

UNIVERSIDAD INTERNACIONAL SEK



FACULTAD DE DERECHO

Trabajo de fin de carrera titulado:

**“LA INDUSTRIA MAQUILADORA EN ECUADOR. SU REGULACIÓN,
PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS A LA LUZ DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE LA
PRODUCCIÓN, COMERCIO E INVERSIONES”**

Realizado por:

MARLON ERNESTO ROBALINO MÉNDEZ

Directora del proyecto:

Dra. Silvia Sevilla

Como requisito para la obtención del título de:

ABOGADO DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA REPÚBLICA

Quito, 7 de mayo de 2014

DECLARACIÓN JURAMENTADA

Yo, MARLON ERNESTO ROBALINO MÉNDEZ, con cédula de identidad #1002976616, declaro bajo juramento que el trabajo aquí desarrollado es de mi autoría, que no ha sido previamente presentado para ningún grado a calificación profesional; y, que ha consultado las referencias bibliográficas que se incluyen en este documento.

A través de la presente declaración, cedo mis derechos de propiedad intelectual correspondientes a este trabajo, a la UNIVERSIDAD INTERNACIONAL SEK, según lo establecido por la Ley de Propiedad Intelectual, por su Reglamento y por la normativa institucional vigente.

Marlon Ernesto Robalino Méndez

C.C.: 1002973616

DECLARATORIA

El presente trabajo de investigación titulado:

**“LA INDUSTRIA MAQUILADORA EN ECUADOR. SU REGULACIÓN,
PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS A LA LUZ DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE LA
PRODUCCIÓN, COMERCIO E INVERSIONES”**

Realizado por:

MARLON ERNESTO ROBALINO MÉNDEZ

como Requisito para la Obtención del Título de:

ABOGADO DE LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS DE LA REPÚBLICA

ha Sido dirigido por la doctora

SILVIA SEVILLA

quien considera que constituye un trabajo original de su autor

Dra. **SILVIA SEVILLA**

DIRECTORA

LOS PROFESORES INFORMANTES

Los Profesores Informantes:

Dr. GABRIEL GALAN

Dr. MARCELO VARGAS

Después de revisar el trabajo presentado,

lo han calificado como apto para su defensa oral ante

el tribunal examinador

Dr. GABRIEL GALAN

Dr. MARCELO VARGAS

Quito, 7 de Mayo del 2014

DEDICATORIA

Este trabajo se lo dedico a mi familia en especial a mis padres que gracias a su ejemplo y apoyo he podido cumplir con mis metas en todos los sentidos y tener una vida feliz.

AGRADECIMIENTO

Agradezco en primer lugar a mis padres porque gracias a ellos he tenido el apoyo y la guía necesaria para desenvolverme como persona, como empresario y ahora como profesional, también agradezco a mis profesores que gracias a sus conocimientos fueron los encargados de encaminar el desarrollo de la presente tesis.

ÍNDICE GENERAL DE CONTENIDOS

Declaración Juramentada.....	ii
------------------------------	----

Declaratoria.....	iii
Los Profesores Informantes.....	iv
Dedicatoria.....	v
Agradecimiento.....	vi
Índice de contenidos	vii
Resumen.....	xi
Abstrac.....	xii

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

1.1 El problema de investigación.....	3
1.1.1 Planteamiento del problema.....	4
1.1.1.1 Diagnóstico.....	5
1.1.1.2 Pronóstico.....	5
1.1.1.3 Control Pronóstico.....	6
1.1.2 Formulación del problema.....	7
1.1.3 Sistematización del problema.....	7
1.1.4 Objetivos generales.....	8
1.1.5 Objetivos específicos.....	8
1.1.6 Justificaciones.....	8
1.2 Marco Teórico.....	10

1.2.1 Estado actual del conocimiento sobre el tema.....	10
1.2.2 Adopción de una perspectiva teórica.....	11
1.2.3 Marco conceptual.....	12
1.2.4 Hipótesis.....	13
1.2.5 Identificación y caracterización de variables.....	13

CAPÍTULO II

MÉTODO

2.1 Tipo de estudio.....	15
2.2 Modalidad de investigación.....	15
2.3 Método.....	16
2.4 Población y muestra.....	17
2.5 Selección de instrumentos de investigación.....	18
2.6 Validez y confiabilidad de instrumentos.....	19
2.7 Operacionalización de variables.....	19
2.8 Procesamiento de datos.....	21

CAPÍTULO III

EL RÉGIMEN DE MAQUILA EN EL ECUADOR

3.1	Concepto de maquila.....	22
3.2	Antecedentes históricos del origen de la maquila.....	23
3.3	Retrospectiva de la maquila en Ecuador.....	25
3.4	Marco Legal del régimen de maquila.....	27
3.4.1	Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones.....	31
3.4.2	Reglamento de aplicación del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones.....	34
3.5	Regímenes de importación.....	36
3.5.1	El régimen de importación temporal para perfeccionamiento activo.....	41
3.6	Análisis situacional del régimen de maquila en el Ecuador.....	45
3.6.1	Ventajas de mantener el régimen de maquila en el Ecuador.....	46
3.6.2	Desventajas de eliminar el régimen de maquila en el Ecuador.....	50
3.7	La maquila como fuente de inversión extranjera.....	52
3.8	La maquila como fuente de empleo.....	54
3.9	La maquila como impulsador del comercio exterior.....	56
3.10	Estudio comparado del régimen de maquila.....	58
3.10.1	El régimen de maquila en Colombia.....	59
3.10.2	La maquila en México.....	61

CAPITULO IV

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1 Levantamiento de datos.....	65
4.1.1 Encuesta realizada a empresarios maquiladores.....	65
4.1.2 Encuesta realizada a abogados expertos en derecho aduanero.....	67
4.1.3 Encuesta realizada a funcionarios del Ministerio de Industrias y Productividad.....	68
4.2 Presentación y análisis de resultados.....	69
4.2.1 Representación gráfica de los datos obtenidos.....	69
4.2.2 Análisis de los resultados de encuesta realizada a abogados expertos en derecho aduanero.....	75
4.3 Aplicación práctica de las encuestas realizadas a funcionarios del ministerio de industrias y productividad.....	81
4.3.1 Propuesta de reforma del Código Orgánico de Producción, Comercio e Inversiones y su reglamento de aplicación.	87
4.4 Conclusiones.....	90
4.5 Recomendaciones.....	91
4.6 Referencia bibliográfica.....	92
4.7 Anexos.....	94

RESUMEN

Si bien la industria maquiladora de exportación comenzó en nuestro país contribuyendo de manera importante al crecimiento económico. No obstante, en la actualidad se encuentra estancada ya que el total de las exportaciones es casi insignificante, esto pudo obedecer a la crisis institucional que vivió nuestro país durante casi dos décadas, sin embargo debido a profundas transformaciones jurídicas e institucionales dadas en estos últimos años, es fundamental e importante el estudio de esta actividad productiva en relación con los nuevos regímenes legales como el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversión y sus reglamentos, para visualizar posibles problemas y proponer soluciones que lleven al régimen de maquila a desarrollarse y consolidar los objetivos para los cuales fue creado y propuesto en nuestro país, por ello este estudio se ha propuesto este análisis en base a ir proponiendo un progreso integral del sector productivo.

Palabras clave: MAQUILA, PRODUCCIÓN, INVERSIÓN EXTRAJERA, EMPLEO, COMERCIO, ADUANAS.

ABSTRAC

While the maquiladora industry in our country began contributing significantly to economic growth . However, currently stalled because the total exports is almost negligible , this might be due to the institutional crisis that our country for nearly two decades , however due to profound legal and institutional transformations given in recent years is essential and important to study this production in relation to the new statutory schemes like the Organic Code of Production, Trade and Investment and its regulations, to visualize potential problems and solutions with the maquila regime to develop and consolidate the purposes for which it was created and proposed in our country , so this study has been proposed based on this analysis be proposing a comprehensive progress of the productive sector.

Keywords: MAQUILA, PRODUCTION , A FOREIGN INVESTMENT , JOBS , TRADE, CUSTOMS.

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

La Ley de Régimen de Maquila promulgada por el entonces Presidente de la República Dr. Rodrigo Borja mediante decreto N° 90 de Agosto 2 de 1.990 publicado en el Suplemento del R.O. N° 493 de agosto 3 del mismo año, tenía los objetivos de incentivar la inversión extranjera en el país otorgando a los empresarios extranjeros una oportunidad de instalar centros de producción de bienes o prestación de servicios con exención de impuestos y tasas de importación, que incidían tanto sobre los bienes de capital como sobre las materias primas, necesarias para el desarrollo de la actividad, así como en cualquier clase de bien o prestación de servicios dedicados a la exportación, los mismos que previamente eran establecidos en el contrato de maquila que obligatoriamente tenía que realizarse.

Este nuevo régimen de producción implementado en nuestro país por aquella época, también buscaba solucionar las altas tasas de desempleo al fomentar la inversión extranjera que vendría a robustecer y diversificar el sector productivo, que por supuesto necesitaría de mano de obra para capacitarla, es por esto que el Gobierno Central impulso como política pública reformas laborales que crearía el sistema de contratación a tiempo parcial con el fin de que el personal contratado pueda asistir a talleres, cursos o seminarios que les permita desarrollar sin problemas la actividad para la que fueron contratados.

Entre los propósitos que se buscaban al incentivar la inversión extranjera a través del régimen de maquila, se encontraban el de modernizar o tecnificar los sectores productivos (transferencia de tecnología), multiplicar las exportaciones de productos realizados con la incorporación de la mayor cantidad de componentes o materia prima nacional que sea posible, sin embargo estas operaciones son bastante complejas e intrincadas por lo tanto necesitaba de un manejo técnico y profesional especializado.

Según las notas técnicas de la Dirección de Investigaciones Económicas del Banco Central preparadas por Baquero, Escobar y Fernández (2003), el Régimen de maquila es un sistema de producción que también permite que las empresas ubicadas dentro del Ecuador, puedan producir bienes y servicios para ser exportados. La producción es realizada por

encargo de una empresa del exterior (matriz), en virtud de un contrato internacional llamado contrato de Maquila y los productos procesados podían enviarse a cualquier país del mundo.

El inversionista extranjero o la empresa ecuatoriana como primer requisito a cumplir para incursionar en este ámbito, era el calificarse y registrarse como empresa maquiladora en el Ministerio de Industrias, Comercio, Integración y Pesca (MICIP) actualmente Ministerio de Industrias y Productividad, con el fin de obtener la autorización para poder ingresar al país los siguientes bienes bajo el Régimen de Maquila:

- a. Materias primas, insumos, envases, materiales de empaque o embalaje, etiquetas, folletos o manuales técnicos, clisés, matrices, moldes y patrones necesarios para ejecutar la producción programada;
- b. Herramientas, equipos y accesorios para la producción y seguridad industrial, manuales de trabajo y planes técnicos e industriales; y
- c. Maquinarias, partes de piezas, aparatos e instrumentos para el proceso productivo y sus correspondientes repuestos, equipos de laboratorio, de medición y prueba de los productos de que se trate, y equipos e implementos para el control de la calidad y para capacitación del personal. Los bienes que se exceptúan son aquellas que sean nocivos para la salud y produzcan contaminación ambiental o deterioro del medio ambiente. (Ley de Régimen de Maquila, 1990, Art. 5)

Luego de obtener esta autorización de parte del Ministerio del ramo, debía proceder a realizar el trámite aduanero constante en el capítulo segundo de la Ley de Maquila, el mismo que fue derogado por el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones que en su libro V, título II, capítulo VII, regula los regímenes aduaneros y específicamente en el Art. 149 el régimen de admisión temporal para perfeccionamiento activo en el cual está contemplado el sistema de maquila, que tiene que cumplir los requisitos exigidos por el Reglamento de este Código en su capítulo VII, sección 1ra., subsección 4ta.

Con la promulgación de este nuevo cuerpo normativo se pensó que el trámite aduanero que tienen que cumplir las maquiladoras, se simplificaría para dar paso a una reactivación del sistema que ha sufrido los perjuicios ocasionados por una excesiva burocracia al interior de la institución aduanera ecuatoriana, sin embargo en la realidad este hecho no se ha dado en el sentido de que el Reglamento del Código Orgánico de la Producción, Comercio e

Inversiones no estipula tiempos para la expedición de las autorizaciones que tiene que expedir el Servicio Nacional de Aduanas y concomitantemente con esto le otorga excesivas facultades al Director General para que exija requisitos a libre albedrío.

Por lo tanto el sistema productivo de maquila se ve seriamente amenazado con la extinción, en virtud de la excesiva tramitación de las autorizaciones y permisos que termina por desanimar a los inversionistas extranjeros, quienes encuentran en otros países todas las facilidades y garantías para emprender este novedoso pero complejo sistema de producción.

1.1. El Problema de Investigación

El régimen de maquila nació con mucho ímpetu y mucha esperanza para mejorar la economía de nuestro país en la década de los noventa, tanto es así que en los primeros años de su creación llegaron a existir doscientas empresas maquiladoras, sin embargo con el pasar del tiempo se evidenciaron problemas que poco a poco fueron desfalleciendo el sistema, al existir excesiva burocracia en los trámites de desaduanización de la materia prima importada así como en los requisitos para la reexportación del producto procesado, falta de mano de obra calificada, la exigencia del cien por ciento de los tributos no cobrados como garantía convirtiendo a este capital en ocioso en lugar de ser un instrumento de inversión para mejorar la producción y la falta de políticas públicas de promoción y apoyo al régimen maquilador.

Este régimen de maquila que adoleció de un manejo técnico y profesional, propicio graves problemas económicos para quienes incursionaron en él, es decir tuvo el efecto contrario de lo que se esperaba con su creación, sin embargo en países en donde se le dio el adecuado tratamiento como México y Costa Rica ha generado importantes dividendos financieros y ocupacionales de la población, reduciendo los índices de desempleo, en este sentido es imperante la necesidad de reactivarlo en nuestro territorio más las intensiones legislativas de recopilar en una sola ley todas las normativas dispersas sobre el régimen productivo tampoco está dando el resultado esperado al no poder combatir efectivamente la burocracia que afecta al sector maquilador.

Bajo este contexto y a propósito de la promulgación del Código Orgánico de la

Producción, Comercio e Inversiones publicado en el suplemento del Registro Oficial N° 651 del 29 de Diciembre del 2010, se pensó que este instrumento jurídico sería un incentivo para reactivar el ya tan decaído régimen de maquila, sin embargo los requisitos y exigencias que se determinan para el régimen de admisión temporal para perfeccionamiento activo, entendido como aquel que “permite el ingreso de mercancías al territorio aduanero ecuatoriano con suspensión del pago de los derechos e impuestos a la importación y recargos aplicables, de mercancías destinadas a ser exportadas luego de haber sido sometidas a una operación de perfeccionamiento” (Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, 2010, Art. 149), limitan el campo de acción de la industria maquiladora provocando graves perjuicios que pueden llegar a desembocar en la extinción total de este sistema productivo por la falta de incentivos y las excesivas trabas.

1.1.1 Planteamiento del Problema

En la presente investigación se pretende evidenciar que con la promulgación del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones publicado en el suplemento del Registro Oficial N° 651 del 29 de Diciembre del 2010 y su respectivo Reglamento expedido mediante Decreto Ejecutivo N° 758 publicado en el suplemento del Registro Oficial N° 452 del 19 de mayo del 2011, se limita aún más el desatendido campo de acción del régimen de maquila, en otras palabras este nuevo cuerpo normativo implementa nuevos tipos de requisitos que entorpecen radicalmente el proceso de constitución de la industria maquiladora, reduciendo los incentivos, beneficios y garantías que deberían tener en el Ecuador, afectándose con ello gravemente esta actividad.

Esta limitación del campo de acción del régimen de maquila, sumadas a las ya existentes, contradicen totalmente el objetivo de su implementación, pues como todos sabemos este sistema productivo nació con la intención de fomentar la inversión extranjera y la creación de fuentes de empleo, más la realidad nos demuestra que ha sucedido exactamente lo contrario, es decir los inversionistas extranjeros no quieren arriesgarse a soportar los excesivos trámites burocráticos que se traducen en la pérdida de tiempo y dinero, por lo tanto prefieren construir industrias maquiladoras en otros países que brinden facilidades como el caso de Colombia, México y Costa Rica.

Las causas que originan la limitación del campo de acción de la industria maquiladora, son los nuevos requisitos generados por el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones a través de su reglamento de aplicación, instrumento jurídico que desconoce la normativa constitucional y los principios del buen vivir instituidos por esta norma suprema, es decir las consecuencias de esta desacertada normativa es que se cree ambientes de inestabilidad que ahuyentan la inversión extranjera, por lo tanto no se crean industrias bajo el régimen de maquila que podrían bajar significativamente el índice de desempleo, si tuvieran las garantías necesarias para su implementación y desarrollo.

1.1.1.1 Diagnóstico del problema

Cuando se implemento por primera vez el régimen de maquila en el Ecuador en la década de los años noventa, existían alrededor de doscientas empresas maquiladoras, sin embargo la realidad actual es bastante preocupante en virtud de que según fuentes MICIP existen tan solo treinta y dos empresas de maquila que operan pero que están teniendo problemas y también se encuentran en peligro de desaparecer.

1.1.1.2. Pronóstico

De seguirse aplicando para el régimen de maquila los términos promulgados en el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones a través de su reglamento de aplicación, se afectará gravemente la dinámica de este sector cuya implementación pretende la generación de empleos y el aumento de la inversión extranjera en el país, En este sentido sistemas de producción como el de maquila pueden ser avocados a desaparecer, en virtud de que las pocas industrias maquiladoras que existen no pueden ser competitivas y esto causa pérdidas a sus propietarios quienes terminarían cerrándolas.

Bajo este contexto las acciones o políticas que debe tomar el Estado en torno a este problema, para evitar que a futuro se siga degradando el sistema productivo de régimen de maquila, tendrán que estar orientadas a una reforma de la normativa que está obstaculizando su desarrollo efectivo, con el fin de incentivar la inversión extranjera en este tipo de sistema, al implementar reglas claras y suficientes garantías, propiciando de la misma forma fuentes estables de trabajo que terminarían fomentando el progreso económico de nuestro país.

En la medida en que nos demoremos en poner en marcha medidas correctivas de este grave problema que afecta al régimen de maquila, nuestra imagen internacional de inseguridad jurídica y de país poco viable para la inversión extranjera se acentuará, provocando que desaprovechemos las ventajas geográficas de nuestro territorio para la implementación de múltiples clases de industrias, que bajo el régimen de maquila podrían dejar buenos dividendos económicos además de propiciar la utilización de la excelente fuerza laboral con la que contamos, contraponiéndose a los mandamientos de nuestra Constitución que estipula lo siguiente:

El Estado promoverá las inversiones nacionales y extranjeras, y establecerá regulaciones específicas de acuerdo a sus tipos, otorgando prioridad a la inversión nacional. Las inversiones se orientarán con criterios de diversificación productiva, innovación tecnológica, y generación de equilibrios regionales y sectoriales.

La inversión extranjera directa será complementaria a la nacional, estará sujeta a un estricto respeto del marco jurídico y de las regulaciones nacionales, a la aplicación de los derechos y se orientará según las necesidades y prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo, así como en los diversos planes de desarrollo de los gobiernos autónomos descentralizados. (Constitución de la República, 2008, Art. 339)

En este sentido si no encontramos el camino para incentivar el régimen de maquila a través del ordenamiento jurídico, el país puede perder importantes fuentes de trabajo para sus habitantes, así como las ganancias que las inversiones extranjeras podrían dejar, obstaculizando el desarrollo integral que en pleno proyecto de cambio de la matriz productiva puede perjudicar enormemente al sector productivo.

1.1.1.2 Control del Pronóstico

Bajo la premisa de que estamos corriendo el riesgo de que desaparezca el sistema productivo de régimen de maquila, a causa de la desacertada normativa implementada, la Asamblea Nacional como órgano legislador debe propiciar reformas al Código Orgánico de la Producción Comercio e Inversiones y su respectivo reglamento, con la finalidad de

cumplir con su obligación constitucional de ajustar su normativa formal y materialmente a fin de garantizar la dignidad del ser humano, y, en especial, el derecho a desarrollar una vida digna, de conformidad al Art. 84 de la Constitución de la República.

En este orden de ideas esta iniciativa solo se logrará restableciendo o mejorando las normas respecto del régimen de maquila, que actualmente se encuentran limitadas por el Código Orgánico de la Producción Comercio e Inversiones y su reglamento de aplicación, cuya institución se encuentra regulada bajo la figura de admisión temporal para el perfeccionamiento activo.

Por otro lado debemos tener en cuenta que si llegara a desaparecer el régimen de maquila en nuestro país, se estaría perdiendo una importante cantidad de plazas de trabajo, además de las ganancias que la inversión extranjera genera sin contar con la transferencia de tecnología y conocimientos a nuestra población, diversificando el sector productivo que entraría a ser más competitivo y atractivo, especialmente cuando pretendemos cambiar de matriz productiva.

1.1.2. Formulación del Problema.

¿La instauración del régimen aduanero de importación temporal para perfeccionamiento activo, previsto en el artículo 149 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones y su reglamento, afecta de manera grave la industria maquiladora en el Ecuador?

1.1.2 Sistematización del Problema

¿Los requisitos que exige la figura de la importación temporal para el perfeccionamiento activo, en el Reglamento del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones limitan el campo de acción del régimen de maquila en el Ecuador?

¿La promulgación del Código Orgánico de la Producción Comercio e Inversiones, ha ahuyentado la inversión extranjera en el sistema productivo de régimen de maquila y la creación de fuentes de trabajo permanentes, gracias a que la figura de la admisión temporal para el perfeccionamiento activo no ofrece las suficientes garantías?

¿La reactivación del sistema de maquila a través de la reforma de la figura del régimen de admisión temporal para el perfeccionamiento activo, permitirá la creación de fuentes de trabajo permanentes en el país?

¿El establecimiento de reglas simples, claras, públicas y aplicables por las autoridades en cuanto al régimen de maquila, permitirá crear un marco de seguridad jurídica en el cual deberán desenvolverse inversionistas extranjeros y nacionales?

1.1.4 Objetivo General

El objetivo principal que se busca con la realización de la presente investigación es el propiciar un cambio normativo en el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones y su reglamento, con el fin de adecuarlo a la reactivación del sistema productivo de la industria de la maquila en el Ecuador.

1.1.5 Objetivos Específicos

- Proponer una modificación sustancial en la normativa vigente en el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones y su reglamento, específicamente en la figura del régimen de admisión temporal para perfeccionamiento activo, que afecta a la industria de la maquila en el Ecuador.
- Demostrar las ventajas que esta propuesta de modificación generará no solo a la industria maquiladora, sino a un importante sector de la población nacional que puede desempeñarse laboralmente en el sector.
- Conciliar la normativa del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones y su reglamento con los principios del buen vivir establecidos por la Constitución con el fin de propiciar el desarrollo efectivo del régimen de maquila.
- Investigar la institución de la maquila en el derecho comparado a fin de extraer las experiencias positivas que ésta figura generó, en el desarrollo de los países que la adoptan sin restricciones.

1.1.6. Justificaciones

La presente investigación se justifica porque es inconcebible que dentro de la nueva faceta jurídica del Estado Constitucional de Derechos y Justicia Social que vive el Ecuador en la actualidad, no se respete uno de los deberes primordiales que tiene el Estado, establecido en el numeral 1° del Art. 3 de la Constitución de la República, esto es “garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución (...)”, (Constitución de la República, 2008, Art. 3)

Entre los principios constitucionales que el Estado ha omitido garantizar se encuentran el derecho humano al trabajo y a una vida digna, prescritos en los Arts. 33 y 66 numeral 2 de la Norma Suprema del Ecuador, los mismos que están siendo desconocidos mediante normas que limitan actividades como la industria de la maquila, afectando principalmente la inversión extranjera y la estabilidad de los trabajadores que podrían desempeñarse en el sector.

