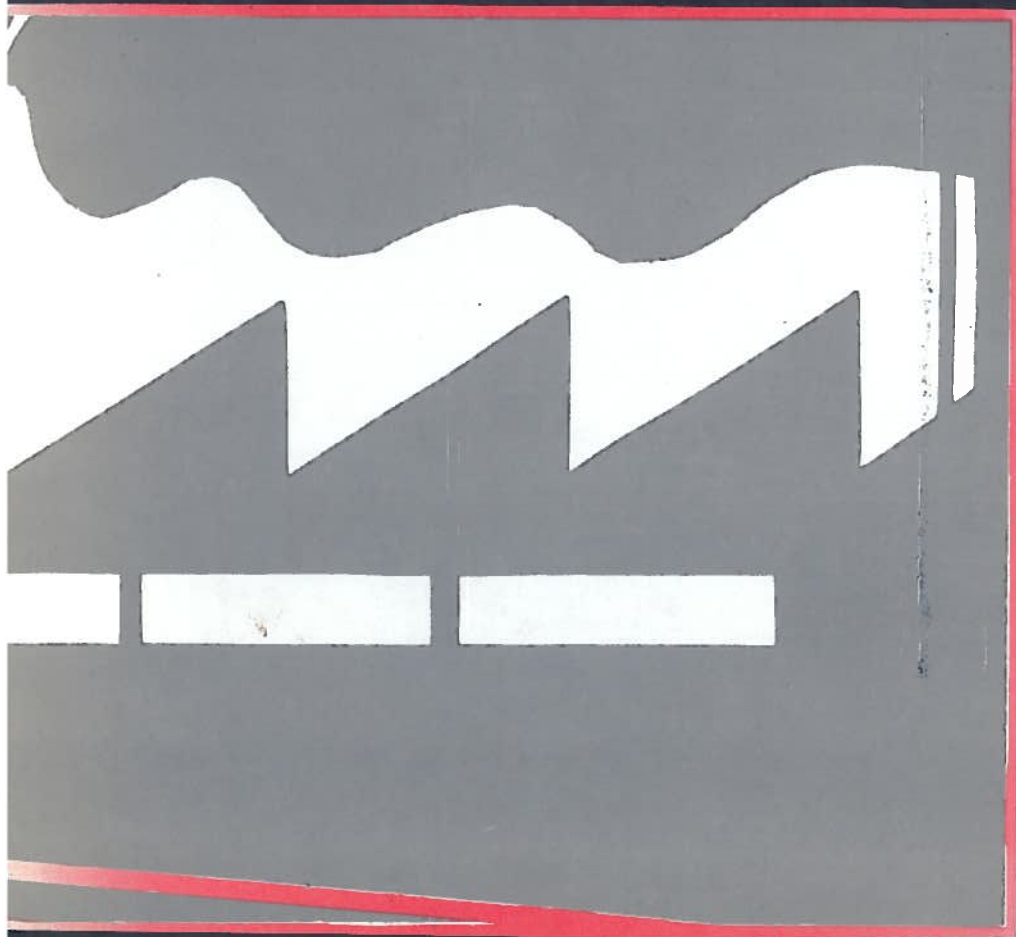


# LAS MAQUILADORAS:

Ajuste estructural y desarrollo regional

BERNARDO GONZÁLEZ-ARECHIGA  
ROCÍO BARAJAS ESCAMILLA  
(compiladores)



## ÍNDICE

Bernardo González-Aréchiga y Rocío Barajas Escamilla	
<b>Presentación</b> .....	7
Töns H. Hilker	
<b>Prefacio del coordinador</b> .....	24
Bernardo González-Aréchiga y Rocío Barajas Escamilla	
<b>Introducción</b> .....	15

### I. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL DESEMPEÑO DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA Y CONDICIONES DE LOCALIZACIÓN

Jorge Carrillo	
<i>Transformaciones en la industria maquiladora de exportación</i> ...	37
José Negrete Mata	
<i>Reconversión industrial e integración de la frontera: el ejemplo de Tijuana-San Diego</i> .....	55
Rocío Barajas Escamilla	
<i>Complejos industriales en el sur de Estados Unidos y su relación con la distribución espacial y el crecimiento de los centros maquiladores en el norte de México</i> .....	67
Norris Clement y Stephen Jenner	
<i>La industria maquiladora de México y la economía de California</i>	105
Héctor Menchaca y Romeo Solís	
<i>El desarrollo de la industria maquiladora de exportación en Nuevo León</i> .....	137

### II. MOVILIZACIÓN INTERNACIONAL DEL CAPITAL, ESTABLECIMIENTO MAQUILADOR Y MEDIO AMBIENTE

Roberto Sánchez	
<i>Contaminación de la industria fronteriza: riesgos para la salud y el medio ambiente</i> .....	155
John Gaventa	
<i>La influencia de los factores ambientales en la movilidad del capital. Estudio de caso de la región de los Montes Apalaches</i> .....	185

### III. EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS DE LOS SALARIOS EN EL ESTABLECIMIENTO Y OPERACIÓN DE LAS MAQUILADORAS

Helmut Treiber	
<i>La influencia de los costos de la mano de obra en el concepto de la inversión extranjera de los empresarios alemanes: desde el punto de vista de las maquiladoras</i> .....	205

Diseño de la Portada: Marisa de la Parra.

Portada: Detalle de *Cuando los pericos mamen* de Malaquías Montoya.

© El Colegio de la Frontera Norte - Fundación Friedrich Ebert.

Primera edición, 1989

El Colegio de la Frontera Norte

Blvd. Abelardo L. Rodríguez 21, Zona del Río

22320, Tijuana, B. C., México.

ISBN 968-6075-24-0

HECHO EN MÉXICO

MADE IN MEXICO

Jesús Amozurrutia  
*Ahorro de las empresas maquiladoras por empleo de mano de obra mexicana* .....211

#### IV. APERTURA COMERCIAL, ESTABILIZACIÓN Y OTRAS ESTRATEGIAS DE EXPORTACIÓN

Gustavo del Castillo  
*El subdesarrollo mexicano, la maquila y el GATT, la música del tango de Rosa Luxemburgo* .....227  
 Bernardo González-Aréchiga  
*Eliminación de las fracciones 806.30 y 807.00, la crisis mexicana y el futuro de las maquiladoras* .....235  
 Noé Arón Fuentes  
*Política de estabilización, maquiladora y el GATT* .....247  
 Christian Wilhems  
*Posibilidades de exportación de México a la República Federal Alemana y los países del Mercado Común Europeo: aspectos de producción e institucionales* .....267

#### V. POLÍTICA DE FOMENTO Y SUS PERSPECTIVAS

Töns H. Hilker  
*El dilema político-estructural de la maquiladora: causas, perspectivas y consecuencias político-económicas* .....285  
 Saúl Trejo Reyes  
*El futuro de la política industrial y el desarrollo de la industria maquiladora en México* .....301  
 Alejandro Mungaray  
*Perspectivas de las actividades de la maquila internacional en la frontera norte de México* .....317

#### CONCLUSIONES

Bernardo González-Aréchiga y Rocío Barajas Escamilla  
*Retos para el aprovechamiento y la coordinación de la industria maquiladora* .....323

## PRESENTACIÓN

**E**L presente documento es un conjunto de diecisiete trabajos originalmente presentados como ponencias en el seminario internacional y posteriormente discutidas y revisadas por los autores. También resume las discusiones y polémicas sostenidas a lo largo de ocho mesas de trabajo y una mesa redonda. El libro en su conjunto busca ayudar a esclarecer las relaciones que existen entre el cambio estructural y el desarrollo regional en el contexto de la industria maquiladora de exportación mexicana. Las experiencias, información y marcos metodológicos reflejan las posiciones de los participantes que representan a los sectores privado, público y académico de México, Estados Unidos y la República Federal de Alemania.

