

P
2ej



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE ECONOMIA

LA INDUSTRIA MAQUILADORA MEXICANA UN
ANALISIS DE LA VISION NORTEAMERICANA

T E S I S

Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN ECONOMIA

P r e s e n t a

Arturo Balderas Rodríguez

MEXICO, D. F.

1991

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

INDICE

| | | |
|--------|--|----|
| I. | INTRODUCCION | 1 |
| II. | LAS MAQUILADORAS EN MEXICO | 7 |
| II.1. | ORIGEN DE LA POLITICA ECONOMICA | 9 |
| II.2. | CARACTERIZACION DE LAS MAQUILADORAS FRONTERIZAS | 13 |
| II.3. | LA POLITICA ACTUAL | 16 |
| III. | LA RELACION TRIANGULAR MEXICO-EUA-JAPON | 17 |
| III.1. | LA RELACION ENTRE JAPON Y ESTADOS UNIDOS | 19 |
| III.2. | LA RELACION TRIANGULAR | 23 |
| III.3. | LAS MAQUILADORAS JAPONESAS | 28 |
| III.4. | IMPLICACIONES PARA LA POLITICA MEXICANA | 33 |
| IV. | LA POLITICA COMERCIAL ESTADOUNIDENSE | 34 |
| IV.1. | ANTECEDENTES | 37 |
| IV.2. | LA PERMANENTE TENSION ENTRE CONGRESO Y EJECUTIVO | 40 |
| IV.3. | LA TEORIA DE LA BICICLETA | 43 |
| IV.4. | LOS RECURSOS | 45 |
| IV.5. | CONTRADICCIONES DEL PROTECCIONISMO NO PARTIDARIO | 49 |
| V. | IMPACTOS Y DEBATES SOBRE EL DESARROLLO EN MEXICO | 54 |
| V.1. | DEL PROTECCIONISMO A LA LIBERACION COMERCIAL | 56 |
| V.2. | EL DEBATE RESPECTO DE LA MAQUILADORAS | 57 |
| V.3. | EL DEBATE SOBRE EL TRABAJO | 66 |
| VI. | CONCLUSIONES | 73 |
| | APENDICE 1 | |
| | APENDICE 2 | |
| | BIBLIOGRAFIA | |

I. INTRODUCCION

El trabajo que aquí se presenta intenta recapitular una serie de estudios, opiniones y experiencias sobre un sector de la inversión externa del que se han hecho multitud de análisis y del que, sin embargo, no parece haber una conclusión sobre sus males o beneficios para el país: la industria maquiladora. No obstante el número de investigaciones y trabajos publicados sobre este sector, son pocos en cuyo contenido encontremos un punto de vista equilibrado sobre la justa dimensión del papel que ha tenido para el país.

Es una cuestión que ha sido abordada no como un un problema que ofrece diferentes perfiles para su análisis, sino como un obstáculo en sí para el proceso de industrialización del país por un lado, y por otro, como el puente mágico hacia ese proceso del que, además, cada seis años recibimos una versión nueva.

No obstante el volumen de trabajos al respecto, hay un elemento que he querido destacar en este trabajo del que poco se ha hablado, tal vez por que en nuestra prisa por discutir las bondades o males de la inversión foranea y el intercambio que a ella le es inherente se ha dado por sabido, o tal vez peor, no ha sido un elemento que importe considerar en nuestra estrategia: las características internas de los aparatos o instituciones del estado del que proviene esa inversión, y cómo intervienen en

ocasiones en forma determinante para frenarla parcial o totalmente.

Intereses particulares y de grupo, regulaciones internas, juegos de poder y equilibrio, limitaciones reales etc. son elementos que, puestos en juego a través de los aparatos que conforman el estado norteamericano, han tenido resultados que definitivamente han influido en la política de empresas y particulares para invertir o establecer relaciones de intercambio con nuestro país, al margen de nuestro interés por promover o limitar relaciones de intercambio con el exterior.