Teórica.- La limitación del campo de acción del sistema productivo de maquila contenidas en el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones a través de su reglamento, bajo la figura del régimen de admisión temporal para perfeccionamiento activo, contraviene los numerales 2, 6 y 7 del Art. 284 de la Constitución de la República, al afectar a la productividad y competitividad del país, al impulso del pleno empleo y la valoración de todas las formas de trabajo y contribuir a la desestabilización económica del Estado.

Metodológica.- La metodología que se implementó en la realización de la presente investigación, serán técnicas cuantitativas y cualitativas que ofrecen la posibilidad de recopilar información sobre una misma realidad, desde distintos enfoques, en este sentido se utilizó la encuesta consistente en un cuestionario con preguntas cerradas para cuantificar datos referentes a las actividades de la industria maquiladora antes y después de la promulgación del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones y su reglamento de aplicación.

Por otro lado se utilizó también las entrevistas a empresarios maquiladores, quienes desde su vasta experiencia nos aportaron con su opinión acerca de su actividad y la forma

como ésta se ha visto afectada aún más a partir de la promulgación del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones y su reglamento. Una vez que se recogió los datos y la información, se procedió al análisis de la convergencia entre los mismos con lo cual determinamos la validez y la robustez de los resultados de la investigación.

Práctica.- La solución de la problemática descubierta en lo que se refiere a la industria maquiladora en el Ecuador, parte de propiciar reformas normativas en el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones y su respectivo reglamento, promoviendo la reactivación y el crecimiento del sector, lo que se traducirá en grandes beneficios económicos al país además de la generación de empleos que directamente beneficiarán a las localidades en donde estas industrias se establezcan.

Relevancia Social.-El desarrollo de la presente investigación permitirá el amplio desarrollo de la industria maquiladora en el Ecuador a través de la adecuación de la normativa que la regule e impulse, representando beneficios no solo a los trabajadores que se desempeñen en ella, sino también al sector productivo del país que necesita de grandes incentivos como este.

1.2 Marco Teórico

1.2.1 Estado actual de conocimiento sobre el tema

El presente tema sobre el régimen legal e institucional de la industria maquiladora en el Ecuador, desde la promulgación del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones publicado en el suplemento del Registro Oficial N° 351 del 29 de Diciembre del 2010 y su reglamento expedido mediante Decreto Ejecutivo N° 733 publicado en el Registro Oficial N° 435 del 27 de abril del 2011 , ha sido un tema que desde diferentes enfoques ha preocupado a investigadores aunque no precisamente de derecho, sin embargo tenemos que ha sido estudiado por la estudiante de comercio exterior de la Escuela Politécnica del Ejercito, Verónica Revelo Aguirre, la misma que mediante la presentación de su tesis para la obtención del título de Ingeniera en comercio exterior, hace un estudio del régimen de maquila y los obstáculos que no han permitido su diversificación dentro del aparato

productivo de nuestro país.

En este sentido esta autora pregonaba que los principales problemas de la falta de desarrollo del sistema de maquila, se debe a la excesiva burocratización de los trámites aduaneros que no permiten cumplir con los tiempos pactados con las empresas internacionales que se manejan bajo estrictas normas de cumplimiento, por lo tanto al evidenciar este tipo de problemas prefieren volcar sus inversiones hacia países sin tantas restricciones como México y Colombia.

Por otro lado el tratadista mexicano José Luis Muñoz Andrade al hacer un estudio sobre la figura de la maquila, sostiene que es un sistema de producción bajo la forma de subcontratación internacional, que permite a una empresa domiciliada en el exterior instalarse en un país o subcontratar empresas nacionales con el fin de realizar procesos industriales que transformen insumos y materia prima importada o generen servicios en forma total o parcial sobre bienes tangibles o intangibles, y cuyos productos finales estén destinados a la exportación, para lo cual necesita de mano de obra del país donde se asiente (Muñoz Andrade, 1999, P. 62)

En este mismo orden de ideas, para el tratadista Ricardo David en su estudio sobre el comercio internacional, nos indica que las empresas que maquilan suelen circunscribirse en el sistema de entrada y salida de mercadería basado en el concepto de Admisión Temporal, cuyo eje es la introducción de insumos y bienes intermedios al país con agilidad y exención de pagos, se trata de un régimen especial de importación de materias primas, productos semielaborados, maquinaria y equipo, herramientas, accesorios, envases y otros bienes, que entra en vigencia cuando los bienes se ensamblan, transforman, modifican o se incorporan físicamente a productos que se exportan desde el país importador de la materia prima hacia otros países. (Ricardo David, 1991, p. 158)

Este tipo de importación que se desarrolla dentro del régimen de la maquila es totalmente diferente a una importación normal, en el sentido de que esta última debe pagar todos los impuestos y aranceles exigidos por la normativa del país a donde pretende ingresar, mientras que en el caso de la importación temporal para reexportar, las importaciones están exentas de impuestos.

1.2.2 Adopción de una perspectiva teórica.

De los antecedentes expuestos sobre las teorías que sostienen estos investigadores, es necesario indicar que los obstáculos que se presentan para el desarrollo de la industria maquiladora mencionados por Verónica Revelo, son los que actualmente están provocando los problemas en la conformación de industrias maquiladoras en el Ecuador, debido a que al hacer un contrato con una empresa internacional, se debe tomar en cuenta que estas se desenvuelven bajo estrictos parámetros de cumplimiento, por lo tanto al evidenciar los problemas de aduanas de nuestro país, prefieren no volver a contratar, negándonos la posibilidad de ingreso de divisas y fomento de puestos de trabajo.

Otra de las causas del estancamiento que ha sufrido el régimen de maquila en nuestro país, se debe al desconocimiento que adolecen nuestras autoridades respecto de este sistema productivo, el mismo que según podemos observar los investigadores mexicanos tienen muy claro, al describirlo como el proceso en el cual se admite el ingreso temporal de materias primas o de bienes, sin el pago de impuestos aduaneros, con el fin de transformarlos y volverlos a reexportar, generando a través de esta actividad el ingreso de capital extranjero y la creación de fuentes de trabajo, los mismos que permiten el desarrollo económico de un país, por lo tanto debe incentivárselo evitando excesivos trámites burocráticos que lo entorpezcan.

1.2.3 Marco Conceptual.

Para el desarrollo efectivo de esta investigación es necesario que nos remitamos a algunos conceptos claves que hemos logrado recabar de algunos expertos en el tema de la maquila, así tenemos al Ing. Fabián Guayasamin, quien nos dice que:

La maquila es una actividad compartida por dos países y se justifica como una extensión de la división internacional de trabajo. Este tipo de producción por lo general abarata costos ya que aprovecha ventajas compartidas de cada país. La industria maquiladora se ha convertido en una opción viable para producir bienes que requieren mano de obra barata de manera intensiva (Guayasamin, 2002. P. 172)

Para Gonzalo Burbano, la Maquila es la Actividad económica industrial o de servicios destinada a la elaboración, perfeccionamiento, transformación o reparación de bienes de procedencia extranjera, plenamente identificables, internados a un país bajo regímenes aduaneros preferenciales, para su reexportación posterior, con la incorporación de componentes nacionales, si fuere del caso. (Burbano, 1996, p. 235)

Mónica Mestanza define la Maquila diciendo que es la actividad económica industrial o de servicios destinada a la elaboración, perfeccionamiento, transformación o reparación de bienes de procedencia extranjera, plenamente identificables, importados bajo el Régimen de Admisión Temporal Especial previsto en la Ley de Régimen de Maquila, para su reexportación posterior, con la incorporación de componentes nacionales, si fuere del caso. (Mestanza, 1995, p. 233)

Schuldt Jurgen por su parte dice que el termino maquila se emplea a menudo para designar genéricamente a las empresas que procesan, ensamblan o transforman componentes importados dentro del Ecuador, para ser reexportados a su país de origen. La maquiladora es una unidad económica para la producción de bienes y servicios, basada en la importación temporal de materias primas, componentes y equipamiento para transformarlos en Ecuador y luego enviarlos al extranjero. (Schuldt, 1991, p. 69)

1.2.4 Hipótesis.

La excesiva atribución que le confiere al Director General del Servicio Nacional de Aduanas el literal d) del Art. 132 del Reglamento del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones expedido mediante Decreto Ejecutivo N° 733 publicado en el Registro Oficial N° 435 del 27 de abril del 2011, al facultarlo para exigir a libre albedrío requisitos adicionales para que las mercancías que ingresan al país mediante el régimen de admisión temporal para el perfeccionamiento activo, afecta gravemente a la industria maquiladora al no encontrar reglas claras en la normativa que rige su actividad, lo que consecuentemente provoca el retraso en el cumplimiento de los tiempos estipulados en los contratos de maquila suscritos.

1.2.5 Identificación y Caracterización de las Variables

En la presente investigación sobre el régimen de maquila se puede identificar las siguientes variables:

Variable dependiente.

Los requisitos exigidos a libre albedrío por el Director General del Servicio Nacional de Aduanas de conformidad con el reglamento del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones para el sistema de maquila a través de la figura del régimen de admisión temporal para perfeccionamiento activo

Variable independiente

Limitaciones como la exigencia de una garantía del cien por ciento de los tributos no pagados por las mercancías que ingresan bajo el sistema de admisión temporal para el perfeccionamiento activo y los requisitos no determinados de forma específica en el reglamento del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones reducen el campo de acción del régimen de maquila que lo degradan como sistema de productividad

CAPÍTULO II

MÉTODO

2.1 Tipo de estudio

El tipo de estudio que se aplicó en la presente investigación sobre las limitaciones que presenta el reglamento del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones respecto del régimen de maquila, al conferirle excesivas atribuciones al Director General del Servicio Nacional de Aduanas, fueron los siguientes:

Explicativos.- El mismo que nos ayudó a estudiar las variables encontradas dentro de las limitaciones que presenta el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones al régimen de maquila en el Ecuador, estableciendo la relación causa y efecto que provoca, para esto se determinó que los requisitos adicionales que el Director General del Servicio Nacional de Aduanas exige para el ingreso de mercaderías bajo el sistema de internamiento temporal para el perfeccionamiento activo está influyendo negativamente en el régimen de maquila.

Correlacionales.- Con este tipo de estudio se logró visualizar cómo se relacionan o vinculan diversos fenómenos entre sí, o si por el contrario no existe relación entre ellos. Lo principal de este estudio es que nos permitió saber cómo se puede comportar una variable conociendo el comportamiento de otra variable relacionada (evalúan el grado de relación entre dos variables), es decir se pudo evidenciar en qué grado afecta al régimen de maquila las exigencias emitidas a libre albedrío por parte del Director General del Servicio Nacional de Aduanas en base a la facultad que le confiere el Art. 132 literal d) del reglamento del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones.

2.2 Modalidad de investigación

La modalidad que se utilizó en la realización de esta investigación en la cual se buscó evidenciar a través de una lectura científica las limitaciones que presenta el reglamento del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones al régimen de maquila son:

De campo.- Con esta modalidad se pudo recoger los datos y la información directamente del sitio donde se encuentra el objeto de estudio, es decir en nuestro caso fueron obtenidos de las empresas maquiladoras que han logrado sobrevivir en el país, de las instalaciones del Servicio Nacional de Aduanas, del Ministerio de Relaciones Laborales y del Ministerio de Industrias y Productividad del Ecuador.

Documental.- Este modo de estudio nos permitió ampliar y profundizar el conocimiento que teníamos sobre la limitación del campo de acción del régimen de maquila en nuestro país, complementándolo con el apoyo de la bibliografía existente en las distintas bibliotecas de la ciudad de Quito, los registros impresos que logramos conseguir en el Ministerio rector del ramo y documentos audiovisuales y electrónicos que se obtuvieron del internet.

2.3 Método

Método Inductivo-Deductivo.- La inducción es un procedimiento mediante el cual se logró inferir cierta propiedad o relación a partir de los hechos particulares que constituyen la limitación que impone el Art. 132 del reglamento del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones al régimen de maquila, es decir, nos permitió el tránsito de lo particular a lo general. Su complemento es el procedimiento deductivo, mediante el cual pasamos de aseveraciones generales verdaderas a otras, o a características particulares del objeto. Las inferencias deductivas constituyeron un conjunto de pasos concatenados, que nos permitieron de cierta verdad establecida llegar a otras, sin contradicciones lógicas. El método inductivo-deductivo se va de la relación de lo particular con lo general.

Método Histórico-Lógico.- Este método se refiere a que en la sociedad los diversos problemas o fenómenos no se presentan de manera azarosa sino que es el resultado de un largo proceso que los origina, motiva o da lugar a su existencia, es decir refiriéndonos al sistema de maquila desde su creación y hasta la actualidad adoleció de una serie de conflictos que no han permitido su desarrollo y que deben ser estudiados para ser corregidos.

El método lógico en cambio nos permitió obtener aquellos resultados previsibles, es decir se pudo establecer la determinación exacta de la relación existente entre Causa– Efecto,

logrando evidenciar cómo afecta al régimen de maquila facultades como la otorgada del reglamento del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones al Director General del Servicio Nacional de Aduanas de solicitar requisitos adicionales a los contemplados en la ley a libre albedrío.

2.4 Población y Muestra.

Población.- La investigación sobre las limitaciones presentadas por el reglamento del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones al régimen de maquila, se realizó en la población de la ciudad de Quito, de donde se escogieron a las personas que nos aportaron con su experiencia y conocimiento, como los profesionales del derecho económico, aduanero, funcionarios del Ministerio de Industrias y Productividad, funcionarios del Ministerio de Relaciones Laborales, funcionarios del Sistema Nacional de Aduanas, los empresarios de la industria de maquila que existan y finalmente se recopiló la opinión ciudadana en torno al tema.

Muestra.- La muestra que se utilizó fue tipo probabilística aleatoria proporcional, partiendo del criterio de que todos y cada uno de los elementos de la población tiene la misma probabilidad de formar parte de la muestra, sobre la cual se realizara la investigación, la misma que se determinó en base a la aplicación de la siguiente fórmula:

$$n = \frac{N \cdot P \cdot Q}{N - 1 \cdot E^2 + P \cdot Q}$$

n= Número de personas de la muestra

P.Q= Varianza de la población: 0,25

N= Población (100)

E= Margen de error (0.09)

K²= Constante de corrección de error.

$$n = \frac{50 \cdot 0,25}{4} + \frac{49 \cdot (0,09)^2 + 0,25}{4}$$

$$n = \frac{12,5}{4} + \frac{0,396 + 0,25}{4}$$

$$0,099 + 0,25 = 0,34 \quad n = 0,34$$

$$n = 36,76$$

El resultado de la muestra es de 37 personas a las cuales se aplicaron las distintas técnicas de investigación a fin de recabar la información necesaria para este estudio.

2.5 Selección de instrumentos de Investigación

Encuestas.- Es un cuestionario de preguntas cerradas que se elaboró con la orientación de profesionales expertos en el tema del régimen de maquila con el que se pudo obtener información, dentro del presente trabajo también se aplicaron encuestas a todas aquellas personas que tengan relación con la problemática encontrada y que puedan aportar jurídica y empíricamente con nuestro objetivo.

Entrevistas.- La entrevista, es la comunicación interpersonal establecida entre el investigador y el sujeto de estudio a fin de obtener respuestas verbales a los interrogantes planteados sobre el problema propuesto, este método es más eficaz que el cuestionario planteado en la encuesta, debido a que permite obtener una información más completa, por eso fue aplicada a profesionales expertos en el tema del régimen de maquila.

2.6 Validez y Confiabilidad de los Instrumentos

Validez.- Para la elaboración de los instrumentos que se utilizaron en la investigación de campo como el cuestionario aplicado, fue perfeccionado en base a la

opinión y experiencia de expertos tanto en el ámbito del derecho económico como del derecho aduanero, los mismos que nos orientaron de manera profesional en la fabricación de las preguntas que se realizaron, así también nos apoyamos en la lectura científica que se efectuó del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, su reglamento de aplicación y de la Ley de Maquila, así como de los datos que se obtuvieron del internet y de los libros consultados en las bibliotecas de la ciudad de Quito.

Confiabilidad.- La confiabilidad de la validez de los datos que fundamentaron esta investigación, se basó en la utilización de las técnicas como la entrevista y la encuesta, que a través de fichas y cuestionarios nos permitieron recolectar información desde la fuente primaria del problema detectado, que para efectos del presente trabajo investigativo es la limitación que sufre el campo de acción del régimen de maquila con las exigencias que hace el reglamento del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones.

2.7. Operacionalización de variables

VARIABLES	DEFINICIÓN CONCEPTUAL	DEFINICIÓN OPERACIONAL	NIVEL DE MEDICIÓN	INDICADORES
<p>Dependiente</p> <p>Limitaciones como la exigencia de una garantía del cien por ciento de los tributos no pagados por las mercancías que ingresan bajo el sistema de admisión temporal para el perfeccionamiento activo y los requisitos no determinados de</p>	<p>El régimen de maquila es un sistema productivo que atrae la inversión extranjera y crea plazas de trabajo siempre y cuando no se encuentre con limitaciones emitidas a libre albedrio como</p>	<p>Mediante una lectura científica del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones y su reglamento establecer el perjuicio que se está causando al régimen de maquila en el Ecuador al no contar con reglas claras en la Ley debido a la excesiva facultad otorgada al</p>	<p>Intervalo entre</p> <p>Requisitos pedidos a libre albedrio por el Director General del Servicio Nacional de Aduanas</p> <p>Código Orgánico de</p>	<p>Entrevistas</p> <p>Encuestas</p>

<p>forma específica en el reglamento del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones reducen el campo de acción del régimen de maquila que lo degradan como sistema de productividad</p>	<p>lo indica el Art. 132 literal d) del reglamento del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones</p>	<p>Director General del Servicio Nacional de Aduanas, de exigir requisitos a libre albedrío para el ingreso de mercadería para perfeccionamiento activo</p>	<p>Producción, Comercio e Inversiones y su reglamento</p> <p>Régimen de maquila</p>	<p>Observación</p>
<p>Independiente</p> <p>Limitaciones como la exigencia de una garantía del cien por ciento de los tributos no pagados por las mercancías que ingresan bajo el sistema de admisión temporal para el perfeccionamiento activo y los requisitos no determinados de forma específica en el reglamento del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones reducen el campo de acción del régimen de maquila que lo degradan como sistema de productividad</p>	<p>Países como México y Colombia han incentivado el régimen de maquila quitándole restricciones que pueden provocar el entorpecimiento del proceso, sin embargo en nuestro país a pesar de haber un cuerpo normativo que se suponía ayudaría a este sistema productivo lo que se ha hecho es obstaculizarlo más al dar excesivas atribuciones al Director General del Servicio Nacional de Aduanas</p>	<p>Gracias a las nuevas limitaciones detectadas en contra del régimen de maquila es imperante propiciar una reforma al Código Orgánico de Producción, Comercio e Inversiones y su reglamento</p> <p>que las elimine y de esta forma se permita que este sistema productivo genere ingresos para el país y la creación de fuentes de empleo que tanta falta le hace al sector laboral</p>	<p>México y Colombia tienen un margen de ingresos muy alto y han logrado crear fuentes de trabajo estables por medio del sistema de maquila, gracias a las reformas legislativas de sus leyes apuntando a facilitar este proceso y por ende abriendo la puerta de ingreso de inversiones extranjeras que finalmente terminaran generando desarrollo para el país sede de este sistema productivo</p>	<p>Estadísticas</p> <p>Entrevistas</p> <p>Encuestas</p>

2.8 Procesamiento de Datos.

El procesamiento y análisis de los datos obtenidos en la presente investigación fueron de tipo estadístico, con una interpretación cualitativa y cuantitativa que se realizó a través de las siguientes técnicas:

a) La Codificación.- Por medio del cual se pudo organizar y ordenar los criterios, los datos y los ítems, de acuerdo al procedimiento estadístico de la tabulación empleada, que nos permitió la agrupación de los datos obtenidos.

b) La Tabulación.- Mediante esta técnica nos permitió elaborar los cuadros estadísticos con los datos codificadores utilizando la tabla de frecuencia y el análisis.

c) La Representación Estadística.- La representación de los resultados obtenidos se realizó mediante cuadros, gráfico de barras, gráfico de pastel o circular.

CAPÍTULO III

EL RÉGIMEN DE MAQUILA EN EL ECUADOR

3.1 Concepto de maquila

Según datos obtenidos gracias al estudio de textos referentes al tema, la palabra “Maquila” tiene su origen en la lengua árabe que le otorgaba el significado de medida, sin embargo en contraposición a esta definición en otras regiones europeas como España este término era utilizado por los propietarios de los molinos para denominar la actividad del proceso del trigo que era un servicio que brindaban a los agricultores locales.

Sin embargo con el pasar del tiempo y a propósito de la evolución que han tenido las relaciones comerciales mundiales, el término maquila fue poco a poco posicionándose para referirse a procesos industriales de ensamblaje o transformación de materias primas y bienes intermedios bajo la prerrogativa de importación temporal, con la finalidad de que una vez procesado el producto debe regresar al país de origen.

Bajo esta introducción varios tratadistas han emitido su opinión jurídico – doctrinaria al respecto así tenemos que para el Mexicano José Luis Jasso Ayala maquila es el “Proceso industrial o de servicio destinado a la elaboración, transformación o reparación de mercancías de procedencia extranjera, importadas temporalmente, para su exportación o a la prestación de servicios de exportación” (Jasso, 2008, p. 2)

Por otro lado el tratadista ecuatoriano Luis Luna Osorio al referirse a la maquila nos manifiesta que: “maquila implica que industrias de países externos produzcan bienes en otros, donde el costo de mano de obra y los incentivos son mayores. Esta flexibilidad permite generar ventajas en costos”. (Luna, 2010, p. 142)

Para el tratadista mexicano Roberto Benavides, la industria de la maquila tiene características distintivas muy claras, las mismas que las define de la siguiente forma:

Maquila es un instrumento mediante el cual se permite importar temporalmente los bienes necesarios para ser utilizados en la transformación, elaboración o reparación de mercancías destinadas a la exportación, sin cubrir el pago del impuesto general de

importación, del impuesto al valor agregado, y de las cuotas compensatorias en su caso (Benavides, 2006, P. 11)

En esta misma línea, también normativas internacionales como Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila del hermano país de Guatemala conceptualiza a este sistema de producción como: “El valor agregado nacional generado a través del servicio de trabajo y otros recursos que se perciben en la producción y/o ensamble de mercaderías”. (Decreto No. 29, Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila, 1989, Artículo 3, inciso b)

De la misma forma la Organización Internacional del trabajo ha definido a la maquila de la siguiente manera:

Sistema de producción bajo la forma de subcontratación internacional, que permite a una empresa domiciliada en el exterior instalarse en un país o subcontratar empresas nacionales con el fin de realizar procesos industriales que transformen insumos y materia prima importada o generen servicios en forma total o parcial sobre bienes tangibles o intangibles, y cuyos productos finales estén destinados a la exportación (Organización Internacional del Trabajo, 1997, www.ilo.org/public/spanish/dialogue/actemp/papers/1998/maquila/)

Mientras que nuestra legislación a través de la Ley 90 publicada en el suplemento N° 493 del Registro Oficial, el 03 de Agosto de 1990, define la operación de maquila como:

El proceso industrial o de servicio destinado a la elaboración, perfeccionamiento, transformación o reparación de bienes de procedencia extranjera, importados bajo el Régimen de Admisión Temporal Especial, para su reexportación posterior, con la incorporación de componentes nacionales si fuere del caso. (Ley de Régimen de Maquila y Contratación Laboral a tiempo parcial, 1990, Art. 1)

3.2 Antecedentes históricos del origen de la maquila

Los primeros antecedentes de este sistema de producción datan del medio evo en la zona europea de España, en la cual los dueños de los molinos acordaban con los agricultores locales

el procesamiento de productos provenientes de distintos granos, pero principalmente del trigo, a cambio de una parte de lo producido para comercializarlo y así poder obtener réditos monetarios, es decir se estableció un sistema de producción compartido, sin embargo con el pasar del tiempo este sistema no tendría mayor influencia en el ámbito comercial, hasta la mitad del siglo XX, cuando se desata la segunda guerra mundial, cuyo principal actor era Estados Unidos.