Los asistentes al seminario representaban a asociaciones empresariales, promotores maquiladores, empresarios individuales, consultores; también representaban al sector público federal, las delegaciones federales en provincia, instituciones estatales, así como investigadores de instituciones nacionales, estatales, privadas y centros de investigación independientes. La lista de personas que asistieron y participaron activamente en las discusiones es la siguiente:

#### DEL SECTOR PÚBLICO

Lic. Guillermo Calderón Martínez  
 Lic. Humberto Escoto  
 Lic. José Manuel Martínez Ayala  
 Dr. Héctor Menchaca

Mtro. Romeo Solís

SECOFI  
 BANCOMER  
 SECOFI  
 Secretaría de Desarrollo Industrial y Comercial, N.L.  
 Secretaría de Desarrollo Industrial y Comercial, N.L.

#### DEL SECTOR PRIVADO

Lic. Alejandro Bustamante

Mtro. Chris Döbken  
 Lic. Raúl García  
 Lic. Armando Lara Calderón  
 Dr. Helmut Treiber

Consejo Nacional de la Industria Maquiladora Sistema y Proyectos Pochteca  
 Asociación de Maquiladoras  
 CANACINTRA  
 Cámara México—Alemana de Industria y Comercio

#### DEL SECTOR ACADÉMICO

Mtro. Jesús Amozurrutia  
 Dr. José Arce Luna  
 Mtra. Rocío Barajas Escamilla  
 Mtro. Mario Camberos

Mtro. Jorge Carrillo Viveros  
 Dr. Norris Clement  
 Dr. Gustavo del Castillo

COLEF  
 COLEF  
 COLEF  
 Centro de Investigación y Desarrollo de Hermosillo  
 COLEF  
 SDSU  
 COLEF

capacitación para que también los grupos marginados de la sociedad participen del desarrollo económico.

En ese sentido, El Colegio de la Frontera Norte y la Fundación Friedrich Ebert creen en la importancia de difundir los contenidos y conclusiones de este seminario para, de este modo, profundizar en el análisis y conocimiento de las maquiladoras.

Töns H. Hilker  
 Director de Investigación  
 y Asesoría Económica y  
 Social (OEKO-México)

## INTRODUCCIÓN

Bernardo González-Aréchiga  
 Rocío Barajas Escamilla<sup>1</sup>  
 El Colegio de la Frontera Norte

### *Contexto del Debate sobre las Maquiladoras*

LA industria maquiladora constituye en estos momentos una fuente de oportunidades para México pero, al mismo tiempo, es uno de los principales retos para la apertura comercial, la equidad geográfica y sectorial, la estructura industrial y la dependencia económica. Con más de 1,300 plantas, cerca de 345,000 empleados, y un crecimiento anual de 20 por ciento en el empleo, la maquiladora concentra más de la décima parte del empleo industrial y cerca del 8 por ciento de los ingresos de cuenta corriente del país; por lo tanto, no es ya una pequeña industria que se pueda ignorar y quedar al margen de las necesidades cotidianas y la transformación de un país en crisis.

Esta dualidad de retos y oportunidades hace que se deba buscar una política creativa de reconstrucción que surja del reconocimiento de que "la adhesión de México al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y la maquiladora son la respuesta al fracaso del proyecto de industrialización de toda una generación de mexicanos", como comenta Gustavo del Castillo. La maquiladora es la nueva panacea que deja atrás la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) del periodo del "milagro mexicano", y la "administración de la abundancia" del auge petrolero.<sup>2</sup> Ahora se busca la "apertura comercial" y la "modernización", y se considera que con las maquiladoras se "juega" México su inserción en la economía internacional.<sup>3</sup> Queda también atrás el periodo en el que predominaban los análisis críticos de esta industria;<sup>4</sup> ahora se ha generalizado la actitud pragmática de estudiarla para buscar el crecimiento industrial y obtener el mayor provecho posible.<sup>5</sup>

La promesa de las maquiladoras, que es el elemento esencial de la nueva panacea, incluye la absorción de tecnología de punta, captación de divisas, generación de empleos, venta de insumos

<sup>1</sup> Para la elaboración de este documento se recurrió a la grabación de las ponencias, discusiones y participaciones en la mesa redonda del seminario; se buscó reproducir el contenido de las intervenciones conservando la intención del debate.

<sup>2</sup> El planteamiento es de Jesús Amozurrutia y Saúl Trejo Reyes.

<sup>3</sup> Esta última frase es de Saúl Trejo Reyes.

<sup>4</sup> De acuerdo con Jorge Carrillo Viveros.

<sup>5</sup> La frase es de José Manuel Martínez Ayala.

nacionales, capacitación de la fuerza de trabajo, desarrollo regional, fortalecimiento del sector industrial, etc. En pocas palabras, es la promesa de avanzar aun en medio de la crisis y a pesar de los compromisos internacionales de la deuda. La maquiladora se concibe como una inversión, como un sector que se expande en las épocas difíciles y sienta las bases para resistir la crisis y para crecer aceleradamente al iniciarse la recuperación. También es vista como un instrumento para lograr el necesario reajuste regional del país.

Los retos, que cuestionan la viabilidad y conveniencia social y económica de la nueva panacea, surgen tanto de las condiciones propias de la industria como de su rápido crecimiento. Los retos son múltiples y van desde la necesidad de adecuar la concepción que se tiene de la maquiladora hasta la necesidad de enfrentar problemas concretos de coordinación entre sectores, el surgimiento de un nuevo empresario regional, el control de la contaminación, la búsqueda de la seguridad laboral y el verdadero desarrollo.

Esta colección de ensayos, al igual que el seminario internacional a partir del cual se originó, pretende contribuir al entendimiento de la maquiladora y aportar elementos para enfrentar los retos; también busca ayudar a entender a México como un país en el que se debate el proyecto industrial a largo plazo y se promueve la subcontratación internacional en medio de ambivalencias y contradicciones. En esta introducción se presenta una perspectiva general que toma elementos de las exposiciones y discusiones de los participantes del seminario. El texto se divide en dos partes; en primer término, se revisan las principales características de la estructura maquiladora actual y su evolución, y se concluye con un análisis crítico del contexto de las maquiladoras respecto a la economía internacional, los organismos y acuerdos multilaterales, y la economía y la política de Estados Unidos y México.

### *Evolución y Situación Actual de la Industria Maquiladora de Exportación*

La industria maquiladora surge en México como un proyecto alternativo de industrialización para la frontera norte en 1965, y como paliativo a la desocupación masiva ocasionada por el término del Programa de Braceros, que desempleó a miles de trabajadores.<sup>6</sup> Pese

<sup>6</sup> El Programa de Braceros era un acuerdo firmado entre México y Estados Unidos para el envío de mano de obra temporal desde México para el trabajo agrícola en Estados Unidos. La base legal fue el Acuerdo Internacional sobre Trabajadores Migratorios, Ley Pública No. 78 de Estados Unidos, que se firmó en 1951 y sucumbió en 1964 cuando el Congreso de la Unión se negó a prorrogarlo ante las presiones sindicales. Véase Eliseo Mendoza Berrueto, "Historia de los programas federales para el desarrollo económico de la frontera norte" en Mario Ojeda (compilador), *Administración del desarrollo de la frontera norte*. México, El Colegio de México, 1982.

a las proyecciones del Programa de Industrialización Fronteriza respecto a la temporalidad de esta industria, la maquiladora se ha convertido en el centro de la política industrial de la región fronteriza del norte en la década de los años setenta, y de la política industrial nacional en la década de los ochenta.<sup>7</sup>

Si bien es cierto que antes de 1980 el peso de la maquiladora en el sector industrial nacional había sido marginal, después de esa fecha resulta determinante, particularmente en el sector exportador.<sup>8</sup> Su importancia se manifiesta en su alta participación en el empleo industrial total y en su capacidad para generar divisas que contribuyen al pago de la deuda externa. Por ejemplo, durante 1987 ingresaron al país 20,656.2 millones de dólares por exportaciones de manufacturas, de los cuales 1,572.5 millones, o sea el 7.6 por ciento, fueron aportados por la maquiladora.<sup>9</sup> Se espera que el ingreso de divisas por concepto de servicios de transformación se acerque a los 3,000 millones de dólares en 1988.

