M I S P A D R E S

Porque con su ejemplo, tuve fe -
en la vida y confianza en la jus
ticia humana.

A M I S T I A S

Ana María, Refugio y Angela,
continuidad del cariño y ab-
negación maternos.

A MIS MAESTROS

Con respeto y gratitud

A MIS AMIGOS

A MI MAESTRO, LICENCIADO
FERNANDO CASTELLANOS TEMA,
AGRADECIENDO LA CONFIANZA
QUE EN MI DEPOSITO AL
PERMITIRME ELABORAR LA
PRESENTE TESIS.

AGRADEZCO AL SEÑOR LICENCIADO
RICARDO OROZCO BELMONT ,
SUS OPINIONES Y VALIOSOS CON
SEJOS PARA LA ELABORACION DEL
PRESENTE TRABAJO.

I N T R O D U C C I O N .

Tratando de conocer un poco la problemática económica del más joven de los estados de la República: Baja California, y con la curiosidad de adentrarme en el conocimiento de esta mi tierra natal, me avoque al estudio del presente tema, el cual, no obstante la primera impresión que pueda causar su título, dista mucho de poseer las cualidades necesarias para ser considerada una obra en que se traten cuestiones que atañen, preponderantemente, al Derecho Fiscal.

"LOS INCENTIVOS FISCALES COMO FACTOR DE DESARROLLO ECONOMICO - SOCIAL EN LA PENINSULA DE BAJA CALIFORNIA" es un intento por llegar a la comprensión de algunos estímulos que el Estado, a través de su política de fomento, ha otorgado a regiones como la que nos ocupa para sacarla de su letargo económico e incorporarlas al ritmo de crecimiento de la economía general de la nación.

La tesis presenta, en primer término, las relaciones existentes entre las características geográficas y las condiciones económicas, políticas y sociales que privan en la Península Californiana; prosigue con el análisis del Régimen de Zona Libre, después, el Artículo 285 del Código Aduanero, para examinar enseguida el Programa de Industrialización de la Zona Fronteriza Norte y algunos otros incentivos otorgados por el Gobierno Federal para incrementar, a mayor celeridad, el desenvolvimiento de dicha región; finalizando con una serie de conclusiones y recomendaciones que considero pertinentes para el mejor funcionamiento de los mencionados estímulos.

El desarrollo del tema del presente trabajo, se hará de acuerdo con el siguiente capitulado:

CAPITULO I.

LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA VIDA ECONOMICA.

- I. Desigualdades económicas regionales.
- II. El Estado como satisfactor de las necesidades económicas y sociales.
- III. La Península de Baja California.
- IV. Obras de infraestructura e incentivos fiscales como factor de desarrollo en la Península.

CAPITULO II.

LA ZONA LIBRE EN BAJA CALIFORNIA.

- I. Generalidades.
- II. Aspecto Histórico.
- III. Resultados de su operación.
- IV. Necesidad de actualizar el articulado y su aplicación.

CAPITULO III.

EL ARTICULO 285 DEL CODIGO ADUANERO.

- I. Generalidades.
- II. Funcionamiento.
- III. Su influencia en el desenvolvimiento económico y social.

CAPITULO IV.

PROGRAMA DE INDUSTRIALIZACION DE LA FRONTERA NORTE DEL PAIS.

- I. Generalidades y concepto.

II. Objetivos que se persiguen.

III. Aspecto legal.

IV. Resultados de su operación.

V. Factores limitantes.

CAPITULO V.

O T R O S .

I. Subsidio sobre fletes de ferrocarril.

II. Subsidio sobre la participación federal de ingresos mercantiles a los productos que se venden en la frontera.

III. Ley de Fomento Económico del Estado.

IV. Ley de Fomento Económico del Territorio.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

B I B L I O G R A F I A .

C A P I T U L O I .

LA INTERVENCION
DEL ESTADO EN LA
VIDA ECONOMICA.

- I. DESIGUALDADES
ECONOMICAS RE-
GIONALES.
- II. EL ESTADO COMO
SATISFACTOR DE
LAS NECESIDADES
ECONOMICAS Y SO-
CIALES.
- III. LA PENINSULA DE-
BAJA CALIFORNIA.
- IV. OBRAS DE INFRA-
ESTRUCTURA E IN-
CENTIVOS FISCA-
LES COMO FACTOR
DE DESARROLLO.

"NO HAY PATRIA SANA O FUERTE
CUANDO PARTES DE ELLA ESTAN
ENFERMAS O ESTAN DEBILES. DE
DE AHI QUE REITEREMOS LA NE-
CESIDAD DEL DESARROLLO ECCO-
NOMICO Y SOCIAL GEOGRAFICA-
MENTE EQUILIBRADO. . ." (1).

DESIGUALDADES ECONOMICAS REGIONALES.

El mundo en el que nos ha tocado vivir, no ha sido creado, o en términos materialistas, no se originó quedando en igualdad de condiciones sus diferentes partes.

Esto quiere decir, que existen en él regiones de distintos tipos, que son causa y fundamento de formas de vida antagónicas. Unas más benignas y placenteras, al lado de otras más áridas y hostiles; resultantes ambas de una serie de factores tanto geológicos y climáticos, como topográficos, hidro y orográficos, etc.

Como consecuencia de esta gama de factores físicos, y debido al inexorable paso de los tiempos, han quedado formadas dentro de nuestro planeta, una multitud de regiones naturales que agrupan dentro de su zona de influencia físico ambiental, un clima similar, una misma asociación vegetal, idénticas condiciones de suelo, fauna semejante, etc, lo que produce como consecuencia lógica, que las ocupaciones de sus habitantes sean de la misma índole. De ahí que se entienda por "región natural" una zona o unidad geográfica caracterizada por un mismo clima, una misma asociación vegetal, idénticas condiciones de suelo, fauna semejante y las mismas ocupaciones del hombre (2).

Este conjunto de factores físicos o naturales originaron la división del mundo en una serie de regiones, tan distintas unas de otras como los hombres que las habitan. Estas desigualdades o diferencias entre los habitantes de las regiones se debe, sin llegar a los extremos de las escuelas que endiosaron el "determinismo geográfico", a esa gama de factores físicos de los que hemos hablado, y que han de influir poderosamente en la división que más tarde el hombre realiza al delinear determinadas extensiones territoriales que formarían su lar, y con el transcurso del tiempo y debido a la fusión de un complejo de factores tanto físicos y biológicos, como económicos, políticos y sociales, a la vez que psicológicos, históricos y culturales, su patria, para más tarde desembocar en la nación o Estado.

Esto quiere decir que, aún cuando el ser humano en multitud de ocasiones lleva a cabo la división política del mundo en naciones o estados, sujetándose o quedando circunscrito a una sola región natural, otras, se olvida de las barreras naturales y busca a sus hermanos porque encuentra semejanza con ellos, se identifica en sus costumbres y en su lengua, en la misma religión y en la misma cultura, en sus pretéritas tradiciones y en sus futuros fines.

En otros términos, existen naciones o estados, grandes o pequeños, que están asentados en una superficie territorial que comprende en extensión una sola región natural, al lado de otros que por razones de índole política, económica o social han quedado configurados comprendiendo en su interior una serie de estas regiones.

Hasta ahora nos hemos referido, únicamente, al aspecto natural de lo que es una región. Pero veamos el aspecto que a esas regiones sólo el hombre le puede imprimir: el económico.

Para que podamos hablar de regiones económicas, o mejor dicho, para que un área geográfica quede constituida en región económica, son necesarias una serie de condiciones, entre las cuales se cuentan:

A.- Existencia de importantes recursos naturales que permitan el crecimiento económico de una o varias actividades productivas así como una especialización predominante en una de las actividades.

B.- Necesidad de que las diversas partes de la región se complementen y establezcan relaciones internas sobre la base de uno o más grupos aglutinantes (ciudades, villas, grandes pueblos).

C.- Tener un sistema de vías de comunicación que ligue las actividades productivas internas con las ciudades y el campo, los centros de producción y los puertos con las áreas de influencia en el interior del país de la región.

D.- Cierta homogeneidad en el grado de desarrollo de las fuerzas de producción que puede diferir de la correspondiente en regiones vecinas, con las cuales establezcan ligas permanentes de carácter económico y social (3).

En México se han realizado diversos intentos para configurar un mapa de regiones naturales económicas y para seccionar entidades con fines estadísticos o económicos, ya que la división económica regional de nuestro país constituye la base para el análisis correcto de los problemas que plantea el desarrollo económico de las diferentes zonas del país y para la formulación de la política de desarrollo adecuada a esos problemas. La división económica regional permite la articulación óptima de los diferentes sectores de la economía, los transportes y los recursos naturales a partir del desarrollo interno de una región y de su integración con otras regiones y con el resto del país.

Podemos citar en primer lugar, la división del país en "zonas geográficas" que realizó la Dirección General de Estadística alrededor del año de 1930, con el fin de agrupar los datos del censo de población que se efectúa cada diez años. De esa manera se constituyeron las cinco zonas geográficas de México: Noroeste, Norte, Centro, Pacífico Sur y Golfo que se utilizan corrientemente con diversos propósitos.

En otros estudios se ha apuntado que llegan a ocho las zonas señaladas. Ellas son:

- | | |
|------------------|--------------------------|
| 1.- Noroeste | 5.- Centro Occidente |
| 2.- Norte | 6.- Centro Sur |
| 3.- Noreste | 7.- Golfo de México |
| 4.- Pacífico Sur | 8.- Península de Yucatán |

Conviene señalar que estas unidades, más bien que regiones, son zonas económicas que llevan los nombres de acuerdo con su localización geográfica. Sin embargo, no dejan de tener importancia por constituir los primeros pasos en la delimitación económica regional que años después se realizaría.

No es sino hasta los primeros años de la Segunda Conflagración Mundial, cuando la Dirección General de Estadística formuló el primer mapa con una división regional de carácter económico.

No obstante los esfuerzos realizados, debemos apuntar que en México no existe aún una perfecta delimitación de las distintas regiones económicas que integran el territorio nacional, y esto es debido a las

limitaciones propias de los países subdesarrollados, los cuales no cuentan con los suficientes datos censales, mapas, vías de comunicación, medios para llevar a cabo los estudios, etc.

Con respecto al problema que examinamos, Angel Bassols considera que una teoría sobre las regiones económicas de los países de América Latina tendrá que apoyarse en las premisas del subdesarrollo económico y social latinoamericano, teniendo a la vista cuando menos tres hechos fundamentales:

1o. La industria pesada de transformación es escasa y por lo tanto no determina la existencia de las regiones, en tanto que la actividad agrícola-ganadera o minera es muchas veces el principal factor.

2o. Existe una gran disparidad de desarrollo entre las regiones que abarcan las grandes ciudades donde se concentra la industria y el interior del país atrasado y mal comunicado, con fuertes vestigios feudales, - además de que hay "regiones especiales" poco conocidas y pobladas.

3o. No existen suficientes datos censales, mapas, etc., que permitan aplicar los métodos utilizados en el caso de países avanzados económicamente (4).

El mismo profesor Bassols señala que los principales elementos que se deben tener en cuenta para el análisis de las unidades económicas regionales son:

a) Naturales (topografía, climas, suelos, hidrografía, en ocasiones la vegetación).

b) Recursos naturales de todo tipo.

c) Especialización económica nacional e importancia en el comercio internacional.

d) Relaciones económicas internas y externas.

e) Varios índices generales de desarrollo económico.

f) Población (absoluta, densidad, urbana y rural, económicamente activa).

g) Principales datos de las actividades económicas.

h) Aspectos complementarios de transportes y comunicaciones.

Consideramos que lo decisivo son los aspectos demográficos y económicos, el grado de desarrollo, las comunicaciones y los lazos económicos internos.

Como lo hemos señalado anteriormente, debido a las restricciones con que cuentan los países subdesarrollados como México, no se ha logrado un análisis completo de las unidades económicas regionales existentes en nuestro país. Sin embargo, se cuentan entre noventa o cien regiones económicas operables, sin olvidar que existen, por otro lado, algunas subregiones ("especiales") en completo atraso, las cuales se salen de la clasificación en virtud de que no se encuentran ni siquiera en proceso de maduración. A esta clase pertenece la mayor parte del Territorio de Quintana Roo, el interior de Baja California, una porción del Istmo de Tehuantepec y parte de Chiapas.

Repetamos pues, y lo demostraremos más adelante, que las unidades económicas regionales que integran nuestra república no pueden estar imbuídas de las mismas características; así, las regiones económicas de Baja California no pueden contener los mismos rasgos que las del Bajío, la Cuenca del Conchos, la Península de Yucatán o las Llanuras Tamaulipecas. Más aún, la Región del Colorado, en donde se encuentra el Valle Imperial, no puede ser la misma que el Valle de Santo Domingo en la misma Baja California. De ahí que concluyamos que nada más lejos de la realidad económica que pretender tratar homogéneamente a cada una de esas regiones económicas.

EL ESTADO COMO SATISFACTOR DE LAS NECESIDADES ECONÓMICAS Y SOCIALES.

El intervencionismo gubernamental en la economía es un fenómeno muy antiguo que se emplea en los países para servir a las finalidades más diversas, ya que su gestión ha evolucionado en tal forma, que de ser un simple guardián, actualmente se ha convertido en el promotor más dinámico del desarrollo económico y social.

En el sistema económico moderno, el Estado debe tener en cuenta que la sociedad está compuesta por individuos, grupos privados, ligas de defensa y asociaciones de variados tipos que tienen intereses particulares muchas veces diametralmente opuestos y estos conflictos pueden resultar perjudiciales para la mayoría de los integrantes de la sociedad.

En ocasiones en que la iniciativa privada, inducida por sus propias relaciones de costos y beneficios, ejecuta actos que perjudican a la sociedad, el Estado debe intervenir de acuerdo con la propia naturaleza de sus funciones. Esta intervención del Estado se justifica de acuerdo con la evolución y grado de desarrollo de cada país o grupo de países. De ahí que el gobierno exista como un instrumento social para el logro de metas políticas y económicas.

Es pues, un hecho indubitable que todos los países tratan de prosperar tanto en lo económico como en lo social. Pero en su carrera por lograr este desarrollo se encuentran con múltiples obstáculos que les hacen más difícil la tarea.

Estos obstáculos con que tropiezan los países subdesarrollados pueden clasificarse o dividirse en:

A. Obstáculos puramente económicos

B. Obstáculos extraeconómicos

Los primeros los sintetizaremos en:

1.- La insuficiencia del ahorro interno que impide la acumulación del capital a mayor ritmo, acentuada por el mal empleo que se hace de ese ahorro insuficiente. Este aspecto se agudiza en las regiones donde las inversiones son reducidas o no existen.

2.- La escasez de personal preparado en todos los niveles: obreros especializados, técnicos, investigadores, empresarios, promotores, administradores, etc.

3.- El rápido crecimiento de la población, que en muchos países absorbe la totalidad del incremento del ingreso anual determinando un incremento per cápita estacionario. En ciertos países existe una reducción del ingreso promedio individual.

4.- Los mercados estrechos, insuficientes, debido a que la mayoría de la población se dedica a actividades agropecuarias de bajo rendimiento. No es el simple hecho de que se dedique a este tipo de actividades, el que priven condiciones de una agricultura atrasada.

5.- Relación de cambios desfavorables (y en algunos países de fuga de capitales), debido a que las exportaciones de estos países se encuentran limitadas; reducidas a pocos artículos de carácter primario cuyos precios descienden en relación con los precios de los artículos que estos países importan, en donde predominan las manufacturas y los bienes de capital.

6.- La defectuosa distribución del ingreso. Independientemente de su ya reducido nivel, se encuentra en manos de un grupo privilegiado, - que no hace el mejor uso económico del ahorro que acumula, dado su nivel de ingreso (5).

Por lo que toca a los obstáculos extraeconómicos, éstos los encontramos en los factores geográficos en particular, como son los recursos naturales, el clima, la topografía, orografía, etcétera.

Ahora bien, para salvar todos estos obstáculos, los países en vías de desarrollo, requieren de un gasto que siempre les es insuficiente. La insuficiencia en dicho gasto hace que los países subdesarrollados tengan

una característica que les es propia, ésta consiste en la presión constante para obtener más gasto gubernamental conforme pasan los años.

Para esto parecen existir tres razones primordiales según la percepción de A. R. Prest, en su estudio "Asuntos Fiscales en Latinoamérica": (6).

La primera es el crecimiento demográfico. La tasa de crecimiento de la población, en Latinoamérica, de 3% anual es probablemente la más alta de cualquier continente del mundo. Debemos tener mucho cuidado con la exactitud de las proyecciones demográficas, pero aún descontando algunas de las más rigurosas extrapolaciones que pueden realizarse, está bastante claro que esa tasa de crecimiento provoca asuntos demasiado importantes. Uno de ellos es que la elevada tasa de crecimiento de la población significa una rápida tasa de aumento en la demanda de todos los servicios públicos. Se requiere más educación para hacer frente a las necesidades de la juventud; a menudo, el crecimiento de la población va acompañado por la urbanización y ésta significa más gasto público en drenaje, desagüe, abastecimiento de agua, etc.

La segunda razón principal para el constante aumento en el gasto gubernamental es que existe una fuerte presión local para que este se realice. En cierto modo, ocurre como un reconocimiento de las deficiencias y una demanda de mejoramiento en los niveles de vida. Esto puede demostrarse fácilmente si observamos, por ejemplo, en la educación, los altos porcentajes de analfabetismo, particularmente en las áreas rurales; empero, lo mismo sucede en otros campos como la salud, la vivienda, etc.

Una tercera y más poderosa razón para la intensificación de la presión a los gobiernos para que gasten más, es el peso de la opinión mundial. El énfasis de las actividades de las organizaciones mundiales y la cuestión de ayuda a los países subdesarrollados, que recibe actualmente tanta atención en Occidente (y también en Oriente) hacen factible que los gobiernos tiendan a gastar más. Porque a pesar de que la ayuda permite aumentar los recursos reales de que dispone un país, frecuentemente significa que el gasto gubernamental tiene que ser aumentado, más que disminuido.

Esto demuestra la necesidad que tienen los países en vías de desarrollo de llegar a un conocimiento profundo y objetivo de sus condiciones-

y posibilidades, como requisito esencial para lograr la utilización óptima de sus recursos en las dos vías paralelas del desarrollo, esto es, en lo económico y en lo social, ya que, obviamente, en el marco de la economía contemporánea están incluidos tanto los aspectos económicos como los aspectos sociales; todos ellos involucran problemas de asignación de recursos y todos son materia de análisis económico. Verdaderamente, nos dice Benjamín Higgins, no hay distinción real a este respecto entre educación o salud y transporte o energía. Todos los proyectos de desarrollo incluyen tanto aspectos económicos como no económicos; y más adelante subraya: los beneficios de la educación (o quizá, la educación primaria universal), como una unidad son comparados con los beneficios de una planta de energía, una carretera, un proyecto de irrigación, etc. La comparación legítima es "educación" versus "transportes y comunicaciones" o "electrificación rural" o un "puente versus una "construcción escolar" o "un maestro de segunda enseñanza" (7).

Puntualisemos pues, parafraseando a Mario de la Rosa, que el desarrollo económico y el desarrollo social, son postulados inseparables que deben ir de la mano, sobre todo en los países subdesarrollados, con el objeto de superar en la mejor forma los obstáculos que frenan a nuestros pueblos para alcanzar mejores niveles de vida y una mejor justicia social (8).

Ahora bien, no obstante que dentro de nuestro país suele presentarse, como lo hemos señalado anteriormente, una multiforme configuración geográfica que ocasiona diversas dotaciones de recursos naturales, que ofrecen a su vez diferentes posibilidades de desarrollo y originan la existencia de núcleos aislados y ajenos al conjunto de la economía nacional, como hasta hace algunos años era la Baja California, estas desigualdades pueden contrarrestarse con la intervención del Estado a través de su política de fomento en dos puntos que a nuestro parecer son básicos: las obras de infraestructura y los incentivos fiscales, que veremos más adelante. Sin embargo, veamos a continuación las características esenciales, los rasgos propios de la región que nos ocupa, para analizar después los estímulos que el Estado ha otorgado para lograr la incorporación de la región en estudio al conjunto de la economía nacional.

LA PENINSULA DE BAJA CALIFORNIA.

Ubicación. La Península de Baja California, con una superficie de 144 092 kilómetros cuadrados ocupa, dentro del rompecabezas geográfico de nuestra nación, el sitio noroccidental máximo, teniendo los siguientes límites y colindancias: al Norte, con los Estados Unidos de Norteamérica; al Sur y al Oeste con el Océano Pacífico, que internándose por el Oriente forma el Mar de Cortés; y al Este colinda con la porción noroccidental del Estado de Sonora, no obstante, separados por la porción de agua denominada Mar de Cortés o Golfo de California.

Dicha extensión peninsular está situada entre los meridianos - $109^{\circ} 15'$ y $117^{\circ} 8'$ de longitud oeste y los paralelos $22^{\circ} 50'$ y $32^{\circ} 43'$ de latitud norte.

Orografía. El relieve del suelo plantea al hombre problemas cuya resolución puede servirnos en parte para medir su grado de desarrollo económico: la llanura permite una explotación más fácil, porque en ella puede practicarse la agricultura en gran escala, empleando maquinaria; los transportes pueden hacerse con rapidez y a bajo costo. En cambio los terrenos montañosos presentan obstáculos que es preciso vencer con inversiones de trabajo bastante considerables (9).

Por su relieve, México es un país montañoso. Una de sus penínsulas, la noroccidental, Baja California, posee una orografía que dificulta la comunicación entre sus regiones y poblados. Su suelo accidentado dificulta las comunicaciones y los transportes impidiendo no sólo su unidad económica sino también social y cultural, pues las pequeñas unidades aisladas hacen que los recursos no puedan aprovecharse en la forma más apropiada, ni la cultura difundirse.

La Península es recorrida de norte a sur por un macizo montañoso que es una prolongación de la Sierra Nevada de la Alta California, que va hasta el Cabo Corrientes y cuya altura máxima alcanza los 2000 metros sobre el nivel del mar. En San José del Cabo y Cabo San Lucas se inicia una depresión. Este sistema montañoso se divide en dos vertientes, la del - -

Pacífico y la Vertiente del Golfo de California. La primera está formada— por suaves declives que dan lugar a la formación de valles y planicies tales como el Valle de Mexicali, de principalísima importancia, Guadalupe, - San Quintín, Santo Tomás, Santo Domingo y el Vizcaíno con una superficie - que supera las 500 000 hectáreas. Mientras que en la Vertiente del Golfo - se advierten pequeños valles que cada vez van siendo más escasos y reducidos a medida que se avanza hacia el sur. Esta Vertiente Oriental, a partir del Puerto de San Felipe, se inclina bruscamente hacia el sur terminando - en acantilado sobre el mar.

La Península de Baja California tiene una extensión longitudinal de 1 300 Kms. aproximadamente, contando con cerca de 3 000 Kms. de costas, de las cuales corresponden, tanto al Estado como al Territorio, aproximadamente la mitad. Próximas a sus costas se encuentran gran número de islas, - entre las que destacan por su extensión: Isla de Cedros, Guadalupe, San Benito, Santa Margarita e Isla Creciente en el Océano Pacífico. Angel de la Guarda, el Carmen, San Marcos, Santa Catalina, San José, Cerralvo y Espíritu Santo por lo que al Mar de Cortés se refiere.

La configuración de la Península permite que cuente con un gran número de ensenadas y bahías, lo mismo que puertos, entre los que destacan, en el Océano Pacífico: Sebastián Vizcaíno, Bahía de Ballenas, Magdalena, - Tortuga, Puerto de Santa Rosalía, para mencionar al último el Puerto de Ensenada, sin lugar a dudas el de mayor tráfico internacional en la Península. Santa Inés, Concepción y la Paz en la Vertiente del Golfo.

Hidrografía. Las aguas de la Península de Baja California, escurren en dos vertientes: la Oriental y la Occidental. Esto es debido, como ya lo señalamos, al macizo montañoso que cruza la región, denominado Sierra Californiana. Ambas vertientes están formadas por varias cuencas de escorrentimiento directo, corta amplitud y escaso caudal.

Las cuencas de la Vertiente Oriental Californiana escurren directamente al Golfo de California y son menos numerosas que las de la Occidental, cuyas aguas se derraman al Océano Pacífico. Entre las corrientes de la Vertiente Oriental figura la del Río Colorado que nace en las montañas Rocosas de Estados Unidos de Norte América y que, desde su confluencia con el Río Gila hasta 32 Kms. al sur, sirve de límite internacional entre --

México y los Estados Unidos, y como límite interestatal entre Baja California y Sonora, llega a desembocar en forma de delta en la porción boreal - del Golfo de California. La cuenca de este río, al decir de Antonio Sánchez Molina es, al mismo tiempo, una de las más pequeñas y valiosas del país ya que debido al esfuerzo de sus habitantes y al interés del Gobierno Federal que se muestra en la instalación del Distrito de Riego del Río Colorado, constituye una importante región agrícola de 20 000 hectáreas (10).

En la Vertiente Occidental destacan las corrientes de los ríos - Palomas, De la Misión, San Antonio, Del Rosario y San Borja. Las demás vertientes californianas, como mencionamos, presentan corrientes cortas, escasas y de temporal.