En virtud de la incursión de este país en esta guerra, se recluto a gran parte de la población para enviarla al frente de batalla, por lo que los sistemas de producción pronto empezaron a verse afectados al no obtener mano de obra y si la conseguían era a un gran costo que no permitía márgenes de ganancia, razón por la cual buscaron obtenerla de países vecinos con altos índices de pobreza, apuntando en primer lugar hacia México como nos ilustra el Roberto Mattus Rivera, funcionario de la Asociación de Maquiladoras de Matamoros cuando dice que:

Con motivo de la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos tuvieron necesidad de asegurar la producción alimenticia durante la difícil etapa bélica por lo que en 1942, los gobiernos de México y Estados Unidos firmaron un convenio que en México se conoce como el *Programa Bracero*, bajo el cual millones de mexicanos entraron a cubrir las necesidades de mano de obra en los campos agrícolas estadounidenses. (Mattus, 2010, <http://www.ammatamoros.org/?lang=&option=3>)

Con este antecedente y en virtud de que Puerto Rico es un territorio libre y asociado que se rige por la jurisdicción de Estados Unidos, se crea la primera zona maquiladora en 1947, trasladando a la isla las operaciones manufactureras orientadas a la exportación, tal fue el éxito para el desarrollo de Puerto Rico que en 1951 expide una ley de exención de impuestos sobre estas operaciones y crea la Administración para el Desarrollo Económico (FOMENTO) y la Compañía de Desarrollo Industrial (PRIDCO) con el propósito de construir infraestructuras, instalaciones y parques industriales por toda la isla.

La isla entera se convirtió en zona libre de impuestos para las empresas norteamericanas. No se aplicaban impuestos de importación o exportación a los productos de estas

empresas y todos los residentes en la isla quedaban exentos de pagar impuestos a Estados Unidos (Birgit, 1997, P. 95)

Pero a pesar de estos datos fidedignos del inicio de las maquiladoras, muchos tratadistas como el mismo Sander Birgit se atreven a asegurar que al término de la segunda guerra mundial, Japón sirvió de base maquiladora para empresas norteamericanas, como parte del programa de recuperación de la economía de ese país durante la ocupación militar, sin embargo nadie puede negar que Puerto Rico fue el laboratorio para el fomento mundial de la maquila, tanto es así que en 1958 se establece una ZPE en Barranquilla - Colombia que permitiría que empresas norteamericanas realicen actividades manufactureras en lo que entonces era la zona libre del puerto.

De esta forma poco a poco se fue extendiendo el boom de este sistema de producción, llegando incluso a otros continentes como el asiático, específicamente a la ciudad de Kaoshing, Taiwan en donde en 1960 se establece la primera zona maquiladora, así también en 1965 se instituyó otro de estos sistemas en Kandla - India, posteriormente las empresas norteamericanas habidas de obtener ganancias desmesuradas empiezan a expandir este sistema a casi todas las latitudes, siendo un sistema que posteriormente sería emulado por otros países desarrollados de Europa y Asia.

Bajo este contexto actualmente el sistema de maquila se ha extendido por todo el mundo, en virtud de que las grandes transnacionales buscan abaratar costos a costa de las crisis económicas que viven los países en vía de desarrollo, que no han podido fomentar fuentes de trabajo y que encuentran en los programas maquiladores la solución al problema de desempleo y a volverse destinos atractivos para la inversión extranjera, que alivie en algo sus economías decadentes y retrasadas, sin embargo organizaciones como la Comunidad Andina de Naciones (CAN) dentro de su jurisdicción, se ha preocupado por normar de alguna manera este tipo de procesos, especialmente en lo que tiene que ver con trámites aduaneros.

En este sentido la CAN, expide la Decisión 671 del 13 de julio de 2007, con la cual se pretende armonizar los regímenes aduaneros en la subregión, la misma que debió haber entrado en vigencia a partir del 1º de junio de 2009, más la complejidad del asunto no permitió que los

lineamientos de la decisión estuvieran listos para su vigencia, por lo cual mediante la Decisión 716 se modificó el plazo y finalmente comenzó a aplicarse des el 1° de junio del 2010.

Este documento conocido como Decisión 671 que sigue vigente hasta la actualidad, contiene cinco regímenes o incentivos aduaneros para fomentar las exportaciones en los países miembros de la CAN, cuyo objetivo principal es armonizarlos con los regímenes de cada país y así propiciar las exportaciones extracomunitarias y disminuir las distorsiones en las condiciones de competencia entre los países Andinos.

Entre estos incentivos o regímenes se encuentra el de admisión temporal para perfeccionamiento activo que “permite el ingreso o al territorio aduanero comunitario con suspensión del pago de los derechos e impuestos a la importación y recargos aplicables, de mercancías destinadas a ser exportadas luego de haber sido sometidas a una operación de perfeccionamiento, bajo la forma de productos compensadores” (DECISIÓN 671, 2010, Art. 39), que a nuestro parecer es la definición moderna del régimen de maquila pues tienen exactamente el mismo objetivo, pero tiene algunas modificaciones de importancia como la exigencia de que la materia prima e insumos extranjeros queden bajo la responsabilidad del contratante de la maquila y no del maquilador.

Nótese como a pesar de las definiciones modernas, el régimen de maquila sigue subsistiendo en los procesos económicos de los países en virtud de ser una fuente inagotable de desarrollo, por lo tanto es de vital importancia que en países como el nuestro en donde corre el riesgo de desaparecer por las constantes trabas que la legislación y la burocracia le han impuesto, se busque emular las intenciones de la CAN y se armonice los procesos de admisión temporal para perfeccionamiento activo (constantes en el Código Orgánico de la Producción), con las necesidades latentes de las pocas maquiladoras que subsisten en el país y de la misma forma se estructure el camino para la creación y fortalecimiento de nuevos procesos de maquila.

3.3 Retrospectiva del régimen de maquila en Ecuador

Con ocasión de la asunción al poder del doctor Rodrigo Borja Cevallos en 1988, se visualizaba una esperanza frente a la crisis que vivía el país por aquel entonces, en virtud de la situación creada por el gobierno saliente del Ing. León Febres Cordero, en este sentido la

“extrema gravedad” y la “bancarrotas económica” propiciada por el autoritarismo de las instituciones, el aislamiento internacional del país, una inflación anual del 80%, un desempleo del 15%, un déficit fiscal del 17% del PIB y la evaporación de las reservas internacionales gracias a la corrupción y el asentamiento de los desequilibrios sociales, exigían del nuevo mandatario medidas económicas y políticas urgentes pues concomitantemente con estos problemas existía una deuda externa que rebasaba los diez mil millones de dólares.

Sin embargo las medidas adoptadas gracias a algunas reformas de corte liberal realizadas por el nuevo mandatario de los ecuatorianos encarecería la vida, provocando grandes protestas sociales en las calles de Quito, lo que obligaría al doctor Borja a buscar nuevas formas de ingresos como los generados por el régimen de maquila, que al tiempo de generar trabajo para el pueblo que protestaba, traía una importante inyección de capital a la asentada crisis económica que se vivía, es así como mediante Decreto N° 90 de agosto 2 de 1.990 expide la Ley de Régimen de Maquila y Contratación Laboral a tiempo parcial, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N° 493 de agosto 3 de 1.990.

En virtud de que este fue un proyecto económico urgente propuesto por el entonces Presidente Rodrigo Borja y de que el Congreso acogiera su petición y publicara la Ley de Maquila y Contratación Laboral a tiempo parcial, cuyo Art. No 76 le ordenaba al ejecutivo el desarrollo del Reglamento que mediante decreto fuera publicado en el Registro Oficial No. 553 del 31 de Octubre de 1990, nace este nuevo Régimen de producción que en sus inicios dio cabida a más cien empresas maquiladoras, con alrededor de 220 programas de maquila.

A pesar de que legalmente existen empresas maquiladoras desde inicios de la década de los noventa, no se cuenta con estudios técnicos que cuantifiquen su impacto en la economía ecuatoriana. Hasta hace poco, ni siquiera existía información tabulada, necesaria para realizar un primer acercamiento formal a esta industria. El marco legal que regula la actividad maquiladora en el Ecuador es bastante complejo e intrincado pues involucra a muchas instituciones en los distintos ámbitos sin que exista una entidad que ejerza un monitoreo permanente. (Carlosama, 2006. P. 13)

Por lo explicado en la cita, el sector de maquiladoras desde un ángulo retrospectivo, comenzó con problemas que se fueron acrecentando a medida que el Estado iba consolidando un

modelo centralista y burocrático, así lo describe una publicación realizada por el diario el Hoy de fecha 26 de septiembre de 1991:

Los funcionarios y empleados de ciertas dependencias públicas en las que se debe realizar ciertos trámites referentes a la maquila, muchas veces no conocen sus reglamentación", lamentaba el gerente de una fábrica de tejidos, quien además refirió que la lentitud burocrática y la centralización en la tramitación de documentos, es otro de los impedimentos para el mejor desenvolvimiento de las actividades productivas, en general y de aquellas vinculadas a este régimen en particular. La maquila es un instrumento de desarrollo industrial y de beneficio social, que no debe enmarañarse en la inercia burocrática, sino más bien buscar en la agilidad y en una promoción efectiva la ampliación de los beneficios para los que fue creada.(Diario el Hoy, 1991. P. A-2)

Entonces el régimen de maquilas a lo largo de su historia en Ecuador, desde la publicación de la ley en sí, se ha venido desarrollando con diferentes problemas, que sumado al deterioro que a finales de la década de los noventa sufriera todo el aparato institucional del país, hicieron que este sector se pierda en un pozo en incoherencias legales y falta de organización institucional.

En la actualidad con el discurso político proclamado por el gobierno y en caminado hacia un cambio de matriz productiva en Ecuador, se avizora al sector de la maquila como un ámbito a desarrollarse, pues guarda muchas semejanzas al impulsar la productividad nacional, el intercambio o transferencia de tecnologías y el fomentar la mano de obra.

3.4 Marco Legal del régimen de maquila

Como ya sabemos por iniciativa del Dr. Rodrigo Borja quien siguió la tendencia de varios países de América Latina, se implantó en el Ecuador el Régimen de maquila que en sus inicios fue catalogado como una solución al grave problema económico y del desempleo que vivía el país por la década de los noventa, bajo este contexto se estableció el marco legal para las empresas o personas que quisieran emprender en dicha actividad productiva, a través de la Ley de la Maquila expedida con este fin.

Con estos antecedentes esta nueva normativa comenzaba por hacer precisiones jurídicas de algunos términos que serían de recurrente utilización dentro del régimen de maquila, así tenemos que el Art. 1 dice:

Para efectos de la presente Ley, se entiende por:

OPERACIÓN DE MAQUILA: El proceso industrial o de servicio destinado a la elaboración, perfeccionamiento, transformación o reparación de bienes de procedencia extranjera, importados bajo el Régimen de Admisión Temporal Especial previsto en esta Ley, para su reexportación posterior, con la incorporación de componentes nacionales si fuere del caso.

MAQUILADORA: La persona natural o jurídica, consorcio u otra unidad económica que haya sido calificada para operar en la forma prevista en la presente Ley.

CONTRATO DE MAQUINADO: El contrato suscrito entre la maquiladora y el contratante del exterior legalizado en el país donde se hubiere celebrado y protocolizado ante un Notario.

PROGRAMA DE MAQUILA: La descripción de las operaciones de maquila que se hubiere convenido en el respectivo contrato de maquilado. (Ley de Maquila, 1990, Art. 1)

De la misma forma la Ley de maquila define perfectamente los objetivos que se pretenden alcanzar con su implementación en el país, es así como las operaciones de maquilado se encontraban destinadas a surtir los siguientes efectos:

Las operaciones de maquilado estarán dirigidas a:

- a) La modernización y Tecnificación de los sectores productivos:
- b) La inversión en sectores de tecnología avanzada
- c) La captación de mano de obra y su capacitación

- d) Propiciar la mayor incorporación de componentes nacionales en los procesos de maquila; y,
- e) Estimular la inversión extranjera directa en el país (Ley de Maquila, 1990, Art. 2)

Por supuesto este nuevo sistema de producción que se implantaba en nuestro país a través de la ley de Maquila, no podía descuidar bajo ningún concepto el nombrar un órgano rector de esta actividad, quien será el encargado de regular los procesos y de expedir los respectivos permisos, conforme lo indica el Art. 3 que dice:

Quién desee acogerse al régimen establecido en esta Ley deberá solicitar previamente al Ministerio de Industrias, Comercio Integración y Pesca, MICIP, la calificación y consiguiente registro de maquiladora. Si la solicitud reuniere los requisitos señalados en el reglamento respectivo, el Ministerio de Industrias, Comercio Integración y Pesca, en el término máximo de diez días, conferirá la calificación de maquiladora. (Ley de Maquila, 1990, Art. 3).

Este órgano rector del sistema de maquila que actualmente es el Ministerio de Industria y Productividad, también se encarga de vigilar que se cumpla con el régimen previsto para el ingreso de los siguientes bienes al país:

Podrán ingresar al país, bajo el Régimen previsto en el capítulo segundo de esta Ley, los siguientes bienes:

- a) Materias primas, insumos, envases, material de empaque o embalaje, etiquetas, folletos o manuales técnicos, clisés, matrices, moldes y patrones necesarios para ejecutar la producción programada;
- b) Herramientas, equipos y accesorios para la producción y seguridad industrial, manuales de trabajo y planes técnicos e industriales; y,
- c) Maquinarias, partes de piezas, aparatos e instrumentos para el proceso productivo y sus correspondientes repuestos, equipos de laboratorio, de medición y de prueba de los productos de que se trate, y equipos e implementos para el control de calidad y para capacitación de personal.

Exceptúense aquellos bienes que sean nocivos para la salud y produzcan contaminación ambiental o deterioro del medio ambiente (Ley de Maquila, 1990, Art. 5)

Del artículo citado de la Ley de Maquila podemos observar que se indica que los bienes a ingresar en el país para efectos de este sistema productivo, deben seguir un determinado lineamiento impuesto por el segundo capítulo de esta Ley, sin embargo es necesario aclarar que este se encuentra derogado a partir de la promulgación del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones en el suplemento N° 351 del Registro Oficial del 29 de diciembre del 2010, que instituyó el Régimen de Admisión Temporal para Perfeccionamiento Activo de los bienes a utilizarse dentro de los procesos maquiladores que aún subsisten en el territorio ecuatoriano.

Por otro lado este mismo órgano rector que es el Ministerio de Industria y Productividad y ya no el MICIP, debe velar que se cumpla el plazo máximo de seis meses para la importación de los bienes del proceso maquilador, contado a partir de la fecha de autorización, sin embargo este plazo podrá ser ampliado por el Ministerio del ramo, particular que deberá comunicar al Banco Central del Ecuador.

Finalmente dentro de las competencias que la Ley de Maquila le otorga al Ministerio del ramo también se encuentra la facultad sancionadora en contra de la empresa maquiladora que inobserve lo estipulado en la normativa vigente y lo hace de la siguiente forma:

Art. 9.- El Ministerio de Industrias, Comercio, Integración y Pesca sancionará a la maquiladora con suspensión temporal o definitiva de la autorización de operaciones en los siguientes casos y de conformidad con el Reglamento respectivo:

- a) Cuando la maquiladora no cumpla lo preceptuado en esta Ley o en el programa de maquila autorizado;
- b) Cuando se llegare a establecer que la maquiladora hizo uso de documentos falsos;
- c) Cuando se estableciere que la maquiladora ha destinado los bienes importados a fines no autorizados en el respectivo programa de maquila o ha hecho uso indebido de los mismos; y,

d) Cuando en cualquiera de las fases previstas en el programa de maquila autorizado se produjeran substancias o elementos contaminantes o nocivos para la salud y el medio ambiente.

En los casos de incumplimiento de la presente Ley, en cuestiones de carácter tributario, se estará a lo dispuesto en las leyes tributarias aplicables. Para estos supuestos, el Régimen de Internación Temporal Especial de que trata esta Ley se asimilará al Régimen de Internación Temporal regulado por la Ley Orgánica de Aduanas. (Ley de Maquila, 1990, Art. 9)

Para concluir es necesario aclarar que los dos regímenes mencionados en el inciso final del artículo citado, fueron unificados en el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones luego de derogar la Ley Orgánica de Aduanas y de establecer el nuevo Régimen de de Admisión Temporal para Perfeccionamiento Activo para los procesos maquiladores.

3.4.1 Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones

En el suplemento del Registro Oficial N° 351, del 29 de diciembre de 2010 se publicó el Código de la Producción, Comercio e Inversiones, con ello el Estado puso en vigencia una normativa jurídica que enmarcar dentro de sí la actividad productora de toda persona sea natural o jurídica, además con esta ley se busca la organización de sectores y entidades, que se encuentren inmersas en el campo productivo, entendiéndose como tal todas las actividades de producción, transformación, distribución, intercambio comercial o consumo, dentro del territorio ecuatoriano sin distinción de región, provincia o ciudad y cumpliendo de esta manera con el principio constitucional de generalidad. Esto según el Art. 1 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones que explica el ámbito normativo de la ley.

También este cuerpo normativo explica en su segundo artículo el significado de actividad productiva, luego de ello explica el objeto de la norma o la motivación o fin para el cual fue elaborada, de ahí que según la ley se considera actividad productiva, definición sobre la cual gira el contenido de este cuerpo legal a:

Art. 2.- Actividad Productiva.-Se considerará actividad productiva al proceso mediante el cual la actividad humana transforma insumos en bienes y servicios lícitos, socialmente

necesarios y ambientalmente sustentables, incluyendo actividades comerciales y otras que generen valor agregado. (Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, 2010, Art. 2)

Si analizamos al concepto que la norma nos entrega como Actividad Productiva, sin lugar a dudas que nos encontramos ante una acción que responde a un proceso a través del cual el hombre emplea su ingenio, talento, destrezas y habilidades con el fin transformar las materias primas, díganse recursos naturales y otros insumos, con el objeto de producir bienes y servicios que se requieren para satisfacer las necesidades, involucrando todas las actividades como actividades comerciales, de servicios, financieras, y otras encasilladas dentro de la sociedad de consumo.

De ahí que si nos referimos al Código de la Producción, Comercio e Inversiones, estamos en la sintonía de establecerlo como el conjunto de normas que determinan primordialmente el papel que juega el Estado en el fomento de la producción, ya que en este cuerpo legal se establecen claramente las reglas de juego y de seguridad jurídica, determinando a su vez los incentivos de orden general, sectorial, para producción eco-eficiente, para zonas deprimidas y establece zonas económicas de desarrollo especial.

Ahora, al ser la maquila una actividad productiva también se encuentra regulada en el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones elaborado en 2010, y desde esa óptica el asambleísta lo incorporó, no con el mismo nombre, más bien lo denominó como el régimen de admisión temporal para perfeccionamiento activo, el cual se encuentra estipulado de la siguiente manera en el Art. 149, que dice:

Es el Régimen aduanero que permite el ingreso al territorio aduanero ecuatoriano, con suspensión del pago de los derechos e impuestos a la importación y recargos aplicables, de mercancías destinadas a ser exportadas luego de haber sido sometidas a una operación de perfeccionamiento, bajo la forma de productos compensadores.

Podrán autorizarse instalaciones industriales, que al amparo de una garantía general, operen habitualmente bajo este régimen, cumpliendo con los requisitos previstos en el reglamento al presente Código.

Los productos compensadores que se obtengan aplicando este régimen podrán ser objeto de cambio de régimen a importación para el consumo, pagando tributos sobre el componente importado de dicho producto compensador. (Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, 2010, Art. 149)

Entonces al ser las maquilas una actividad que el código entraba a regular, el asambleísta creyó conveniente derogar el capítulo II de la ley 90, y esto lo realizó en el literal o) de las disposiciones transitorias en el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, sin embargo esto ocasionó problemas dentro de los procesos aduaneros de la mercancías destinadas para las maquilas, teniendo que actuar el mismo directorio de la corporación aduanera ecuatoriana, mediante la elaboración de una resolución y que se dio a conocer mediante boletín 86 de 2011 el cual decía:

RESOLUCIÓN No. 07-2011-R1

EL DIRECTORIO DE LA CORPORACIÓN ADUANERA ECUATORIANA

RESUELVE

Artículo 1.- Al amparo de lo dispuesto en el segundo inciso del Art. 149 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, entiéndase por “Instalaciones Industriales” a los establecimientos autorizados a operar bajo programas de maquila legalmente autorizados.

Por lo tanto, para el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador siguen estando vigentes las autorizaciones de Maquilas previamente concedidas por los organismos competentes; además el ingreso y salida de mercancías, su funcionamiento y operación de sujetará a los manuales y procedimientos establecidos para el efecto por la extinta Corporación Aduanera Ecuatoriana, así como a otras disposiciones legales vigentes, entendiéndose dentro de la figura de Admisión Temporal para Perfeccionamiento Activo.

Disposición General.- Lo dispuesto en los artículos precedentes subsistirá hasta que el Reglamento al Libro V del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones

entre en vigencia; hasta que este Directorio o el Director General en uso de sus competencias, disponga algo distinto.

Publíquese en la Página Web del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador y encárguese a la Dirección General de Secretaría General del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador el formalizar las diligencias necesarias para la publicación de la presente en el Registro Oficial.

La presente resolución entrará en vigencia a partir de su suscripción, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

(Directorio de la Corporación Aduanera Ecuatoriana Resolución 07-2011-R1, 2011. P. 2.)

Con ello se proponía una modalidad a seguirse en el sector maquilador, hasta la promulgación del reglamento al libro V del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, en el cual se suponía se zanjarían las diferencias entre el sector maquilador y la burocracia que entorpecía el desarrollo del sector, esto en apego a un nuevo orden constitucional elaborado desde 2008, que proponía nuevas reglas en el ámbito laboral y productivo, sin embargo como lo vamos a dejar anotado el reglamento no ha significado un gran avance en la relación e impulso al sector de maquilas en Ecuador.

3.4.2 Reglamento de aplicación del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones

Una vez que el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones entro en vigencia era imprescindible la necesidad de elaborar un reglamento que ayudara a la aplicación de esta ley, según la doctrina jurídica un reglamento “es el conjunto de normas administrativas subordinadas a la ley, obligatorias, generales e impersonales, expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República, o por la Asamblea conferidas por la Constitución o que resulten implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo”. (Serra Rojas, 2003. P. 197)

A propósito de esto, en un conclave celebrado en la Universidad Andina Simón Bolívar a propósito de las reformas al código de la producción, que tuvo como tema: “El Código de la Producción: perspectivas jurídicas y empresariales”; el Dr. Julio César Trujillo, docente de esta tan ilustre Universidad, deja de manifestó que:

“el proyecto de Código de la Producción, Comercio e Inversiones, es una ley marco que indica las materias en las cuales se pueden emitir reglamentos, y los criterios con los que se pueden emitir dichos reglamentos. En este sentido, para el expositor existe aún mucho camino por recorrer hasta la expedición de los respectivos reglamentos”. (Trujillo, 2010. P. 7)

De ahí que para la aplicación adecuada del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, el ejecutivo tuvo que transitar el camino pronunciado por el Dr. Trujillo, es así que el primer reglamento que se puso en marcha y se expidió, fue el concerniente a la aplicación del Libro IV del Código, que trata sobre la materia de política comercial, sus órganos de control e instrumentos, la expedición de esta norma ocurrió específicamente en el Registro Oficial N° 435 de 27 de abril de 2011, luego de ello el legislador también elaboro un reglamento que regulará el Libro V del Código de la Producción, relacionado a la facilitación aduanera para el comercio.