El programa maquilador es el primer esquema formal y explícito que adopta México para participar en la subcontratación internacional de servicios productivos; el objetivo del esquema es permitir que se completen en forma ágil y barata las últimas fases del proceso productivo iniciado en otro país. Una de las características principales del programa es que combina bajos costos, especialmente laborales, con la licencia para operar en la práctica como "centros de costos"; es decir, permite a las transnacionales y a las empresas mexicanas subcontratadas operar con bajos costos y transferir las utilidades de operación al mismo tiempo, sin trámites especiales de repatriación de ganancias. El beneficio económico para México es el ingreso de divisas por el pago al valor agregado localmente y el aumento de los niveles de ocupación de los recursos que se mantienen subempleados.

El énfasis tradicional de la maquiladora ha sido el ensamblaje simple con operaciones intensivas en mano de obra; sin embargo, en los últimos años se advierte la introducción de procesos productivos que van más allá del mero ensamblaje y utilizan tecnología avanzada; esto sucede tanto en nuevas empresas como en las que han operado por periodos largos con el esquema anterior. Ejemplos de este proceso

<sup>7</sup> El Programa de la Industria Maquiladora para la Frontera Norte de México, conocido como Programa de Industrialización Fronteriza (PIF), se puso en práctica en 1965 como respuesta al término del Programa de Braceros con el objeto de crear empleos, elevar el ingreso y el nivel de vida, formar mano de obra calificada e incorporar insumos nacionales en la producción maquiladora.

<sup>8</sup> En 1975 el empleo maquilador representaba el 1.84 por ciento del empleo industrial nacional, en 1985 esta proporción era ya de 3.8 por ciento.

<sup>9</sup> Arturo García E., (editor), *Maquiladoras. Primera Reunión Nacional sobre Asuntos Fronterizos*, ANUIES, UANL, 1988.

son el uso de robots ensambladores en la industria electrónica (en plantas de Sanyo, General Instruments, Printaform y Matsushita entre otras), o la inyección de plásticos y poliuretanos (en plantas como Zachery Internacional, Kelsar y Juguetreñas).

La operación de la maquiladora se ampara, por un lado, en las fracciones 806.30, 807.00 y 808.00<sup>10</sup> de la Tarifa Arancelaria de Estados Unidos y en el Sistema Generalizado de Preferencias de ese país y, por el otro, en el artículo 321 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos y en el Decreto para el Fomento y la Operación de la Industria Maquiladora de Exportación del 15 de agosto de 1983. Las legislaciones estadounidense y mexicana no sólo permiten el flujo físico de partes, componentes y productos terminados sino que eximen a las compañías del pago de una porción considerable de los aranceles, reduciendo sustancialmente los costos de operación del programa. Se puede afirmar que la legislación mexicana es más flexible y amplia que la estadounidense aunque originalmente pretendía aprovechar el esquema de exención arancelaria que ofrece dicho país; pero ambos esquemas se complementan entre sí.

Además de las condiciones arancelarias especiales, la industria maquiladora tiene desde 1973 el permiso especial de constituirse con capital 100 por ciento extranjero;<sup>11</sup> esto no ha impedido que se forme un número considerable de compañías de propiedad totalmente mexicana que ofrecen servicios de subcontratación a empresas principalmente estadounidenses.

Por lo general, las empresas extranjeras aportan capital de trabajo, maquinaria y equipo, partes y componentes, mientras los mexicanos aportan trabajo, tierra, servicios públicos e incluso la administración de la operación en México; sin embargo, la participación de los administradores y técnicos mexicanos es muy variable entre compañías y entre divisiones dentro de una misma empresa.

<sup>10</sup> Según la fracción 806.30, parte 1, subdivisión B), se grava con un impuesto de importación sólo el valor de la transformación externa de los artículos de metal (excepto metales preciosos) que han sido manufacturados o que han estado sujetos a un proceso de manufactura en Estados Unidos y se han exportado para su elaboración posterior. Según la fracción 807.00, los artículos ensamblados en otros países con componentes fabricados en Estados Unidos están sujetos a derechos arancelarios basados en el valor total del producto importado, menos el valor de los componentes fabricados en Estados Unidos. La fracción 808.00 permite la salida de maquinaria y equipo para su reparación en el exterior sujeta a un gravamen sobre el valor agregado externo. Estas fracciones aparecen bajo el capítulo 9802 del Sistema Armonizado al que ingresó formalmente Estados Unidos en 1988.

<sup>11</sup> La Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 1973 limita la inversión extranjera a un máximo de 49 por ciento del capital social, pero la Resolución General Número Uno de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras de 1983 permite el control extranjero total del capital social en el caso de las maquiladoras.

Uno de los esquemas de subcontratación que han tenido un gran éxito desde el inicio del programa maquilador es el llamado plan *shelter* o de resguardo, en el que una compañía de servicios estadounidense o mexicana controla todos los aspectos administrativos, laborales y logísticos, mientras que la compañía productora controla el suministro de insumos, producción, control de calidad y envío del bien final. El contrato de resguardo normalmente se cotiza en términos del número de horas-hombre dedicadas al ensamblaje o la producción; esta cantidad cubre todos los gastos en trámites contables, aduanales y legales, así como el pago de salarios, rentas y servicios públicos.

En los últimos años, a raíz de la crisis económica de 1982, las facilidades de participar en la subcontratación internacional se han hecho extensivas al resto de la planta industrial mexicana por medio del Programa de Importación Temporal para la Exportación (PITEX), que permite a empresas nacionales introducir al país, sin gravamen fiscal, materias primas y utilizar parcial o totalmente su capacidad ociosa para exportar. Su principal contribución consiste en extender al resto de la industria la posibilidad de participar en el mercado de subcontratación internacional sin tener que soportar la carga arancelaria y aprovechando las fracciones 806.30, 807.00 y 808.00 del código arancelario estadounidense. El éxito del programa ha sido impresionante y en ocasiones es difícil separar la información de este programa y del programa maquilador.

Las primeras transnacionales que empezaron a subcontratar en México eran de origen estadounidense, algunas de las plantas originales todavía están en operación. Es relevante que aunque siguen predominando las compañías estadounidenses, ha aumentado tanto el número como la participación relativa de maquiladoras de otros países, ya que los inversionistas japoneses y asiáticos han recurrido en número creciente a la subcontratación en México<sup>12</sup> directamente o a través de coinversiones con empresas estadounidenses y mexicanas.<sup>13</sup>

Las primeras plantas se instalaron en Tijuana, Mexicali, Nogales y Ciudad Juárez. Todas estas ciudades se han beneficiado de los programas de desarrollo industrial fronterizo y gozan de un régimen arancelario y fiscal especial porque están dentro de la zona libre y las franjas fronterizas.<sup>14</sup> Hasta 1983, fecha en que se promulga el

<sup>12</sup> Este influjo de inversiones asiáticas ha ocurrido particularmente a partir de la imposición de la decisión estadounidense de aumentar las barreras arancelarias a los productos electrónicos y eliminar del Sistema Generalizado de Preferencias a países como Corea del Sur y Taiwán.