Climatología. No obstante que la Península de Baja California disfruta, según la conocida división climatológica del globo terráqueo, de un clima denominado Templado, se observa que debido a condiciones astronómicas y geográficas que modifican al propio clima (tales como latitud, altitud, la distancia al mar, los vientos regidos por perturbaciones atmosféricas e incluso las extensiones boscosas, como las que se localizan en las Sierras de San Pedro Mártir, la de los Cucapás, etc.), éste varía en las diversas partes de la región peninsular.

Debido pues, a los factores que intervienen en la modificación del clima, y si se considera la gran extensión longitudinal de la región en estudio, recorrida por un espinazo de montañas, puede presumirse la existencia de toda una gama de climas, señalándose como principales, como de mayor influencia los siguientes:

El Mediterráneo.- Se localiza en la porción noroccidental y es propicio para el cultivo de la vid, el olivo, las frutas cítricas tales como el limón, la naranja, etc., sin olvidar que sus tierras permiten además, la siembra de alfalfa, trigo, cebada y legumbres principalmente.

Conviene señalar que las regiones en las que se da este tipo de clima, cabalmente han sido denominadas por la Geopolítica Económica como regiones ideales para el desenvolvimiento económico de las sociedades, dado que las variantes climatológicas hacen a los hombres más vigorosos, y agudizan su ingenio para adaptarse y preveer situaciones disímiles a la vez que restituyen las energías.

El Desértico.- Denominado por algunos meteorólogos Estepario Desértico, se localiza en la casi totalidad de la Península, dándole a éstas ciertas peculiaridades como cálido y seco en las regiones bajas, y templado y frío en las serranías.

No obstante que la vegetación de este clima es muy escasa y de naturaleza herbosa, podemos encontrar, debido a las características de la Península, regiones en las cuales, aunque en pequeña escala, se cultivan el olivo, el algodón, trigo y, en regiones áridas escondidas en las montañas-gente que vive del dátil, el higo y la vid.

Tropical y Subtropical.- Es en el extremo sur donde encontramos estos tipos de clima debido a los chubascos que caen traídos por el factor eólico, lo que permite que esta región sea propicia para el cultivo de productos tales como la caña de azúcar, la papaya, el mango, etc.

Conteniendo la Península predominantemente estos climas, conviene recalcar que ella está dotada de una gama climatológica extraordinaria. Es decir, el clima en el territorio no se revela como uniforme; cálido y escasamente húmedo en el extremo sur, constantes neblinas e inviernos crudos en la Vertiente Occidental, y extremadamente seco y caluroso en las regiones ribereñas del Golfo de California.

División Política. La Península de Baja California está dividida en dos entidades políticas distintas: el Estado y el Territorio del mismo nombre.

Por decreto de 31 de diciembre de 1951, el Territorio Federal de Baja California Norte, se convirtió en Estado, contando con una superficie de 71 627 kilómetros cuadrados que representan el 3.65% del total de la superficie del territorio nacional. La población en esta Entidad asciende, según estimaciones de la Dirección de Promoción Económica e Industrial del Estado, a 1 126 000 habitantes, distribuidos en cuatro municipios que son: Mexicali, capital del Estado, con una superficie de 13 614 kilómetros cuadrados; Tecate, con 2 821; Tijuana, con 1 940 y Ensenada con 53 352 kilómetros cuadrados, ocupando esta última entidad el 74.5% del área total. La mayor concentración demográfica se localiza en el Municipio de Mexicali.

Por lo que se refiere al Territorio Sur de Baja California, éste ocupa una superficie territorial de 72 465 kilómetros cuadrados, distribuf

dos en siete delegaciones: La Paz (capital del Territorio), Mulegé, San José del Cabo, Comandá, San Antonio, Santiago y Todos Santos. La población en esta zona asciende a 81 594 habitantes, según datos del Censo General de Población de 1960, encontrándose la mayor concentración demográfica en La Paz.

Ahora bien; la Península Californiana, como lo hemos apuntado, - posee una serie de unidades económicas regionales que gozan o padecen sus distintas características, y habiendo señalado que la división política - nos arroja un Estado y un Territorio, veamos separadamente cuáles son las regiones económicas de uno y otro.

Estado de Baja California.- Siendo el Estado una extensión territorial muy árida o semidesértica en donde, con exclusión de su parte norte y noroccidental, o sea el 15% de la superficie total, el resto está considerado como tierras improductivas, encontramos, para el objeto de este estudio, 2 zonas o regiones económicas, a saber:

a) El Valle de Mexicali. Se localiza en la porción noroccidental de la Península junto al delta del Río Colorado del cual, según la Tabla A del tratado celebrado con los Estados Unidos de Norteamérica, le corresponden 1 850 millones de metros cúbicos a México. Este valle es en extensión e importancia el más grande de la entidad, ya que sus tierras dedicadas a la agricultura sobrepasan las 200 000 hectáreas. Su producción es eminentemente agrícola, siendo el algodón el cultivo principal, ocupando el 90% de la superficie total y siguiéndole en importancia el trigo, alfalfa, cebada, jitomate, papa, etc.

Una de las causas del monocultivo del algodón en el valle, es la que se refiere al crédito agrícola con el que se refacciona a los agricultores para que desarrollen sus actividades, ya que han ido acumulando una deuda con empresas refaccionarias que en la actualidad sobrepasa los 350 millones de pesos, lo que acarrea gran incertidumbre para los productores, exponiéndose a que sean embargados o a que el pago de la deuda se realice a plazos inconvenientes que reducen constantemente sus ingresos. Este problema se agrava si tomamos en cuenta que el 85% del financiamiento es otorgado por las empresas privadas algodonerías.

Con lo anterior se explica la mínima oportunidad que se tiene en

la elección de los cultivos, dado que los créditos refaccionarios provienen en gran parte de las plantas despepitadoras de algodón y de las fábricas de grasas y aceites que utilizan como materia prima la semilla de esta oleaginosa.

No obstante lo anterior, uno de los factores más importantes que estimularon el desarrollo agrícola de dicho valle, fué indudablemente, el reparto de tierras a ejidatarios, colonos y pequeños propietarios durante el trienio 1936 - 1938, bajo el gobierno progresista del General Lázaro Cárdenas, quien abordó el problema agrario, afectando el latifundio de la Compañía Colorado River, que impedía el desenvolvimiento económico del valle, ya que con esta patriótica medida se produjo una corriente inagratoria de campesinos provenientes del interior del país que aprovecharon las facilidades de colonización. Otro factor que contribuyó en gran medida, fueron las facilidades que concedió la creación de la llamada Zona Libre, para la importación de maquinaria agrícola, fertilizantes, aplicación de mejor técnica, importación de equipos de bombeo y de maquinaria para el despepite del algodón, empleo de semillas mejoradas, etc.

b) La Vertiente del Océano Pacífico. Comprende la faja noroccidental costera y algunas partes medias de la Península, localizadas en el interior de los municipios de Tecate, Tijuana y Ensenada.

En esta vertiente, el área que se destina a la agricultura es algo mayor de 80 000 hectáreas, siendo el Municipio de Ensenada el de más importancia agrícola. La escasa precipitación pluvial se ve compensada por la humedad del ambiente marino, cultivándose con la ayuda del riego por bombeo, el trigo, la cebada, y por tener una temperatura semejante a la del Mediterráneo, se cultivan también la vid, el olivo, la mora, entre otros.- Se cosecha también la alfalfa, el maíz, chile, jitomate, papa y en menor escala el garbanzo, frijol y árboles frutales.

Los principales valles son: Maneadero, Guadalupe, San Quintín, Santo Tomás, Santo Domingo, San Vicente, etc., en el Municipio de Ensenada. La Mesa, El Florido, Rosarito, Valle Redondo, etc., en el Municipio de Tijuana. Valle de las Palmas, Rancho Viejo, Vallecitos, etc., en el Municipio de Tecate.

Conviene señalar que consideramos como una sola región a esta -
vertiente, ya que los valles que la forman, encierran una serie de caracte-
rísticas similares entre sí, como son: mismos recursos naturales, mismo -
clima, mismos cultivos, etc.

Territorio de Baja California.- Para su estudio, el Territorio-
ha sido dividido en las siguientes zonas económicas:

Zona 1.- Incluye la capital del Territorio (La Paz), así como
las zonas agrícolas de Las Garzas, Los Bledales, Chometla y Carrisal. Un -
poco al sur, la región minera de El Triunfo, Cayo Perdido y San Antonio. -
Mirando hacia el Golfo, a la altura de San Juan, Los Planes, los primeros-
donde se aprovechó en escala apreciable el riego por bombeo de pozo profun-
do.

Por encontrarse en Ella el gobierno del Territorio y la mayoría-
de las instituciones crediticias y comerciales, puede decirse que esta zo-
na constituye el centro económico del Territorio. La actividad predominan-
te es la agricultura y el comercio.

Zona 2.- Descansa sobre el Valle de Santo Domingo, mirando ha -
cia el Pacífico a la altura de Bahía Magdalena. Esta zona ha logrado un de-
sarrollo económico considerable a partir de 1951, año en que se empezó a -
abrir tierras al cultivo del algodón y del trigo. Este valle es considerado
actualmente el granero del Territorio a pesar de una serie de obstáculos,-
como son: la insuficiencia de crédito y falta de facilidades para su mejor
aprovechamiento.

No obstante, hay indicios de que ha llegado a su límite máximo -
la superficie de riego en este valle, dada la escasa disponibilidad de -
agua del subsuelo. Debido a que en algunas partes del mencionado valle se-
estaban abatiendo considerablemente los mantos subterráneos, se decretó -
una veda. Sin embargo, persiste la amenaza. En caso de que se siguiera con
la extracción desordenada de agua, es posible que en algunas partes del -
subsuelo del valle, y en razón de la proximidad del mar, quedaran invadi-
das parcialmente por agua salada debido a la infiltración. Ahora bien, es-
ta situación está siendo controlada merced a que se ha establecido una rí-
gida vigilancia para que se respete la veda.(11).

Zona 3.- Se localiza al norte, frente a la Isla de San Marcos, en el Golfo de California. El Puerto de Santa Rosalía es el centro de esta región esencialmente minera, productora de cobre y manganeso. Comprende los campamentos de San Luciano, El Purgatorio, El Infierno, Santa Agueda, etc., así como la misma población de Santa Rosalía.

Casi en su totalidad, los habitantes de esta región se dedican a la minería y, por lo tanto, están sujetos a los cambios de los precios que tienen los minerales en el mercado internacional.

Zona 4.- Entre las sierras de la Victoria y Trinidad se encuentra esta delgada faja de 780 kilómetros cuadrados, en la que se ubica una cadena de pequeños poblados: Santiago, La Rivera, Miraflores, Cadueño, Santa Anita, Santa Catarina, San Lucas y San José del Cabo, este último el más importante. No obstante que estas poblaciones fueron por largos años la base de la economía del Territorio, se encuentran hoy en situación precaria como consecuencia de un mal reparto agrario y de la emigración de su población en gran parte a regiones en donde existen mayores posibilidades de desarrollo.

Zona 5.- Se encuentra enmarcada dentro de la Delegación de Todos Santos, en la costa occidental del Territorio. Es eminentemente agrícola y ganadera, con ciertos problemas que impiden su desarrollo agropecuario, como son: el pequeño mercado local, las dificultades para la exportación de sus productos, ya que existen deficientes vías de comunicación, etc.

Zona 6.- Comprende la región de Loreto y San Juan, situada en una estrecha franja de tierra entre la Sierra de la Giganta y el Golfo, en la parte media del Territorio. Esta región tiene recursos agrícolas limitados por su misma topografía, pero, por otra parte, ofrece grandes posibilidades para la explotación turística.

OBRAS DE INFRAESTRUCTURA E INCENTIVOS FISCALES
COMO FACTOR DE DESARROLLO EN LA PENINSULA.

Las necesidades casi ilimitadas que tienen los países, y sobre todo los países subdesarrollados, de ciertos elementos básicos, como vías de comunicación y transportes, recursos energéticos, obras de irrigación, establecimiento de industrias básicas y obras de similar naturaleza, determina que el gobierno se valga de ciertos instrumentos fiscales para aumentar el monto indispensable de su capacidad de gastos.

En otras palabras; el Estado, para poder sostener los diversos servicios públicos que tiene establecidos y realizar las obras de infraestructura económica que requiere la nación, necesita contar con los medios necesarios que le permitan cumplir sus fines sociales.

Esta actividad que desarrolla el Estado para procurarse los medios necesarios para el cumplimiento de sus fines, se ha dado en llamar "actividad financiera", entendiéndola por ella, según el profesor Pérez Cubillas (12), "la gestión que el Estado, los organismos políticos secundarios y las entidades autónomas efectúan para procurarse los medios indispensables, a fin de satisfacer las necesidades públicas y en general sus propios fines". En consecuencia, la actividad financiera está íntimamente ligada con la actividad económica, pues siendo materialmente imposible que el Estado posea los bienes suficientes que le proporcionen la renta que necesita para su sostenimiento, recurre a su facultad impositiva y grava el patrimonio de los particulares para procurarse los medios necesarios para el cumplimiento de sus obligaciones.

Ahora bien, los ingresos que percibe el ente estatal por este concepto, es decir, al gravar el patrimonio de los particulares, constituyen los impuestos, y siendo éstos una forma de incrementar el ingreso del Estado, y repercutiendo ellos, directa e inmediatamente sobre el gasto gubernamental, se nos antoja paradójico que, por un lado el órgano estatal busque aumentar sus ingresos y, consecuentemente el gasto, y por otro, reduzca dichos ingresos al otorgar subsidios, exención y reducción de impuestos, etc.

Esta contrariedad lógica aparente nos sugiere la siguiente interrogante:

"¿Contribuye la exención de impuestos a la consecución del fin último del Estado? Hemos de responder afirmativamente ya que si bien es cierto que el Estado al dispensar del pago de tributos a determinados individuos reduce el monto de los ingresos dedicados a su sostenimiento, también lo es que con tal medida persigue objetivos de carácter económico y social, los cuales redundan en beneficio de la colectividad" (13).

En otro aspecto, estamos conscientes que México, colocándose a la cabeza de muchos países en vías de desarrollo, ha incrementado y continúa con tenacidad, la construcción de obras de infraestructura, para lograr a un ritmo más acelerado su desarrollo económico y social.

Así, para fines de los años treinta, una ardua tarea iniciada en la década anterior había fructificado en la existencia de toda una red de instituciones públicas y privadas promotoras del desarrollo, de suerte que el país contaba con entidades públicas bastante desarrolladas y experimentadas; una amplia red bancaria y financiera; organizaciones comerciales adecuadas para el momento; todo un conjunto de disposiciones legales en las que se plasmaban los objetivos de la sociedad y ponían en manos del gobierno un amplio y complejo conjunto de instrumentos con los cuales promover el desarrollo económico del país (14).

Por esos años se había desarrollado ya, también, una importante labor en materia de reforma agraria, la que junto con las obras de irrigación, produciría profundos cambios en la estructura productiva del campo y, de manera destacada, importantes ampliaciones del mercado interno, con lo que se establecieron, de manera definitiva, las bases para el desarrollo económico subsiguiente.

Para fines de los años cuarenta, el país contaba con grandes obras de irrigación que habían permitido aumentos drásticos en la productividad agrícola, con la consiguiente expansión de la oferta interna de alimentos y materias primas agrícolas, y de la demanda global de la economía;

con una importante red carretera y una red ferroviaria restaurada, orientadas a la actividad económica interna, que habían permitido ya importantes ampliaciones del mercado interno y su integración, así como el acercamiento a las fuentes de materias primas; y con una importante red de centros escolares y hospitalarios que permitirían a los trabajadores tener mejores condiciones para la actividad económica.

No obstante los esfuerzos realizados en las décadas anteriores por nuestro país, éste vive con grandes fallas en el aspecto de las obras infraestructurales, ya que existen regiones, como la que nos ocupa, que poseen una deficiente infraestructura económica que ha sido el factor determinante de su palpable atraso en varios órdenes.

Por otro lado, México, al igual que los demás países que pertenecen a la élite de los subdesarrollados, requiere, como afirmamos con antelación, un gasto que siempre le es insuficiente, y no pudiendo desligarse de dicha insuficiencia económica ha adoptado una política de fomento que, aparentemente, es contradictoria con sus fines, ya que por un lado busca el aumento del gasto gubernamental y por otro se separa de este camino otorgando una serie de subsidios, exención y reducción de impuestos, etcétera.

En otros términos, si el Estado Mexicano no ha concluido sus obras de infraestructura es porque no posee el capital indispensable para tal objeto. De ahí que el legislador, viendo las restricciones económicas del país, haya recurrido a un mecanismo que se le presentaba y que no siguiendo el mismo camino, si tenía el mismo objetivo: el otorgamiento a través de leyes y decretos de una serie de estímulos, de incentivos que coadyuvaran al desenvolvimiento económico de regiones que por su lejanía geográfica, escasa población, mínimos recursos, etc., no contaban con las premisas fundamentales del desarrollo económico, político y social.

Conveniente es señalar que, entendemos por "incentivos" aquel conjunto de ventajas de índole económica otorgadas por el Estado, para lograr el desarrollo de las actividades productivas de regiones que por su notable atraso, están desligadas del conjunto de la economía nacional y, por consiguiente, una vez logrado su desarrollo, tales estímulos deberán forzosamente desaparecer. De otra forma; la política de incentivos es

instrumento idóneo y coadyuvante del desenvolvimiento económico de regiones desfavorecidas que no entorpezca el desarrollo de la economía nacional, sino que, por el contrario, la complemente e incluso la robustezca.

Estos instrumentos tributarios, estos estímulos, los ha otorgado el Estado en muy diversas formas y de muy variadas clases. Sin embargo, debido al objeto de nuestro estudio, únicamente nos referiremos a aquellos - que en una forma más marcada han ayudado al desenvolvimiento económico y social de la Región Peninsular Californiana, entre los cuales encontramos, - principalmente;

A. El Régimen de Zonas y Perímetros Libres. El cual ha sido el gran estímulo para sacar a regiones sumidas en un letargo económico, a la luz del desenvolvimiento económico actual de nuestra patria.

B. El Artículo 285 del Código Aduanero. Cuya importancia se ve reflejada al ser la medida legislativa en la cual se han refugiado los habitantes fronterizos para seguir gozando de exención de impuestos a la importación, cuando surgen nuevas restricciones a la Zona Libre.

C. El Programa de Industrialización de la Zona Fronteriza Norte que tiene como principal objetivo, aparte de incorporar la región al ritmo del desarrollo industrial de la nación, la absorción de la mano de obra, - drásticamente aumentada por la terminación de la contratación de trabajadores migratorios temporales por parte de los Estados Unidos.

D. Algunos otros, como son el subsidio sobre fletes de ferrocarril, el cual, junto con el subsidio de la participación federal de ingresos mercantiles a los productos del interior de la República que se venden en la frontera, han ayudado en gran parte a que las áreas fronterizas dejen de ser un apéndice más de la economía extranjera; y la Ley Federal de Industrias Nuevas y Necesarias, que junto con la Ley de Fomento Económico, tanto para el Estado como para el Territorio, contribuyen en gran medida al desenvolvimiento industrial de la región.

Analiquemos por separado estos estímulos, en los capítulos subsecuentes.

C I T A S .

1. Gustavo Díaz Ordaz
Segundo Informe de Gobierno
2. Monografía de la República Mexicana.
Mario Miranda Fonseca. México 1959. p. 99.
3. Bases para la Planeación Económica y Social de México.
"Diversos Autores". Fondo de Cultura Económica. Méx. 1965. p. 220.
4. México y la División Económica Regional.
Angel Bassols Batalla. E.N.E. 1964. p. 78.
5. La Zona Libre y el Desarrollo Económico.
Mario de la Rosa Leos. E.N.E. 1965. p. 22.
6. Asuntos Fiscales en Latinoamérica.
A. R. Prest. E.N.E. 1965. p. 82.
7. Desarrollo Económico.
Benjamín Higgins. E.N.E. 1965. p. 114.
8. La Zona Libre y el Desarrollo Económico.
Mario de la Rosa Leos. E.N.E. 1965. p. 50.
9. Problemas Económicos de México.
Diego G. López Rosado. México 1962. p. 9.
10. Síntesis Geográfica de México.
Antonio Sánchez Molina. México. 1965. p. 89.
11. La Economía del Territorio Sur de Baja California.
Panorama Económico. Vol. XIX No. 6. Revista del Sistema Bancos de Comercio.
12. Algunas Consideraciones Económico Jurídicas
sobre las Zonas y Perímetros Libres.
Ricardo Crozco Belmont. México. 1968. p. 17.

13. Régimen Fiscal de los Puertos Zonas y Perímetros Libres.
Ramón Ocegueda Gallardo. México 1967. p. 105.

14. El Desarrollo Industrial de México.
Fco. Alcalá Quintero. Investigación Fiscal No. 20. (S.H.C.P.).
México 1967. p. 95.

C A P I T U L O I I .

LA ZONA LIBRE EN
BAJA CALIFORNIA.

- I. GENERALIDADES.
- II. ASPECTO HISTORICO
- III. RESULTADOS DE SU OPERACION
- IV. NECESIDAD DE ACTUALIZAR EL ARTICULADO Y SU APLICACION.

"EL REGIMEN DE ZONA LIBRE NO ES NINGUN PRIVILEGIO, SINO QUE SE CONCEBE COMO UN MECANISMO DE JUSTICIA SOCIAL, NECESARIO AL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DEL ESTADO PARA APOYAR EL MEJORAMIENTO DE VIDA DE SUS HABITANTES". (1).

GENERALIDADES .

A fines de la edad media, se hizo notorio el desarrollo de los puertos continentales de Europa, sobre todo el de aquellos que podían servir de enlace entre la navegación marítima y fluvial. Pero al desenvolverse la economía de los principados, ducados y naciones incipientes, se estableció una pugna comercial que se resolvió con la formación de barreras aduanales y, al mismo tiempo, muchos de aquellos puertos vieron en peligro su vida y en un intento por salvarlos se dispuso que las mercancías que atravesaran su territorio no sufrieran ningún recargo aduanal (2).

En el interior de Europa también existían puntos claves para la distribución de los productos, estableciéndose sitios donde las mercancías podían llegar y salir sin pagar derechos, siempre que no fueran consumidas dentro del país al cual pertenecían esos sitios.

Sobre estas bases nacieron y se desarrollaron, en diferentes partes del mundo, los llamados puertos libres, lugares en los que las mercancías nacionales y extranjeras pueden almacenarse, transformarse y reexportarse sin ningún recargo aduanal.

Varios de estos puertos tuvieron un desarrollo notable, como -- Hamburgo, Bremen, Copenhague y Estocolmo en Europa; Hong Kong, en Asia; y Panamá y Nueva York en América.

El sistema de permitir la importación de artículos sin pago de derechos, para ser utilizados en la agricultura, la industria, el comercio y el consumo, dentro de un área determinada, es un procedimiento del que no hay antecedentes precisos, razón por la cual podemos afirmar que se trata de una figura especial de nuestro territorio, al establecerse el Régimen de Zonas y Perímetros Libres y por lo tanto, se trata de una aportación de nuestro país al mundo jurídico (3).

Existen diversas definiciones que han tratado de delimitar el concepto de Zona Libre. Veamos a continuación algunas de ellas:

"La Zona Libre es una extensión más o menos grande de terreno - que se encuentra distante de los centros productores y consumidores del - resto del país, cuyas comunicaciones marítimas y terrestres son muy largas y dentro de la cual impera un régimen arancelario especial, que consiste - en la exención de impuestos de importación para las mercancías extranjeras que no sean similares a las que en ellas se producen y de los impuestos de exportación para aquellos artículos que se hayan elaborado o transformado dentro de la misma, siempre que no afecte su salida a la economía nacional" (4).

"La Zona Libre es la extensión legalmente delimitada que puede comprender una o más entidades federativas, o bien parte de alguna de ellas en donde, por razones de índole geográfica, socio-económicas y políticas, impera un régimen fiscal especial, que consiste en la exención de impuestos de importación para las mercancías extranjeras, siempre y cuando no sean similares a las producidas en dicha zona y en la exención de impuestos de exportación de aquellas mercancías que se produzcan, elaboren o transformen dentro de la misma" (5).

"Por Zona Libre, entendemos la extensión territorial legalmente delimitada y que por su situación geográfica está indebidamente comunicada con los centros productores y consumidores del resto del país, y que por razones económicas, sociales y políticas, goza de un régimen fiscal especial consistente en la exención de impuestos de importación para las mercancías extranjeras, siempre y cuando no sean similares a las producidas en dichas zonas y exención de impuestos de exportación de aquellas mercancías que se produzcan, elaboren o transformen dentro de la misma, cuando su salida no afecte a la economía nacional" (6).

Creemos que estas definiciones han olvidado el hecho importantísimo de la producción de mercancías en el interior de la República y que ya llegan en condiciones semejantes a las extranjeras de oportunidad, calidad y precio a las zonas de referencia, y que, por lo tanto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en uso de su facultad, prohíbe la importación de mercancías que sean similares no sólo a las producidas en dichas zonas, sino también a las que se produzcan en el interior y que lleguen a esas zonas, como lo hemos señalado, en condiciones de oportunidad, calidad y precio semejantes.