Este cuerpo legal está encargado de regular las interacciones que el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador tiene con la sociedad ecuatoriana y en especial con los sectores de comercio e industria, es precisamente en este reglamento donde el asambleísta introduce un régimen de carácter especial dentro de la administración aduanera que tiene una relación con el régimen de maquilas, pues el denominado régimen de perfeccionamiento activo prescrito en el Art. 131 del reglamento al título de facilitación aduanera para el comercio, da los conceptos definiciones y generalidades de este régimen, que vinculan en el literal d) al régimen de maquila. En una forma general este Artículo dice:

Art. 131.- Admisión Temporal para Perfeccionamiento Activo.- El Régimen de admisión temporal para perfeccionamiento activo es un régimen especial aduanero a través del cual se puede introducir mercancías al territorio ecuatoriano, para ser sometidas a un proceso de perfeccionamiento, siempre que cumpla con cualquiera de estos fines:

- a) Transformación;
- b) Elaboración de nuevas mercancías, aún inclusive en caso de montaje, incorporación ensamblaje y adaptación a otras mercancías;
- c) Reparación, restauración o acondicionamiento; o,
- d) Cumplimiento de programas de maquila autorizados por la autoridad competente.

Para importar mercancías bajo el régimen de Admisión temporal para perfeccionamiento activo, el importador podrá contratar a un tercero para que sea este quien realice las operaciones propias al proceso productivo que sirva de base para acogerse al régimen; situación que deberá ser previamente comunicada a la unidad responsable del control de este régimen aduanero de la Dirección Distrital de la jurisdicción correspondiente. Esta circunstancia no extinguirá ni limitará la responsabilidad del importador o declarante, frente a la Autoridad Aduanera, respecto de la conservación, uso y no comercialización de las mercancías que se encuentren admitidas a dicho régimen. (Reglamento al Título de la Facilitación Aduanera para el Comercio, 2010. P. 51.)

De la cita se desprende que el régimen de maquila en el nuevo reglamento está concebido dentro del servicio nacional de aduanas como un régimen especial, pues es un fin que persigue el perfeccionamiento de una mercancía introducida al territorio para luego ser exportada, sin embargo para profundizar en el análisis del reglamento es importante analizar todos los regímenes de importación que el ejecutivo propuso en este nuevo reglamento.

3.5 Regímenes de importación

Para diferenciar todos los regímenes de importación que el nuevo reglamento trata, y con ello analizar y discernir sobre estos, en especial el régimen de admisión temporal para el perfeccionamiento activo en relación con el régimen de maquila, se va a anotar y analizar los distintos regímenes de importación, sin embargo precisa saber en primer lugar, que es un régimen aduanero, desde ese ámbito dentro de una exposición realizada por la cámara de Comercio de Quito, los regímenes aduaneros son: “Los diferentes destinos específicos a los que quedan sujetas las mercancías que se encuentran bajo potestad aduanera de acuerdo con los

términos de la declaración presentada por el interesado”. (Cámara de Comercio de Quito, 2011. P. 2)

Es decir que cada país ha formulado procedimientos aduaneros que son considerados como “un conjunto de formalidades previstas en las legislaciones aduaneras nacionales que guardan relación con los regímenes aduaneros, cuyo cumplimiento se considera indispensable para permitir el desaduanamiento de las mercancías”, (Cámara de Comercio de Quito, 2011. P. 3) para regular de una forma adecuada los diferentes accionares del comercio y la industria en un determinado país. Dentro del reglamento al título de la facilitación aduanera para el comercio, del libro v del código orgánico de la producción, comercio e inversiones, específicamente en el capítulo VIII se enumeran por secciones los regímenes aduaneros de la siguiente manera:

- Sección I Regímenes de Importación
- Sección II Regímenes de Exportación
- Sección III Otros regímenes aduaneros
- Sección IV Regímenes de Excepción (Cámara de Comercio de Quito, 2011. P. 4)

Y dentro de la primera sección que trata sobre los regímenes de importación se encuentran enumerados: “Importación para el Consumo, Reimportación en el mismo Estado, Admisión Temporal para Reexportación en el mismo Estado, Régimen de Admisión Temporal para Perfeccionamiento Activo, Reposición de mercaderías con Franquicia Arancelaria, Depósitos Aduaneros, y Transformación bajo el control aduanero” (Cámara de Comercio de Quito, 2011. P. 5)

Todos y cada uno de estos regímenes conforman el ámbito de importación aduanera, ahora bien pasemos a analizar los seis regímenes, para dejar de lado al régimen de admisión temporal para el perfeccionamiento activo, el cual requiere un subcapítulo aparte para su tratamiento, pues es el que guarda una relación más estrecha con el régimen de maquila.

Por lo tanto comencemos por analizar la sección primera, subsección primera en donde se anota la modalidad de importación para el consumo, la cual en apego a su denominación, es el régimen aduanero de ingreso definitivo de mercancías al país, según el Art. 120 los

procedimientos para su aplicación son establecidos por el mismo Director General del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador.

Se puede afirmar que este régimen es el más conocido por todos los sectores comerciales y de producción del país, una característica esencial de este régimen es que las mercancías ingresadas bajo este régimen podrán circular libremente en el territorio ecuatoriano una vez satisfecha la obligación tributaria aduanera, cosa que en otra clase de regímenes es diferente.

El siguiente régimen a analizar es el contenido en la subsección segunda, la cual ha sido denominada: Reimportación en el Mismo Estado, en virtud de que es un régimen aduanero que permite la importación para el consumo con exoneración de los derechos e impuestos a la importación y recargos aplicables, de las mercancías que han sido exportadas de manera definitiva, esto según el Art. 121 del Reglamento al Título de la Facilitación Aduanera para el Comercio, del Libro V del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones.

Su característica esencial en comparación a otros regímenes aduaneros radica en que existe una exención del pago de los Tributos al Comercio Exterior de mercancías nacionales que hayan salido del país sujetas al régimen de exportación definitiva, esto se da siempre que dichas mercancías cumplan con condiciones que se encuentran detalladas en el mismo Art. 121 del reglamento COPCI que estamos estudiando. Otro carácter específico de esta clase de régimen es que existe un plazo para la reimportación de mercancías, la cual será de un año contado desde la fecha de embarque de las mercancías exportadas definitivamente, según el Art. 122 Reglamento COPCI

Dentro de la subsección tercera se encuentra el régimen de admisión temporal para reexportación en el Mismo Estado, según el Art. 123 del reglamento, este régimen es especial, pues a través de él, se puede introducir mercancías al territorio ecuatoriano, para ser utilizadas en un fin determinado, con suspensión total o parcial de los derechos e impuestos a la importación. Este régimen se caracteriza porque las mercancías importadas, deben ser aceptadas, y para esto la ley ha regulado que deberán ser individualizadas y susceptibles de identificación, circunstancia que deberá ser constatada al momento de su aforo físico, a través de marcas, números de serie, u otras señales o formas que permitan su reconocimiento pleno tanto

al momento del ingreso como al momento de la salida del país, esto según el segundo inciso del Art. 123 de la ley en mención.

Este régimen en comparación con los dos ya anotados es un poco más complejo, pues las mercancías que ingresan bajo el régimen de admisión temporal para reexportación en el mismo estado deben ser destinadas a fines y condiciones que enumera el Art. 124, así mismo según los fines para cual fue importada la mercancía responden los plazos, el Art. 125 enuncia estos plazos, que se regulan según la naturaleza individualizada de la mercancía y pueden ir desde un período de vigencia establecido en el contrato, permiso, concesión o autorización, o en algunas mercancías hasta por un año.

Otro régimen de importación que el reglamento contempla es la Reposición con Franquicia Arancelaria, que se encuentra interpuesto en la subsección quinta y en su Art. 139 nos explica que este régimen es considerado como sistema que permite importar con exoneración de los derechos e impuestos a la importación y recargos con excepción de las tasas aplicables, cualquier mercancía idéntica o similar por su especie, calidad y sus características técnicas a aquellas nacionalizadas y que hayan sido utilizadas para obtener las mercancías exportadas previamente con carácter definitivo.

Este régimen también es un tanto complejo por lo que requiere que se cumplan ciertas condiciones para que las mercancías importadas bajo este régimen tengan una libre disponibilidad y un trato igual a las mercancías nacionalizadas, sin embargo si estas son exportadas definitivamente, no podrán acogerse nuevamente a una reposición con franquicia arancelaria, según el Art. 139 del Reglamento COPCI. El Art. 140 del mismo cuerpo legal describe las condiciones que las mercancía deben cumplir para que se otorgue un certificado de reposición, el cual se expide electrónicamente por parte del Director Distrital o su delegado, previo a la salida efectiva de los productos compensadores, por la misma cantidad de mercancías que fueron incorporadas en los bienes exportados, según el Art. 141 del Reglamento COPCI.

Para que las mercancías sean admisibles deben ser identificadas e individualizadas, además el plazo para acogerse a los beneficios de este régimen será de un año que se computará

a partir de la fecha del levante de las mercancías importadas para el consumo, en concordancia con el Art. 143 del Reglamento COPCI

Los depósitos aduaneros también son parte de los regímenes de importación, este método consiste en las mercancías importadas son almacenadas por un periodo determinado sin el pago de derechos e impuestos y recargos aplicables, se encuentra prescrito dentro del reglamento en la subsección VI, específicamente desde el Art. 144 del Reglamento COPCI, y de igual forma es considerado como un régimen especial de importación aduanera.

Al tratarse de un depósito en este régimen especial aduanero se debe tener en cuenta instalaciones físicas que se encuentren autorizadas por la autoridad aduanera, debiendo rendir previo al inicio de sus operaciones, una garantía general ante la Dirección General del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador. También el plazo de permanencia de las mercancías bajo el régimen especial de depósito aduanero será de hasta un año contado a partir del levante de las mercancías importadas directamente a este régimen, o de la aceptación del cambio de régimen o destino, a un depósito aduanero, en relación a lo que dice el Art. 146 del Reglamento COPCI

Finalmente dentro del subsección VII se enuncia el régimen de Transformación Bajo Control Aduanero el cual permite introducir al país mercancías, con suspensión del pago de tributos al comercio exterior, para someterlas a operaciones que modifiquen su especie o estado, en concordancia con el Art. 150 del Reglamento COPCI. Al ser un régimen especial guarda ciertas características, ya que bajo este régimen pueden ingresar todo tipo de mercancías susceptibles a ser transformadas, incluso aquellas que se consideren de prohibida importación.

Al igual que el régimen de depósito aduanero, el método de transformación bajo control aduanero debe tener instalaciones físicas adecuadas y autorizadas por la administración aduanera, debiendo rendir previo al inicio de sus operaciones, una garantía general ante la Dirección General del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, según prescribe el Art. 152 del Reglamento COPCI.

Hasta aquí quedan descritos los regímenes de importación que el reglamento enumera, con ellos el Estado ha promovido un desarrollo en el aparato productivo y comercial del país, todos y cada uno de ellos guardan cierta relación pero con sus diferencias en características y

aplicaciones en la relación entre el servicio de aduanas y el sector comercial y productivo del Ecuador. Ahora pasemos a analizar el régimen de importación temporal para el perfeccionamiento activo, que es considerado como el sistema que guarda más relación con el régimen de maquila.

3.5.1 El régimen de importación temporal para perfeccionamiento activo

Se ha depuesto el estudio del régimen de importación para perfeccionamiento activo, con la finalidad de realizarlo en un solo subcapítulo que abarque todas las características y diferentes connotaciones que este sistema novedoso trae consigo, de ahí que en el reglamento, centralmente de la subsección IV, desde el Art. 131 hasta el Art. 138 del reglamento el ejecutivo ha plasmado las regulaciones y conceptos básicos sobre este método de importación aduanera.

En concomitancia con el Art. 131 del reglamento se puede definir al régimen de admisión temporal para perfeccionamiento activo como un sistema especial aduanero que consiste en la entrada de mercancías al territorio ecuatoriano que tienen la finalidad de ser sometidas a un proceso de perfeccionamiento, es decir que este régimen regula las mercancías que entran al territorio ecuatoriano, siempre y cuando cumplan con los fines detallados en el reglamento, los cuales son:

- a) Transformación;
- b) Elaboración de nuevas mercancías, aún inclusive en caso de montaje, incorporación ensamblaje y adaptación a otras mercancías;
- c) Reparación, restauración o acondicionamiento; o,
- d) Cumplimiento de programas de maquila autorizados por la autoridad competente.
(Reglamento al Título de la Facilitación Aduanera para el Comercio, 2010. P. 51.)

Como se comprende, en la cita principalmente en el literal d) el reglamento regula mediante el régimen de importación temporal el cumplimiento de programas de maquila, por lo tanto se concluye que el régimen de maquila es considerado como un proceso productivo dentro de nuestro país y específicamente es considerado como un régimen de importación temporal para el perfeccionamiento activo. A nivel regional este régimen se encuentra estructurado por la

decisión 671 de la CAN, en un estudio realizado por el Dr. Alfredo Moreno Dávila que trata sobre “Los Incentivos aduaneros para promover las exportaciones en los países andinos” nos deja saber un concepto sobre el régimen de importación temporal de perfeccionamiento activo, el cual de conformidad a la decisión 671 de la CAN dice:

“es el régimen aduanero que permite el ingreso al territorio aduanero comunitario con suspensión del pago de los derechos e impuestos a la importación y recargos aplicables, de mercancías destinadas a ser exportadas luego de haber sido sometidas a una operación de perfeccionamiento, bajo la forma de productos compensadores” (Alfredo Moreno Dávila, 2009. P.8) 1º,

Retomando el análisis del reglamento en referencia lo que dice sobre el régimen de perfeccionamiento activo, se debe manifestar que las mercancías destinadas a cualquiera de los fines antes predichos deben cumplir con ciertos requisitos, para ser admitidas bajo este sistema, el Art. 132 del Reglamento COPCI, enumera estas exigencias, que son:

- a) Que el solicitante esté domiciliado en el territorio aduanero ecuatoriano;
- b) Que las Mercancías importadas puedan ser susceptibles de acogerse a los fines del régimen;
- c) Que se presenten los documentos que acrediten el proceso productivo, de transformación, reparación, o de elaboración, en los términos que determine el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador;
- d) Que se cumplan con los requisitos que para el efecto señale la Dirección General del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador.

En los casos de las instalaciones industriales autorizadas a operar bajo programas de maquila, deberá contarse con el Programa de Maquila legalmente autorizado y vigente.

Cuando se trate de instalaciones industriales distintas a las habilitadas para un Programa de Maquila, además de las previstas en los literales precedentes deberá contar con la infraestructura física y tecnológica que cumpla con los términos y condiciones que el

Director General establezca para el efecto. (Reglamento al Título de la Facilitación Aduanera para el Comercio, 2010. P. 52.)

Si analizamos la cita, es indudable la ambigüedad que existe en cuanto a estos requerimientos, pues el literal c) y d) originan un conflicto al dar demasiada potestad a la Dirección General del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, en el literal c) se señala que se debe presentar documentos que acrediten el proceso productivo, de transformación, reparación, o de elaboración, hasta ahí es algo lógico, sin embargo se comete una ambigüedad el momento de anotar que estos documentos deben estar acorde a los términos que determine el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, es decir el servicio de aduanas puede proponer un nuevo trámite o requisito dentro de estos documentos, lo que demoraría el trámite, y esto lo puede hacer perfectamente ya que la norma así lo establece.

En cuanto al literal d) es más notorio el conflicto, pues explícitamente la norma ordena cumplir con los requisitos que para el efecto señale la Dirección General del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, sin duda se deja al libre albedrío del director de aduanas el poder proponer nuevos requisitos o suprimirlos en virtud que para este funcionario una mercancía puede responder a este tipo de régimen pero debe asegurarse que así sea. No bastando con ello al régimen de maquilas se lo ha tomado en cuenta con otros requisitos adicionales como el operar bajo un programa de maquila legalmente autorizado y contar con la infraestructura física y tecnológica que cumpla con los términos y condiciones que el Director General establezca para el efecto, nuevamente esta oración que da potestad extraordinaria al director de aduanas.

Del análisis es simple comprender sobre el exceso de requisitos y tramitación par que una mercancía sea admisible al régimen de importación temporal para perfeccionamiento activo, por lo tanto esto se convierte en una traba para el sector de maquilas del país pues las mercancías destinadas para esto a más de tener que cumplir con todo este extenso requerimiento debe soportar la burocracia y lentitud del servicio aduanero, haciendo que mercancías no salgan de bodegas de manera rápida y ocasionan que el sistema de maquilas fracase en nuestro país.

Otro punto controvertido para el sector de las maquilas en relación con el nuevo reglamento es el postulado contenido en el Art. 135 del Reglamento COPCI, el cual habla sobre las garantías, ya que en los casos de mercancías acogidas al régimen de Admisión Temporal

para perfeccionamiento activo, el reglamento ordena que se deberá rendir una garantía específica equivalente al cien por ciento de los tributos suspendidos por cada importación a este régimen especial.

Esto ha representado una merma en la competitividad del sector de maquilas en Ecuador, pues en otros países esa garantía no es necesaria, si analizamos esto, es coherente que los inversionistas busquen países donde no tengan que invertir tanta cantidad de recursos económicos, por lo que pagar una garantía equivalente al cien por ciento de lo invertido, causa en primero un gasto para el inversos y después un dinero inútil que si no genera una rentabilidad ni productividad para el inversor extranjero.

Finalmente al ser el régimen de importación temporal para perfeccionamiento activo un sistema de reexportación, las mercancías admitidas bajo este método tiene un plazo para ser transformadas o elaboradas, de ahí que el reglamento ha dispuesto un año como plazo para esta clase de mercancías, contado a partir de la fecha del levante de las mercancías. Cuando la autorización se haya otorgado por un plazo inferior al máximo establecido en el presente inciso, se podrá solicitar las ampliaciones requeridas, siempre que la totalidad de dicho plazo no supere el año de permanencia en el país. El plazo máximo mencionado en el inciso precedente puede ser prorrogado por una sola vez, hasta por un periodo idéntico al máximo autorizado, para culminar el proceso productivo y siempre que esté debidamente justificado ante la Autoridad Aduanera. En los casos de las instalaciones industriales autorizadas a operar bajo programas de maquila, el plazo será el legalmente autorizado para el Programa de Maquila vigente, esto según el Art. 136 del Reglamento COPCI

El régimen de Admisión Temporal para Perfeccionamiento culmina con el ingreso a zona primaria para la reexportación del producto terminado al exterior, con la autorización de cambio de destino o de cambio de régimen, según el Art. 137 del Reglamento COPCI, de no hacerlo el reglamento ha dispuesto sanciones por incumplimiento de plazos, las cuales se enuncian en el Art. 138 del Reglamento COPCI.

3.6 Análisis situacional del régimen de maquila en el Ecuador

La maquila en nuestro país nació como un idea destinada a promover y desarrollar el ámbito productivo comercia de exportación del Ecuador, es decir que la objetivo central del programa de maquilas de exportación ha sido desde siempre el atraer capital productivo exportador con la finalidad incrementar la inversión productiva, crear empleo, lograr transferencia de tecnología, elevar la calificación de la mano de obra y equilibrar las balanzas de capitales y mercancías por la inversión directa y las exportaciones de la maquila.

Sin embargo desde el principio el sector nació debilitado por las razones antes dichas en este mismo trabajo, además la debacle financiera y quiebra del país a finales de la década del 90 y principios de siglo contribuyo a una crisis generalizada en el aparato productivo y de comercio del país, por lo que la maquila no fue la excepción, a pesar que el gobierno del Dr. Rodrigo Borja estableció el régimen jurídico de maquila, que implica que la empresa maquiladora se inscriba formalmente como tal, las irregularidades en sectores afines a este ocasionaron su estancamiento y decaimiento general.

La concepción de maquila como idea general, ha tenido muchas modificaciones desde su establecimiento antes de la década de los 90 y como régimen ha sido relativizada en los 90 a raíz de la entrada en operación de la ley que hasta la actualidad sigue vigente, sin duda comenzó como una actividad de necesidad del país por promover el desarrollo del comercio y producción industrial, el Ecuador siempre ha sido considerado como un país agrícola exportador de materias primas que subsiste gracias al petróleo y algunas exportaciones de productos agrícolas, pero jamás se invirtió en la productividad industrial y generación de valor agregado.

En la actualidad el gobierno ha impulsado el programa de cambio de matriz productiva, lo cual trae consigo un cambio de mentalidad en la pequeña industria hasta ahora no desarrollada en nuestro país, la maquila por lo tanto es un sector que se encuentra ligada y arrastrada hacia esta proposición, de ahí que muestras como la reforma de normas productivas, caso concreto el código de producción y sus reglamentos, se han convertido en los primeros pasos para consolidar la idea de cambiar la matriz de producción en Ecuador.

Si bien hoy en día el sector de la maquila es escuálido y casi a desaparecido de nuestro país, al echar un vistazo en su evolución y desarrollo no podemos dejar de pasar un asunto notorio, y es que a pesar de la falta de apoyo por parte del Estado y la inestabilidad económica e institucional que el país atravesó, la maquila sobrevivió y de una u otra manera se convirtió en uno de los pocos eslabones productivos d nuestro país.

Sin embargo como lo estamos analizando el problema no solo se resuelve con la voluntad de promulgar nuevas normas que propendan a desarrollar el sector, más bien responde a un apoyo integral al sector productivo, además como queda descrito en los análisis a la norma productiva y en especial a los reglamentos, todavía existen puntos controversiales en la norma que tienden a entorpecer el desarrollo de la maquila y por lo tanto de la producción en Ecuador.

Lo importante es que la maquila no siga siendo tratada como un discurso político y se llegue a establecer verdaderos estudios analíticos y técnicos que dejen apreciar las ventajas y desventajas que esta actividad productiva desarrolla, tomando en cuenta episodios ocurridos en nuestro país y experiencia internacionales, de ahí que todavía hay que pulir las normas productivas y los reglamentos, para que la burocracia y las demoras administrativas se conviertan en trabas para el sector y produzcan su estancamiento y total derrota. Por ello, con el afán de que este trabajo sea integrador sobre la problemática de la maquila vanos a analizar las posibles desventajas y ventajas de la maquila en un escenario de actualidad en nuestro país, tomando en cuenta estudios realizados principalmente en países centroamericanos y México.

3.6.1 Ventajas de mantener el régimen de maquila en el Ecuador

La maquila a nivel internacional es considerada como una actividad un tanto controversial, principalmente en México, que ha sido el país donde más se ha desarrollado este régimen y que guarda alguna similitud con la legislación de nuestro país, la maquila ha sido estudiada y analizada por diferentes tratadistas que la consideran desde una simple actividad comercial que se libera de impuestos arancelarios y que por lo tanto no apoya al desarrollo económico productivo del país, hasta ser considerada como una actividad productiva que genera desarrollo económico y fortalece el aparato productivo del país donde se generan estas actividades.

De ahí que el debate central de este sector está relacionado con la interrogante de saber, si la Maquila es una vía aceptable de crecimiento de la economía y de los empleos dignos en los países que la acogen. En un estudio realizado por la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa UAM-I constata dos posiciones que responden a esa interrogante. Por un lado existen posiciones optimistas que si bien aceptan a la Maquila en un principio como un régimen poco manejable y que guardaba cierta connotación de explotación laboral, aseguran que:

“la Maquila ha tendido a transformarse, en una actividad que no se reduce al ensamble sino que incorpora procesos propiamente de manufactura, con tecnología automatizada, con nuevas formas de organización del trabajo, con obreros más calificados o un incremento en el porcentaje de técnicos de producción (por estas dos últimas circunstancias, con una tendencia a la masculinización de la fuerza de trabajo), que ha implicado mayor aprendizaje tecnológico y la formación de clusters¹ y otros encadenamientos productivos y de servicios (Carrillo y Hualde, 2002) (Lara, 1998) (Gereffi, 2001)” (Enrique de la Garza Toledo, 2005. P. 5)

Esto quiere decir, que tratadistas como Jorge Carrillo, Alfredo Hualde, Gary Gereffi y Arturo Lara, dentro de sus estudios exponen una posición que aprecia a la maquila como una vía aceptable de desarrollo industrial a través de una transición lo que en inglés se denomina upgrading², así el asidero se hace más evidente el momento en que se enumera los argumentos del upgrading como un proceso evolutivo que va integrando a varios sentidos de producción, para el estudio hecho por la UNAM estos argumentos son:

“1). La constatación empírica, a través de estudios de caso, de que ya están presentes en México, aspectos parciales de la Maquila moderna (Kenney, 1998).