<sup>13</sup> Principalmente en las ramas de autopartes y electrónica.

<sup>14</sup> La zona libre del norte cubre íntegramente a la península de Baja California y al extremo noroccidental del estado de Sonora; la franja fronteriza está definida por el espacio delimitado por la línea fronteriza internacional y una línea imaginaria ubicada 20 kilómetros hacia el sur; solamente en el caso de la frontera de Ciudad Juárez esta distancia se amplió a 70 kilómetros en 1987. Estos regímenes si bien

Decreto para el Fomento y la Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, los regímenes de zona libre y franja fronteriza eran muy importantes para las compañías maquiladoras, ya que podían combinar con gran ventaja los beneficios de la operación maquiladora con los de los regímenes arancelarios especiales; esta relación contribuye a explicar la concentración de la industria en el extremo norte del país. Sin embargo, a partir de aquella fecha, las condiciones de operación son prácticamente idénticas en todo el territorio nacional. A pesar de esto, la maquiladora sigue localizándose principalmente en los estados y municipios fronterizos del norte<sup>15</sup> en respuesta a los beneficios que brinda su cercanía a los mercados estadounidenses. En 1986, el 73.9 por ciento del empleo maquilador del país se localizaba en las ciudades de Tijuana, Mexicali, Nogales, Ciudad Juárez y Matamoros; asimismo, el conjunto de los municipios fronterizos acaparaba el 85 por ciento de la industria.

El desempeño de la industria maquiladora en sus 23 años de historia en el país ha sido desigual. Hasta antes de la década de los ochenta, el crecimiento se había dado en ciclos cortos, a partir de entonces el ciclo se ha alargado, manifestándose en un crecimiento sostenido. En el periodo 1966-1970 el crecimiento promedio anual en empleo y divisas fue de 31.2 y 65.0 por ciento, respectivamente, en fechas posteriores y hasta 1976 creció a un ritmo menor, con tasas de 21.9 y 21.2 por ciento. Entre 1977 y 1981, las tasas de crecimiento para el empleo y las divisas disminuyen nuevamente a 10.2 y 20.8 por ciento, para aumentar, de 1982 a 1986, a 14.2 y 3.0, respectivamente.<sup>16</sup>

Predominan en la industria las ramas de productos eléctricos y electrónicos, productos y prendas de vestir y autopartes; todas ellas se distribuyen de una manera homogénea entre estados y municipios; es decir, no existe un patrón claro de especialización regional en la industria maquiladora.<sup>17</sup>

En la rama maquiladora de autopartes participan empresas transnacionales estadounidenses como Ford Motor Company, Chrysler y General Motors; empresas japonesas como Mitsubishi, Suzuki, Nissan, y participan empresas de coinversión estadounidense-inglesa

<sup>14</sup> no operan como zonas de libre comercio sí facilitan y abaratan considerablemente los trámites de importación y exportación. Véase Bernardo González-Aréchiga, "Zona libre, franjas fronterizas y el GATT: hacia una nueva división regional del trabajo" en Gustavo del Castillo (compilador), *México en el GATT: ventajas y desventajas*. Tijuana, B. C., El Colegio de la Frontera Norte, 1986.

<sup>15</sup> Baja California, Chihuahua, Tamaulipas, Sonora y Coahuila.

<sup>16</sup> La información estadística a la que hacemos referencia se basa en los datos oficiales: INEGI, *Estadísticas de la industria maquiladora de exportación 1975-1986*. México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1988.

<sup>17</sup> Sin embargo, al interior de las ramas sí existe cierta especialización por localidad.

como la Anderson Clayton-Unilever y la London, Transporte Internacional. En la rama electrónica participan empresas de capital estadounidense como la American Telephone and Telegraph, Kodak, Altec Electrónica y Honeywell, y participan empresas de capital japonés como Furukawa de Tokio, Toshiba, Sanyo, Matsushita, entre las más importantes.

La maquiladora mexicana tiene una estructura laboral semejante a la de los demás programas de subcontratación internacional, ya que su fuerza de trabajo está compuesta fundamentalmente por mano de obra femenina. Cabe mencionar que en los últimos años ha aumentado el empleo masculino como porcentaje del empleo total, en la medida en que escasea la mano de obra femenina en las localidades maquiladoras tradicionales, las plantas se diversifican y sofistican sus procesos, y aumenta la participación en ramas de industria pesada, que tradicionalmente emplean mano de obra masculina.

En 1975, las mujeres representaban el 78 por ciento de la mano de obra ocupada en la maquiladora, para 1986 esta proporción había disminuido al 69 por ciento. Esto se explica porque las ramas textil, electrónica y de juguetes siguen predominando numéricamente y continúan empleando fuerza de trabajo femenina;<sup>18</sup> en cambio, siguen siendo relativamente pequeñas las ramas de productos de madera y metal, equipo de transporte, equipo no eléctrico y manufacturas diversas, en las que domina el empleo masculino.

Otro aspecto importante de la evolución de la industria maquiladora es el abaratamiento del costo de la fuerza de trabajo en México, vía contención salarial y devaluación real del peso, que ha sido un instrumento de política para estimular el crecimiento de las exportaciones y la industria maquiladora en la década de los ochenta. En 1975, el salario mensual promedio de un trabajador en Estados Unidos era unas cinco veces mayor. En 1986, el salario mensual promedio de un trabajador estadounidense era de 1,700 dólares mensuales, mientras que en la maquiladora el salario promedio era de solamente 113 dólares.<sup>19</sup>

Esta situación ha ocasionado la disminución significativa de la proporción de sueldos y salarios en valor agregado total de la maquiladora al pasar de 60.5 por ciento en 1975 a 51.6 en 1985.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> En todos los casos el empleo femenino es superior al 50 por ciento del total de trabajadores.

<sup>19</sup> Leoncio Durandean Palma, "Conferencia de apertura" en Arturo García, (editor) *Maquiladoras: Primera Reunión Nacional sobre Asuntos Fronterizos*. Monterrey, Nuevo León, ANUIES-UANL, 1986.

<sup>20</sup> Rocío Barajas y Bernardo González-Aréchiga, "Relaciones entre la Industria Maquiladora y el resto de la economía; patrones de interacción de mercados y análisis de composición de costos", Fundación Friedrich Ebert, Reporte Técnico, 1987.

El ahorro generado por la reducción del costo laboral permite a estas empresas financiar otros gastos de su operación en México o bien incrementar sus utilidades en el exterior. La caída real de las remuneraciones va acompañada de un subsidio estatal a la reproducción de la fuerza de trabajo en salud, educación, vivienda, transporte, guarderías, etcétera.

La caída en las compensaciones laborales es común a todos los factores y servicios que aporta México a la maquiladora, ya que es producida por la devaluación profunda del peso, que ha llevado a niveles de subvaluación sin precedente. Si bien es cierto que el mecanismo devaluatorio ha estimulado eficazmente el crecimiento del número de plantas y el empleo, también lo es que ha reducido la tasa de captación de divisas por esta actividad. Como consecuencia de todos los factores anteriores, la maquiladora se ha convertido en la presente década en una importante fuente de acumulación de capital; parte importante del valor agregado en México beneficia en forma particular a un nuevo grupo empresarial, cuya función principal es la administración de la actividad maquiladora y la dotación de terrenos y naves industriales en México. Además, ha favorecido la acumulación en el área de servicios, ya que en los últimos años han surgido diversas empresas especializadas para atender a las trasnacionales que subcontratan en México en lo referente a sus necesidades legales, contables, aduanales y técnicas.<sup>21</sup> La prestación de servicios también incluye la asesoría integral, propia de los programas de resguardo.