Intentemos pues, una definición a la vez que más práctica, que - delimite mejor el concepto de zona libre, entendiendo por ésta, una extensión territorial legalmente delimitada, que debido a su escaso desenvolvimiento económico, político y social, goza de un régimen fiscal especial - consistente en la extensión de impuestos de importación y exportación, siempre y cuando la introducción y la salida de las mercancías sujetas a este régimen no afecten la economía nacional.

Conforme a la definición anterior, podemos afirmar que los elementos esenciales que configuran el concepto de este régimen fiscal son: -

a) Una extensión territorial legalmente delimitada, ya que dicho régimen arancelario especial, tiene su base y fundamento legal en los distintos decretos presidenciales que le dieron vida y la limitaron a una determinada circunscripción territorial.

b) De escaso desenvolvimiento económico, político y social. Económico, debido principalmente a que la región en estudio no se encuentra con los suficientes recursos naturales aunado a la falta de comunicación con los centros productores y consumidores del resto del país. Político y social, en cuanto a su raquitismo demográfico, razón por la cual estaban expuestas a ambiciones de gobiernos extranjeros; verbigracia: la invasión filibustera que sufrió la Baja California en el año de 1911.

c) Que goza de un régimen fiscal especial, consistente en:

1. - La extensión de impuestos de importación para las mercancías extranjeras que no sean similares a las que se producen en esos sitios, y además y sobre todo, que no sean similares a las que llegan del interior de la república en igualdad de condiciones de oportunidad, calidad y precio.

2. - La extensión de impuestos de exportación para las mercancías o artículos que se hayan producido, elaborado o transformado dentro de los mismos.

d) Siempre y cuando la importación y exportación que se realice en ella no afecten la economía nacional, por las razones siguientes:

1. - Porque al prohibir la importación de mercancías extran

geras se trata de proteger tanto la industria local (por ya producirse dichas mercancías ahí), como la nacional (por llegar en igualdad de condiciones que las extranjeras).

2. - Dichas exenciones en las importaciones, no sólo no perjudican a la economía nacional, sino que, por el contrario, la estimulan al lograrse el establecimiento de fábricas de gran importancia, que veremos más adelante, y que no obstante sus posibles desventajas, contribuyen en mayor o menor grado, a la industrialización de dichas regiones y, consecuentemente a su desarrollo económico.

Ahora bien, habiendo desentrañado el concepto de Zona Libre, veamos en que se diferencia del Perímetro y del Puerto Libre.

En realidad, el concepto de Perímetro Libre se diferencia del concepto de Zona Libre, únicamente en lo que se refiere a la extensión territorial, ya que la Zona Libre puede comprender varias poblaciones, regiones o entidades, en tanto que el Perímetro Libre, generalmente se circunscribe al área urbana de la población elegida para tal efecto.

En nuestra república existen los siguientes Perímetros Libres: - las ciudades de Nogales y Agua Prieta, en Sonora, y Chetumal, Cozumel, Xcalak e Isla Mujeres en el Territorio de Quintana Roo.

En términos generales, se entiende por Puerto Libre, una franja de terreno ubicada dentro de los puertos marítimos que opera como terminal de enlace entre los transportes marítimos, terrestres y aéreos a la cual pueden entrar, salir o transformarse toda clase de mercancías extranjeras sin intervención aduanal, ni gravámenes arancelarios.

Los únicos Puertos Libres que existen en el territorio nacional son: Salina Cruz, Oaxaca y Puerto México, Veracruz.

A S P E C T O . I S T O R I C O .

La evolución económica y social de la Península de Baja California ha experimentado varios cambios bruscos en su historia.

El desarrollo histórico de lo que actualmente se conoce como Zona Libre en la región peninsular, podemos dividirla para su estudio en tres estadios o etapas:

- A. Antes de la creación de la Zona Libre.
- B. Iniciación de la vigencia de la Zona Libre.
- C. Modificación del Régimen.

Periodo anterior a la creación de la Zona Libre. Esta primera etapa esta comprendida desde antes del establecimiento de este régimen fiscal, hasta 1933, año en que se llevó a cabo la implantación de los llamados Perímetros Libres en Baja California.

La caracterización que podemos hacer de este período consiste en que las actividades básicas de la región en estudio eran: la incipiente explotación agrícola, la pesca, comercio raquíptico y otras actividades de orden primario. Por otra parte, la falta de vías de comunicación y de condiciones propicias para el desarrollo económico originaban un estancamiento en sus actividades productivas.

El estado de los pueblos de la frontera y sobre todo de la Baja California, era, en aquel entonces, de verdadera decadencia por falta de leyes protectoras de sus comercios y, además, existía la constante emigración al país vecino, por encontrar en él la total ausencia de las carencias que nuestro México, y en especial la región fronteriza padecía.

No obstante lo anterior, esta etapa de inexistencia del régimen fiscal en cuestión, contiene varios paliativos, varios sucesos de importancia que mantienen en cierta actividad la frontera, como son:

La expedición del arancel de 24 de enero de 1885 que hace extensiva la exención hecha en un principio a Tamaulipas, y que en lo conducente permitía "la libre importación de mercancías extranjeras siempre y cuando se destinaran al consumo de las poblaciones de la entidad asentadas a lo largo de la línea divisoria", al fijarla en una faja de 20 kilómetros al sur de la frontera.

Empieza una época de regular prosperidad para la región que cambia el nivel de vida de sus habitantes, debido principalmente a: los precios de los artículos de primera necesidad que eran bajísimos, florecimiento de la agricultura, establecimiento de algunas industrias y, consecuentemente, aumento de la densidad demográfica.

Por todas estas cuestiones, la Región Nortefronteriza y en especial la península en estudio experimentan un auge pasajero, que vendría a terminar con el Decreto de 30 de junio de 1905 en que fué abolida la Zona Libre por las consideraciones siguientes:

1.- Que el aislamiento de las poblaciones fronterizas originador de la creación de la Zona Libre había dejado de existir, dada la instalación de las vías férreas que comunicaban las regiones beneficiadas con dicho sistema con el centro del país.

2.- Que el régimen fiscal no respondía al objetivo por el cual habían sido creadas.

3.- Que la mayor parte de los industriales, ganaderos y agricultores residentes en dicha zona, habían solicitado la abolición de la franquicia por serles perjudicial y que, si en ocasiones el gobierno otorgaba concesiones atendiendo a las necesidades apremiantes, era su deber suspenderlas una vez que cambiara la situación, a fin de establecer las condiciones de igualdad para todos los habitantes del país!

De tal manera que, los renglones antes señalados de prosperidad en todos los órdenes, por virtud del decreto antes citado, sufren un descenso notable. Tal es el caso de la agricultura que en cuanto a su capacidad de producción decae notablemente; el comercio que empieza a cerrar sus puertas, la densidad demográfica que experimenta un cambio bastante brusco

debido a la emigración de los residentes de las principales ciudades fronterizas, no sólo hacia el interior del país, sino hacia los Estados Unidos de Norteamérica.

Son la Primera Conflagración Mundial y la llamada Enmienda dada por el Presidente Wilson en 1918, denominada "Ley Seca", que prohibió la fabricación y el consumo de bebidas alcohólicas en toda la Unión, las que produjeron una vez más, un auge momentáneo en la tantas veces nombrada Península de Baja California.

El marco que presenta la Región durante esta época encuadra una serie de actividades básicas que, como ya mencionamos, son en su mayoría actividades primarias, y además y sobre todo, la creación de cabarets, cantinas, casas de juego, que constituían los renglones principales de ingresos de la escasa población: renglones que dependían preponderantemente de la demanda exterior, lo que ocasionó el resurgimiento momentáneo de ciudades como Tijuana y Mexicali en la misma Baja California.

El desprestigio de la medida se hacía cada vez más evidente, hasta que finalmente el Gobierno de Washington, en 1933, atendiendo el clamor popular, terminó por derogar la absurda enmienda.

Las consecuencias no se hicieron aguardar, escribe el licenciado Conrado Acevedo. Al desaparecer la causa principal que motivaba el auge, sobrevino de inmediato la crisis, provocando el consabido pánico general. Los casinos y centros de juego se vieron desprovistos de la clientela que los había creado, y tan sólo en un mes cerraron sus puertas 150 comercios de diversa índole. Al colapso económico siguió el social. La desocupación se inició en proporción geométrica y la despoblación en forma alarmante. (7).

Periodo de Iniciación de la Vigencia. Dadas las circunstancias por las que atravesaba la Región, el Gobierno Federal, hondamente preocupado, tuvo que fijar la atención nuevamente en el distante Territorio Bajacaliforniano (hasta ayer próspero) que amenazaba en convertirse en una, aún más, desértica zona.

Por tal estado de cosas, el General Abelardo L. Rodríguez, exgobernador del Territorio Norte, y por lo tanto viejo conocedor de sus

complejos problemas y escasos recursos, así como de la gravedad que la transición presenta guardaba, no vaciló en socorrer la decadente región que por su lejanía era la frontera más afectada.

Es así como por Decreto de 30 de Agosto de 1933 se crearon los Perímetros Libres Experimentales de Tijuana y Ensenada, con vigencia de diez años, desde el 6 de diciembre del mismo año de su publicación.

Al año siguiente de establecidos estos dos perímetros, el Ejecutivo Federal nombró una comisión encargada de conocer los resultados obtenidos y realizar los estudios correspondientes que permitieran emitir las sugerencias pertinentes. Dicha comisión concluyó que tales medidas no sólo beneficiarían al comercio organizado sino que también tenderían a favorecer a la población agrícola, permitiéndoles importar la maquinaria y sus medios de trabajo sin ninguna taxativa, a esos perímetros.

Por sus halagüeños resultados, en el mes de marzo de 1935 se amplían dichos perímetros a las ciudades de Tecate y Mexicali, en la misma Baja California.

Pero no es sino hasta dos años después de creados los primeros perímetros libres, cuando por virtud del Decreto de 10 de junio de 1937, bajo el Gobierno del General Lázaro Cárdenas, se crea la Zona Libre Parcial en el Territorio Norte de Baja California con una duración de 10 años a partir del primero de junio del citado año, comprendiendo desde el límite con los Estados Unidos del Norte, hasta el paralelo 30°.

En virtud de la trascendencia de los considerandos que se tuvieron presentes al autorizar el nacimiento de la Zona Libre, extraídos del Diario Oficial de 25 de junio de 1937, los insertamos a continuación:

CONSIDERANDO que por falta de comunicación eficaz, rápida, directa y nacional, por la escasez de población; por el desarrollo incipiente de sus actividades y por el desequilibrio actual en su vida económica, el Territorio Norte de Baja California está en condiciones y circunstancias diversas de los de cualquier otra entidad federativa; y

CONSIDERANDO que el propósito reiterado de este Ejecutivo a mi-- cargo, ha sido procurar por todos los medios posibles la mejoría económi - ca de los Territorios Federales, ha tenido a bien expedir el siguiente...etc.

Lo anterior significa, contrariamente a lo que pretenden algunos, que las zonas libres no son privilegios gratuitos, ni aún más, discrimina- cionistas, sino por el contrario, disposiciones extremas legales que se - han visto coronadas por el extraordinario desarrollo político, económico y social que de allí ha emanado. Ya que no hubiera sido justo tratar con la- misma rigidez fiscal a territorios lejanos y carentes de medios de comunica- ción con el macizo nacional, distantes de los centros de producción, fai - tos de fuentes de trabajo, desprovistos de una economía estable regional, - de una considerable densidad de población, en fin, de lugares abandonados- más que a sus propios recursos, a la suerte, que a otros Estados con carac- terísticas disímiles (8).

Pero como las condiciones económicas que le dieran origen al ci- tado Decreto, subsistieran en el sur de la Península, otro decreto, el de- 25 de mayo de 1939, publicado en el Diario Oficial de 3 de junio del mismo año, extendió la zona libre existente en Baja California, ampliándola a to- da la Península. Por tal decreto, la Zona Libre tendría una vigencia de 10 años a partir de su publicación, es decir, hasta 1949, ya que establecía-- en su artículo único transitorio que quedaban derogadas todas las disposi- ciones anteriores que se le opusieran.

Más tarde, por Decreto del 12 de febrero de 1946, siendo Presi -- dente de la República el Licenciado Miguel Alemán Valdéz, se ampliaron -- nuevamente las zonas libres mencionadas, por un nuevo plazo de 15 años a- partir de 1952, por lo que tales franquicias concluyeron el 31 de diciem- bre de 1966, para volverse a ampliar por un plazo de cuatro años, debien- do terminar en el mes de junio de 1970 y, según decreto publicado en el - Diario Oficial de 27 de junio de 1970, prorrogarse por un año más, compren- dido del 1o. de julio de 1970 al 30 de junio de 1971, por considerarse que "en la actualidad prevalecen algunas de las circunstancias que originaron- la expedición del Decreto a que se hace mención en el Considerando inmedia- to anterior", (se refiere al Decreto de 29 de noviembre de 1966 que amplía la vigencia de la Zona Libre por un período de cuatro años más).

Concluycamos pues, que con la supresión de los juegos de azar- y el inició de la Reforma Agraria, se propició el desarrollo económico y social de esa región, lográndose el incremento de la población, - abriéndose las oportunidades de inversión en el sector agrícola, indug- trial y comercial, y disponiéndose además de los recursos suficientes- para su desarrollo.

Modificación del Régimen de Zona Libre. La tercera etapa se- inicia, arbitrariamente, a partir de 1952. Ante el crecimiento indus- trial de la región y el incremento de la industria en el resto del - país, y para contrarrestar los efectos de las devaluaciones monetarias, el Gobierno Federal inicia la modificación a partir de esta época del- Régimen de Zona Libre, pues de acuerdo con el Código Aduanero, la Se - cretaría de Hacienda y Crédito Público acordó una serie de aranceles - con el objeto de proteger a las industrias establecidas en la zona de- la competencia exterior; al mismo tiempo, los industriales del interior del país empiezan a presionar a fin de que la Secretaría de Industria- y Comercio hiciera extensivos los controles a la importación a las Zo- nas y Perímetros Libres, como se puede apreciar en el cuadro que obra- en la página siguiente, y que no obstante que abarca hasta el año de - 1964, nos puede dar una idea general sobre el establecimiento de los - aranceles y controles a la importación y a la exportación de las zonas descritas.

No obstante que esta última etapa, para razones de estudio la hicimos partir del año de 1952, conviene señalar que ya con anteriori- dad se habían dictado multitud de circulares de la Secretaría de Ha - cienda y Crédito Público, Dirección General de Aduanas y aún de la Se- cretaría de Salubridad tendientes a limitar los beneficios de este ré- gimen de zona libre. .

Desde que se restringió la importación de bebidas alcohólicas a los seis meses de haber sido autorizados los Perímetros Libres, des- pués se prohibió la importación de la harina, trigo, pan de todas cla- ses, cerveza, mariscos en conserva y otros similares a los descritos.

Por circular de 31 de agosto de 1937, se prohibió la importa- ción de grasas y mantecas vegetales; luego, por circular del 15 de ma- yo de 1939, se agregó la prohibición para la importación de forrajes.

El 15 de enero de 1943 se aumentó la prohibición al jabón corriente para lavar, y el primero de diciembre de 1947, vino la prohibición para importar hielo; luego las de bebidas y aguas minerales, nieves y otros productos similares y, el 31 de marzo de 1949, se prohibió la importación de ropa de mezclilla para hombres y mujeres, así como la de escobas para el aseo.

MEDIDAS PROTECCIONISTAS A LAS ZONAS Y
PERÍMETROS LIBRES DEL PAÍS.

AÑOS	A R A N C E L E S		C O N T R O L E S	
	Importación	Exportación	Importación	Exportación
1952	---		11	
1953	---		---	
1954	---		17	
1955	---		34	
1956	108 (+)	15	2	
1957	20		20	24
1958	10		4	
1959	---		22	
1960	---		109	
1961	39		181	
1962	---		53	
1963	33		81	
1964	---		---	49

(+) Comprende fracciones sujetas a pagos de derechos establecidas en años anteriores, inclusive bebidas y cigarrros.

FUENTE: Estudio hecho por Mario de la Rosa Leos. "La Zona Libre y el Desarrollo Económico". Pág. 69.

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, se han dictado-pues, una serie de medidas proteccionistas a la Zona Libre.

Sin embargo, consideramos que es un error creer que las restricciones y mutilaciones a la franquicia de la Zona Libre, cuando son dictadas sin fundamentos prácticos, benefician a la economía nacional. Esto lo veremos más adelante.

Con todo lo antes dicho pensamos una vez más ha quedado demostrado que la Zona Libre nunca se ha pretendido sea un privilegio gratuito de protección regional en perjuicio del resto de la nación, toda vez que tan sólo representa dentro de la economía mexicana un estado de transición que deberá extinguirse necesariamente al conseguir borrar los - considerandos del decreto que le dió vida.

RESULTADOS DE SU OPERACION.

La zona libre ha sido, conforme a la política de fomento llevada al cabo por el Gobierno Mexicano y sustentada en el otorgamiento de estímulos o incentivos para lograr el desarrollo económico y social de regiones tales como la que nos ocupa, además de la incorporación de dichas regiones al conjunto de la economía nacional, para de esta forma avanzar más rápidamente hacia el logro de los beneficios propios de los países que gozan de un alto nivel de vida, el motor que ha permitido el que dicho desarrollo tenga un desenvolvimiento tan acelerado y continuo como lo desigual e inequitativo que se nos presenta y que veremos en seguida.

Analícemos a continuación los resultados que este régimen fiscal ha producido tanto en el Estado como en el Territorio y tratemos de señalar las fallas que presenta, para consiguientemente, proponer una posible solución a este problema.

HABITANTES.

Dentro de los resultados producidos por el Régimen de Zona Libre creemos que el de mayor importancia lo constituye el elemento humano, ya que, "independientemente de los recursos naturales, de las facilidades para la industria, para el comercio o para el establecimiento de vías de comunicación y, en fin, de todos los medios indispensables para lograr el desenvolvimiento necesario, consideramos que faltando el elemento humano las regiones no pueden alcanzar ese desenvolvimiento. Lo anterior es fácil de comprender, ya que si no existe la fuerza creadora, el trabajo, la inteligencia y los demás recursos del hombre, que extraigan, transformen, distribuyan o consuman las riquezas de un país, éstas se encontrarán desaprovechadas y, por lo tanto, no influirán en el desarrollo económico nacional o regional (9)

Estado de Baja California. Dentro del Régimen de Zona Libre en la Península Californiana, el más beneficiado con su implantación ha sido, indudablemente, el Estado del mismo nombre, ya que ha visto incrementada su población de 1930 a 1970 (que es el último dato proporcionado por las estimaciones hechas por la Sección de Estadística de la Dirección de Promoción Económica e Industrial del Estado de Baja California, en virtud de no haber sido publicados aún los datos del censo de 1970) en un 2 160%, como podemos apreciar en el siguiente cuadro:

A Ñ O S	T O T A L	D E N S I D A D Hab. por Km ² .	R U R A L %	U R B A N A %
1930	48 327	0.67	45.6	54.4
1940	78 907	1.10	49.5	50.
1950	226 965	3.23	35.5	64.5
1960	520 165	7.41	22.3	77.7
1970 (+)	1 126 000	15.7	15.07	84.93

FUENTE: Dirección General de Estadística (S.I.C.) Censo de 1960.

(+). Estimaciones de la Dirección de Promoción Económica e Industrial del Estado de Baja California.

Estas cifras nos dan idea del tremendo incremento de población - acontecido en el Estado, dejándonos ver que por cada década que transcurre, la entidad casi duplica su población.

Por lo que toca a la población urbana dentro de la misma entidad, ésta ha superado a la rural ya que las poblaciones de Mexicali, Tijuana, - Ensenada y Tecate ofrecen un sin número de oportunidades a sus habitantes. A pesar del dato anterior y aunque parezca contradictorio, la mayoría de - la población económicamente activa se dedica a actividades agrícolas, de - silvicultura, caza o pesca, de acuerdo con el dato que a continuación transcribimos:

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA (POR RAMAS DE ACTIVIDAD)		
A C T I V I D A D	P O B L A C I O N	%
Agricultura, Silvicultura, Caza y Pesca	151 694	41.51
Industria	68 580	18.76
Comercio, Transportes, Servicios, etc.	145 152	39.72
TOTAL	365 426	100.00

FUENTE: Estimaciones de la Dirección de Promoción Económica e Industrial-- del Estado de Baja California. Datos a 1970.

Territorio de Baja California. El incremento de la población, al igual que el de otros renglones de la economía dentro del Territorio, no ha experimentado el mismo crecimiento que el del Estado, como se aprecia en el siguiente cuadro:

AÑOS	TOTAL	DENSIDAD (Hab. por Km ² .)	URBANA%	RURAL %
1930	47 089	0.65	36.0	64.0
1940	51 471	0.71	36.0	64.0
1950	60 804	0.84	33.0	77.0
1960	81 594	1.12	36.0	64.0

FUENTE: Dirección General de Estadística (S.I.C.) Censo de 1960.

Por lo que toca a la población económicamente activa del Territorio, vemos que ésta en 1960 era de 25 941 de un total de 81 594, lo que nos arroja un porcentaje aproximado de 31.7, o sea casi la tercera parte de su población se dedica a la labor productiva; cosa que claramente apreciamos en el siguiente esquema:

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA		
A C T I V I D A D	P O B L A C I O N	%
Agricultura, Silvicultura, Caza y Pesca	14 603	56.3
Industria	3 730	14.3
Comercio, Servicios, Transportes, etc.	7 608	29.4
TOTAL	25 941	100.00

FUENTE: Dirección General de Estadística (S.I.C.).

ALIMENTACION Y CALZADO

En este renglón, debemos señalar que debido al régimen arancelario que priva en la región, el Estado de Baja California es el que goza de

mejor alimentación y vestido en la República.

En general, el Estado poseía en el año de 1960 uno de los coeficientes más altos por entidad, en el consumo de alimentos primordiales, tales como: carne, huevos, leche, pescado, etc., siendo dicho coeficiente de 90.64%, no superado más que por el Territorio del mismo nombre, que tenía 91.53% de su población que consumía habitualmente esos alimentos.

Estado de Baja California. Conforme al repetido Censo de 1960, el coeficiente más elevado de personas que usaban zapatos, en relación al resto del país, correspondió al Estado de Baja California, que alcanzaba el porcentaje de 60.24%.

CARACTERISTICAS DE ALIMENTACION Y CALZADO DE LA POBLACION DEL
ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

POBLACION QUE HABITUALMENTE USA:	CANTIDAD	% EN RELACION AL TOTAL DE POBLACION
Zapatos	484 274	93.10
Huaraches (Sandalias)	5 186	1.00
Anda descalza	12 134	2.33
Come pan de trigo	476 271	94.95
No come pan de trigo	25 323	5.05

FUENTE: Dirección General de Estadística. (VIII Censo de Población).

Territorio de Baja California. El hecho relevante de este renglón de alimentación y calzado lo constituye el alto nivel de vida de la población Terrisurenseña, que se ve reflejado en el elevado porcentaje de habitantes que consumen alimentos de primer orden, como son: carne, huevos, leche, pescado, etc., y que, como lo señalamos, es el más elevado de la República, con una cifra que supera el 91.5% del total de los habitantes.

CARACTERISTICAS DE ALIMENTACION Y CALZADO DE LA POBLACION DEL
TERRITORIO DE BAJA CALIFORNIA

POBLACION QUE HABITUALMENTE USA:	CANTIDAD	% EN RELACION AL TOTAL DE POBLACION
Zapatos	66 341	84.25
Huaraches	8 554	10.86
Anda descalza	3 839	4.89
Come pan de trigo	66 440	84.30
No come pan de trigo	12 294	15.62

FUENTE: Dirección General de Estadística. VIII Censo General de Población

I N D U S T R I A .

Uno de los principales renglones en los que se nota el desarrollo superior que ha tenido el Estado de Baja California en relación al Territorio, lo constituye la industria que en esta región ha visto incrementada su capacidad de formación, funcionamiento y producción, debido principalmente al tantas veces nombrado sistema arancelario que priva en la región y al Programa de Industrialización de la Zona Fronteriza Norte, llevado a cabo por la actual administración de gobierno.

Concretémonos a señalar que el desarrollo industrial del Estado Bajacaliforniano, se ha debido pues, a una serie de factores, como son:

1.- Su situación geográfica, ya que se encuentra próximo a importantes centros de consumo norteamericanos, con un alto poder de compra.

2.- Grandes obras de irrigación, llevadas a cabo por el Gobierno Federal en el Valle de Mexicali, las cuales permitieron un fuerte desarrollo agrícola con el reparto de tierras a ejidatarios y colonos, así como la producción de materias primas.

3.- Un mejor aprovechamiento de la llamada Zona Libre, que -

permitió la importación de maquinaria y equipo, de materias primas, etc., sin que tuvieran que pagar impuestos.

4.- La protección arancelaria y de controles, así como el desarrollo de las actividades comerciales etc., que permitieron un constante ritmo ascendente de su desarrollo industrial.

5.- El Programa de Industrialización de la Zona Fronteriza - Norte, que es uno de los factores que más ha ayudado a dicho desenvolvimiento.

