

00661

2  
24j



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA**

**FACULTAD DE CONTADURIA Y ADMINISTRACIÓN  
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**INDUSTRIA MAQUILADORA  
DE EXPORTACION**

**T E S I S**

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE  
MAESTRA EN ADMINISTRACION  
(ORGANIZACION)  
P R E S E N T A I

**BEATRIZ CHAVEZ SOTO**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**MEXICO, D. F.**

**1987.**



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACION

	<u>Página</u>
Introducción	1
I. Variables económicas	3
II. Definición de empresa maquiladora	6
2.1 Tipo de maquiladoras	9
2.2 Respuesta a la competencia intercapitalista	10
2.3 Fracciones arancelarias 806.30 y 807.00 de Estados Unidos	13
III. Industria maquiladora en México	24
3.1 Programas federales para el desarrollo económico de la zona fronteriza	24
3.2 Evolución de la industria maquiladora en México	45
3.3 Marco geoeconómico fronterizo	58
3.4 Población mexicana fronteriza	62
3.5 Mercado de trabajo fronterizo	72
3.6 Situación actual	85
3.7 Apoyo de la banca mexicana	90
3.8 Beneficios y problemas	93
IV. Presencia extranjera en la industria maquiladora mexicana	97
4.1 Inversión extranjera directa	97
4.2 Interdependencia México - Estados Unidos	106
4.3 Consideraciones políticas	113
4.4 Beneficios para las empresas maquiladoras	115
4.5 Perspectivas sobre el desarrollo económico de la Frontera sudoeste de Estados Unidos	120
4.6 Ventajas de la zona fronteriza norte	123
V. Perspectivas	126
VI. Conclusiones	131
Bibliografía	137

## INTRODUCCION

## INTRODUCCION

Esta tesis tiene como objetivo la realización de un diagnóstico de la industria maquiladora mexicana, desde su inicio, tomando como punto de partida su justificación teórica y las reglamentaciones que han favorecido su desarrollo, dentro del marco de las estrategias de crecimiento vía exportaciones manufactureras que han sido presentadas como una de las pocas opciones para los países menos desarrollados que han alcanzado cierto grado de industrialización y que enfrentan serios problemas en cuanto a la escasez de divisas, desempleo y estancamiento al agotarse sus estrategias sustitutivas de importaciones.

Al inicio mis interrogantes fueron: ¿la industria maquiladora está cumpliendo en México la misión para la que fue creada?, ¿qué oportunidades para México ofrece esta industria?, ¿es correcto maquilarse con tal de ofrecer fuentes de trabajo?, ¿cuál es la disponibilidad de los recursos humanos?, ¿en qué fallas se ha incurrido?, ¿ha ayudado esta industria a la zona fronteriza norte, al país?; las respuestas a estas preguntas se encuentran en los cinco capítulos que conforman la tesis; su desarrollo estuvo fuertemente apoyado en mis estudios en Administración realizados en la División de Estudios de esta Facultad que me permitieron alcanzar un marco conceptual amplio y actualizado, además de sensibilizarme en los problemas que vive el país.

No obstante de ser un tema de gran actualidad y tratarse de una acción bastante apoyada por la actual administración y otras ya pasadas y que puede beneficiar o afectar al país, no hay mucho escrito al respecto.

En el primer capítulo se hace un análisis de la situación económica del país, con las variables que más han intervenido.

En el siguiente capítulo se define la industria maquiladora, se marca la necesidad de los países industrializados, principalmente Estados Unidos, de su establecimiento y las reglamentaciones que este país industrializado creó para apoyarla, así como también la cuestión sindical estadounidense.

En el tercer capítulo se señalan la evolución de esta industria en México, los planes y programas que la han apoyado desde el inicio hasta la presente administración, las características de la zona fronteriza norte, su población y su situación económica y de infraestructura, el mercado de trabajo de la frontera indicando la preferencia de contratación de las empresas maquiladoras en cuanto a sexo, edad, escolaridad y estado civil; también la situación que actualmente tiene esta industria en

México y el apoyo que la banca le ha otorgado para su establecimiento y desarrollo. Se analizan además los beneficios y los problemas que su establecimiento ha traído al país.

En el cuarto capítulo titulado "Presencia extranjera en la industria maquiladora - mexicana", se contempla la inversión extranjera en la industria, sus ramas de preferencia y su participación en el capital social; también la interdependencia que existe entre México y su vecino país del norte y el poder de decisión que tienen los representantes de uno y otro lado de la frontera. Además se señalan los beneficios que obtienen las empresas maquiladoras al establecerse en México y más específicamente en la frontera norte; cómo ha ayudado esta industria en el desarrollo económico de la frontera sudoeste de Estados Unidos.

En el capítulo quinto se señalan las perspectivas para esta industria en México, dada la dependencia con Estados Unidos, la economía e infraestructura del país y el auge de las maquiladoras en otros países subdesarrollados.

Finalmente en el capítulo sexto se encuentran las conclusiones sobre el establecimiento y desarrollo de la industria maquiladora en México.

## I. VARIABLES ECONOMICAS

## I. VARIABLES ECONOMICAS PRINCIPALES.

Es bien cierto que los últimos años han sido para México difíciles de enfrentar por lo que se refiere al impacto de algunas variables importantes, como la inflación, las tasas de interés, el medio circulante, la deuda externa, el desempleo, etc.

En agosto de 1982, el país se quedó prácticamente sin divisas, y en los dos últimos años del sexenio anterior la fuga de capitales se financió con las reservas de Banco de México y con fondos provenientes del crédito externo.

A partir de noviembre de 1985, 1986 fue planeado por las autoridades como el año del retorno al programa estricto de estabilización antinflacionaria. Sin embargo, la intención de abatir la inflación en ese año, para sentar las bases de un crecimiento de entre 3 y 4% en el bienio final, no tuvo éxito; el enorme impacto de la petropérdida a partir de enero de 1986, elevó el déficit fiscal de 5% presupuestado a más del 16% del producto.

El deterioro sufrido por la economía nacional se reflejó principalmente en el debilitamiento de las relaciones comerciales con el exterior. El modelo de la sustitución de importaciones se ha agotado, presentándose algunos factores que, de alguna manera han obligado a una mayor apertura de la economía hacia el exterior, entre las que destaca el mayor incremento en el flujo de inversión extranjera. También ha influido la creciente importancia de la industria maquiladora, tanto por los niveles de producción como por la generación de empleos.

Se pretende incrementar los niveles de exportaciones no petroleras sin descuidar la planta productiva nacional, destinando apoyos a la pequeña y mediana empresa con el propósito de fomentar su crecimiento en el mercado interno y su incursión en el mercado internacional.

El nivel del índice de inflación alcanzado en 1985 fue del 63.7%, que fue una tasa superior en 4.5 puntos a la registrada en 1984 (59.2%). En 1986, la inflación, medida por el índice de precios al consumidor, reflejó una aceleración considerable (105.7%).

El Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) dado a conocer por las autoridades en junio de 1986, es el reemplazo del Programa de Estabilización (PERE) y

4

constituye una clara señal de que el propósito de abatir la inflación, descuidado en 1984 por falta de implementación del PERE, e imposibilitado en 1986 por la petroperdida, ha sido subordinado a la necesidad de crecimiento y empleo, aunque obviamente no ha sido abandonado como objetivo. El crecimiento tendrá en el último bienio de esta administración, la primacía que tuvo la meta antinflacionaria en 1983-84.

Los indicadores del volumen de producción industrial muestran que durante 1986 se continuó con la recesión iniciada en el último trimestre de 1985. El sector secundario mostró una contracción cuya caída se concentró principalmente en la construcción, también la minería se vio afectada. Esta contracción fue provocada por la escasez de liquidez, aunada a la política de altas tasas de interés y a la incertidumbre ocasionada por la restricción de los recursos externos.

La contracción no fue tan severa en el sector manufacturero debido a la sustitución de importaciones y al fomento de las exportaciones derivado del incentivo cambiario y del apoyo fiscal y financiero a través del programa para el fomento de las exportaciones. Las ramas más afectadas de esta industria fueron la de bienes de consumo duradero y las de bienes de capital.

Al finalizar 1986 el Costo Porcentual Promedio (CPP) de la captación bancaria, cerró en 95.33 % cifra superior en 29.67 puntos a la registrada en 1985. La escasa liquidez del aparato productivo y la poca disponibilidad de recursos en el sistema financiero han provocado que las empresas endeudadas con la banca sólo cubran el 20% de los pagos concertados.

Las tasas de interés de los certificados de depósito a plazo fijo mostraron incrementos sustanciales, en especial los títulos de 3 y 6 meses, con el fin de aumentar la captación en moneda nacional y mitigar las presiones sobre la demanda agregada.

De acuerdo a las perspectivas económicas, el mercado petrolero deprimido no alcanza los 20 dólares por barril de crudo hasta 1990, presentando un precio promedio en 1987 de 13.75 dólares por barril y México mantendrá su plataforma en 1.35 millones de barriles diarios hasta fines de 1991.

En el período 1983-84, la balanza en cuenta corriente registró un importante superávit a consecuencia de una caída en las importaciones y un alza en las exportaciones. En 1985, la cuenta corriente resultó prácticamente en equili---

brio a raíz de un aumento en las importaciones acompañado por una reducción en el nivel de las exportaciones. Por lo que toca a 1986, el país resintió el peso de una crisis petrolera que revirtió el saldo positivo de la cuenta corriente.

La reducción de las exportaciones petroleras es el resultado tanto de una caída del volumen como del precio. Las exportaciones no petroleras han aumentado sustancialmente debido entre otras razones al incentivo de la subvaluación del peso (se estima en 36% en promedio para el año), a la baja en el salario relativo y a los incentivos fiscales y financieros establecidos en PROFIEX. Respecto a las importaciones en 1986 se tuvo una caída moderada a pesar de la fuerte depreciación de la moneda, de la baja de los ingresos por exportación y de la baja en la actividad económica.

Todo nuevo intento que el gobierno realice para controlar la inflación, implicará un sacrificio mayor por parte de la población, cuyo descontento se evidencia cada día más. Según cálculos publicados por Banco de México, desde 1983 el poder adquisitivo de los salarios mínimos ha iniciado una carrera descendente que ha llegado a colocarse por debajo del nivel que existía en 1968.

Así, actualmente no sólo siguen problemas sin resolver, sino que se han agudizado a través del tiempo para convertirse en verdaderas preocupaciones. La inflación calificada como el problema más grave a inicios del sexenio, queda a tasas superiores. La brecha externa se ha vuelto a reabrir y la transferencia neta de recursos sigue siendo negativa existiendo la posibilidad de una nueva renegociación en el mediano plazo que una vez más solucionaría temporalmente el problema.

El desempleo ha aumentado, las tasas de interés siguen al alza y la captación bancaria permanece estancada.

## II. DEFINICION DE EMPRESA MAQUILADORA

## II. DEFINICION DE EMPRESA MAQUILADORA.

Una modalidad reciente en los países subdesarrollados es la que se conoce como plataformas de exportación. Los elementos que la definen son su grado de orientación al mercado mundial y su entrelazamiento con un proceso de internacionalización de capitales en busca de salarios bajos o insumos baratos.

Una de las variantes que adopta la plataforma es la constituida por las zonas libres de producción que son áreas relativamente pequeñas y aisladas geográficamente del resto del país, cuyo propósito es atraer industrias orientadas a la exportación, ofreciéndoles tratamientos preferenciales en términos de inversión y comercio con respecto al resto de la industria local. La zona libre permite la importación temporal de insumos para ser utilizados en la producción para la exportación. Su surgimiento y evolución han estado vinculados, principalmente, a la creciente relocalización de fases de procesos productivos intensivos en el uso de mano de obra no calificada y cuyos vínculos más significativos han sido las empresas multinacionales estadounidenses.

La creación de estas zonas libres en las que operan empresas que funcionan como enclaves industriales, obedece a razones internas de diversa índole. Por un lado, en países con un mercado interno reducido y escasez de recursos naturales (Hong Kong, Singapur, Haití) se han contemplado a la plataforma como un medio para fortalecer las políticas de industrialización. Por un lado, se le ha concebido como una vía para industrializar zonas que, por fenómenos de concentración territorial de la producción, han quedado marginadas del proceso global de desarrollo y que, adicionalmente, presentan ventajas de localización (México, India y Filipinas).

No obstante estas variantes, se pueden observar en las políticas expresas que permiten o inducen el establecimiento de estos enclaves modernos, el mismo tipo de objetivos explícitos: creación de nuevas oportunidades de trabajo para eliminar el desempleo, capacitación de mano de obra y generación de divisas.

Así, por maquila se comprende la realización de una o varias etapas en la fabricación de un bien realizado por un trabajador o por una industria maquiladora ajena a la industria propietaria del bien. La característica esencial de la maquila es que un determinado factor de producción (en este caso, la fuerza de trabajo) es sustraído a la economía dependiente e incorporado a la acumulación capitalista de la economía imperialista, configurándose un caso de anexión económica a través de las etapas del proceso productivo.

Es el proceso productivo el que se internacionaliza, con lo que los diversos momentos que lo integran, independientemente de su ubicación geográfica, pasan de -

hecho a ser controlados por la casa matriz.

Lo específico a esta actividad es que no compromete procesos de mercado; es decir, el elemento común a estas empresas es justamente, la ausencia de operaciones de compra de insumos y de realización del producto. Esto se traduce en que la maquiladora por definición es dependiente en cuanto a la producción se refiere del envío de insumos por parte de la empresa para la que realiza operaciones productivas (ensamble, procesamiento, empaquetado, etc.) y no puede disponer del producto compitiendo libremente en el mercado.

La actividad de maquila puede darse entre empresas independientes, a través de relaciones formalizadas por la vía contractual, o en el interior de una misma fracción de capital. Al mismo tiempo, los flujos productivos asociados a esta actividad pueden materializarse dentro de un mismo territorio o fuera de las fronteras.

Esta tesis muestra el interés en la maquila como expresión de una modalidad de la división internacional del trabajo, esto es, la empresa maquiladora de tipo internacional, entendiéndola como una unidad económica que realiza operaciones de producción a partir de insumos (materias primas o partes) propiedad de otra empresa contratante o matriz localizada en el exterior y que envía el producto resultante al mercado extranjero que ésta disponga.

Esta empresa presenta dos variantes: la contratada y la filial. En el caso de la contratada se está en presencia de la prestación de un servicio, en donde la empresa que maquila recupera sus costos de operación más una ganancia convenida de antemano con el principal, y proporcional a la inversión realizada. En el caso de la filial no se hace explícita la ganancia, sino que se fija arbitrariamente un costo, las ganancias solo se declaran para cumplir con el requisito legal del reparto de utilidades a los trabajadores.

La industria maquiladora es un mecanismo que el sistema capitalista ha vuelto compatible con los afanes industrializantes de muchos países subdesarrollados que aceptan o promueven la maquila como única opción para industrializarse.

La maquila corresponde a un nuevo tipo de actividad de la empresa transnacional que no se centra ya en el mercado local de cada uno de los países en los que actúa, sino que se dirige a abastecer el "mercado mundial".

Dado que el principal objetivo de las zonas libres de producción es atraer compañías que se orienten hacia la exportación, es frecuente que las actividades manufactureras localizadas en estas zonas sean predominantemente de capital extranjero y/o ligadas a corporaciones comercializadoras transnacionales. La mayoría de las grandes compañías estadounidenses tienen plantas localizadas en el exterior,-

donde se fabrica equipo de consumo eléctrico o subensambles que son terminados en sus plantas en Estados Unidos.

Es una búsqueda de mayor eficiencia en la producción mediante la ruptura del proceso productivo y la ubicación de los segmentos intensivos en el uso de mano de obra en aquellos lugares donde la correlación entre productividad y salario sea más favorable para la empresa.

Los países desarrollados son fuertes por lo que respecta a la administración, el capital y la tecnología, así como el poder de compra de los consumidores. Los países en desarrollo ofrecen excedentes de mano de obra enormes y rápidamente crecientes.

Los principales factores que pueden llevar a una empresa a instalarse en un determinado lugar son: las diferenciales de salarios vinculadas con los niveles de productividad relativos a las dificultades económicas o técnicas para la mecanización de los procesos afectados. También pueden constituir elementos importantes en una decisión de este tipo la presencia de determinados insumos en el lugar escogido, la estabilidad política, los tratamientos impositivos, la ubicación geográfica (particularmente la cercanía a mercados amplios) y las divergencias en las legislaciones y/o su aplicación en lo relativo a temas como la contaminación atmosférica. Además asegurar la existencia de una infraestructura altamente desarrollada y de una oferta adecuada de servicios industriales.

Estas relaciones intraindustriales a nivel internacional bajo las reglas establecidas por ambas partes, dejan una a merced de la otra, pues este tipo de operaciones constituyen para los países menos desarrollados una demanda derivada que depende más de los niveles de actividad, de los patrones de la demanda, de los métodos de manufactura y de los diferenciales de costo de los países desarrollados que de otros factores susceptibles de manejo por cuenta de los menos desarrollados.

Resumiendo todos estos conceptos se puede decir que la maquiladora, si bien jurídicamente está constituida como empresa, en la práctica funciona como una unidad productiva que realiza únicamente "ódenes" de trabajo. Los insumos que utiliza en su actividad productiva, así como las especificaciones del producto provienen de una o varias empresas localizadas en otros países con las cuales se establece una relación de propiedad o de carácter contractual.

## **2.1 TIPO DE MAQUILADORAS**

## 2.1 Tipo de maquiladoras

Se conocen tres tipos de maquiladoras:

### 1. Vendedoras de servicios de maquiladoras:

- Estas empresas cobran por pieza producida y absorben el riesgo de la eficiencia en la producción.
- Proporcionan todo o una buena parte del equipo de manufactura.
- Pueden ser de capital nacional, mixto o extranjero.

### 2. Vendedoras de servicios de manufactura, ensamble o producción desde el punto de vista administrativo exclusivamente:

- El cliente se queda con la responsabilidad de manejar la operación industrial
- La maquiladora cobra por hora aplicada en el producto.
- Pueden ser de capital nacional, mixto o extranjero.

### 3. Propiedad de la compañía extranjera:

- Trabaja exclusivamente para esta última.
- Se considera como un centro de producción dentro de la misma entidad económica.

## 2.2 RESPUESTA A LA COMPETENCIA INTERCAPITALISTA

## 2.2 RESPUESTA A LA COMPETENCIA INTERCAPITALISTA

A partir de los años sesenta se produce un cambio profundo en la estructura del comercio entre los países industrializados (PI) y los subdesarrollados (PSD), caracterizada por una pérdida de participación de los productos primarios frente a las manufacturas.

Frente al fenómeno de agudización de la competencia intercapitalista, las empresas, especialmente las más grandes, se han visto impulsadas a relocalizar algunas etapas de su proceso productivo en países con bajos salarios y con una productividad física por trabajador equivalente a la del país que originalmente posee el proceso que se internacionaliza, o donde la menor productividad es compensada por el diferencial de salarios.

Por un lado, la presión de la competencia que obligaba a reducir costos y a racionalizar técnicas de producción bajo situaciones de rápido cambio tecnológico y brevedad del ciclo de vida de los productos que impedía la amortización de maquinaria altamente especializada y automatizada, aunada a la resistencia de ciertos procesos a ser mecanizados y, por otro lado, presiones de balanza de pagos, desempleo y síntomas de agotamiento de estrategias sustitutivas de importaciones en algunos países menos desarrollados. Como resultado, en unos y otros se empezaron a reglamentar las operaciones de contratación de componentes y procesos para recoger, de manera desigual sus frutos.

La primera reacción de las firmas norteamericanas frente a la competencia del exterior, fue la de importar todos aquellos componentes que, producidos fuera de Estados Unidos, resultaban ser de un costo menor al de los norteamericanos. Pero luego, a principio de los años 60s, algunas grandes firmas norteamericanas decidieron establecer sus propias bases de operación en países con bajos salarios para producir ellas mismas, a costos menores, los componentes que antes importaban.

Para la realización de sus operaciones de ensamble en el exterior, las empresas norteamericanas contaron con las facilidades ofrecidas por los gobiernos de algunos países del lejano oriente, los cuales con el fin de promover el desarrollo de actividades económicas que proporcionarían empleo a la mano de obra desocupada, no vacilaron en crear "zonas libres" destinadas al establecimiento de las plantas norteamericanas de maquila.

Entre otras, las facilidades ofrecidas por los gobiernos incluyen la creación de parques industriales dotados de todos los servicios necesarios para el establecimiento de las maquiladoras, así como exención de impuestos a la importación de la maquinaria, el equipo y las materias primas extranjeras, y exención de impuestos a la exportación de los productos ensamblados en las plantas de maquila.

Las empresas norteamericanas contaron también - y siguen contando en la actualidad con - el acceso preferencial que las cláusulas 807 y 806.3 de la legislación arancelaria norteamericana brinda a las importaciones de productos norteamericanos que son enviados a otros países para ser ensamblados, los cuales, al reingresar a Estados Unidos, se encuentran sujetos a gravamen sólo por el valor agregado en el exterior.

Estas industrias son aquellas que por una y otra razón no han podido integrarse a la tendencia global de la industria a mecanizar todas las fases del proceso productivo. Las más representativas son la electrónica y la del vestido, las que debido a la rapidez en el cambio del producto final no han podido mecanizarse completamente.

- a) La industria de la electrónica. En esta industria existe una tendencia hacia la monopolización, sobre todo en ciertas ramas de la producción, lo cual no impide, sin embargo que exista una fuerte competencia dentro de esta industria; lo mismo ocurre con el desarrollo tecnológico: si bien existe una concentración de la tecnología por parte de las principales firmas norteamericanas, ésta no ha sido completamente monopolizada y - en ciertas ramas de la industria-particularmente en la industria de semiconductores- ocurre que las innovaciones tecnológicas son rápidamente igualadas e innovadas por la competencia.

Estados Unidos es actualmente importador neto de artículos electrónicos producidos por firmas extranjeras pero que traen incorporados los avances de la tecnología norteamericana. Estos, por otra parte, no son susceptibles de ser monopolizados debido al rápido proceso de innovación tecnológica que pronto los vuelve obsoletos; resulta entonces más atractivo para una firma norteamericana el vender su tecnología a las demás firmas nacionales o extranjeras antes de que otra firma desarrolle una tecnología equivalente o superior y la comience a difundir.

Puesto que la automatización no es una solución posible para la industria electrónica, los costos de la mano de obra se han convertido en un factor de creciente importancia en la determinación de los costos de producción de los artículos electrónicos. Fueron precisamente las innovaciones tecnológicas, al reducir el costo de fabricación de los componentes y al otorgarle mayor significación al costo de la mano de obra dentro de los costos totales de producción, las que volvieron más competitivas a las empresas de aquellos países- como Japón - que contaban con un nivel de salarios menor al norteamericano.

En un estudio reciente sobre la industria electrónica norteamericana (NAELA), se señala que Estados Unidos tenía en América Latina 370 plantas ensambladoras - de las cuales 193 se encontraban en México y 140 en Puerto Rico - y 226 en países de Asia-Hong Kong y Taiwan contaban con 45 plantas cada uno de ellos - esto da una idea del gran auge que han tenido las plantas norteamericanas de ensamble de artículos electrónicos.

b) La industria del vestido. En la industria del vestido, las empresas norteamericanas - debido al alto costo de los salarios - tienen una desventaja comparativa frente a las empresas de otros países, pues es una industria intensiva en mano de obra, existiendo hasta ahora obstáculos técnicos - sobre todo para hacer frente al cambio periódico en las modas del vestido - que dificultan la automatización de la industria.

Con el fin de reducir sus costos de producción, las industrias norteamericanas del ves tido comenzaron a desplazar sus operaciones del norte al sur de Estados Unidos, pues - en esta última región los salarios son menores; sin embargo, como las diferencias sala riales entre Estados Unidos y el exterior eran - y son - sustanciales, muchos industria les del ramo decidieron establecer plantas de maquila en países de bajos salarios, de Asia, y de América Latina.

Esta industria se presta para que ciertas fases del proceso productivo, aquellas inten sivas en mano de obra, puedan ser realizadas en el exterior en donde no se de ninguna- incorporación de material (tela); el valor agregado en el exterior, en las plantas de maquila, refleja pura y simplemente los costos de la mano de obra extranjera más los - gastos de administración de la misma planta maquiladora.

Si bien, son las industrias norteamericanas de la electrónica y del vestido las que de una manera más general han recurrido a la internacionalización de su proceso productivo, como forma de reducir sus costos de producción, en la actualidad son ya numerosas las empresas de otras ramas industriales que están considerando la posibilidad de realizar, en un futuro próximo, inversiones en plantas de ensamble en países de bajos salarios.

Por otra parte, las empresas de otros países desarrollados, conscientes ya de los benefi- cios obtenidos por las firmas norteamericanas, recurren ahora ellas también a la interna- cionalización de su proceso productivo.

Desde una perspectiva económica, este fenómeno hay que entenderlo como una búsqueda por - las industrias de tasas salariales más bajas que las prevaletentes en Estados Unidos para reducir los gastos globales de producción, a fin de enfrentar una creciente competencia ex terna por parte de firmas extranjeras en el propio mercado norteamericano.

**2.3 FRACCIONES ARANCELARIAS 806.30 y 807.00  
DE ESTADOS UNIDOS**

La legislación norteamericana sobre las importaciones de productos transformados y/o ensamblados en el exterior, a partir de insumos de origen norteamericano, se basa en los artículos 806.30 y 807.00, de la tarifa arancelaria de Estados Unidos. Estos constituyen el instrumento jurídico que favorece la relocalización de ciertas fases de la producción fuera de Estados Unidos.

En 1949 una corte aduanal estipuló que el trabajo realizado en el exterior, fuese para ensamblar o combinar un artículo americano con un producto extranjero tenía, necesariamente, que agregar valor o modificar las características del artículo estadounidense enviado al exterior, en aquel entonces hacia un país desarrollado (Canadá). En el momento de su aprobación legislativa estos artículos tenían como principal objetivo permitir el traslado provisional de ciertas fases de producción de la industria metalmeccánica en caso de huelga o de falta temporal de capacidad de producción. Paulativamente, estas fracciones fueron empleadas, en mayor medida, por los países menos desarrollados.

Bajo el ítem 806.30, los componentes metálicos de Estados Unidos podían ser enviados al exterior para procesamiento adicional, y cuando el artículo retornase a Estados Unidos, el valor de esos componentes, sería deducido del valor del artículo para calcular el valor gravable. Una vez que reingresaba, dicho artículo debía ser procesado todavía. Esta cláusula tiene su origen en la Customs Simplification Act de 1956, y tenía por objeto que los artículos de metal norteamericanos, con excepción de los metales preciosos, por alguna causa imprevista no pudieran ser procesados en las plantas norteamericanas pudieran ser enviados a Canadá, pagando derechos arancelarios solo por el valor del procesamiento en este país. Sin embargo, el senado norteamericano al aprobar la disposición - la cual fue incorporada a la legislación de 1963 sin sufrir modificaciones -, decidió no limitar la aplicación de la misma a algún país en particular.

Bajo el ítem 807.00, los componentes de Estados Unidos podían ser enviados al exterior para su ensamblado y a su retorno, el valor de estos componentes se deducía del valor del artículo terminado para proceder a calcular su valor gravable, sin que fuese necesario realizar procesamiento adicional alguno a su reingreso.

La oficina de aduanas norteamericanas especifica que lo establecido por la cláusula 807 - "... no se aplica a los productos que se refieren a la producción con base en materiales continuos o rollos de material..., ni a la mercancía a granel, como sustancias químicas... y otros materiales que sufren un cambio de forma antes de su regreso. Las operaciones de ensamble en el exterior pueden incluir operaciones tales como costura, engomado, ajustado, ondulado, atornillado, clavado, remachado, soldado y fundido". También están aprobadas op

raciones tales como "... coser, dobladillar e hilvanar piezas de ropa cortada,...". Sin embargo, operaciones tales como "cortar, bordar, hilar, tejer, taladrar, troquelar, perforar, doblar y galvanizar" no están comprendidas.

Este artículo no ampara a líquidos, gases o polvos, y, por tanto, no se aplica a productos químicos o ingredientes alimenticios, aunque sí al empaque de productos alimenticios.

Este artículo determina que, en el caso de artículos ensamblados total o parcialmente afuera con componentes elaborados, todo producto estadounidense que a) se haya exportado ya listo para el ensamblado sin elaboración ulterior; b) no haya perdido su identidad física en tales artículos a través de modificaciones en forma, tamaño y otra característica; y c) no haya aumentado su valor o se le haya mejorado afuera, exceptuando tanto el ensamblado como la limpieza, lubricación o pintura, está sujeto a un derecho arancelario sobre el valor total del artículo importado menos el costo o el valor de tal producto en Estados Unidos.

En el caso del artículo 807.00, el valor imponible corresponde al valor total menos el costo o valor de los componentes que son productos de Estados Unidos, y que cumplen con todos los requisitos que dicho artículo impone; para el artículo 806.30, el valor imponible corresponde directamente al valor del procesamiento realizado afuera. El costo o valor de estos componentes tiene como base el costo o valor de cada componente FOB en el puerto norteamericano de exportación. Este modo de calcular implica que es totalmente posible que una parte del valor agregado afuera no cumpla con los requisitos del artículo, por lo que no será deducible.

La primera fracción resultaba similar a las disposiciones europeas sobre ensamblado a distancia, salvo porque incluía la limitación de que los productos, a su retorno a Estados Unidos, debían pasar por procesos adicionales, lo cual restringía las operaciones en el exterior a labores de procesamiento y ensamblado estrictamente.

En cambio, la fracción 807.00 no imponía esta restricción, porque el valor gravable se definía como el valor del producto terminado menos el valor de los componentes domésticos, ello posibilitaba que en la fase extranjera del proceso de producción, pudiese estar compuesta por más labores que las de simple procesamiento o ensamblado, ya que en la agregación de valor se podían combinar componentes extranjeros con los estadounidenses en el bien terminado.

Esta disposición, en realidad, resultaba más flexible en Estados Unidos que en Europa al ser aprovechable también por firmas extranjeras que comprasen componentes norteamericanos para ser ensamblados en productos finales con destino hacia este país.

Se observa entonces que Estados Unidos tuvo buen cuidado en garantizar la demanda de -

sus propios componentes y a pesar de las oposiciones que enfrentaron estas fracciones, - fundamentalmente por parte de los sindicatos, se concluyó que no era lo mejor para los - intereses de la economía estadounidense anularlas, pensándolo no en términos de bienes- - tar del consumidor, sino de la caída en la producción de componentes cuya declinación - no sería compensada por el incremento del ensamblado norteamericano, dando por resultado que el impacto neto fuese una ligera baja del nivel real de la actividad económica de Es - tados Unidos.

Existen marcadas diferencias entre importaciones procedentes de países desarrollados y - de los menos desarrollados en términos de valor libre de derechos. En general, las im- - portaciones norteamericanas bajo el 806.30 y el 807.00 procedentes de los primeros paí- - ses se caracterizan por una baja y decreciente razón libre de derechos a valor total - (11% en promedio de 1966 a 1980), en comparación con la relativamente alta y constante - razón para los países menos desarrollados en conjunto (50%), lo cual es indicativo del - elevado empleo de componentes norteamericanos en estos últimos países y sus limitadas po - sibilidades de incorporar, en mayor medida, más valor agregado a través de sus propios - componentes nacionales, reduciéndose los efectos en términos de impacto neto sobre ingre - so de divisas y frustrando los intentos de una mayor integración de estas actividades al - resto de la economía de los países que agregan valor.

Desde Estados Unidos eran señaladas algunas ventajas de los países menos desarrollados - con respecto a las fracciones 806.30 y 807.00: encontrarían un catalizador crecientemen- - te importante de su desarrollo a causa de las ventajas que proporcionarían las divisas - así adquiridas al comprar bienes de alta tecnología y elevada calificación del trabajo - procedentes de Estados Unidos; además se emplearía y se entrenaría a una mano de obra no - calificada en la disciplina industrial, contribuyendo a la distribución del ingreso ha - cia los niveles más bajos de la economía.