Otra característica de la maquiladora mexicana es su mínima incorporación de insumos nacionales a las fases del proceso productivo que se realizan en el país; en 1976 el componente nacional de insumos era de 6.8 por ciento, pero en 1985 apenas si alcanzaba el 2.8. Esta desvinculación explica la gran distancia que existe entre la industria no maquiladora y la industria maquiladora nacional y extranjera, y es una de las características más importantes de la estructura industrial del país.

### *El Entorno de las Maquiladoras*

Uno de los temas centrales del seminario fue el contexto en el que se da el crecimiento de la industria maquiladora y las posibilidades

<sup>21</sup> Según información del INEGI, el 21.3 por ciento del valor agregado por las maquiladoras correspondía a "gastos diversos" en 1975, esta proporción se había elevado al 26.6 en 1985. Este rubro incluye todas las erogaciones que realizan estas plantas por concepto de servicios.

de aprovecharlo para alcanzar objetivos de crecimiento y distribución. Los principales elementos del contexto se presentan organizados en cuatro apartados que se refieren a la economía internacional, las organizaciones internacionales, y el contexto económico de Estados Unidos y México.

### *Entorno Económico Internacional*

La estructura de la economía internacional es uno de los principales determinantes del tamaño, composición y rendimiento de la industria maquiladora en México. Los determinantes internacionales son múltiples e incluyen aspectos financieros, comerciales, estrategia competitiva entre países y trasnacionales, aspectos legislativos, etcétera.

Un primer factor que describe el entorno internacional en el que evoluciona la industria maquiladora es la creciente dependencia de los países menos desarrollados, como México, de la deuda externa.<sup>22</sup> Si bien es cierto que especialmente durante la década de los setenta el gasto público y el déficit de la balanza de pagos se subsanaron mediante el financiamiento externo, ahora es cierto que ambos se encuentran deprimidos por las necesidades de pago del adeudo acumulado. Además de los problemas de la administración de los recursos crediticios externos, el endeudamiento se dio en un periodo sin precedente por los niveles de las tasas de interés en los mercados internacionales. Estas condiciones son muy relevantes porque explican: a) la gran aceptación que ha recibido a partir de 1982 la maquiladora entre las autoridades financieras de México; b) el esfuerzo de promoción de la maquiladora que lleva a cabo el gobierno; c) la asignación de un volumen muy cuantioso de recursos gubernamentales, particularmente escasos, a la dotación de infraestructura y equipamiento de parques industriales;<sup>23</sup> d) la modificación de la legislación y reglamentación de la industria, que equivale a una importante liberación o desregulación, y e) el diseño de instrumentos de financiamiento de la inversión extranjera directa (no exclusivamente maquiladora) que ligan la deuda externa con activos e inversión, como los *debt-for-equity-swaps*.

<sup>22</sup> Este elemento fue propuesto inicialmente por José Manuel Martínez Ayala.

<sup>23</sup> Saúl Trejo Reyes estima que la maquiladora recibe el 40 por ciento de los fondos federales para la industria, siendo que representa solamente el 10 por ciento del empleo industrial.



Otro elemento del contexto de las maquiladoras es que el comercio internacional se ha vuelto crecientemente desfavorable para los países en desarrollo. Esto se manifiesta principalmente en la caída de los términos de intercambio entre productores de manufacturas y productores de materias primas y productos agrícolas,<sup>24</sup> e indica que países como México requieren un volumen creciente de exportaciones para continuar con el mismo patrón de importaciones y para hacer frente a las necesidades de divisas. En estas condiciones, la maquiladora surge como un elemento que subsana la deprimida capacidad de generar divisas de las exportaciones tradicionales.

La reestructuración internacional de los precios de los bienes comerciables, que se manifiesta en el deterioro de los términos de intercambio, tiene una característica estructural porque el intercambio se da en mercados oligopólicos con una participación creciente del comercio intrafirma.<sup>25</sup> La industria maquiladora no es la excepción y se puede considerar como un ejemplo clásico de mercados internacionales concentrados y cerrados que generan condiciones "oligopsonísticas" de contratación de insumos y serios problemas de regulación industrial. El crecimiento del sector representa el ingreso al país de una nueva generación de empresas trasnacionales que incluyen empresas representantes de los más célebres oligopolios del mundo. De acuerdo con la experiencia de los últimos años, se debe descartar la idea de que las maquiladoras podrían marcar el principio de una era de mercados más competitivos que permitieran una participación menos desigual de los países en vías de desarrollo en la producción internacional.

Otro elemento importante es que la maquiladora no es la única alternativa abierta a las grandes compañías trasnacionales para hacer frente a la competencia internacional en industrias como la textil, electrónica y de autopartes. Existe la posibilidad de continuar el proceso de reducir costos de producción por medio de cambio tecnológico en los procesos productivos, uso de materiales, y diseño; también existe la posibilidad de aumentar el valor del producto vía *marketing*, que incluye el diseño y los servicios al producto final.

La perspectiva de reducción de costos por medio de la nueva tecnología de producción fue uno de los elementos más debatidos en el seminario por sus importantes consecuencias potenciales en

<sup>24</sup> Este tema se discutió en términos generales por José Manuel Martínez Ayala y más en particular por Bernardo González-Aréchiga.

<sup>25</sup> Estos elementos fueron introducidos al debate por Gustavo del Castillo y por otros ponentes. En México, por ejemplo, los términos de intercambio cayeron de su nivel normalizado de 100 en 1980 a 54 en 1986; esta caída no se puede atribuir únicamente a los precios de los hidrocarburos.

la subcontratación internacional. Se reconoció ampliamente la importancia de la llamada "tercera revolución industrial" pero no hubo sino planteamientos generales acerca de sus consecuencias para la maquiladora mexicana. En particular, se sugirieron los siguientes planteamientos alternativos: a) las maquiladoras se mantendrán solamente en los procesos que queden al margen de la automatización. Es decir, desde este punto de vista, quizás pesimista, en los próximos años deberá presenciarse el "regreso a casa" de un número importante de plantas y procesos que reinician el ciclo de la innovación de Vernon. En esta perspectiva, México seguirá con un rezago permanente en la carrera tecnológica y no se puede esperar que las maquiladoras contribuyan a eliminarlo;<sup>26</sup> b) la reubicación por motivos tecnológicos se puede mitigar e incluso puede volverse un factor importante de "modernización" de la planta productiva en países como México. El argumento optimista sugiere que la renovación del sector educativo puede generar un número adecuado de técnicos e ingenieros para mantener, con costos bajos, los beneficios y la factibilidad de la subcontratación internacional, por lo tanto, México se puede beneficiar de estos cambios tecnológicos;<sup>27</sup> c) también surgió una visión intermedia que reivindica el papel de las maquiladoras en la transferencia de tecnología, aunque no sea de punta. Esta posición también propone que el peso de la transferencia no debe residir en la maquiladora sino en todo el complejo de instituciones que se relacionan con ella, especialmente la industria de transformación nacional y el sistema educativo. En todo caso esta posibilidad no es automática sino que depende de una estrategia coherente de aprovechamiento tecnológico.<sup>28</sup>

Además del factor tecnológico, los participantes alemanes recalcaron la importancia de otros que aumenta la competitividad de las compañías trasnacionales. Entre ellos destacan el *marketing*, el diseño y las técnicas administrativas de control de inventarios. Todos estos factores son determinantes de la estructura y nivel de los costos de diseño, producción, distribución y los servicios al producto, y llevan a la conclusión de que, para un número creciente de productos, la mano de obra barata es cada vez menos relevante en la estructura de costos de producción y, por lo tanto, menos importante en las

<sup>26</sup> Esta posibilidad fue mencionada principalmente por Jorge Carrillo Viveros y Helmut Treiber.