A continuación mostraremos unos cuantos indicadores de este desarrollo, para en el capítulo siguiente complementarlo con algunas otras cifras.

Veamos pues, cuál ha sido dicho desenvolvimiento tanto en el Estado como en el Territorio.

Estado de Baja California. El desarrollo del sector industrial en el Estado de Baja California ha tenido un incremento notable, como se puede apreciar en las consideraciones siguientes:

DESARROLLO DEL SECTOR INDUSTRIAL EN BAJA CALIFORNIA			
	1950	1960	1970
NUMERO DE ESTABLECIMIENTOS	525	1 366	2 600
PERSONAL OCUPADO	5 974	10 278	41 030
CAPITAL INVERTIDO	480 594 000	1 036 200 000	2 359 500 000
PRODUCCION	723 881 000	931 700 000	5 004 100 000

Estimaciones hechas por la Dirección de Promoción Económica e Industrial del Estado de Baja California.

De los datos anteriores se deduce, que el incremento que manifestó la industria en las dos últimas décadas fué de 67.34%, lo cual denota el alto índice de incremento que ha tenido dicha rama de la producción.

La producción industrial proviene principalmente de los Valles de Mexicali, Tecate, Tijuana y Ensenada, significando su valor el 25%-

de los ingresos anuales percibidos por el Estado.

Revisten principal importancia las industrias:

- a) Algodonera,
- b) Aceitera,
- c) Química,
- d) Cervecera,
- e) Empacado y congelado de productos marítimos y agrícolas,
- f) Cementera, y
- g) La molienda del trigo.

La región industrial más favorecida es la del Valle de México, ya que en ella operan doce grandes plantas despepitadoras y seis molinos de aceite, capaces de procesar 400 000 toneladas de algodón en hueso. La industria química está formada por lo menos con cinco plantas mezcladoras de elementos químicos.

Además de las señaladas, existen otras industrias como: elaboración de vinos y licores, cigarros, panificadoras, empacadoras de carne, plantas pausterizadoras, etc.

En las últimas dos décadas mencionadas se han establecido nuevas empresas como son: una planta productora de cemento; una de envases de hoja de lata para el pescado y cerveza, cuatro enlatadoras y una empacadora de productos alimenticios; una ensambladora de camiones y remolques, algunas fábricas de ropa para trabajo, plásticos, pastas y galletas y otras de menor importancia. Algunos otros renglones de la industria se han desarrollado en forma alarmante, como es el campo de la electrónica debido a las llamadas "industrias de maquila", existiendo en la actualidad en la citada entidad 32 de estas plantas.

Territorio de Baja California. A diferencia del Estado, el Territorio de Baja California posee una industria incipiente que en la actualidad ha disminuído, como lo podemos apreciar en el cuadro que en seguida se transcribe:

TERRITORIO DE BAJA CALIFORNIA
(Industria)

	1950	1955	1960
NUMERO DE ESTABLECIMIENTOS	412	445	230
PERSONAL EMPLEADO	2 974	4 111	2 369
PRODUCCION	53 122 000	137 515 000	96 564 000

El descenso en la actividad industrial del Territorio de 1955 a 1960 puede explicarse por el agotamiento de los criaderos de cobre - de La Mina El Boleo, en Santa Rosalía, a la vez que la empresa Exportadora de Sal S.A. en Guerrero Negro, opera cada día con menor eficiencia. Otra empresa que ha decaído es la Empacadora de Productos Marinos en el Cabo San Lucas.

En Santa Rosalía, la industria se deriva de la explotación -- minera: sal, yeso, manganeso, cobre, níquel y plata. Este tipo de industria se enfrenta pues, a condiciones muy especiales, ya que se basa en la explotación de minerales metálicos y no metálicos que significan recursos no renovables que tienden a desaparecer, (el cobre casi se agotó, provocando un desequilibrio en la estructura económica de la zona); son productos típicamente de exportación cuya elaboración en el país es casi nula y están sujetos a mercados ajenos a la influencia nacional. El capital invertido no es local, por lo que es susceptible de desplazarse a otras actividades y regiones.

La industria de transformación depende de los productos agrícolas de la región, como la vid y el trigo que se producen en el Valle de Santo Domingo y el algodón que se produce en La Paz, en donde se concentra el 82% de la población. La reducción del número de establecimientos industriales se debe a la concentración de pequeños talleres en un sólo lugar. La limitación del mercado y la competencia por este mercado han provocado la desaparición de los más débiles.

Repitamos una vez más, que la industria en esta entidad desgraciadamente no ha tenido el mismo desenvolvimiento logrado por el Estado debido principalmente al hecho reiteradamente señalado de tratar en iguales condiciones a los dos.

Sus principales industrias son:

a) Enlatado de mariscos y pescado. Varias son las industrias principales en este renglón de la República, que se encuentran ubicadas en el Territorio Sur de la Península.

b) Armadoras de barcos.

c) Las industrias conexas al algodón.

d) Salinas. La mayoría de esta producción es exportada a los Estados Unidos de Norteamérica.

e) Industria Harinera.

FUENTE: Monografía del Territorio de Baja California. Dirección General de Estadística. (S.I.C.).

C O M U N I C A C I O N E S .

Hemos señalado anteriormente que los países subdesarrollados requieren de ciertos elementos básicos, como vías de comunicación y transportes, recursos energéticos, obras de irrigación establecimiento de industrias básicas y obras de similar naturaleza para poder lograr su desenvolvimiento económico. Ahora bien, dentro de estos renglones, uno de los que reviste mayor importancia es el relativo a las comunicaciones. Estas tienen por objeto establecer condiciones idóneas para el traslado de mercancías con el propósito de abaratar los costos. Así mismo, constituyen los medios necesarios para la intercomunicación de los pueblos. Una entidad bien comunicada es una entidad progresista.

No obstante el esfuerzo realizado por nuestro país en décadas anteriores en el aspecto de las vías de comunicación, nos encontramos con que los resultados en este renglón no han sido los esperados, ya que, si bien es cierto que el interior del país ha tenido un incremento notable en este aspecto, por lo que respecta a los lugares donde opera el régimen materia del presente capítulo, aunque se ha logrado una comunicación considerable con el resto del país, conviene aclarar que las poblaciones que pertenecen a la Península de Baja California, no

se encuentran entre sí debidamente comunicadas, lo cual debe ser solucionado si se desea la pronta incorporación de esos lugares a la economía nacional.

Señalado lo anterior, pasemos a examinar las vías de comunicación en las entidades californienses.

Estado de Baja California:

Carreteras. Se encuentran construidos hasta la fecha 1 222 - Kms. de carretera, destacando por su importancia las siguientes:

a) Tijuana - Mexicali. Carretera que cruzando la Ciudad de Tecate, llega a Mexicali, uniendo estas entidades con el Estado de Sonora.

b) Tijuana - Ensenada. Supercarretera panorámica de gran importancia turística.

c) Tijuana - San Quintín. Es parte de la gran carretera - transpeninsular que se espera realice el próximo Gobierno.

d) Mexicali - San Felipe. Carretera que da acceso al Golfo de California, con una extensión de 200 Kms.

e) Ensenada - Tecate. Carretera que intercomunica algunos valles intermedios con estas poblaciones.

Ferrocarriles. Este renglón está sumamente atrasado en el Estado. Las principales vías ferroviarias son:

a) El Intercaliforniano, que une a Tijuana, Mexicali y Algodones y de ahí parte a Benjamín Hill para unirse al Sud-Pacífico. Ya ha dejado de operar en gran parte y sólo está dedicado al transporte de carga y bajo concesión a una compañía Norteamericana.

b) Troncal México - Mexicali. Existe el proyecto de prolongar esta línea de Mexicali hasta el Puerto de Ensenada y así lograr una mayor integración vial en el estado.

Comunicación Aérea. Actualmente el Estado de Baja California cuenta con tres modernos aeropuertos que son: Tijuana, Mexicali y Ensenada; once aeródromos y diez campos de aterrizaje registrados.

Comunicación Marítima. Esta clase de comunicaciones es bastante activa, destacando los servicios de cabotaje y de comercio internacional, sobre todo con los Estados Unidos y Asia. Los puertos principales son Ensenada y San Felipe.

Territorio de Baja California:

Carreteras. El Territorio cuenta con una deficiente red carretera, teniendo un total de 252 Kms. pavimentados, 300 Kms. revestidos y aproximadamente 700 Kms. de brechas. Las principales son:

- a) La Paz a San José del Cabo.
- b) La Paz - Villa Constitución - Santa Rosalía.

Comunicación Aérea. La total deficiencia de vías terrestres ha sido compensada relativamente por medio del transporte aéreo. Cuenta la Entidad con tres aeropuertos, 10 aeródromos y 10 campos de aterrizaje registrados.

Comunicación Marítima. Aún cuando no cuenta con puertos de altura, tiene bastantes de cabotaje, entre los principales destacan los siguientes:

La Paz, San José del Cabo, Santa Rosalía y Magdalena.

De lo anterior se desprende que el Territorio posee una deficiente red de comunicaciones; esta deplorable situación da una idea de la magnitud del atraso económico de la región. Posee una deficiente red carretera y una total ausencia de ferrocarriles que pudieran suplir en parte la falta de caminos y carreteras.

Por lo que respecta a la comunicación aérea, aunque ésta cubre aparentemente las necesidades de la región y pudiera pensarse que contribuye en gran forma al desenvolvimiento económico, esto es - -

engañoso, ya que dicho medio de transporte es el que tiene los fletes más altos y dadas las características económicas de los productos de la región (mucho volumen en relación al bajo precio), el servicio aéreo es utilizado principalmente para el transporte de personas.

Resumiendo; el Territorio de Baja California se encuentra casi incomunicado tanto con el resto del país como interiormente. Su difícil topografía constituye el obstáculo para las construcciones viales.

Electrificación. Dada la importancia que tiene la electrificación para el desarrollo, como base para la industria y las demás obras de infraestructura, la incluiremos en el presente trabajo.

Siguiendo el mismo sistema, examinemos a continuación el presente renglón.

Estado de Baja California. El servicio es proporcionado por la Comisión Federal de Electricidad, la cual cuenta con un ambicioso plan de electrificación a todas las comunidades del Estado.

La capacidad eléctrica del Estado está representada por 51 plantas, que producen un total de 230 520 kilovatios, de los cuales pertenecen 217 679 al servicio público y 2 841 al privado.

Territorio de Baja California. En 1968 existían 25 plantas con una capacidad global de 9 659.1 kilovatios, correspondiendo 16 plantas al servicio privado y el resto para el servicio público y mixto.

Existen plantas de servicio público y mixto en La Paz, Mulegé, Todos Santos, San José del Cabo, Comandú, Santiago y San Antonio.

Resumiendo la exposición del presente inciso y para mostrar en una forma más clara la tajante diferencia que existe en estos renglones entre el Estado y el Territorio de Baja California, señalaremos a continuación los porcentajes aproximados de dichos renglones en que el Estado supera al Territorio.

En cuanto al índice demográfico, el Estado supera al Territorio en un 72.8%, lo cual significa que esta Entidad, en cuanto a población, es aproximadamente 6 veces superior al Territorio.

Por lo que toca a la población económicamente activa, el Estado es aproximadamente también 6 veces superior al Territorio, arrojando un porcentaje de 83.5% mayor a dicha entidad.

En cuanto a la industria, la desigualdad existente entre ambas entidades se acentúa en este renglón en una forma alarmante, siendo el valor de la producción en el Estado, más de 9 veces superior al de la otra entidad, y arrojando un porcentaje de 81.2% mayor que el del Territorio.

Conviene aclarar que las estimaciones anteriores toman como base datos del Censo de 1960 y que, por lo tanto, las cifras de la industria deben estar sensiblemente aumentadas por lo que toca al Estado, debido al incremento que ha experimentado este renglón como consecuencia del llamado Programa de Industrialización de la Frontera, entanto que el Territorio, aún cuando empieza a despertar de su letargo económico, no ha recibido ni siquiera la cuarta parte del incremento del Estado.

Un indicador más, es el relativo a la electrificación, que nos arroja las siguientes cifras: 95.2% superior el Estado, lo que significa que es 23 veces mayor la capacidad de electricidad en relación al Territorio. (Datos a 1968).

Estos indicadores nos hacen ver que, los tantas veces citados Estado y Territorio de Baja California, no obstante poseer el mismo sistema de estímulo, no han alcanzado el mismo resultado.

Vista pues, esta tajante diferencia entre ambas entidades, tratemos de dar una posible solución a tan grave problema.

NECESIDAD DE ACTUALIZAR EL ARTICULADO
Y SU APLICACION.

La Zona Libre en Baja California, o más correctamente, el Régimen de Zonas Y Perímetros Libres, está regulado por el Título XV del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos, de 31 de diciembre de 1951, - integrado por 30 artículos cuya numeración comprende del 645 al 674, inclusive, divididos en cinco capítulos que son:

- Capítulo I. Generalidades (Artículos 645 al 653).
- Capítulo II. Requisitos para la introducción (Artículos - 654 al 659).
- Capítulo III. Requisitos para la exportación (Artículos 660 al 665).
- Capítulo IV. Expedición de mercancías al interior de la República (Artículos 666 al 671).
- Capítulo V. Traslación entre dos perímetros libres o dos - puntos comprendidos en las zonas libres (Artículos 672 al 674).

Además, existen en el mismo Código, una serie de disposiciones aisladas que contribuyen a la reglamentación del régimen en cuestión y que, no siendo de gran importancia para el objeto de este estudio, no las incluiremos.

Señalado lo anterior, veamos a continuación cuáles son los artículos que ameritan un estudio y comentario debido a la principal importancia que revisten en cuanto al funcionamiento del tantas veces citado Régimen de Zona Libre en la Península de Baja California.

Uno de los pilares básicos del funcionamiento de este sistema - aduanal, lo constituye el Artículo 654 del Código Aduanero en vigor, que - transcribimos a continuación:

"Artículo 654. Quedan exceptuadas del pago de impuestos de importación las mercancías extranjeras que se introduzcan a los Perímetros o Zonas Libres, siempre que no sean similares a las que se produzcan dentro de los perímetros o zonas de referencia.

La Secretaría de Hacienda queda facultada para determinar, por medio de disposiciones de carácter general y previa opinión de la Secretaría de Economía, cuáles son las mercancías que deben quedar gravadas, así como aumentar o disminuir el número de ellas.

Las bebidas alcohólicas, el tabaco labrado en cigarrillos o puros y los caballos para carrera que se importen a los Perímetros y Zonas Libres, causarán los impuestos que señala la Tarifa del Impuesto General de Importación".

Por lo que respecta al primer párrafo del artículo transcrito, - el licenciado Carlos F. Pastrana, en brillante tesis que para obtener el título que ostenta presentó, sostuvo lo siguiente:

"No estamos de acuerdo con el contenido de la última parte del primer párrafo, o sea: "siempre que no sean similares a las que se produzcan dentro de los perímetros o zonas de referencia", por las consideraciones siguientes:

Es verdad que con esa disposición se protege al productor que opera en las Zonas y los Perímetros Libres, pero el productor del resto del país queda en desigualdad de condiciones respecto del extranjero, por no tomársele en consideración. Con esta disposición, la integración de los lugares en donde opera el régimen en cuestión, se hace difícil de lograr puesto que los productores nacionales no pueden lanzarse a la conquista de los mercados fronterizos debido a tan anómala situación. Por otro lado, aunque existen disposiciones por medio de las cuales se le da al comerciante y productor nacional facilidades para abastecer a dichas zonas, (subsidios en los fletes de ferrocarril y subsidios en impuestos mercantiles),-

estas disposiciones se convierten en nugatorias por imposibilidad del comerciante local de competir con los extranjeros!

"Asimismo, aunque en las Zonas y los Perímetros Libres, principalmente por lo que corresponde a Baja California, se ha incrementado notablemente la producción, ésta no abarca a todos los sectores ni a toda la población y, por lo tanto, la necesidad de importar es todavía muy grande, (sobre todo en el Territorio); situación que debe favorecer al comerciante y productor nacional, siempre y cuando la distribución de sus productos sea de óptima calidad y cuyo precio pueda competir con el extranjero, por lo que debe reformarse el artículo 654, prohibiendo la importación libre de impuestos de aquellos artículos que sean producidos dentro de las Zonas y Perímetros Libres o en el resto de la República, cuando quede garantizado su oportuno suministro a ellas; de esta forma el subsidio del 25% al 50% del flete de los ferrocarriles y el subsidio sobre impuestos de ingresos mercantiles, equivalente a la parte que le corresponde a la Federación, a los comerciantes e industriales que abarquen esas zonas, serviría de gran aliciente para la pronta incorporación de esos lugares a la economía general de la nación". (10).

Por los razonamientos anteriores, el citado profesionista propone la modificación del artículo 654 del Código Aduanero en los términos siguientes:

"Artículo 654. Quedan exceptuadas del pago de impuestos de importación las mercancías extranjeras que se introduzcan a los Perímetros y Zonas Libres, siempre que no sean similares a las que se produzcan dentro de los perímetros o zonas de referencia, O EN EL RESTO DE LA REPUBLICA CUANDO SEAN INTRODUCIDAS EN LOS MISMOS, QUEDANDO GARANTIZADO SU OPCORTUNO SUMINISTRO".

Aunque en principio estamos de acuerdo con los argumentos esgrimidos por el citado letrado, en cuanto a que los productos nacionales que lleguen a las poblaciones sujetas al Régimen de Zonas y Perímetros Libres con tengan los requisitos de calidad, precio y oportuno suministro, esto no lo hace notar en la modificación que propone al mencionado artículo, contentándose a sugerir que las mercancías nacionales que lleguen a esas regiones con el sólo requisito de oportunidad sean protegidas, gravándose por lo tanto, las similares extranjeras.

Creemos que esto no es así, ya que muchas fábricas nacionales - pueden establecer almacenes o depósitos en estas zonas y garantizar con - ello el oportuno suministro de sus mercancías, pero a precios muy eleva - dos y sin reunir los requisitos de calidad similares a las extranjeras.

Por lo expuesto, proponemos dos posibles soluciones tendientes - a resolver la mecánica operacional del artículo en cuestión; ellas son:

1^a. Modificar el primer párrafo del artículo 654, en los tér - minos siguientes:

"Artículo 654. Quedan exceptuadas del pago de impuestos de im - portación las mercancías extranjeras que se introduzcan a los Perímetros - o Zonas Libres, siempre que no sean similares a las que se produzcan den - tro de los perímetros o zonas de referencia Y A LAS DEL RESTO DE LA REPU - BLICA QUE PUDAN CONCURRIR A ESAS ZONAS EN CONDICIONES DE CALIDAD Y PRE - CIO, QUEDANDO GARANTIZADO SU OPORTUNO SUMINISTRO".

2^a. La otra posible solución sería, teniendo como base la modi - ficación que propone el citado licenciado, introducir a continuación un - párrafo explicativo de lo que se entiende por suministro oportuno, quedan - do, más o menos, en los siguientes términos:

"PARA LOS EFECTOS DE ESTE ARTICULO, SE ENTIENDE POR SUMINISTRO - OPORTUNO EL HECHO DE QUE LAS MERCANCIAS NACIONALES CONCURRAN EN TODO TIEM - PO A ESTAS ZONAS, EN IGUALDAD DE CONDICIONES DE CALIDAD, OPORTUNIDAD Y - PRECIO SIMILARES A LAS EXTRANJERAS".

Siguiendo con el análisis de este artículo, por lo que respecta al párrafo segundo, creemos que es de vital importancia, ya que es en dicho párrafo en donde nuestro Código Aduanero otorga amplias facultades a la Secretaría de Hacienda, previa opinión de la Secretaría de Economía - (hoy Industria y Comercio), para determinar, por medio de disposiciones de carácter general, cuáles son las mercancías que deben quedar gravadas, así como aumentar o disminuir el número de ellas.

Creemos que es en estas facultades en donde reside el poder que tiene la mencionada Secretaría de Hacienda para llevar a cabo una mejor -

aplicación del articulado que rige al Régimen de Zonas y Perímetros Libres.

Señalamos esto ya que, como vimos en consideraciones anteriores, el Territorio de Baja California ha tenido un tratamiento distinto al del Estado del mismo nombre, y esto es debido principalmente a que al producirse determinado artículo en este Estado, la Secretaría de Hacienda, sin haber realizado estudios previos, lleva a cabo el gravamen de estas mercancías, sin importarle si ya también se producen en el Territorio, frenando por lo tanto su desarrollo en todos los órdenes. Citemos, a manera de ejemplo, el caso del cemento, que por producirse ya en el Estado, se prohíbe su internación al Territorio, frenando por lo tanto la industria de la construcción.

En estos casos no creemos que sea menester reformar el articulado del Código, sino simplemente que la Secretaría de Hacienda, a través de circulares determine qué productos quedan gravados para la Zona Libre del Estado, y qué productos para el Territorio del mismo nombre, realizando un estudio económico previo de las condiciones que privan en uno y otro.

Estamos de acuerdo pues, en que la producción nacional concurre al mercado de ambas entidades californianas; pero consideramos que antes de poner en vigor las restricciones, deben tomarse en cuenta todos los factores y sobre todo, se establezcan como bases primordiales para regular la importación:

- 1.- Que haya productos nacionales en cantidades suficientes, accesibles en todo tiempo al consumo de dichas entidades.
- 2.- Que llenen los requisitos de calidad y precio.
- 3.- Que haya facilidades para la distribución, tales como crédito, buen servicio, etc.

Estamos conscientes en que, a medida que las circunstancias lo aconsejen, vayan substituyendo los artículos mexicanos a los de importación, pero creemos que antes de dictar nuevas restricciones deben tomarse en cuenta los factores ya apuntados.

Por otro lado, dentro del Capítulo IV, que trata de la Expedición de Mercancías al Interior de la República, encontramos una disposición que debido a las fallas que presenta, creemos debe ser reformada, ella es la 667 del Código Aduanero, más únicamente, en su segundo párrafo que establece:

"Artículo 667. Como excepción a lo dispuesto en el artículo anterior, no causarán impuestos de importación:

II. Los envases extranjeros que contengan productos elaborados, dentro de la Zona Libre de Baja California, con materias primas producidas también en esa Zona."

Por lo que se refiere al "artículo anterior", es decir, al 666 éste señala únicamente que "causarán los impuestos de importación que les correspondan, las mercancías extranjeras que de un Perímetro o Zona Libre se reexpidan al interior del país, para consumo o uso, bien sea que las mercancías se encuentren en el mismo estado en que fueron introducidas al Perímetro o Zona o como parte integrante de un producto transformado o elaborado por medio de procedimientos de carácter industrial, en alguno de los referidos lugares..."

Aclarado lo anterior, afirmemos que no podemos estar de acuerdo con el contenido del II párrafo del artículo 667 por dos consideraciones principales:

1. Dificilmente podría existir una Entidad en el país que produjera íntegramente las materias primas que se emplean en la producción de los artículos que se destinan al mercado consumidor. Ninguno de nuestros Estados es económicamente autárquico, y

2. Se debe tener en cuenta que una de las causas de la creación del citado Régimen Aduanal fué precisamente la carencia de materias primas indispensables, como es el caso de los yacimientos minerales.

Por lo cual proponemos se adicione al Párrafo Segundo del artículo en estudio lo siguiente:

"Artículo 667. Como excepción a lo dispuesto en el artículo anterior, no causarán impuestos de importación:

II. Los envases extranjeros que contengan productos elaborados dentro de la Zona Libre de Baja California, con materias primas - producidas en esa Zona O CON MATERIAS PRIMAS NACIONALES QUE REPRESENTEN UN PORCENTAJE CONSIDERABLE DEL TOTAL UTILIZADO EN LA TRANSFORMACION!

Como se puede apreciar, en la modificación que proponemos se deja al libre arbitrio de la autoridad gubernamental la cantidad de porcentaje de materias primas nacionales que debe ser utilizada en la transformación de los productos. Esto es así, ya que consideramos que es en el Párrafo II del Artículo 654, en el que reside la facultad que tiene la Secretaría de Hacienda de realizar estas determinaciones. Además de que, en esta forma, dicha Secretaría puede variar tal porcentaje, disminuyéndolo de acuerdo con la época en que se vayan extrayendo las materias primas de estas regiones, o las nacionales vayan llegando a ellas en mayor volumen y en menor precio. De esta forma se lograría un mayor incremento de las actividades productivas en estas zonas, a la vez que tendría un mayor sentido el espíritu del legislador al tratar de ayudar a regiones desfavorecidas sujetas a este régimen.

Ahora bien; no obstante estas pequeñas modificaciones que proponemos al articulado de la Legislación Aduanera, creemos que el dato relevante del funcionamiento del Régimen de Zonas y Perímetros Libres lo constituye la necesidad que se tiene de agilizar, o más bien, de nivelar la aplicación de dicho articulado, en relación al Territorio. - Afirmamos lo anterior, ya que no estamos de acuerdo con que se tenga que llevar a cabo una modificación total del Capítulo XV del Código Aduanero, para crear dos Zonas Libres distintas: una para el Estado y otra para el Territorio, como lo pretenden, aunque de buena fe, un grupo de agricultores y ganaderos de esta última Entidad, en un estudio denominado: "Estudio para el Desarrollo Económico del Territorio de Baja California Sur", sino simple y llanamente que la aplicación de dicho articulado se actualice, a través de la facultad que en el mencionado Artículo 654 se otorga a la Secretaría de Hacienda la cual, como anteriormente afirmamos, al gravar un determinado producto, por ya - -

producirse en el Estado o por ya llegar a él en condiciones de oportunidad, calidad y precio, no debe cortar de tajo dicha franquicia al Territorio ya que, en la mayoría de las ocasiones, tal producto no se ha logrado producir o introducir en dicha entidad por los factores ya apuntados.