En la primera mitad de la década pasada fueron discutidas las ventajas que estas fraccio - nes reportaban a los países menos desarrollados, a pesar de sujetar las operaciones a la - necesidad de utilizar componentes estadounidenses, frente a los sistemas de preferencias - arancelarias que obligaban a estos países a emplear, en numerosas ocasiones, componentes - domésticos de elevado costo para satisfacer el requisito de "país de origen".

A principios de 1976, Estados Unidos presenta su programa de preferencias y sus listados - de naciones beneficiarias y productos beneficiados, pero sólo para cumplir con el compro - miso adquirido en la OIU y no para promover, precisamente, las exportaciones de estas na - ciones; dejando además, un amplio margen para la adopción de medidas proteccionistas para - poder excluir países y productos y poder establecer límites en términos de volumen y va- - lor.

Dos de los requisitos del Sistema Generalizado de Preferencias de Estados Unidos que resultaban importantes para las operaciones de proceso de fabricación y ensamblado eran las siguientes: Primero, un producto para gozar de esta preferencia tarifaria debería ser importado directamente, por Estados Unidos desde el país beneficiario. Segundo, dicho producto debía cumplir con el requisito de origen, lo cual evitaba que cualquier país beneficiario fuese usado, por los que no lo eran, para colocar productos beneficiados en el mercado norteamericano. En caso de que fuese necesario emplear componentes extranjeros no estadounidenses, entonces los costos de las operaciones realizadas en el país beneficiario debían cubrir un porcentaje, anualmente determinado, del valor estimado del producto.

El área del sudeste asiático registraba un menor valor libre de derechos, porque en el valor agregado incorporaba componentes por ella producidos o procedentes de terceros países, en tanto que el área latinoamericana estaba amarrada con los componentes norteamericanos. Esto permitió a los países sudasiáticos aprovechar más rápidamente el SGPEU, y exportar más a través de este sistema.

Para los países latinoamericanos, existiría el atenuante de uso, casi exclusivo, de componentes norteamericanos, aunque ello les haya significado utilizar, relativamente más, las fracciones 806.30 y 807.00, bajo las cuales las importaciones registran un comportamiento menos dinámico que las entrantes vía SGPEU.

La reglamentación de las relaciones intra-industriales a nivel internacional, establecida por las economías avanzadas, que involucraba procesos de fabricación y ensamblado, permitió a algunos países menos desarrollados ubicados en sus áreas de influencia, engancharse dentro de la cadena del proceso de producción de las naciones industrializadas en segmentos muy específicos, con lo que estas operaciones llegaron a constituir una demanda derivada, dependiente por completo de los requerimientos de estas naciones, de sus niveles de actividad que, en mayor o menor proporción, eran estimulados por la producción de sus propios componentes, lo cual reducía las posibilidades de que los países encargados de algunos segmentos del proceso pudiesen incorporar sus componentes.

1969 marca tanto el ascenso de Japón de entre los ocho principales países desarrollados que exportan bajo el 806.30 y 807.00 al tercer lugar después de figurar entre los últimos (llegando al primero en 1980), como el paso de México desde el tercer lugar de entre los menos desarrollados, al primero, por encima de Taiwan y Hong Kong. (Cuadro 1)

El informe de la Comisión de Aranceles señala que dentro de las importaciones norteamericanas registradas bajo la cláusula 807, fueron las provenientes de México las que más rápidamente crecieron; en 1969, México era ya el tercer exportador a Estados Unidos, después de Canadá y Alemania, de productos registrados bajo la cláusula 807 (Cuadro 2), y ocupaba el primer lugar si se atiende al valor de componentes norteamericanos reexportados a Estados Unidos.

Estas cláusulas de la legislación arancelaria al disponer que los componentes norteamericanos ensamblados en el exterior pueden reingresar libres de impuestos a Estados Unidos, alientan el desarrollo de las operaciones de ensamble que las empresas norteamericanas efectúan en los países subdesarrollados.

Las importaciones que entran a Estados Unidos bajo la cláusula 807 y que provienen de los países desarrollados, son básicamente mercancías producidas por firmas manufactureras extranjeras que incorporan, en mayor o menor grado, componentes de fabricación norteamericana, en tanto que en el caso de los países en vías de desarrollo, las importaciones se refieren a los componentes de fabricación norteamericana que son ensamblados en las plantas de maquila, para ser luego reexportados de regreso a Estados Unidos.

En 1969, Estados Unidos tenía invertidos 151 millones de dólares en plantas de ensamble en el exterior; de estos, 79 millones se encontraban invertidos en países en vías de desarrollo y los otros 72 millones en los países desarrollados.

El 40% del valor libre de impuestos que entraron a Estados Unidos, en 1969, bajo la cláusula 806.30 provenían de 30 firmas norteamericanas que contaban con 36 subsidiarias en el exterior; un 21% de empresas extranjeras que adquirieron los artículos de metal norteamericanos de sus subsidiarias o afiliadas a Estados Unidos y el 21% restante provino de contratistas norteamericanos que no poseían establecimientos para procesamiento de los metales que enviaron al exterior.

En cuanto a la fuente de procedencia de las importaciones bajo las cláusulas 806.30, al igual también que las importaciones registradas bajo la cláusula 807, la participación de los países en vías de desarrollo era todavía menor en 1969 - en comparación con las provenientes del grupo de los países desarrollados. (Cuadros 2 y 3).

En el caso de las importaciones registradas bajo la cláusula 806.30, el valor agregado en el extranjero fue mayor que el valor libre de impuestos en el caso de los países en vías de desarrollo, cosa que no ocurrió en el caso de los países desarrollados: mientras que en los primeros el 66.0% del valor total de las importaciones estuvo representado por el valor agregado, en los segundos el porcentaje de valor agregado es de 43.2% sobre el valor total. En otras palabras, esto indica que el procesamiento al que estuvieron sujetos los artículos de metal norteamericanos en los países en vías de desarrollo fue más intenso, es decir, que las empresas norteamericanas recurrieron aquí a los procesos intensivos en mano de obra para reducir sus costos de producción. (Cuadro 3).

En 1969, los principales productos que entraron a Estados Unidos, registrados bajo la cláusula 806.30, fueron partes para avión, las cuales representaron, en aquel año, el 35% del valor total de las importaciones; papel y productos de aluminio, que en conjunto representaron un 21%, y semiconductores con 10.6%.

La mayoría de las importaciones provenientes de México, en 1969, consistían en rines para automóviles deportivos y componentes electrónicos que fueron procesados en Baja California por subsidiarias de Compañías norteamericanas. De cualquier manera, las importaciones que entraron a Estados Unidos procedentes de México, registradas por la cláusula 806.30, fueron, en ese año, insignificantes - 4.8 millones de dólares en comparación con aquellas registradas bajo la cláusula 807 (145.2 millones de dólares). (Cuadro 2 y 3).

Entre las industrias que más aprovechan las ventajas arancelarias otorgadas por los artículos 806.30 y 807.00, se destacan las industrias textil, electrónica y la de motores.

#### Reacción de los sindicatos norteamericanos.

El que el gobierno mexicano permitiera a las firmas norteamericanas establecer plantas de ensamble a lo largo de los tres mil kilómetros de frontera que tiene México con Estados Unidos, fue considerado desde un principio por los sindicatos norteamericanos como un "abuso" del gobierno mexicano: éste, aprovechándose de la diferencia de salarios que prevalecía entre uno y otro lado de la frontera - sostenía la Confederación Norteamericana de Sindicatos - alentaba a las firmas norteamericanas a establecer plantas de acabado en la frontera mexicana, contribuyendo de esta manera a agravar el problema del desempleo en Estados Unidos.

En consecuencia, la Confederación Norteamericana de Sindicatos (AFL-CIO) se propuso combatir y denunciar el programa de industrialización fronteriza. En una resolución política titulada "Abusos del Programa Mexicano de Industrialización", elaborada por la AFL-CIO en su séptima convención constitucional, en diciembre de 1967, se acordó solicitar al congreso y al gobierno norteamericano que buscaran limitar a través de impuestos, comercio y otros mecanismos las exportaciones norteamericanas de capital que tuvieran por objeto establecer plantas de ensamble en México.

Asimismo, la AFL-CIO exigió la supresión de la cláusula 807 de la legislación arancelaria norteamericana, pues ésta funcionaba de hecho como un subsidio, y por lo tanto, como un estímulo a las exportaciones norteamericanas de capital que tenían por objeto trasladar parte del proceso productivo hacia el exterior de Estados Unidos. Estas exportaciones de capital eran responsables además, sostenía la AFL-CIO, de las dificultades afrontadas por la balanza de pagos norteamericana y contribuían a incrementar el monto y el volumen de las importaciones norteamericanas.

En 1969, como respuesta de su inconformidad, los sindicatos norteamericanos estaban dispuestos a ejercer presiones sobre las empresas norteamericanas que habían establecido plantas de ensamble en México e incluso, a iniciar campañas para tratar de convencer a los consumidores norteamericanos de no adquirir productos ensamblados o acabados en las maquiladoras fronterizas.

Las reacciones en contra de lo que era considerado como un subsidio a las exportaciones de capital y como una concesión hecha a México a costa de los obreros norteamericanos - fueron expresadas en repetidas ocasiones y por diversos conductos ante el presidente Nixon, principalmente por aquellos sindicatos que se habían visto más afectados por las importaciones y/o por el establecimiento de plantas norteamericanas de ensamble en el exterior.

Cuando en agosto de 1969 el presidente Nixon ordenó a la Comisión de Aranceles de Estados Unidos que iniciara una investigación sobre las cláusulas 807 y 806.30 de la legislación arancelaria norteamericana, la AFL-CIO creyó haberle ganado la batalla a las compañías transnacionales.

A principios de 1970, el alcalde de El Paso, Texas acudió ante la Comisión de Aranceles para declarar que el programa había contribuido a mejorar y desarrollar la región fronteriza de Texas, una de las más pobres de Estados Unidos, y que de tomarse medidas en contra de aquél, las empresas maquiladoras "simplemente transferirían sus operaciones a Japón, Hong Kong, Formosa o España".

Los defensores norteamericanos del programa de industrialización fronteriza le hicieron ver a la Comisión de Aranceles que el tomar medidas en contra de éste, sólo tendría por consecuencia que las firmas norteamericanas trasladaran sus operaciones de ensamble hacia los países del lejano oriente, poniendo fin, de esta manera, a los efectos de encadenamiento que el programa mexicano había contribuido a producir en la economía de las ciudades fronterizas con México.

El estudio de la Comisión de Aranceles, publicado en septiembre de 1970, se mostró en favor de la conservación de las cláusulas 807 y 806.30 de la ley arancelaria norteamericana. Señalando que la supresión de éstas (la supresión de una sola de estas cláusulas se señala, no tendría sentido) no reduciría el volumen de las importaciones norteamericanas, pero sí reduciría, en cambio, el porcentaje de componentes norteamericanos - incorporados en dichas importaciones, lo cual traería efectos adversos para la balanza comercial norteamericana; según cálculos de la propia Comisión, las exportaciones de componentes norteamericanos para ser usados bajo estas cláusulas, si son suprimidas, se reducirían entre 180 y 250 millones de dólares, en tanto que las importaciones norteamericanas lo harían sólo entre 30 y 50 millones de dólares, resultando, en consecuencia, un déficit adicional en la balanza comercial norteamericana entre 150 y 200 millones de dólares.

También señala el informe los efectos sobre el empleo serían casi nulos y posiblemente desfavorables para Estados Unidos, porque muy pocos de los empleos generados por las plantas norteamericanas de ensamble en el exterior regresarían a Estados Unidos como resultado de la abolición de las cláusulas pues argumentan que el factor determinante en-

la decisión de realizar las actividades de ensamble en el exterior son las tasas salariales y no las ventajas arancelarias.

En las audiencias públicas, convocadas por la Comisión de Aranceles con respecto a la vigencia del artículo 807, el Sr. Nathaniel Goldfinger (Director del Departamento de Investigación) expresó:

- Constituye un pequeño resquicio en la estructura impositiva en beneficio de las empresas transnacionales con sede en Estados Unidos.
- Fomenta la exportación creciente de capital estadounidense, misma que contribuye en forma importante al desequilibrio de la balanza de pagos de Estados Unidos.
- Constituye un estímulo financiero a la producción en el exterior por empresas estadounidenses de bienes que se venden en el mercado de los Estados Unidos.
- Representa uno de los factores explicativos del deterioro del monto y composición de la balanza comercial estadounidense.

Cuadro 1

**IMPORTACIONES PROVENIENTES DE PAISES SUBDESARROLLADOS**  
**BAJO LAS FRACCIONES ARANCELARIAS 806.30 Y 807.00**  
(Millones de Dólares)

		1966	1969	1970	1975	1980	1982
México	Valor Imponible	3.4	52.1	80.5	467.0	1200.0	1383.4
	Valor Exento	3.7	97.9	138.3	552.9	1141.4	1454.1
	Valor Total	7.1	150.0	218.8	1019.9	2341.4	2837.5
	VI/VT	47.9%	34.7%	36.8%	45.8%	51.3%	48.7%
República de China (Taiwan)	Valor Imponible	3.3	44.9	61.9	224.4	366.8	442.0
	Valor Exento	3.3	23.8	28.5	56.9	107.1	101.3
	Valor Total	6.6	68.7	90.1	281.3	473.9	543.3
	VI/VT	50.0%	65.4%	68.7%	79.8%	77.4%	81.3%
Hong Kong	Valor Imponible	22.3	40.1	57.8	102.4	295.0	405.7
	Valor Exento	19.1	51.3	66.6	45.5	113.7	102.6
	Valor Total	41.4	91.4	124.4	147.9	408.7	508.3
	VI/VT	53.9%	43.9%	46.5%	69.2%	72.2%	79.8%
Singapur	Valor Imponible	--	7.8	15.5	146.7	371.1	477.0
	Valor Exento	--	3.8	16.0	66.3	402.2	368.2
	Valor Total	--	11.6	31.5	213.0	773.3	845.2
	VI/VT	--	67.2%	49.2%	68.9%	48.0%	56.4%
República de Corea	Valor Imponible	--	8.0	7.8	50.2	146.1	157.1
	Valor Exento	--	15.9	19.6	61.8	166.5	218.8
	Valor Total	--	23.9	27.4	112.0	312.6	375.9
	VI/VT	--	33.6%	28.5%	44.8%	46.7%	41.8%

Fuente: U.S. Imports for Consumption.

Ultimos datos disponibles.

Cuadro 1

**IMPORTACIONES PROVENIENTES DE PAISES SUBDESARROLLADOS**  
**BAJO LAS FRACCIONES ARANCELARIAS 806.30 Y 807.00**  
(Millones de Dólares)

		1966	1969	1970	1975	1980	1982
México	Valor Imponible	3.4	52.1	80.5	467.0	1200.0	1383.4
	Valor Exento	3.7	97.9	138.3	552.9	1141.4	1454.1
	Valor Total	7.1	150.0	218.8	1019.9	2341.4	2837.5
	VI/VT	47.9%	34.7%	36.8%	45.8%	51.3%	48.7%
República de China (Taiwan)	Valor Imponible	3.3	44.9	61.9	224.4	366.8	442.0
	Valor Exento	3.3	23.8	28.5	56.9	107.1	101.3
	Valor Total	6.6	68.7	90.1	281.3	473.9	543.3
	VI/VT	50.0%	65.4%	68.7%	79.8%	77.4%	81.3%
Hong Kong	Valor Imponible	22.3	40.1	57.8	102.4	295.0	405.7
	Valor Exento	19.1	51.3	66.6	45.5	113.7	102.6
	Valor Total	41.4	91.4	124.4	147.9	408.7	508.3
	VI/VT	53.9%	43.9%	46.5%	69.2%	72.2%	79.8%
Singapur	Valor Imponible	--	7.8	15.5	146.7	371.1	477.0
	Valor Exento	--	3.8	16.0	66.3	402.2	368.2
	Valor Total	--	11.6	31.5	213.0	773.3	845.2
	VI/VT	--	67.2%	49.2%	68.9%	48.0%	56.4%
República de Corea	Valor Imponible	--	8.0	7.8	50.2	146.1	157.1
	Valor Exento	--	15.9	19.6	61.8	166.5	218.8
	Valor Total	--	23.9	27.4	112.0	312.6	375.9
	VI/VT	--	33.6%	28.5%	44.8%	46.7%	41.8%

Fuente: U.S. Imports for Consumption.

Ultimos datos disponibles.

Cuadro 2

IMPORTACIONES BAJO LA FRACCION 807.00 POR PAISES

(Millones de dólares)

22

<u>Países</u>	<u>1966</u>	<u>1967</u>	<u>1968</u>	<u>1969</u>
Alemania Occidental	443.7	464.7	684.0	616.8
Canadá	116.0	138.7	188.1	243.2
Japón	42.2	42.2	87.9	132.9
Gran Bretaña	112.7	48.5	57.2	74.1
Bélgica y Luxemburgo	9.4	16.2	45.0	74.0
Suecia	44.2	60.0	81.7	58.2
Francia	33.3	28.6	22.5	21.3
Irlanda	16.3	17.0	17.6	19.8
Otros	11.2	17.8	31.9	41.5
Total, países desarrollados	829.0	833.4	1,215.9	1,281.8
Porcentaje con respecto al total de importaciones bajo la cláusula 807.00	93%	89%	85%	78%
México	7.0	19.3	73.4	145.2
Hong Kong	41.4	51.4	65.4	90.7
Taiwan	6.6	15.9	45.4	68.1
Corea del Sur	n.s.	0.3	11.0	20.1
El Caribe (1)	3.8	7.9	13.4	19.0
Singapur	--	--	n.s.	6.8
Filipinas	0.2	0.8	3.4	5.2
Otros	1.6	2.6	3.8	11.8
Total, países en desarrollo	60.6	98.2	215.9	366.9
Porcentaje con respecto al total de importaciones bajo la cláusula 807.00	7%	11%	15%	22%

(1) Las Bahamas, Jamaica, Haití, República Dominicana, Islas de Barlovento y Sotavento, Antillas Holandesas, Indias Francesas y Trinidad.

Fuente: U.S. Tariff Commission, Economic Factors Affecting the Use of Items 807.00 and 806.30 of Tariff Schedules of United States.

Cuadro 3

IMPORTACIONES BAJO LA FRACCION 806.30 POR PAISES EN 1969  
(Millones de dólares)

<u>Países</u>	<u>Valor Imponible</u>	<u>Valor libre de impuestos</u>	<u>Valor Total</u>
Gran total	89.3	103.2	192.5
Canadá	45.1	51.8	96.9
Bélgica y Luxemburgo	6.3	15.8	22.1
Italia	7.4	5.7	13.1
Alemania	4.6	6.0	10.6
Otros	8.2	14.8	23.0
Total, países desarrollados	71.6	94.1	165.7
Porcentaje con respecto al total de importaciones bajo la cláusula 806.30	80%	91%	86%
Antillas	8.5	2.3	10.8
Singapur	3.6	1.2	4.8
México	2.7	2.1	4.8
República de Corea	1.6	2.1	3.7
Otros	1.3	1.4	2.7
Total, países en desarrollo	17.7	9.1	26.8
Porcentaje con respecto al total de importaciones bajo la cláusula 806.30	20%	9%	14%

Fuente: U.S. Tariff Commission, Economic Factors Affecting the Use of Items 807.00 and 806.30 of the Tariff Schedules of the United States.

### III. INDUSTRIA MAQUILADORA EN MEXICO

### **3.1 PROGRAMAS FEDERALES PARA EL DESARROLLO ECONOMICO**

#### **DE LA ZONA FRONTERIZA**

### 3.1 PROGRAMAS FEDERALES PARA EL DESARROLLO ECONOMICO DE LA ZONA FRONTERIZA

- Zonas y perímetros libres
- Programa de braceros
- Programa nacional fronterizo
- Programa de industrialización fronteriza
- Programa de comercialización fronteriza
  - artículos gancho
  - centros comerciales
  - certificado de devolución de impuestos
  - fomento del turismo
  - ferias y exposiciones
- Plan nacional de desarrollo y procesos de fabricación y ensamblado.

### Zonas y Perímetros Libres

En 1821 México surgió como estado nacional sin haber consolidado previamente la economía mercantil en muchas regiones de su territorio. El mercado nacional no sólo no estaba integrado, sino que desde entonces se mostraba penetrado.

La debilidad interna, la penetración mercantil estadounidense y la desvinculación de las zonas externas de la nación respecto al sistema central, contribuyeron al éxito de la expansión norteamericana sobre los territorios del norte de México en 1847 - 1848.

Ya desde entonces se reconoció la impotencia del sistema mexicano para abastecer competitivamente las localidades fronterizas con bienes de origen nacional.

En 1851, el gobierno de la República, tratando de fomentar la colonización del norte y proteger al país de pérdidas posteriores de territorio, estableció una zona libre en Tamaulipas.

México sufría desde mediados del siglo XIX un proceso de descampesinización que, comenzó con las leyes de Reforma. A principio de este siglo, tan pronto entraron en funciones los ferrocarriles que enlazaban la meseta central con el norte del país, los campesinos sin tierra pudieron desplazarse hasta otros ámbitos. Estados Unidos inclusive - para vender su fuerza de trabajo.

A mediados de los años veinte, el trabajador migratorio mexicano resultó ser particularmente funcional a la agricultura estadounidense; acudía numerosa y oportunamente a las cosechas y, al final de éstas desaparecía hasta la siguiente temporada. El campesino mexicano sustituyó pronto a la fuerza de trabajo estacional empleada tradicionalmente en el suroeste y que estaba integrada principalmente por inmigrantes asiáticos. Sin embargo, en los años de la llamada Gran Depresión ( 1929 - 1930 ) se efectuó la primera deportación masiva de medio millón de trabajadores mexicanos.

El régimen de zona libre consiste en un tratamiento de excepción fiscal que se ha otorgado a la población del extremo norte de México con el propósito de que pudiera introducir al país, libres de impuestos, mercancías extranjeras para ser utilizadas o consumidas en el mismo. Las razones principales que se han aducido han sido: el aislamiento geográfico de tales territorios, la falta de comunicación rápida y directa hacia ellos y la escasez local de población. Al permitir la libre compra de bienes extranjeros, el régimen de zona libre compensa el alto costo de la vida que enfrenta la población local.

El Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos llama zona de vigilancia fronteriza - al territorio definido por una banda de 200 Kms. paralela a la línea divisoria internacional. El mismo Código llama zonas fronterizas a las comprendidas en la faja de 20 Kms. paralela a la misma línea divisoria.

El régimen de zona libre que existe actualmente en el estado de Baja California Norte y en el noroeste del estado de Sonora, se originó en 1933 con la implantación del Sistema Aduanero de Perímetros Libres en Tijuana y Ensenada.

Mediante Decreto Presidencial en 1939, se estableció una zona libre que comprendía los - territorios norte y sur de Baja California. En ese mismo año se decretó la creación de la zona libre parcial en el estado de Sonora, comprendida sólo entre Sonora y Puerto Peñasco, hasta San Luis Río Colorado.

En este mecanismo aduanal se plantearon como objetivos:

- aumentar la población de las zonas
- impulsar el desarrollo económico
- estudiar la producción de manufacturas destinadas a la exportación
- elevar el nivel de vida de los habitantes de la región

Existe otra zona libre en el sureste de la República (1934), Chetumal y Cozumel. En - 1939 se hizo extensivo al régimen a las poblaciones de Xcalak e Isla Mujeres. Fue en - 1972, cuando se creó la zona libre del territorio de Quintana Roo, con vigencia de ocho años.

Esta política aduanera ha sufrido modificaciones a través del tiempo, suprimiendo o incorporando perímetros libres al sistema de franja fronteriza (Nogales 1951, y Agua Prieta 1948) o convirtiendo en zona libre a la entidad en su conjunto (Quintana Roo).

Es necesario aclarar que los períodos de vigencia de la zona libre se han ido reduciendo y se han limitado los estímulos concedidos bajo su amparo. Actualmente únicamente subsisten las zonas libres de Quintana Roo, la de Baja California y la "parcial" de Sonora. El perímetro libre de Nogales desapareció en octubre de 1974 y el de Agua Prieta en junio de 1978.

### Programa de Braceros

Después de la segunda guerra mundial, la rápida expansión de la economía estadounidense enfrentó restricciones en la oferta interna de mano de obra agrícola. Los grandes agricultores estadounidenses presionaron a su gobierno y obtuvieron la aprobación de la Ley Pública No. 78 de 1951, referente al Acuerdo Internacional sobre trabajadores Migratorios (programa de Braceros) entre Estados Unidos y México que facultaba al Ejecutivo de aquel país a intervenir en la contratación de mano de obra extranjera complementaria para las actividades agrícolas.

A principio de la década de los sesenta algunas fracciones sindicales de Estados Unidos empezaron a presionar para dar fin a este programa de efectos negativos para la mano de obra agrícola de ese país.

De esta forma el Congreso de la Unión Americana votó por cancelar el Programa (1964). Esto, si bien fue un logro para la organización de sindicatos agrícolas estadounidenses, tuvo un efecto en la zona fronteriza de México. Repentinamente 200,000 braceros quedaron desempleados.

Este acontecimiento se vio acompañado por una sensible caída en la producción algodoneira mexicana en las zonas de riego fronterizas cuyo desarrollo había estado vinculado - por más de dos décadas al auge de este cultivo. Esto redundó en un éxodo creciente campo - ciudad.

La cancelación del Programa Bracero y el decaimiento del cultivo algodoneiro en menor medida, tuvieron un fuerte impacto en el incremento del desempleo fronterizo. Este alcanzó en 1966 una cifra que oscilaba entre 40 y 50% de la población económicamente activa. Esto evidencia dramáticamente la vulnerabilidad de una región en México que frente a la carencia de un proyecto autónomo de desarrollo se encuentra a merced de las necesidades y conyunturas de la economía estadounidense.

Otro elemento que se vino a sumar a la difícil situación del país fue el desequilibrio-externo, el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos pasó de 1,186 millones de dólares durante el período de 1956 - 1960 a otra de 1,500 millones entre 1961 - 1965.

## PROGRAMA NACIONAL FRONTERIZO (1961 - 1965)

Es hasta 1961, con la creación de este programa, que el gobierno federal elabora una política tendiente a promover el desarrollo de las actividades económicas y sociales en la zona fronteriza norte y mostrar al extranjero un México apegado a la realidad y a sus auténticos valores.

Entre los objetivos particulares están los siguientes:

- Lograr que los productos de la industria nacional concurren a las zonas fronterizas - en condiciones adecuadas de oportunidad, precio y calidad.
- Asegurar que la evolución del mercado fronterizo, se refleje en un incremento de la - producción nacional y en el establecimiento de nuevas empresas industriales.
- Promover la creación de nuevas fuentes de ocupación en las regiones fronterizas que satisfagan algunas necesidades tanto del público consumidor como de las propias actividades productivas, en esas zonas y en otras regiones del país.
- Estimular las corrientes turísticas del exterior hacia las ciudades fronterizas, creando las condiciones necesarias para incrementar especialmente el turismo familiar.
- Exaltar los valores de nuestra historia, idioma, cultura, arte y folklore.

A pesar de esta amplitud de objetivos, el PRONAF se concretó a realizar algunas obras de embellecimiento urbano, centros comerciales y edificios para servicio público.

Se otorgaron estímulos fiscales a las empresas nacionales que abastecieran el mercado - fronterizo, además de reducciones de un 25% y de hasta un 50% en los fletes de las mercancías que fueron enviados a aquél.

## PROGRAMA DE INDUSTRIALIZACION FRONTERIZA (1965 - 1970)

La cancelación del Programa Bracero y el decaimiento del cultivo algodonero (Baja California Norte, Chihuahua y Tamaulipas) tuvieron un fuerte impacto en el incremento del desempleo fronterizo.

Fue a partir de 1965, en el gobierno de Díaz Ordaz, anunciado por el entonces Secretario de Industria y Comercio, Sr. Campos Salas después de un viaje de observación de las plantas maquiladoras estadounidenses instaladas en el Lejano Oriente, cuando se acordó impulsar el programa de la industria de maquila para aprovechar la mano de obra excedente a lo largo de la frontera norte con Estados Unidos.

Los instrumentos que proporcionaron al gobierno los medios para permitir la operación de empresas que desearan abrir plantas en la zona fronteriza, fueron establecidos en dos acuerdos intersecretariales en junio de 1966: el No. 164 de Hacienda y el No. 4132 de Industria y Comercio. Más tarde, en su informe a la nación (1966), el presidente Díaz Ordaz reafirmó el compromiso del gobierno para desarrollar la economía fronteriza, enfatizando su confianza en que el programa de industrialización fronteriza crearía empleos en la frontera.

Aunque esto significaba una concesión sin precedentes al capital extranjero, el gobierno mexicano no quiso en esos momentos rechazar la proposición de los industriales norteamericanos para abatir el desempleo en la zona norte del país. Por consiguiente, en mayo de 1965, el gobierno dio a conocer el "Programa de Industrialización Fronteriza" (PIF), el cual oficialmente fue denominado "Programa de Aprovechamiento de la Mano de Obra sobrante a lo largo de la frontera con Estados Unidos.

Para 1970 se podía constatar que el PIF no podía contribuir más que mínimamente a resolver los problemas de la zona fronteriza norte, en gran medida porque las empresas maquiladoras trabajaban con mano de obra femenina en porcentajes entre 70% y 90%, siendo que el desempleo en la frontera norte y en México en general era, y es en la actualidad masculino.

En cambio, para las compañías norteamericanas, el programa resultó ser un éxito pues mediante éste lograron reducir sustancialmente sus costos de producción: a finales de los años 60 el salario mínimo en la zona fronteriza norte variaba, según el lugar entre 3.52 y 5.52 dólares por día, frente a 25.12 dólares en Estados Unidos.

Desde un principio, los empresarios norteamericanos conocían las ventajas que les reportaba el establecer plantas de ensamble en la frontera mexicana, por lo que el programa no requirió en consecuencia, de un aparato publicitario para que grandes empresas nortea

mericanas como la Litton Industries, Transitron, Motorola, Faichild, Hughes Aircraft y General Electric, trasladaran sus operaciones de ensamble a México.

El hecho que vino a propiciar la bonanza del negocio de las maquiladoras fronterizas - fue la coincidencia de un acuerdo expedido en 1965 por la Secretaría de Hacienda mexicana, que autorizaba "la importación temporal de materiales, materias primas, componentes, maquinaria y equipo, utilizables en la maquila de productos industriales a la exportación" y la disposición del Congreso norteamericano que modificó en 1962 las tarifas arancelarias en forma tal que permitía a los fabricantes de Estados Unidos dedicarse a operaciones de ensamble y acabado fuera de su territorio. En otras palabras, el acuerdo mexicano autorizaba a las empresas maquiladoras a importar sin recargos arancelarios toda la maquinaria y la materia prima que necesitaran, a condición de que sus productos fueran destinados totalmente a la exportación y no compitieran con la industria nacional. La disposición norteamericana, por su parte, autorizaba la importación de artículos acabados o ensamblados en el extranjero, pero cuyos componentes fueran de fabricación norteamericana y siempre que cubrieran el pago de impuestos arancelarios sobre el valor agregado en el extranjero.

Para asegurar el cumplimiento de todas las disposiciones del programa, el gobierno mexicano exigía que las compañías estadounidenses depositaran fianzas (bonds) para garantizar todas las importaciones temporales, hecho por el que se les llamó fábricas in-bond (almacén fiscal) a las plantas establecidas al amparo del programa.

Al usar mano de obra barata y beneficiarse de los bajos gastos de operación y de los servicios públicos, se abaten costos de producción y se vuelve más competitiva la empresa en su mercado interno y externo.