<sup>27</sup> Esta posición fue sostenida principalmente por los representantes empresariales de México.

<sup>28</sup> En esta discusión participaron muchas personas incluyendo: Alejandro Mungaray, Héctor Ruiz Veraza, José Carlos Ramírez, Isaac Minian, Saúl Trejo Reyes y Germán Otálora.

decisiones de localización.<sup>29</sup> En este aspecto se consideró que México no tiene que aportar, ya que las principales compañías de *marketing* que operan en el país son filiales de compañías transnacionales, y México sigue importando esos servicios directa o indirectamente.

Además de la estructura de costos, otro aspecto central del entorno de las maquiladoras es el de los patrones de distribución geográfica de la actividad maquiladora que incluye movimientos de largo plazo a distintos tipos de países, la modificación de los patrones tradicionales de inversión de las grandes potencias y un cambio en la relevancia de mercados locales dentro del territorio de Estados Unidos.

Primero que nada, la localización de las industrias maquiladoras ha seguido un patrón geográfico de reubicación muy complejo pero con una lógica clara que cuestiona la viabilidad del objetivo de mantenerlas permanentemente en México, por lo menos en la forma actual. La experiencia muestra, tal y como lo postula la teoría de Vernon, que los productos se desplazan de las regiones avanzadas de los países desarrollados hacia los países en vías de desarrollo más avanzados, y finalmente hacia las regiones atrasadas de éstos o hacia los países más pobres.<sup>30</sup> Es decir, los centros maquiladores tradicionales de México podrían ser desplazados por centros nuevos, dentro y fuera del país, tanto en términos de la inversión actual como en términos de inversiones a futuro.

En segundo término, se ha iniciado en los últimos años un cambio en el balance y distribución regional de la actividad maquiladora. A nivel internacional, se tiene la presencia creciente de compañías transnacionales japonesas (como Sanyo, Matsushita, Toshiba y Kyocera) y de otros países de la Cuenca del Pacífico.<sup>31</sup> Gran parte de la nueva inversión asiática en el norte de México busca: a) evadir las barreras arancelarias erigidas por Estados Unidos para proteger el mercado doméstico de la competencia internacional y las presiones a los exportadores para adoptar restricciones voluntarias, y b) aprovechar los excedentes generados en Estados Unidos por las subsidiarias de compañías asiáticas ubicadas en ese país. La emergencia de los intereses de la Cuenca del Pacífico es un movimiento paralelo al crecimiento del llamado Cinturón del Sol en el suroeste de Estados Unidos; los dos cambios están relacionados entre sí y operan como un factor dinamizador de las regiones del norte de México, el recientemente llamado Cinturón Maquilador (*the Maquiladora Belt*).<sup>32</sup>

<sup>29</sup> Christian Wilhems, Helmut Treiber, Töns Hilker y Benedicto Ruiz tocaron estos temas.

<sup>30</sup> Esta tesis fue documentada en detalle por John Gaventa con el ejemplo de la región de los Montes Apalaches de Estados Unidos.

<sup>31</sup> Esto fue señalado principalmente por Joseph Grunwald, Norris Clement y Stephen Jenner.

<sup>32</sup> Estos temas fueron tratados en la participación de José Negrete Mata.

Otro cambio de localización a nivel internacional es que ha aumentado la participación de empresas cuyo mercado principal para el producto maquilador es de alcance nacional o regional en Estados Unidos, y se ha reducido la importancia de las empresas que se orientan a mercados locales cerca de la frontera mexicana. Esto significa que ha aumentado la participación de las grandes empresas transnacionales estadounidenses en la industria maquiladora en ciudades como Tijuana, que tradicionalmente habían alojado a empresas subsidiarias de pequeñas compañías de alcance regional.<sup>33</sup>

Finalmente, otro elemento del entorno internacional es que persiste la relocalización de empresas sucias ante el estricto control del manejo y desecho de sustancias tóxicas y peligrosas en los países desarrollados. En Estados Unidos, las acciones de la Agencia de Protección al Medio Ambiente (EPA) han encarecido los procesos productivos peligrosos y la eliminación de sustancias tóxicas; esto ha presionado a algunas empresas a buscar localizaciones menos caras en países con una legislación laxa o un cumplimiento inadecuado de las leyes de seguridad laboral y protección al medio ambiente. Éste ha sido un factor de atracción para algunas empresas que han ubicado plantas maquiladoras en México; además, se puede volver un factor de expulsión si el país decide modificar los niveles de protección al medio ambiente.<sup>34</sup>

### *El Entorno de las Organizaciones Internacionales*

Aunque no se puede separar el papel de las organizaciones internacionales del desempeño de la economía internacional, conviene tratar por separado el aspecto jurídico en el entorno de las empresas maquiladoras. En este ámbito resaltan la cambiante estructura del GATT y el movimiento hacia el bilateralismo en las relaciones internacionales.

En el periodo reciente coexisten condiciones internacionales muy paradójicas: Estados Unidos se repliega, se protege y presiona a sus principales socios comerciales (Europa y Japón) a compartir los costos de la atonía y apoyar la recuperación del comercio internacional. Además, estarán en crisis los organismos internacionales, como el GATT y la UNCTAD, que norman y regulan el comercio internacional.

<sup>33</sup> Rocío Barajas Escamilla abordó estos aspectos en su participación.

<sup>34</sup> Estos elementos fueron discutidos con profundidad en las exposiciones de John Gaventa y Roberto Sánchez.

Los retos actuales a la coordinación internacional rebasan los términos de los acuerdos multilaterales. Por ejemplo, queda por resolverse la normatividad de la inversión extranjera, los servicios, los patentes y marcas, etc.; todos estos aspectos son centrales en los procesos que intervienen en el funcionamiento de las maquiladoras. Por lo tanto, las normas que rigen la operación de una parte creciente del comercio mundial y de la economía mexicana todavía están por definirse.<sup>35</sup>

Esta crisis en la agenda internacional enmarca el reciente acuerdo firmado por Estados Unidos y Canadá que sugiere que el mundo está retrocediendo del multilateralismo al bilateralismo en la normatividad del intercambio. En esta perspectiva, la cuestión maquiladora es para México un asunto más de la compleja relación con Estados Unidos, que requiere de una clara estrategia de negociación; especialmente porque la cada vez mayor presencia de maquiladoras japonesas y de otros países dificulta la interpretación del fenómeno que tradicionalmente había sido meramente binacional.<sup>36</sup> Este cambio en el centro de gravedad también es observable para el caso de la relación de México con Estados Unidos, ya que el año pasado se firmó un entendimiento binacional que subsana, por lo menos parcialmente, las deficiencias de los acuerdos multilaterales sobre inversión extranjera y patentes.

### *El Entorno Binacional: la Situación de Estados Unidos*

La economía de Estados Unidos es el marco de referencia fundamental de la actividad maquiladora en México. Las perspectivas de crecimiento de la subcontratación en el país dependen de las políticas comerciales, el éxito para lidiar con el déficit comercial y el dinamismo industrial de Estados Unidos.