¹ “Un clúster industrial (o simplemente clúster) es un concepto nacido a principios de la década de los 90 como herramienta para el análisis de aquellos factores que permiten a una industria específica incorporar nuevos eslabones en su cadena productiva, los factores que determinan el uso de nuevas tecnologías en sus procesos, y los factores determinantes de la generación de actividades de aglomeración”. Budí Orduña, Vicente 2008. Planificación estratégica local y análisis territorial. En Fuertes, Ana María. Clusters de la Industria en el Perú. Valencia: Universitat de València. P. 280

² “En español significa actualización, El upgrading trata de la modernización industrial, que va asociada a un cambio en el que se pasa de la producción para los mercados locales a la producción para los mercados de exportación”. Diccionario editorial. 2007. Tomado de Conferencia de la NNUU sobre comercio y desarrollo. P. 55.

2). La analogía con el Sureste Asiático, donde países como Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong empezaron en condiciones semejantes a las de México y actualmente son exportadores de manufacturas de alto valor agregado (Gereffi, 2001).

3). La idea de que en México hay otras ventajas diferentes al bajo salario, como la cercanía con el mercado de los Estados Unidos, la infraestructura, el costo de la energía, una mano de obra educada, así como paz laboral y social. Las anteriores condiciones hacen que México siga siendo atractivo aunque los salarios no sean tan bajos como en otros países. Por tanto, si el salario no sería la principal ventaja competitiva las Maquilas tenderían hacia procesos de mayor valor agregado, con mano de obra más calificada y mejores salarios (Shaiken, 1990).

4). La discusión teórica acerca del fin del Taylorismo Fordismo³, que en el caso de las maquilas significa que las plantas Tayloristas Fordistas tendrían las limitaciones para aumentar la productividad propias de este Modelo de Producción y por tanto habría una tendencia a cambiar de Modelo de Producción hacia otro de tipo Toyotista o de Lean Production o de Especialización Flexible⁴ que sería la explicación más profunda de sí hay cambio generacional en las Maquilas (Wilson, 1996).

5). La tesis que rehúye la discusión teórica y que afirma que las Maquilas no son una rama, una industria o un Modelo de Producción sino un sector solamente caracterizado

³ Taylorismo: División de las distintas tareas del proceso de producción, que conllevan al aislamiento del trabajador y la imposición de un salario proporcional al valor que el obrero añade al proceso productivo. Su objetivo era aumentar la productividad y evitar el control que el obrero podía tener en los tiempos de producción. Por su parte el Fordismo es un modo de producción en cadena que llevó a la práctica Henry Ford; fabricante de automóviles de Estados Unidos. Supone una combinación de cadenas de montaje, maquinaria especializada, salarios más elevados y un número elevado de trabajadores en plantilla. Este modo de producción resulta rentable siempre que el producto pueda venderse a un precio bajo en una economía desarrollada. El fordismo apareció en el siglo XIX promoviendo la especialización, la transformación del esquema industrial y la reducción de costos. Esto último, a diferencia del taylorismo, no se logró a costa del trabajador sino a través de una estrategia de expansión del mercado. Amparo Santos. 2013. El legado de la historia Taylorismo Fordismo. Tomado de <http://ellegadodelahistoria.blogspot.com/>

⁴ Toyotista o de Lean Production o de Especialización Flexible es un modelo de producción, tuvo su origen en la necesidad particular en la que se encontró el Japón de producir pequeñas cantidades de muchos modelos de productos. A causa de esto el sistema es fundamentalmente competitivo en la diversificación el toyotismo se compone de una serie de medidas técnicas y procedimientos aplicados por los japoneses que poco a poco fueron evolucionando hasta convertirse en un modelo de producción contrario al Taylorismo o Fordismo. Beatriz Aguirre. 2003. La aceleración de la pesadilla en el trabajo: toyotismo o modelo flexible de producción. Revista rebeldía. P. 47.

por un régimen arancelario y, por tanto, en la Maquila caben muchas posibilidades de tecnologías, organización, fuerza de trabajo. Es decir, no habría una lógica productiva o de industrialización propia de las Maquilas, sino solo se caracterizarían por estar inscritas en un régimen arancelario (Carrillo, 1993)". (Enrique de la Garza Toledo, 2005. P. 5)

En el caso de nuestro país al guardar una cierta similitud con México podemos señalar que las ventajas de mantener el sector de maquila pueden resumirse en las enumeradas en la cita, pues el Ecuador es uno de los países que a pesar de los problemas burocráticos y trabas existentes en instituciones como el servicio de aduanas, se muestra como un país que puede competir por sus bajos precios en energía, su situación geográfica, su mano de obra educada, es decir que la ventaja de la instalación y desarrollo de la maquila en nuestro país originaria fuentes de inversión extranjera, plazas de empleo, trabajo y capacitación.

Además que se constituiría en una alternativa para el sistema productivo, ya que guardaría una similitud con la puesta en marcha de un cambio de matriz productiva promovida por el gobierno, pues de la mano de atraer inversión y crear nuevas fuentes de empleo la maquila ayudaría a la modernización y tecnificación de los sectores productivos, mediante la incorporación tecnológica e innovación, incorporando valor agregado nacional y finalmente un adiestramiento en las prácticas de exportaciones e importaciones, por lo tanto promover la maquila en nuestro país sería uno de los primeros y más importantes pasos para consolidar un cambio de matriz productiva.

Sin embargo este paso debe ser dado de forma integral previo a una consolidación de todo un proceso de manufacturación, emulando lo que los países asiáticos hicieron desde finales de la segunda guerra mundial, y si bien existe una discusión sobre el fin mismo de la maquila y cuánto ganan o pierden los países maquiladores, en palabras del Dr. Enrique de la Garza Toledo, se pueden resumir a la Maquila como:

“Un modelo de producción e industrialización, entendiendo por el primero una configuración productiva entre cierto nivel de la tecnología, forma de organizar el trabajo, tipo de relaciones laborales y condiciones de trabajo, perfil de la mano de obra y de industrialización en tanto formas de encadenamientos productivos y de servicios hacia

delante y hacia atrás, vínculo con los mercados de la tecnología, de trabajo y de dinero, con el sistema de relaciones de trabajo de una zona o país, con las políticas económicas, con el mercado interno y externo, con el resto de la industria, la agricultura o los servicios”. (Enrique de la Garza Toledo, 2005. P. 6)

Lo importante es recalcar que una vez desarrollado un modelo exitoso de maquila en Ecuador se proponga un programa como el denominado upgrading, para que todo el sector productivo ecuatoriano proponga la industrialización del país y el inicio de manufacturas nacionales, como se hizo en el Sureste asiático, desarrollado en un futuro de manera acertada un nexo entre el proceso maquilador y la creación e innovación de productos industrializados propios del Ecuador.

3.6.2 Desventajas de eliminar el régimen de maquila en el Ecuador

Es evidente que los argumentos dados por los tratadistas que se encuentran a favor de la maquila al considerarla como un recurso valiosos para el desarrollo de la productividad sólo son en parte completos, ya que en otros aspectos se advierte una cierta contradicción, en primer lugar porque al hablan del upgrading o actualización de los modelos productivos, difícilmente se pueden coincidir con la idea de que la Maquila es un simple régimen arancelario.

Esto quiere decir que se trataría de una transición a un modelo de producción y de industrialización más avanzado, por lo tanto la maquila sería un modelo en transformación, esto contrapone a la idea de que la maquila es una actividad productiva de desarrollo integral a la sociedad que la acoge, de igual forma al afirmar que la maquila en sus inicios obedeció a connotaciones como la explotación laboral, pero que la nueva maquila en cambio apunta a un respeto de derechos ya solo se concentra en desarrollar la producción y la industrialización de los países, conduce irremediamente a una controversia que sin duda debe ser analizada.

Por otro lado la posición de entender a la maquila como un simple régimen arancelario, tampoco es valedero, más bien esta tesis acrecienta las contradicciones, pues tratadistas que están en esta línea no son consistentes con las consecuencias de mezclar un régimen arancelario con un proceso de industrialización que evoluciona hacia generaciones más complejas. En palabras del tratadista Dussel la maquila no solo tiene la connotación de exonerarse de

impuestos arancelarios sino que responde también a otras aristas como los salarios el impulso laboral e industrial:

Es cierto que una parte de la atracción de las Maquilas es la exención de aranceles y tarifas, pero es válido el preguntarse por sí dicho régimen de aranceles junto a otros factores, como el bajo salario, atrajo preferentemente Maquilas con ciertas características productivas. También es lícito preguntar si en este proceso de atracción, en tanto Modelo de Industrialización, jugaron un papel ciertas relaciones con el entorno (Dussel, 2002. P.328).

Basándonos en la exposición del especialista se puede llegar a descifrar que la maquila guarda diferentes factores que interactúan continuamente en el desarrollo de un país, es decir el desarrollo económico va de la mano con factores sociales y hasta culturales, por lo tanto países que no proponen un desarrollo en la maquila sufren ciertos retrasos indudablemente, un ejemplo notorio es los países asiáticos y centroamericanos en los que el régimen de maquila se ha consolidado, en el mismo México la maquila ha explotado y a pesar de la crisis, se ha propuesto un pilar fundamental en el desarrollo industrial en el país norteamericano.

Por ello en nuestro país es lógico que si dejamos desfallecer este sector, el país perderá un polo de desarrollo productivo industrial, y si retomamos la discusión del cambio de matriz productiva, es posible que esta fracase por la falta de impulso a mecanismos como el este, que debe ser resuelta dentro de la discusión que enmarque a la maquila como un apoyo al cambio de matriz productiva. Si analizamos la Ley de la Maquila en su Art. 2, encontramos los objetivos que persigue este régimen y por lo cual fue promulgado y desarrollado desde 1990, estos objetivos son:

- Modernización y tecnificación de los sectores productivos.
- Inversión en sectores de tecnología avanzada.
- Captación y capacitación de mano de obra.
- Incorporación de componentes nacionales en los procesos de maquila.
- Estimular la inversión extranjera directa en el país. (Ley de Maquila, 1990, Art. 9)

Entonces es sobrentendido que las desventajas que sufrirá el Ecuador de eliminarse el régimen de maquila, serían un decrecimiento en estos objetivos, a pesar del discurso gobiernista de apoyar estos imperativos, pero encasillados dentro del programa de cambio de matriz productiva, por lo que de hacerlo el gobierno caería en una contradicción, esto sumado al escenario global en la que la competitividad entre naciones y bloques económicos es latente, acarrearía el retraso de nuestro país en su aspiración por industrializarse y salir de ser un país exportador de materias primas.

Por ello es imprescindible el apoyo público y privado para este sector, además el buscar agilizar el desarrollo de la maquila con mecanismos que agiliten su consolidación es también necesario, programas que tiendan a agilizar el trámite en las instituciones burocráticas y que agiliten el crédito y apoyo técnico y logístico puede ser los primeros pasos para retomar un programa que e hacerlo exitoso, puede convertirse en un eslabón para el fin último, desarrollar una nueva matriz productiva en Ecuador.

3.7 La Maquila como fuente de inversión extranjera

Si analizamos esta concepción de ver a la maquila como un factor que apoya la inversión extranjera, indudablemente que en un modo general esto es un hecho, sin embargo, la industria maquiladora de exportación no es una industria en sentido literal, sino un régimen arancelario que permite a las empresas importar temporalmente insumos, componentes o maquinaria, e incluso trasladar personal técnico para producir un bien o servicio y reexportarlo al país de origen de estas mercancías.

Tomando en cuenta esta premisa también es indudable que existe una disyuntiva al respecto, pues desde el arranque de la maquila en Ecuador, el Programa de la Industria Maquiladora de Exportación ha sido una importante fuente de empleos y de inversión extranjera, al tiempo que ha ido avanzando en la introducción de cambios tecnológicos en la producción, sin embargo existen contradictores que opinan lo contrario. Por ello es importante analizar si en verdad la maquila apoya la inversión extranjera directa y hasta qué punto contribuye con ello. Al distinguir a la inversión extranjera como:

“La colocación de capitales en un país extranjero, principalmente hecho por empresas se que desean internacionalizarse, o sea, expandir el mercado de sus productos o servicios fuera de su territorio nacional. Para ello, uno de los pasos lógicos es instalarse en otros países, aunque suelen comenzar por realizar campañas de mercado en el exterior para captar la atención de los consumidores. Cabe mencionar que provenir del extranjero es un arma de doble filo para una compañía, dado que por un lado atraerá a las personas aburridas de la vida cotidiana y que ansían ser constantemente sorprendidas, pero espantarán a la porción ultra nacionalista, que pretende consumir simplemente los productos fabricados en su tierra” (Francisco Rojas, 1998. P. 69.)

Indudablemente que la importación de mercancías originarias del extranjero, destinadas para ser perfeccionadas o transformadas en nuestro país, representa una gran inversión que realizan las empresas extranjeras, sin mencionar la transferencia de maquinarias y tecnologías que quedan después de ser utilizadas en la elaboración de los productos. Esto no tiene discusión, pero cuanto representa esta inversión en el contexto nacional.

Ahí es importante recalcar que Tratados de Libre Comercio suponen un nuevo estímulo para esta actividad como vimos a nivel regional esto ha sido normado mediante la decisión 671 de la CAN y debido al mayor grado de globalización del capital, este régimen se ha extendido tanto que se busca en la actualidad normarlo a nivel internacional, de ahí que varios estudios realizamos por organismos como la CEPAL, analizan de forma pormenorizada la evolución y perspectivas de la industria maquiladora, así como sus implicaciones, que son amplias en la economía internacional, la estructura industrial, la fuerza de trabajo y el impacto territorial.

Si bien en primer término la maquila en nuestro país respondió a una respuesta gubernamental por mejorar los índices de desempleo es indudable que la inversión que atrae este sector ha sido importante, según un estudio realizado en 2006 por Verónica Revelo se demuestra que:

”Las empresas maquiladoras están ocupando aproximadamente 20.000 plazas de trabajo, con una generación de total de divisas de 200.000.000 de dólares y la inclusión de un valor agregado de nacional, como componentes nacionales de 600.000.000 dólares

aproximadamente por los doce años de vigencia de la ley de régimen de maquila”.
(Verónica Revelo, 2006. P. 20)

Si bien el estudio fue realizado en 2006 y desde entonces el sector de maquila en Ecuador ha decaído, es indudable la ayuda que la maquila ha dado al sistema productivo y comercial durante su vigencia por más de doce años, pero sobretodo la inversión extranjera generadora de todos estos factores es la causante principal. Por ello queda esclarecido hasta qué punto la maquila es un sistema que sirve de instrumento valioso para atraer capitales extranjeros, tan importantes para países como el nuestro, necesitados de inversiones coherentes y eficaces.

3.8 La Maquila como fuente de empleo

La inversión extranjera que llegó a nuestro país desató en primer lugar una ola de la industria maquiladora, la cual al tiempo que generó miles de empleo, también provocó un debate acerca de las condiciones laborales que la maquila otorgaba a empleados ecuatorianos, por una parte existían y existen posiciones que consideran a la maquila como un método de explotación laboral por parte de los países desarrollados, y por otro lado en cambio existen posiciones que consideran a la maquila como un importante método de impulso para la consolidación de empleos dignos dentro de los países subdesarrollados.

Para analizar este tema es imprescindible adentrarnos en el estudio de los modelos de producción en relación con la organización laboral, de ahí que un estudio serio al respecto es el dado por el tratadista de la Garza Toledo el cual nos da una perspectiva acerca de las teorías sobre organización laboral y flexibilización de esta, concluye además en la exposición de cuatro momentos vividos por los regímenes maquiladores en México, pero lo más rescatables es que nos proporciona tres formas de organización de empleo dentro de las maquilas:

En primer lugar la organización tradicional: En ella existe ciertamente una división del trabajo, pero las funciones de los puestos son flexibles y están poco regularizadas. En segundo término se encuentra el taylorismo, ya explicado antes en el cual existe un hecho particular al tratar a la producción como una máquina, pues existe una división del trabajo según precisa los puestos de la gran maquinaria, considerando al trabajador como parte de esta maquinaria que

genera bienes en serie y estandarizado. Finalmente la última organización del trabajo que de la Garza explica es el toyotismo, el cual contradice a los postulados del taylorismo pues es más flexible en la división del trabajo y en las funciones rígidas de los puestos.

Se ha explicado esto porque estas clases de organizaciones laborales también se encuentran inmersas en la maquila, pero retomando el tema sobre vislumbrar si la maquila genera o no trabajo digno o si por el contrario es una forma explotación laboral, debemos analizar el conjunto integral del sector desde las dos posiciones. Al respecto un blog en la web del que me sirvo citarlo es muy elocuente en pronunciar su malestar con respecto a las maquilas:

“Esta noción de maquila que se ha venido imponiendo desde algunos años invariablemente se asocia a precariedad laboral, falta de libertad sindical y de negociación, salarios de hambre, largas y agotadoras jornadas de trabajo y -nota muy importante- primacía de la contratación de mujeres. Esto último, por cuanto la cultura machista dominante permite explotar más aún a las mujeres, a quienes se paga menos por igual trabajo que los varones, y a quienes se manipula y atemoriza con mayor facilidad (un embarazo, por ejemplo, puede ser motivo de despido)”. (Marcelo Colussi, 2012. Tomado de: <http://lalineadefuego.info/>)

En cambio en países Centroamericanos y en México la principal fuente de empleo se encuentra en el sector de las maquilas, sin embargo también existen divergencias sobre si el mercado laboral que ofrece las maquilas sea digno para los trabajadores de estos países. En un estudio realizado por la organización “Concertación por un Empleo Digno en la Maquila CEDM”, se deja ver que el problema fue ocasionado por la falta de voluntad gubernamental:

“Si bien, la maquila fue un nicho laboral que logra la creación de un gran número de empleos, las condiciones laborales que han caracterizado la industria distan de ser justas y decentes. Como consecuencia los gobiernos han sido señalados por sindicatos y organizaciones de mujeres y sociales tanto nacionales e internacionales, por no garantizar los derechos de quienes trabajan en esta industria. Además, se adolece de una política pública que promueva la creación de fuentes de trabajo digno y la erradicación de la discriminación contra la mujer en el ámbito laboral. Si bien, el Estado olvidó crear un engranaje institucional y normativo que proteja los derechos de las personas que

laboran en la maquila, no obvio implementar medidas que le otorgaran a los empresarios incentivos y exenciones arancelarias”. (Concertación por un Empleo Digno en la Maquila CEDM, 2007. P. 2)

Entonces el tema de las maquilas como generador laboral es sin duda indiscutible, pero en lo que si existe discusiones y divergencias es en la calidad de trabajo que otorga este sector, por ello es conveniente que los estados subdesarrollados como el nuestro busquen equilibrar la balanza, es decir que el trato sea igualitario tanto para el inversionista extranjero como para el trabajador maquilado, si bien con las últimas reformas laborales como la extinción de la tercerización nuestro país a avanzado algo en protección de derechos laborales, también es cierto que si queremos entrar en una consolidación y desarrollo de la maquila las reglas laborales deben estar claras y equilibradas, para que sea armónico y eficaz el desarrollo productivo.

3.9 La Maquila como impulsor del comercio exterior

Este tema es muy controvertido, pues a lo largo de la proliferación de la industria maquiladora en América Latina han existido dos corrientes antagónicas, la primera corriente considera que la maquila no representa ningún impulso al comercio exterior de los países donde se efectúan, por otro lado la otra corriente considera todo lo contrario. En ese sentido para el tratadista Raúl Fernández:

“La implantación de las maquilas no promueve el desarrollo de la economía nacional, tampoco la regional, ni de las ciudades receptoras de las mismas. Este resultado no debe sorprender, puesto que las maquilas se basan en el atraso y la mano de obra barata de los países pobres y las regiones más deprimidas económicamente del mundo. Los países receptores de maquilas deben contar con una infraestructura adecuada, servicios de agua y energía eléctrica, puertos, telecomunicaciones, sistemas viales y una legislación laboral flexible. También son necesarias facilidades económicas que, muchas veces, ni siquiera los inversionistas nacionales poseen, al tiempo que el Estado debe hacer gigantescas inversiones para poder "cumplir" con los capitales transnacionales”. (Raúl Fernández, 2010. P. 44)

A decir de esto la maquila no impulsa para nada el aparato comercial en un país, pues solo contribuye al sector real de la economía con el pago de las remuneraciones de los trabajadores y el otro componente del valor bruto corresponde sobre todo al pago de servicios de electricidad y agua, transportes, comunicaciones y alquileres de bienes inmuebles. Sin embargo en un estudio realizado por el Consejo Monetario Centroamericano se deja denotar el otro lado de la discusión pues para la República del Salvador la maquila ha significado:

“La industria de la maquila ha adquirido creciente importancia como generadora de divisas, siendo relevante para los resultados de la cuenta corriente de balanza de pagos, variable que juega un rol decisivo en la dinámica de crecimiento de un país. En la medida que el aporte neto de la maquila sea relevante o no, impactará con mayor o menor fuerza la cuenta corriente de la balanza de pagos, considerando el peso que tiene este rubro en las exportaciones del país. A continuación se describe el aporte de este rubro tanto en el comercio exterior, como en otras cuentas de la balanza de pagos”.
(Consejo Monetario Centroamericano, 2007. P. 11)

De igual forma en países como México donde la maquila está consolidada, este sector representa un importante impulsor del comercio exterior, así lo dejaba saber un análisis realizado en 2004 por Michael Gavin, analista de UBS Unión de Bancos Suizos, quien manifiesta que:

La industria maquiladora en México se convierte en el principal impulsor del comercio exterior, sus exportaciones según el dato preliminar de febrero arrojan un aumento de 11.8 por ciento, mientras que el resto del sector manufacturero creció 8.5 por ciento. En febrero, las exportaciones subieron 8.8 por ciento a tasa anual para sumar 14 mil 003 millones de dólares, mientras que las importaciones se elevaron 11.9 por ciento a 14 mil 074 millones de dólares. (Michael Gavin, 2004. Tomado de editorial. El siglo del Torreón)

Con estos aportes podemos consolidar la idea de que la maquila en un principio puede no significar un impulso importante al desarrollo comercial externo de un país pero a medida que se vaya fortaleciendo es indudable que ira produciendo mejores resultados en la balanza comercial de nuestro país, además si tomamos en cuenta que fenómenos como la transferencia

de tecnologías no se ha tomado en cuenta en este análisis, sumado a una posible implementación de componentes nacionales que generen un mayor valor agregado a la industria nacional, darán como resultado una dinámica importante al comercio de exportaciones de Ecuador.

3.10 Estudio comparado del Régimen de Maquila

Es ineludible apreciar que las maquilas generan una competencia entre países de la región por atraer capitales, y también es ineludible que la maquila en países como el nuestro generan la implementan de cambios en la legislación laboral, el comercio externo, el tratamiento del capital extranjero, el manejo de las condiciones ambientales, recursos naturales y de la diversidad biológica o biodiversidad, por ende es inevitable el análisis comparado entre países de la misma región que buscan tener en la maquila un método de apoyo para la solución de problemas económicos y sociales.

Para Fernández en el actual modelo económico mundial, la maquila funciona como estandarte de la producción flexible, jugando un papel clave en el incremento de las disparidades entre y dentro de los países del mundo. "La maquila busca, en el mejor de los casos, utilizar modernas tecnologías con una fuerza laboral oprimida y "flexibilizada" al estilo de la del siglo XIX". (Raúl Fernández, 2010. P. 46)

Así por ejemplo en Argentina, durante el gobierno de Carlos Saúl Menem se implementaron varias leyes laborales para favorecer a las empresas, lo que determinó, por ejemplo, que un puesto de trabajo costara una tercera parte menos que antes. Sin embargo, el gobierno no consiguió que las empresas crearan nuevos puestos de trabajo, prefiriendo pagar horas extras. En el Perú, la flexibilización de las leyes laborales permitió despidos masivos de mineros. Impedidos de formar sindicatos, los empresarios se han negado a atender los pliegos de reclamos presentados por los trabajadores.