De tal forma, concluiremos diciendo que el Régimen de Zona Libre necesita de una mayor vigilancia y estudio por parte de las Secretarías encargadas de controlar su funcionamiento, para que cuando se dicte una medida tendiente a restringir la importación de un determinado producto extranjero, se hagan los estudios necesarios para ver si el Territorio posee las mismas condiciones que el Estado, esto es: una industria local que lo produzca o un suministro oportuno, y, necesariamente, calidad y precio similares al extranjero, y si no es así, no se le prohíba la importación de tal o cual artículo, para no frenar su desarrollo económico.

C I T A S .

1. Mario de la Vega Domínguez.
(Discurso pronunciado en la toma de posesión de los miembros de los C.E.P.E.S. Mexicali B. C. 1969).
2. Problemas de la Región Económica de la Frontera Norte del País.
Javier Garduño Pérez. México. 1967. p. 24.
3. Importancia Económica, Funcionamiento y Algunos Aspectos Jurídicos del Régimen de Zonas y Perímetros Libres.
Carlos F. Pastrana. México. 1969. p. 36.
4. Algunas Consideraciones Económico Jurídicas sobre las Zonas y Perímetros Libres.
Ricardo Crozco Belmont. México. 1968. p. 14.
5. La Zona Libre u el Desarrollo Económico.
Mario de la Rosa Leos. E.H.E. 1965. p. 56.
6. Importancia Económica, Funcionamiento y Algunos Aspectos Jurídicos del Régimen de Zonas y Perímetros Libres.
Carlos F. Pastrana. México. 1969. p. 54.
7. Tijuana. Ensayo Monográfico.
Conrado Acevedo Cárdenas. México. 1965. p. 65.
8. Tijuana. Ensayo Monográfica.
Conrado Acevedo Cárdenas. México. 1965. p. 66.
9. Importancia Económica, Funcionamiento y Algunos Aspectos Jurídicos del Régimen de Zonas y Perímetros Libres.
Carlos F. Pastrana. México. 1969. p. 72.
10. Importancia Económica, Funcionamiento y Algunos Aspectos Jurídicos del Régimen de Zonas y Perímetros Libres.
Carlos F. Pastrana. México. 1969. p. 76.

C A P I T U L O I I I .

ARTICULO 285 DEL
CODIGO ADUANERO .

I. GENERALIDADES.

II. FUNCIONAMIENTO.

III. SU INFLUENCIA EN
EL DESARROLLO
ECONOMICO Y SO-
CIAL.

"LA VIGENCIA DEL ARTICULO 285
DEBE SER TEMPORAL Y TENDRA -
QUE TERMINARSE CUANDO LAS EN
TIDADES BENEFICIADAS SE IN -
CORPORA EN DEFINITIVAMENTE A -
TODAS LAS ACTIVIDADES INDUS -
TRIALES, COMERCIALES Y DE -
CONSUMO DEL PAIS".

GENERALIDADES.

"Después de los tratados de Guadalupe Hidalgo con los Estados Unidos, en el año de 1848, por medio de los cuales nuestro país perdió más de la mitad de su territorio, la situación de los pobladores de las nuevas ciudades fronterizas mexicanas era alarmante, en virtud de reinar en ellas la carestía y la escasez de víveres, agravándose todo esto con los altos aranceles de importación de las pocas mercancías cuya importación era permitida.

La diferencia entre los dos lados de la frontera era tajante, pues mientras en el americano sus habitantes gozaban de un alto nivel de vida, en el nacional, nuestros compatriotas estaban sumidos en una espantosa penuria. Ante tal situación, el gobierno mexicano tuvo que adoptar una política fiscal que viniera a ser un paliativo a tan gran malestar".

Por tal estado de cosas, el gobierno del entonces presidente José Joaquín Herrera, expidió el Decreto de 4 de abril de 1849, el cual contenía las primeras disposiciones de franquicias respecto a la importación de algunas mercancías en la frontera norte.

Dicho decreto establecía lo siguiente:

"Artículo 1o. Queda permitido, por el término de tres años, en el Puerto de Matamoros y aduanas de la frontera del Estado de Tamaulipas, la introducción de los efectos siguientes, para el consumo de los pueblos de la frontera del mismo Estado: harina, arroz, azúcar, café, semillas de todas clases, manteca, tocino salado o salpreso. Todos los efectos pagarán, por únicos derechos de importación las siguientes cuotas:..."

"Artículo 2o. Queda también permitida libre de todo derecho, en la aduana de Paso del Norte del Estado de Chihuahua, la introducción de leñas y maderas de construcción, sujetándose al registro prevenido por el arancel para los efectos ordinarios".

"Artículo 3o. El Gobierno, para conceder la gracia de que trata el presente decreto, se asegurará previamente de si hay en los lugares fronterizos la falta de víveres cuya introducción se presenta, la cual habrá de cesar tan luego como las poblaciones se provean de aquellos artículos por el comercio nacional".

Siguiendo la misma trayectoria, pero con mayor sentido y criterio más amplio, Don Ramón Guerra, gobernador del Estado de Tamaulipas, conocedor a fondo de la problemática económica de la región que gobernaba y considerando "que los pueblos de la Frontera del Norte se hallaban en un verdadero estado de decadencia por falta de leyes protectoras de sus comercios, que situadas frente a una nación mercantil que gozaba de un comercio libre, necesitaba de iguales ventajas para no perder su población que constantemente emigraba al país vecino, deseando poner un término a tan grande mal, por medio de franquicias que durante tanto tiempo había reclamado el comercio de la frontera, atendiendo a la petición hecha por el vecindario de Matamoros y usando de las facultades de que se hallaba investido, tuvo a bien dictar lo siguiente..."

"Artículo 1o. Los efectos extranjeros que se destinen al consumo de la Ciudad de Matamoros y de los demás pueblos de la orilla del Río Bravo, Reynosa, Camargo, Mier, Guerrero y Laredo y el comercio recíproco de esos mismos pueblos, serán libres de todo derecho con excepción de los municipales y de los impuestos que se impongan para sostener los gastos del Estado..."

"Artículo 7o. Al tiempo de salir los efectos extranjeros de los pueblos agraciados para internarse en la República, será cuando se causen los derechos que les están impuestos por los aranceles y nunca se verificará su internación sin dejar pagados en la aduana de su procedencia todos los derechos cuyo pago esté mandado se haga en el puerto, y sin la observancia de todos los requisitos y prevenciones de las leyes vigentes, para no ser molestados ni detenidos en su curso".

El articulado de estos decretos nos presenta, a nuestro juicio, las primeras manifestaciones jurídicas, que sin duda alguna influenciaron al legislador en la elaboración posterior del Artículo 285 del Código Aduanero en vigor ya que, como se observa claramente, el espíritu de estos decretos era el de satisfacer las necesidades primarias de los habitantes de

la frontera, aprovechando la potencialidad económica y comercial factible de cubrir estas necesidades allende la frontera; y no sólo eso, sino también con el objeto de crear una fuerza de contención demográfica ya que, debido a estas medidas se detuvo la ininterrumpida emigración de elementos nacionales al vecino país, que se mostraba amenazante y ganso en sus ansias de territoriales conquistas.

Es pues, este artículo 285 el que, sin lugar a dudas viene a contribuir al desenvolvimiento de regiones atrazadas como la que nos ocupa, no obstante, debemos señalar que, como otra serie de estímulos otorgados por el Estado para ayudar a dicho desenvolvimiento de las regiones fronterizas, esta disposición legal ha beneficiado en gran parte a los estados fronterizos del norte de nuestra república, en tanto que los del sur, no pueden aprovechar en toda su plenitud las ventajas que otorga el mencionado artículo, y esto se debe, principalmente, a que no tienen la vecindad con el país de más alta potencialidad económica, como sucede con los estados nortefronterizos de nuestra nación.

F U N C I O N A M I E N T O .

El Artículo 285 del Código Aduanero en vigor, está contenido en el Capítulo III, que trata de las Pequeñas Importaciones y Exportaciones, perteneciente al Título VII del citado código. Se integra por cuatro párrafos, siendo de principalísima importancia el tercero.

El contenido del mencionado artículo es el siguiente:

"La importación de mercancías cuyo valor no exceda de mil pesos se permitirá por las oficinas aduaneras establecidas en las poblaciones fronterizas con la sola presentación de los efectos en la garita de entrada, donde el vista recaudador efectuará la clasificación arancelaria, cobrará los impuestos y derechos que se causen y expedirá una boleta para cada importación, aún tratándose de mercancías exentas".

"En igual forma se permitirá en las garitas de salida la exportación de mercancías cuyo valor no exceda de mil pesos".

"A los habitantes de las poblaciones mexicanas limítrofes con las extranjeras, se les permitirá la importación libre de impuestos aduaneros de artículos de primera necesidad. Esta franquicia se concede exclusivamente para el consumo de dichas poblaciones y por lo tanto, esos artículos no podrán ser extraídos para el resto del país sin que antes hayan quedado cubiertos sus impuestos. Tampoco podrán, sin ese requisito, ser materia de comercio las mercancías que se importen al amparo de esta franquicia".

"Para los efectos del párrafo anterior se consideran como artículos de primera necesidad: los alimentos en general, los de vestir, siempre que no sean de lujo; las medicinas; los efectos de uso doméstico, a excepción del mobiliario, cuando no sean en cantidad excesiva, ni de lujo; los artículos de aseo personal, siempre que también no sean de lujo y los cortes de telas corrientes propios para vestidos destinados a gentes de escasos recursos".

Por lo que respecta al primer párrafo, esto significa simplemente

que las mercancías gravadas dentro del arancel de importación con una cantidad inferior a mil pesos, no necesitarán de realizar el papeleo correspondiente, como son la solicitud de importación, su aceptación, pago de los impuestos, etc., siendo necesario únicamente su presentación en la garita de entrada para que el vista realice la clasificación correspondiente y cobre los impuestos y derechos que se causen.

En cuanto a la obligación de presentar las mercancías exentas ante la garita para que el vista aduanal permita la introducción de las mismas, esto en la práctica no tiene el formalismo señalado, ya que en las fronteras, los vistas raramente investigan si se están introduciendo al país mercancías que excedan a esa cantidad. Es decir, en virtud de la llamada "Importación Hormiga" se aprovecha esta circunstancia para introducir mercancías que superen el valor señalado, lo cual va en detrimento de la economía nacional. Por lo que se aconseja una mayor vigilancia en este aspecto, ya que la mecánica operacional del Artículo 285 es realmente positiva y congruente con el sentido de la política de incentivos otorgada por el Gobierno Federal; pero lo que no funciona adecuadamente es la vigilancia por parte del cuerpo aduanal.

El párrafo segundo, referente a la libre exportación de mercancías cuyo valor no exceda de mil pesos, tiene el mismo funcionamiento que el anterior. Esto es con el objeto de darle celeridad a exportaciones que por su monto no ameritan el papeleo correspondiente a las de mayor cuantía.

Pasemos a examinar ahora el párrafo tercero:

"A los habitantes de las poblaciones mexicanas limítrofes con las extranjeras se les permitirá la importación libre de impuestos aduaneros de artículos de primera necesidad. Esta franquicia se concede exclusivamente para el consumo de dichas poblaciones y por lo tanto, esos artículos no podrán ser extraídos para el resto del país sin que antes hayan quedado cubiertos sus impuestos. Tampoco podrán sin ese requisito, ser materia de comercio las mercancías que se importen al amparo de esta franquicia".

De lo expuesto concluimos, que el Artículo 285, siendo un estímulo única y exclusivamente para los habitantes fronterizos, entendiéndose por estos,

no sólo los vecinos de los Estados Unidos de Norteamérica, sino también - los menos beneficiados de Quintana Roo, en el sur, contiene las siguientes bases:

1o. La libre importación de artículos.

2o. Que dichos artículos sean de primera necesidad; entendiéndose por éstos, según el párrafo IV del citado artículo:

a) Los alimentos en general.

b) Las prendas de vestir, siempre que no sean de lujo.

c) Las medicinas.

d) Los efectos de uso doméstico, cuando no sean en cantidad excesiva, ni de lujo.

e) Los artículos para aseo personal, siempre que también no sean de lujo, y

f) Los cortes de telas corrientes propios para vestidos destinados a gentes de escasos recursos.

3o. Que sean exclusivamente para el consumo de dichas poblaciones. Y, por lo tanto

4o. No podrán ser extraídos para el resto del país sin que antes hayan quedado cubiertos sus impuestos; ni tampoco

5o. Ser materia de comercio las mercancías que se importen al amparo de esta franquicia.

Ahora bien; hemos afirmado en capítulos precedentes que la Zona Libre, desde sus inicios, surgió con una serie de medidas restrictivas como fueron: la prohibición de importar bebidas alcohólicas a los seis meses de haber sido autorizados los Perímetros Libres, prohibición a la importación de harina, trigo, pan de todas clases, cerveza, mariscos en conserva, etc.

De todo lo anteriormente expuesto deducimos, que el artículo 285 era complementario del tantas veces citado Régimen de Zona Libre, ya que éste buscaba el mejoramiento del nivel de vida de los habitantes de las regiones fronterizas debido a su aislamiento del conjunto de la economía nacional, mismo objetivo que buscaba y busca el artículo en estudio.

Sin embargo, es preciso señalar que en la actualidad, la mecánica de la nombrada Zona Libre, debido a sus medidas restrictivas, está en aparente contradicción con el citado artículo, ya que en algunos casos impone restricciones a la importación de productos extranjeros por suponerse, harto erróneamente, que ya llegan del interior del país, y, en cambio el artículo 285 permite a los habitantes fronterizos el que puedan introducir libre de impuestos al territorio nacional, artículos de primera necesidad para el consumo familiar, los cuales, muchas veces, ya están dentro de las prohibiciones señaladas a la Zona Libre.

No tratamos, de ninguna forma, de atacar el mencionado artículo 285 que ha sido la disposición jurídica en la cual se han refugiado los habitantes de la frontera para seguir importando, libre de impuestos, los artículos necesarios para su consumo. Sino de señalar que, las medidas restrictivas que se impongan a la Zona Libre deben ir acompañadas de estudios concienzudos tendientes al conocimiento de las condiciones y peculiaridades del mercado fronterizo en relación con determinado artículo.

Por lo que toca al párrafo IV del mencionado artículo, éste se concreta a señalar cuáles son los artículos de primera necesidad que pueden importar los habitantes de estas regiones sin pagar los impuestos de importación, ya que por ser bastante explícito en ese sentido, no merece mayor comentario. No obstante, conviene sugerir que se debe hacer una clasificación de los artículos considerados como de lujo, ya que, dejando esto al criterio de la autoridad aduanal correspondiente, se presta a toda clase de abusos por parte de ésta o a "componendas" por parte de la persona interesada en introducir tal o cual artículo.

Pasemos a examinar ahora la influencia que dicho artículo ha tenido en el desenvolvimiento económico y social de la región en estudio.

SU INFLUENCIA EN EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL.

El Artículo 285, como otros muchos paliativos otorgados por el Gobierno Federal para aliviar los malestares económicos de regiones atrasadas en la Zona Fronteriza, ha sido un factor determinante dentro del desarrollo económico y social de las citadas regiones.

Ahora bien, no obstante que este artículo ha sido, como lo señalamos anteriormente, la disposición legal en la cual se han refugiado los habitantes fronterizos, para seguir importando libre de impuestos, artículos de primera necesidad para su consumo vital; esto se concibe como un pequeño mal debido a la salida de divisas mexicanas en detrimento de la economía nacional, pero un mal necesario, ya que al amparo de esta disposición han podido subsistir regiones de notable atraso y falta de elementos básicos para su desarrollo económico.

No se pretende pues, afirmar que el espíritu de la mencionada disposición sea totalmente acertado y congruente con la política de ayuda a las regiones necesitadas llevada a cabo por el gobierno mexicano. Pero sí señalar que existen una serie de factores que, por no haber sido superados hasta la fecha, inducen a la imperiosa necesidad de recurrir a tal disposición.

Estos factores, estos hechos que contribuyen a la defensa del citado artículo en estudio son, principalmente:

1.- La falta de productos nacionales en cantidades suficientes, accesibles en todo tiempo, al consumo de la región.

2.- Que dichos artículos no llenan aún los requisitos de calidad y precio.

3.- La falta de facilidades para la distribución, tales como crédito y buen servicio, etc.

En otros términos; la escasez de comunicaciones baratas con los principales centros productores del resto de la República, los altos precios y la baja calidad de algunos artículos nacionales y sobre todo la falta de suministro oportuno, han sido la causa de que los residentes fronterizos deriven sus adquisiciones hacia las tiendas de las poblaciones estadounidenses.

No se trata de defender indefinidamente a este artículo, sino -- única y exclusivamente hasta que la mencionada región en estudio, a través de un complejo de obras de infraestructura, logre estar perfectamente comunicada con el macizo nacional y se tenga facilidad de acceso a la producción necesitada. Es decir, estamos de acuerdo en propiciar los medios para que la producción nacional concorra al mercado fronterizo, especialmente a Baja California, pero consideramos que antes de poner en vigor las restricciones impuestas a la Zona Libre, que se han dictado muchas veces sin previo estudio de las condiciones de mercado en relación a determinado artículo, se tomen en cuenta los factores ya apuntados.

Por eso como corolario a este tema, señalemos que la vigencia -- del artículo 285 debe ser temporal y tendrá que terminarse cuando las entidades beneficiadas se incorporen definitivamente a todas las actividades industriales, comerciales y de consumo del país.

C A P I T U L O I V .

PROGRAMA DE INDUS
TRIALIZACION DE -
LA FRONTERA NORTE
DEL PAIS .

- I. GENERALIDADES Y
CONCEPTO.
- II. OBJETIVOS QUE SE
PERSIGUEN .
- III. ASPECTO LEGAL .
- IV. RESULTADOS DE SU
OPERACION .
- V. FACTORES LIMITANTES

"ES PROPOSITO INQUEBRANTABLE...
DESCENTRALIZAR Y DIFUNDIR LA -
INDUSTRIA, DE MANERA QUE SUS -
BENEFICIOS LEJOS DE CONCENTRAR
SE SE EXTIENDAN A LO LARGO Y A -
LO ANCHO DEL TERRITORIO NACIO -
NAL" (1).

GENERALIDADES Y CONCEPTO.

En las últimas cuatro décadas, y particularmente en los últimos cinco lustros, México ha experimentado un extraordinario desarrollo económico y social. El fenómeno ha sido de tal magnitud que en la actualidad no hay quien tenga dudas al respecto.

Este desarrollo ha sido la consecuencia lógica y obligada de la profunda transformación de la estructura de la sociedad que produjo la Revolución y de las transformaciones en la estructura productiva a que dieron lugar la Reforma Agraria y la intensa labor de construcción de obras de infraestructura desarrollada por el gobierno mexicano en todos estos años.

Además, debemos señalar que ese desarrollo acelerado se ha basado (particularmente en los últimos 25 años) en el fomento deliberado, consciente de la industrialización.

La idea de hacer de México un país industrial no data de pocos años, los esfuerzos deliberados por lograrlo se iniciaron en el siglo pasado. Se instalaron industrias, se crearon instituciones financieras, se construyeron vías de comunicación, todo ello orientado hacia el industrialismo. Sin embargo, a causa de la todavía deficiente organización de la sociedad, y de la inestabilidad política resultante, para principios del presente siglo los avances todavía eran bastante limitados. (2).

En tales condiciones, el triunfo del movimiento revolucionario de 1910-1917, al cambiar de manera radical la organización de la sociedad en correspondencia a los objetivos que la misma perseguía, se tradujo en una tendencia y en una acción positiva del poder público hacia el establecimiento de las bases en las que descansaría la marcha del país hacia el gran industrialismo moderno.

Estas bases, o mejor dicho, las directrices básicas de la política de fomento de la industrialización, escribe el Subsecretario de Ingresos, Fco. Alcalá Quintero, en una conferencia dictada en la ciudad de Guada

lajara, el 29 de julio de 1967, son las siguientes:

- a) Realización de inversiones en obras de beneficio social, con las que se busca la creación de una infraestructura básica para la industria;
- b) Producción y distribución de energéticos no sólo a precios de fomento para que la industria pueda desenvolverse con comodidad, sino también en los lugares que ella lo requiera;
- c) Ampliación e integración de la red carretera con el propósito de integrar el territorio nacional de modo que toda la población se incorpore al mercado interno y se facilite el transporte de materias primas y artículos terminados;
- d) Instalación de centros regionales de capacitación de la mano de obra, con el propósito de elevar la productividad de los trabajadores;
- e) Incremento del número de centros de enseñanza media y superior;
- f) Creación de un clima económico, social y político adecuado para las inversiones en la industria.

Las metas que con ello se persiguen son:

1. Elevar los niveles medios e individuales de vida de la población;
2. Acelerar el crecimiento de la economía de manera armónica y equilibrada;
3. Aumentar el grado de diversificación e integración de la estructura productiva a nivel regional y nacional, para que llegue a ser característicamente productora de artículos manufacturados;
4. Alcanzar una mayor integración de la industria;

5. Absorber productivamente el aumento de la población en edad de trabajar y disminuir el actual grado de desocupación, abierta o disfrazada;

6. Provocar cambios profundos en la estructura ocupacional, de modo que porcentajes crecientes de la población en edad de trabajo tengan acceso a ocupaciones cada vez mejor remuneradas;

7. Lograr que los grupos que hasta ahora se encuentran aislados se incorporen a la economía de mercado;

8. Ampliar el mercado interno a fin de lograr un mayor consumo de materias primas y productos elaborados, alterando, además, la estructura y organización del comercio interno;

9. Ampliar la escala de operación de las plantas industriales, con el propósito específico de que se reduzcan los costos de operación y los precios de mercado;

10. Incorporar los progresos tecnológicos más avanzados, tanto a nivel regional como nacional, pero adaptándolos a las características de la economía nacional;

11. Lograr un aprovechamiento más adecuado y cabal de los equipos productivos existentes;

12. Aprovechar los recursos que actualmente no se explotan;

13. Alcanzar el control nacional de los recursos naturales a fin de evitar desperdicios;

14. Acelerar la sustitución de importaciones, cuidando de que las empresas correspondientes alcancen rápidamente un nivel competitivo en términos internacionales; y, finalmente

15. Aumentar el grado de participación de las manufacturas en el total de exportación de mercancías, con el propósito de modificar la relación de precios de intercambio y evitar así los efectos desfavorables que

acompañan a la exportación de productos primarios.

Teniendo en cuenta estas bases para lograr el desarrollo del programa de industrialización en que México se ha empeñado, y por lo que toca a la industrialización de regiones caracterizadas por su notable separación del avance del conjunto de la economía nacional, el Gobierno de México pues, ha puesto en marcha un novedoso programa de desarrollo económico de la frontera norte de nuestro país, a través de una serie de incentivos que a otorgado a regiones como la que nos ocupa.

Así tenemos, dentro del Programa de Industrialización de la Zona Fronteriza Norte de nuestro país, el que se refiere al "aprovechamiento de la mano de obra sobrante a lo largo de la frontera norte con los Estados Unidos", cuya magnitud se vió drásticamente aumentada con la terminación de la contratación de trabajadores migratorios temporales por parte de los Estados Unidos, anunciado en mayo de 1966 por la Secretaría de Industria y Comercio, y que al ser reglamentado el mes siguiente por la Secretaría de Hacienda, estableció las bases legales del programa de industrialización de dicha zona.

El programa se basó en que la Zona Fronteriza mexicana ofrece al empresario norteamericano, junto con un factor que puede encontrar en muchos otros países en desarrollo y que, de hecho, empezó a utilizar primero en algunos países del Lejano Oriente, es decir, una oferta abundante de mano de obra barata y notablemente receptiva al adiestramiento, otro que sólo nuestro país puede ofrecer: la proximidad inmediata al mercado norteamericano.

Dicho programa fué el que dió origen a las llamadas fábricas o industrias de Maquila, y consiste en la importación temporal libre de impuestos de materiales, materias primas, componentes, maquinaria y equipo utilizables en la maquila de productos industriales destinados a la exportación. Es decir, el programa de las industrias de maquila ofrece atractivos de enorme interés a los industriales del exterior. Acogiéndose a las ventajas que establece, se les presenta la oportunidad de reducir sustancialmente los costos de producción, al confiar a las plantas maquiladoras que ellos instalarían, los procesos de armado, ensamble o transformación que requieren empleo intensivo de mano de obra. Particularmente si se pretende atacar los mercados de los Estados Unidos, de Canadá o de América Latina, para lo cual

el país representa una ventaja adicional geográfica.