A este programa se le fijaron los siguientes objetivos:

- Creación de empleos
- Elevación del ingreso y nivel de vida de la población fronteriza
- Mejoramiento del nivel de calificación de la mano de obra, mediante la introducción de métodos modernos de manufactura.
- Incorporación de insumos nacionales en el producto de las plantas maquiladoras.
- Reducción del déficit comercial al incrementarse el ingreso de divisas.

Quedan obligadas a cumplir con los siguientes requisitos:

- Garantizar con fianza el interés fiscal de los impuestos correspondientes a las importaciones temporales que realicen.
- Sus instalaciones deberán constituirse en recinto fiscal en una franja de 20 Kms. paralela a la frontera norte.

- Los artículos objeto de maquila deberán ser exportados en su totalidad.
- El capital social de las fábricas deben registrar como máximo 49% de participación ex tranjera.

El atractivo que México presentaba para el establecimiento de plantas maquiladoras esta dounidenses era el diferencial en las tasas salariales que permitía costos por unidad - de producto en México mucho más bajos que en Estados Unidos.

Aún cuando los salarios eran bajos en México, no eran tanto como los prevaecientes en los países competidores. Sin embargo, la misma proximidad con Estados Unidos hacía que las operaciones en México presentasen diversas ventajas sobre localizaciones alternati- vas, como el menor costo de transporte en algunos casos, los menores costos de manteni- miento de equipos, etc.

Un factor importante para el desarrollo de este programa fueron las fracciones 806.30 y 807.00 del Código Arancelario de los Estados Unidos. De una manera general, estas regu- laciones permiten, bajo ciertas condiciones restrictivas, el procesamiento o ensamble - de ciertos productos estadounidenses en el exterior y su posterior reexportación a los - Estados Unidos, exenta del pago de derechos arancelarios, excepto por el valor agregado afuera.

PROGRAMA DE INDUSTRIALIZACION FROTERIZA (1971 - 1976)

Bajo la administración Echeverrista se implementó un programa que no difería básicamente de los propuestos en el de 1965. Se trataba de:

- Crear nuevos empleos
- Generar ingresos importantes
- Posibilitar la capacitación y adiestramiento de la mano de obra
- Incrementar la utilización de materias primas nacionales

Lo novedoso e importante en este programa es la autorización legal para que la industria maquiladora pudiera operar, primero en los litorales, y después en todo el país, aunque la Secretaría de Industria y Comercio se reservaba la facultad de negar la autorización de establecimientos en zonas donde la congestión industrial y/o la contaminación la hicieran no aconsejable.

Los objetivos y los principales instrumentos del programa de maquiladoras estaban contenidos en los reglamentos del párrafo 3º del artículo 321 del Código Aduanero del 17 de marzo de 1971 y del 31 de octubre de 1972. En el primero se institucionaliza el régimen fiscal de las maquiladoras, permitiendo a las empresas extranjeras participar hasta con 100% en el capital social de las plantas maquiladoras. En el segundo se les permite, bajo ciertas restricciones (pagar los impuestos correspondientes a los insumos de importación y sustituir importaciones), vender parte de su producción en el mercado interno, siempre y cuando los bienes no se fabriquen en México; además, permite a las empresas nacionales establecidas operar como maquiladoras de exportación, siempre que garanticen 20% de integración nacional; además se define a la empresa maquiladora de la siguiente forma:

- Las empresas que con maquinaria importada temporalmente, cualquiera que sea su costo directo de fabricación nacional, exporte la totalidad de sus productos.
- Las empresas ya instaladas para abastecer el mercado interno que se dediquen parcial o totalmente a la exportación y cuyo costo directo de fabricación nacional del producto a exportar no llegue al 40%.

Los reglamentos contemplan los mismos incentivos de 1966, en el sentido de autorizar la importación temporal, libre de impuestos, de materias primas y partes así como maquinaria y equipo. Solo se introduce para la maquiladora que produce para el mercado interno la autorización, previo pago de los impuestos correspondientes, de las importaciones definitivas de insumos que requieran en su proceso productivo.

## PROGRAMA DE INDUSTRIALIZACION FRONTERIZA (1977 - 1982)

Bajo este programa, si bien no se deja de reconocer la importancia del empleo como objetivo a perseguir, el prioritario pasa a ser la integración de la actividad de este sector - al resto de la industria del país.

La estrategia para lograr los objetivos consiste en el diseño de una política aplicable - al desarrollo de estas empresas que logre incorporarlas más firmemente a la economía nacional. Esta estrategia está subdividida en tres acciones:

1. Promover la adquisición por parte de las plantas maquiladoras de insumos manufacturados en México.
2. Fijar lineamientos especiales para cada rama de la industria maquiladora dentro del marco de los objetivos nacionales. A nivel de ramas también se contempla desarrollar la manufactura de productos en los que el costo de transporte sea un factor importante para atraer plantas especializadas en productos industriales de manufactura pesada.
3. Descentralizar regionalmente las plantas maquiladoras hacia áreas menos desarrolladas del país, dando prioridad al desarrollo de proyectos en el interior del país en regiones donde las empresas puedan hacer una importante contribución a la deprimida economía local y al desarrollo equilibrado del país.

En octubre de 1977 se expidió un nuevo reglamento que incorpora la modalidad de que las - empresas ya establecidas puedan operar como maquiladoras para la exportación, a condición de que garanticen un 20% de integración nacional y se crea la comisión Intersecretarial para el fomento de la Industria Maquiladora, para coordinar a las dependencias del sector público relacionadas con las operaciones de la industria maquiladora.

## PROGRAMA DE COMERCIALIZACION FRONTERIZA

Una gran proporción del salario de los trabajadores de estas maquiladoras y de la población fronteriza se va al otro lado de la frontera, a través de compras para el consumo diario. Con el objeto de rescatar este mercado por la industria nacional, se instrumentó el programa de comercialización que pretendía ser eficaz en dos puntos:

1. En la retención de los consumidores fronterizos en los comercios locales, y
2. En la motivación a los industriales del interior del país a concurrir a la frontera - en condiciones competitivas de calidad, precio, oportunidad y abastecimiento.

- Programa de "Artículos Gancho"

La Comisión Intersecretarial para el Fomento de la Franja Fronteriza Norte y las Zonas y Perímetros libres, en diciembre de 1971, propuso este programa con el cual se facilitaría la importación de diversas mercancías destinadas a su venta, sin cubrir los impuestos de importación correspondientes.

Este programa se puso en marcha debido a que el residente fronterizo realizaba en el país vecino muchas de sus compras, pues en los mercados locales no existía ni la variedad ni los precios competitivos en los bienes de consumo.

Para obtener los estímulos a la importación de los artículos de consumo fronterizo, el solicitante quedaba obligado a adquirir previamente igual valor de artículos nacionales; el beneficiario también se comprometía a vender tales artículos a precios inferiores, o a lo sumo iguales, a los que prevalecían en el mercado limítrofe del país vecino. Además debía tener 100% de capital nacional, o en casos excepcionales, mayoritariamente nacional.

Las limitaciones que se perciben en este programa pueden ser:

- Ha propiciado la corrupción al aumentar el incentivo del contrabando con una demanda - asegurada.
- El ahorro de divisas es seguro, ya que el consumo de los habitantes fronterizos se continúa cubriendo con artículos importados, por los que hay que pagar divisas, sea - que se adquieran del lado mexicano o del norteamericano.
- Ha propiciado la consolidación de patrones de consumo orientados hacia el exterior, lo cual en sí es un hecho indudable y difícil de contrarrestar, pero que al menos podría

no alentarse en mayor medida.

- Dado que los artículos gancho en su mayoría son bienes de consumo, su libre comercialización muy probablemente desalentará a los productores locales de estos artículos. (Cuadros 4, 5 y 6).

#### - Programa de Centros Comerciales

Con el fin de promover la construcción, ampliación y operación de grandes y medianos - centros comerciales, en la franja fronteriza norte y en las zonas y perímetros libres, que pudieran competir con los ubicados en las ciudades gemelas norteamericanas, se concedieron subsidios hasta por 10 años, equivalentes al 100% de los impuestos por importación que gravaran los artículos de consumo fronterizo, destinados a su venta en estos centros.

Mismo subsidio y mismo plazo se otorgó a la importación de maquinaria, materiales y - equipo necesario para la construcción, operación, ampliación y mantenimiento de los - centros. También se autorizó la depreciación acelerada de los activos fijos.

Para obtener los estímulos, apoyos y facilidades, el capital de la empresa debía estar íntegramente suscrito por nacionales, en casos excepcionales se podían aceptar empresas con capital suscrito mayoritariamente por nacionales. Además, los productos importados debían venderse a precios similares a los vigentes en los comercios limítrofes - estadounidenses.

Para favorecer a la industria nacional, los centros comerciales beneficiarios de las - medidas, quedaban obligados a incluir dentro de las mercancías que vendieran un 50%, - como mínimo de productos de fabricación nacional.

Al mismo tiempo se contemplaba el otorgamiento de créditos para estudios de reinver - sión, adquisición de terrenos y compra de materiales, maquinaria y equipo.

#### - Certificado de Devolución de Impuestos

Ante la necesidad de impulsar la exportación de productos nacionales, en particular, - los manufacturados, y considerando que la exportación y la sustitución de importaciones en la franja fronteriza norte y en las zonas y perímetros libres del país presentaban características que obligaban a establecer normas especiales, se facultó la devolución a los exportadores de productos industriales, hasta por un monto equivalente a la totalidad de la participación neta federal de los impuestos indirectos que gravaran el producto y sus insumos, en los casos en que dichos productos se exportaran y alcanzaran - un grado de manufactura nacional del 50% como mínimo. En 1975, se reducía a 40% el - grado de integración nacional.

El porcentaje de devolución iba en una escala progresiva, empezando con una de 50% para un grado de integración nacional de 40 a 49% para llegar a un 100% a partir de un 60%.

El gobierno federal, a fin de llevar a cabo este acuerdo publicado en 1971, otorgó - CEDIS a los industriales del interior del país, catalogando a la franja fronteriza como zona de exportación, a fin de estimular la concurrencia de los productos nacionales a la frontera.

- Fomento del Turismo.

Se apoyó el establecimiento y equipamiento de hoteles de diversos centros deportivos de recreación.

- Programa de Ferias y Exposiciones.

Este programa fomentó la concurrencia de productos nacionales a los mercados fronterizos, lo que permitió a los residentes conocer la calidad de la producción mexicana y, al industrial del interior apreciar la magnitud del mercado fronterizo.

Cuadro 4

ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES TOTALES DE ARTICULOS DE CONSUMO NECESARIO (ARTICULOS "GANCHO")

(1972 - 1978)

		<u>%</u>
Bienes de Consumo		78.8
- Duradero	38.6	
- No Duradero	40.2	
 Bienes de Producción		<u>21.2</u>
		100.0

Fuente: Comisión Coordinadora del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas y Zonas Libres.  
Secretaría de Programación y Presupuesto.

Cuadro 5

RUBROS MAS IMPORTANTES EN LAS IMPORTACIONES GLOBALES DE ARTICULOS "GANCHO"

	<u>1 9 7 5</u>		<u>1 9 7 7</u>	
	<u>Millones de pesos</u>	<u>%</u>	<u>Millones de pesos</u>	<u>%</u>
<b>Bienes de consumo no duradero</b>				
Vinos y licores	34.2	4.7	57.6	4.7
Leche evaporada	36.7	5.0	67.1	5.5
Manteca de cerdo	37.8	5.2	50.7	4.2
Aceites y grasas vegetales	17.0	2.3	31.7	2.6
<b>Bienes de consumo duradero</b>				
Aparatos electrónicos	53.1	7.3	79.2	6.5
Artículos para uso doméstico	31.8	4.4	75.5	6.2
Artículos de tocador	50.8	7.0	50.1	4.1
Prendas de vestir	40.2	5.6	45.0	3.7
<b>Bienes de producción</b>				
Refacciones, aditamentos, Partes y pinturas	62.9	8.6	106.0	8.7
Materiales de ferretería	24.5	3.4	52.7	4.3
	<u>.389.0</u>	<u>53.4</u>	<u>615.6</u>	<u>50.8</u>
<b>Total importaciones "Gancho"</b>	<u>728.4</u>	<u>100.0</u>	<u>1212.2</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Dirección General de Aranceles. Secretaría de Comercio.

Cuadro 6

VALOR DE LAS IMPORTACIONES DE ARTÍCULOS "GANCHO"  
(Miles de pesos)

Total 1979	4'512,397
Enero	309,956
Febrero	270,184
Marzo	320,352
Abril	293,634
Mayo	343,066
Junio	406,666
Julio	361,409
Agosto	433,200
Septiembre	405,637
Octubre	541,597
Noviembre	452,167
Diciembre	374,529

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y PROCESO DE FABRICACION Y ENSAMBLADO (1983 - 1988)

El gobierno mexicano expidió el 15 de agosto de 1983 el Decreto para el fomento y operación de la industria maquiladora de exportación. Este ordenamiento reúne las disposiciones normativas y de fomento relativas al sector que tratan reformular su desarrollo actual y futuro dentro del marco de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

Se establecen medidas administrativas orientadas a facilitar la integración de esta industria al resto del aparato productivo nacional. Para lo cual se promueve la utilización de capacidad ociosa instalada en las industrias del país para desarrollar programas de maquila y se induce la mayor incorporación de materias primas y componentes nacionales en sus procesos de ensamble.

Dentro de los objetivos principales que el plan fija a la política económica internacional del país, son de particular interés:

1. Ampliar, diversificar y equilibrar progresivamente las relaciones comerciales con el exterior fomentando de manera sostenida las exportaciones no petroleras, la apertura de nuevos mercados y la sustitución eficiente de importaciones, reduciendo así la sensibilidad de la balanza comercial en relación al ciclo económico interno y externo.
2. Elevar al máximo la contribución neta de los recursos tecnológicos, administrativos y financieros del exterior a la expansión, diversificación y modernización de la planta productiva nacional; en este sentido, orientar la inversión extranjera directa de acuerdo con las prioridades de la estrategia de desarrollo.

Estos dos objetivos combinados con los propósitos que el Programa Nacional de Desarrollo fija al sector industrial:

- a) Atender las necesidades básicas de la población, mediante la producción de bienes de consumo popular y ampliar la capacidad de la industria para ofrecer empleo productivo y permanente; se pretende fomentar aquellas actividades industriales que utilicen mano de obra masculina y absorban fuerza de trabajo desempleada o subempleada.
- b) Constituirse en el motor de un crecimiento económico autosostenido capaz de generar empleos, divisas y recursos internos suficientes para establecer condiciones de estabilidad en estos tres mercados.
- c) Coadyuvar a la descentralización territorial de la actividad productiva y el bienestar social, fomentando la localización de las empresas maquiladoras en el interior del Territorio Nacional, excepto en las zonas de alta concentración industrial, creando la -

infraestructura adecuada a través del establecimiento o acondicionamiento de parques industriales.

- d) Propiciar la consolidación de un empresario nacional sólido, capaz de ejercer con eficiencia el papel innovador y creativo que requiere el proceso de modernización del país, orientar los lineamientos generales de política para impulsar el cambio estructural, cambio que se manifiesta en la política de franjas fronterizas y zonas libres.
- e) Incrementar la generación de divisas del sector maquilador.
- f) Promover la integración de la industria maquiladora al resto del aparato productivo del país, estimulando a las empresas nacionales para que se constituyan en abastecedoras de insumos de este sector, sobre todo en aquellas materias primas y componentes en donde ya se tiene competitividad a nivel internacional; esta integración también puede promoverse permitiendo a las maquiladoras vender en el mercado mexicano hasta un 20 por ciento de su producción anual, cuando sus productos no sean fabricados por otras empresas en México.
- g) Apoyar el establecimiento de plantas maquiladoras con procesos tecnológicos avanzados y destinadas a producir bienes más "sofisticados" que los tradicionales, a efecto de poder diversificar su actividad.

Se considera importante el integrar cada vez más la industria maquiladora de exportación, buscando su permanencia nacional y la transferencia, difusión y adaptación de su tecnología, a fin de sentar las bases para establecer en los estados de la frontera norte del país una industria auténticamente exportadora, vinculada a la economía nacional.

La industria maquiladora se presenta como una alternativa más de integración nacional, de canal para la penetración de los productos mexicanos en el mercado internacional, como fuente de trabajo no sólo para la región fronteriza sino para el resto del territorio nacional de introductora de procesos tecnológicos modernos que eleven la capacitación de la mano de obra, la eficiencia y la productividad.

Lo que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial busca a través de los programas de maquila es:

- Incrementar las inversiones en los sectores de tecnología avanzada.
- Incorporar tecnologías que modernicen los procesos productivos.
- Incorporar más materias primas, partes y componentes de origen nacional.
- Favorecer la capacitación de la mano de obra local, a fin de elevar su productividad.

Los interesados en establecer una maquiladora deberán presentar ante SECOFI o en la delegación federal de ésta, la solicitud de aprobación llenando los formatos correspondientes y especificando la siguiente información:

- Datos generales de la empresa
- Descripción del proceso productivo
- Características del producto y/o servicio
- Lista de bienes que se propone importar temporalmente
- Los demás requisitos exigidos por SECOFI

Esta Secretaría está facultada para autorizar programas de maquila de exportación a:

- Las personas físicas que acrediten su nacionalidad mexicana
- Las personas morales que demuestren estar debidamente constituidas en los términos de la legislación vigente en México.

La autorización y el registro en SECOFI de su programa de maquila de exportación significa para la empresa una serie de compromisos de tipo social y económico, como puede ser:

- El cumplimiento con el programa mismo de acuerdo con los términos establecidos
- El estricto apego a los programas de importación y exportación
- La contratación y capacitación del personal
- El cumplimiento con las obligaciones fiscales y laborales vigentes en México

Las empresas a las que SECOFI apruebe o amplíe un programa de maquila de exportación podrán importar temporalmente las siguientes mercancías requeridas y relacionadas con el cumplimiento de dicho programa:

1. Materias primas y auxiliares, así como envases, material de empaque, etiquetas y folletos necesarios para la producción.
2. Herramientas, equipos y accesorios de producción y seguridad industrial, así como manuales de trabajo y planes industriales.
3. Maquinaria, aparatos, instrumentos y refacciones para el proceso productivo.
4. Equipo de laboratorio, de medición y prueba de sus productos y los requeridos para el control de calidad y para capacitación de su personal.

Las importaciones previstas en el punto 1 podrán permanecer en el país hasta por seis meses contando a partir de la fecha de su introducción al territorio nacional; este plazo, sin embargo, es prorrogable a petición del interesado, las demás importaciones podrán permanecer en el país en tanto continúen vigentes los programas para los que fueron autorizadas.

Las empresas deben realizar sus importaciones autorizadas con motivo de su programa de operación de maquila, dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha de aprobación; sin embargo, previa autorización, este plazo puede ser ampliado en un plazo similar.

Únicamente en el caso de las importaciones de instalaciones especializadas, el plazo ampliado puede ser prorrogado a solicitud del interesado. Si esto ocurre, la maquiladora deberá demostrar a las autoridades el avance de sus instalaciones.

La maquiladora podrá realizar importaciones de emergencia de refacciones o materia prima cuando la falta de las mismas pudiera poner en peligro su producción, en cuyo caso la Dirección General de Aduanas lo notificará a la SECOFI.

Por lo que toca a las exportaciones, las mercancías resultantes del proceso de maquila podrán ser exportadas por una aduana distinta a la de la importación de las materias primas y en una o varias partidas, debiendo la aduana de salida, en todo caso, dar aviso a la aduana de entrada y a la Dirección General de Aduanas para efectuar los descargos correspondientes y cancelar la garantía de interés fiscal que se hubiere otorgado.

La maquiladora puede solicitar a las autoridades aduaneras la autorización para efectuar retornos definitivos o transitorios para reparación o sustitución de hasta el 20 por ciento del total de la maquinaria y equipos importados temporalmente conforme a su programa inicial de maquila.

Es frecuente que el valor y volumen de los productos que son exportados se ven afectados por mermas y desperdicios, la ley permite su deducción de las cantidades importadas - siempre y cuando SECOFI determine que tales rechazos pueden considerarse como normales.

Dentro de los desperdicios podrá incluirse el material que ya manufacturado en el país sea rechazado por los controles de calidad de la maquiladora. Los desperdicios, según la ley, deberán ser destruidos, donados a instituciones benéficas o educativas, retornados al extranjero o, en caso de que cumpla con los requisitos legales, importados definitivamente. Los envases y material de empaque de las mercancías importadas temporalmente tendrán igual tratamiento que los desperdicios.

En el caso de que la maquiladora desee vender en México los desperdicios obtenidos en su proceso productivo, deberá solicitar la autorización de la D.G.A. especificando el tipo de producto, cantidad, valor y destinatario, además de cumplir con los requisitos vigentes para su importación definitiva.

Con el propósito de garantizar que todas las mercancías importadas temporalmente a México bajo este programa salgan del país cuando se haya dado por terminado dicho programa, las empresas maquiladoras en principio, deberán garantizar el interés fiscal en cualquier forma de las formas señaladas en el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación.

Sin embargo, basándose en la antigüedad y solvencia económica y moral de la maquiladora, - la D.G.A. podrá autorizar, cuando se otorgue fianza, que sólo se cubra:

- El 40% del crédito fiscal correspondiente a las materias primas auxiliares, así como envases, material de empaque, etiquetas y folleto.
- El 60% causado por la maquinaria, aparatos, instrumentos, herramientas, equipos y refacciones.

En ambos casos, deberán garantizarse con los mismos montos las probables multas.

La maquiladora interesada en vender hasta el 20% de su producción anual deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- Demostrar que el grado de integración nacional de su producción es igual o superior a los niveles autorizados.
- Mantener el mismo control de calidad que aplica para sus productos exportados.
- Cumplir con un presupuesto de divisas, favorable para el país, mismo que le será establecido, aunque SECOFI podrá autorizar porcentajes de venta en el mercado nacional superior al 20%, se vigilará por parte de las autoridades que la empresa no pierda su carácter de exportadora.
- Prestar asistencia técnica a sus actuales o potenciales proveedores nacionales.
- Atenerse a los lineamientos generales establecidos para la rama de actividad industrial en que opere la empresa.
- Cumplir con los demás requisitos establecidos por las disposiciones legales aplicables en la materia.

### **3.2 EVOLUCION DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA**

**EN MEXICO**

### 3.2 EVOLUCIÓN DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA EN MEXICO

Dada la gravedad del problema una vez concluido el Programa de Bracero, en diciembre de 1964, y ante la ausencia de una mínima base industrial que absorbiera, aun que fuera parcialmente, la mano de obra desocupada, el presidente Díaz Ordaz buscó renovar, sin conseguirlo el convenio de braceros.

Es entonces cuando se inicia el Programa de Industrialización de la frontera norte, con el fin de solucionar en alguna medida los problemas estructurales tan complejos en esa región, inclusive ya desde 1951 habfa sido promulgada la ley que - institucionalizarfa la contratación de braceros, siendo esta contratación insuficiente desde el inicio de su vigencia. Por ejemplo, por cada trabajador que era contratado, doce eran rechazados y muchos de ellos esperando una oportunidad para ingresar a Estados Unidos, se quedaban en las ciudades fronterizas.

Por otro lado, debido a la imposibilidad de ser ocupadas en sus lugares de origen y aún en las ciudades en desarrollo industrial en México, imposibilidad que responde al modelo de industrialización dependiente mexicano que es incapaz de absorber la inmensa cantidad de mano de obra expulsada del campo por efecto de la crisis permanente en la organización de la tenencia de la tierra, que repercute en una producción insuficiente para mantener en sus lugares de origen a los campesinos.

Así pues, a la terminación del Programa Bracero, Estados Unidos en lugar de importar trabajadores exportaría sus industrias, es decir, se autorizaba a las corporaciones extranjeras el establecimiento de plantas ensambladoras, intensivas en el uso de mano de obra, a lo largo de la línea fronteriza.

El gobierno mexicano promovió este Programa con el objeto de reducir las tasas de desempleo y subempleo existentes e introducir métodos modernos en la manufactura - de tal forma que, a más largo plazo, se tuviera mano de obra calificada y se capacitara así al personal extraído, en su mayoría, de las actividades primarias, la obtención de mayores ingresos para la población fronteriza, el fomento al consumo de insumos nacionales y la reducción del déficit comercial, también se contaba en tre sus principales objetivos.

La estrategia, al menos implícita, desde entonces ha consistido en atraer proyectos internacionales intensivos en el uso de mano de obra para producir con miras al mercado externo.

Se menciona como implícita la estrategia porque en México, a diferencia de otros países, no existe un paquete de políticas diseñado específicamente para atraer estos proyectos internacionales. Esto es perceptible tanto por la ausencia de programas de inversión pública en parques industriales en las zonas fronterizas del norte del país, como en el hecho de que la política existente no contempla el otorgamiento de concesiones impositivas y subsidios al salario.

Lo más sorprendente al estudiar el aspecto legal del Programa de Industrialización Fronteriza es la ausencia hasta 1971 de un marco legal en torno a las empresas maquiladoras; entre 1965 y 1971, las únicas disposiciones al respecto, eran los dos oficios que en junio de 1966 se turnaron la Secretaría de Industria y Comercio y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que prevenían que empresas extranjeras o nacionales realizaran operaciones de maquila con base en maquinaria importada y componentes y materias primas extranjeras, dentro de una franja de 20 kilómetros a lo largo de la zona fronteriza norte; las industrias maquiladoras podían internar, también, mediante permisos concedidos por la Secretaría de Gobernación, los técnicos y el personal extranjero que requiriesen.

Sin embargo, los instrumentos del programa de industrialización (autorización para establecer empresas de capital totalmente extranjero, excepto en textiles y vestido, y la libre importación temporal de materias primas y equipo) traslucen que el gobierno ha visto la plataforma de exportación como una vía de industrialización de los territorios fronterizos del norte.

En Estados Unidos el alza de salarios desde un punto de vista empresarial redundó en una pérdida competitiva de manufacturas norteamericanas frente a las europeas y japonesas, en particular de aquéllas que en su proceso de producción necesitan del uso de abundante fuerza de trabajo.

Para sostener el nivel de ganancias e inclusive incrementarlo en las ramas manufactureras se requería de salarios más bajos. Esta mano de obra barata se halla en la frontera de México, lo que motivó la instalación de plantas maquiladoras en la zona fronteriza en México, para que de este modo el beneficio recayera sobre los empresarios norteamericanos. Por otro lado, la necesidad en México de absorber la mano de obra excedente demandaba una solución inaplazable.

En 1965 había 12 plantas que ocupaban 3,087 trabajadores, en 1971 existían 293 plantas que ocupaban a 31,100 personas. Para 1974 había 455 plantas con 429 en la zona fronteriza y el resto en el interior y dieron trabajo a 75,974 personas. En 1975 existía 454 plantas, 418 en la frontera y 36 en el interior del país. (Cuadro 7).

El auge de la industria maquiladora hasta 1974 colocó a México en el segundo lu-

gar mundial entre los países que se dedican a esta actividad, debido a que sus exportaciones de productos ensamblados a Estados Unidos ascendieron a 1,035 millones de dólares, sólo abajo de Alemania (1,499 millones de dólares), pero muy por arriba de Taiwan que, con 342 millones, ocupó el tercer lugar. Si sólo se considera el valor de las materias primas, envases y empaques importados, México, con 555 millones de dólares, ocupó el primer lugar, seguido de Canadá con 152 millones.

En los últimos meses de 1974 se inició en la industria maquiladora un período de retroceso y estancamiento, acompañado por el cierre de plantas, el despido de trabajadores y la cancelación de proyectos para nuevas instalaciones. Entre octubre de 1974 y abril de 1975 se calcula que 30 maquiladoras dejaron de operar y varias más redujeron su fuerza laboral hasta 50 por ciento.

En el transcurso de 1974 y 1975, como consecuencia del cierre de un elevado número de plantas, se inició un proceso de mexicanización por medio de la organización de cooperativas de trabajadores (en Tijuana principalmente) para continuar las operaciones de las fábricas. En segundo lugar, diversos inversionistas mexicanos acordaron con las matrices estadounidenses continuar las operaciones de maquila, corriendo a cargo de los mexicanos la instalación de las plantas, pero esta medida tuvo un corto avance.

Los empresarios estadounidenses señalaron que un factor que había desalentado las inversiones fue que los trabajadores iniciaron una gran actividad laboral que se manifestó en la declaración de numerosas huelgas, además del alza de los costos de operación, principalmente el de la mano de obra, el de todos los insumos y el de diversos servicios, así como la creación de incentivos adicionales en otros países que no ofrecía México. La realidad es que se carece de información suficiente para determinar si el cierre de maquiladoras se debió a la recesión económica de Estados Unidos o si se pretendió aprovechar el cierre como elemento de presión para obtener nuevas concesiones del gobierno de México.

Para 1977, las empresas maquiladoras sumaban 443 con 78,433 trabajadores, once maquiladoras menos que en 1975, debido a que la mayoría de las empresas que dejaron de operar en el transcurso del año eran pequeñas, en tanto que las que se instalaron eran más grandes y, por tanto, generadoras de más empleos.

En 1985 las empresas maquiladoras sumaron 760 con 211,968 trabajadores (obreros 82%, técnicos 12% y empleados administrativos 6%); 88% de estas empresas están localizadas en la frontera norte. (Cuadros 7, 24 y 25).

Así, entendiéndose por maquiladora de exportación la empresa establecida en México

que realiza procesos industriales o de servicios que incluyen la transformación, elaboración o reparación de bienes de procedencia extranjera, importados temporalmente para su exportación posterior, y cuya composición de capital puede ser 100% mexicano, 100% extranjero o capital mixto.

Un rasgo característico de la industria maquiladora del norte de México es el bajo nivel de diversificación de su estructura productiva. De trece ramas que la integran, tres de ellas (productos y fibras textiles, maquinaria y equipo eléctrico, y maquinaria y equipo electrónico), agrupan aproximadamente 50% del total de establecimientos.

Este bajo nivel de diversificación se aprecia aún mejor en términos de empleo, en la medida en que las tres ramas mencionadas participan con 57.7%. Es la electrónica la que provoca esta elevada concentración en el empleo, en virtud de que participa con 20.3% de los establecimientos y representa 41.2% de la ocupación global del sector.

La industria maquiladora está integrada, básicamente, por plantas de tamaño relativamente reducido. En la distribución relativa de los establecimientos por estratos de tamaño se observa que la mayor concentración relativa de las plantas se da en el estrato de 1 a 50 trabajadores. Así mismo, en el conjunto de estratos de 1 a 50 y de 51 a 100 trabajadores se concentra 53.4% de las plantas, en tanto que las plantas medianas (101 a 250 y de 251 a 500 trabajadores) participan con 36.8%. Destaca complementariamente el bajo peso relativo de los establecimientos mayores de 500 trabajadores. (Cuadro 9).

En el análisis de la distribución del empleo por estratos de tamaño, presentan una estructura sustancialmente diferente. Las plantas de 1 a 50 trabajadores representan solo 4.3%. Si se agrega al porcentaje del empleo generado por los establecimientos grandes el correspondiente a los de un tamaño de 251 a 500 trabajadores, se tiene que 25.6% de las plantas controlan 73.6% del empleo. Estos datos reflejan el alto grado de concentración que prevalece en esta industria.

Se calcula que actualmente las empresas maquiladoras derraman 160 mil millones de pesos anuales en salarios, únicamente en el norte de la república.

Aunque el nivel de salarios mexicanos es más alto que el de los países de Oriente, pero mucho más bajo que el de Estados Unidos, nuestro país posee como ventaja determinante: su localización geográfica.

La realización del producto final, la acumulación, y por consiguiente la reproducción de capital, se da en la economía imperialista y no en el país donde están ubicadas las maquilas. Esto trae como consecuencia la sustracción de fuer-

za de trabajo mientras que la incorporación capitalista y la acumulación tienen lugar en la economía proveedora.