Por ende si vemos estos ejemplos nos encontramos ante la disyuntiva de estudiar a la maquila como un fenómeno presente en casi todos los países de la región, por ello con el fin de distinguir las diferentes características de este sector en los distintos países que la practican, se va a realizar un estudio comparado principalmente con países en donde la maquila ha tenido un

gran impulso y se ha fortalecido hasta el punto de tener gran repercusión en sus aparatos productivos y comerciales.

De ahí que si tenemos en cuenta que la maquila está íntimamente ligada con el tema de globalización, el estudio comparado va ser muy valioso para llegar a discernir sobre procedimientos administrativos y ejercicios jurídicos que cada país ha implementado con el afán de ser más competitivos y atractivos a la inversión extranjera generadora de esta actividad productiva, por ultimo al entrar a analizar a fondo el proceso de maquilas comparando legislaciones de países de la región, se podrá emular algunos de estos procedimientos o encontrar las falencias de estos sistemas y procurar no rehacerlos en nuestro país.

3.10.1 El Régimen de Maquila en Colombia

Al igual que en casi todos los países de Latinoamérica, en Colombia las maquilas están concebidas por dos sectores que se encuentran en conflicto continuo, pues por un lado consideran a esta actividad como centros económicos en donde el sometimiento de trabajadores era y es el principal objeto para satisfacer las necesidades de aquellas personas a las que por el simple hecho de ganar el dinero someten a personas sin importarles un régimen esclavista.

Y por otro lado en cambio está un sector que considera a las maquilas como un régimen económico que apoya a desarrollo y crecimiento productivo y comercial del país. De ahí que en Colombia la maquila comenzó en la misma época que empezó en los países de la región, es decir hacia la década de los 60 y 70, pero no fue hasta la década los 90 que con la Resolución No. 1505 de julio de que entra a regularse y a establecer medidas relacionadas con el programa de importación-exportación de las operaciones de maquila para la exportación en Colombia.

Luego de ello la legislación colombiana adopto un régimen creado por ellos mismos denominado Plan Vallejo, el cual se resume en ser una formulación la política económica colombiana que permite el ingreso de materias primas, insumos y bienes de capital, libres de derechos aduaneros, a cambio de exportaciones equivalentes, lleva el nombre de Vallejo por su creador el doctor Joaquín Vallejo Arbeláez. En un estudio realizado por Aura Isabel Najjar Martínez explica en su artículo Apertura económica en Colombia y el sector externo, (1990 - 2004) publicado en Apuntes del CENES, en qué consiste el plan Vallejo:

“En 1959 se estableció un sistema de fomento que empezaría a actuar en 1961, el Plan Vallejo que inicialmente buscaba una liberación arancelaria para aquellas empresas que importaran materias primas e insumos, bajo la condición de realizar contratos de exportación con el gobierno, que junto a otros mecanismos e instrumentos de promoción y estímulo a las exportaciones se incluirían en el Decreto – Ley 444 de 1967 con disposiciones generales sobre el régimen de cambios internacionales y de comercio exterior con el objeto promover el desarrollo económico y social y el equilibrio cambiario (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales). Esa Ley contenía dentro del capítulo X (artículos 172 al 180) el caso de las modalidades en las que operaría en Plan Vallejo como importación de materias primas con el compromiso de exportar el 100% de los bienes producidos; importación de materias primas e insumos con compromiso a exportar parcialmente los bienes producidos, importación de bienes de capital, maquinaria y equipos destinados para la producción de bienes finales y con el 70% de la producción para exportar; reposición de materias primas e insumos-Plan Vallejo Junior para favorecer exportadores temporales, por tanto sin compromiso de importar-exportar. Cada modalidad presentaba incentivos diferentes frente a exenciones el impuesto al valor agregado, arancelarias, licencia previa y demás que afectaran las importaciones”. (Aura Najar, tomado de la página web del SENA: <https://sites.google.com/>)

Si bien el Plan Vallejo fue creado en 1959, entro en vigencia en 1967, pero fue en la Resolución No. 1860 de Mayo de 1999, que tomo más impulso para establecer las disposiciones de los sistemas especiales de Importación- Exportación, este hecho llevo a muchos países, entre ellos Ecuador, a presentar un reclamo ante la Organización Mundial del Comercio (OMC). Protestas que finalizaron cuando al interior de esta organización se le impuso a Colombia la obligación de dejar de aplicar estos mecanismos de subsidios hasta diciembre de 2006.

En la actualidad el país cafetalero cuenta con un competitivo régimen de zonas francas que otorga beneficios a los proyectos de producción de bienes o prestación de servicios que se instalen en ellas:

- Tarifa de impuesto de renta de 15%*.
- No se causan ni pagan tributos aduaneros (IVA y ARANCEL), para mercancías que se introduzcan a la zona franca desde el exterior.

- Exención de IVA para materias primas, insumos y bienes terminados adquiridos en el territorio aduanero nacional.
- Las exportaciones que se realicen desde Zona Franca a terceros países son susceptibles de beneficiarse de los acuerdos comerciales internacionales celebrados por Colombia.
- Posibilidad de realizar procesamientos parciales por fuera de la Zona Franca hasta por 9 meses.
- Posibilidad de vender al territorio nacional los servicios o bienes sin cuotas ni restricciones, previa nacionalización de la mercancía y pago de los tributos aduaneros correspondientes.
- Los proyectos instalados en las Zonas Francas solicitadas después del 31 de diciembre de 2012 pagarán el impuesto de renta a la tarifa de 15% + Impuesto CREE (Impuesto sobre la Renta para la Equidad, que reemplaza algunas contribuciones de nómina). La tarifa del CREE es del 9% durante los años 2013- 2015 y del 8% a partir del 2016. Las Zonas Francas solicitadas o aprobadas a 31 de diciembre de 2012 se mantienen sujetas a la tarifa del 15% de impuesto sobre la renta y no son responsables del CREE. (Resolución No. 0400, 2000. P. 15)

Estos incentivos tienen su fundamento en la Resolución No. 0400 de febrero del 2000, por medio de la cual se reglamentaron los sistemas especiales de Importación- Exportación y se adiciona parcialmente la Resolución 1860 del 14 de mayo de 1999, expedida por la Dirección del INCOMEX y en CIRCULAR EXTERNA No. 0053 de marzo del 2000, procedimientos para declarar y solicitar reconocimiento de CERT con documentos de exportación - DEX y formularios movimiento de mercancías en Zonas Francas - salida de mercancías (FMSM) que contienen operaciones de maquila.

3.10.2 La Maquila en México

La maquila en México es sin duda uno de los eslabones que más han repercutido en el desarrollo productivo y comercial del país, sus operaciones iniciaron en 1964, pero hasta la década del ochenta no desempeñó un papel importante en el desarrollo industrial y de la economía en México. Fue con el establecimiento del modelo neoliberal que la inserción de la

maquila y su peso en la exportación, inversión y en el empleo fue cada vez mayor, hasta el año 2000 en que entró en dificultades económicas.

El caso de México y su verdadero impulso, desarrollo y consolidación de las maquilas puede obedecer al hecho que numerosas compañías norteamericanas trasladaron parte de sus operaciones a la zona fronteriza, región que ofrecía varias ventajas: geográficas, la utilización de insumos como el agua y la electricidad, y el bajo costo de mano de obra, sin embargo en este país a causa de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, tuvo que adecuar su legislación nacional, y el caso del régimen aplicable a las maquiladoras, no fue la excepción. Por ello, se adoptó el Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación.

Sin embargo si bien la maquila a significado un desarrollo productivo en México, es latente el problema que este país afronta a la hora de transitar hacia su industrialización y producción de manufacturas propias que generen un mayor valor agregado y un desarrollo económico y social, para el tratadista Raúl Fernández el proceso de maquila en México por más de tres décadas solo ha servido para corroborar:

En México ha quedado claro que la maquila avanza en la medida en que la economía nacional se descompone. El programa de maquilas utilizaba veinte mil empleados en 1970. Hasta principios de la década del ochenta el programa creció a trompicones, aumentando y disminuyendo el número de plantas de acuerdo con los altibajos de la economía estadounidense. Cuando comenzaron las serias crisis económicas de México fue cuando el programa de las maquilas creció. Así pues, luego de la caída del peso mexicano y de la crisis de la deuda de principios de los años ochenta, el número de plantas y de empleos comenzó a crecer vertiginosamente (recordemos que en su gran mayoría laboran con mujeres, muchas de ellas menores de edad). En este período se destacó entre los inversionistas el papel de Japón y de algunos países europeos que utilizaron la zona fronteriza para ensamblar y exportar directamente sus productos al mercado estadounidense. Tras la catástrofe económica de principios de los noventa, volvió a dispararse el programa de las maquilas, el cual llegó a emplear cientos de miles de trabajadoras hacia el año 2000. (Raúl Fernández, 2003, P. 3)

Es decir que si bien México compitió de manera exitosa por proliferar la industria maquiladora en su territorio y venció a países en desarrollo como los centroamericanos y suramericanos, en la actualidad se encuentra estancado pues si bien la maquila sirve para mitigar las necesidades actuales de ese país, no ha servido como estímulo para el desarrollo de su industria nacional, así lo deja saber el mismo Fernández: “Como el campesino boliviano que masca la coca para matar el hambre, México se ha hecho dependiente de la maquila para mitigar su crisis, mientras que no resuelve -al igual que el boliviano- ni el desempleo, ni la pobreza, ni el subdesarrollo, o sea, las razones fundamentales de la crisis y de la creciente pobreza que lo aflige”. (Raúl Fernández, 2003, P. 3)

Si le sumamos el problema traído por la crisis económica internacional de 2008 y la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte que repercutió de mala manera en el agro mexicano, indudablemente que el crecimiento de los años ochenta y noventa de la industria maquiladora en la frontera mexicana norte se detuvo y entro en crisis. Fernández afirma que esto se debió principalmente a:

“La instalación en la región de plantas maquiladoras de origen japonés, surcoreano y europeo, las cuales también se dedicaron a llevar sus insumos a esa zona, ensamblarlos y exportarlos directamente al mercado norteamericano se frenó debido a que el Tratado de Libre Comercio, que mejor debería llamarse el Tratado de Inversión Protegida, incluyó entre sus principales capítulos uno titulado 'Reglas de Origen'. En éste se especifica que a partir de cierta fecha sólo se podrían ensamblar en maquiladoras ubicadas en México 'insumos domésticos' libres de aranceles. ¡Por domésticos se entendía los producidos en Estados Unidos, Canadá o México! Las plantas maquiladoras podrían utilizar otros insumos (se adivina: los provenientes de Japón, Europa), siempre y cuando pagaran elevadas tarifas de importación. El TLC simplemente se proponía sacar a Japón y Europa del área, negándoles la posibilidad de utilizar la misma mano de obra explotada por los gringos para exportar productos a Estados Unidos. Como dijera Kissinger con referencia al TLC, "se trata de un arma para combatir a nuestros contrincantes". En 2002 comenzaron a regir las Reglas de Origen, la mayor causa de la salida precipitada de numerosas plantas maquiladoras no gringas de la zona y del pronunciado declive del empleo en la región”. (Raúl Fernández, 2003, P. 4)

En la actualidad en el país mexicano se ha reestructurado mediante reformas fiscales los beneficios que las maquilas tenían, ciertamente existe una incertidumbre en saber cómo tomara el sector estas nuevas reformas, lo que se vislumbra es que se requiere de un impulso por promover una industria nacional y consolidar con ello competitividad en manufacturas propias de México.

Finalmente al comparar los dos escenarios tanto el colombiano como el mexicano tenemos como conclusión que la maquila es un instrumento económico que de ser empleado de manera coherente puede significar el comienzo y despunte de la industria en un determinado país, así mismo puede significar una transición hacia esa industrialización o un estancamiento (caso de México), lo importante es saber que planes de apoyo al sector productivo y de comercio por parte del Estado es sin duda necesario, planes como el realizado en Colombia (Plan Vallejo), dejan ver lo importante de proteger y promover la inversión productiva en un país, en Ecuador la puesta en marcha de programas y planes como el denominado “Cambio de Matriz Productiva” pueden convertirse en verdaderos retos que posibiliten el comienzo de una industrialización en el país, a estos programas pueden ser sumados métodos como el de la maquila, que si bien es un proceso controvertido, para su éxito depende mucho de la voluntad del Estado y del país, sino porque en países asiáticos la maquila funciona.

CAPÍTULO IV

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Partiendo de la proposición, de que solo mediante la interposición de una investigación de campo se puede corroborar el fenómeno planteado en la tesis y con ello determinar las posibles soluciones, se va a continuación a presentar los resultados de la investigación en base a la información recogida mediante las técnicas e instrumentos de estudio en datos cuantitativos de análisis descriptivo.

En este último capítulo del trabajo se presentará la información recopilada en datos válidos para identificar la situación actual del sistema de maquila en Ecuador, por lo tanto el propósito de este capítulo es realizar un diagnóstico de la relación entre la maquila y el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, esta información será de gran utilidad, ya que nos permite conocer mejor la realidad de esta interrelación y también constituye la base sobre la cual se fundamentará la propuesta de la tesis.

4.1 Levantamiento de datos

Dentro de este contexto, el diseño de investigación se basará concretamente en la presentación de cuadros estadísticos que se basan en datos obtenidos mediante la elaboración de encuestas puestas a conocimiento de empresario de maquilas, abogados especialistas en relaciones aduaneras y funcionarios del Ministerio de Producción, con el fin de tener un respaldo real de lo que acontece en la sociedad ecuatoriana con respecto al tema de la industria maquiladora en Ecuador. Su regulación, problemas y perspectivas a la luz del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones.

Cabe aclarar que aun cuando el presente capítulo se centra en los estudios de casos prácticos, aborda el tema desde la perspectiva de proponer instrumentos reformativos al reglamento que ayude a acelerar la tramitación y procedimiento de las mercancías destinadas para el régimen de maquila en nuestro país.

4.1.1 Encuesta realizada a empresarios maquiladores

UNIVERSIDAD INTERNACIONAL SEK

ENCUESTA REALIZADA A EMPRESARIOS MAQUILADORES

Mi nombre es MARLON ERNESTO ROBALINO MÉNDEZ, estoy participando en un estudio de la Universidad Internacional SEK, la siguiente encuesta tiene como objetivo recoger información sobre el sector maquilador en el país, la misma que contribuirá al desarrollo del trabajo de investigación “La industria maquiladora en Ecuador. Su regulación, problemas y perspectivas a la luz del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones”, sus respuestas serán de mucha ayuda para alcanzar este objetivo.

No hay respuestas correctas para las preguntas que le formularé, solo queremos conocer lo que usted piensa.

1. ¿Usted como Empresario considera que es beneficioso acogerse al Régimen de Maquila?
SI () NO ()
2. ¿Piensa que los incentivos arancelarios al régimen de maquila son suficientes?
SI () NO ()
3. ¿En el campo laboral considera que la maquila contribuye al desarrollo de fuentes de trabajo?
SI () NO ()
4. ¿Cree que la maquila es un impulsor del comercio exterior para el Ecuador?
SI () NO ()
5. ¿Cree Ud. que la Ley de la Maquila cumple con su objetivo de atraer inversión extranjera?
SI () NO ()
6. ¿Considera Ud. que la actividad maquiladora en el Ecuador es una alternativa de negocio?

SI () NO ()

4.1.2 Encuesta realizada a abogados expertos en derecho aduanero

UNIVERSIDAD INTERNACIONAL SEK

ENCUESTA REALIZADA A ABOGADOS EXPERTOS EN DERECHO ADUANERO

Mi nombre es MARLON ERNESTO ROBALINO MÉNDEZ, estoy participando en un estudio de la Universidad Internacional SEK, la siguiente encuesta tiene como objetivo recoger información sobre el sector maquilador en el país, la misma que contribuirá al desarrollo del trabajo de investigación “La industria maquiladora en Ecuador. Su regulación, problemas y perspectivas a la luz del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones”, sus respuestas serán de mucha ayuda para alcanzar este objetivo.

No hay respuestas correctas para las preguntas que le formularé, solo queremos conocer lo que usted piensa.

1. ¿Considera Ud. que la Ley de la Maquila contribuye al desarrollo de este sector?

SI () NO ()

2. ¿Le parece que el nuevo Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones fomenta el desarrollo de actividades productivas como la maquila?

SI () NO ()

3. ¿Es necesario expedir una nueva ley de maquila que actualice conceptos jurídicos?

SI () NO ()

4. ¿Piensa que el reglamento en su parte del régimen de importación temporal para perfeccionamiento comete un error al otorgar mucha libertad al director del Servicio de aduana?

SI () NO ()

5. ¿La nueva estructura dentro del Servicio Nacional de Aduanas cree que contribuye a la agilización de trámites para las maquiladoras?

SI () NO ()

6. ¿Proponer un régimen simplificado especial para las mercancías de maquila sería factible dentro del trámite aduanero?

SI () NO ()

4.1.3 Encuesta realizada a funcionarios del Ministerio de Industrias y Productividad

UNIVERSIDAD INTERNACIONAL SEK

ENCUESTA REALIZADA A FUNCIONARIOS DEL MINISTERIO DE INDUSTRIAS Y PRODUCTIVIDAD

Mi nombre es MARLON ERNESTO ROBALINO MÉNDEZ, estoy participando en un estudio de la Universidad Internacional SEK, la siguiente encuesta tiene como objetivo recoger información sobre el sector maquilador en el país, la misma que contribuirá al desarrollo del trabajo de investigación “La industria maquiladora en Ecuador. Su regulación, problemas y perspectivas a la luz del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones”, sus respuestas serán de mucha ayuda para alcanzar este objetivo.

No hay respuestas correctas para las preguntas que le formularé, solo queremos conocer lo que usted piensa.

1. En base a su experiencia como Funcionario ¿Considera que el trámite del régimen de importación temporal para el perfeccionamiento activo no es ágil?

SI () NO ()

2. ¿Y en cuanto al trámite para de calificación y registro de una empresa para ser maquila, cree que es ágil?

SI () NO ()

3. ¿Cree que existe desinformación por parte del Ministerio de Industrias y Productividad, para fomentar esta actividad productiva?

SI () NO ()

4. ¿El trámite en la otorgaciones permisos y la falta de agilidad en el Servicio de Nacional de Aduanas cree que afecta al sector de las maquilas?

SI () NO ()

5. ¿Pretender una reforma al reglamento para que se vitalice el trámite de las mercancías destinadas a la maquila, es coherente?

SI () NO ()

6. ¿Piensa que el Estado debería apoyar e incentivar con programas de ayuda técnica y económica al régimen de maquila para que responda verdaderamente a los objetivos para los que fue creado?

SI () NO ()

4.2 Presentación y análisis de resultados

Para una mejor comprensión del estudio de campo, la presentación de análisis de resultados, se va a realizar en concomitancia con las encuestas realizadas, así que en primer lugar representaremos los resultados de las encuestas preguntadas a los empresarios de maquilas, después continuaremos con las representación de los cuestionarios realizados a abogados especialistas en derecho aduanero y se finalizará con la representación de las encuestas a funcionarios del Ministerio de Industrias y productividad.

4.2.1 Representación gráfica de los datos obtenidos

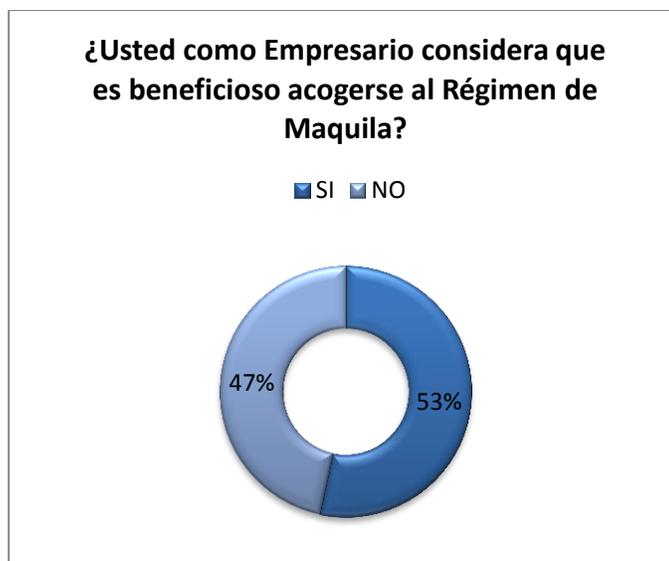
ENCUESTA REALIZADA A EMPRESARIOS MAQUILADORES

1. ¿Usted como Empresario considera que es beneficioso acogerse al Régimen de Maquila?

VARIABLE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	16	53%
NO	14	47%
TOTAL	30	100%

Fuente: Encuesta realizada a 30 empresarios maquiladores

Elaboración: El autor Marlon Ernesto Robalino Méndez.



Interpretación: Del universo de treinta empresarios maquiladores, 16 agentes, equivalentes al 53% respondieron que si es beneficioso acogerse al régimen de maquilas, es decir el 47% de encuestados restantes consideran que no es tan benéfico el registrarse o acogerse al régimen de maquila.

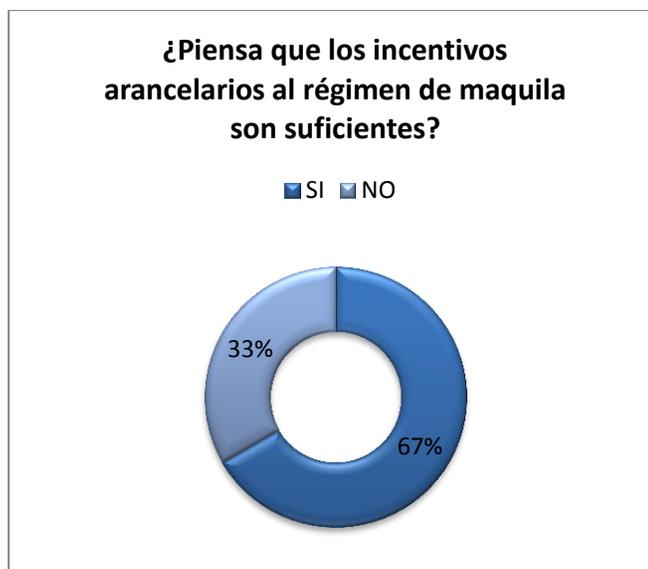
Análisis: En el gremio dedicado al sector de productividad y comercio se observa una opinión dividida con respecto de a los beneficios que otorga el régimen de importación temporal para el perfeccionamiento activo y en especial en régimen de maquila, pues la mitad concluyen que si es beneficioso y la otra mitad no lo ve de esta manera

2. ¿Piensa que los incentivos arancelarios al régimen de maquila son suficientes?

VARIABLE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	20	67%
NO	10	33%
TOTAL	30	100%

Fuente: Encuesta realizada a 30 empresarios maquiladores

Elaboración: El autor Marlon Ernesto Robalino Méndez.



Interpretación: Del agrupación de treinta administradores consultados, 20 empresarios de maquilas, equivalentes al 67% respondieron a la encuesta que, están al tanto que los incentivos arancelarios si son suficientes para el sector de maquilas, mientras que 10 consultados, es decir el 33% consideran lo contrario pues aseguran que es insuficiente los incentivos de rebajas de impuestos para el sector.

Análisis: Dentro del conjunto de personas sondeadas, se demuestra que la mayoría de encuestados reconocen como suficiente los incentivos tributarios que el Estado otorga al sector productivo de la maquila, pero de las 30 personas inquiridas 10 ciudadanos, consideran que no es suficiente y que el sector maquilador necesita de más incentivos tributarios.

3. ¿En el campo laboral considera que la maquila contribuye al desarrollo de fuentes de trabajo?

VARIABLE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	29	97%
NO	1	3%
TOTAL	30	100%

Fuente: Encuesta realizada a 30 empresarios maquiladores

Elaboración: El autor Marlon Ernesto Robalino Méndez.



Interpretación: De todo el conjunto de actores consultados, 1 consultado, que equivale al 3% considera que la maquila no contribuye con el ámbito laboral, por otro lado 29 individuos es decir el 97% si reconocen el aporte que la maquila da al crear fuentes de empleo.