El crecimiento de la maquiladora en México ocurre en el momento en el que Estados Unidos, que es el principal mercado de los productos elaborados por medio de los acuerdos de subcontratación internacional, tienen el mayor déficit comercial de la historia y la rápida devaluación del dólar ha sido insuficiente para reducirlo en forma significativa. Parecería que la única alternativa para Estados Unidos es la modificación profunda de las normas de intercambio internacional con un importante sesgo proteccionista. En estas circunstancias, la

<sup>35</sup> Estos elementos fueron discutidos ampliamente por Gustavo del Castillo.

<sup>36</sup> Estos temas fueron tratados por Bernardo González-Aréchiga y por Gustavo del Castillo.

adopción de una nueva ley comercial (cuyo proyecto más fuerte en estos momentos es el llamado *Omnibus Trade Bill*) puede obstaculizar la operación de la industria maquiladora e imponer límites a su crecimiento.<sup>37</sup>

Las causas del debilitamiento de largo plazo de la balanza de pagos de Estados Unidos, que se reflejan en el déficit comercial, son muy complejas pero se manifiestan en forma muy importante en el crecimiento de la subcontratación. Este tipo de operaciones presenta a Estados Unidos con una paradoja: por un lado, la subcontratación es una respuesta a la pérdida de competitividad que alivia las presiones sobre la balanza de pagos; pero, por otro lado, su operación representa una salida permanente de divisas hacia los países maquiladores. El balance de divisas es negativo en ambos casos aunque es mucho menor si las compañías no concurren a la opción maquiladora; el problema de fondo es la pérdida de competitividad de la industria estadounidense y no meramente la contracción de los márgenes de ganancia.<sup>38</sup> El dilema anterior ha dado lugar a un importante debate entre los grandes sindicatos (especialmente aquellos afiliados a la AFL-CIO) y los industriales y promotores de la subcontratación. El argumento sindical es que la maquila lleva a la pérdida de empleos y divisas en Estados Unidos por la competencia desleal desde países menos desarrollados, y proponen la eliminación de la exención de impuestos a la reimportación de partes estadounidenses incorporadas a productos más complejos en el exterior (es decir, la eliminación de las fracciones arancelarias 806.30 y 807.00 del Código Arancelario de ese país). Aunque este debate ha disminuido en los últimos meses, a partir del dictamen positivo de la Comisión del Comercio Internacional (ITC) y de un estudio elaborado por encargo del Departamento de Comercio de Estados Unidos, representa un riesgo permanente de imposición de aranceles o impuestos compensatorios.<sup>39</sup> Finalmente, la situación comercial y su relación con el déficit público hacen esperar una recesión en Estado Unidos que, se teme, habrá de hundir el volumen del comercio internacional y afectar adversamente a la actividad maquiladora. Este riesgo es muy importante para México ya que las relaciones comerciales con Estados Unidos, en el campo de la producción internacional conjunta, ligan de una manera muy honda el comportamiento cíclico de las dos economías. Las contracciones en el producto industrial estadounidense están acompañadas, en la

<sup>37</sup> Tema tratado por Gustavo del Castillo, Norris Clement y Bernardo González-Aréchiga.

<sup>38</sup> Estos temas fueron tratados en múltiples ocasiones por José Manuel Martínez Ayala, Gustavo del Castillo y Bernardo González-Aréchiga.

<sup>39</sup> Estos argumentos se discutieron en la presentación de Bernardo González-Aréchiga.

experiencia del periodo 1978-1985, por contracciones más profundas en el nivel de empleo maquilador en México.<sup>40</sup>

### *El Entorno Nacional*

En la economía mexicana existen muchos factores que influyen en el crecimiento y aprovechamiento de la industria maquiladora. Los principales son: la crisis interna, la respuesta de política económica a la deuda externa y los términos de intercambio, la apertura comercial y los instrumentos de balance regional.

Así como la recesión estadounidense produce una contracción en la actividad maquiladora, la recesión mexicana ha tenido un efecto muy hondo en los costos de los insumos nacionales que intervienen en la subcontratación, reduce sustancialmente los costos de operación de las maquiladoras y provoca un deterioro profundo en las condiciones comerciales.<sup>41</sup> La recesión interna, junto con la evolución global del mercado internacional, ha causado la baja de más de 50 por ciento de los términos de intercambio de la industria maquiladora en los últimos seis años.

A causa de las condiciones internacionales, el endeudamiento externo y el deterioro comercial, los países como México se enfrentan a una falta crónica de recursos de inversión que, por un lado, dificulta la formación de infraestructura para la producción y la creación y renovación de industrias nacionales, y, por otro, genera una dependencia muy grande en la inversión extranjera.<sup>42</sup> En estas condiciones, la maquiladora aparece como una alternativa atractiva porque ofrece una tasa muy alta de inversión privada (en infraestructura y planta) por cada peso invertido por el sector público. En tales condiciones se rompe el balance tradicional entre los intereses nacionales y extranjeros en la generación de empleos y la búsqueda de los apoyos del Estado mexicano.

Otra consecuencia del mismo entorno internacional ha sido la adopción de una política de apertura comercial y una estrategia de crecimiento basada en las exportaciones (*Export Led Growth Strategy*). Esta estrategia interna ha llevado a revisar la legislación nacional y

<sup>40</sup> Los indicadores de la correlación del empleo maquilador y el ciclo económico en Estados Unidos fueron presentados por Jesús Amozurrutia.

<sup>41</sup> La estimación de la caída en los términos de intercambio fue presentada por Bernardo González-Aréchiga.

<sup>42</sup> Este fue un tema muy discutido en la reunión que lo abordaron Saúl Trejo Reyes y José Manuel Martínez Ayala y Humberto Escoto, entre otros.

la estructura legal externa; en particular México firmó un importante acuerdo bilateral con Estados Unidos y redujo unilateralmente las barreras no arancelarias en 1985, ingresó al GATT en 1986, y adoptó una política de estabilización basada fundamentalmente en un tipo de cambio subvaluado en 1987.<sup>43</sup> Todos estos factores han facilitado la expansión de la actividad maquiladora. A partir de 1988, se ha optado por un programa de estabilización con tipo de cambio fijo que altera estas condiciones, reduce el grado de subvaluación y permite recuperar los términos de intercambio y aumentar la eficiencia de la maquiladora en la captación de divisas reduciendo el rendimiento de la inversión extranjera de exportación. Si este nuevo escenario se mantiene por un periodo largo, puede reducir la tasa de crecimiento de la industria así como su composición sectorial.

El contexto regional dentro del país también ha cambiado en los últimos años. Por un lado, algunos estados que se habían mantenido al margen de la actividad maquiladora inician campañas agresivas de promoción en el extranjero: éste es el caso de Nuevo León, Yucatán, Jalisco y Aguascalientes. El gobierno del estado de Nuevo León, por ejemplo, ha decidido aprovechar en las actividades de promoción la infraestructura construida en más de ocho décadas de experiencia industrial, la existencia de universidades y centros de investigación, la larga permanencia de empresas transnacionales en la región, y un ambicioso programa gubernamental de apoyo e incentivos.<sup>44</sup>

En estas circunstancias, surge una mayor competencia para atraer inversión extranjera que responde a la importancia creciente de los subsidios gubernamentales en las decisiones de localización tanto a nivel mundial como a nivel regional.<sup>45</sup> Los esfuerzos realizados por estos estados responden a la incapacidad de mantener tasas aceptables de crecimiento y empleo en la mayoría de los estados del país con la escasa inversión nacional. El creciente desempleo y subempleo ha llevado a los gobiernos estatales a competir con otras regiones y países por los llamados *spin off effects* (efectos de derrama de la actividad productiva) de la manufactura de exportación.<sup>46</sup> Las condiciones de emergencia que en 1964 originaron el Programa de Industrialización Fronteriza y con éste el programa maquilador se dan en espacios muy amplios del territorio nacional. La crisis de deuda externa está operando

<sup>43</sup> En esto se centraron las exposiciones de Noé Arón Fuentes Flores y Gustavo del Castillo.