Bajo la administración Echeverría, se define mayormente el concepto de maquiladoras, se le brindan mayores estímulos y se le dan mayores facilidades para poder vender parte de su producción al interior del país, sin necesidad de exportar la totalidad, pagando los impuestos correspondientes, siempre que sustituyese importaciones.

El gobierno de México consideró que el permitir el establecimiento de estas industrias traería para la economía nacional algunas ventajas, dentro de las cuales se puede mencionar la creación de fuentes de trabajo; la mano de obra adquiriría destreza técnica, lo cual redundaría en un aumento de su calificación; con el incremento en las exportaciones se afectaría favorablemente la balanza de pagos; se incrementarían el uso de materias primas nacionales y se introducirían modernos métodos de manufactura.

La instalación de plantas maquiladoras en México precisa de un tratamiento legislativo laboral de excepción que no comporta la instalación de una industria propiamente dicha en territorio nacional.

En cuanto al uso posible de materias primas nacionales, en 1976 sólo usaron para realizar su producción un 3% de insumos nacionales, inclusive disminuyó a 1.5% en 1977. Para 1983 la industria maquiladora de exportación utilizó insumos, componentes y materiales por un total de \$2,907 millones de dólares, de los cuales México abasteció el 1.3%, lo que equivale a \$37.7 millones de dólares. (cuadro 11).

Para efectuar una evaluación de la presencia de las maquiladoras se puede tomar el valor agregado de éstas, entendiéndose por valor agregado la diferencia entre el valor del producto al internarse en Estados Unidos y el valor de los componentes de origen estadounidense que se envían al extranjero para fabricar dicho producto. Este valor agregado consiste en el costo de la fuerza de trabajo extranjera, más los gastos generales de administración de las fábricas y un cierto beneficio derivado de la operación en el extranjero. Se excluye del análisis los insumos importados y luego reexportados, así como el capital extranjero invertido, es decir, dos clases de transacciones sobre las cuales es difícil levantar información y además no afectan el resultado.

En las estadísticas norteamericanas se toma como Valor Gravable a todo aquel que no es identificable como producido en Estados Unidos, imputándosele este valor al país que hace la última exportación hacia Estados Unidos, incluyendo por consiguiente, el valor de todos los componentes que procediendo de terceros países son inte-

grados en el producto maquilado, aunque los componentes norteamericanos son los mayormente utilizados, lo cual reduce la sobrevaluación a causa de las reexportaciones.

Los procesos de fabricación y ensamblado han contribuido, cada vez en mayor medida, a cubrir el déficit comercial en balanza de pagos, este no significa que su aporte sea el máximo, por el fenómeno de las filtraciones del ingreso generado por esta actividad hacia Estados Unidos.

En cuanto a la generación de Valor Agregado, los establecimientos mayoritaria o cien por ciento extranjeros son los que absorben la mayor parte (78.5%) del Valor Agregado de la industria maquiladora (\$255,321 millones), correspondiendo la parte que resta, casi en su totalidad a México.

La actividad maquiladora típica tiene carácter de enclave, careciendo casi por completo de vínculos con el resto de la economía mexicana.

La integración de las plantas maquiladoras a la industria nacional, medible a través de la razón de Insumos Nacionales (IN) a Insumos Importados (IN/II), es en realidad nula, no por razones de competitividad o precios sino por inadecuación tecnológica y fundamentalmente por el propio interés de los proveedores norteamericanos; el margen para sustituir insumos y de esta forma incorporar mayor valor agregado es bastante reducido.

El problema de la sustitución de insumos radica en los vínculos de la maquiladora con las empresas extranjeras, lo cual se acentúa en las ubicadas en las zonas fronterizas del norte; únicamente en la rama de alimentos, por razones obvias, se ha ganado terreno en la sustitución y en menor escala en la rama de servicios; en las restantes, no solo se ha visto frenada la sustitución de insumos, sino que es tá retrocediendo.

El número relativamente pequeño de maquiladoras mexicanas existentes se desempeñan como las extranjeras porque sus dueños nacionales carecen de mayores funciones em presariales y son altamente dependientes de los principales en el extranjero, por que, entre otros, el capital en forma de maquinaria proviene temporalmente de fue ra del país. De hecho, el mexicano con fondos de capital no muestra inclinaciones de someterse a una dura competencia en el campo de la sustracción internacional sino que prefiere el protegido mercado nacional.

Desde la creación del programa, siendo ahora un programa a nivel nacional no sólo fronterizo, el papel de la inversión directa norteamericana ha sido predominante. Datos recientes indican que cerca de 60% de plantas maquiladoras operando en Méxi co son total o mayoritariamente de capital norteamericano. Estas plantas son res

ponsables del 80% de los empleos creados por esta industria y del 85% de las reexportaciones, medida en términos de valor agregado.

La inversión directa norteamericana en este sector cubre todo tipo de compañías, considerando que las matrices van desde General Electric, General Motors, Zenith, RCA, Hughes, Burroughs, Rockwell, Westinghouse, United Technologies, en otras, a compañías relativamente más pequeñas como Artistic Brass, Bourns, Classic Coil - Winding, Electro - Mech, Marion Laboratories, Pacific Electricord, Sherwood Medical, Hytronics, Johnson Controls y Crafo.

La autorización del programa de Maquila significa al mismo tiempo para la empresa el adquirir una serie de compromisos cuyo cumplimiento será vigilado por las autoridades pertinentes y conforme a las leyes vigentes en México. En el caso de incumplimiento, las maquiladoras serán sancionadas con la cancelación definitiva de su registro o con la suspensión temporal de la vigencia del programa. Previamente a la aplicación de las sanciones, SECOFI otorgará un plazo de 30 días naturales a los interesados para que manifiesten ante las autoridades lo que a su derecho convenga, ofreciendo las pruebas que considere convenientes.

En lo relativo al grado de especialización de la industria maquiladora, puede decirse que dos de ellas, la de Calzado y Prendas de Vestir y la de Maquinaria, Aparatos, Accesorios y Artículos Eléctricos y Electrónicos, continúan siendo en 1985 las principales en términos del peso relativo en los conceptos número de establecimientos (70.5% y 55.0% en 1974 y 1985, respectivamente) en Personal ocupado Promedio (84.7%, 59.9%) y en Valor Agregado (82.3% y 53.2%). (Cuadro 8).

NUMERO DE ESTABLECIMIENTOS, PERSONAL OCUPADO PROMEDIO Y VALOR AGREGADO  
DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA A NIVEL NACIONAL Y POR MUNICIPIOS

25

	Establecimientos		Personal Ocupado Promedio (POP)		Valor Agregado (VA)		POP/# Est.	VA/POP \$ Miles	VA/# Est. \$ Millones
	#	%	#	%	\$ Millones	%			
<b>1974</b>									
Total Nacional	455	100.0	75,974	100.0	3,945.5	100.0	167	51.9	8.67
Municipios Fronterizos	429	94.3	71,122	93.6	3,614.8	91.6	166	50.8	8.43
Municipios no Fronterizos	26	5.7	4,852	6.4	330.7	8.4	187	68.2	12.72
<b>1975</b>									
Total Nacional	454	100.0	67,214	100.0	4,014.5	100.0	148	59.7	8.84
Municipios Fronterizos	418	92.1	62,145	92.5	3,625.2	90.3	149	58.3	8.67
Municipios no Fronterizos	36	7.9	5,069	7.5	389.3	9.7	141	76.8	10.81
<b>1984</b>									
Total Nacional	672	100.0	199,684	100.0	194,756.6	100.0	297	975.3	289.8
Municipios Fronterizos	595	88.5	176,909	88.6	168,518.8	86.5	297	952.6	283.2
Municipios no Fronterizos	77	11.5	22,775	11.4	26,237.8	13.5	296	1,152.0	340.7
<b>1985</b>									
Total Nacional	760	100.0	211,968	100.0	325,249.7	100.0	297	1,534.4	428.0
Municipios Fronterizos	672	88.4	186,000	87.7	282,838.4	87.0	277	1,520.6	420.9
Municipios no Fronterizos	88	11.6	25,968	12.3	42,411.3	13.0	295	1,633.2	481.9

Fuente: Estadística de la Industria Maquiladora de Exportación. Secretaría de Programación y Presupuesto.

Cuadro 8

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LOS ESTABLECIMIENTOS Y DEL EMPLEO EN LA  
INDUSTRIA MAQUILADORA, POR RAMAS DE ACTIVIDAD, 1985.

<u>Rama de Actividad</u>	<u>Establecimientos</u>	<u>Empleo</u>
Selección, preparación, empaque y enlatado de alimentos.	1.6	0.9
Ensamble de prendas de vestir y otros productos confeccionados con textiles y otros materiales.	14.2	10.1
Fabricación de calzado e industria del cuero.	4.7	2.1
Ensamble de muebles, sus accesorios y otros productos de madera y metal.	9.7	3.1
Construcción, reconstrucción y ensamble de equipo de transporte y sus accesorios	8.3	18.9
Ensamble y reparación de equipo, herramienta y sus partes excepto eléctrico.	2.8	1.1
Ensamble de maquinaria, equipo, aparatos y artículos eléctricos y electrónicos.	10.7	20.7
Materiales y accesorios eléctricos y electrónicos.	25.4	26.9
Ensamble de juguetes y artículos deportivos	3.4	3.4
Otras industrias manufactureras	13.8	6.6
Servicios	5.0	6.1
Productos químicos.	0.4	0.1
T o t a l	100.0	100.0

Fuente: Estadística de la Industria Maquiladora de Exportación. Secretaría de Programación y Presupuesto.

DISTRIBUCION PORCÉNTUAL DE LOS ESTABLECIMIENTOS Y DEL EMPLEO  
EN LA INDUSTRIA MAQUILADORA, POR ESTRATOS DE TAMAÑO

<u>Estratos</u>	<u>Establecimientos</u>	<u>Empleo</u>
1-50	34.4	4.3
51-100	19.0	6.5
101-200	21.0	15.6
201-500	15.8	25.6
501- o más	9.8	48.0
T o t a l	100.0	100.0

Fuente: World Market - Oriented Industrialization of Developing Countries.

Cuadro 10

PRINCIPALES INDICADORES DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACION 1985

ENTIDAD FEDERATIVA	No. DE ESTABLECIM.	PARTICIP. %	INGRESOS IMPORTADOS	PARTICIP. %	VALOR AGREGADO	PARTICIP. %	VALOR AGREGADO PER CAPITA
TOTAL	760	100.0	980,548.9	100.0	325,249.7	100.0	1.534
B. CALIFORNIA N.	307	40.4	213,525.6	21.8	60,193.5	18.5	1.544
B. CALIFORNIA S.	4	0.5	227.4	N.S.	220.4	0.1	1.469
COAHUILA	50	6.6	37,483.9	3.8	14,295.9	4.4	1.070
CHIHUAHUA	197	25.9	329,512.5	33.6	141,723.1	43.6	1.559
JALISCO	14	1.9	19,767.2	2.0	13,642.2	4.2	2.795
SONORA	82	10.8	111,085.0	11.4	27,226.0	8.4	1.239
TAMAULIPAS	77	10.1	255,945.9	26.1	60,026.7	18.4	1.620
EDO. MEX. Y D. F.	5	0.6	100.6	N.S.	641.2	0.2	4.515
OTRAS ENTIDADES FED.	24	3.2	12,900.7	1.3	7,280.8	2.2	1.604

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Secretaría de Programación y Presupuesto.

\* Millones de pesos

N.S. No significativo

Cuadro 11

INSUMOS DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACION  
(\$ MILLOHES)

56

AÑO	INSUMOS TOTALES (\$)	INSUMOS IMPORTADOS (\$)	PARTICIPACION (%)	INSUMOS NACIONALES (\$)	PARTICIPACION (%)
1975	8,809.3	8,689.3	98.6	120.0	1.4
1976	12,205.6	11,834.4	97.0	371.2	3.0
1977	18,527.4	18,252.6	98.5	274.7	1.5
1978	25,914.0	25,537.0	98.5	377.0	1.5
1979	36,410.0	35,895.3	98.6	515.1	1.4
1980	40,792.7	40,095.7	98.3	697.0	1.7
1981	55,386.8	54,679.4	98.7	707.4	1.3
1982	110,346.0	108,928.2	98.7	1,417.8	1.3
1983	349,318.9	344,782.9	98.7	4,536.0	1.3
1984	637,770.5	629,299.6	98.7	8,470.9	1.3
1985	989,439.6	980,548.9	99.1	8,890.7	0.9

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Secretaría de Programación y Presupuesto.

Cuadro 12

DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL VALOR AGREGADO EN MEXICO

	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
Total (Millones de pesos)	23,957	46,588	99,521	194,757	325,250
Sueldos y Salarios	47.7	40.3	36.3	39.9	39.9
Prestaciones Sociales	13.4	12.3	10.9	11.8	11.6
Materias Primas y Componentes	2.6	2.9	3.9	4.1	2.5
Envases y Empaques	0.3	0.1	0.6	0.2	0.2
Renta Edificios y Terrenos	2.0	2.5	2.9	2.3	2.5
Alquiler Maquinaria y Equipo	0.2	0.2	0.4	0.3	0.3
Mantenimiento de Edificio y Maq.	3.0	3.4	4.3	4.3	4.5
Energía Eléctrica	2.1	1.8	2.2	2.3	2.4
Teléfono, Telégrafo, Telex.	0.6	0.7	0.8	0.9	0.9
Trámites Aduanales	1.1	0.9	0.8	0.8	0.8
Fletes y Acarreos	1.0	1.1	1.3	1.6	1.4
Otros Gastos	10.3	12.7	13.4	13.8	13.9
Utilidades y Otros Conceptos	15.7	21.1	22.2	17.7	19.1

Fuente: Estadística de la Industria Maquiladora de Exportación.  
Secretaría de Programación y Presupuesto.

### **3.3 MARCO GEDECONOMICO FRONTERIZO**

### 3.3 MARCO GEDECONOMICO FRONTERIZO

En general, se llama zona o región fronteriza norte a los territorios septentrionales de la República Mexicana que colindan con Estados Unidos de Norteamérica. Al norte, los límites de dicha zona o región están dados por la línea fronteriza, pero al sur sus límites son totalmente convencionales.

A lo largo de los 3,326 Km. de la zona fronteriza del norte de México (ZFI) se encuentran 37 municipios y una congregación autónoma de seis entidades federativas.

La congregación autónoma es una antigua circunscripción político-administrativa que sobrevivió hasta hace poco tiempo a la implantación generalizada del régimen municipal. Las congregaciones tenían un representante jurídico nombrado directamente por el gobernador del Estado.

La congregación autónoma de Colombia fue fundada con el decreto número 52 del 16 de diciembre de 1982. Antiguamente pertenecía al "Rancho la Pita" territorio de Coahuila y Tamaulipas, actualmente (1979) ha sido integrada al municipio de Anáhuac, Nuevo León; cuenta con 16 Km. de frontera con Estados Unidos.

- Baja California	Chihuahua	Coahuila
Ensenada	Janos	Ocampo
Tijuana	Ascensión	Acuña
Tecate	Juárez	Jiménez
Mexicali	Guadalupe	Piedras Negras
	Praxedis	Guerrero
	G. Guerrero	Hidalgo
	Ojinaga	
Nuevo León	Sonora	Tamaulipas
Congregación Autónoma	Agua Prieta	Nuevo Laredo
de Colombia	San Luis Río Colorado	Guerrero
	Puerto Peñasco	Niguel Alemán
	Caborca	Camargo
	Altar	Reynosa
	Sáric	Río Bravo
	Hogales	Matamoros
	Santa Cruz	Gustavo Díaz Ordaz
	Cananea	Valle Hermoso
	Naco	Mier

De estos treinta y siete municipios, se puede formar un conjunto con los catorce municipios más urbanizados y éstos a su vez constituirse en los siguientes tres subconjuntos:

- Zona Noroeste (ZNO), integrado por: Ensenada, Mexicali, Tecate, Tijuana y San Luis Río Colorado.
- Zonas Aisladas (ZA) formado por: Nogales, Agua Prieta, Juárez, Acuña, Piedras Negras, Laredo y Matamoros.
- Zona Reynosa (ZR), constituido por: Reynosa y Río Bravo.

En el sector de la agricultura, los municipios fronterizos cuentan actualmente con 13.1 millones de hectáreas, de las cuales sólo el 7.6%, o sea un millón de hectáreas, son tierras de labor y representan el 19% de la superficie total nacional. Es conocida la política del gobierno mexicano de facilitar la importación, aunque sea temporal, de implementos agrícolas, siempre que no salgan de la franja fronteriza. Debido a las fallas estructurales que presenta el agro mexicano total, los campesinos migran hacia las grandes ciudades fronterizas, especialmente la capital y las localidades fronterizas porque ofrecen mayores oportunidades de empleo.

El rápido crecimiento de las ciudades fronterizas ha sido caótico y pone de relieve la incapacidad de las administraciones locales para hacer frente al déficit creciente de viviendas, de servicios y equipamientos públicos, acentuando así el desequilibrio de los espacios urbano regionales interfronterizos.

Las vías de comunicación entre las localidades fronterizas son escasas, de tal forma se tiene:

- Un bajo grado de accesibilidad de algunas localidades fronterizas, entre sí y respecto de los principales centros productivos nacionales (México y Monterrey).
- Una baja conectividad interna de la red vial de los territorios del norte de México respecto de la que puede atribuírsele a la red correspondiente en el territorio norteamericano.
- Una precaria y deficiente comunicación ferroviaria.

Un factor adicional que afecta las posibilidades de abastecimiento de las zonas en forma rentable es la orientación de la producción fronteriza. Al considerar el eventual abastecimiento de las localidades fronterizas desde el interior del

país, debe tenerse en cuenta el alto costo de regresar sin cargo, consecuencia posible de un mercado que, a su vez, destina el grueso de su producción de bienes y servicios a un tercer mercado ubicado al otro lado de la frontera.

El principal problema de México y de su gobierno con respecto a la frontera es evitar la dependencia creciente sin afectar las ventajas económicas de la proximidad con Estados Unidos.

Algunos de los problemas socioeconómicos que pueden considerarse como de conjuntura son los siguientes:

Las principales ciudades de la franja fronteriza norte han experimentado tasas de crecimiento demográfico espectaculares, siendo superiores al promedio nacional y que resulta efecto y causa, a su vez, de problemas como:

1. Migración interna: la enorme migración ha sido resultado por una parte del atractivo real o imaginario de mayores oportunidades de empleo e ingreso en las poblaciones fronterizas y por otra, de la esperanza frustrada de poder pasar al otro lado de la frontera. Esto ha generado que se creen "cinturones de miseria" y que sólo el 40% de la población disfrute de servicios municipales.
2. Vivienda: la expansión demográfica y el acelerado proceso de inmigración ha agudizado el problema de la vivienda, educación y desempleo. Existe un promedio de 5.5 personas por vivienda.
3. Educación: para 1970, de la población de 15 años o más el 20% carecía de toda instrucción; el 39% tenía educación básica deficiente y sólo el 4.3% y 1.9% poseía educación media superior y profesional.
4. Desempleo y subempleo: a manera de ejemplo, para 1970 Juárez poseía el 21% de desempleo; Mexicali el 18.5% y Tijuana el 14%. Pero más grave que el desempleo es la subocupación, pues para esa fecha de 2'150,000 subempleados en el país, 195,000 correspondían a las entidades fronterizas.
5. Importaciones fronterizas: la falta de una estructura productiva sólida y competitiva y la escasa vinculación con el resto del territorio nacional, la incomunicación entre las ciudades fronterizas, la escasez de recursos naturales de importancia y la falta de competitividad de las empresas locales han generado inevitablemente la necesidad de crecientes importaciones. Se

agrega a esto la organización deficiente de las actividades comerciales y - la falta de una oferta suficientemente diversificada de productos nacionales a precios competitivos.

6. **Energéticos:** dependencia casi total de suministros provenientes de Estados Unidos en cuanto al gas y una inadecuada producción de energía eléctrica. Además insuficiente satisfacción a las necesidades de gasolina, petróleo y diesel.
7. **Turismo:** se carece de infraestructura para diversificar la oferta de bienes y servicios y para mejorar su discutible calidad.

Por otra parte, las devaluaciones del peso han incrementado violentamente el cos to de la canasta de bienes en las zonas fronterizas del norte (Cuadro 36).

### 3.4 POBLACION MEXICANA PRIETERIZA

Una importante característica de los territorios del Norte de México es su relativamente baja densidad de población. Son éstos los territorios menos poblados del país. En el conjunto de las seis entidades que colindan con Estados Unidos - territorios - que abarca 40.6% de la superficie nacional se asienta sólo el 16.3% (7.85 millones - en 1970) de la población del país; esto significa que las entidades fronterizas del norte mostraban en 1970 una densidad bruta de 9.8 habitantes por Km<sup>2</sup>., mientras que la densidad media nacional era de 24.5 habitantes por Km<sup>2</sup>. Los datos del censo de 1980 muestran que la proporción no se ha modificado: la densidad de las Entidades Federativas del Norte ascendió a 13.5 habitantes por Km<sup>2</sup>., mientras que la densidad media nacional, llegó a 34.2 habitantes por Km<sup>2</sup>. Con excepción de Nuevo León, todas - aquellas entidades muestran densidades menores que el promedio nacional. Aunque sí bien los territorios del Norte de México son en su conjunto poco densos, las zonas - fronterizas del norte se encuentran entre sus proporciones más densificadas. En 1980, los habitantes de estas entidades sumaron 10'691,887, de los cuales 3'154,934 (29.5%) correspondieron a las localidades de la frontera representando 4.7% de la población - total del país. En ese año vivían en Ciudad Juárez, Mexicali y Tijuana 48.8% del total de habitantes de las ciudades fronterizas. (Cuadro 13).

La distribución espacial de la población refleja la realidad geofísica regional. El medio geofísico de los territorios del norte de México ha imposibilitado la mayor ubicación de las actividades agrícolas, concentrándolas en los distritos de riego; este hecho, aunado a la aleatoria localización de algunas actividades extractivas, así como a la influencia de las vecinas localidades estadounidenses ha influido también en forma decisiva en la actual distribución espacial de la población en los territorios del Norte de México.

En la frontera norte del país se ha dado un doble proceso de distribución y concentración de la población consistente en que:

- Alrededor de la tercera parte de la población de las entidades federativas fronterizas se encuentra asentada en los municipios fronterizos. (Cuadro 15)
- Los once municipios más poblados concentran un poco más de las tres cuartas partes de la población total del conjunto integrado por los treinta y siete municipios fronterizos. (Cuadro 13).

El hablar de la franja fronteriza norte como una sola región carece de sentido. Ni las características ecológicas y morfológicas, que implican importantes barreras naturales, ni las distancias geográficas y económicas existentes entre las diversas porciones de la frontera, permiten o hacen conveniente concebir a la frontera norte como una región única con perspectivas de integración en sentido este-oeste. Por -

el contrario, lo adecuado es concebir a la franja fronteriza norte del país en términos de regiones o microrregiones, con características en algunos casos sumamente divergentes entre sí.

El impacto de la expulsión de la fuerza de trabajo agrícola fronteriza, como consecuencia de la disminución de la producción algodonera aunada a la mecanización, se expresó principalmente en dos aspectos:

- El aceleramiento del proceso de urbanización, en tanto que tuvo como causa un proceso de emigración rural urbana de carácter interregional que confluyó con otro de carácter intrarregional.
- El desarrollo de una aguda presión ejercida por la fuerza de trabajo expulsada de las áreas rurales sobre el mercado urbano de trabajo, que también se sumó a la presión ejercida por los migrantes de origen no fronterizo.

La migración que se opera en las ciudades fronterizas es debido a la atracción que ejerce el desarrollo económico de las mismas al extenderse la frontera agrícola de México, y a la demanda de mano de obra mexicana por parte de Estados Unidos.

Este crecimiento se ve acompañado por la aparición de una serie de problemas principalmente en materia de ocupación y vivienda. (Cuadro 17)

El extremo desempleo y la escasa vinculación de los municipios fronterizos con el resto de la economía nacional son las dos principales características que esa región presentaba en la década de los sesentas y presenta todavía en la actualidad. Si en 1960 el desempleo afectaba al 2.4% de la población económicamente activa (PEA), en 1970 éste afectaba entre el 4 y 7% de la PEA y el 34.4% de la misma percibía ingresos inferiores al salario mínimo.

El problema del desempleo en la zona fronteriza se deriva de la elevada tasa de crecimiento de la población de los municipios fronterizos: entre 1961 y 1970 ésta fue de 4.1% mientras que la tasa media nacional fue de 3.4% la explicación de estas diferencias en las tasas de crecimiento demográfico se encuentran en la desigual intensidad de las corrientes migratorias: mientras que el promedio nacional de migración era de 15.3% para la zona fronteriza éste era de 29.3%.

El fenómeno de migración hacia Estados Unidos, que tenía su explicación legal en el convenio de braceros firmado entre México y Estados Unidos en 1942, continúa presentándose hasta la fecha y con una intensidad mayor, a pesar de que el convenio concluyó en 1964. Son cientos de miles los inmigrantes "ilegales" que año tras año son devueltos a México por las autoridades norteamericanas de migración; consecuentemente, son las ciudades fronterizas las que, también año tras año, reciben, por un lado, al flujo de desempleados mexicanos en el interior del país y, por el otro, a la mayoría de los inmigrantes que son devueltos por Estados Unidos. Resultado de este flujo mi

gratorio es el congestionamiento urbano que padecen las principales ciudades fronterizas del norte de México. (Cuadro 18)

Las principales ciudades fronterizas, al igual que otros centros urbanos del interior del país de similar dinamismo económico, vienen siendo receptoras de flujos migratorios provenientes de zonas rurales de los estados de Jalisco, Guanajuato y Zacatecas, que son las entidades que expulsan en mayor medida población rural.

Aunado al bajo nivel de industrialización, la zona fronteriza norte se encuentra débilmente integrada y comunicada con el resto de la economía del territorio nacional y, en contra partido, fuertemente vinculada a Estados Unidos.

Lo que es más grave es que, dada la ausencia de productos nacionales a precios competitivos, la población de los municipios fronterizos por lo general adquiere los bienes que consume en los centros comerciales de las ciudades fronterizas norteamericanas.

Cuadro 13

CONCENTRACION DE LA POBLACION EN LOS TERRITORIOS DEL NORTE

65

	<u>Población (Habs)</u>	<u>Superficie (Km2)</u>	<u>Densidad Habs/Km2</u>	<u>Porcentaje de Pob.</u>	<u>Porcentaje de Sup.</u>	<u>Porcentaje de Pob.</u>	<u>Porcentaje de Sup.</u>	<u>Porcentaje de Pob.</u>	<u>Porcentaje de Sup.</u>
Estados Unidos Mexicanos	67'001,590	1'958,201	34.21	100.0	100.0				
Entidades Federa- tivas del Nte.10'691,887	791,201	13.51	16.0	40.4	100.0	100.0			
Municipios Fronterizos	3'154,934	220,278	14.32	4.7	11.2	29.5	27.8	100.0	100.0
Municipios Fron- terizos más Poblados (11)	2'659,857	102,567	25.93	4.0	5.2	24.9	13.0	84.3	46.6

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Secretaría de Programación y Presupuesto.  
X Censo General de Población y Vivienda, 1980.

Cuadro 14

DENSIDAD DE POBLACION DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS FRONTERIZAS DEL NORTE

	<u>Población (Habs)</u>	<u>Superficie (Km2)</u>	<u>Densidad de Población (Habs/Km2)</u>	<u>Tasa Media de Crecimiento Poblacional Intercensal.</u>
Baja California Norte	1'177,886	69,921	16.84	2.4
Coahuila	1'557,265	149,982	10.38	3.2
Chihuahua	2'005,477	244,938	8.19	2.1
Nuevo León	2'513,044	64,924	38.71	3.7
Sonora	1'513,731	182,052	8.31	3.0
Tamaulipas	1'924,484	79,384	24.24	2.6
Suma de Entidades Fronterizas del Norte.	10'691,887	791,201	13.51	
Total Nacional	67'001,590	1'958,201	34.21	3.1

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Secretaría de Programación y Presupuesto.  
X Censo General de Población y Vivienda, 1980.

POBLACION DE LAS ENTIDADES Y MUNICIPIOS DE LA ZONA FRONTERIZA NORTE

<u>Entidades Fronterizas</u>	<u>Población de la Entidad</u>	<u>Población de los Municipios Fronterizos</u>	<u>%</u>
Baja California Norte	1'177,886	1'177,886	100.0
Sonora	1'513,731	312,087	20.6
Chihuahua	2'005,477	672,210	33.5
Coahuila	1'557,265	142,941	9.2
Nuevo León	2'513,044	390	0.0
Tamaulipas	1'924,484	849,420	44.1
<b>T o t a l</b>	<b>10'691,887</b>	<b>3'154,934</b>	<b>29.5</b>

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Secretaría de Programación y Presupuesto. X Censo General de Población y Vivienda, 1980.

**MUNICIPIOS FRONTERIZOS DEL NORTE DE MEXICO**  
**POBLACION TOTAL, SUPERFICIE Y DENSIDAD BRUTA**

<u>Municipio</u>	<u>Población Total</u> <u>(Habitantes)</u>	<u>Superficie</u> <u>(Km2)</u>	<u>Densidad Bruta</u> <u>(Habs/Km2)</u>
1 Ensenada *	175,425	52,510.71	3.34
2 Tijuana *	461,257	1,584.48	291.11
3 Tecate	30,540	3,578.45	8.53
4 Mexicali *	510,664	13,935.61	36.64
Baja California Norte	1'177,886	71,609.25	16.45
5 Janos	8,906	6,930.53	1.28
6 Ascensión	11,985	11,000.06	1.09
7 Juárez *	567,365	4,853.84	116.89
8 Guadalupe	8,876	6,200.48	1.43
9 Praxedis G. Guerrero	48,657	808.97	60.15
10 Ojinaga	26,421	9,500.50	2.78
Chihuahua	672,210	39,294.38	17.11
11 Ocampo	9,000	26,433.60	0.34
12 Acuña	41,948	11,487.70	3.65
13 Jiménez	8,636	3,040.90	2.84
14 Piedras Negras *	80,290	914.20	87.82
15 Guerrero	2,316	3,219.70	0.72
16 Hidalgo	751	1,619.50	0.46
Coahuila	142,941	46,715.90	3.06
17 Colombia	390	319.90	1.22
Nuevo León	390	319.90	1.22
18 Agua Prieta	34,380	3,631.63	9.47
19 San Luis Río Colorado *	92,790	8,412.75	11.03
20 Puerto Peñasco	26,755	9,774.45	2.74
21 Caborca *	50,452	10,721.84	4.71
22 Altar	6,029	3,944.90	1.53
23 Sáric	2,250	1,676.23	1.34
24 Nogales *	68,076	1,654.76	41.14
25 Santa Cruz	1,587	880.43	1.80
26 Cananea	25,327	4,041.73	6.27
27 Naco	4,441	651.80	6.81
Sonora	312,087	45,390.52	7.03

28	Nuevo Laredo *	203,285	1,665.50	122.06
29	Guerrero	4,191	2,199.72	1.90
30	Miguel Alemán	19,600	649.44	30.18
31	Camargo	16,014	840.34	19.06
32	Reynosa *	211,412	2,961.26	71.39
33	Río Bravo	83,522	2,140.00	39.03
34	Matamoros *	238,840	3,351.96	71.25
35	G. Díaz Ordaz	17,830	270.00	66.04
36	Valle Hermoso	48,343	1,770.25	27.31
37	Mier	6,382	1,099.86	5.80
	Tamaulipas	849,420	16,948.33	50.12
	Municipios Fronterizos	3'154,934	220,278.28	14.32

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.  
 Secretaría de Programación y Presupuesto. X Censo de Población  
 y Vivienda, 1980.