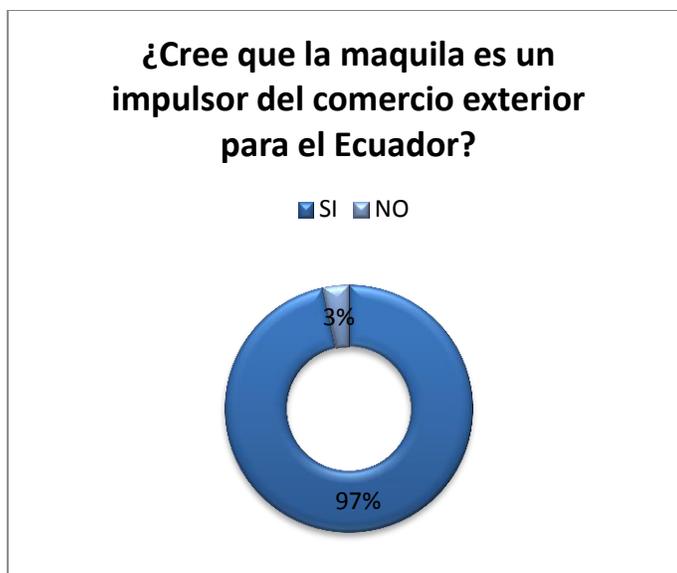
Análisis: La mayoría de ciudadanos que contestaron la pregunta N° 3 de la encuesta, reconocen la importancia que la maquila genera en la producción de fuentes de trabajo, apenas un empresario inquirido respondió contrariamente a este postulado, por lo que queda sin animo a refutación demostrado, que dentro del gremio dedicado a la actividad de las maquilas existe un apoyo constante a la creación de puestos de trabajo laboral en el Ecuador.

4. ¿Cree que la maquila es un impulsor del comercio exterior para el Ecuador?

VARIABLE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	29	97%
NO	1	3%
TOTAL	30	100%

Fuente: Encuesta realizada a 30 empresarios maquiladores

Elaboración: El autor Marlon Ernesto Robalino Méndez.



Interpretación: Del acumulado de los treinta empresarios verificados, el 93% respondieron que la maquila es una fuente para el desarrollo del comercio exterior ecuatoriano, sin embargo 1 persona, es decir el 3% consideran que la maquila no es un impulsor del comercio exterior.

Análisis: El 93% de personas consultadas, se mostraron en total acuerdo con respecto a que la maquila impulsa el desarrollo del comercio exterior ecuatoriano, sin embargo el 3% no considera igual, lo que se llegó a avizorar que a pesar de este 3% la mayoría de empresarios están conscientes el aporte que realiza la maquila en el comercio exterior.

5. ¿Cree Ud. que la Ley de la Maquila cumple con su objetivo de atraer inversión extranjera?

VARIABLE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	12	40%
NO	18	60%
TOTAL	30	100%

Fuente: Encuesta realizada a 30 empresarios maquiladores

Elaboración: El autor Marlon Ernesto Robalino Méndez.



Interpretación: Del conjunto de administradores encuestados, 18 de ellos, equivalentes al 60% respondieron negativamente a la pregunta de la encuesta, esto quiere decir que consideran que la ley de maquilas no fomenta la inversión extranjera, mientras que 12 persona es decir el 40% consideran que si aviva la inversión extranjera.

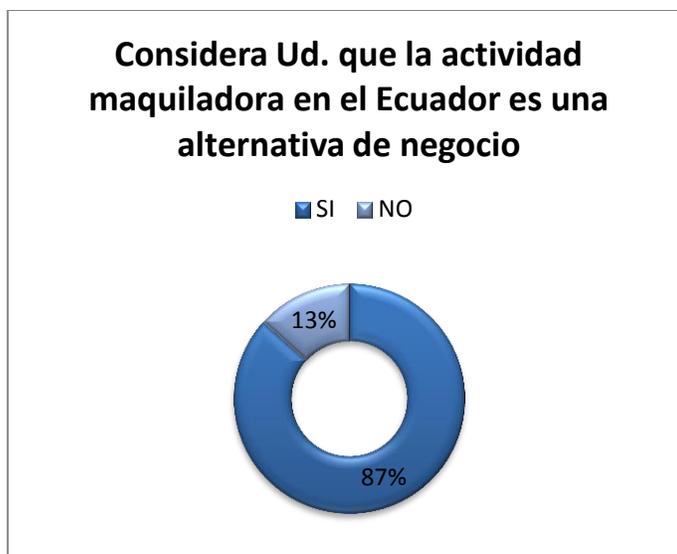
Análisis: En esta pregunta se denoto una mayoría, pues de las personas encuestadas un 60% aprobaron que la ley de maquilas no anima el proceso de inversiones extranjeras en el país, lo que hace suponer que el tema es muy controversial pues el 40% restante, de empresarios de maquila si consideran a la maquila como un sector que propone inversión extranjera.

6. ¿Considera Ud. que la actividad maquiladora en el Ecuador es una alternativa de negocio?

VARIABLE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	26	87%
NO	4	13%
TOTAL	30	100%

Fuente: Encuesta realizada a 30 empresarios maquiladores

Elaboración: El autor Marlon Ernesto Robalino Méndez.



Interpretación: De los treinta consultados 4 empresarios, equivalentes al 13% respondieron que la maquila no es negocio en Ecuador, es decir que el 87% de encuestados creen que la maquila si es un negocio en nuestro país.

Análisis: Respecto a considerar a la maquila como una alternativa de negocio de es demostrado que la mayoría de empresario si lo consideran de esa forma a esta actividad productiva, sin embargo existe un sector que aunque pequeño tiene una posición contraria al no considerar a la maquila como un negocio.

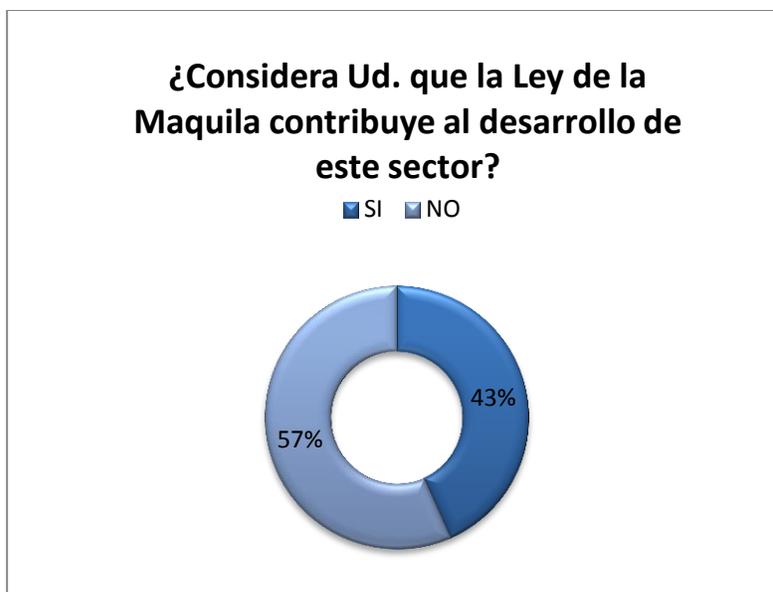
4.2.2 Análisis de los resultados de encuesta realizada a abogados expertos en derecho aduanero

1. ¿Considera Ud. que la Ley de la Maquila contribuye al desarrollo de este sector?

VARIABLE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	13	43%
NO	17	57%
TOTAL	30	100%

Fuente: Encuesta realizada a 30 abogados expertos en derecho aduanero

Elaboración: El autor Marlon Ernesto Robalino Méndez.



Interpretación: De los treinta abogados encuestados, 17 consultados, equivalentes al 57% respondieron que la ley de maquilas contribuye al desarrollo del sector, por otro lado 13 persona es decir el 43% consideran que la ley no aporta mucho al sector de maquilas.

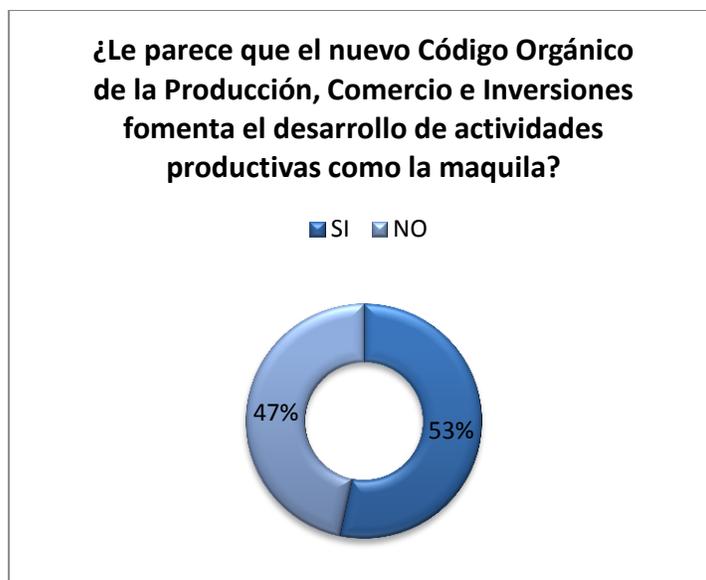
Análisis: Con referencia a este tema se evidencio que una ligera mayoría de jurisconsultos ven en la norma de maquilas de 1990 un aporte importante para el sector, sin embargo existe un 43% de encuestados que opinan que la ley dejo de aportar al sector, esto puede ser evidencia de una posible reforma a la ley de maquilas con el fin de actualizarla al presente del país.

2. ¿Le parece que el nuevo Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones fomenta el desarrollo de actividades productivas como la maquila?

VARIABLE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	16	58%
NO	14	47%
TOTAL	30	100%

Fuente: Encuesta realizada a 30 abogados expertos en derecho aduanero

Elaboración: El autor Marlon Ernesto Robalino Méndez.



Interpretación: Del universo de profesionales del derecho, 16 de ellos, que equivale al 53% respondieron que el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones fomenta el desarrollo de actividades productivas como la maquila, en contraposición 14 abogados, es decir el 47% piensan lo que el Código de Producción no anima al sector de maquila.

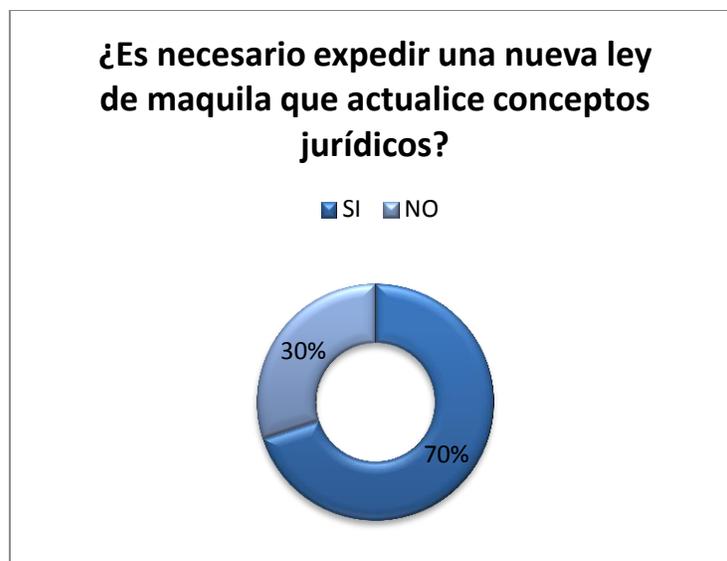
Análisis: Si bien la expedición del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, tenía como fin provocar el desarrollo de actividades productivas como la maquila, para el 53% de los consultados esta legislación no alienta el sector de maquila aunque si ha sido un gran avance para el sector productivo en otros campos.

3. ¿Es necesario expedir una nueva ley de maquila que actualice conceptos jurídicos?

VARIABLE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	21	70%
NO	9	30%
TOTAL	30	100%

Fuente: Encuesta realizada a 30 abogados expertos en derecho aduanero

Elaboración: El autor Marlon Ernesto Robalino Méndez.



Interpretación: Del universo de treinta especialistas en derecho aduanero, 21 de ellos, equivalentes al 70% respondieron que si es imperativo expedir una nueva ley de maquilas que actualice conceptos, mientras que 9 consultados, es decir el 30% consideran que la ley no debe actualizarse.

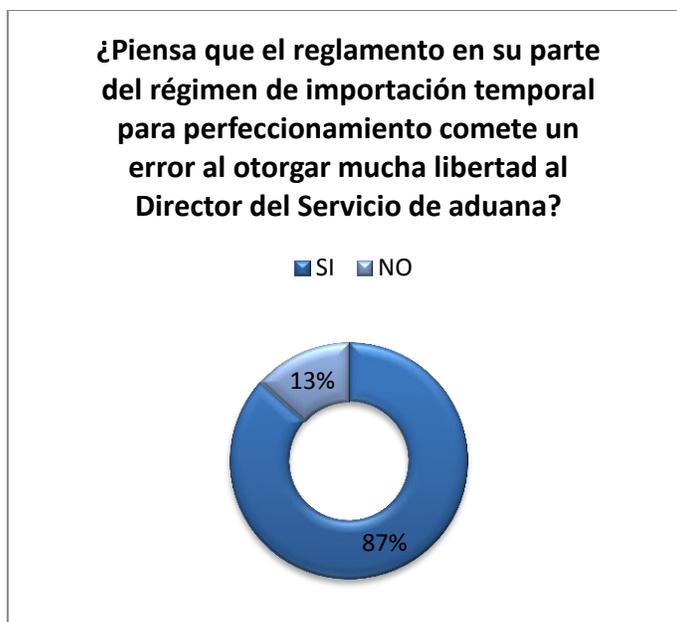
Análisis: En los especialistas en derecho aduanero se propuso esta pregunta en base a la anterior pregunta, pues se denota que el sector de maquila requiere de una actualización de conceptos, que puede llevarse a cabo mediante la promulgación de una nueva ley, sin embargo en la encuesta se demostró que algunos jurisconsultos que representan el 30% rehúyen la expedición de una nueva norma a pesar de esta necesidad.

4. ¿Piensa que el reglamento en su parte del régimen de importación temporal para perfeccionamiento comete un error al otorgar mucha libertad al Director del Servicio de aduana?

VARIABLE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	26	87%
NO	4	13%
TOTAL	30	100%

Fuente: Encuesta realizada a 30 abogados expertos en derecho aduanero

Elaboración: El autor Marlon Ernesto Robalino Méndez.



Interpretación: De todos los treinta consultados, 4 abogados, equivalentes al 13% respondieron que el reglamento no otorga libertades al Director del Servicio de Aduana, mientras que 26 inquiridos, es decir el 87% consideran que hay falencias en el reglamento respecto de este tema..

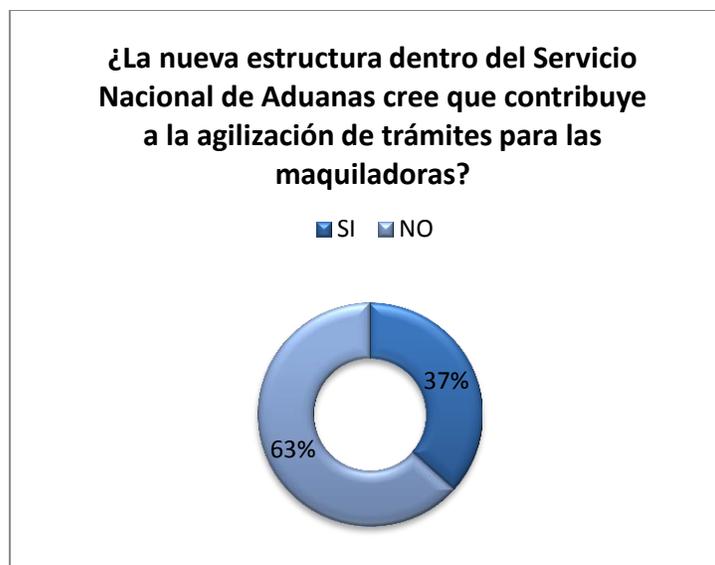
Análisis: Dentro del conjunto de abogados sondeados, se demuestra que la mayoría de encuestados reconocen la excesiva libertad que el reglamento ha otorgado al Director del Servicio de Aduana, pues consideran que en los requerimientos que esta entidad pide a las maquiladoras existe en la norma una ambigüedad y falta de equilibrio.

5. ¿La nueva estructura dentro del Servicio Nacional de Aduanas cree que contribuye a la agilización de trámites para las maquiladoras?

VARIABLE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	11	37%
NO	19	63%
TOTAL	30	100%

Fuente: Encuesta realizada a 30 abogados expertos en derecho aduanero

Elaboración: El autor Marlon Ernesto Robalino Méndez.



Interpretación: De todo el conjunto de juristas consultados, 11 de ellos, que equivalen al 37% alegaron que la nueva estructura institucional del Servicio Nacional de Aduanas si contribuye a la agilización de trámites, mientras que 19 individuos es decir el 63% consideran que el trato dentro del Servicio Nacional de Aduanas no es ágil.

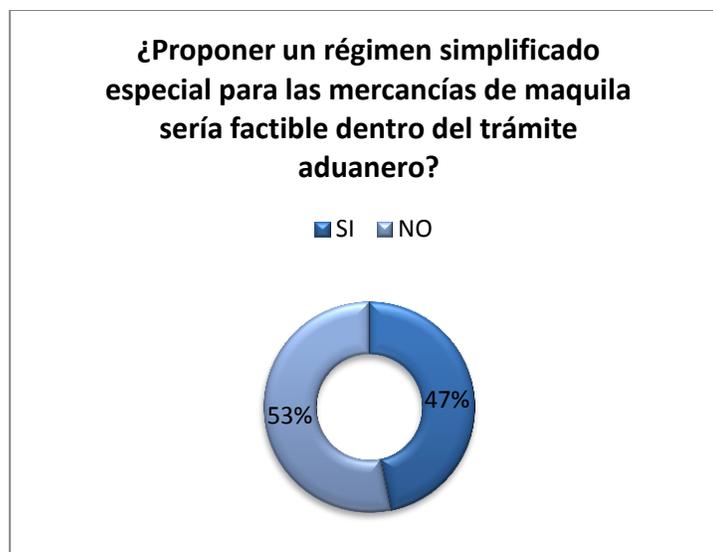
Análisis: La mayoría de legistas que contestaron la encuesta han visto que muy poco ha cambiado en los tramites dentro del Servicio Nacional de Aduanas, sin embargo del cambio estructural y de algunos beneficios en la tramitación se demuestra que en el ámbito de las maquilas siguen existiendo cuellos de botella dentro de las aduanas ecuatoriana.

6. ¿Proponer un régimen simplificado especial para las mercancías de maquila sería factible dentro del trámite aduanero?

VARIABLE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	14	47%
NO	16	53%
TOTAL	30	100%

Fuente: Encuesta realizada a 30 abogados expertos en derecho aduanero

Elaboración: El autor Marlon Ernesto Robalino Méndez.



Interpretación: Del universo de los treinta legistas verificados, 14 personas, equivalentes al 47% respondieron un régimen simplificado especial para las mercancías destinadas a la maquila sería factible, sin embargo 16 personas, es decir el 53% consideran que elaborar un régimen especial para la maquila no es tan bueno.

Análisis: En esta interrogante se demostró un cierto equilibrio entre las partes pues existió muy poca diferencia entre los juristas especializados en derecho aduanero que consideran factible una interposición de un régimen simplificado para las maquilas y los que se encuentran en contradicción a esta premisa.

4.3 Aplicación práctica de las encuestas realizadas a funcionarios del ministerio de industrias y productividad

1. En base a su experiencia como Funcionario ¿Considera que el trámite del régimen de importación temporal para el perfeccionamiento activo es ágil?

VARIABLE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	28	93%
NO	2	7%
TOTAL	30	100%

Fuente: Encuesta realizada a 30 Funcionarios del Ministerio de Industrias y Productividad

Elaboración: El autor Marlon Ernesto Robalino Méndez.



Interpretación: Del conjunto de Servidores Públicos encuestados, 28 de ellos, equivalentes al 93% respondieron que el trámite del régimen de importación temporal para el perfeccionamiento activo es ágil, mientras que 2 funcionarios, que representan el 7% consideran que el trámite para todos los regímenes que se encuentran dentro del sector de perfeccionamiento activo no es rápido.

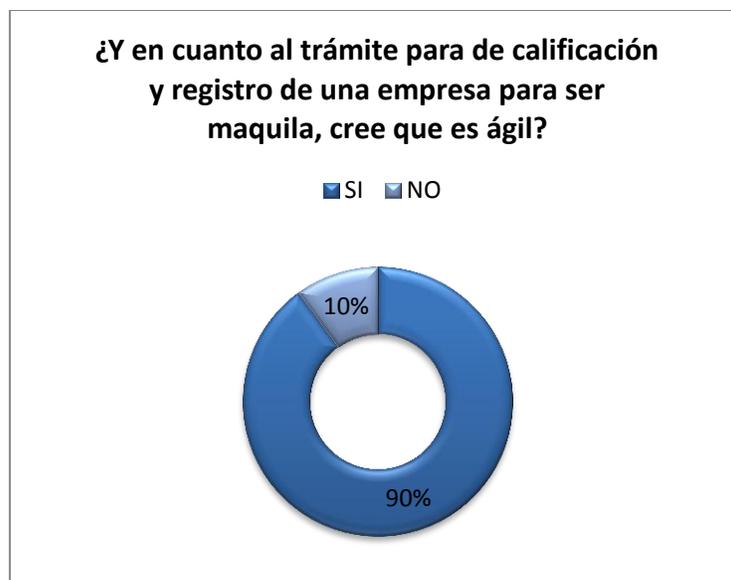
Análisis: En esta pregunta quiso saber si el mismo tramitador de los permisos y requerimientos está al tanto de la demora en la tramitación, sin embargo se denoto que la mayoría de funcionarios conciben que el trámite para el régimen de importación temporal para el perfeccionamiento activo sea rápido ágil y expedito.

2. ¿Y en cuanto al trámite para de calificación y registro de una empresa para ser maquila, cree que es ágil?

VARIABLE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	27	90%
NO	3	10%
TOTAL	30	100%

Fuente: Encuesta realizada a 30 Funcionarios del Ministerio de Industrias y Productividad

Elaboración: El autor Marlon Ernesto Robalino Méndez.



Interpretación: De los treinta funcionarios del Ministerio de Producción preguntados, 3 de ellos, equivalentes al 10% respondieron que el trámite dentro del Ministerio para la calificación y registro de una empresa para ser maquila no es rápido, mientras que en 27 empleados, es decir el 90% se percata que el trámite es ágil y expedito.

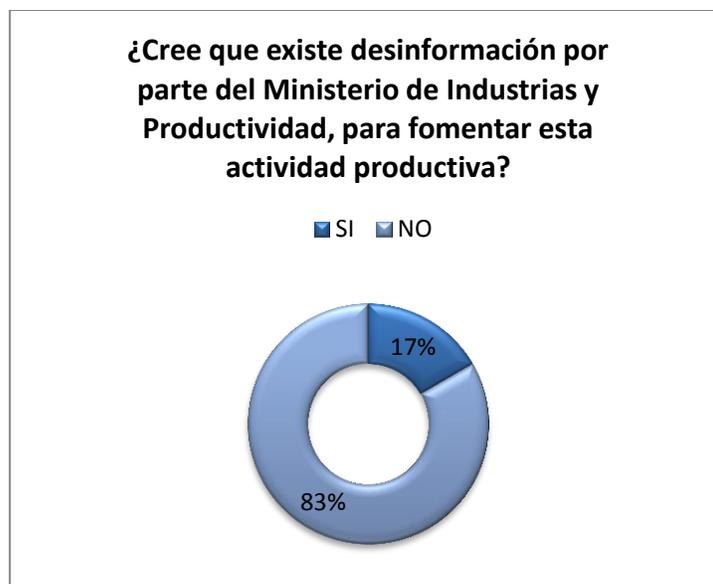
Análisis: Respecto del trámite de calificación y registro de una empresa para ser maquila se evidencia que el empleado público en su mayoría concibe que el trámite es ágil y rápido, más bien se cree que la demora de trámites se da no por un poco información del trámite y la falta de organización del sector de maquila.