<sup>44</sup> En este aspecto fue particularmente ilustrativa la exposición de Héctor Menchaca y Romeo Solís.

<sup>45</sup> John Gaventa presentó evidencia de la operación de los subsidios en el caso de la región de los Montes Apalaches en Estados Unidos y en otros países.

<sup>46</sup> Estos efectos fueron acentuados durante la exposición de John Gaventa.

como si se hubiera terminado un masivo programa bracero con consecuencias generalizadas para todo el país.

Los puntos anteriores ilustran la importancia creciente de las acciones subnacionales en el comercio internacional. Estos elementos que relacionan la promoción externa con el desarrollo regional pueden generar serios problemas, ya que México no cuenta con lineamientos que regulen la competencia interregional ni señalen prioridades reales para el establecimiento industrial.<sup>47</sup> La entrada de México al GATT y la apertura comercial deben utilizarse como oportunidades para redefinir las reglas de las relaciones interregionales; el escenario de una fuerte confrontación entre grupos empresariales u obreros no es muy remoto, especialmente si se involucra a la frontera norte. Esto es particularmente relevante porque el fomento interno para el establecimiento y operación de la inversión extranjera puede provocar conflictos externos bajo sospecha de caer en competencia internacional desleal.<sup>48</sup>

Estos factores regionales se combinan con la permanencia de una política de industrialización errática para la frontera norte que, por un lado, ofrece grandes incentivos para el establecimiento industrial pero, por otro, ofrece amplias facilidades para la importación de bienes de consumo.<sup>49</sup> Como consecuencia, el crecimiento de la industria maquiladora está provocando en la región el surgimiento de un esquema monoexportador (es decir, la exportación de una canasta rígida de servicios de mano de obra, renta de espacio industrial y electricidad, fundamentalmente) que desplaza las demás actividades productivas que utilizan los mismos factores e insumos. El resultado es un fenómeno regional semejante a la tan estudiada "enfermedad holandesa" (*The Dutch Disease*) que modifica los precios relativos de los factores y un cambio estructural en la producción por el lado de la demanda de insumos.<sup>50</sup> Además, este fenómeno se complica por la excesiva concentración de las exportaciones al mercado estadounidense.<sup>51</sup>

La combinación de una política de fomento débilmente articulada y con importantes variaciones regionales ha provocado la distorsión de los costos privados y sociales de los bienes y servicios necesarios para la operación de las maquiladoras.<sup>52</sup> El resultado es la proliferación de "externalidades"; es decir, situaciones en las que los precios del

<sup>47</sup> Esta observación es de Guillermo Calderón Martínez.

<sup>48</sup> Gustavo del Castillo enfatizó estos aspectos.

<sup>49</sup> Este tema fue tratado por José Negrete Mata.

<sup>50</sup> Bernardo González-Aréchiga trató este tema.

<sup>51</sup> Paradójicamente, este aspecto fue enfatizado en el seminario no por un participante mexicano sino por un participante alemán: Christian Wilhelms.

<sup>52</sup> Esta apreciación fue propuesta por Saúl Trejo Reyes.

mercado no reflejan el costo de oportunidad real de los recursos o los costos sociales. Por lo tanto: a) la estimación del valor del producto generado por la industria no toma en cuenta los costos sociales que genera la actividad, y b) se difiere la solución de problemas generados por el crecimiento industrial, como son la contaminación, la congestión de servicios y la escasez de vivienda.

La apertura comercial y la inserción en el esquema estadounidense de subcontratación requieren que se perciba a México como un país estable, dinámico, industrialmente sólido y que ofrece condiciones de trabajo altamente productivo.<sup>53</sup> Sin embargo, a pesar de todos los cambios obligados en la política comercial, la imagen de México en el mundo todavía es inadecuada. En general, se consideró que existe una mejoría en este aspecto, especialmente en las regiones del país de reciente industrialización y una mayor orientación maquiladora.<sup>54</sup> Esta imagen, realista o no, es un elemento más de las condiciones a las que se enfrenta la promoción del país.

Finalmente, hubo un consenso general acerca de que "México todavía no asimila a la maquiladora"; es decir, existe un rezago en el diseño de leyes, administración pública y puesta en práctica de programas para el aprovechamiento y guía de la actividad maquiladora.<sup>55</sup> Los representantes de los sectores privado y público coincidieron en que se ha simplificado sustancialmente la tramitación del inicio de programas maquiladores, la modificación de los programas, la obtención de permisos de importación y los procesos de cruce de aduana; también se han reducido los costos de operación.<sup>56</sup> Sin embargo, el punto central de la discusión fue que no es lo mismo la simplificación administrativa y la adopción de una agresiva política de fomento que poner en práctica una verdadera política industrial. En este sentido amplio existen todavía limitaciones muy fuertes en la estructura legal de las maquiladoras.

Las condiciones del entorno económico mundial, las organizaciones internacionales y las condiciones estructurales de Estados Unidos y de México sugieren que el contexto de la industria maquiladora se

<sup>53</sup> El punto fue sometido a discusión originalmente por Saúl Trejo Reyes y fue un elemento central en la presentación de Helmut Treiber al evaluar el potencial de que industrias alemanas aprovecharan el programa maquilador mexicano. Tanto Helmut Treiber como Christian Wilhelms consideraban que era difícil que Alemania aprovechara la maquiladora; Töns Hilker, por su parte, vela mayores posibilidades de que esto ocurriera.

<sup>54</sup> Esta posición fue mantenida por Armando Lara Calderón, Alejandro Bustamante, Raúl García y otros representantes del sector privado.

<sup>55</sup> La frase citada es de José Manuel Martínez Ayala; el tema también fue tratado en detalle por Saúl Trejo Reyes.

<sup>56</sup> Fueron muy citadas las presentaciones de Guillermo Calderón Martínez, Rogelio López Lucio, José Manuel Martínez Ayala y Raúl García.

puede resumir en cuatro frases generales: a) la maquiladora es un juego de suma positiva en la frontera norte pero es un juego de suma cero para el conjunto del país;<sup>57</sup> b) la maquiladora tiene un componente muy importante de suma cero a nivel internacional, como lo demuestra la experiencia de la región de los Montes Apalaches en Estados Unidos y de Taiwán, por un lado, y la experiencia de México, por el otro;<sup>58</sup> c) la maquila no es, como se pretende con mucha frecuencia meramente el resultado de excelentes leyes, bajos salarios, descuido al medio ambiente o de la gestión de excelentes empresarios, sino que es el resultado de la interacción de factores de orden nacional e internacional.<sup>59</sup> y d) la maquiladora debe ser vista como el primer paso de un proceso profundo de reindustrialización de México. En su forma actual, la maquiladora debe ser un estado temporal.<sup>60</sup>

## I. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL DESEMPEÑO DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA Y CONDICIONES DE LOCALIZACIÓN

<sup>57</sup> Esta frase es de Saúl Trejo Reyes.

<sup>58</sup> Según se desprende de las exposiciones de Stephen Jenner y John Gaventa.

<sup>59</sup> Esta frase se deriva de las exposiciones de Saúl Trejo Reyes y Bernardo González-Aréchiga.

<sup>60</sup> Esta conclusión fue presentada por separado por Töns Hilker, Christian Wilhelms y John Gaventa.