Por lo que toca a una definición o concepto de lo que se entiende por Industrias de Maquila, diremos que se conoce con este nombre a "aquellas empresas cuyo objeto consiste en la transformación o ensamble de materias primas, partes y componentes importados temporalmente con destino exclusivo a la exportación. Para este efecto el Gobierno Federal permite la importación temporal libre de impuestos de materias primas, partes y componentes, así como la maquinaria y equipo por el tiempo que abarquen las operaciones productivas" (3).

Desde el citado mes de junio de 1966, cuando fueron dados a conocer los lineamientos con apego a los cuales operarían las industrias de maquila, hasta junio de 1969, el balance que arroja el programa resulta un tanto alentador. Se han establecido alrededor de 150 maquiladoras que dan ocupación a más de 16 000 trabajadores, de los cuales aproximadamente 7 000 correspondían a empresas del sector de la industria electrónica, 3 000 a la del vestido, 1 500 a la de artículos deportivos y juguetes, y los restantes a industrias diversas como la de productos de madera, la de alimentos, etc.

Se estima que, en general, los salarios pagados en estas empresas son algo superiores al promedio de la Zona Fronteriza Mexicana, pero sensiblemente inferiores a los que se pagarían en los Estados Unidos por el mismo tipo de trabajo.

Es importante señalar que las que se realizan en la zona fronteriza mexicana no son las únicas ni las más importantes operaciones de maquila que han instalado en años recientes las empresas norteamericanas, pues sobre mucho mayor escala las operaciones del mismo tipo que se realizan en Formosa, Hong Kong, Corea y Portugal, entre otros países. El Departamento de Comercio de Estados Unidos ha estimado que de las importaciones norteamericanas de productos maquilados en el exterior por cuenta de empresas del propio país, sólo el 3.7% procede de México.

Sin embargo, conviene señalar que este tipo de industrias ha tenido mayor auge en esta región en virtud de que, a diferencia del resto de la Zona Fronteriza Norte de nuestro país, en Baja California, al igual que-

en toda la Península opera un régimen especial de comercio exterior denominado Zona Libre que ya examinamos y que permite la libre importación y exportación de maquinaria y equipo así como materias primas, bienes semielaborados para ser transformados y regresados a su lugar de origen. Lo anterior - permite las actividades de las empresas sin necesidad del establecimiento - de recintos fiscales, fianzas o pagos de impuestos como se les exige a las que se establecen en el resto de la zona fronteriza. Las industrias de esta entidad están sujetas únicamente a los requisitos que establecen los artículos 654 y 660 principalmente, del Código Aduanero en vigor.

No obstante, cabe pensar que las amplias posibilidades que brinda esta modalidad industrial distan mucho de haber sido aprovechadas. Parece conveniente, por tanto, destacar sus ventajas y mencionar los problemas que las afectan o pueden afectarlas.

OBJETIVOS QUE SE PERSIGUEN

Dentro de los principales objetivos que el gobierno mexicano busca con la creación y funcionamiento de las fábricas de maquila, originadas por la política de industrialización de la Zona Fronteriza Norte, para acelerar el crecimiento de la economía nacional de manera armónica y equilibrada encontramos, aparte de lograr una mayor integración industrial y conseguir la absorción de la mano de obra excedente en la región, los siguientes:

1. La capacitación técnica de nuestra mano de obra y, como consecuencia;
2. Elevar el nivel de vida de los habitantes de la región, de modo que porcentajes crecientes tengan acceso a ocupaciones mejor remuneradas
3. Ampliar el mercado interno logrando un mayor consumo de materias primas y productos semielaborados. Las fábricas de maquila requieren de energéticos, componentes básicos de la industria química, energía eléctrica, etc.
4. Incorporar los progresos tecnológicos más avanzados, al permitir la libre importación de maquinaria y equipos extranjeros.
5. Lograr, en última instancia, la incorporación de grupos que se encuentran aislados a las ventajas de la economía de mercado.

Como podemos apreciar, estas metas u objetivos perseguidos con la operación de tales industrias, se identifican con los perseguidos en general, por la política de fomento industrial llevada a cabo por el gobierno mexicano en estos últimos años.

Es importante resaltar que, además de los objetivos que se persiguen, se han logrado una serie de ventajas adicionales con la operación de estas plantas, como son; además de la reducción de los niveles de desempleo originados por los intensos desplazamientos de fuertes núcleos de población del interior del país hacia la Zona Fronteriza, que han propiciado un palpable crecimiento de su población, aunado a su crecimiento natural y agudizado por la terminación de la contratación de trabajadores mexicanos por par-

te los Estados Unidos, las siguientes:

a) El aumento de los ingresos de divisas por la exportación del total de la producción maquilada, a pesar del elevado contenido importación del proceso.

b) El aumento de la recaudación a nivel federal, Estatal y Municipal.

c) El incremento de los consumos industriales indirectos y las adquisiciones de energéticos nacionales.

d) El aliento a la actividad de la construcción y la promoción de inversiones nacionales complementarias.

e) La ampliación de la demanda de servicios comerciales, industriales y turísticos, etc.

No obstante las ventajas recíprocas que deriva, tanto para los norteamericanos, como para los nacionales, el Programa de Industrialización de la Zona Fronteriza Norte ha despertado la abierta oposición principalmente de algunos sindicatos norteamericanos, razón por la cual trataremos de sintetizar los argumentos que, tanto a favor como en contra, ha recibido esta modalidad industrial llevada a cabo por el gobierno mexicano.

Argumentos en contra.- Se ha dicho por algunos legisladores estadounidenses, presionados sobre todo por los sindicatos de su país, y sin tener un conocimiento profundo del problema, que México ha dejado a un lado su política de buena vecindad al lanzar un programa que reporta, única y exclusivamente beneficios o ventajas a las empresas o a los empresarios mexicanos, ya que no se ha tenido en cuenta el perjuicio que se ocasiona al pueblo norteamericano con esta tan desigual política de fomento.

Los argumentos que han esgrimido los opositores a esta política, son por demás, carentes de bases sólidas. Veamos algunos de ellos:

a) Se ha dicho que este programa lesiona la economía de las áreas fronterizas de los Estados Unidos, ya que origina la emigración de empresas de este país que funcionan en dichas zonas, hacia el territorio mexicano, por las ventajas que ofrece.

b) La existencia de las empresas de maquila contribuye a reducir el número de empleos disponibles para la fuerza de trabajo norteamericana, impidiendo de este modo el abatimiento del nivel de desempleo en Estados Unidos.

c) Las importaciones de los productos maquilados en esas plantas, constituyen un caso de competencia desigual para los productos norteamericanos, en razón de los bajos salarios (en relación a los niveles norteamericanos) que en ellas se pagan. Esto debería ser contrarrestado a través de la aplicación de "countervailing duties" (derechos de compensación).

d) Por otra parte, se ha dicho por personas de nuestro país que, aunque es cierto que mucho se ha logrado en el desarrollo industrial norteamericano, esto es engañoso, porque lo que realmente se está haciendo es vender parte de la economía nacional, para que sea un apéndice más de la economía extranjera.

Argumentos en pro.- Es cierto, como ya lo hemos apuntado, que México deriva una serie de ventajas de las empresas norteamericanas que se acogen a este programa. Sin embargo, es necesario señalar a los críticos extranjeros, que también las empresas norteamericanas obtienen indiscutiblemente una serie de ventajas, como son:

a) Mano de obra abundante y barata. La posibilidad de contratar mano de obra relativamente más barata que la de los países industrializados es sin duda uno de los principales atractivos.

b) Gran receptividad al adiestramiento por parte del trabajador mexicano. Según encuestas efectuadas entre las maquiladoras establecidas en la faja fronteriza con los Estados Unidos, el trabajador mexicano, además de su reconocida habilidad para el trabajo manual, sólo requiere de un corto

período de entrenamiento para operar con un alto grado de eficiencia. Algunas empresas han registrado una productividad de hasta el 117%, contra un 98% alcanzado en operaciones similares efectuadas por trabajadores norteamericanos. (4).

c) La cercanía geográfica, esto es, la proximidad inmediata al mercado norteamericano que sólo nuestro país puede ofrecer. Ya que de esta forma resulta más conveniente al productor extranjero pagar el flete marítimo de unos cuantos kilómetros del Puerto de Ensenada a San Diego verbigracia, o el transporte terrestre de cualquier punto de la faja fronteriza al interior de su país, que llevar a cabo la elaboración de sus productos en Hong Kong, Portugal, Corea o Formosa por ejemplo.

d) Además de la combinación única de factores ya anotada, las operaciones de maquila de México ofrecen a las empresas norteamericanas algunas otras ventajas, entre las que destacan las siguientes: la zona Fronteriza Mexicana ofrece una infraestructura bien desarrollada que incluye servicios municipales adecuados, energía eléctrica ilimitada, abastecimiento irrestricto de combustibles y lubricantes, servicios bancarios que cubren cualquier necesidad de operación en el país o en el extranjero, comunicaciones expeditas mediante rutas aéreas, carreteras, ferrocarriles, y servicios telegráficos, telefónicos y de télex; se ejerce por parte de la empresa norteamericana, un mejor control de operaciones, a menor costo, por la cercanía geográfica; se ejercen efectos derivados positivos sobre el nivel de empleo en Estados Unidos, al incrementar la demanda de partes, componentes y materias primas destinados a alimentar los procesos de ensamble de las plantas maquinadoras; la estabilidad política, económica y social y el ambiente de tranquilidad y trabajo que prevalecen en México garantizan procesos de producción, recepción y transporte de mercancías seguros e ininterrumpidos, y se abaten los costos de producción globales de la empresa que establece la planta maquinadora, elevando por tanto, su posición competitiva internacional. (5).

Para los críticos internos, hay que aclarar que este es un programa abierto a todas las empresas y a todos los países y no sólo a los norteamericanos, pero muy especialmente para las empresas mexicanas que deseen aprovechar la cercanía al primer mercado consumidor del mundo.

Para los oponentes extranjeros debemos puntualizar que el trabajador mexicano no está compitiendo a base de bajos salarios con el norteamericano, como lo quieren hacer aparecer algunas uniones laborales del vecino país, especialmente la AFL-CIO, sino con los peor pagados trabajadores asiáticos, gracias a su mayor eficiencia y a la proximidad del mercado proveedor y comprador. Sin olvidar, además, según estimaciones del Departamento de Comercio de Estados Unidos, que las importaciones que este país hace de productos maquilados en el exterior, solamente el 3.7% procede de México.

En cuanto al temor de los sindicatos de trabajadores allende la frontera, insistimos que es infundado, porque no solamente no lesiona sus intereses, sino que reporta beneficios, como podrá apreciarse por las consideraciones que a continuación apuntaremos:

Las plantas que operan al amparo del programa del territorio mexicano, usan en su totalidad equipo y maquinaria 100% de manufactura norteamericana.

Las materias primas que utilizan son igualmente de procedencia norteamericana y destinadas a la exportación principalmente Estados Unidos

Los servicios de transportación tanto de materia prima como de los productos semiterminados como terminados, reciben mayor incremento en el vecino país, debido a los embarques que se hacen procedentes de la frontera mexicana.

Se crean nuevas fuentes de trabajo en Estados Unidos, en servicios tales como agencias aduanales, bodegas, embarques y manejo de mercancías, así como también nuevas fábricas resultantes de las llamadas "plantas gemelas". Se trata de dos unidades industriales complementarias. Una que desarrolla la parte del proceso que requiere mayor participación de maquinaria, se instala en el lado norteamericano, mientras que la maquiladora ubicada en el lado mexicano se ocupa del proceso que requiere empleo intensivo de mano de obra.

Los productos manufacturados por las firmas extranjeras y sus subcontratistas en territorio mexicano les permiten competir contra productos similares de manufactura extranjera, tanto en el mercado norteamericano como en otros países. Tal es el caso de la producción de transistores, que debido a la creación de estas plantas ya pueden competir con los producidos por Japón.

La derrama de salarios entre los trabajadores mexicanos se refleja en forma favorable y positiva en la economía de las áreas fronterizas norteamericanas, ya que estos empleados adquieren en el mercado americano alimentos, ropa y otros servicios. Se ha calculado que más del 50% de los salarios adquiridos por los mexicanos regresan a Estados Unidos en forma del renglón anterior.

Como prueba de lo anterior y tomando como base únicamente datos de los beneficios que registra el comercio de Calexico, podemos decir que, esta ciudad, con una población del 12.6% del total del Condado de Imperial, contribuyó en 1967 con el 24.9% del total recaudado en el condado por tal concepto. Las estadísticas muestran que en la misma frontera se registró en el periodo de 1966-1967 un incremento del 6% de compradores mexicanos, contra el 3.4% de años anteriores. Según el estudio realizado por el Comité para el Desarrollo Económico para Baja California sobre la importación doméstica en la frontera Mexicali - Calexico, pone de manifiesto que el 84% de la población de Mexicali adquiere en Calexico artículos diversos, siendo el gasto por este concepto de 50 millones de pesos mensuales, equivalente a cuatro millones de dólares.

No se tiene conocimiento que ninguna factoría haya cerrado sus puertas en Estados Unidos como consecuencia de este programa de industrialización y, por el contrario, las mismas firmas que operan plantas en la frontera mexicana han incrementado sus operaciones debido a que sus productos están en mejores condiciones competitivas que los similares extranjeros.

Muchas firmas, especialmente en el ramo de costura, que han tropezado con dificultades para obtener mano de obra suficiente en el área de Los Angeles, han podido subsistir debido a que han subcontratado con empresarios

mexicanos que operan sus plantas con capital y trabajadores exclusivamente mexicanos.

Asimismo. las plantas ensambladoras mexicanas contribuyen a que las fábricas norteamericanas incrementen sus operaciones, al producir éstas más materia prima y artículos semiterminados y, en el caso de la industria de ropa, permitirles elevar su producción con costos más reducidos.

Por todas estas razones, es fácil observar que este Programa de Industrialización de la Zona Fronteriza Norte de México, no sólo no le siona en nada ni la economía de las áreas fronterizas de los Estados Unidos ni los intereses de los trabajadores norteamericanos. Por el contrario, les reporta amplios beneficios.

A S P E C T O L E G A L

Habiendo señalado que en algunos países los incentivos fiscales representan el mayor esfuerzo legislativo para acelerar su desarrollo, en tanto que en otros representan tan sólo una de las muchas medidas adoptadas con este propósito. Señalemos ahora que, sin embargo, el aspecto más importante de los incentivos fiscales reside en su utilización como medio para lograr los objetivos asociados con las actividades manufactureras. Estos objetivos son los de estimular la inversión en actividades manufactureras completas, de especial importancia económica y social, como empresas que produzcan máquinas, herramientas, sustitutos de importaciones, bienes de exportación, o empresas que empleen o adiestren un gran número de trabajadores.

La adopción de incentivos fiscales con el propósito de fomentar la inversión industrial, descansa en la premisa de que otorgando beneficios impositivos, se induce a los inversionistas a iniciar actividades y a incrementar sus inversiones en empresas ya existentes (5).

En México, esta política de estímulos con el propósito de fomentar la inversión industrial data de pocos años, encontrándose sus bases legales en los artículos 654 y 660 del Código Aduanero en vigor, y que dada su importancia transcribimos a continuación:

"Artículo 654. Quedan exceptuadas del pago de impuestos de importación las mercancías extranjeras que se introduzcan a los Perímetros o Zonas Libres, siempre que no sean similares a las que se produzcan dentro de los perímetros o zonas de referencia".

"La Secretaría de Hacienda queda facultada para determinar, por medio de disposiciones de carácter general y previa opinión de la Secretaría de Economía, cuáles son las mercancías que deben quedar gravadas, así como para aumentar o disminuir el número de ellas".

"Las bebidas alcohólicas, el tabaco labrado en cigarrillos o puros y los caballos para carrera que se importen a los Perímetros y Zonas Libres, causarán los impuestos que señala la Tarifa del Impuesto General de Importación".

Como podemos apreciar, este artículo establece las bases para la introducción de mercancías extranjeras a territorio nacional, y aun que se refiere únicamente a los Perímetros y Zonas Libres, no obstante debido a la flexibilidad con que se aplica, se ha podido lanzar el Programa para la Industrialización de la Zona Fronteriza Norte.

Por otra parte, el artículo 660 establece:

"Artículo 660. Quedan exceptuadas del pago de impuestos de exportación, las mercancías nacionales que se exporten de los Perímetros o Zonas Libres, siempre que se hayan producido dentro de los mismos, - o elaborado o transformado en ellos mediante procedimientos de carácter industrial. No gozarán de esta exención las mercancías que por conveniencia para la economía del país se estime necesario gravar".

"La Secretaría de Hacienda queda facultada para determinar -- por medio de imposiciones de carácter general, cuáles son las mercancías que deben quedar gravadas, así como aumentar o disminuir el número de ellas".

Esta disposición legal es la que en forma primordial contiene las bases para la exportación de mercancías elaboradas o transformadas mediante procedimientos de carácter industrial dentro de estos Perímetros o Zonas Libres. Además otorga amplias facultades a la Secretaría de Hacienda para proteger la industria nacional, evitando la exportación libre de gravámenes de las mercancías que pudieran ocasionar al -- algún trastorno a la economía del país.

Pertinente es señalar que la facultad que tiene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para determinar, mediante disposiciones de carácter general, qué mercancías deben quedar gravadas, así como para aumentar o disminuir el número de ellas, es autónoma; es decir, no --

necesita la opinión previa de la Secretaría de Industria y Comercio, -
tal como acontece con los requisitos para la importación de mercancías.

Es pues, con base en estas disposiciones legales como la Secre-
taria de Industria y Comercio empieza a poner en funcionamiento el plan
para el aprovechamiento de la mano de obra sobrante a lo largo de mues-
tra frontera con los Estados Unidos de Norteamérica, el cual, más tar-
de, es regulado por la Secretaría de Hacienda, según Oficio 164, fecha
do el 10 de junio de 1966 y que debido a la importancia que reviste, -
insertamos a continuación:

SECRETARIA PARTICULAR

Núm. 164

México, D.F., junio 10 de 1966.

Señor Licenciado

OCTAVIANO CAMPOS SALAS.

Secretario de Industria y Comercio

P r e s e n t e .

A virtud del plan que para el aprovechamiento de la mano de -
obra sobrante a lo largo de la zona fronteriza del país con los Esta -
dos Unidos de Norteamérica ha venido auspiciando esa dependencia del -
Ejecutivo, esta Secretaría opina:

1o.- Que las industrias que soliciten establecerse en cual -
quiera de las ciudades fronterizas deberán onnsiderarse, por este he-
cho y para los efectos de su operación, dentro del recinto fiscal.

2o.- Que el 100% de las importaciones que hagan de materias -
primas para ser transformadas, deberán salir fuera del territorio na -
cional.

3o.- Que deberán ejercerse todos los controles que esta Secre-
taria juzgue necesarios para la importación, transformación y salida -
de las materias primas objeto de su operación.

4o.- Lo anterior tiene por objeto la identificación tanto de-

las materias primas que se utilicen como de los artículos terminados - que se produzcan. Cuando una industria vaya a elaborar algún artículo - que sea de difícil identificación, esta Secretaría decidirá si es de - otorgarse o no la autorización correspondiente para su establecimiento.

50.- Ya que en esta materia no se pueden dar reglas de carácter general para considerar los requisitos a que deben sujetarse las - industrias a establecerse, la Secretaría, en cada caso y de acuerdo con la solicitud y los datos que proporcionen los solicitantes, hará los - estudios correspondientes y señalará las bases sobre las que deba re - girse la importación, control, transformación y salida de las materias primas y artículos que se elaboren.

Reitero a usted las seguridades de mi atenta distinguida consideración.

SUPRAGIO EFECTIVO NO REELECCION.
El Secretario.

Lic. ANTONIO ORTIZ MENA.

A su vez, la Secretaría de Industria y Comercio, por Oficio - 4132, de fecha 20 de junio del mismo año, contesta a la de Hacienda en los siguientes términos:

SECRETARIA PARTICULAR.
Núm. 4132.

México, D.F., 20 de junio de 1966.

Sr. Lic. Antonio Ortiz Mena,
Secretario de Hacienda y Crédito Público,
P R E S E N T E .

Me refiero a su atento oficio número 164, fechado el día 10 - del actual, en el que me comunica usted las normas a que quedarán suje - tas las importaciones temporales que se efectúen a la zona fronteriza - del país, para su transformación y elaboración de artículos finales - destinados a la exportación, dentro del plan que ha venido auspiciando

esta Dependencia del Ejecutivo.

Conforme a dicho oficio, las normas serán las siguientes...etc.

Esta Secretaría atribuye gran importancia al establecimiento de dichas normas porque ha permitido la ejecución del programa de promoción industrial de las zonas fronterizas al que el señor Presidente de la República concede gran significación. Además, el conocimiento de esas normas estimulará a los inversionistas interesados en el desarrollo industrial de las zonas aludidas para realizar nuevos proyectos - que impulsen el desarrollo económico de ellas.

Al comenzar a darse apoyo a las iniciativas de los empresarios interesados en actividades industriales de transformación de materias primas o de partes, en productos terminados, destinados exclusivamente a la exportación, se permitirá, asimismo, la importación temporal de maquinaria, equipo y materias primas destinados exclusivamente a la ejecución de las mencionadas actividades.

La atención conjunta de la Secretaría de Hacienda y la de Industria y Comercio en el estudio económico de los proyectos que en número creciente se han venido presentando y las decisiones favorables - que ya se han dictado y las que se dicten en aquellos casos que así lo justifiquen, contribuirá a dar ocupación a importantes grupos de trabajadores actualmente desocupados o con muy bajos salarios y les permitirá incorporarse gradualmente dentro del sector de trabajadores calificados, con percepciones mayores.

Hago a usted presente...etc.

EL SECRETARIO.

LIC. OCTAVIANO CAMPOS SALAS.

Es del Oficio número 164, de la Secretaría de Hacienda, del que podemos deducir las normas conforme a las cuales operarán las industrias establecidas en la Zona Fronteriza Norte de nuestro país, las cuales se han dado en llamar industrias maquiladoras o fábricas de maquila. Estas normas son las siguientes:

1.- Las empresas deberán considerarse, para los efectos de su operación, dentro del recinto fiscal.

2.- La totalidad de las materias primas que se importen para ser transformadas, deberá salir del país.

3.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público ejercerá los controles que juzgue pertinentes para la importación, transformación y salida de las materias primas objeto de operación.

4.- Lo anterior tiene por objeto la identificación tanto de las materias primas que se utilicen como de los artículos terminados - que se produzcan. Corresponde a la Secretaría de Hacienda decidir la autorización para el establecimiento de una empresa, cuando vaya a elaborar un artículo de difícil identificación.

5.- La misma Dependencia Gubernamental señalará las bases - que regirá la importación, control, transformación y salida de las ma-terias primas y artículos que se elaboren.

Aún cuando estos lineamientos no han sido elevados a la cate-goría de ley, las importaciones temporales pueden apoyarse en las dis-posiciones contenidas en el Título VIII del Código Aduanero y en el citado acuerdo de la Secretaría de Hacienda sobre la misma materia, de - fecha 10 de junio de 1966. Aunque tales disposiciones no se adaptan completamente al espíritu del programa, las autoridades las han venido -- aplicando con flexibilidad, a fin de brindar su apoyo y facilitar los- trámites de las industrias maquiladoras.

Existen, además, otros requisitos para la concesión del permiso de operación de las maquiladoras, como son:

1.- Los artículos que procesan las maquiladoras no podrán - ser aquellos que México exporta. De suyo se entiende que lo contrario- significaría concederles un trato preferencial en detrimento de la ca-pacidad competitiva de los artículos producidos por la industria nacional.

2.- Que la absorción de mano de obra sea considerable.

3.- Que la planta cuente con una adecuada localización.

4.- Las empresas deben constituirse conforme a las normas de la Ley de Sociedades Mercantiles y tener una razón social mexicana. Aunque - las autoridades recomiendan la formación de sociedades de capital mixto, - hasta la fecha son pocas las empresas constituidas en esa forma.

5.- Garantizar con fianza el interés fiscal de los impuestos - correspondientes a cada una de las importaciones temporales de maquinaria, equipo y materias primas.

6.- Que las remuneraciones pagadas a los obreros se ajusten, - desde luego, a los salarios mínimos vigentes. Esto con el objeto de no - contravenir nuestra Disposición Constitucional 123 (apartado "B", frac - ción VI) y su Ley Reglamentaria en sus artículos 90, 91, 92, 94, etc.

Ahora bien; por lo que respecta a la obligación de exportar to- dos los artículos objeto de maquila, según el punto dos del citado oficio 164, se nos presenta la siguiente interrogante:

¿No resultaría conveniente para el país adquirirlos, si sus con- diciones de precio y otras características resultaran más atractivas que- las de los productos que el país importa regularmente? Sencillamente, se- trataría de que los artículos de las industrias de maquila compitieran - con los similares del exterior, resultando de ello una ganancia para los- consumidores del país, reiterando que dichos productos no se elaboraran - en nuestro país, para no contradecir el espíritu del 654 del la Legisla - ción Aduanera, y hubiera un control estatal en la compra de dichos produc- tos a las fábricas de maquila.