Cuadro 17

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LAS VIVIENDAS EN LOS ESTADOS FRONTERIZOS

	<u>Viviendas con agua entubada</u>	<u>Viviendas con energía eléctrica</u>	<u>Habitantes por Vivienda</u>
Estados Unidos Mexicanos	70.7	74.8	5.5
Baja California Norte	78.1	88.7	4.9
Sonora	82.9	78.8	5.5
Chihuahua	78.0	74.8	5.1
Coahuila	84.9	86.5	5.5
Nuevo León	87.5	89.3	5.5
Tamaulipas	71.7	76.3	5.1

Fuente: Cuaderno de Información Oportuna Regional. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Secretaría de Programación y Presupuesto. 1980.

**POBLACION DE LOS MUNICIPIOS FRONTERIZOS DEL NORTE QUE PROCEDE  
DE OTRA ENTIDAD FEDERATIVA**

---

<u>Municipio</u>	<u>Población Total</u>	<u>Población que procede de otra entidad</u>	<u>%</u>
Ensenada	175,425	73,263	41.8
Tijuana	461,257	235,687	51.1
Mexicali	510,664	191,377	37.5
San Luis Río Colorado	92,790	34,485	37.2
Caborca	50,452	12,935	25.6
Nogales	68,076	14,121	20.7
Juárez	567,365	142,657	25.1
Piedras Negras	80,290	12,948	16.1
Nuevo Laredo	203,286	n.d.	n.d.
Reynosa	211,412	n.d.	n.d.
Matamoros	238,840	n.d.	n.d.
Otros	495,077	n.d.	n.d.
<b>T o t a l :</b>	<b>3'154,934</b>		

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Secretaría de Programación y Presupuesto. X Censo General de Población y Vivienda, 1980.

### 3.5 MERCADO DE TRABAJO FRONTERIZO

La necesidad de la industria de los países desarrollados de un suministro de mano de obra barata y abundante y la necesidad de los gobiernos de los países en desarrollo de crear empleo masivo, se conjugan en la relocalización de ciertas fases del proceso productivo intensivas en el uso de mano de obra no calificada hacia los países en desarrollo. La zona fronteriza del norte de México se presentó así como una región óptima para el surgimiento de un proceso de internacionalización de este tipo, en tanto provee de grandes cantidades de mano de obra a menor costo, además, su situación geográfica significó también mayores facilidades para el capital norteamericano.

Las plantas, por lo general, requieren de un número reducido de técnicos y empleados administrativos para organizar, supervisar la producción y vigilar el cumplimiento de las órdenes de trabajo. Esta estructura refleja la búsqueda por parte de las compañías extranjeras de mano de obra no calificada y barata para la realización de tareas bien definidas en segmentos específicos del proceso de producción, estableciendo una división del trabajo por sexo como garantía de menor posibilidad a organizarse sindicalmente y de menores demandas salariales para constituir un personal con poca experiencia y calificación sujeto a una elevada tasa de rotación no precisamente al interior de la planta, sino de unas a otras para reducir sus derechos adquiridos.

Tomando en cuenta el bajo grado de calificación de la mano de obra, su escasa experiencia acumulable dado el tipo de tareas, la rotación de personal de unas plantas a otras y la clase de funciones que realizan los técnicos, entonces es pobre la defensa que de ella se puede hacer en términos de empleo relativamente estable o de difusión de sofisticadas tecnologías.

La industria maquiladora ha absorbido gran cantidad de mano de obra. De un total nacional de 67,214 personas ocupadas en 1975 se pasa a 211,968 en 1985, de las cuales el 69.0% han sido mujeres. (Cuadro 21).

Los establecimientos mayoritaria o cien por ciento extranjeros son los que absorben la mayor cantidad de mano de obra, alrededor de 84.3% de los obreros, técnicos, y empleados administrativos de origen nacional y de 93% de las dos últimas categorías ocupacionales cubiertas por extranjeros. Así su participación en el total de personal ocupado es de 84.3% abarcando 57.9% del número de establecimientos. (Cuadro 19 ).

La característica de la industria maquiladora de emplear preferentemente mujeres es también compartida por estos establecimientos en particular. Su relación hom-

bres a mujeres (2.4), independientemente de su lugar en la estructura de puestos - es superior a la existente en los establecimientos nacionales (1.4), razones que - referidas a la categoría específica de los obreros amplían su brecha al ser de 3.8 y 1.7, respectivamente. (Cuadro 19).

Otra característica adicional de los establecimientos extranjeros es su mayor utilización de técnicos y empleados administrativos no mexicanos en relación a los establecimientos mayoritaria o cien por ciento nacionales. Considerando ambos puestos de trabajo, la razón de personas nacionales a extranjeras es para los primeros establecimientos 63 y para los últimos 27. (Cuadro 19).

También cabe remarcar que la relación de número de obreros a número de técnicos (nacionales y extranjeros) es superior para los establecimientos mexicanos (de 8 a 1) en comparación con los extranjeros (de 6 a 1), lo cual es consistente con lo establecido en términos de razones de masas de salario entre las categorías ocupacionales cuando se habla del mayor grado relativo de complejidad técnica en estos últimos. (Cuadro 19).

Entre las principales características de los establecimientos extranjeros se encuentran, haciendo siempre la comparación con los mayoritaria o cien por ciento nacionales, la baja realización de utilidades a valor agregado, el mayor peso en este último concepto de los gastos de administración y venta, la muy reducida en utilización de insumos nacionales, la baja razón de maquinaria y equipo a número de trabajadores, la relativamente menor tasa de rentabilidad (utilidades/inversión fija final), la preferencia por ocupar más mujeres que hombres en el estrato de obreros, mayor recurrencia a emplear personal técnico y administrativo extranjero y la mayor complejidad técnica. Particularidades que, en su gran mayoría, han caracterizado a la industria maquiladora de México, y no precisamente mexicana, desde sus inicios.

#### I. Características de la mano de obra en la industria maquiladora y la selectividad - en la demanda de fuerza de trabajo.

##### - Sexo y edad.

Las empresas maquiladoras muestran una fuerte preferencia por emplear mujeres, en 1985, el 69% de la mano de obra estaba constituida por mujeres. La composición - por sexo del personal ocupado en la industria maquiladora presenta variaciones entre las distintas ramas de actividad; entre las trece que integran la industria, - la participación de hombres es mayoritaria en: metales primarios productos metálicos, maquinaria y equipo mecánico y calzado. Estas ramas tenían un peso relativa-

mente bajo dentro del empleo generado en el sector maquilador, mientras que las tres más importantes, maquinaria y equipo electrónico, maquinaria y equipo eléctrico y - vestido, observaron porcentajes de población femenina de 82.4, 76.6 y 79.8%, respectivamente en 1985. (Cuadro 20 y 21).

La preferencia de las empresas maquiladoras de controlar mano de obra femenina ha - tendido a ser explicada en términos de sus ventajas comparativas en procesos produc - tivos (cosido y ensamblado de partes electrónicas), que requieren de habilidad ma - nual. Este argumento se basa en el hecho de que la mujer, en comparación con el - hombre, tiene dedos más pequeños, manos más ágiles, mayor agudeza visual, al mismo tiempo que ha acumulado experiencia en tareas reconvertibles al proceso productivo, mediante breves programas de entrenamiento.

Una ventaja sustancial que adquiere el capital una vez que se internacionaliza es - la ampliación del tamaño de la oferta de trabajo. Este argumento llevado a nivel - microeconómico significa que la empresa maquiladora puede ser más selectiva en su - política de contratación, por la mayor disponibilidad relativa de fuerza de traba - jo. Dentro de esta selectividad, un factor esencial lo constituye la edad del tra - bajador potencial; en tanto menor sea la edad del trabajador, mayor será la posi - bilidad que la empresa tiene de intensificar los ritmos del proceso de trabajo.

Para el conjunto de las ramas del sector maquilador en México, la edad "típica" - (edad modal) es de 19.9 años, mientras que la mediana se localiza en 22.9 años, lo que implica que la mitad de los trabajadores tienen entre 12 y 22.9 años. Además, se puede observar que el 65.0% de la mano de obra tiene 25 años o menos. (Cuadro 22).

En contraste, en Estados Unidos la edad promedio de las mujeres dedicadas a activi - dades de ensamble era de 39.3 años y la correspondiente a las operadoras ocupadas - en las ramas de maquinaria y equipo electrónico y vestido de 36.5 y 40.6 años, res - pectivamente en 1960.

Un objetivo primordial en las políticas de contratación de las empresas maquilado - ras parece haber sido el permitir la incorporación al proceso productivo de una - fuerza de trabajo que además de destreza manual presentan características sociales idóneas para soportar tareas monótonas y rutinarias.

Se sabe que las mujeres generalmente no son el único sostén de su casa; mientras - el 43.4% de los hombres llevan la responsabilidad completa de sus casa, sólo el - 18.9% de las mujeres lo hacen. Esto implica que los hombres estén más presionados económicamente que las mujeres. Así, como el salario de la mujer es un complemento del de los otros miembros de la familia, ella no se ve tan necesitada de exigir más ni de inconformarse por el bajo nivel de su salario.

Estas mujeres en lo económico, tienen una posición complementaria en la familia, y posiblemente entre esto y su edad: entre más jóvenes, más complementario y menos indispensable el salario. Es factible pensar que esto constituye la razón por la cual estas mujeres son escogidas por los empresarios para los trabajos que son escasamente remunerados, y por qué estas mujeres se conforman con dicha situación.

La interrelación previsible entre juventud y breve experiencia laboral, hace factible suponer que el nivel de desarrollo de conciencia y organización obrera alcanza do por este grupo de trabajadores, sea relativamente bajo.

#### - Estado Civil y nivel de escolaridad.

Del total de mano de obra femenina ocupada por las plantas maquiladoras el 61% es soltera; si bien, la edad puede influir en la baja presencia de mujeres casadas, existe evidencia que muestra que los gerentes prefieren en general, contratar mujeres solteras. (Cuadro 23).

Esta preferencia es explicable al parecer por dos factores: 1) la contratación de mujeres casadas, por sus obligaciones familiares, repercute, en opinión de los gerentes, en tasas de rotación y ausentismo superiores a las observables en mujeres solteras y 2) la contratación de este tipo de mujeres disminuye la probabilidad de embarazo, con lo que la empresa evita el costo de remplazo en que tendría que incurrir durante el periodo de maternidad de la trabajadora.

Adicionalmente existe una preferencia de los gerentes de las plantas maquiladoras por contratar mano de obra con un cierto nivel de escolaridad.

Del total de trabajadores ocupados en esta industria, un 44% tenía un nivel de instrucción equivalente al de primaria.

La existencia de límites en los niveles de escolaridad constituye también un elemento en la estrategia empresarial. Un mínimo, que por lo general suele ser la primaria terminada, asegura el buen cumplimiento de la tarea asignada y la capacidad del trabajador para soportar ocho horas de trabajo monótono y meticuloso en la línea de ensamble y un máximo permite la obtención de una tasa más baja de rotación de la mano de obra, ya que ha sido observado que los trabajadores con niveles de instrucción más elevados llegan a un nivel de frustración y aburrimiento en las tareas de ensamble con relativa rapidez.

Esta atipicidad de la demanda de fuerza de trabajo en esta industria, puesta de manifiesto en su comparación con los marcos de referencia utilizados, deja en claro sus limitaciones intrínsecas para reducir el desempleo.

II. Contribución de la industria maquiladora en la creación de una reserva de mano de obra calificada.

La factibilidad de utilizar a la maquiladora para crear una reserva de fuerza de trabajo calificada, es basada en el supuesto de que la competencia a la que se ve ría enfrentada esta industria, en tanto exportadora, llevaría a la introducción gradual de métodos de producción de mayor complejidad tecnológica. Más, lo erróneo de la concepción gubernamental, radica precisamente en el hecho de que la maquiladora es sólo un segmento de un proceso productivo. De esta forma, los efectos que la competencia pudiera tener en términos de mejoras en las técnicas de producción se concentran en el país central y, por ende, no se difunden a la empresa localizada en el país subdesarrollado. Por tanto, no resulta extraño el hecho de que la estructura del empleo en esta industria continúe actualmente orientada hacia un tipo de mano de obra de baja calificación.

Un primer indicador sobre el sesgo de la demanda hacia trabajos de baja productividad, lo constituye la elevada participación porcentual de los obreros de producción dentro del personal ocupado total. De acuerdo con cifras de la Secretaría de Programación y Presupuesto, los obreros representaron un 82.0% del total de la mano de obra ocupada por esta industria en 1985. La baja participación de los técnicos y empleados, además de explicarse por la naturaleza relativamente simple de las técnicas de producción, se debe al hecho de que la maquiladora, por sus características de funcionamiento, no requiere destinar personal a la compra de insumos ni a la comercialización del producto. (Cuadros 24 y 25).

Las actividades productivas de tipo maquilador no parecen requerir de una mano de obra con amplia experiencia laboral previa. Adicionalmente, dada la baja edad promedio observada en esta industria, es factible suponer que el ciclo de vida productiva de los obreros que han tenido una experiencia laboral anterior a su trabajo actual, debió ser de corta duración.

La duración del entrenamiento recibido por los trabajadores en el momento de ingresar a la unidad productiva, aporta evidencia adicional respecto a la intensidad en el uso de mano de obra no calificada, que caracteriza a los procesos productivos. Esta duración fluctúa entre un día y una semana.

El bajo nivel de calificación alcanzado por los trabajadores en las actividades productivas se expresa, por otra parte, en la inexistencia de correlación entre las variables de antigüedad y salario percibido; el 90% de los trabajadores con seis años o más de permanencia en el mismo puesto percibían el salario mínimo zonal.

La contribución de la industria maquiladora a la inversión en capital humano es mínima, hay que considerar además la dificultad que presenta la difusión de las pocas habilidades adquiridas por el trabajador (entrenamiento industrial) pues esta mano de obra ha sido entrenada en tareas específicas a la rama e incluso a la empresa y el sujeto transmisor de estas habilidades fundamentalmente la mujer, que por factores no considerados aquí, tiene menos oportunidades que el hombre de encontrar un empleo industrial.

Cuadro 19

GENERACION DE EMPLEO, PERSONAL OCUPADO POR SEXO, CALIFICACION DE LA MANO DE OBRA POR  
ORIGEN NACIONAL O EXTRANJERO SEGUN PARTICIPACION EN CAPITAL SOCIAL

	NACIONAL						EXTRANJERO						Σ
	OBREROS		TECNICOS		EMPL.ADMVOS.		TOTAL	TECNICOS		EMPL. ADMVOS.		TOTAL	
	H	M	H	M	H	M		H	M	H	M		
Nacional	6,857	9,417	1,020	744	772	676	18,486	13	1	19	2	35	18,521
May. Nacional	860	1,999	268	94	195	124	3,540	17	-	8	2	27	3,567
May. Extranjera	4,507	16,386	1,530	733	720	514	24,390	110	6	70	3	189	24,579
Extranjera	15,412	59,050	8,181	3,768	4,167	2,624	93,202	205	8	366	43	622	93,824
Total Nacional	26,636	86,852	10,999	5,339	5,854	3,938	139,618	345	15	463	50	873	140,491

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Secretaría de Programación y Presupuesto. 1982.

CUADRO 20

COMPOSICION POR SEXO DE LA MANO DE OBRA DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA  
DE EXPORTACION

AÑO	TOTAL DE OBREROS	HOMBRES	%	MUJERES	%
1975	57,850	12,575	21.7	45,275	78.3
1976	64,670	13,686	21.2	50,984	78.8
1977	68,187	14,999	22.0	53,188	78.0
1978	78,570	18,205	23.2	60,365	76.8
1979	95,818	21,981	22.9	73,837	77.1
1980	102,020	23,140	22.7	78,880	77.3
1981	110,684	24,993	22.6	85,691	77.4
1982	105,383	23,990	22.8	81,393	77.2
1983	125,278	32,004	25.5	93,274	74.5
1984	165,505	48,215	29.1	117,290	70.9
1985	173,874	53,832	31.0	120,042	69.0

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática  
Secretaría de Programación y Presupuesto.

Cuadro 21

DISTRIBUCION POR SEXO DE LOS TRABAJADORES DE LAS PLANTAS MAQUILADORAS  
SEGUN RAMA DE ACTIVIDAD, 1985

---

<u>Rama de Actividad</u>	<u>H/H + M</u>	<u>M/H + M</u>
	<u>%</u>	<u>%</u>
Selección, preparación, empaque y enlatado de alimentos	24.9	75.1
Ensamble de prendas de vestir y otros productos confeccionados con textiles y otros materiales	20.2	79.8
Fabricación de calzado e industria del cuero	45.0	55.0
Ensamble de muebles, sus accesorios y otros productos de madera y metal	78.7	21.3
Construcción, reconstrucción y ensamble de equipo de transporte y sus accesorios	45.8	54.2
Ensamble y reparación de equipo, herramientas y sus partes excepto eléctrico	66.2	33.8
Ensamble de maquinaria, equipo, aparatos y artículos eléctricos y electrónicos.	23.0	77.0
Materiales y accesorios eléctricos y electrónicos	23.7	76.3
Ensamble de juguetes y artículos deportivos	26.8	73.2
Otras industrias manufactureras	38.7	61.3
Servicios	18.0	82.0
Productos químicos	80.0	20.0
T o t a l	31.0	69.0

Fuente: Estadística de la Industria Maquiladora de Exportación. Secretaría de Programación y Presupuesto.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

**DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LOS TRABAJADORES DE LAS PLANTAS MAQUILADORAS  
POR GRUPOS DE EDAD Y RAMA DE ACTIVIDAD**

Rama de Actividad	Rango de Edad									40 ó más	Insuf. esp.	Total
	15-16	17-19	20-22	23-24	25-26	27-29	30-34	35-39	40 ó más			
1 Productos alimenticios	1.8	14.2	6.5	4.5	21.0	8.0	8.2	7.3	28.5	0.0	100.0	
2 Productos madera y papel	1.3	28.3	10.2	8.3	6.5	4.4	15.7	11.6	13.7	0.0	100.0	
3 Vestido	2.3	15.7	23.4	12.2	7.9	16.2	11.7	3.1	7.5	0.1	100.0	
4 Prod. minerales no metálicos	0.0	39.4	23.6	15.8	3.8	7.6	2.9	3.9	3.0	0.0	100.0	
5 Metales primarios	0.0	11.1	66.7	11.1	11.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	
6 Productos metálicos	5.1	13.7	16.9	21.8	3.9	12.7	12.8	4.5	8.6	0.0	100.0	
7 Maquinaria y equipo mecánico	2.2	25.5	19.9	10.5	10.4	14.8	6.7	3.9	6.1	0.0	100.0	
8 Maquinaria y equipo eléctrico	3.8	21.6	21.5	18.7	12.5	8.4	7.1	2.1	3.6	0.7	100.0	
9 Maquinaria y equipo electrónico	3.6	27.6	26.5	14.5	11.1	7.1	4.5	2.1	1.8	1.2	100.0	
10 Maquinaria y equipo de transporte	0.9	19.8	17.8	12.8	5.1	13.1	18.9	2.8	8.8	0.0	100.0	
11 Calzado	5.5	18.1	19.1	14.8	12.0	18.3	4.6	0.5	3.1	4.0	100.0	
12 Productos diversos	1.6	22.7	23.8	7.5	8.5	12.3	6.0	3.6	13.8	0.2	100.0	
13 Servicios	6.4	34.1	25.2	16.3	4.2	8.5	1.7	2.5	1.1	0.0	100.0	
T o t a l	3.1	24.4	23.2	13.9	10.1	9.4	6.9	3.0	5.3	0.7	100.0	

Fuente: Cuestionario dirigido a trabajadores. Encuesta Nacional a Plantas Maquiladoras. CIDE

Cuadro 23

DISTRIBUCION DE LOS TRABAJADORES DE LAS PLANTAS MAQUILADORAS POR ESTADO CIVIL,  
SEGUN RAMA DE ACTIVIDAD

---

Rama de Actividad	Solteros		Casados		Otro Estado Civil	
	hombres	mujeres	hombres	mujeres	hombres	mujeres
1 Productos alimenticios	32.0	37.5	51.2	29.3	16.8	33.2
2 Productos madera y papel	31.8	51.5	61.3	25.8	6.9	22.7
3 Vestido	35.4	49.3	54.7	32.1	9.9	18.6
4 Prod. mín. no metálicos	53.9	56.9	42.9	33.2	3.2	9.9
5 Metales primarios	62.5	100.0	37.5	0.0	0.0	0.0
6 Prod. metálicos	29.5	58.6	49.3	27.6	21.2	13.8
7 Maq. y equipo mecánico	41.6	56.4	39.3	28.4	19.1	15.2
8 Maq. y equipo eléctrico	28.5	59.5	64.7	25.0	6.8	15.5
9 Maq. y equipo electrónico	45.3	66.1	48.5	21.6	6.2	12.3
10 Maq. y equipo de transporte	22.5	62.5	70.7	27.3	6.8	10.2
11 Calzado	56.6	63.0	31.9	21.6	11.5	15.4
12 Productos diversos	38.6	55.4	52.5	19.6	8.9	25.0
13 Servicios	37.4	80.9	28.9	17.2	33.7	1.2
T o t a l	37.8	60.9	53.7	24.1	8.5	15.0

Fuente: Cuestionario dirigido a trabajadores. Encuesta Nacional a Plantas Maquiladoras. CIDE.

Cuadro 24

ESTRUCTURA DE LA OCUPACION POR PUESTOS DE TRABAJO, SEGUN RAMA DE ACTIVIDAD (1985)85  
64

<u>Rama de Actividad</u>	<u>Obreros</u>	<u>%</u>	<u>Técnicos</u>	<u>%</u>	<u>Empleados Admos.</u>	<u>%</u>	<u>Total</u>	<u>%</u>
Alimentos	1,600	86.3	104	5.6	151	8.1	1,855	100.0
Calzado y prendas de vestir	22,252	85.6	2,724	10.5	1,028	3.9	26,004	100.0
Muebles y partes para muebles de madera y metal	5,519	84.6	539	8.3	464	7.1	6,522	100.0
Maq., material y eq. de transporte excepto eléctrico	35,799	84.2	4,153	9.8	2,579	6.0	42,531	100.0
Maq., aparatos, accesorios y art. eléctricos y electrónicos	79,386	78.7	14,714	14.6	6,759	6.7	100,859	100.0
Otras ind. manufactureras	17,355	81.6	2,328	11.0	1,578	7.4	21,261	100.0
Servicios	11,963	92.5	480	3.7	493	3.8	12,936	100.0
T o t a l	173,874	82.0	25,042	11.8	13,052	6.2	211,968	100.0

Fuente: Estadística de la Industria Maquiladora de Exportación. Secretaría de Programación y Presupuesto.

Cuadro 25

PERSONAL OCUPADO EN LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACION

AÑO	T O T A L	OBREROS	%	TECNICOS DE PRODUCCION	%	EMPLEADOS	%
1975	67,214	57,850	86.1	5,924	8.8	3,440	5.1
1976	74,496	64,670	86.8	6,165	8.3	3,661	4.9
1977	78,433	68,187	86.9	6,348	8.1	3,898	5.0
1978	90,704	78,570	86.6	7,543	8.3	4,591	5.1
1979	111,365	95,818	86.0	9,569	8.6	5,978	5.4
1980	119,546	102,020	85.3	10,828	9.1	6,698	5.6
1981	130,973	110,684	84.5	12,545	9.6	7,744	5.9
1982	127,048	105,383	83.0	13,377	10.5	8,288	6.5
1983	150,867	125,278	83.0	16,322	10.8	9,267	6.2
1984	199,684	165,505	82.9	22,381	11.2	11,798	5.9
1985	211,968	173,874	82.0	25,042	11.8	13,052	6.2

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Secretaría de Programación y Presupuesto.

### 3.6 SITUACION ACTUAL

El proceso de polarización internacional condiciona a su vez a la polarización interna de los países en vías de desarrollo. En un extremo se encuentran regiones geoeconómicas con actividades económicas y grupos sociales avanzados y modernos, - en el otro, están las regiones atrasadas con actividades económicas primitivas y de autoconsumo y grupos sociales marginados y dependientes. Los centros geográficos, económicos, sociales, políticos y culturales desarrollados se encuentran estrechamente asociados al auge o a la decadencia de las actividades económicas que se vinculan directa o indirectamente con el país centro hegemónico mundial.

En la interacción de las economías industriales con las de producción primaria, - aquellas se benefician en mayor medida que éstas, surgiendo así un proceso de desarrollo que acentúa acumulativamente las divergencias en la evolución de los dos grupos de naciones. A este respecto se señalan los siguientes procesos:

- a) Los sectores de producción primaria para la exportación generalmente bajo control o propiedad de subsidiarias extranjeras, tienden a convertirse en actividades de tipo enclave, con escasa relación o influencia positiva sobre la - economía local pero con efectos de promoción considerables sobre la economía en que reside la empresa matriz, país donde se llevan a cabo la mayor parte - de las actividades de aprovisionamiento, financiamiento, almacenaje, elaboración, investigación, mercadeo y reinversión.
- b) La economía local, que no dispone de mano de obra calificada, iniciativa em-presarial, capital e infraestructura, tanto física como institucional, está - incapacitada para responder positivamente frente a las oportunidades potenciales de las actividades exportadoras en expansión.
- c) La tendencia a un comportamiento relativo desfavorable de los precios de las materias primas exportables y de los productos manufacturados que se importan, así como la inestabilidad de los precios de los productos primarios.
- d) La naturaleza monopólica de la exportación de materias primas implica, cuando la firma es extranjera, la salida de un exceso de utilidades y divisas.

Algunos de los enunciados prioritarios desde cualquier perspectiva de política mexicana en su relación con Estados Unidos son:

1. Obtener un trato que le permita reducir sus desigualdades en el ingreso, así como la extrema dependencia de su comercio exterior respecto de Estados Unidos.

2. Acceso a los mercados para sus manufacturas y productos agrícolas.
3. Diversificación de mercados.
4. Acceso al capital y tecnología.
5. Aplicación de los derechos humanos y económicos en favor de los trabajadores migratorios.

El estudio de las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y México, está muy influido por la demanda de energéticos en Estados Unidos y la posición de México derivada de su producción de petróleo, sin embargo esto no es suficiente para inclinar la balanza en favor de los intereses mexicanos. La cuestión de los trabajadores mexicanos indocumentados está lejos de haberse resuelto; existen importantes desacuerdos respecto a la utilización de aguas territoriales para pesca; las exportaciones mexicanas de productos agrícolas y de manufacturas están siempre amenazadas por una política proteccionista que sufre ajustes periódicos; esta lista de problemas puede alargarse todo lo que se quiera.

La evidencia empírica disponible muestra como México desde principios de los sesenta se ha integrado de manera creciente a la nueva modalidad de la producción y comercialización de las empresas transnacionales, en la que los países subdesarrollados ya no se especializan en la exportación de materias primas sino de productos y procesos intensivos en mano de obra.

Las maquiladoras no han ayudado mucho a la meta de reducir el desempleo existente, como se había esperado por parte del gobierno mexicano. En buena parte, debido a que movilizan mano de obra que en su ausencia no se hubiera registrado entre la oferta de empleo. Resulta curioso que Octavio Campos Salas no haya reparado en un aspecto tan importante cuando hizo su visita a las maquiladoras establecidas en el lejano oriente porque ¿cómo podía darse ocupación a los mexicanos desempleados por la cancelación del convenio de braceros si las maquiladoras contrataban mano de obra femenina en tan altos porcentajes?. Es aún posible que las maquiladoras contribuyan absolutamente al desempleo cuando ocurra una contracción de su actividad. La razón es que la mano de obra que en su ausencia no hubiera empezado a trabajar, desde un principio, ahora posiblemente se interese también por plazas fuera de las maquiladoras. Las maquiladoras han creado plazas de trabajo cuya calidad es considerada tan alta que muchos jóvenes, especialmente mujeres sienten por primera vez el estímulo de integrarse en el proceso productivo.

Otra serie de posibles efectos de la presencia de las maquiladoras:

1. La industria maquiladora no ayuda a la industrialización general del país a través de eslabonamientos hacia otras, los cuales, por una serie de distintas

razones, son casi nulos, sin que haya una perspectiva de que esta situación podría cambiar esencialmente en el futuro cercano.

2. Los procesos productivos de las maquiladoras que son relativamente intensivos de mano de obra, hacen a la vez uso de equipo y técnicas más modernas, pero no resulta una transferencia de tecnología a la economía huésped, por la razón de que son procesos parciales, cuyos productos generalmente son de estado intermedio y necesitan de más elaboración en el extranjero. Por otra parte, los trabajos de mayor naturaleza técnica que son realizados en México, son llevados a cabo por empleados estadounidenses o por mexicanos reclutados en otras zonas del país; los trabajadores locales muy ocasionalmente reciben entrenamiento en esos trabajos.
3. Casi no hay efectos educativos a nivel de operadores y en parte de supervisores, porque los procesos productivos son altamente desintegrados a actos rutinarios, los cuales requieren una habilidad que generalmente no califica para trabajos fuera de las maquiladoras.
4. Las maquiladoras constituyen un factor de atracción respecto a movimientos migratorios hacia la zona fronteriza, los cuales traen consigo una serie de considerables costos sociales.

En México, a diferencia de otros países, no existe un paquete de políticas elaborado específicamente para atraer proyectos internacionales intensivos en el uso de mano de obra. Esto es perceptible tanto por la ausencia de programas de inversión pública en paquetes industriales en las zonas fronterizas del norte del país, como en el hecho de que la política existente no contempla el otorgamiento de concesiones impositivas y subsidios al salario. Sin embargo, los instrumentos del programa de industrialización (autorización para establecer empresas de capital totalmente extranjero, excepto en textiles y vestido, la libre importación temporal de materias primas y equipo, transluce la motivación que el gobierno ha visto en la plataforma de exportación como una vía de industrialización de los territorios fronterizos del norte del país.

La información disponible indica que la importancia de la maquila en la exportación de manufacturas varía sensiblemente, de acuerdo con el país considerado. Para los países semindustrializados de Asia, con excepción de Singapur, el papel de la maquila es marginal; su peso relativo fluctúa entre 3.8%, en Corea del Sur, y 9.3% en Taiwan. En los países no asiáticos, con excepción de Brasil, su importancia dentro de las exportaciones de manufacturas es realmente significativa: en México 25.0%, llegando a representar 35.0% en Malasia y 38.5% en El Salvador.

La maquila es específica de países con un bajo nivel de industrialización, como los del Caribe y Centro América, así como Malasia. Una excepción sería el caso de México, considerado como país semindustrializado, pero con una elevada participación de la maquila dentro de sus exportaciones de manufacturas.

Hoy en día, en México operan 760 maquiladoras, las cuales en su conjunto generan más de 212 mil empleos. (Cuadro 26) En los últimos años este sector aportó para la economía nacional más divisas que cualquier otro sector, excepto petróleo.

Desde las plantas maquiladoras se están desarrollando actualmente nuevos productos y procesos. En algunos casos se están elaborando productos terminados que son enviados directamente a la clientela, lo que demanda alta confiabilidad en la calidad y entrega de los productos.