3. ¿Cree que existe desinformación por parte del Ministerio de Industrias y Productividad, para fomentar esta actividad productiva?

VARIABLE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	5	17%
NO	25	83%
TOTAL	30	100%

Fuente: Encuesta realizada a 30 Funcionarios del Ministerio de Industrias y Productividad

Elaboración: El autor Marlon Ernesto Robalino Méndez.



Interpretación: 25 funcionarios, equivalentes al 83% respondieron que la desinformación por parte del Ministerio de Industrias y Productividad para fomentar la productividad en Ecuador no existe, frente a ello 5 empleados que representan el 17% creen que si falta información entre la cartera de estado y el sector productivo.

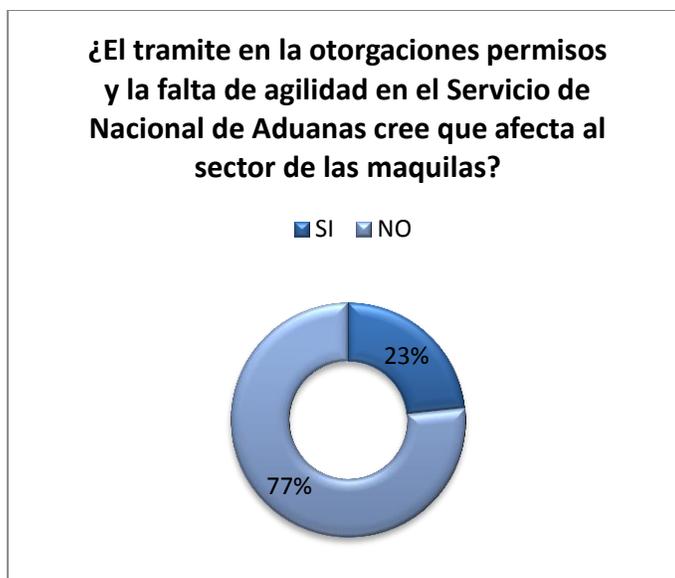
Análisis: Con referencia a este tema se evidencio que los funcionarios inquiridos opinan que no existe desinformación por parte del Ministerio de Industrias y Productividad, para fomentar esta actividad productiva, más bien se denoto que la desinformación existe en los requerimiento y tramites que esta cartera realiza en relación con el régimen de perfeccionamiento activo.

4. ¿El trámite en las otorgaciones de permisos y la falta de agilidad en el Servicio de Nacional de Aduanas cree que afecta al sector de las maquilas?

VARIABLE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	7	23%
NO	23	77%
TOTAL	30	100%

Fuente: Encuesta realizada a 30 Funcionarios del Ministerio de Industrias y Productividad

Elaboración: El autor Marlon Ernesto Robalino Méndez.



Interpretación: 23 Servidores Públicos, que equivale al 77% respondieron que el tramite en las otorgaciones de permisos y la falta de agilidad en el Servicio de Nacional de Aduanas no afectan al sector de las maquilas, mientras que 7 personas, es decir el 23% consideran que si existe demora en este servicio y esto afecta al sector maquilador y productivo del país.

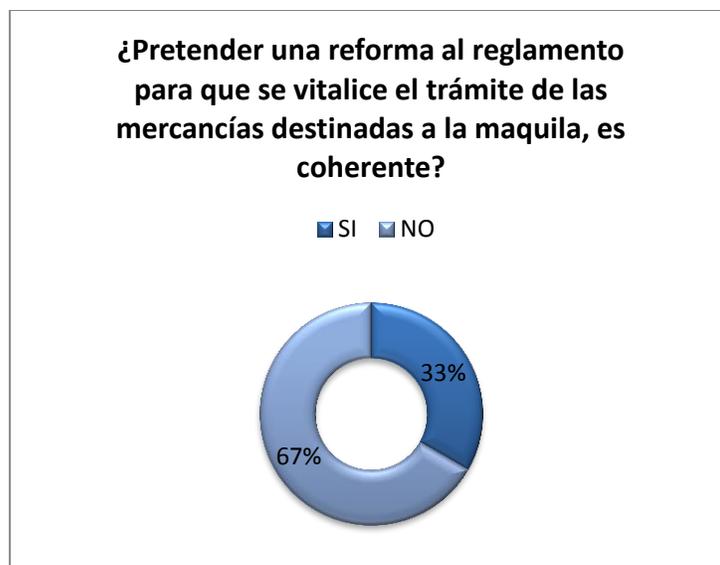
Análisis: En esta pregunta de la encuesta se deseó encontrar la opinión del funcionario del Ministerio de Producción en relación a la labor que cumple el Servicio nacional de aduanas y se llegó a comprobar que no existen demoras en el trámite y por lo tanto no hay afectación al desarrollo del sector maquilas en Ecuador.

5. ¿Pretender una reforma al reglamento para que se vitalice el trámite de las mercancías destinadas a la maquila, es coherente?

VARIABLE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	10	33%
NO	20	67%
TOTAL	30	100%

Fuente: Encuesta realizada a 30 Funcionarios del Ministerio de Industrias y Productividad

Elaboración: El autor Marlon Ernesto Robalino Méndez.



Interpretación: De los funcionarios consultados, 10 de ellos, equivalentes al 33% reconocieron que se debe reformar el reglamento, para que vitalice el trámite de las mercancías destinadas a la maquila, por otro lado 20 empleados del Ministerio de Producción, es decir el mismo 67% discurren de ello y ven incoherente una posible reforma.

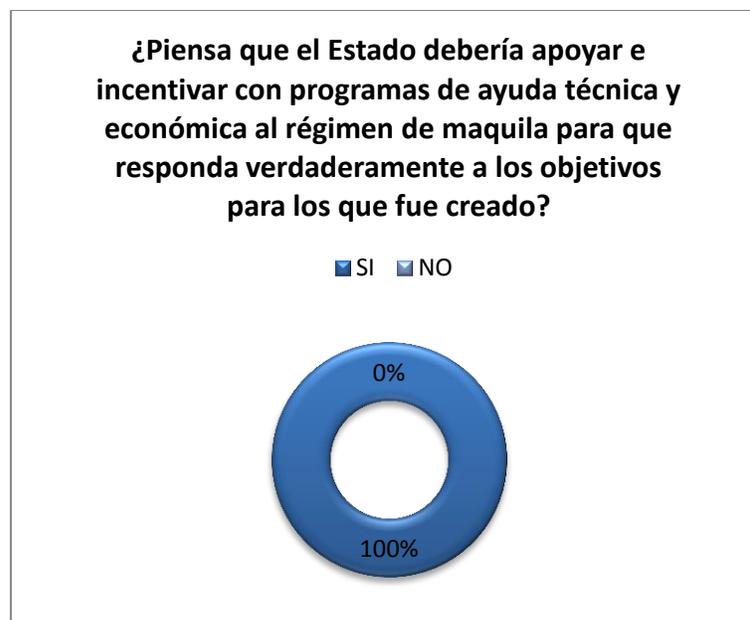
Análisis: En esta pregunta de la encuesta se demostró que una posible reforma al Reglamento al Título de la Facilitación Aduanera para el Comercio, del Libro V del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, para los funcionarios del Ministerio de Producción no es coherente, sin embargo esto puede obedecer a que ellos protegen de forma parcializada la gestión del gobierno actual.

6. ¿Piensa que el Estado debería apoyar e incentivar con programas de ayuda técnica y económica al régimen de maquila para que responda verdaderamente a los objetivos para los que fue creado?

VARIABLE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	30	100%
NO	0	0%
TOTAL	30	100%

Fuente: Encuesta realizada a 30 Funcionarios del Ministerio de Industrias y Productividad

Elaboración: El autor Marlon Ernesto Robalino Méndez.



Interpretación: De todos los 30 funcionarios encuestados, la totalidad de ellos es decir los 30 empleados, equivalentes al 100% respondieron que el Estado debería apoyar e incentivar con programas de ayuda técnica y económica al régimen de maquila para que responda verdaderamente a los objetivos para los que fue creado

Análisis: Finalmente en esta, la última encuesta se justificó que aunque hay una cierta controversia por la naturaleza de las preguntas de parte de los funcionarios del Ministerio de Producción, esto puede responder a otros asuntos y más bien se ve que la totalidad de ellos buscan contribuir al sector siempre que el Estado despierte y comience a divisar a la maquila como un mecanismo eficiente para el desarrollo productivo del país.

4.3.1 Propuesta de reforma del Código Orgánico de Producción, Comercio e Inversiones y su reglamento de aplicación.

Si bien el trabajo está destinado al análisis de relación entre el sector de la maquila con el nuevo Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, luego del análisis a los diferentes postulados doctrinarios y fundamentado y consolidado con la investigación de campo se llegan a conclusiones básicas para proponer una reforma, que no va destinada al Código propiamente, sino al régimen de maquila que se está estancando y desapareciendo a causa de las ambigüedades existentes en el Reglamento del Título de la Facilitación Aduanera para el

Comercio, del Libro V del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones.

De ahí que crear una norma no es factible, más bien este trabajo tomando como base el desarrollo investigativo realizado, propone una reforma al Art. 132 del Reglamento al Título de la Facilitación Aduanera para el Comercio, del Libro V del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, específicamente en sus literales c) y d), la cual debe ser reformado mediante decreto ejecutivo según la ley manda, con ello se busca que estos problemas analizados sean resueltos para que la tramitación de las mercancías destinadas al régimen de maquila salgan de manera ágil y rápida de las bodegas del servicio de aduanas y con ello se agilite y desarrolle el sector de la maquila, es precisamente en esta parte donde se ha encontrado el obstáculo más perjudicial y que está llevando al deterioro del sector maquilador en Ecuador.

PROYECTO DE REFORMA DEL REGLAMENTO DE FACILITACIÓN ADUANERA PARA EL COMERCIO DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE PRODUCCIÓN, COMERCIO E INVERSIONES

Función Ejecutiva

Considerando:

Que el Estado debe cumplir y hacer cumplir los derechos de los ciudadanos establecidos en la Constitución, para lo cual implementará las reformas legislativas que sean necesarias en virtud de asegurar la aplicación de dichos derechos;

Que es deber primordial del Estado velar por la seguridad jurídica de la población en todos los ámbitos, para lograr el desarrollo sostenible y el bienestar de todos los ciudadanos, tal como lo establecen la Constitución;

Que en el Registro Oficial Suplemento No. 351 del 29 de diciembre del 2010, se publicó el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversión;

Que la letra q) de la disposición derogatoria del mencionado cuerpo legal, deroga expresamente la Ley Orgánica de Aduanas;

Que el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversión, es contentivo de una nueva

normativa aduanera;

Que es necesario adecuar el ordenamiento jurídico ecuatoriano, para que se ajusten a los nuevos preceptos consagrados en el aludido Código de la Producción; y por consiguiente poder aplicar la normativa aduanera vigente; y,

Que en el Registro Oficial Suplemento No. 452 de Mayo del 2011, se publicó el Reglamento al Título de la Facilitación Aduanera para el Comercio, del Libro V del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones,

Y en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, expide la siguiente:

Reforma del Reglamento al Título de la Facilitación Aduanera para el Comercio, del Libro V del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones,

Art... Insértese en lugar del Art 132 del Reglamento al Título de la Facilitación Aduanera para el Comercio, del Libro V del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, el siguiente:

Art... Requisitos.- El régimen de admisión temporal para perfeccionamiento activo se podrá conceder cuando se reúnan las condiciones siguientes:

- a) Que el solicitante esté domiciliado en el territorio aduanero ecuatoriano;
- b) Que las mercancías importadas puedan ser susceptibles de acogerse a los fines del régimen;
- c) Que se presenten los documentos que acrediten el proceso productivo, de transformación, reparación, o de elaboración,

En los casos de las instalaciones industriales autorizadas a operar bajo programas de maquila, deberá contarse con el Programa de Maquila legalmente autorizado y vigente.

Cuando se trate de instalaciones industriales distintas a las habilitadas para un Programa de Maquila, además de las previstas en los literales precedentes deberá contar con la infraestructura física y tecnológica que cumpla con los términos y condiciones que el Director General establezca para el efecto.

4.4 Conclusiones

Con la información recogida de primera fuente por parte del análisis de la doctrina jurídica, sumado a la información recogida mediante la investigación de campo, nos permite detectar los problemas que adolece el sector maquilador y concluir:

- El sector de la Maquilas si bien nació como un mecanismo de apoyo a los países en desarrollo y tiene una connotación controversial, sin duda es un sector que dinamiza sectores: aduaneros, laborales, tributarios y de producción en países donde se consolida y se desarrolla.
- En Ecuador a diferencia de otros países de la región la maquila no sea consolidado, en principio nació con gran fuerza, inclusive con la ley de 1990 se auguraba un gran desarrollo de este sector, sin embargo han pasado casi tres décadas y el sector no ha despuntado más bien se denota su desfallecimiento y posible desaparición.
- Uno de los problemas que contribuyen al estancamiento y posible desaparición de la maquila en Ecuador puede estar en que el marco jurídico que regula la actividad maquiladora es bastante complejo e intrincado, pues involucra a muchas instituciones en los distintos ámbitos sin que exista una entidad que ejerza un monitoreo permanente.
- Con las reformas al Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversión, y al Reglamento al Título de la Facilitación Aduanera para el Comercio, del Libro V del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, el Estado busco desarrollar el sector productivo, pero todavía existen puntos que se deben pulir, como el demasiado poder acumulado en manos del Director de Servicio Nacional de Aduanas, o la demora en los tramites de maquilas por parte de instituciones como el Ministerio de Producción y el mismo Servicio de Aduanas.
- El desarrollo de la maquila en Ecuador debe hacerse en base a un estudio técnico, para esto es imprescindible la reforma de la ley de maquilas para que se actualice a, los conceptos modernos de hoy en día, además debemos aprender del pasado y si bien el programa de Cambio de Matriz Productiva, ha nacido como un discurso político debe

hacerse de manera técnica un estudio para comprobar cuanto de beneficioso puede ser la maquila en relación con este programa.

- Es inoficioso mantener una Ley de Maquila con apenas dos capítulos en vigencia, tan solo para que nos indique en qué consiste el sistema, cuáles son sus objetivos y sus definiciones, mientras que todo el proceso operativo que estaba en los capítulos tres y cuatro hayan sido derogados para plasmarlos en el Código Orgánico de la Producción cuando se refiere a los regímenes de admisión temporal para perfeccionamiento activo.

4.5 Recomendaciones

De igual forma, tomando en cuenta el análisis del estudio doctrinario sumado a la investigación de campo y recabando en las conclusiones a las que se llegó en el trabajo investigativo se puede interponer las siguientes recomendaciones:

- El régimen de maquila si bien es muy controversial, es indudable su aporte al aparato productor de países en desarrollo que necesitan de este mecanismo o como impulsor de varios sectores, por eso es recomendable estudiarlo de una forma técnica, apartada del discurso político y ofrecimientos demagógicos, un régimen jurídico claro en materia laboral, productiva y de apoyo económico, son fundamentales para el desarrollo armónico de este sector.
- Es recomendable evaluar la posible promulgación de una nueva ley de la Maquila, con el propósito que se actualicen conceptos que en el presente económico mundial han aparecido, además esta ley debe ser un instrumento para la aplicación de políticas nacionales coordinadas y articuladas en un sistema jurídico, institucional y operativo, como la relación de la maquila con el Cambio de Matriz Productiva, con lo que se conseguirá un sistema integrado por todas las instituciones y actores participantes en la actividad de maquila.
- También es recomendable definir una estrategia para la utilización progresiva de insumos nacionales en la industria maquiladora para que puedan darse verdaderos

efectos multiplicadores en otros sectores de la economía, es decir ir traspasando de una industria maquiladora a una manufactura propia y la industrialización del país.

- Se recomienda que toda la información requerida a las empresas maquiladoras para su calificación y registro sea sustentada en criterios técnicos y estandarizada. Además, estos datos podrían informatizarse y codificarse, lo cual redundaría en mayor transparencia, agilización de trámites, reducción de costos de las auditorías, entre otros beneficios.
- Las reformas dadas en las leyes no han sido suficiente reformas que pulan las anomalías de estas nuevas reformas son importantísimas, ejemplo las encontradas en este trabajo, por ello es recomendable la creación de una “Ventanilla Única” a fin de simplificar los trámites, sin que ello implique debilidad en temas de control.
- Finalmente debe crearse un capítulo específico en el Código Orgánico de la Producción que trate sobre el régimen de maquila, para evitar que este sistema se encuentre disperso en varios cuerpos normativos entorpeciendo aun más el ya decaído régimen, el mismo que motivo esta investigación en virtud de ser un sistema de gran valía para incentivar el desarrollo de nuestro país de cara al cambio de matriz productiva que se está generando por estos días.

4.6 Referencia bibliográfica

1. Alfredo Moreno Dávila. 2009. Los Incentivos Aduaneros Para Promover Las Exportaciones En Los Países Andinos. Decisión 671 de la CAN, artículo 39.
2. Andrés Serra Rojas. 2003. Derecho Administrativo Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. México D.F. Editorial Porrúa.
3. Cámara de Comercio de Quito. 2011. Tratamiento de Régimen Aduanero en la Importación y Exportación de Mercancías libro V (COPCI). Quito. CCQ.
4. Carlos Arroyo Leonardo Javier. 2006. Desarrollo de un prototipo para la automatización de procesos de registro y calificación de empresas, acuerdos y programas de maquilación. Tesis para la obtención del título de Ingeniero en Sistemas. Espol. Quito.
5. Concertación por un Empleo Digno en la Maquila. 2007. Situación de los Derechos de los y las trabajadoras de la maquila en El Salvador, Honduras, Nicaragua y Guatemala. CEDM
6. Consejo Monetario Centroamericano, 2007. Efectos de la maquila en el sector real y en la balanza de pagos de El Salvador. Documento de Investigación No. 1
7. Diario el Hoy. 1991. La Maquila Gana Terreno En El Ecuador. Publicado el 26 de Septiembre de 1991. Quito Ecuador.
8. Enrique de la Garza Toledo. 2005. La Maquila en México, aspectos generales. México UAM-I
9. Enrique Dussel Peters. 2003. ¿Ser maquila o no ser maquila?, es ésa la pregunta. Comercio Exterior, Vol. 53.
10. Francisco Rojas. 1998. Globalización, América Latina Y La Diplomacia De Cumbres. Chile. Flacso.
11. Función Ejecutiva Decreto 758. 2011. Reglamento al Título de la Facilitación Aduanera para el Comercio. Quito. Registro Oficial.
12. José Luis Jasso Ayala. 2008. Maquilas en México. Recuperado en: jljasso@castillomiranda.com Consulta: 11/11/2013

13. Julio Cesar Trujillo. 2010. Seminario: El Código de la Producción: perspectivas jurídicas y empresariales. Quito. Universidad Andina Simón Bolívar.
14. Luis Luna Osorio. 2010. Ecuador: proyección 2020: paz, libertad, justicia, desarrollo, interdependencia internacional e integración latinoamericana. Quito. UNAP - Universidad Alfredo Pérez Guerrero.
15. Marcelo Colussi, 2012. Las Maquilas En Latinoamérica: Una Nueva Forma De Esclavitud. . Tomado de: <http://lalineadefuego.info/>
16. Michael Gavin, 2004. Exportación revive actividad económica. México D.F. Tomado de editorial. El siglo del Torreón.
17. OIT, ACT/EMP, "La industria de la maquila en Centroamérica", Informe para el Seminario Subregional de Empleadores de Centroamérica y República Dominicana, Guatemala, 21- 22 de abril de 1997. Disponible en el sitio www.ilo.org/public/spanish/dialogue/actemp/papers/1998/maquila/.
18. Raúl Fernández, 2010. Las maquilas: ¿solución o problema? Montevideo Uruguay. Instituto del Tercer Mundo.
19. Roberto Benavides. 2006. Historia de las maquiladoras en México. UNAM.
20. Sander, Birgit. 1997. "Do Border Economies Generate Comparative Advantages for Small- and Medium-Sized Enterprises? Evidence from the Maquiladora Industry." Kiel Institute of World Economics, Biblioteca de la Universidad Andina en Quito.
21. Verónica Revelo, 2006. La maquila como estrategia de desarrollo para el comercio exterior, caso Cuerotex S.A. Azuay Ecuador. Escuela Politécnica del Ejército Escuela de Ciencias Tecnológicas "Héroes del Cenepa"

4.7 Anexos

Régimen de maquila



Fuente: <http://www.empresayeconomia.es/el-sistema-de-maquila-como-alternativa-para-producir-a-bajo-costo.html>



Descripción

Es un acto administrativo mediante el Ministerio de Industrias y Productividad otorga a una persona natural o jurídica, consorcio u otra unidad económica la calificación de maquiladora, incorporándolas como tal en los registros correspondientes, así como las autorizaciones de los programas solicitados.

Objetivos

Calificar y registrar maquiladoras cuyas operaciones estén dirigidas a la modernización y tecnificación de los sectores productivos, inversión en sectores de tecnología avanzada, capacitación de mano de obra, proporcionar la mayor incorporación de componentes nacionales en los procesos de maquilado y estimular la inversión directa en el país.

Beneficiarios/ público objetivo

Personas naturales o jurídicas, consorcios u otras unidades económicas.

Información relevante

Mediante Registro Oficial No. 598 de 08 de enero de 1991, se delega la legalización de los beneficios constantes en el Título I de la Ley 90, que corresponda a las solicitudes tramitadas en el Ministerio de Industrias y Productividad en la siguiente forma:

- Subsecretario de Desarrollo Industrial, para los casos de solicitudes tramitadas a través de la Dirección Productividad de Industrial.
- Coordinación Regional en la Zona 5, para los casos de solicitudes tramitadas a través de la oficina en la ciudad de Guayaquil; y,
- Coordinación Regional en la Zona 6, para los casos de solicitudes tramitadas a través de la oficina en la ciudad de Cuenca.

Las empresas maquiladoras registradas en la Subsecretaría de Desarrollo Industrial en la Matriz (Quito) son:

MAQUILADORAS MATRIZ QUITO	
EMPRESA	Producto Maquilado
MEGALITE S.A	Elaboración y transformación de partes activas de transformadores.
F.O.R AVIATION	Ensamblaje de aviones RV 10
MARIE ELISE BRANDT	Prendas de vestir
TECNANDINA S.A.	Medicamentos de uso humano.
BUNKER	Alarmas para vehículos
PLASTICSACKS	Sacos de Polipropileno, Telas de Polipropileno y Big Bag's de Polipropileno

EMPRESAS MAQUILADORAS REGISTRADAS EN LA COORDINACIÓN ZONAL 5	
NOMBRE DE EMPRESA	PRODUCTO MAQUILADO
ACROMAX LABORATORIOS QUÍMICOS FARMACÉUTICOS S.A.	Fabricación de medicamentos de uso humano
MERCAFE S.A.	Servicio de reparación y mejoramiento de la calidad de los granos de café verde, semi-tostado y tostado.
CASAMAR ECUADOR S.A.	Servicio de reparación, ensamblaje y manufactura de redes para la pesca

EMPRESAS MAQUILADORAS REGISTRADAS EN LA COORDINACIÓN ZONAL 6	
NOMBRE DE EMPRESA	PRODUCTO MAQUILADO
Cuerotex Confecciones S.A	Producción de prendas de vestir de lana, cuero, cuero y lana, nylon, tejidos sintéticos, bolsos, carteras, billeteras, maletas, sombreros y otros artículos similares en el campo de la industria

Como acceder al Programa o servicio.

- Comunicación con los funcionarios de la Subsecretaría de Desarrollo Industrial.
- Presentando un solicitud al Ministerio de Industrias y Productividad, adjuntando los requisitos establecidos en:
 1. Ley de régimen de maquila y contratación laboral a tiempo parcial (Ley 90), publicado en el Registro Oficial suplemento 493 de 03 de agosto de 1990. Texto unificado de legislación, Decreto Ejecutivo 3497, publicado en el registro oficial 744