Conveniente sería, también, que empresas mexicanas, siguiendo - el mismo sistema que las norteamericanas, establecieran plantas maquila - doras en estas regiones (aprovechando las facilidades que se les otor - gan), de partes o componentes que les son indispensables para la elabo - ración de los artículos que producen. Esto estimularía, aún más, - -

el desarrollo industrial de estas zonas, a la vez que sería congruente con la urgente necesidad de llevar a cabo una política de descentralización geográfica de la industria, por la que últimamente tanto se ha luchado.

Por otra parte, conviene mencionar que, aunque este tipo de inversiones está abierto tanto para los nacionales como para los extranjeros, sin embargo no han sido aprovechadas tales ventajas por nuestros nacionales. De ahí que otra posible solución parece encontrarse en una mayor participación de los capitales nacionales en este tipo de plantas, mediante inversiones con juntas, o aún más, mediante la compra de tales instalaciones. Las indudables ventajas que las empresas norteamericanas derivan de este tipo de operaciones, sin duda las tornarían receptivas a iniciativas de este tipo. Además, una progresiva mexicanización del Programa de Industrialización de la Frontera Norte sería compatible con los objetivos a largo plazo de la política mexicana de desarrollo regional fronterizo.

Por último, señalemos que las gestiones para el establecimiento de las empresas maquiladoras se hacen en primera instancia ante la Secretaría de Industria y Comercio, la cual sugiere que las empresas eleven ante la propia Secretaría, solicitud de permiso abierto de importación de componentes y materias primas para plazos determinados de operación de cada empresa en cuyas solicitudes en valor y en peso, se establezcan las necesidades de estas industrias fronterizas para su producción semestral o anual. La solicitud de estos permisos deberá coincidir con un programa general de trabajo que permita a la Secretaría, el conocimiento de las actividades industriales de la empresa y sus necesidades de importación. Este tipo de permisos ofrecerá a las empresas la seguridad de sus importaciones y coincidirá en su manejo con los requisitos actualmente establecidos por la Aduana del Gobierno Norteamericano para permitir la salida de materias primas y componentes y la entrada de artículos terminados (7).

Una vez que ha sido llenado el cuestionario elaborado para esa finalidad; con base en dicho cuestionario, esta Dependencia formula su dictamen, aprobando o vetando el proyecto.

Una vez que el proyecto ha sido aprobado por esa Secretaría, la tramitación continúa ante la Secretaría de Hacienda, la cual otorga el permiso definitivo.

R E S U L T A D O S D E S U O P E R A C I O N

Con el objeto de observar el desarrollo acelerado que ha tenido la industria en el Estado de Baja California debido al Programa de Industrialización de la Zona Fronteriza Norte y el apoyo que ha tenido éste, por parte de la actual administración gubernamental, a continuación transcribiremos una serie de cuadros que nos muestran el desarrollo general de esta industria hasta el año de 1968.

DESARROLLO DEL SECTOR INDUSTRIAL EN BAJA CALIFORNIA (Comprende actividades extractivas y de transformación)

	1950	1965	1970
NUMERO DE ESTABLECIMIENTOS	525	1876	2688
PERSONAL OCUPADO	5 974	20 538	41 034
SUELDOS, SALARIOS Y PRESTACIONES	41.4	289.8	694.7
CAPITAL INVERTIDO	480.6	1 559.5	2 359.5
MATERIAS PRIMAS	508.6	928.1	1 655.3
PRODUCCION	723.8	2 159.3	5 004.1

FUENTE: Estimaciones hechas por la Sección de Estadística de la Dirección General de Promoción Económica e Industrial.

NOTAS: Sueldos, salarios y prestaciones, capital invertido, materias primas y producción en millones de pesos.

De la exposición anterior deducimos, que tomando como base el año de 1965, que es el inmediato anterior al lanzamiento del programa de desenvolvimiento industrial de la Frontera Norte, el incremento que ha recibido esta rama ha sido, en cuanto a cantidad:

- De establecimientos 37.33%
- De personal ocupado 99.82%
- De sueldos, salarios y prestaciones 139.72%
- De capital invertido 50.50%
- De materias primas 78.39%
- De producción 131.75%

No obstante lo anterior, debemos aclarar que, según estimaciones de la Sección de Estadística para 1969 y con base en los censos de la Secretaría de Industria y Comercio, la industria en la Entidad actualmente está representada en la forma siguiente:

TOTAL DE INDUSTRIAS	PERSONAL OCUPADO	SUELDOS	INVERSION	VALOR DE LA PRODUCCION
2 502	36 935	613 727 000	2 199 500 000	4435 200 000

Destacando la rama de alimentos, prendas de vestir y calzado, productos de mineral no metálicos, productos de hule, editoriales e imprentas, productos metálicos, maquinaria y aparatos eléctricos.

Habiéndonos concretado dentro de este capítulo principalmente a examinar las industrias de maquila, señalemos que desde el año de 1966 en que se dió a conocer este programa por la Secretaría de Hacienda, conjuntamente con la de Comercio, la industria ensambladora en la Entidad ha ido en constante crecimiento, recibiendo continuamente el apoyo del gobierno Estatal y Federal.

Así, observamos en lo que respecta al número de establecimientos, que éste ha tenido un incremento de 2 625% con respecto a 1966; - el capital social de esta industria se ha incrementado en un 1 618%; - en el renglón de mano de obra ocupada, el incremento fué de 2 614% , - y en el de sueldos y salarios pagados de 1 098%.

De las 109 industrias que se establecieron hasta el año de 1968, las maquiladoras de ropa absorben el 39.44% del total, las electrónicas el 29.33%, las de muebles el 5.50% y varios el 25.68% como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

AÑO	NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS	CAPITAL SOCIAL	OBREROS	SUELDOS Y SALARIOS
1966	4	2 500 000	266	3 150 000
1967	72	38 755 500	4 956	67 599 577
1968	109	42 970 500	7 221	97 705 281
INCREMENTO DE				
1966 - 1968	2 625%	1 618%	2 614%	1 098%

De estas 109 maquiladoras que existían hasta 1968, la mayor cantidad se concentra en el Municipio de Mexicali con 57 industrias, - siguiéndole en importancia Tijuana que contaba con 44, Tecate con 6 y Ensenada únicamente con 2 de estas plantas.

Por lo que respecta al número de empleados, éstos alcanzaban una cifra superior a 7 000 gentes, de las cuales 3 000 laboraban en Mexicali, la misma cantidad en Tijuana, 288 en Tecate y sólo 72 en Ensenada. Veámoslo esquemáticamente:

MUNICIPIOS	NUMERO DE EMPRESAS	CAPITAL SOCIAL	EMPLEADOS Y OBREROS	SUELDO Y SALARIOS
Mexicali	57	28.5	3 842	56.5
Tijuana	44	8.2	3 019	36.8
Tecate	6	6.3	288	4.0
Ensenada	2		72	0.4
TOTAL	109	43.0	7 221	97.7

En cuanto a las actividades desarrolladas por estas industrias la costura y la electrónica ocupan lugares principales con 43 y 32 unidades respectivamente, como se aprecia en el cuadro continuo:

ACTIVIDADES	NUMERO DE EMPRESAS	CAPITAL SOCIAL	EMPLEADOS Y OBREROS	SUELDO Y SALARIOS
Costura	43	6.5	1 855	25.3
Electrónica	32	29.5	3 069	39.4
Muebles	6	1.9	328	3.0
Varios	28	5.1	1 969	30.0
	109	43.0	7 221	97.7

FUENTE: Dirección de Promoción Económica del Estado

NOTAS: Capital social y sueldos y salarios anuales en millones de pesos. Datos a octubre de 1968.

Por lo que se puede concluir que los incrementos obtenidos en las industrias de nueva creación, en su capital social, en el de peso nas ocupadas y en los sueldos y salarios pagados, están contribuyendo no sólo al desarrollo de la industria, sino también al desarrollo de -

la economía general del Estado, que al impulso de esta actividad, se están cimentando las bases que nos permitirán no depender exclusivamente de un sólo renglón económico o de actividades netamente tradicionales de la región, sino también de otras que provoquen una mayor autosuficiencia económica.

Por otro lado, mencionemos que debido al tantas veces citado Programa de industrialización, existen un gran número de empresas exentas del pago de impuestos. Pragmatizemos esta idea:

AÑO	EMPRESAS EXENTAS DEL PAGO DE IMPUESTOS			
	NUMERO DE EMPRESAS	PERSONAL OCUPADO	CAPITAL INVERTIDO	DINERO DEJADO DE PAGAR POR EXENCIONES
Hasta				
1965	45	2 178	194 millones	3 621 484
1969 (++)	82	4 290	311.5 millones	5 737 165 (+)
INCREMENTO EN EL LAPSO DE 1965-69	82.22%	96.96%	60.57%	58.42%

FUENTE: Dirección de Promoción Económica e Industrial.

(+) Cifra al 31 de diciembre de 1968.

(++) Cifras consideradas hasta el 31 de julio de 1969.

Como se puede apreciar, el número de empresas que gozan de exención de impuestos se incrementó, de 1965 a julio de 1969, en un 82.22%. Los ingresos dejados de percibir por el Estado por concepto de exenciones refleja un incremento de 58.42% con respecto a 1965.

Los incrementos que se registraron en los cuatro renglones descritos en el esquema anterior, manifiestan por sí solos el respaldo decidido que el gobierno ha puesto en fomentar la creación de nuevas industrias y, por consecuencia, la industrialización en el Estado.

Para finalizar, aclararemos que debido a la elevada tasa de crecimiento de la industria, se vió la necesidad, por parte del sector público, de regular este crecimiento para evitar la proliferación desordenada de este tipo de industrias. La regulación se hizo a través de la creación de parques o distritos industriales.

En Baja California, el Estado ha comprendido que es de vital-importancia ofrecer este tipo de incentivos, para lo cual ha localizado en la ciudad de Mexicali, capital del Estado, dos distritos industriales y uno en Tijuana. El complejo industrial, en la Ciudad de Tijuana, contiene los siguientes proyectos:

1.- Zona Industrial "In Bond"	105 Ha.
2.- Zona Industrial Nacional	51 Ha.
3.- Zona de Habitación Popular	395 Ha.
4.- Zona de Habitación "A"	210 Ha.
5.- Zona de Habitación "B"	250 Ha.
6.- Servicios	41 Ha.
7.- Zonas Verdes y Espacios Habiertos	93 Ha.

Este complejo industrial se llevará a cabo con base en el convenio celebrado por el Estado con la iniciativa privada y contará con todos los factores económicos y sociales que puedan propiciar el clima adecuado para incentivo de los inversionistas. (8)

pesqueros de mayor tonelaje, para que la llamada "pesca de altura" sea costeaable.

2. La falta de vías de comunicación tanto interregionales como con el macizo nacional; ya que, como señalamos anteriormente, contando la Península de Baja California con una superficie de cerca de 150 000 Kms. cuadrados, posee menos de 2000 Kms. de carreteras, lo cual encarece los productos y les impide concurrir al mercado nacional.

3. La competencia de la industria extranjera, que produce grandes volúmenes y, por lo tanto, ofrece precios más atractivos, sobre todo para el consumo familiar.

4. La insuficiencia del mercado regional por su población, así como por la productividad de la misma, La mayoría de las plantas trabajan a un 50% de su capacidad, porque tienen que producir para un mercado de sólo un millón de habitantes y no pueden canalizar sus productos hacia el resto del país, ya que tendría que pagar impuestos de importación por las materias primas extranjeras utilizadas, lo que aunado a los altos salarios que se cubren y a los fletes que tendrían que pagarse, las pondrían de inmediato fuera del mercado consumidor.

La producción de origen local que se ha desarrollado con base en el mercado regional, es principalmente de artículos alimenticios, materiales de construcción y algunas ramas secundarias como son: cerveza, cigarros, aguas embotelladas, etc. Otras ramas importantes han desarrollado su producción a través del mercado de exportación, como el algodón, mariscos, ganado macho, legumbres, que en grado menor concurren al mercado nacional.

Un grupo muy importante de industrias lo constituyen cerca de 150 maquiladoras que ya analizamos y que producen para el mercado exterior, principalmente ropa, aparatos y partes electrónicas, las cuales se topan, a su vez, con varios factores que limitan su desenvolvimiento, ellos son:

a) La insuficiencia de bases legales adecuadas siendo el de mayor peso ya que, como lo hemos dicho, las normas que configuran tal régimen de operación de las industrias de maquila no han sido elevadas

a la categoría de ley.

b) La obligación que tiene la empresa de constituirse en recinto fiscal. Ello ocasiona gastos adicionales, dado que deben acondicionar para ese efecto sus instalaciones y proporcionar locales al personal de la aduana. Igualmente, deben pagarles sus sueldos respectivos. Esta es una ventaja que posee la Baja California ya que debido al Régimen Fiscal especial de que goza, no hay necesidad de que tales empresas se constituyan en recinto fiscal.

c) El hecho de que las empresas extranjeras se vean obligadas a alquilar locales que en ocasiones resultan inadecuados para el desarrollo de sus operaciones. Esto es debido a la prohibición de las leyes mexicanas a los extranjeros para la adquisición de bienes raíces en una franja hasta 100 kilómetros de distancia de las fronteras de nuestro país, según disposición constitucional número 27 (en su fracción Ia. del Párrafo Séptimo). Conveniente es aclarar que esto se solucionará a través de la creación de parques industriales que reúnan los requisitos que las empresas soliciten.

d) Las limitaciones de tiempo (seis meses) a que están sujetas las importaciones temporales y los trámites un tanto engorrosos para su renovación. Los comités consultivos establecidos en Ciudad Juárez y Mexicali no poseen atribuciones suficientes para conceder o agilizar dichas licencias.

5. Los productos del interior del país no han respondido a las facilidades que se les han proporcionado al disminuirse los fletes en un 50% por ferrocarril, y a las restricciones que se han impuesto a la importación; de ahí que los productos nacionales no han alcanzado en su totalidad la población fronteriza que está acostumbrada a consumir los artículos de manufactura norteamericana con las consecuencias correspondientes para el mercado local, por razones principalmente de precio, abastecimiento oportuno y variedad de productos.

6. Por otra parte, los esfuerzos que se han hecho para concurrir al mercado del interior del país, buscando volúmenes, bajos costos y ahorro en la inversión industrial, han encontrado obstáculos, entre-

otros, el industrial no goza de los beneficios de rebaja en los fletes en la introducción de sus artículos al interior del país.

Todas estas limitaciones al desarrollo industrial en la Baja-California que goza de un Régimen de Zona Libre, han dado por resultado que los inversionistas se dediquen principalmente a la explotación de las actividades agropecuarias o que, simplemente, no concurren con sus capitales a esta región.

Aparte de estas limitaciones con que cuentan tanto el Estado como el Territorio, señalemos que esta última Entidad posee otros factores que frenan su desenvolvimiento económico:

1. La emigración constante de trabajadores nativos por falta de oportunidades de empleo y de altos salarios, que ha ocasionado que la tasa de crecimiento natural sea más elevada que la tasa general, la cual se ve afectada por el saldo negativo de los movimientos migratorios.

2. La mala distribución del ingreso y su concentración en unas cuantas manos a la vez que la existencia de algunos índices poco alentadores de progreso social. El 6.9% de la población económicamente activa obtuvo el 31% del ingreso generado por trabajo, capital, pensiones y ayuda, en tanto que un 72% de la misma disfrutó apenas del 41% de este ingreso (9).

3. Los altos fletes de las materias primas y materiales transportados, ocasiona que los gastos de producción se alejen de los patrones nacionales e internacionales.

4. Las restricciones a la importación de fertilizantes y maquinaria y los altos fletes que tienen que absorber los agricultores han provocado, pérdidas de capital muy importantes, y, finalmente

5. El tamaño reducido del mercado Sudcaliforniano, representa un obstáculo importante para el establecimiento de empresas manufactureras dedicadas exclusivamente a su abastecimiento.

C I T A S .

1. Gustavo Díaz Ordaz
Informe de Gobierno 1965.
2. El Desarrollo Industrial de México.
Fco. Alcalá Quintero. Investigación Fiscal Núm. 20 (S.H.C.P.).
México 1967. p. 93.
3. Las Fábricas de Maquila.
Panorama Económico. Vol. XIX No. 4. p. 17.
Revista editada por el sistema Bancos de Comercio.
4. Las Fábricas de Maquila.
Panorama Económico. Vol. XIX Núm. 4. p. 15.
Revista editada por el Sistema Bancos de Comercio.
5. Desarrollo Regional Fronterizo.
Fco. Alcalá Quintero. Conferencia. Noviembre de 1969. p. 13.
6. Promociones para la Inversión en Baja California.
Dirección de Promoción Económica e Industrial. 1969. p. 19.
7. Promociones para la Inversión en Baja California.
Dirección de Promoción Económica e Industrial. 1969. p. 23.
8. La Zona Libre de Baja California.
Ricardo Orozco Belmont. México. 1969. p. 3.
9. Estudio para el Desarrollo Económico del
Territorio Sur de Baja California.
Gustavo Martínez Cabañas. México 1969. p. 2.

C A P I T U L O . V .

O T R O S .

- I. SUBSIDIO SOBRE FLEE
TES DE FERROCARRIL
- II. SUBSIDIO SOBRE LA -
PARTICIPACION FE -
DERAL DE INGRESOS -
MERCANTILES A LOS -
PRODUCTOS QUE SE -
VENDEN EN LA FRON -
TERA.
- III. LEY DE FOMENTO ECO-
NOMICO DEL ESTADO.
- IV. LEY DE FOMENTO ECO-
NOMICO DEL TERRITOU
RIO.

"LA ORIENTACION CENTRAL EN QUE SE HA BASADO HASTA AHORA LA POLITICA TRIBUTARIA, HA SIDO LA DE QUE ES PREFERIBLE LOGRAR ALTAS TASTAS DE CAPITALIZACION Y UN ELLEVADO RITMO DE CRECIMIENTO INDUSTRIAL, QUE ALCANZAR VOLUMINOSAS RECAUDACIONES TRIBUTARIAS".

S U B S I D I O S O B R E F L E T E S
D E F E R R O C A R R I L .

Entre las medidas adoptadas por el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda, para alentar las ventas de artículos mexicanos en las zonas fronterizas, está el conceder un subsidio equivalente al 25% de los fletes ferrocarrileros que causen los productos nacionales industrializados en el país, que los productores remitan para su consumo en las zonas de 20 kilómetros paralelas a las líneas divisorias internacionales, a las zonas libres de la Baja California y parcial del Estado de Sonora, así como a los Perímetros Libres establecidos en el territorio nacional.

También se aplicará el subsidio por el 25% de los fletes aéreos y marítimos, pero sólo que se trate de empresas nacionales que presten servicios regulares de transporte con autorización federal y que tengan itinerarios fijos.

La Secretaría de Hacienda, según Diario Oficial publicado el 19 de julio de 1968, tendrá la facultad discrecional, que ejercerá en situaciones concretas y muy especiales, de hacer extensivo el subsidio en los casos siguientes, siempre que se llenen los objetivos que se persiguen con ese beneficio:

a).- Tratándose de materias primas o materias auxiliares que los industriales radicados en las zonas fronterizas y en las zonas y perímetros libres necesiten adquirir en el resto del país para su industrialización. En estas ocasiones se tendrán en cuenta las circunstancias especiales de cada caso y la capacidad de producción de los interesados.

b).- En los envíos de productos de hortalizas, frutas y semillas o granos alimenticios, excepto el café en grano verde, para el consumo en esas zonas.

c).- Este subsidio podrá ser aumentado al 50% de descuento en los fletes ferrocarrileros que cauce el transporte de los productos manufacturados de consumo final que se determinen específicamente por esa Secretaría.

Así mismo, estará facultada discrecionalmente para negar el subsidio cuando se trate de mercancía que con esos estímulos pueda establecer competencia ruinososa con los productos que se fabriquen en las zonas favorecidas, (de suyo se entiende que lo contrario sería dar un trato preferencial a los productores del interior, en detrimento de los fabricantes de estas zonas); cuando la demanda esté suficientemente abastecida con artículos nacionales, (en este caso no tendría objeto favorecer a productores en perjuicio de otros que ya llevan sus productos a la frontera); cuando los productos subsidiados no substituyan importaciones; en los casos en que no haya reducción de precios a consecuencia de los subsidios o cuando sin ellos los precios domésticos sean inferiores a los de artículos extranjeros, y cuando los precios de mayoreo que los productores fijan al comercio establecido en las fronteras nacionales sean superiores a los precios que determinen para los mayoristas extranjeros.

También podrá hacer uso de esta última facultad, cuando los productores favorecidos con las franquicias no proporcionen oportunamente la información relativa, que les sea requerida por el Programa Nacional Fronterizo o por esa misma Secretaría.

Para la aplicación de este subsidio, las empresas porteadoras citadas descontarán a los industriales que comprueben estar registrados en el Programa Nacional Fronterizo, el 25% o el 50% a que se ha hecho referencia, en el momento de realizarse el embarque. Será condición que los industriales sean quienes directamente hagan sus envíos a las zonas favorecidas. Dichas empresas, a la vez, deberán informar mensualmente a la Dirección de Estudios Hacendarios, Departamento de Estadísticas de esa Secretaría de Hacienda, de las aplicaciones, con copia para el Programa Nacional Fronterizo.

Respecto a las empresas ferrocarrileras, el Gobierno Federal-

les reintegrará el monto del subsidio al ajustarles los resultados anuales de su operación, cubriéndoles el déficit cuando exista, como se ha venido haciendo.

En cuanto a las empresas de aviación y marítimas, no se les reintegrará por el Gobierno Federal el monto de los descuentos sino la parte que se estime pertinente después de revizar los resultados de su operación anual, con una comisión integrada por un representante de esa Secretaría, uno del Programa Nacional Fronterizo y otro de las empresas interesadas. Esto se debe a que dichas empresas no aumentarán en forma sensible sus costos de operación, puesto que seguirán destinando a esos servicios los mismos aviones y buques que se han utilizado normalmente a menos de su capacidad.

Quienes hagan mal uso de esta franquicia, incurrirán en las sanciones que establezca esa Secretaría de Hacienda y Crédito Público con fundamento en el Código Fiscal de la Federación.

El presente subsidio podrá reducirse o suprimirse cuando a juicio de esa Secretaría ocurran circunstancias que así lo ameriten.

Ahora bien, según una circular dictada por los Ferrocarriles Nacionales de Mexico, en relación al transporte de mercancías para la aplicación del mencionado subsidio, pueden presentarse los siguientes casos:

1o.- Remesas consignadas a alguna estación de estos ferrocarriles nacionales ubicada dentro de las zonas favorecidas.

2o.- Remesas consignadas a estaciones de otras líneas ferroviarias en conexión situadas dentro de las zonas favorecidas.

3o.- Remesas consignadas a puntos no servidos directamente por ferrocarril, pero comprendidas dentro de las zonas favorecidas por el subsidio.

En el segundo caso el subsidio se aplicará sobre el total de-

los fletes ferrocarrileros formulándose documentación directa y las liquidaciones interlineales de costumbre, entre líneas particulares.

Con respecto al tercer caso, o sea las remesas consignadas a puntos situados en las zonas favorecidas, no comunicadas por ferrocarril, se aplicará el descuento hasta la estación ferrocarrilera donde se entreguen dichas remesas para continuar a su destino final por otros medios de transporte (el transporte por línea férrea podrá hacerse hasta la estación ferrocarrilera más cercana o más conveniente para los embarcadores).

En esta circular se dan a conocer cuáles son las zonas favorecidas por el subsidio del 25% en los fletes de ferrocarril, ellas son:

a) La Zona comprendida dentro de un límite de 20 kilómetros- paralelos a las líneas divisorias internacionales.

b) La Zona Libre de Baja California. Comprende cualquier punto situado en el Estado de Baja California o en el Territorio Sur del mismo nombre.

c) La Zona Libre Parcial de Sonora. Comprende todos los lugares comprendidos entre los siguientes límites: Al Norte, la Línea Divisoria Internacional, desde el cauce del Río Colorado hasta un punto situado a 10 kilómetros al Oeste de Soncita; desde este punto una línea- imaginaria hasta llegar a la costa a un punto situado a 10 kilómetros- al Este de Puerto Peñasco, de ahí, siguiendo el litoral de la costa hasta el Río Colorado y de este último punto siguiendo el cauce de ese - Río hacia el Norte hasta encontrar el cruce con la Línea Divisoria Internacional.

d) Los Perímetros Libres de Quintana Roo; que comprenden las poblaciones de Chetumal, Cozumel y Xcalak.

El descuento del 25% de los fletes ferrocarrileros se aplicará a remesas en carga o express, este último con mínimo de 50 Kgs., ya sea con flete pagado o por cobrar, procedentes de cualquier punto del-

país y que se destinen a las zonas antes mencionadas.

Finalmente, diremos que una crítica muy factible de hacerse a este subsidio es, que sólo existe en beneficio de los industriales del interior que deseen vender sus productos en estas regiones, no tomándose en sentido inverso, es decir, otorgándose también en beneficio de los productores de estas zonas que deseen incrementar sus ventas, mandando sus productos hacia el interior de la República, desde luego cum pliendo con los requisitos establecidos por el Código Aduanero en esta materia. Creemos que esto sería congruente con los objetivos perseguidos por el Gobierno Federal, a través de su política de fomento, de in crementar la industrialización en estas zonas.