PRINCIPALES INDICADORES DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACION

	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>	<u>1984</u>	<u>1985</u>
Número de establecimientos	605	585	600	672	760
1) Fronterizos	526	506	523	595	672
2) No fronterizos	79	79	77	77	88
Personal Ocupado	130,973	127,048	150,687	199,684	211,968
1) Administrativos	7,744	8,288	9,267	11,798	13,052
2) Técnicos	12,545	13,377	16,322	22,381	25,042
3) Obreros	110,684	105,383	125,278	165,505	173,874
Hombres	24,993	23,990	32,004	48,215	53,832
Mujeres	85,691	81,393	93,274	117,290	120,042
Sueldos, Salarios, Beneficios pagados (Millones de pesos)	14,644	24,520	46,928	100,706	167,665
(Millones de dólares)	597.4	426.9	391.1	593.3	630.8
Materias Primas Componentes, Empaques, Materiales (Millones de pesos)	55,387	110,346	349,319	637,770	989,440
1) Importados	54,679	108,928	344,783	629,300	980,549
2) Nacionales	708	1,418	4,536	8,470	8,891
(Millones de dólares)	2,259.4	1,920.9	2,911.5	3,757.5	3,722.7
Valor Agregado					
1) Millones de pesos	23,957	46,588	99,521	194,757	325,250
2) Millones de dólares	976.3	811.0	829.5	1,147.4	1,223.7

Nota: Paridad anual promedio peso/dólar

1981	\$ 24,514 por dólar
1982	\$ 57,443 por dólar
1983	\$ 119,977 por dólar
1984	\$ 169,732 por dólar
1985	\$ 265,785 por dólar

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Secretaría de Programación y Presupuesto.

### **3.7 APOYO DE LA BANCA MEXICANA**

Entre los incentivos otorgados con el fin de atraer la inversión extranjera están los apoyos crediticios, servicios bancarios y financieros de los países en desarrollo.

Al inicio del programa de maquila en México, se establecieron plantas en su mayoría pequeñas con procesos de ensamble muy elementales, que por sus características requerían pocos servicios bancarios y financieros; sus apoyos financieros - los recibían directamente de las matrices.

Actualmente, con el fin de poder atender en forma adecuada esta industria, en virtud de su complejidad y dinamismo, se hace necesario que la banca mexicana desarrolle áreas de apoyo especializado que puedan responder a sus necesidades particulares. Se requiere que los servicios ofrecidos por la banca a la industria maquiladora sean otorgados en cada plaza donde están ubicadas, así como en el extranjero.

La participación de la banca mexicana debe abarcar las siguientes áreas:

- Crédito.

Apoyos financieros para el desarrollo de infraestructura en parques industriales, construcción de naves industriales, así como apoyos al comercio exterior - a través de financiamientos preferenciales para la adquisición de productos mexicanos que puedan ser incorporados en el proceso de maquila de exportación.

- Servicios Fiduciarios.

Establecer y operar fideicomisos necesarios para el establecimiento (fideicomiso de uso y traslativos de dominio) y la operación (fideicomiso de planes de pensión, primas de antigüedad, fondos de ahorro, prestaciones sociales y económicas) de estas empresas.

El Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX), fue creado por el Gobierno Federal con base en la Ley de Ingresos de la Federación de 1962 y se constituyó como fideicomiso en el Banco de México. Sus objetivos son propiciar el aumento del empleo, el incremento del ingreso y el fortalecimiento de la balanza de pagos, mediante el otorgamiento de créditos y garantías para la exportación de productos manufacturados y servicios, la importación de insumos para la exportación, la sustitución de importaciones de -

bienes de capital y de servicios y la sustitución de importaciones de bienes de consumo y de servicio en las franjas fronterizas.

Por disposición expresa contenida en nuestra ley constitucional, los extranjeros no pueden adquirir el dominio directo, de las tierras ubicadas en la zona prohibida que comprende la franja de 100 kilómetros colindante a las fronteras y 50 - kilómetros en las costas, tomando en cuenta que la gran mayoría de las empresas maquiladoras tienen sus plantas en las zonas fronterizas y que la estructura de su capital en la mayoría de los casos es cien por ciento extranjera, tienen que acudir al fideicomiso por ser éste el único medio legal permitido a esas empresas para poder tener la facultad de poseer, usar y disfrutar un inmueble ubicado en esas zonas prohibidas, por el tiempo de vigencia del fideicomiso (puede -- ser hasta de 30 años). Este plazo puede extenderse por más tiempo, si al vencimiento del mismo se constituye otro fideicomiso con finalidades afines al originalmente creado por otro lapso.

- Capital de riesgo.

Dado el conocimiento y las relaciones que la Banca Mexicana mantiene tanto en el país como en el extranjero a través de sus oficinas y corresponsales, le permite actuar como integrador de las fuerzas de empresas nacionales y extranjeras, - proporcionando capital de riesgo para el desarrollo de infraestructura y nuevas empresas en esta actividad.

- Promoción.

Apoyar la promoción a nivel internacional de la industria a través del personal y la infraestructura de los bancos mexicanos en sus oficinas en el exterior. Esta promoción debe estar orientada a ramas y tipos de empresas que por sus características de empleo de mano de obra calificada, utilización de tecnología avanzada y posibilidades de incorporar productos mexicanos, produzcan los mejores beneficios para el país.

- Servicios bancarios.

Atender las necesidades de la industria, mediante la planeación y desarrollo de paquetes integrales que respondan a sus necesidades en materia de servicios - - bancarios y financieros (ejem. servicios de Tesorería nacional e internacional), proporcionar información económica sobre los países importadores y exportadores de maquila, así como de las ramas industriales con posibilidades de desarrollo en este campo en México.

Bancomext con el propósito de contribuir a fomentar el comercio exterior del país, en 1984 autorizó créditos y garantías por \$ 579,972 millones, a fin de preparar las bases y los procedimientos para llevar a cabo el cambio estructural, los apoyos financieros destinados al comercio exterior, se enmarcaron dentro de los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa de Reordenación Económica, la Ley de Planeación y el Programa para la Defensa de la Planta Productiva y el Empleo. La canalización de estos apoyos se realizó por medio de los siguientes programas de crédito:

- Preexportación y exportación de productos primarios, manufacturas y de servicios.
- Importación de materias primas, partes y refacciones.
- Sustitución de importaciones de bienes y equipos prioritarios.
- Equipamiento industrial de empresas relacionadas con el comercio exterior.
- Industria maquiladora y zonas fronterizas.
- Agente financiero del Gobierno Federal.

En 1983 el Bancomext estableció a manera de programa piloto, un mecanismo financiero para apoyar a la industria maquiladora y las zonas fronterizas. Este apoyo incluye las etapas de producción, existencias y, en su caso, el período de ventas, teniendo siempre en cuenta el grado de integración nacional que alcancen las empresas. Se considera también el financiamiento de las importaciones de insumos de producción y de los bienes de capital necesarios para impulsar el desarrollo de las zonas fronterizas.

### **3.8 BENEFICIOS Y PROBLEMAS**

Utilizando como marco de referencia algunas consideraciones de índole económica y política se analizarán algunos beneficios y problemas de proseguir con la política de fomento de la industria maquiladora.

- Beneficios:

- a) Fortalecimiento de la balanza de pagos, mediante incremento en los ingresos de divisas.

La aportación de la industria maquiladora al alivio del desequilibrio de la cuenta corriente ha sido importante. En el período comprendido entre 1970 y 1977 las divisas generadas por esta actividad pasaron de 81 millones de dólares a 503 millones. En ese mismo lapso su participación en el financiamiento del déficit comercial de la balanza de pagos creció de un 7.8% a un 14.8%.

El valor agregado por la industria maquiladora ha adquirido mayor peso; dentro de la exportación nacional de manufacturas, su participación pasó de 18.2% a 37.7% de 1970 a 1977.

Sin embargo, el valor agregado que se genera en México resulta bajo cuando se le compara con otros países maquiladores; esto se debe en buena medida a la proximidad geográfica existente entre la subsidiaria en México y su matriz estadounidense, lo que hace costoso el envío en gran escala de componentes procedentes de Estados Unidos.

En 1985 el valor agregado correspondiente por esta industria fue de 1223.7 millones de dólares. (Cuadros 7 y 26).

Una ventaja que se reconoce a la actividad de maquila en términos de divisas es que garantiza el acceso a ciertos mercados de los países desarrollados que de otro modo estarían vedados.

- Problemas:

- a) Vulnerabilidad de la ocupación de la mano de obra en la industria maquiladora.

En la comparación entre el año 1966 y 1974, el personal ocupado por la industria maquiladora pasó de 3017 a 75977 personas. Este crecimiento extraordinario en el empleo coincide con un período de franca expansión de este sector.

Para 1985, esta industria empleó a más de 212,000 personas. (Cuadro 25).

No obstante lo anterior, entre 1973 y 1974 esta industria entró en un período de crisis que se manifestó en una baja actividad y en el cierre de algunas plantas. El de-

empleo que se generó en la industria obedeció fundamentalmente a la recesión económica estadounidense (hecho que pone de manifiesto la vulnerabilidad de la maquila fronteriza frente a los ciclos de la economía del país vecino), sin embargo, el argumento de los empresarios fue que las alzas salariales de esos años habían debilitado la capacidad competitiva de México a nivel mundial, especialmente frente a países latinoamericanos de economía abierta.

El gobierno enfrentado a la amenaza de cierres masivos de las industrias maquiladoras, se vió obligado a aceptar una serie de peticiones que le hicieron los empresarios para resolver la crisis de esta industria. El gobierno, no dispuesto a hacer sacrificios en materia de ingresos fiscales, decidió debilitar aún más los derechos de los trabajadores.

Las principales concesiones logradas por esta industria fronteriza en materia laboral fueron las siguientes:

1. Extensión del periodo de empleo provisional de 30 días a por lo menos 90, permitiendo así que los empresarios incrementen la participación dentro del empleo total de empleados temporales.
2. Autorización a la empresa para reducir la semana de trabajo y/o las horas de trabajo siempre que la situación de la empresa así lo exija.
3. Autorización para despedir justificadamente a trabajadores "ineficientes", sin derecho a la indemnización prevista por la Ley.

Bajo estas nuevas reglas las empresas maquiladoras fronterizas se podían manejar en materia de sistemas de contratación y despido con una flexibilidad no aplicable al resto de la industria del país.

Así pues, la industria maquiladora es altamente vulnerable a los vaivenes del ciclo económico norteamericano, lo que limita y condiciona su permanencia en México, así como su localización, transferencia de tecnología e integración con el resto de la estructura económica del país.

#### b) Fortalecimiento del mercado interno.

Uno de los obstáculos que se presentan para lograr una mayor integración nacional de esta industria, está representado por los artículos arancelarios 806.30 y 807.00, en la medida que disponen que los insumos mexicanos queden sujetos al pago de derechos arancelarios y los de origen estadounidense puedan reimportarse a los Estados Unidos libres de impuestos.

Para que las materias primas y otros insumos nacionales puedan ser competitivos no sólo deben satisfacer los estándares de calidad de Estados Unidos, sino que deben tener

además que aún con el arancel resulte inferior al del insumo en Estados Unidos. Sin embargo, en ciertas industrias como la electrónica los aranceles no son muy elevados; en este caso, los insumos susceptibles de ser sustituidos son altamente intensivos en capital y requieren de tecnología avanzada.

c) Capacitación y adiestramiento industrial de la mano de obra.

Las actividades de maquila en los países subdesarrollados tienden a ser intensivos en mano de obra no calificada o semicalificada. Esta mano de obra no sólo es barata sino que además realiza las tareas monótonas y repetitivas que generan conflicto en los países industrializados. (Cuadro 25).

A nivel de técnicos, personal administrativo y gerentes se eleva el grado de conocimiento y destreza de la mano de obra, pero su impacto a nivel del mercado de trabajo local es sumamente reducido, dado que estas actividades las realizan normalmente estadounidenses o mexicanos reclutados en otras regiones del país.

d) Finanzas Públicas.

Las empresas de capital extranjero realizan prácticas de subfacturación mediante la transferencia de ganancias al exterior, de esta forma, no declaran ganancias en su operación en México y reducen al mismo tiempo la base gravable sobre la que se aplica el I.V.A.

Esta hipotética transferencia de ganancias al exterior se ve apoyada además por el hecho de que las empresas no tendrían incentivo alguno para declarar ganancias.

En México está, por un lado, el hecho de que el capital es 100% extranjero, por lo que gran parte de las ganancias obtenidas en México no tienen que distribuirse entre accionistas nacionales y, por otro, el que sus necesidades de reinversión son muy reducidas debido al carácter intensivo en mano de obra de sus operaciones y que las empresas matrices normalmente aportan la maquinaria y el equipo.

e) Capacidad de Negociación.

La evidencia en esta materia muestra que desde la existencia del programa de industrialización fronteriza, la capacidad de negociación del Estado mexicano se ha visto debilitada frente a las reglas del juego impuestas por las empresas transnacionales estadounidenses.

Por otro lado, no obstante que la ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera de 1973 establece porcentajes máximos de participación extranjera del 49% las operaciones de las maquiladoras merced a una resolución de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras autoriza que estas plantas sigan, como

desde el principio del programa, manteniendo una estructura de capital extranjero de hasta 100%. De ella quedan exceptuadas las textiles cuando afecten las cuotas de exportación fijadas a los productos por los países importadores; en este caso será la Comisión la que decidirá acerca de la composición de capital.

f) Fortalecimiento del empleo.

En base a los hechos se puede afirmar que las maquilas no han aliviado el desempleo en la franja fronteriza, donde la concentración de desocupados con la perspectiva de internarse a Estados Unidos o bien en busca de trabajo en la maquila ha resultado en índices de desempleo superlativos. (Cuadros 20 y 21).

Por otro lado, la capacitación de mano de obra es mínima tanto desde el punto de vista del número de personas como por el tipo de entrenamiento adquirido.

g) Mercado Nacional Fronterizo.

Para explicar por qué la política comercial en la frontera no ha sido eficaz en términos de su objetivo consistente en sustituir importaciones en el mercado fronterizo por producción nacional se puede decir que:

El crecimiento mayor de los precios y costos en el mercado interno respecto al estadounidense, bajo un tipo de cambio fijo, implicó una sobrevaluación del peso respecto al dólar y consecuentemente un crecimiento de las importaciones. (Cuadro 36).

Esto lleva a considerar que en la frontera la política comercial no ha sido proteccionista, a diferencia de lo sucedido en el resto del mercado doméstico, en el sentido de eliminar la competencia en el grado necesario para asegurar al producto nacional el control de dicho mercado.

Existe de un lado, en una zona de la frontera un régimen fiscal de Zonas y Perímetros libres, que garantiza la libre importación de bienes de consumo y producción estadounidenses y, de otro la misma proximidad geográfica de las ciudades fronterizas con los estadounidenses ha fortalecido el contrabando.

#### **IV. PRESENCIA EXTRANJERA EN LA INDUSTRIA**

**MAQUILADORA MEXICANA**

#### **4.1 INVERSION EXTRANJERA DIRECTA**

#### 4.1 INVERSION EXTRANJERA DIRECTA

La inversión extranjera a nivel mundial, alcanzó en 1982 un valor de 460,000 millones de dólares, situándose el 80.8% en las naciones desarrolladas y 19.2% en los países - en desarrollo.

La fuente principal de origen de esta inversión foránea la constituyen Estados Unidos con el 45.2% del total de capital de los países industrializados en el exterior, seguido por Gran Bretaña, con el 11%; la República Federal de Alemania, con el 8.5% y - Suiza con el 7.5%.

En lo que se refiere a los países receptores Canadá ocupa el primer lugar, con el - 17.7% del total de la inversión en países desarrollados, seguido por Estados Unidos - con el 16.7%; el Reino Unido, con el 13.3% y la República Federal de Alemania con el 12.0%.

Del total invertido en las naciones en desarrollo, es decir 88,260 millones de dóla- res, el 57.2% se localiza en América Latina, el 30.2% en Asia y el 12.6% restante en Africa.

América Latina con una inversión externa del orden de los 50,485 millones de dólares cuenta con tres de los cinco principales países receptores de capital foráneo, por lo que se refiere a países en desarrollo. Brasil ocupó el primer lugar como país hués- ped de inversión externa, seguido por México, India, Indonesia y Venezuela.

En México, la mayor parte de la inversión externa se localiza en el sector manufactu- rero, 77.4%, el 11.8% en el de servicios; el 8.6% en el de comercio y el restante - 2.2% en el sector primario.

El hecho de que las plantas maquiladoras formen parte, en su mayoría de corporaciones para las que realizan procesos de fabricación y ensamblado, implica que en la realidad no constituyan empresas que vendan su producto y obtengan un ingreso a partir del - cual sean deducidos los costos para obtener la masa de utilidades correspondientes a dichos procesos.

Se pueden considerar cuatro categorías (Cuadro 28, según participación en el capital

- Nacional: 100% mexicano
- Mayoritariamente nacional: 51 a 99% mexicano
- Mayoritariamente extranjera: 51 a 99% extranjero
- Extranjera: 100% extranjero

En 1982 son tres los países con mayor peso relativo en cuanto al número de establecimientos y el monto aportado a capital social, en orden decreciente de importancia: Estados Unidos, México y Japón.

Estados Unidos con 56% del total de los establecimientos (de un universo de 606 elementos) posee un porcentaje parecido de capital social (58%), concentrado fundamentalmente en establecimientos de su completa propiedad, de los cuales, casi el 50% pertenece a las ramas eléctrica y electrónica (la de ensamble de maquinaria, equipo, aparatos y artículos eléctricos y electrónicos y la de materiales y accesorios eléctricos y electrónicos). (Cuadro 30).

México. Con el 42% de los establecimientos a partir de su propiedad de capital social, alcanza el 37% del monto total aquí registrado para la industria maquiladora - (1,104.5 millones de pesos en 1982), está orientado, según el número de establecimientos, hacia la rama de ensamble de prendas de vestir y otros productos confeccionados con textiles y otros materiales, la rama de ensamble de muebles y otros productos de madera y metal, y la rama de materiales y accesorios eléctricos y electrónicos (Cuadro 30).

Japón. Su posición a pesar de ser la tercera en importancia, es marginal, ya que su participación no alcanza a cubrir el 1% del total de establecimientos. Este país en 1982 se concentraba según ramas de actividad, tanto en la construcción, reconstrucción y ensamble de equipo de transporte y accesorios, como en la de ensamble y reparación de equipo y herramienta y sus partes, excepto eléctrico.

Por el lado de la participación de otros países en la industria maquiladora mexicana resulta prácticamente igual a la de Japón, siendo la República Federal Alemana la principal contribuyente en esta categoría también marginal.

De lo anterior, puede afirmarse que existe cierta preferencia o selección de ramas - según sea el país de origen del capital social. Así Estados Unidos se orienta mayormente hacia los establecimientos ubicados en las ramas conectadas con materiales y ensamblados de productos eléctricos y electrónicos. México, hacia las vinculadas - con el ensamble de ropa y muebles y, en menor medida, con las de materiales y accesorios eléctricos y electrónicos. Japón, por su parte, está más orientado hacia los - de equipo de transporte, herramientas y partes no eléctricas.

De las cuatro categorías establecidas en base a la participación nacional y extranjera en el capital social, resulta que son los 351 establecimientos integra o mayoritariamente extranjeros, predominando los norteamericanos, los que absorben el 67% de la inversión total. Dentro de este 67% el mayor peso relativo corresponde a inversión fija total, donde los conceptos tanto de edificios, instalaciones y terreno como el de maquinaria y equipo, tienen igual importancia. (Cuadros 29 y 31).

Una situación diferente se observa en los 255 establecimientos mayoritaria o cien por ciento mexicanos, mismos que cubren el 33% de la inversión total, pues al interior de este porcentaje es la maquinaria y equipo la que abarca la mayor parte tanto de su inversión fija total (84%) como de su inversión total (64%).

Al comparar la inversión fija total de los establecimientos integra o mayoritariamente extranjeros, considerados conjuntamente, con las correspondientes categorías nacionales, resulta que en los dos agregados la inversión bajo la forma de maquinaria y equipo es similar en cuanto al monto; sin embargo, si se calcula un promedio de maquinaria y equipo por establecimiento, se tiene que los de origen mexicano poseen una media superior (\$24.3 millones) a la registrada en los establecimientos extranjeros (\$17.7 millones). Lo que explica la elevada participación de éstos en la inversión total estimada para la industria es, principalmente, la magnitud casi seis veces mayor (respecto a los mexicanos) de su inversión fija bajo el concepto de edificio, instalaciones y terreno, y en menor medida, su capital de trabajo. (Cuadro 28).

Según estos conceptos, Estados Unidos controla ramas conectadas con maquinaria, equipo, accesorios y artículos eléctricos y electrónicos y la de equipo de transporte que son tres de las cuatro ramas donde se halla concentrado el grueso de la inversión total. En cuanto a México, mayormente orientado hacia las ramas de vestido y muebles, donde domina, registra en sus establecimientos una escasa inversión fija en forma de maquinaria y equipo en la primera rama, pero extremadamente importante en la de muebles. Justamente es en esta rama donde se registra la mayor dotación de maquinaria y equipo por establecimiento (\$86.3 millones), en cambio, las ramas que le siguen, equipo de transporte y materiales y accesorios eléctricos, bajo el predominio norteamericano, registran conjuntamente una cifra de \$ 20.8 millones por establecimiento, monto ligeramente superior a la media de la industria maquiladora. (Cuadro 31)

Así entonces, Estados Unidos domina en dos ramas que se caracterizan por tener un número muy elevado de establecimientos empleadores de tanta maquinaria y equipo como el promedio de la industria maquiladora (\$205 millones), en tanto México se concentra en ramas que se ubican en los extremos, la del vestido, donde la suma de maquinaria y equipo por establecimiento es ínfima (\$3.4 millones) y la de muebles que es la mejor dotada de capital. (Cuadro 31).

La elevada participación del capital extranjero se explica, en parte, por la legislación excesivamente favorable al tratamiento de éste en la industria maquiladora; aquella le permite niveles de participación del capital extranjero de hasta 100% del capital social de la empresa. Se exceptúan de esta disposición aquellas empresas maquiladoras que se establezcan para dedicarse a la industria textil y cuyas actividades puedan afectar las cuotas de exportación que se hayan fijado a los productos mexicanos por los países importadores.

De trece ramas que integran la industria, se observa control de capital nacional en cinco de ellas (productos alimenticios, vestido, metales primarios, productos metálicos y calzado), y del capital extranjero en seis (productos de madera y papel, - productos minerales no metálicos, maquinaria y equipo mecánico, maquinaria y equipo eléctrico, maquinaria y equipo electrónico y servicios).

Así, el capital extranjero controla aquellas ramas de la industria que concentran el grueso de la ocupación total: electrónica y eléctrica. En dichas ramas el empleo generado por las plantas de capital extranjero representa 81.6 y 72.6% respectivamente.

Cuadro 27

PARTICIPACION DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA EN LA INVERSION NACIONAL

(\$ MILLONES)

AÑO	INVERSION TOTAL	INVERSION NACIONAL		TOTAL NACIONAL	%	INVERSION EXTRANJERA	%
		PUBLICA	PRIVADA				
1972	109,080.1	34,359.5	72,769.3	107,128.8	98.2	1,951.3	1.8
1973	136,111.1	51,699.7	81,640.1	133,339.8	98.0	2,771.3	2.0
1974	182,509.3	67,889.8	110,984.5	178,874.3	98.0	3,635.0	2.0
1975	258,158.3	98,722.7	136,884.4	255,607.1	99.0	2,551.2	1.0
1976	291,690.6	112,085.5	176,334.0	288,419.5	98.9	3,271.1	1.1
1977	370,712.7	144,725.1	218,603.7	363,328.8	98.0	7,383.3	2.0
1978	507,124.8	222,108.2	276,249.2	498,357.2	98.3	8,767.6	1.7
1979	736,293.2	314,520.2	403,934.6	718,454.8	97.6	17,838.4	2.4
1980	1'061,700.9	464,353.3	568,566.9	1'032,920.2	97.3	28,780.7	2.7
1981	1'538,505.5	688,751.0	820,614.7	1'509,365.7	98.1	29,139.8	1.9
1982	2'139,350.0	964,985.1	1'133,844.5	2'098,829.6	98.1	40,520.4	1.9
1983	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.		56,167.8	

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Secretaría de Programación y Presupuesto.

CAPITAL SOCIAL E INVERSIÓN TOTAL A NIVEL NACIONAL SEGUN PARTICIPACION EN CAPITAL SOCIAL  
(Millones de pesos)

<u>Participación</u>	<u># Est.</u>	<u>Capital Social</u>	<u>Inversión Total</u>		<u>Actual</u>		<u>Estimada</u>	<u>M</u>
			<u>Inversión Fija Edif. instalaciones, terreno</u>	<u>Total Maquinaria y Equipo</u>	<u>Capital de trabajo</u>	<u>Otros</u>		
Nacional	221	811.0	1,017.3	5,920.2	1,490.7	458.8	8,887.0	
May. Nacional	34	244.1	153.3	276.9	255.4	89.3	774.9	
May. Extranjera	95	764.2	1,111.7	1,410.1	2,648.0	115.7	5,285.5	
Extranjera	256	1,184.9	5,247.7	4,786.6	3,881.2	330.7	14,246.2	
Total Nacional	606	3,004.2	7,530.0	12,393.8	8,275.3	994.5	29,193.6	

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.  
Secretaría de Programación y Presupuesto. 1982.

Cuadro 29

CAPITAL SOCIAL POR PAIS DE ORIGEN A NIVEL NACIONAL SEGUN PARTICIPACION EN CAPITAL SOCIAL

(Millones de pesos)

Participación	Estados Unidos		México		Japón		Otros		Total	
	# Est.	Monto	# Est.	Monto	# Est.	Monto	# Est.	Monto	# Est.	Monto
Nacional	0	0	221	811.0	0	0	0	0	221	811.0
May. Nacional	0	76.8	34	141.7	0	0	0	25.5	34	244.0
May. Extranjera	90	544.6	0	151.8	1	51.0	4	16.8	95	764.2
Extranjera	249	1,131.0	0	0	3	46.8	4	7.2	256	1,185.0
Total Nacional	339	1,752.4	255	1,104.5	4	97.8	8	49.5	606	3,004.2

Nota: Otros incluye a RFA (16.5), Finlandia (8.8), Bahamas (7.4), España (6.8), Inglaterra (4.4), Chile (1.0), Panamá (0.6), Argentina (0.6), Canadá (0.5), Italia (0.5), Bermudas (0.5), Holanda (0.2), resto (1.7).

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Secretaría de Programación y Presupuesto. 1982.

## CAPITAL SOCIAL SEGUN PAIS DE ORIGEN POR RAMA DE ACTIVIDAD

(Millones de pesos)

104

Rama de Actividad	Estados Unidos		M é x i c o		J a p ó n		O t r o s		T o t a l	
	# Est.	Monto	# Est.	Monto	# Est.	Monto	# Est.	Monto	# Est.	Monto
Selección, preparación, empaque y enlatado de alimentos.	6	107.7	4	37.9	--	--	--	8.6	10	154.2
Ensamble de prendas de vestir y otros productos confeccionados con textiles y otros materiales	23	51.5	64	168.7	--	--	1	0.6	88	220.8
Fab. de calzado e industria del cuero	13	6.1	24	147.0	--	--	--	--	37	153.1
Ensamble de muebles, sus accesorios y otros prod. de madera y metal.	13	124.0	49	190.5	--	--	2	2.0	64	316.5
Productos químicos.	1	1.0	3	30.2	--	--	1	5.0	5	36.2
Const., reconst. y ensamble de eq. de transporte y sus accesorios	36	112.6	13	37.8	2	14.3	2	5.7	53	170.4
Ensamble y rep. de herramienta, eq. y sus partes, excepto eléctrico	8	23.1	3	2.4	1	51.0	1	0.7	13	77.2
Ensamble de maq., eq., aparatos y art. eléctricos y electrónicos.	46	365.3	7	76.3	--	--	1	0.6	54	442.2
Materiales y accesorios eléctricos y electrónicos.	117	820.9	39	194.7	--	--	--	9.6	156	1,025.2
Ensamble de juguetes y art. deportivos.	18	17.9	8	2.4	--	--	--	--	26	20.3
Otras industrias manufactureras	45	103.2	34	211.6	1	32.5	--	16.7	80	364.0
Servicios	13	19.0	7	5.1	--	--	--	--	20	24.1
Total Nacional	339	1,752.3	255	1,104.6	4	97.8	8	49.5	606	3,004.2

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Secretaría de Programación y Presupuesto, 1982.

Cuadro 31

CAPITAL E INVERSIÓN TOTAL POR RAMA DE ACTIVIDAD  
(Millones de pesos)

Rama de Actividad	# Est.	Capital Social	Inversión Total		Actual Capital de trabajo	Estimada	Σ
			Edif. Instalaciones, terreno	Inversión Fija Total Maquinaria y equipo			
Selección, preparación, empaque y enlatado de alimentos.	10	154.2	50.7	231.2	134.6	30.1	446.6
Ensamble de prendas de vestir y otros productos confeccionados con textiles y otros materiales.	88	220.8	359.8	302.1	300.8	32.0	994.7
Fab. de calzado e industria del cuero.	37	153.1	59.2	81.6	167.9	3.7	312.4
Ensamble de muebles, sus accesorios y otros prod. de madera y metal.	64	316.5	391.3	5,521.8	972.7	416.6	7,302.4
Productos químicos	5	36.2	23.1	89.5	55.4	2.0	170.0
Const. reconst. y ensamble de eq. de transporte y sus accesorios.	53	170.4	2,744.5	2,170.8	759.8	254.4	5,929.5
Ensamble y rep. de herramienta, eq. y sus partes, excepto eléctrico.	13	77.2	107.5	109.7	139.8	5.0	362.0
Ensamble de maq. eq., aparatos y art. eléctricos y electrónicos.	54	442.2	1,172.5	955.0	1,469.7	22.8	3,620.0
Materiales y accesorios eléctricos y electrónicos.	156	1,025.2	1,555.1	2,171.7	3,691.6	171.9	7,590.3
Ensamble de juguetes y art. deportivos.	26	20.3	338.4	108.0	71.3	5.1	522.8
Otras industrias manufactureras	80	364.0	610.1	608.5	460.8	48.9	1,728.3
Servicios	20	24.1	117.8	43.9	50.9	2.0	214.6
Total Nacional	606	3,004.2	7,530.0	12,393.8	8,275.3	994.5	29,193.6

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Secretaría de Programación y Presupuesto. 1982.

## 4.2 INTERDEPENDENCIA MEXICO - ESTADOS UNIDOS

#### 4.2 INTERDEPENDENCIA MEXICO - ESTADOS UNIDOS.

Existe una interdependencia entre México y Estados Unidos, pero es francamente - asimétrica en favor del segundo país, es decir, las relaciones entre México y Estados Unidos se dan dentro de una estructura de dependencia del primero respecto al segundo. México es un país cuya política y economía se explican en gran parte por su cercanía geográfica con Estados Unidos.

Por ejemplo, la alta tasa de crecimiento demográfico de México, combinada con la estrategia de crecimiento económico que ha venido premiando el ahorro de mano de obra, tiende a incrementar el desempleo y el subempleo y por lo tanto repercute en la migración de nacionales hacia Estados Unidos.

Pero esto no quiere decir que las repercusiones socioeconómicas se den con igual intensidad para México que para Estados Unidos, ni que el grado de amplitud sectorial o geográfica de la repercusión sea igual para ambos países.

Es obvio que la contracción y la inflación actuales de la economía mexicana tienen una escasa influencia en los Estados Unidos y en todo caso, su escaso efecto se deja sentir únicamente en ciertos sectores de la economía o regiones del país, como es el caso de las ciudades cercanas a la frontera. Caso diferente es el de la contracción e inflación de la economía norteamericana, cuyos efectos se dejan sentir en México con peso extraordinario a través de muchas vías y que tienden a afectar la economía general del país.

México es el socio débil de la ecuación, ya que depende más de los Estados Unidos de lo que éstos dependen de México. En otras palabras, para México son mucho más importantes las relaciones con Estados Unidos de lo que para éstos son las relaciones con México.

En 1983, los Estados Unidos absorbieron el 58% de nuestras exportaciones y fueron proveedores del 60% de nuestras importaciones. Japón, nuestro segundo socio comercial, participó con sólo un 6.4 % en nuestro comercio exterior (importaciones y exportaciones sumadas). (Cuadros 32 y 33).

México exporta a Estados Unidos bienes no esenciales, cuya demanda y precios, en consecuencia, están expuestos a cambios frecuentes y que pueden ser sustituidos fácilmente en otros mercados. En contraste, México importa de Estados Unidos principalmente bienes de producción y ciertos productos agropecuarios esenciales, cuya adquisición no puede detenerse a menos que se afecte seriamente la economía del país y el abastecimiento de alimentos básicos.

Es bien sabido que otra actividad que repercute en las economías regionales es el

contrabando de mercancías hacia uno y otro lado de la frontera (principalmente bienes de consumo duradero hacia México y estupefacientes hacia Estados Unidos).

Dada la importancia para México del turismo norteamericano, se desprende que cualquier restricción decidida por Washington o por agrupaciones políticas privadas, repercute en forma importante en la capacidad de México para importar y esto conduce a su vez necesariamente, a aumentar el endeudamiento externo. El número de viajeros norteamericanos a México equivale en forma aproximada al 2.3% de la población total de los Estados Unidos, mientras que el número de viajeros mexicanos a Estados Unidos equivale al 2.8% de la población del país; este hecho es aún más significativo si tomamos en cuenta el ingreso medio por habitante de ambos países.

Se ha detectado que los visitantes extranjeros a las zonas fronterizas permanecen en el país por muy poco tiempo: 24 horas aproximadamente. Cabe señalar que la mayoría de los turistas que visitan estas poblaciones fronterizas lo hacen con la intención de hacer compras, sobre todo a partir de la creación de los llamados arriales "gancho" y de la devaluación del peso; para utilizar servicios personales (médicos, dentistas, mecánicos automotrices, etc.); para asistir a los centros de diversión (clubes, restaurantes, salones de baile, etc.); o para presenciar espectáculos deportivos o análogos (hipódromo, galgódromos, corridas de toros, etc.).

Otro indicador importante de la dependencia mexicana es la inversión norteamericana directa, la cual representa el 66% del total de la inversión extranjera. (Cuadro 34)

El papel que juega la inversión extranjera directa en la economía mexicana, es muy importante; esta importancia se deriva del hecho de que ejercen un control mayoritario sobre aquellas industrias que requieren de una tecnología más compleja y sofisticada. La inversión extranjera ha tendido a concentrarse en los sectores más estratégicos y dinámicos de la economía.

Por otro lado, el crecimiento de la inversión mexicana en los Estados Unidos cobró importancia a partir de 1976, año en el que hubo una gran fuga de capital antes y después de la devaluación del 31 de agosto; es de suponer que la mayor parte se invirtió en cuentas bancarias de depósitos y en bienes raíces.

Otro indicador importante de la dependencia de México respecto de los Estados Unidos es la deuda externa. Este es, sin duda, el más importante. México, en este renglón está en posición de deudor, mientras que Estados Unidos de acreedor, abrumadoramente principal. En este punto cabe mencionar la intervención del Fomento Monetario Internacional y de los propios bancos privados para "disciplinar" al deudor con políticas de estabilización a fin de asegurar la continuación del pago de la deuda.

Estos cuatro indicadores analizados - comercio, turismo y transacciones fronterizas, inversión extranjera directa y deuda externa - resultan más que suficientes para concluir que existe una marcada dependencia de México respecto de Estados Unidos.

Al final de cuentas México es vulnerable en todos ellos y la posición negociadora, por lo tanto, se ve seriamente afectada al momento de ir a la mesa de negociaciones. Más esto no quiere decir que México esté totalmente desarmado frente a Estados Unidos. Entre los atributos importantes que en cierta medida sirven para atenuar la fuerza de decisiones unilaterales norteamericanas y aún poder obtener algunos beneficios a cambio: prioridad estratégica derivada de la ubicación geográfica de México; peso político relativo en el mundo; y más recientemente el petróleo.

Hay que reconocer que la región fronteriza mexicana está representada por niveles de vida superiores a muchos de los promedios nacionales, en tanto que los de la región fronteriza estadounidense son inferiores a sus promedios nacionales. Las estrategias de desarrollo de la región no pueden ser idénticas, pues lo que es bueno para el desarrollo de la región fronteriza estadounidense, no es necesariamente bueno para la región fronteriza mexicana. La siguiente no es una lista exhaustiva ni jerárquica de las prioridades y de estrategias referentes a la problemática fronteriza de México:

- Integración de la economía fronteriza a la economía nacional.
- Protección de los mexicanos que cruzan la frontera.
- Capacitación de la mano de obra fronteriza acorde con los planes de desarrollo económico.
- Incremento de la producción de nuevos empleos en la zona.
- Promoción y difusión de la cultura mexicana.
- Red de comunicación horizontal de las ciudades fronterizas por territorio mexicano.
- Desarrollo de la producción regional de alimentos.
- Reducción de la brecha entre el crecimiento de la población fronteriza y la disponibilidad de servicios públicos en la zona.
- Fomento de la investigación y de la formación de especialistas en desarrollo fronterizo.
- Evaluación de la disponibilidad a largo plazo de los recursos acuíferos de la zona.

- Mejoramiento del ambiente físico.
- Equidad en el uso de agua de ríos fronterizos.
- ↳ Respeto de los derechos sobre los recursos del mar fronterizo.

El petróleo y el gas natural se han convertido en la fuente única de energía en que México basa su desarrollo. En cambio en Estados Unidos el petróleo y el gas natural han llegado a representar el 75% de los energéticos utilizados.

Por otro lado, la cultura estadounidense se presenta como la cultura dominante y subordinante en el proceso de aculturación que tiene lugar en la frontera. Esta situación tiende a producir un bajo grado de integración nacional y una desvalorización de la cultura nacional.

Cuadro 32

DESTINO DE LA EXPORTACION DE MERCANCIAS, SEGUN PRINCIPALES PAISES  
(Distribución porcentual)

	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>
Total Nacional *	22'811	25'881	35'625	35'763	51'905	94'452	140'533	201'088	347'341	476'052	1,213'822	3,215'420
Estados Unidos	70.2	62.6	58.0	60.5	62.1	66.7	71.5	69.9	64.8	53.9	53.4	58.1
España	0.8	1.6	1.6	0.7	0.6	1.6	2.3	5.5	8.2	10.3	8.6	7.6
Japón	6.1	7.1	5.0	4.6	5.2	3.1	2.8	2.9	4.5	6.3	7.0	7.1
Reino Unido	0.8	0.7	1.6	1.0	0.8	1.0	0.8	0.5	0.3	1.3	4.5	4.3
Francia	0.5	1.0	1.4	0.7	1.0	0.9	0.1	0.8	3.8	4.5	4.4	3.9
Brasil	1.9	2.1	2.9	3.2	5.1	3.7	2.7	0.5	2.7	4.1	3.4	3.0
Israel	n.s.	n.s.	0.1	1.5	2.2	2.2	1.8	3.3	4.3	4.2	3.5	2.5
Canadá	1.1	1.5	2.3	1.5	1.4	1.1	0.9	0.8	0.8	3.3	2.8	2.2
Alemania Federal	2.1	2.9	3.8	3.0	1.4	0.7	2.8	2.4	1.7	1.1	1.2	1.3
Rep. Dominicana	0.2	0.5	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.7	0.8	0.7
Italia	1.2	1.6	2.6	1.5	1.8	0.9	0.6	0.6	0.7	0.5	1.9	0.7
Nicaragua	0.2	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.2	0.1	0.4	0.5	0.7	0.7
Panamá	0.6	0.6	0.5	0.5	0.4	0.3	0.4	0.2	0.2	0.7	0.7	n.s.
Países Bajos	0.7	1.0	1.9	1.7	0.9	0.7	0.5	0.5	0.5	0.3	0.1	n.s.
Suiza	0.7	1.3	1.1	1.0	1.6	1.4	0.9	0.3	0.2	0.1	0.1	n.s.
Suecia	0.2	0.6	0.5	0.3	0.3	0.2	0.1	0.2	0.1	0.2	0.1	n.s.
Otros	12.7	10.0	16.0	17.8	14.7	15.0	11.4	11.3	6.7	8.2	6.8	7.9

\* Millones de pesos

Fuente: Anuario Estadístico de Comercio Exterior de los Estados Unidos Mexicanos.  
Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Secretaría  
de Programación y Presupuesto.

ORIGEN DE LA IMPORTACION DE MERCANCIAS, SEGUN PRINCIPALES PAISES

(Distribución porcentual)

111

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Total Nacional*	36'689	47'668	75'709	82'131	90'900	126'352	183'376	287'067	454'450	614'350	860'877	1,210'913
Estados Unidos	60.4	59.6	62.2	62.8	62.5	63.0	60.3	63.4	67.9	66.1	59.7	60.1
Alemania Federal	9.0	7.3	7.9	7.3	6.9	5.8	7.1	6.5	5.3	5.6	6.1	4.5
Japón	3.9	4.7	3.7	4.7	5.3	5.6	7.3	5.8	5.2	5.4	5.7	4.5
Francia	2.9	2.6	2.2	2.5	3.0	3.1	3.9	4.1	2.3	2.4	2.3	4.5
Canadá	2.6	2.2	2.4	2.2	2.3	3.0	1.7	1.5	1.7	1.8	2.1	2.8
España	2.0	1.6	1.2	0.9	0.8	1.6	1.5	1.8	1.9	2.2	2.5	2.1
Reino Unido	3.2	2.4	2.3	2.9	3.0	2.5	0.7	0.7	2.2	1.7	1.9	2.1
Italia	1.6	1.6	1.6	1.7	1.6	1.9	3.0	1.9	1.8	2.1	2.9	2.1
Brasil	1.0	1.1	1.0	1.5	2.0	2.2	1.7	2.2	2.0	2.5	2.3	1.7
Suiza	2.3	2.3	1.3	1.6	1.5	1.7	1.6	1.3	1.0	0.8	1.3	1.0
Países Bajos	1.5	1.5	2.3	0.9	0.7	0.7	3.0	0.7	0.6	0.8	0.7	0.8
Suecia	1.6	1.8	1.3	1.2	1.4	1.4	1.1	0.9	0.8	0.8	1.2	0.7
Panamá	0.5	0.4	0.3	0.2	0.2	0.4	0.3	0.3	0.4	0.3	0.4	0.7
Argentina	0.8	0.8	0.7	3.2	0.9	1.4	1.3	1.1	0.6	0.9	0.9	0.5
Guatemala	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.3	0.3	0.2
Otros	6.6	10.0	9.5	6.3	7.8	5.6	5.4	7.7	6.1	6.3	9.7	11.7

\* Millones de pesos.

Fuente: Anuario Estadístico de Comercio Exterior de los Estados Unidos Mexicanos.  
 Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Secretaría  
 de Programación y Presupuesto.

Cuadro 34

ORIGEN DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA ACUMULADA, PRINCIPALES PAISES  
(Distribución porcentual)

	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>
T o t a l *	39,677.8	45,283.2	51,535.5	57,262.3	50,725.0	83,706.8	107,899.3	155,389.0	228,472.6	331,994.7
Estados Unidos	79.9	76.5	77.5	72.5	71.1	68.9	69.1	68.0	66.2	65.7
Alemania Federal	3.0	4.2	3.4	2.5	2.3	3.9	4.3	5.2	6.2	7.7
Reino Unido	3.8	4.1	3.9	5.6	6.5	6.3	5.4	6.7	6.7	7.2
Suiza	2.4	3.9	3.9	3.6	3.2	4.1	4.0	4.1	4.8	4.0
Canadá	2.1	2.2	2.4	3.1	2.6	2.7	3.2	3.0	3.1	3.0
Japón	1.2	1.6	1.5	2.0	3.2	2.9	3.2	2.6	2.2	2.3
Francia	1.5	1.3	1.4	1.4	1.3	1.4	1.4	1.6	2.0	1.9
Países Bajos	1.2	1.2	1.4	2.1	2.3	2.4	2.2	2.2	1.9	1.5
Suecia	1.4	1.7	1.8	1.4	1.6	1.6	1.7	1.6	1.6	1.4
España	0.4	0.4	0.4	0.4	0.2	0.2	0.2	0.3	0.5	0.7
Otros	3.1	2.9	2.4	5.4	5.7	5.6	5.3	4.7	4.8	4.6

\* Millones de pesos.

Fuente: Subdirección de Investigaciones Económicas. Indicadores del Sector Externo.  
Banco de México.

#### **4.3 CONSIDERACIONES POLITICAS**

#### 4.3 CONSIDERACIONES POLITICAS

El sistema federal en México se ha caracterizado por una centralización política, económica y administrativa que ha concentrado recursos, decisiones y responsabilidades - en el nivel federal en detrimento de los niveles estatal y municipal de gobierno. Para hacer frente a los retos de un acelerado pero al mismo tiempo desequilibrado desarrollo económico y social, la administración pública federal ha experimentado en - efecto, un crecimiento exponencial que sin contrariar las normas constitucionales se ha desvirtuado, la concepción original de equilibrio político y administrativo que se suponía para el federalismo mexicano.

El funcionario municipal fronterizo carece de una perspectiva global de la problemática fronteriza y de las relaciones de ésta con la situación nacional, como consecuencia de una comunicación escasa entre los presidentes y otros funcionarios municipales. Existen varias razones para explicar esta incómunicación:

- Las vías de comunicación de la zona fronteriza han seguido la dirección sur-norte- y no este-oeste, así, el acceso de una ciudad fronteriza mexicana a otra está condicionado por una triangulación hacia el interior de México o hacia el interior de Estados Unidos.
- La diferencia de jerarquías entre el nivel gubernamental municipal, el estatal y - el federal; el funcionario municipal de la frontera, más que autor, es un ejecutor de los procesos de decisión gubernamentales.

Con frecuencia este funcionario municipal se encuentra en la situación frustrante de ser identificado como su contraparte por los funcionarios de los gobiernos del ayuntamiento o del condado, con los que limita al norte su municipio. Esta frustración se deriva de la falta de correspondencia de cargos nominalmente semejantes, en cuanto a la participación en el diseño de políticas gubernamentales a cada lado de la frontera. Así, el funcionario sufre las consecuencias de la visión de un gobierno estatal que mira poco hacia la frontera y mucho hacia el centro del país.

El funcionario de gobierno de un estado fronterizo se diferencia del funcionario municipal, básicamente, por su mayor participación en los procesos de ejecución que afectan al desarrollo fronterizo. Esta mayor participación no lo hace tampoco equivalente a un funcionario del gobierno de un estado fronterizo de Estados Unidos. Con la - salvedad del caso de Baja California Norte, donde no solamente el gobierno del estado está ubicado en una ciudad fronteriza, sino que casi la totalidad de la actividad económica, social, política y cultural se concentra en la zona limítrofe, en el resto de

los estados fronterizos el funcionario del gobierno estatal puede estar tan alejado y ser tan insensible de la problemática de los municipios fronterizos, como el funcionario del gobierno federal que se encuentra en la Ciudad de México.

Por otra parte, de acuerdo con la fracción primera del Artículo 127 de la Constitución Federal de la República, la facultad de negociación con una potencia extranjera es - exclusiva del gobierno federal. Esta disposición implica un reconocimiento de que la función gubernamental ejercida a nivel local en la zona fronteriza puede llegar a tener consecuencias que afecten la soberanía nacional. El espíritu de esta disposición constitucional es que la soberanía nacional corre menos riesgos si está a cargo del - gobierno federal, ya que éste está obligado a manejar una visión de conjunto. El gobierno estatal o municipal, en cambio, está sujeto a presiones y limitaciones que disminuyen su interés respecto de la realidad nacional.

La población fronteriza no es más importante que la del interior; pero en ninguna parte del interior del país, la soberanía o la independencia de México frente a Estados Unidos está más expuesta que en la frontera norte.

#### **4.4 BENEFICIOS PARA LAS EMPRESAS MAQUILADORAS**

#### 4.4 BENEFICIOS PARA LAS EMPRESAS MAQUILADORAS

##### Condiciones laborales.

Las maquiladoras cuentan con facilidades para eludir los compromisos laborales más elementales, es decir la instauración de un régimen de excepción en favor de las empresas transnacionales que se concretizan en:

1. Permiso para despedir trabajadores sin indemnización.
2. En base a la situación de las empresas, reducir o aumentar el personal, horario e inclusive salarios.
3. Los trabajadores serán permanentes a los 90 días y no a los 30 días.
4. Reajuste de cuotas del Seguro Social.

##### Infraestructura.

La infraestructura en esas zonas ha sido mejorada de manera determinante. Además, como son consideradas de "interés nacional", al establecerse gozan de prioridades respecto a las obras nuevas.

##### Locales.

El local es poco costoso, ya que el objetivo es utilizar la mano de obra. Centros nuevos, algunas mesas y útiles de trabajo deben ser suficientes para su funcionamiento.

##### Capital.

La propia naturaleza de las maquiladoras hace que para su establecimiento el costo no sea muy elevado. Hay que considerar que la maquila no constituye una filial, puesto que no se establece con el fin principal de explotar el mercado interno; es una mera ampliación de la casa matriz.

##### Productividad.

La productividad de los trabajadores en establecimientos localizados fuera de Estados Unidos en actividades de ensamble o procesamiento de productos de origen estadounidense, se acerca generalmente a la de los trabajadores de igual grado de calificación en los Estados Unidos. Incluso, en los pocos casos en los que la productividad de la mano de obra extranjera ha sido menor a la de los trabajadores estadounidenses, los beneficios por hora hombre han sido tales que los costos de mano de obra por unidad de producto han sido considerablemente más bajos en

la planta localizada en el exterior que en la ubicada en Estados Unidos. (Cuadro 35)

#### Mano de Obra.

El gobierno de México, permite que vengan directivos de la casa matriz sin limitación en número; su tasa de salario puede o no ser la de México; puede o no vivir en el país.

#### Mano de Obra no calificada.

En principio ésta debe ser totalmente mexicana y las empresas deben emplear toda la que sea necesaria sin sustituirla por máquinas. El país exige que las empresas paguen un salario que respete los montos mínimos de la región.

#### Régimen fiscal.

El nivel de imposición es débil en los dos gravámenes posibles para una maquiladora: federación y estados en donde radican. En cuanto a los impuestos federales sobre la importación y la exportación, el gobierno no duda en otorgar exenciones totales aunadas a otros estímulos para favorecer su establecimiento.

Pueden efectuar importaciones de emergencia de refacciones y materias primas.

El interés fiscal se puede cubrir con una fianza equivalente a tan solo 40% o 60% (según el caso) de su valor correspondiente.

Es importante señalar la importación temporal libre de impuestos de: maquinaria, equipo y materias primas y auxiliares.

#### Producción.

El nivel competitivo de los productos hace que sus mercados se encuentren en el extranjero. En este sentido la exportación de la producción se convierte en una medida de protección para las industrias nacionales. Sin embargo, a partir de 1972 la industria maquiladora de bienes que aparece en la lista de importaciones ha tenido la probabilidad de vender su producción en el mercado local. Esta decisión puede favorecer a los intereses de los inversionistas extranjeros que buscan apropiarse del mercado interno.

#### Rentabilidad.

Tienen un ahorro en costos por el diferencial en salario favorable. Comparativamente a mediados de 1986 el pago por hora de trabajo de un obrero de E.U. era de 9.00 dólares, mientras que el costo de una hora de trabajo de un mexicano era de 0.56 dólares. Se calcula que una maquila que emplea mil obreros puede en relación a esos salarios en E.U. abonar anualmente 8 millones de dólares, suficiente para los gastos del establecimiento, conservando siempre una utilidad nada despreciable. (Cuadro.35).

#### Movilización.

Las facilidades de que cierran sus puertas y se desplazan, por mandato de la matriz, a zonas en donde los salarios sean tan bajos que se incremente la rentabilidad del capital.

Bastará que el país importador eleve sus impuestos aduanales o prohíba este tipo de importaciones con el pretexto proteccionista para que las ventajas de la maquila se vean reducidas.

#### Devaluaciones del peso.

El sector maquilador fronterizo ha resultado beneficiado de la crisis económica por la que atraviesa México. El valor que tal industria "agrega" en México a sus productos, valor que se constituye casi totalmente con los salarios pagados a obreros y empleados, se redujo para aquellas empresas en proporción a la devaluación del peso. (Cuadro.36).

#### Política.

La estabilidad política y laboral en el país son condiciones importantes que garantizan un ambiente más seguro que en otros países del mundo.

#### Fuentes de energía.

México cuenta con fuentes de energía abundantes, y su costo promedio para el uso industrial es sustancialmente más bajo que en Estados Unidos.

Los siguientes son algunos de los problemas con que se enfrentan los inversionistas de plantas maquiladoras:

- Escasez de personal técnico calificado y administrativo.
- Problemas de infraestructura (transporte público, vivienda, etc.) en muchas ciudades donde operan las plantas maquiladoras.
- No existen en México suficientes líneas de calidad para la transmisión de información.
- Tiempo considerable para conseguir los permisos necesarios por parte del gobierno mexicano.

SALARIOS DE TRABAJOS DE MAQUILA SIMILARES POR PAIS

Taiwan	2.95
Hong Kong	2.05
Corea	3.65
Costa Rica	1.05
República Dominicana	0.95
Singapur	2.30
Jamaica	1.25
México	0.56
Estados Unidos	9.00

Fuente: Cámara Americana de Comercio de México, A.C.  
Julio de 1986

**MOVIMIENTO DE LOS PRECIOS RELATIVOS DE MEXICO Y ESTADOS UNIDOS  
Y TIPOS DE CAMBIO AJUSTADOS, 1956 A 1976**

Año	Tipo de cambio Nominal (Pesos/dólar)	Movimiento de los índices de precios al mayoreo			Tipo de cambio ajustado al final del período (Pesos/dólar)	Margen de sobrevaluación al final del período %
		México	E.U. (1956=100)	Méx/E.U.		
1956	12.50	100	100	1000	12.50	---
1960	12.50	115	105	1095	13.69	9.5
1965	12.50	127	107	1187	14.84	18.7
1970	12.50	146	126	1187	14.84	18.7
1971	12.50	152	126	1206	15.08	20.6
1972	12.50	156	132	1182	14.78	18.2
1973	12.50	180	149	1208	15.10	20.8
1974	12.50	221	178	1242	15.53	24.2
1975	12.50	244	194	1258	15.72	25.8
Ene/Ago '76	12.50	277	201	1378	17.23	37.8
1985	324.75	---	---	1378	447.50	37.8
1986	681.79			1378	939.50	37.8

Fuente: El trimestre económico, Vol. XLIV México, Octubre-Diciembre de 1977 No. 176. Clark W. Reynolds.

**4.5 PERSPECTIVAS SOBRE EL DESARROLLO ECONOMICO DE  
LA FRONTERA SUDOESTE DE ESTADOS UNIDOS**

#### 4.5 PERSPECTIVAS SOBRE EL DESARROLLO ECONOMICO DE LA FRONTERA SUDOESTE DE ESTADOS UNIDOS

La región fronteriza del sudoeste de Estados Unidos, que corresponde al área geográfica de los veintitres condados de California, Arizona, Nuevo México y Texas, hasta mediados del siglo XIX era parte de México, pero como consecuencia de la guerra México-Estados Unidos pasó a ser parte de Estados Unidos en 1848.

El desarrollo económico de esta región fue estimulado, a fines del siglo XIX, por actividades agropecuarias, la minería y la construcción de ferrocarriles. Durante la primera parte de los años 1900, aparecieron en gran escala proyectos de irrigación.

La fuerza de trabajo se constituyó primordialmente por inmigrantes de Asia y México. Los patrones consideraron por mucho tiempo a los mexicanos los trabajadores "ideales" puesto que tenían la tendencia a trabajar duro, y regresar luego a su país una vez concluido el trabajo.

De 1942 a 1964, Estados Unidos y México implementaron el "Programa de Braceros". La migración de trabajadores hacia Estados Unidos no cesó con la finalización del programa. La migración indocumentada de trabajadores continuó a través de los años y es considerada por muchos como un gran problema social en ambos países.

La urbanización e industrialización ha sido fundamentalmente un fenómeno de este siglo. Su base económica se funda en actividades gubernamentales (principalmente militar) y agrícola, aunque la industria ligera está ganando importancia. La industria turística ha surgido como la actividad más factible y de más rápido crecimiento desde la Segunda Guerra Mundial, particularmente en las áreas costeras.

Con la devaluación del peso mexicano en 1976, se hizo patente y se reconoció la interdependencia de las economías fronterizas de ambos países. Diariamente, flujos de trabajadores, de bienes y de dinero enlazan a las "ciudades gemelas". En los últimos años, la región fronteriza del norte de México y la del sudoeste de Estados Unidos se han integrado aún más en lo económico, político, social y cultural.

##### - Características demográficas.

De 1950 a 1970, los condados fronterizos de Estados Unidos experimentaron un crecimiento demográfico más alto que el del país en su conjunto. Esto se debió a dos factores: tasas más altas de migración y tasas más altas de incrementos naturales. Además, en 1970 las tasas de natalidad en los condados fronterizos fueron más altas, 20.7 por 1,000, que las tasas nacionales, 17.5 por 1,000; mientras que las tasas de mortalidad fueron menores 6.4 vs. 9.5 por 1,000.

- Ingresos y pobreza.

El ingreso per cápita y el promedio del ingreso por familia en los condados fronterizos son menores que los del país considerado como un todo.

- Fuerza Laboral.

La tasa de desempleo en estos condados, en 1970, fue de 5.9% comparada con el 4.4% en todo Estados Unidos. Con excepción de Texas, las tasas de desempleo en los condados fronterizos no parecen ser afectadas significativamente y uniformemente por su proximidad con México.

La distribución de la fuerza laboral es de carácter rural y agrícola. Mientras que la proporción de la fuerza laboral, en 1970, dedicada a la agricultura era 5.7% en los condados fronterizos, para los estados fronterizos y para el país como un todo, era 3.7%. El empleo en actividades de manufactura era considerablemente más baja que en la nación, mientras que las actividades de comercio y servicios emplearon una proporción relativamente más alta.

- Migración mexicana.

Los trabajadores mexicanos legales y los indocumentados constituyen una porción significativa de la fuerza laboral de la región. Los trabajadores indocumentados tienden a agruparse en los mercados de trabajo "secundarios", caracterizados por condiciones de trabajo y salarios inferiores.

- Agricultura.

Una proporción más alta de tierras de granja se usa para el pastoreo en los condados fronterizos que en los estados fronterizos y en la nación como un todo. Al mismo tiempo, una proporción menor se dedica al cultivo.

- Producción industrial.

La manufactura en los condados fronterizos se ubica primordialmente en la industria ligera.

A los residentes del área fronteriza norte de México se les ha permitido comprar (libre de impuestos) en Estados Unidos artículos al menudeo y de consumo para uso personal. Los artículos exentos de impuestos de importación incluyen abarrotes, ropa, artículos eléctricos pequeños, vehículos y servicios personales. Se gastan millones de dólares anualmente en estas transacciones, proveyendo así de una base económica importante y de una fuente de ingresos por concepto de impuestos de ventas para los gobiernos de las ciudades, condados y estados fronterizos de Estados Unidos. También se incluyen

Los gastos y las compras de visitantes mexicanos del interior de México en las ciudades fronterizas.

Estas ventas, obviamente aumentan los ingresos y crean empleos a través de la región fronteriza. Aunque se cree que estos efectos son positivos, esta dependencia de las ventas a mexicanos representa una precaria base económica que ha sido frecuentemente interrumpida por cambios de políticas nacionales a ambos lados de la frontera, tales como devaluaciones del peso mexicano, revisiones de la política de inmigración de Estados Unidos y su aplicación, etc.

Es evidente que las compras de mexicanos en tales territorios podrían ser:

- a) Compras regulares de mexicanos residentes en las zonas fronterizas del norte.
- b) Compras regulares de intermediarios para su reventa posterior en territorio mexicano.
- c) Compras eventuales de visitantes mexicanos no residentes en las zonas fronterizas del norte.

El porcentaje que representan las ventas excedentes, dentro de las ventas globales de las localidades fronterizas estadounidenses, es un indicador de la "dependencia" o sensibilidad norteamericana a las fluctuaciones del gasto presuntamente mexicano.

#### **4.6 VENTAJAS DE LA ZONA FRONTERIZA NORTE**

Entre las ventajas comparativas de la zona fronteriza con relación a los países del lejano oriente se pueden señalar las siguientes:

En un estudio realizado en 1969, por la Cámara Americana de Comercio que abarcó a 63 compañías maquiladoras norteamericanas, se señala que todas consideraron los bajos costos de la mano de obra como su principal razón para establecerse en México; mientras que el salario mínimo promedio de la zona fronteriza fluctuaba por 1965 entre 3.52 y 5.52 dólares por día, en Estados Unidos era de 25.12 dólares. Sin embargo, los costos de la mano de obra, aunque inferiores a los norteamericanos, eran en aquel año superiores a los de Hong Kong y Taiwan.

Es en consecuencia, por la contigüidad geográfica con Estados Unidos, y no sólo por el nivel de salarios que los industriales norteamericanos consideraron como una alternativa más atractiva el establecer plantas de ensamble en la frontera mexicana, en lugar de hacerlo en el lejano oriente, pues aquella ofrecía una serie de ventajas con respecto de Hong Kong y Taiwan que compensan los salarios mayores de México. (Cuadro 35).

En primer lugar, cabría considerar los costos del transporte que resulten de establecer una planta maquiladora en el lejano oriente, los cuales son mayores a medida que aumenta el volumen y el peso de la carga que es exportada y reimportada de la planta maquiladora.

Cuando se eleva el peso de las partes exportadas y de los productos finales importados, las grandes distancias hasta países como Corea y Formosa dan a México ventajas de costo, por su localización, aún cuando algunos lugares del lejano oriente tengan costos más bajos de mano de obra que México.

El problema del abastecimiento de las plantas maquiladoras es también otro factor importante que debe ser considerado: aquellas requieren una serie de insumos, además de los componentes de fabricación, que si son enviados directamente desde Estados Unidos, se traducen en costos adicionales para el productor, además del tiempo que es empleado mayor a medida que son más largas las distancias para el embarque de los mismos. Es por ello que las plantas maquiladoras establecidas en el lejano oriente utilizan un mayor porcentaje de insumos extranjeros en comparación con las plantas maquiladoras establecidas en la frontera norte de México, pues éstas pueden ser rápidamente abastecidas desde Estados Unidos por los productores de componentes y materiales norteamericanos, los cuales se encuentran cercanos a la frontera mexicana y esto mismo favorece la reducción de costos en inventarios.

Una tercera ventaja, igualmente importante, estriba en que los servicios de entrenamiento de mano de obra y reparación y mantenimiento de las plantas maquiladoras pueden ser proporcionados directamente desde Estados Unidos, por personal norteamericano; esto re-

sulta más costoso y no es siempre posible hacerlo en el caso de las empresas maquiladoras establecidas en los países del lejano oriente.

Las plantas en México compran servicios en ambos lados de la frontera. Las reparaciones menores y el mantenimiento de la maquinaria y el equipo de las plantas casi siempre se adquieren en México. El trabajo que implica mayores dificultades o que requiere de talleres más grandes, usualmente se contrata en el lado norteamericano (El Paso, Tucson, Phoenix). Los trabajos aún más complicados se canalizan a ciudades más grandes, tales como Dallas, Houston y Los Angeles.

Finalmente, el establecimiento de plantas "gemelas" a uno y otro lado de la línea fronteriza que permite la supervisión de todo el proceso productivo por un sólo personal directivo, representa una ventaja que sólo la frontera mexicana podía y puede ofrecer a las industrias norteamericanas que internacionalizan su producción.

La construcción de plantas en el lado norteamericano de la frontera ha estimulado la demanda de tierra, personal y servicios en las áreas del suroeste, que quizá de otra forma hubiera registrado un progreso industrial muy lento. De acuerdo con estimaciones elaboradas por El Paso Industrial Development Corporation, a finales de 1969 las plantas gemelas de El Paso estaban dando empleo directo a 1,315 obreros, además de un empleo indirecto a otros 920. Las inversiones en estas plantas eran de un total de 23 millones de dólares.