SUBSIDIO SOBRE LA PARTICIPACION FEDERAL
DE INGRESOS MERCANTILES A LOS PRODUC -
TOS QUE SE VENDEN EN LA FRONTERA.

Considerando que es necesario continuar la ayuda que permita a los industriales mexicanos abaratar los precios de sus productos fabricados en el país, que abastecen las zonas fronterizas, donde el consumo de artículos importados es todavía considerable, contando al efecto con la intervención del Programa Nacional Fronterizo; el Ejecutivo-Federal, a través de la Secretaría de Hacienda, ha dispuesto que durante todo el año de 1968, y como se ha venido haciendo en años anteriores y hasta el presente, se conceda un subsidio en favor de los industria-les nacionales productores de mercancías totalmente elaboradas, cual -quiera que sea el lugar de nuestro país en que tengan establecidas sus factorías, por el equivalente al de la cuota federal neta en el impuesto sobre ingresos mercantiles que causen las ventas de primera mano de sus productos industrializados que hagan a residentes de la zona de 20 kilómetros paralela a las líneas divisorias.

Esta Secretaría tendrá la facultad discrecional que ejercerá en situaciones concretas y muy especiales, de hacer extensivo el pre -sente subsidio en los siguientes casos y siempre que se llenen los ob-jetivos que se persiguen con ese beneficio:

a) Tratándose de materias primas o materiales auxiliares que los industriales radicados en las zonas fronterizas necesitan adquirir en el resto del país para su industrialización.

En estas ocasiones se tendrán en cuenta las circunstancias especiales de cada caso y la capacidad de producción de los interesados.

b) En las ventas de hortalizas, frutas y semillas o granos -alimenticios, excepto el café en grano verde, para el consumo de las -zonas favorecidas.

c) Tratándose de mercancías elaboradas que no causen el impuesto de ingresos mercantiles de conformidad con la fracción VIII del artículo 18 de la ley respectiva, y que se remitan a las repetidas zonas. En este caso el subsidio será por el equivalente a la cuota federal neta que les correspondería si causaran este impuesto, pero referido a los impuestos especiales que graven las ventas de primera mano de tales mercancías.

Así mismo estará facultada discrecionalmente para negar el subsidio cuando se trate de mercancías que con esos estímulos puedan establecer competencia ruinosas con los productos que se fabriquen en las zonas favorecidas; cuando la demanda esté suficientemente abastecida con artículos nacionales; cuando los productos subsidiados no sustituyan importaciones; en los casos en que no haya reducción de precios a consecuencia de los subsidios o cuando sin ellos los precios domésticos sean inferiores a los de artículos extranjeros; y cuando los precios de mayoreo que los productores fijen al comercio establecido en las fronteras nacionales sean superiores a los precios que determinen para los mayoristas extranjeros.

También podrá hacer uso de esta última facultad, cuando los productores favorecidos con la franquicia no proporcionen oportunamente la información relativa que les sea requerida por el Programa Nacional Fronterizo o por esa misma Secretaría.

Para ejercer todas las facultades discrecionales concedidas a esa Secretaría, deberá oírse previamente al Programa Nacional Fronterizo.

Este subsidio se aplicará por las oficinas recaudadoras del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles, a las empresas industriales que están registradas en el Programa Nacional Fronterizo, las cuales expedirán recibo por el importe de dicha cuota federal y pagarán en efectivo la diferencia. Las oficinas recaudadoras ingresarán la totalidad del impuesto y egresarán el subsidio, sin que para esto se requieran órdenes de pago, bastando que expidan el avizo de pago prevenido en el Artículo 118 del Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto.

Quienes hagan mal uso de esta franquicia, incurrirán en las sanciones que establezca esa Secretaría de Hacienda y Crédito Público con fundamento en el Código Fiscal de la Federación.

De los registros que expida el Programa Nacional Fronterizo - enviará copia oportunamente a la Dirección de Estudios Hacendarios.

El presenta subsidio podrá reducirse o suprimirse cuando a juicio de esa Secretaría de Hacienda ocurran circunstancias que así lo ameriten,

Como podemos apreciar, este subsidio está redactado en términos similares al Subsidio sobre Fletes de Ferrocarril, por lo cual creemos se le puede hacer la misma objeción que al anterior.

LEY DE FOMENTO ECONOMICO DEL
ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.

La Ley de Fomento Económico para el Estado de Baja California fué promulgada el 16 de agosto de 1960. Está compuesta de 23 artículos y 4 transitorios, conteniendo el siguiente capitulado:

Capítulo I. Disposiciones Generales (Artículos 1 al 15).

Capítulo II. Del Procedimiento (Artículos 16 al 20).

Capítulo III. De la Cancelación de las Exenciones (Artículos 21 al 23).

Esta Ley de Fomento Económico está inspirada en la urgente ne-
cesidad de establecer incentivos que atrajeran a los empresarios que en general se abstendían de afrontar los riesgos inherentes a la inversión y como consecuencia de esto propiciar la industrialización de la Entidad.

Decenas de empresas que han dado ocupación a varios miles de trabajadores y cuyos capitales suman millones de pesos, se han acogido a las franquicias de esta política, que propiciando el establecimiento de nuevas actividades, ha influido a la vez en el mejor desarrollo de las ya existentes, contribuyendo así substancialmente al vigoroso movimiento de industrialización que se registra.

De tal forma, dentro de esta Ley "se declara de interés público el fomento de la economía del Estado, mediante la concesión de franquicias fiscales para estimular el establecimiento, ampliación o desarrollo de industrias nuevas o necesarias y de empresas agrícolas, ganaderas, avícolas, de transportes, minerales y de turismo en el Estado" (Art 1o.).

Se considera industria nueva aquella que vaya a dedicarse a la

elaboración de artículos que no se produzcan en el Estado al entrar en vigor la presente Ley. (Artículo 2o.).

Se considera industria necesaria la que tenga por objeto la manufactura o fabricación o producción de artículos de primera necesidad, que no se produzcan en el Estado, así como las que se requieren para el mejor aprovechamiento de los recursos naturales del Estado y las que empleen materias primas producidas por el mismo. (Artículo 4^o).

Para los efectos de exención de impuestos, se consideran como industrias nuevas a las que implantan nuevos sistemas y procedimientos de elaboración, las que se realicen con el propósito de industrializar o promover la agricultura, la ganadería y la avicultura, las de transformación que utilicen procedimientos ventajosos, las industrias de carácter extractivo y las que tiendan a promover el turismo.

Las industrias nuevas o necesarias se dividirán, únicamente - para los efectos de las franquicias y el plazo que se conceda, en básicas y semibásicas.

Son industrias básicas, las que produzcan artículos de consumo de primera necesidad, materias primas que deban ser utilizadas en la fabricación de otros artículos, las que incrementen notablemente la agricultura, la ganadería y la avicultura, las que produzcan maquinaria, las de prestación de servicios públicos y las que incrementen notablemente el turismo.

Son industrias semibásicas, aquellas que estando comprendidas en las básicas produzcan mercancías destinadas a satisfacer las necesidades de la población, las de ensamble de partes producidas en el país y las de exportación de artículos que no sean de primera necesidad ni necesarias en el Estado.

Las exenciones de impuestos que se conceden son las siguientes:

a) Impuestos estatales y municipales sobre industria y comercio, ó los que después se crearen hasta en un 100%.

b) Impuestos prediales sobre fincas destinadas exclusivamente a la industria objeto de la exención hasta en un 100%.

c) Impuesto sobre traslación de dominio exclusivamente para la adquisición de bienes raíces destinados a la industria de que se trate hasta en un 100%.

Los años que se conceden son:

A las industrias nuevas o necesarias que se consideren básicas hasta por un período de 10 años.

A las industrias nuevas o necesarias que se consideren semi-básicas hasta por un período de 7 años.

Otro tipo de facilidades que se otorgan son:

Cuando con posterioridad a la exención de impuestos otorgada a las industrias o empresas se establezca otra u otras de la misma especie tendrán derecho a la misma exención de impuestos por el tiempo que faltare para vencerse la franquicia de exención otorgada a la primera.

Dentro de la Ley de Fomento se considera industria ampliada—aquella que reúna las siguientes características:

a) Cuando el capital de inversión se aumente por lo menos en un 50%.

b) Cuando el número de obreros y empleados aumente en un 50% respecto del ocupado el año anterior.

c) Cuando la producción se duplique en relación al promedio de los dos años anteriores.

d) Cuando fomenten el cultivo de oleaginosas distintas al algodonero o las transformen en sus instalaciones locales.

e) Cuando se dediquen a la producción y cultivo de oleaginosas distintas al algodonero.

Las franquicias otorgadas de acuerdo con la presente Ley, subsistirán aún cuando el negocio cambie de propietario o la empresa de razón social o denominación; no obstante dichas prerrogativas o exenciones se cancelarán - en los siguientes casos: desde luego por renuncia del interesado; cuando no - se haya iniciado la operación, después de terminado el plazo o su prórroga para que lo haga; cuando los beneficiarios causen perjuicios económicos o sociales de gravedad, incurran en infracciones graves a las leyes o a la declaratoria de exención; cuando se traduzca en un monopolio o en una competencia desleal para la misma industria y cuando se cedan los beneficios de la exención sin autorización o cuando en cualquier forma, se especule con ella.

Como podemos apreciar, este ordenamiento legal tiende al fomento de actividades que se consideran de gran importancia para el desenvolvimiento económico de la región, a través del otorgamiento de una serie de incentivos o estímulos fiscales que, sin lugar a dudas, han dado como resultado que empresarios tanto nacionales como extranjeros inviertan con bastante firmeza y seguridad en esta región económica nacional.

Por otro lado, conviene mencionar que esta Ley, al igual que la del Territorio, tienen como base o fundamento de su aplicación y funcionamiento la Ley Federal de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, no obstante - adaptadas a las necesidades económicas y características inherentes a dichas comunidades económicas regionales.

LEY DE FOMENTO ECONOMICO DEL TERRITORIO
SUR DE LA BAJA CALIFORNIA.

La Ley de Fomento Económico del Territorio Sur de la Baja California, fué creada por Decreto Presidencial el 30 de diciembre de 1949, publicada en el Diario Oficial del día 31 del mismo mes y año, y reformada por Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de 13 de enero de 1966, quedando redactada de la siguiente forma:

ARTICULO 1o. Se crea la Comisión de Fomento Económico del Territorio Sur de la Baja California, la que estudiará la situación económica general del mismo y propondrá al Ejecutivo Federal la política económica a seguir de acuerdo con las posibilidades en recursos naturales y humanos de que se disponga en dicho Territorio.

ARTICULO 2o. La Comisión a que se refiere el artículo anterior se integrará con el C. Gobernador del Territorio de Baja California como Presidente y con los representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Industria y Comercio, de Marina, del Departamento de Turismo, así como con representantes de los sectores industrial, comercial y agropecuario de la Entidad.

ARTICULO 3o. La Comisión de Fomento Económico será permanente y deberá ser consultada previamente al establecimiento de cualquier medida que se pretenda adoptar en relación con el fomento económico del Territorio.

ARTICULO 4o. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público e Industria y Comercio están obligadas a pedir la opinión previa a la Comisión en todos los casos en que al amparo de esta Ley se soliciten franquicias de carácter fiscal para empresas que se establezcan en el Territorio Sur de la Baja California.

ARTICULO 5o. Se considera necesario para el desarrollo económico de Baja California, tanto el establecimiento de nuevas industrias, -

como la operación de hoteles, campos de turismo y sus servicios complementarios indispensables para proporcionar al turista las comodidades y diversiones adecuadas, tales como: piscinas, campos de deportes, restaurantes, cabañas y equipo para cazadores y pescadores y todas las demás instalaciones propias de esta actividad. Serán de atención preferente para recibir la protección fiscal al establecerse, las industrias de artesanías, de productos alimenticios, de vestido, de construcción, de maquila y aquellas otras que la Comisión estime útiles al desarrollo de la Entidad.

ARTICULO 6o. Las empresas industriales o turísticas que se establezcan dentro del Territorio y a las que se refiere el artículo anterior, gozarán previa declaratoria de las Secretarías de Hacienda e Industria y Comercio, de las franquicias fiscales en los impuestos federales por el periodo y en la proporción que señale la Ley Federal de Fomento para las Industrias Nuevas y Necesarias.

Las exenciones sobre impuestos de importación y exportación se otorgarán sin perjuicio del régimen establecido en el Título Décimosexto, Capítulo Unico de la Ley Aduanal Vigente. En caso de que se modifique el régimen establecido por dicho Título y existan empresas con franquicia por plazos que excedan a la fecha de modificación de aquel régimen, éstas seguirán gozando de las franquicias fiscales por los plazos que indiquen las declaratorias respectivas.

TRANSITORIOS:

ARTICULO 1o. La Comisión de Fomento Económico en el Territorio Sur de Baja California comenzará a funcionar dentro de los 30 días siguientes a que entren en vigor las reformas de la Ley, integrada con los miembros que se señalan en el Artículo Segundo.

ARTICULO 2o. Las personas fiscales o morales que estén gozando actualmente de franquicias fiscales en la proporción y términos establecidos en el Artículo Sexto de la Ley del 31 de diciembre de 1949, continuarán recibiendo el tratamiento fiscal indicado en las declaratorias respectivas.

ARTICULO 3o. La presente Ley entrará en vigor el día de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

Como se puede apreciar, la presente Ley no define cuáles son las industrias nuevas o necesarias, básicas o semibásicas, etc, sino - que para tal efecto se remite a la Ley Federal, con la única diferencia que en esta ley local, debido a las grandes riquezas turísticas que posee el Territorio, se le da mayor importancia al renglón turístico por ser uno de los caminos que ayudarán, en un futuro próximo, a resolver - la problemática económica de la Región Terrisurenseña.

CONCLUSIONES Y
RECOMENDACIONES.

1. Las unidades económicas regionales que integran nuestra República no pueden estar imbuidas de las mismas características; así, las regiones económicas de Baja California no pueden contener los mismos razgos que las del Bajío, la Cuenca del Conchos, la Península de Yucatán o las Llamuras Tamaulipecas. Más aún, la Región del Colorado, en donde se encuentra el Valle Imperial, no puede ser la misma que el Valle de Santo Domingo en la misma Baja California.- De ahí que concluyamos que nada más lejos de la realidad económica que pretender tratar homogéneamente a cada una de esas regiones económicas.
2. Los países en vías de desarrollo tienen la urgente necesidad de - llegar a un conocimiento profundo y objetivo de sus condiciones y posibilidades, como requisito esencial para lograr la utilización óptima de sus recursos en las dos vías paralelas del desarrollo,- esto es, en lo económico y en lo social.
3. El desarrollo económico y el desarrollo social son postulados inseparables que deben ir de la mano, sobre todo en los países subdesarrollados, con el objeto de superar en la mejor forma los obstáculos que frenan a nuestros pueblos, para alcanzar mejores niveles de vida y una mejor justicia social.
4. Creemos que las desigualdades económicas existentes en las distintas regiones de nuestra República pueden contrarrestarse con la - intervención del Estado, a través de su política de fomento, en - dos puntos que a nuestro parecer son básicos: las obras de infraestructura y los incentivos fiscales.
5. Únicamente para el objeto de este estudio, entendemos por "incentivos" aquel conjunto de ventajas de índole económica otorgadas - por el Estado para lograr el desarrollo de las actividades productivas de regiones que por su notable atraso están desligadas del conjunto de la economía nacional y, por consiguiente, una vez logrado su desarrollo, tales estímulos deberán forzosamente desaparecer.

6. Tratando de actualizar un poco el concepto de Zona Libre, entendemos por ésta, la extensión territorial legalmente delimitada, que debido a su escaso desenvolvimiento económico, político y social, goza de un régimen fiscal especial consistente en la exención de impuestos de importación y exportación, siempre y cuando la introducción y la salida de las mercancías sujetas a este régimen no afecten la economía nacional.
7. La Zona Libre nunca se ha pretendido sea un privilegio gratuito de protección regional en perjuicio del resto de la nación, toda vez que tan sólo representa dentro de la economía mexicana un estado de transición que deberá extinguirse necesariamente al conseguir borrar los considerandos del decreto que le dió vida.
8. Se proponen dos posibles soluciones tendientes a resolver la mecánica operacional del Artículo 654 del Código Aduanero:

1^a. Modificar el primer párrafo del citado artículo en los términos siguientes:

"Artículo 654. Quedan exceptuadas del pago de impuestos de importación las mercancías extranjeras que se introduzcan a los Perímetros o Zonas Libres, siempre que no sean similares a las que se produzcan dentro de los perímetros o zonas de referencia Y A LAS DEL RESTO DE LA REPUBLICA QUE PUEDAN CONCURRIR A ESAS ZONAS EN CONDICIONES DE CALIDAD Y PRECIO, QUEDANDO GARANTIZADO SU OPORTUNO NO SUMINISTRO".

9. 2^a. Introducir a continuación un párrafo explicativo de lo que se entiende por "suministro oportuno", quedando más o menos en los siguientes términos:

"PARA LOS EFECTOS DE ESTE ARTICULO, SE ENTIENDE POR SUMINISTRO OPORTUNO EL HECHO DE QUE LAS MERCANCIAS NACIONALES CONCURRAN EN TODO TIEMPO A ESTAS ZONAS EN IGUALDAD DE CONDICIONES DE CALIDAD, OPORTUNIDAD Y PRECIO SIMILARES A LAS EXTRANJERAS".

9. No podemos estar de acuerdo con el contenido del Párrafo II del Artículo 667 por dos consideraciones principales:

1^a. Dificilmente podría existir una Entidad en el país - que produjera integralmente las materias primas que se emplean en la producción de los artículos que se destinan al mercado consumidor. Ninguno de nuestros Estados es económicamente autárquico.

2^a. Se debe tomar en cuenta que una de las causas de la - creación del citado Régimen Aduanal de Zona Libre fué precisamen te la carencia de materias primas indispensables para un desenvol vimiento en todos los órdenes.

Por lo cual se propone se adicione al Segundo Párrafo del mencionado Artículo 667, lo siguiente:

"Artículo 667. Como excepción de lo dispuesto en el artícu lo anterior, no causarán impuestos de importación:

II. Los envases extranjeros que contengan productos elaborados dentro de la Zona Libre de Baja California, con materias - primas producidas en esa Zona O CON MATERIAS PRIMAS NACIONALES - QUE REPRESENTEN UN PORCENTAJE CONSIDERABLE DEL TOTAL UTILIZADO EN LA TRANSFORMACION".

16. No estamos de acuerdo en que se tenga que llevar a cabo una modi ficación total del articulado que rige el Régimen de Zonas y Pe rímetros Libres para crear dos Zonas distintas: una para el Esta do y otra para el Territorio, sino simplemente que, a través de su facultad impositiva, la Secretaría de Hacienda, al gravar deter minado artículo, haga los estudios pertinentes para ver si ya se produce en el Territorio o si llega a él en igualdad de condicio nes que al Estado, y si no es así, lo grave únicamente para esta última entidad, y no en ambas, para no frenar su desenvolvimien to económico. En otros términos, no tratamos de modificar el Ré gimen de Zona Libre en su totalidad, sino más bien, la aplica - ción de dicho Régimen.

11. El Régimen de Zona Libre necesita de una mayor vigilancia y estudio por parte de las Secretarías encargadas de controlar su funcionamiento.
12. Creemos que en la actualidad la mecánica de la nombrada Zona Libre, debido a sus medidas restrictivas, está en aparente contradicción con el Artículo 285 del Código Aduanero, ya que, en algunos casos impone restricciones a la importación de productos extranjeros por suponerse, harto erróneamente, que ya llegan del interior del país y, en cambio, el mencionado artículo permite a los habitantes fronterizos el que puedan introducir libres de impuestos al territorio nacional, artículos de primera necesidad para el consumo familiar, los cuales, muchas veces, ya están dentro de las prohibiciones señaladas a la Zona Libre.
13. No tratamos de atacar el citado Artículo 285, sino de señalar únicamente que las medidas restrictivas que se impongan a la Zona Libre, deben ir acompañadas de estudios concienzudos tendientes al conocimiento de las condiciones y peculiaridades del mercado fronterizo en relación con determinado producto.
14. La vigencia del Artículo 285 del Código Aduanero en vigor, deber ser temporal y tendrá que terminarse cuando las entidades beneficiadas se incorporen definitivamente a todas las actividades industriales, comerciales y de consumo del país.
15. Las bases legales del Programa de Industrialización de la Zona Fronteriza Norte de nuestro país están contenidas en los artículos 654 y 660 del Código Aduanero en vigor y en los Oficios 164- y 4132 de las Secretarías de Hacienda e Industria y Comercio respectivamente.
16. Este Programa de Industrialización de la Zona Fronteriza Norte dió origen a las llamadas "Fábricas de Maquila" que se definen como aquellas empresas cuyo objeto consiste en la transformación o ensamble de materias primas, partes y componentes importados temporalmente con destino exclusivo a la exportación. Para este-

efecto el Gobierno Federal permite la importación temporal libre de impuestos de materias primas, partes y componentes, así como de maquinaria y equipó por el tiempo que abarquen las operaciones productivas.

17. Una probable solución resultaría de la conveniencia de adquirir los productos que estas plantas procesan en lugar de los que el país importa regularmente, siempre y cuando hubiera un control estatal en la compra de tales artículos.
18. Conveniente sería, también, que empresas mexicanas, siguiendo el mismo sistema que las norteamericanas, establecieran plantas maquiladoras en estas regiones (aprovechando las facilidades que se les otorgan), de partes o componentes que les son indispensables para la elaboración de los artículos que producen. Esto estimularía, aún más, el desarrollo industrial de esas zonas, a la vez que sería congruente con la urgente necesidad de llevar a cabo una política de descentralización geográfica de la industria por la que últimamente tanto se ha luchado.
19. Otra posible solución parece encontrarse en una mayor participación de los capitales nacionales en este tipo de plantas, mediante inversiones conjuntas, o aún más, mediante la compra de tales instalaciones. Las indudables ventajas que las empresas norteamericanas derivan de este tipo de operaciones, sin duda las tornarían receptivas a iniciativas de este tipo. Además, una progresiva mexicanización del Programa de Industrialización de la Frontera Norte sería compatible con los objetivos a largo plazo de la política mexicana de desarrollo regional fronterizo.
20. El Programa de Industrialización de la Zona Fronteriza Norte no solamente no lesiona en nada la economía de las áreas fronterizas de los Estados Unidos ni los intereses de los trabajadores norteamericanos. Por el contrario, les reporta amplios beneficios.

21. Tanto el Subsidio sobre Fletes de Ferrocarril como el de la Participación Federal de Ingresos Mercantiles a los industriales - que deseen vender sus productos en una faja de 20 kilómetros pa ralelos a la Línea Divisoria Internacional y en las Zonas y Pe rímetros Libres, existen en beneficio de los industriales del - interior que deseen vender sus productos en estas regiones, más no en provecho de los productores de estas zonas que deseen in crementar sus ventas introduciendo sus artículos hacia el inte rior. Por lo cual sugerimos que tales subsidios se extiendan - también a estas gentes, lo cual sería congruente con los objeti vos perseguidos por el Gobierno Federal, a través de su política de fomento, de incrementar la industrialización en estas zonas.

22. Las Leyes de Fomento Económico, tanto del Estado como del Territorio, tienen como base de su aplicación la Ley Federal de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias, no obstante adaptadas a - las necesidades económicas y características inherentes a dichas comunidades económicas regionales.

BIBLIOGRAFIA.

Algunas Consideraciones Económico-Jurídicas
Sobre las Zonas y Perímetros Libres.

Ricardo Orozco Belmont.

Asuntos Fiscales en Latinoamérica.

A. R. Prest.

Bases para la Planeación Económica y
Social de México

"Varios Autores".

Desarrollo Económico.

Benjamin Higgins.

Desarrollo Regional Fronterizo.

Francisco Alcalá Quintero.

El Desarrollo Industrial de México.

Francisco Alcalá Quintero.

Estudio para el Desarrollo Económico
del Territorio de Baja California.

Gustavo Martínez Cabañas.

Importancia Económica, Funcionamiento y Algunos Aspectos
Jurídicos del Régimen de Zonas y Perímetros Libres.

Carlos F. Pastrana.

La Economía del Territorio Sur de Baja California.

Panorama Económico. (Revista del Sistema Bancos de Comercio).

La Zona Libre de Baja California.

Ricardo Orozco Belmont.

La Zona Libre y el Desarrollo Económico.

Mario de la Rosa Leos.

México y la División Económica Regional.

Angel Bassols Batalla.

Monografía de la República Mexicana.

Mario Miranda Fonseca.

Problemas Económicos de México.

Diego G. López Rosado.

Problemas de la Región Económica
de la Frontera Norte del País.

Javier Garduño Pérez.

Promociones para la Inversión en Baja California.

Dirección de Promoción Económica e Industrial.

Régimen Fiscal de los Puertos,
Zonas y Perímetros Libres.

Ramón Ocegueda Gallardo.

Síntesis Geográfica de México.

Antonio Sánchez Molina.

Tijuana, Ensayo Monográfico.

Conrado Acevedo Cárdenas.