Las operaciones de montaje que requieren el uso intensivo de mano de obra se llevan a cabo en las plantas mexicanas, donde los salarios son más bajos, mientras que la producción intensiva en capital y las operaciones que no representan ventajas arancelarias permanecen en Estados Unidos.

Los bancos del suroeste han tenido una creciente participación en el auge provocado por la industrialización a lo largo de la frontera. Muchas de las instalaciones para las plantas en México se han financiado mediante créditos de los bancos norteamericanos, así como lo fueron las plantas construidas del lado norteamericano para apoyar las operaciones en México. Las plantas de ambos lados de la frontera tienen sus cuentas en los bancos estadounidenses.

La estabilidad política, aunque factor de otro tipo, también fue tomada en cuenta por los inversionistas norteamericanos; cabe señalar que en 1967 los brotes de movimientos comunistas en Hong Kong hicieron dudar a los empresarios norteamericanos acerca de la conveniencia de continuar estableciendo plantas de ensamble en aquel puerto.

Por otra parte, las inversiones norteamericanas en Taiwan, aunque reportaban indudables beneficios para la industria norteamericana, ello sin embargo, en algunos casos, ya no permitía tampoco enfrentar a la competencia japonesa, pues ésta utilizaba también di-

cho territorio para reducir sus costos de producción en los bienes manufacturados que ex portaba a Estados Unidos.

En consecuencia, es por todas estas razones que México representó una alternativa más - atractiva que el lejano oriente para las firmas norteamericanas que a partir de la segun da mitad de la década de los 60's internacionalizaron su proceso productivo.

De este modo, así como el programa de braceros había sido una respuesta a las necesida-- des de la agricultura del sur de Estados Unidos, el programa de industrialización fronte rizo venía ahora a atender las necesidades de la industria transnacional norteamericana. Pero las ventajas de este último programa, con respecto al primero, eran mayores pues, - debido a la internacionalización de la producción, la mano de obra contratada por las - compañías norteamericanas era pagada a precios sustancialmente menores a los pagados en Estados Unidos por trabajos similares; además los industriales norteamericanos contaron desde un principio con el respaldo de una legislación favorable para efectuar sus activi dades de ensamble fuera del territorio norteamericano.

En general, cuatro tipos de compañías norteamericanas han emprendido operaciones en Méxi co:

- Las que ya tenían otras operaciones similares en el extranjero.
- Las poseedoras de plantas en el lado norteamericano de la frontera y, por lo tanto, ya están familiarizadas con las condiciones prevaletentes en el lado mexicano.
- Las que afrontan problemas que las obligan a disminuir sus costos.
- Y las que, en vista del éxito de otras compañías en sus operaciones fronterizas, han sido estimuladas para conseguir ventajas similares para ellas mismas.

## V. PERSPECTIVAS

## V. PERSPECTIVAS

Las perspectivas de la economía mexicana, su dependencia creciente de las exportaciones de petróleo y de las importaciones de alimentos y del crédito externo, así como la expansión demográfica no permiten ser optimistas respecto a las posibilidades de lograr reducir sustancialmente la dependencia del país del norte en un plazo previsible.

El carácter regional periférico del mercado fronterizo hace difícil su abastecimiento desde los principales centros de producción nacional. Esto, aunado al hecho de que en el mercado fronterizo, la industria nacional compite con el aparato productivo estadounidense, explica la escasa eficacia de los instrumentos de la política de comercialización fronteriza. Por lo que es necesario:

- a) Desarrollar una política de industrialización más amplia, que no se base exclusivamente o predominantemente en la producción para la exportación, y que permita un mayor autoabastecimiento nacional.
- b) Simultáneamente, políticas adecuadas de comercialización pueden contribuir a asegurar el mercado para productores nacionales a la vez que inmediatamente reducen las filtraciones del impacto directo de la actividad de las maquiladoras.

En la competencia mundial, el costo de la mano de obra mexicana se considera a nivel intermedio por lo que resulta mucho más económico procesar en algunos países de Centroamérica y el Caribe aquellos productos de manufactura o ensamble muy sencillos, particularmente cuando pueden transportarse por aire sin desventajas económicas serias. Puesto que cada vez hay un mayor número de países con la adecuada infraestructura mínima para poder alojar a este tipo de industrias, que están entrando a la competencia mundial para la atracción de plantas maquiladoras; resulta obvio que México no podrá, ni deberá, fincar el desarrollo futuro de su industria maquiladora en este producto. Pero le puede ser posible competir con productos de mayor contenido tecnológico.

Algunas de las maquiladoras establecidas en territorio nacional han venido ya realizando ventas considerables a Europa, Canadá y otras regiones tales como África del Sur y el Medio Oriente. Si bien es cierto que estos mercados pueden ser surtidos más económicamente por países que tengan ventajas de proximidad, tales como las naciones emergentes en África y Asia o algunos países del Caribe, constituyen una oportunidad valiosa para México en ciertas líneas de productos, que están apenas empezando a aprovecharse y no hay razón para pensar que no pueda seguirse haciendo, en mayor volumen y con mayor eficacia de lo que se ha hecho hasta ahora.

Aunque resulta difícil pronosticar la forma en que evolucionará el mercado de maquiladora de productos avanzados, pueden señalarse, al menos, dos factores que pueden incidir de manera importante para propiciar su desarrollo.

- Por otra parte, un número considerable de empresas que han operado maquiladoras durante algunos años en México han venido experimentando una evolución no sólo - cuantitativa sino también cualitativamente. Cada vez más compañías se están dando cuenta de que en nuestro país existen las condiciones, no sólo para operación sencilla de ensamble con que en un principio se identificó a la industria maquiladora, sino también para el desarrollo de operaciones industriales cada vez más complejas. Esto se advierte claramente en las ampliaciones de fábricas existentes o en la iniciación de operaciones de nuevas divisiones de empresas que empezaron con procesos muy sencillos.
- La tarifa 807, que comprende la gran mayoría de las importaciones de productos - maquilados a Estados Unidos, cubre procesos de ensamble. La tarifa 806.30, que se refiere a procesamiento de metales, incluye operaciones de maquilado en todas sus formas ya aplicables a muy diversas manufacturas que ofrecen un enorme potencial de crecimiento precisamente en productos sofisticados. Esta tarifa se ha - utilizado relativamente poco y empieza apenas a ser verdaderamente aprovechada - por la industria.

Hasta ahora la gran mayoría de las maquiladoras ubicadas en México han sido de capital estadounidense. Pero los mismos factores que impulsaron a estas empresas a localizarse en México, empiezan a ser válidos para la industria europea, canadiense y japonesa que tienen establecidos segmentos importantes de mercado en Estados Unidos. Particularmente en el caso de la industria europea, en que los movimientos del dólar han hecho que sus costos de fabricación resulten muy altos para el mercado norteamericano, la instalación de unidades fabriles en la frontera mexicana presenta grandes atractivos. Se espera que las nuevas plantas se establecerán en el interior - del país, donde los salarios mínimos son más bajos. Además, en este contexto, México puede presentar una alternativa interesante para estos países por su cercanía al mercado más grande del mundo.

Pero pensar que las maquiladoras existen y se justifican solamente como un mecanismo de reducción de costos mediante la utilización de mano de obra barata, es cometer un error de concepción simplista. El problema a que se enfrentan las economías de países desarrollados es de costo y de escasez de mano de obra. A medida que su población alcanza mayores niveles de educación, se va creando y arraigando una marcada resistencia a dedicarse a ocupaciones industriales, al mismo tiempo que se demandan mayores cantidades de satisfactores para poder sostener un elevado nivel de vida.

Considerando la riqueza petrolera mexicana, se podría promover la atracción de actividades industriales tales como fundiciones, forjacerámica, etc. industrias cuya operación tendría consecuencias favorables, tales como:

- Los excedentes de gas natural se exportarían con un valor agregado bastante más elevado si se exporta el gas en bruto.
- El asentamiento de este tipo de industrias requeriría inversiones por parte de sus propietarios, mayores que las usuales en la industria maquiladora ligera. Esto tendería a asegurar su permanencia a largo plazo en contraste con la imagen de transitoriedad bastante generalizada en las maquiladoras actuales.
- Este tipo de industrias generaría empleo predominantemente masculino, dado sus procesos, productos y tecnología, contribuyendo así a aminorar los posibles efectos negativos del actual empleo predominantemente femenino que ofrecen las maquiladoras.

Así también, algunos de los insumos más utilizados por la industria maquiladora que presentan mayores posibilidades de ser manufacturados competitivamente en territorio nacional (debiendo cumplir condiciones de calidad, precio, entrega y confiabilidad), son: partes electrónicas, autopartes, moldeados y los inyectados de plástico, telas, tejidos e hilos, piezas de lámina, metal troquelado y/o cortado, cueros y pieles, cartón corrugado, prensado y similares, y alambre de magneto.

Estos tres factores: maquiladoras no estadounidenses, mercados no estadounidenses y disponibilidad de energéticos, pueden cambiar cuantitativamente y cualitativamente el desarrollo de la industria maquiladora. Los dos primeros constituyen factores externos que de hecho ya existen hoy en día en los mercados mundiales y que pueden y deben aprovecharse para beneficio de nuestro país. El tercero constituye un elemento interno, susceptible de normarse y regularse mediante la formulación e implementación de políticas propias.

El crecimiento proyectado podría no realizarse, o realizarse a tasas mucho menores, como consecuencia de algunos de los siguientes eventos:

- Una nueva recesión en Estados Unidos, que viniese a reducir la actividad maquiladora.
- Una tasa de incrementos salariales mucho más acelerada en México que en otros países, que hiciese más ventajoso el establecimiento de maquiladoras en esos países.
- Cambios sustanciales en las tarifas 806.30 y 807.00 del Código aduanero estadounidense, que si bien no son muy probables, podrían ocurrir.

- Retraso de México frente a otros países en la creación y mantenimiento de condiciones adecuadas para lograr la eficiencia operativa de plantas maquiladoras, - en aspectos tales como infraestructura, procedimientos eficaces de operación, - etc.

Sin embargo, un programa dinámico de promoción de plantas maquiladoras podría ser el elemento de mayor impacto para acelerar el desarrollo de la industria maquiladora. Hasta el presente la actitud ha sido la de tolerar el establecimiento de maquiladoras en México más que la de promoverlas activamente.

En el país existe una actitud ambivalente hacia la industria maquiladora: se ven con beneplácito los empleos que genera y enorgullece haberlos creado en muy corto plazo, al mismo tiempo que se encuentran una serie de deficiencias y fallas, tales como un empleo preponderantemente femenino al que se imputan pecados que van desde la explotación hasta la dependencia que crea la inversión extranjera, o la supuesta volatilidad de la industria.

Con esto no se pretende argumentar que la maquila sea la panacea para el desarrollo económico de la frontera. Sencillamente se sugiere que se reconozca el hecho de que de todos los programas que el gobierno federal ha diseñado e implantado en la frontera, el de las plantas maquiladoras ha sido el que, con mucho, ha logrado mayores y mejores resultados en el menor plazo, tiene todavía un gran potencial - por explotar y existen todas las condiciones favorables para lograrlo si verdaderamente existe la decisión de hacerlo.

Es preciso reforzar inicialmente la actual legislación en la materia a efecto de que las plantas maquiladoras que se instalen garanticen cuando menos tres requisitos: mínimo de absorción de fuerza de trabajo, mínimo de compra de insumos nacionales, y mínimo de permanencia.

A pesar de ser la localización de maquiladoras en el interior del país uno de los objetivos del gobierno federal, las nuevas maquiladoras siguen estableciéndose preferentemente en la frontera. Difícilmente las comunidades fronterizas podrán desarrollar la infraestructura requerida para observar ese crecimiento en los próximos años. Puesto que los salarios más altos del país se encuentran precisamente en la frontera, a los maquiladores les conviene ir al interior del país, donde no solamente les cuesta mucho menos la mano de obra sino además, existen ciudades con excelentes condiciones para el desarrollo industrial.

Existen tres aspectos que contribuyen a mantener a las maquiladoras en la frontera: los costos de transporte, los ejecutivos que dirigen las fábricas viven en Estados Unidos y el mayor desarrollo de la frontera en cuanto a promoción, infraestructura y facilidad de trámites.

No existe información acerca de cuáles son los problemas que pudieran encontrar las fábricas al instalarse más hacia el sur, la magnitud de esos problemas, cómo afectan a los distintos tipos de productos que se maquilan, en qué forma pueden resolverse y sobre todo, cómo puede hacerse llegar el mensaje a los inversionistas potenciales para que consideren la posibilidad de esas localizaciones alternativas en el interior del país antes de decidir establecerse en la frontera.

La reubicación de estas actividades a nivel nacional puede resultar adecuada para -aminorar, amortiguar en alguna forma la presión de los flujos migratorios hacia la frontera. Sin embargo, para evitar que esto signifique una profundización de la -inserción de México en la subcontratación internacional, habría que buscar la manera de que esa reubicación esté acompañada de una reubicación de productos más que de procesos.

El comercio fronterizo viene desempeñando la función de retener en México las divisas que las plantas maquiladoras traen. Esta labor se hace cada vez más difícil -por la falta de concurrencia del fabricante nacional de artículos de consumo a la -zona fronteriza. Conforme las plantas maquiladoras siguen creciendo e incrementando su actividad, la derrama que realizan sigue aumentando y beneficiando núcleos cada vez mayores de población y el comerciante fronterizo no puede obtener los satisfactores que ofrecen a esos consumidores, mientras al otro lado de la frontera el -comercio más organizado y agresivo del mundo les ofrece una variedad ilimitada de -productos a precios atractivos y con crédito barato.

## VI. CONCLUSIONES

La localización de específicos segmentos del proceso productivo en los países en desarrollo, nació de la necesidad y en función del interés de las economías avanzadas y de sus corporaciones en medio de un ambiente de creciente competencia intercapitalista. Los países receptores seleccionados para ubicar en ellos algunas actividades de procesos de fabricación y ensamblado fueron sujetos pasivos cuyo principal atractivo era la baratura de una mano de obra que añadiese valor a componentes producidos por las empresas de los países desarrollados, estableciendo una reglamentación adecuada para garantizarlo, tal como es el caso de las fracciones arancelarias 806.30 y 807.00 de los Estados Unidos. No era ni es precisamente la intención de estos países que los menos desarrollados agreguen valor a través de una vía distinta a la incorporación de trabajo, salvo en algunas ramas de actividades muy particulares y a pesar de que existen sistemas de preferencia tarifarias.

El carácter derivado de la demanda en los procesos de fabricación y ensamblado hace que, al interior de los países donde se ubican, exista poco margen para poder controlar su evolución, de tal forma que resulta difícil que éstos constituyan una base estable de apoyo para la continuación del proceso de industrialización. En el caso particular de las actividades maquiladoras de exportación localizadas a lo largo de los últimos veinte años viene determinada por los cambios en el nivel de actividad norteamericana.

En base a las aspiraciones del gobierno de México de llevar adelante el desarrollo nacional a través de la creación y articulación de un todo nacional, poca justificación puede ofrecerse a la existencia de las industrias maquiladoras.

Los efectos positivos en términos de empleo, balanza de pagos, crecimiento económico, difusión de tecnologías sofisticadas, calificación de la mano de obra e integración industrial al segmentarse el proceso de producción y ubicarse algunas etapas del mismo en ciertos países menos desarrollados, han quedado considerablemente reducidos.

No obstante estos efectos han sido fijados como objetivos a perseguir a través del establecimiento y fomento de actividades vinculadas a procesos de fabricación y ensamblado, siendo que, dadas las características de estas actividades, es poco lo que en realidad puede lograrse. A pesar de ello se mantienen rígidos los objetivos, por un lado, de las compañías norteamericanas y por el otro, del gobierno mexicano en torno al PIF no han logrado complementarse. Las primeras aunque no han contribuido a resolver los problemas específicos de la zona fronteriza, han logrado obtener, mediante el programa, su objetivo propuesto, o sea el de abaratar sus costos de producción.

No obstante que la diferencia de salarios entre México y Estados Unidos, ha sido una de las determinantes para el establecimiento de este tipo de actividades en las zonas fronterizas del norte, durante los últimos veinte años un elemento explicativo adicio

nal ha venido cobrando fuerza: la evolución de la razón de salarios mexicanos a salarios de países competidores del sudeste asiático y de Latinoamérica, a tal grado que los cambios en los servicios por transformación de la balanza de pagos de México depende más de las modificaciones en esta razón que de las alteraciones en la brecha de salarios de los dos primeros países.

Por otra parte, la devaluación no es precisamente la medida más recomendable para hacer más atractivo a México como país maquilador; las experiencias de 1976, 1982 y las actuales así lo demuestran. Aunque la "corrección" del tipo de cambio según la teoría de la paridad del poder de compra relativo, reduzca las filtraciones hacia la economía norteamericana, su efecto es temporal.

Así como la industria manufacturera de las zonas fronterizas del norte depende de las maquiladoras, así éstas vienen a ser explicadas por la presencia de los establecimientos mayoritaria y cien por ciento extranjeros, los cuales le imprimen sus características principales en términos de dimensión, mano de obra ocupada, insumos utilizados y no sustituibles, composición del valor agregado y de la inversión total, y grado de tecnificación a través del control de tres ramas de actividades vinculadas a accesorios, maquinaria y equipo eléctrico, electrónico y de transporte.

La configuración espacial de la demanda y de la red vial que comunica los centros urbanos del norte del país reduce las posibilidades de abastecerlos desde el centro con productos de consumo, pero la extensión del régimen de zonas libres condena al fracaso toda acción tendiente a recuperar los mercados fronterizos para la industria nacional.

La voluntad política fue rápidamente rebasada y ahora, como al principio de los sesenta, pese a lo pretendido, no existen las condiciones objetivas para hacer de la maquila uno de los pilares de la estrategia de crecimiento vía exportaciones manufactureras que irradie sus efectos supuestos al resto del aparato productivo nacional; sin embargo, la actividad maquiladora seguirá en expansión, frente a la escasez de divisas y la apertura a la inversión extranjera directa, lo cual más que signo de optimismo, debiera ser motivo de preocupación y hondas reflexiones.

A la fecha no se ha producido una reacción favorable en la creación de industrias nacionales suplementarias porque los máximos beneficiarios de las maquiladoras han sido las empresas transnacionales.

Es indispensable que los programas de desarrollo económico se coordinen con el Plan Regional de Desarrollo Urbano de la franja fronteriza norte del país, de modo que constituyan un plan único de desarrollo que integre los objetivos económicos con los del desarrollo urbano.

La política de industrialización de las regiones fronterizas debe formularse con apoyo en un modelo sistémico de geografía económica y espacios regionales de relaciones interindustriales. El objetivo es encontrar el paradigma de articulación insumo-producto que integre los recursos de las economías fronterizas con los del interior del país.

También se hace urgente la revisión de la política de maquiladoras, pues es claro que su contribución a la industrialización del país es ficticia debido a que el valor agregado que crean estas fábricas es mínimo. Los objetivos del crecimiento industrial se distorsionan con el señuelo de creación de empleos.

Con relación al uso de insumos nacionales en los procesos de producción de las plantas maquiladoras, los avances han sido poco significativos. Ello se debe a que el proceso de ensamble es una pequeña parte de una operación transnacional mayor, en que las decisiones respecto a las fuentes de suministro de materias primas se basan en las necesidades de la compañía matriz y no en las metas del desarrollo mexicano.

Por otra parte es recomendable la cooperación internacional en algunos campos, principalmente en cuestiones regionales que atañen a los dos países. Niles Hansen propone las siguientes líneas de cooperación:

1. Intercambio de información sobre cómo se recaban y organizan conjuntos de datos regionales y técnicas para aplicar teoría social y métodos al análisis de procesos y problemas regionales urbanos.
2. Cooperación para averiguar cómo puede ligarse el trabajo académico y profesional con los usuarios potenciales de datos y métodos, especialmente las personas que toman decisiones o influyen sobre ellas.
3. Los grupos de trabajo cooperativo deben identificar las cuestiones de política que interesan a los países participantes.
4. Un esquema de cooperación regional puede incluir los siguientes puntos:
  - a) Descripción de las tendencias regionales.
  - b) Cuestiones de política y objetivos
  - c) Políticas de desarrollo regional e instrumentos para su aplicación
  - d) Evaluación de políticas
  - e) Indicaciones de posible dirección futura de la política regional

La política industrial fronteriza cuya esencia son las maquiladoras no ha cumplido con sus objetivos, no ha contribuido realmente a solucionar el problema del desempleo; una tercera parte del valor agregado retorna al país vecino acentuando nuestra dependencia con Estados Unidos; el Plan Nacional de Desarrollo Industrial se refiere a las maquiladoras en términos generales y confusos dentro de objetivos tradi

cionales de crear empleos, la infraestructura y los estímulos a la inversión extranjera que otorgó el gobierno mexicano se tradujeron en un auge de las empresas pero favorecieron sobre todo a Estados Unidos; de otra parte, tampoco se ha logrado el objetivo de ampliación del mercado interregional e integración con la economía nacional.

La industria en cuestión permanece concentrada en los municipios fronterizos y en unas cuantas ramas de actividad. Si bien ha generado empleos, en especial para mujeres jóvenes y no calificadas, no ha reducido el desempleo, no ha propiciado la difusión de sofisticadas tecnologías, tampoco ha avanzado hacia una mayor integración al resto del aparato industrial, aunque ha contribuido, crecientemente, a cubrir el déficit comercial mexicano.

En su conjunto el Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres y el Plan Regional de Desarrollo Urbano parecen bien implantados desde el punto de vista administrativo. El Plan Regional llena un vacío entre los diferentes sectores de la frontera y las regiones económicas del interior, sin embargo los alcances del Plan Regional de Desarrollo Urbano no son realmente económicos.

Entre las limitaciones que presenta esta industria para el logro de objetivos declarados en la política de industrialización fronteriza se encuentra de un lado, la expansión de la oferta de trabajo no calificado, por las políticas de selección de las empresas, sólo beneficia a un segmento específico de la oferta; de otro, la motivación de las empresas para internacionalizar procesos productivos de tipo maquila parece basarse exclusivamente en la búsqueda de fuerza de trabajo barato.

En este sentido la posibilidad de reconvertir la estructura industrial hacia actividades de mayor intensidad en capital que incorporen tecnologías más complejas, tienen un límite dado por las ventajas absolutas de Estados Unidos en las fases del proceso productivo previas al ensamble, una excepción a esta regla sería la industria del vestido, misma que se caracteriza por ser intensiva en el uso de mano de obra en todas las etapas que integran el proceso productivo; si bien existen nuevas tecnologías (rayos láser para las operaciones de corte y microcomputadoras para el diseño de patrones) su aplicación en la industria ha sido hasta ahora muy limitada.

En relación con la política de ocupación industrial seguida en las zonas fronterizas del norte se pueden plantear dos consideraciones adicionales:

1. Una política que permite el establecimiento de industrias intensivas en mano de obra no puede ser objetable en sí misma, en la medida que posibilita la incorporación a la población económicamente activa de un grupo de trabajadores (las mujeres jóvenes) que en ausencia de la maquiladora posiblemente no habrían

encontrado empleo en la industria. Bajo esta consideración, existe una ventaja neta para el país, ya que además de mejorar la distribución de oportunidades, se incrementa la oferta de recursos productivos que de otra forma estarían desperdiciados.

2. La segunda consideración se relaciona con la vulnerabilidad de la industria maquiladora ante fluctuaciones cíclicas de la demanda y frente a la capacidad de la competencia relativa de otras zonas o países maquiladores. Esta industria - al estar orientada a la exportación y ligada a un único mercado, resulta especialmente sensible a las fluctuaciones del ciclo económico estadounidense. En la recesión de 1974 - 1975, el nivel de ocupación se redujo en casi 9,000 - personas, lo que en términos relativos significó 11.5% del personal ocupado promedio en 1974.

México se enfrenta con países que ofrecen salarios más bajos, una fuerza de trabajo no sindicalizada y concesiones impositivas generosas. En Singapur, Hong Kong y Corea, la política industrial a diferencia de México, por la amenaza de países competidores con salarios más bajos se ha orientado hacia el fomento de proyectos internacionales en los que el costo de la mano de obra no sea el factor decisivo de localización.

Las grandes distancias entre los centros de producción nacional y el mercado - fronterizo, la insuficiente producción nacional para abastecer ese lejano mercado, la raquítica infraestructura de distribución, la voracidad de algunos productores y comerciantes mexicanos que elevaron sus precios desmesuradamente, la - costumbre de preferir los productos de importación sobre los nacionales, todos estos factores contribuyeron a que las devaluaciones del peso no fueran aprovechadas por los productores nacionales para ganar el mercado fronterizo.

El programa de estímulos al establecimiento de plantas maquiladoras, aún cuando resuelve problemas conjunturales o de proceso (el abatimiento del desempleo), - vigoriza el problema estructural de la relación con Estados Unidos, la dependencia económica y tecnológica de México respecto de Estados Unidos.

La capacidad de control del Estado Mexicano sobre la industria maquiladora se - antoja, en principio, limitada por la presencia abrumadora de las empresas de - capital extranjero. Este tipo de empresas responde más a estrategias de sus ma - trices que a objetivos económicos de los países receptores.

Evidentemente, el crecimiento de los países o regiones en que prevalece una indus - trialización basada en el establecimiento de las industrias maquiladoras, durará s<sub>ó</sub> lo mientras persistan las condiciones óptimas, económicas y políticas que permitan

la reducción máxima de los costos de producción y favorezcan, en consecuencia, el establecimiento y permanencia de aquellas industrias.

Las concesiones otorgadas a las industrias maquiladoras, a través de la formulación legal del programa, obedecen, esencialmente, a los requerimientos de las industrias norteamericanas y no contribuyen a cumplir objetivos de carácter nacional.

Los gobiernos, debido a la libre movilidad del capital pierden su poder de negociación frente a las compañías extranjeras y se ven obligados a otorgar estímulos constantes para obtener la permanencia de las plantas maquiladoras.

La industria maquiladora ha creado un nuevo tipo de vinculación que ha fortalecido la dependencia de la zona fronteriza con respecto de la economía norteamericana y, particularmente, con respecto de las compañías extranjeras sobre las cuales el gobierno mexicano no ejerce ningún control.

Por lo tanto es indispensable que el gobierno ponga en marcha proyectos alternativos de desarrollo fronterizo, más acordes con nuestros propios intereses en los cuales también intervenga la mano de obra masculina y que contribuyan a vincular la zona fronteriza con la economía nacional.

Puede afirmarse, casi con toda certeza, que el programa de industrialización fronteriza ha reforzado la posición de la balanza de pagos de México, y probablemente también la de Estados Unidos.

Sin embargo, la industria maquiladora debe ser vista sólo como una alternativa de inversión, como una fase en el proceso de industrialización del país.

Este programa no es más que una medida paliativa concebida por un gobierno enfrenado a una crisis de subocupación. Sin embargo, se ha considerado que dar marcha atrás en el programa traería consigo efectos muy desfavorables, ya que si las maquiladoras desaparecieran de la zona fronteriza, los parques que las alojan se convertirían en ciudades industriales fantasmas, pero seguramente su existencia dependerá cada vez más del mayor número de concesiones que se otorguen al inversionista para la explotación atractiva de los recursos humanos del país.

Por lo que toca a la abolición de los rubros 806.30 y 807.00 del Código de Comercio de los Estados Unidos, a cuyo amparo ingresan a ese país las mercancías maquiladoras al exterior pagando aranceles sobre el valor agregado exclusivamente, se ha detectado que las presiones de las organizaciones sindicales estadounidenses van sobre todo en contra de las maquiladoras de Oriente y Europa, debido a que el pago de sueldos y salarios en esas regiones no se revierte a su país, como es el caso de México.

## BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Administración del Desarrollo de la Frontera Norte. Mario Ojeda. El Colegio de México. 1982
- 2.- Anuario Estadístico por Estado. INEGI, SPP. 1970-1985
- 3.- Características de las plantas maquiladoras; hipótesis preliminares. CIDE. Kampeter Werner. 1982
- 4.- Comentarios sobre la migración a las zonas fronterizas del norte de México. Jesús Tamayo y Bertha Helena de Buen. Segunda Reunión Nacional sobre la Investigación Demográfica.
- 5.- Economía para un mundo en desarrollo. Michael P. Todaro. Fondo de Cultura Económica. 1982
- 6.- Efectos de la actividad Maquiladora Fronteriza en la Sociedad Mexicana. W. Koning. El Colegio de México - Facultad de Filosofía y Letras de la UANL.
- 7.- El programa fronterizo de maquiladoras: observaciones para una evaluación. Jorge A. Bustamante. Foro Internacional. 1975
- 8.- El Programa mexicano de maquiladoras. Una respuesta a las necesidades de la industria Norteamericana. Mario Arriola Wong. Instituto de Estudios Sociales. Universidad de Guadalajara. 1980
- 9.- El trabajo femenino en las maquiladoras fronterizas. Norma Escamilla y Ma. Antonieta Vigarito. Nueva Antropología. 1982
- 10.- Estadística de la Industria Maquiladora de Exportación. 1974 - 1982, 1975 - 1983, 1984, 1985. INEGI, SPP. 1981
- 11.- Estudios Fronterizos. ANUIES.
- 12.- Impactos regionales de las relaciones económicas México - Estados Unidos. Alfonso Corona Rentería, Lay James Gibson. El Colegio de México. 1984
- 13.- Importancia económica de la zona fronteriza del norte de México. Víctor L. Urquidí y Sofía Méndez Villarreal. Foro Internacional. 1977
- 14.- Información sobre los ingresos gubernamentales 1970 - 1980. INEGI, SPP.
- 15.- La Frontera del Norte. Integración y Desarrollo. Roque González Salazar. El Colegio de México. 1981

138

- 16.- La Frontera Norte. Diagnóstico y Perspectivas. SIC. 1982
- 17.- La fuerza de trabajo en las maquiladoras. Resultados de una encuesta y algunas hipótesis interpretativas. M.C. Gambrell. CEESTEM. 1981
- 18.- La Industria Maquiladora de Exportación en las Zonas Fronterizas del Norte de México. CIDE. 1984
- 19.- La utilización de factores en la Industria Maquiladora de México. L. Suárez Villa. Comercio Exterior, Vol. 32, No. 10, México octubre de 1982.
- 20.- Los Trabajadores Mexicanos. Centro de Estudios del Trabajo, A.C. 1985
- 21.- Manual de Estadísticas Básicas por Estado. INEGI, SPP. 1985
- 22.- México: Crecimiento orientado por exportaciones y segmentación de proceso productivo. La Industria Maquiladora. J. Manuel Luna Calderón. CIDE. 1983
- 23.- México. Estadística económica y social por entidad federativa. INEGI, SPP. 1970-1985
- 24.- México. Información sobre aspectos geográficos, sociales y económicos: Aspectos Sociales. INEGI, SPP. 1970-1985
- 25.- Nuevas tendencias en las formas de integración de los países subdesarrollados a la economía mundial. Isaac Minian y Pedro Vuskovic. CIDE. 1978
- 26.- Progreso técnico o internacionalización del proceso productivo: El caso de la Industria Maquiladora de tipo electrónico. Isaac Minian. CIDE. 1978
- 27.- Revistas de:
  - Comercio Exterior. Banco Nacional de Comercio Exterior
  - El Mercado de Valores. Nacional Financiera
  - Expansión
  - Fortune
- 28.- The Border Industrialization Program of Mexico. Donald W. Baerresen. Lexington, Mass. Lexington Books. 1982
- 29.- X Censo General de Población y Vivienda, 1980. INEGI, SPP.
- 30.- Zonas Fronterizas (México - Estados Unidos). Jesús Tamayo, José Luis Fernández. CIDE. 1983