Si estamos de acuerdo en que la lógica de la ganancia en el capital desborda los marcos de los intereses nacionales, estaremos también de acuerdo en que, por amplio que sea el marco de libertades, esos intereses estarán acotados por los límites en el interés de los nacionales que conforman el país de donde proviene originalmente el capital. En otras palabras, la libertad con la que el capital se puede desplazar de un país a otro no cancela la necesidad que los capitalistas tienen, por conveniencia propia, de ceñirse a reglas establecidas por el propio país de donde proviene.

Por lo dicho anteriormente, creo que es importante conocer las características más generales de la política que en términos de comercio e inversión rige los principios de los países de los que provienen los recursos para éste y otros sectores.

Cuando me refiero a países cuyos capitales estén en posibilidades de ser invertidos en México en estos momentos, hablo

basicamente de dos países, Japón, que ha participado hasta ahora en forma marginal en la industria maquiladora aunque se considere como potencialmente importante, y los Estados Unidos de Norteamérica, cuya importancia queda de manifiesto cuando señalamos que le corresponde un 95% del total de inversión en las plantas maquiladoras establecidas a lo largo del país.

La inversión inglesa y francesa son completamente marginales y al parecer, dadas las condiciones de cambio en Europa, con remotas posibilidades de crecer, por lo que no son consideradas en este trabajo.

No es mi intención hacer un análisis exhaustivo del fenómeno de las maquiladoras. Sólo en los años 80 han sido publicados más de 200 trabajos relativos al tema, en los que han sido presentados una amplia gama de puntos de vista sobre los supuestos males o virtudes de esta industria.⁴

Debo confesar que me valgo del análisis sobre la inversión extranjera y el intercambio inherente a esta para describir algo que aparentemente no ha sido evaluado del todo y que en una política cuya meta es la creación de una industria para la exportación es de primera importancia, que es la de considerar estas inversiones desde la óptica del país que va a hacerlas, así como de la respuesta que puede haber a ellas por parte de los

⁴De las más completas bibliografías que se han publicado a la fecha es la del Prof. Leslie Sklair, *Maquiladoras, Annotated Bibliography and Research Guide to Mexico's In-Bond Industry, 1980 - 1988*. Center for U.S. - Mexican Studies, University of California, San Diego.

como de la respuesta que puede haber a ellas por parte de los sectores que se pudieran ver afectados.

Japón a lo largo de muchos años ha construido una política agresiva de exportaciones y de inversiones en el exterior. Esto último, sin embargo, ha estado matizado por una serie de decisiones de tipo burocrático a través principalmente del Ministerio de Comercio e Inversiones, MITI, cuya influencia en la decisión de las empresas para invertir es determinante.

EUA, con una política más agresiva de libre-cambismo, ha sido, sin embargo, un país que ha mostrado más reserva en cuanto a las maquiladoras, particularmente en dos sectores cuya oposición se ha manifestado a través de diversas medidas tomadas en diferente tiempo e instancia: las empresas afectadas por los artículos que regresan al país para competir con los que ellas producen, y los trabajadores de aquellas industrias que se desplazan al exterior.

La observación de la política sobre el Comercio Exterior en los EUA nos permite darnos cuenta de algunas cuestiones que a lo largo de nuestras relaciones con ellos han pasado desapercibidas, o bien se han convertido en mitos sobre este país respecto a su ideología libre-cambista.

Elemento clave a considerar en una política diseñada para atraer capitales es tener elementos que nos permitan conocer las relaciones entre los países que nos interesa inviertan en México. Japon y EUA tienen una larga tradición en sus relaciones a diversos niveles, pero no es sino hasta los años posteriores a la

Segunda Guerra Mundial cuando estas relaciones se encaminan por la ruta del intercambio comercial más intenso y agresivo. Esto es particularmente más evidente por la parte japonesa, producto de su "milagrosa" recuperación económica y crecimiento consecuente a partir de finales de los años cincuenta, en combinación con el relativo declive en la productividad y competitividad norteamericana.

La declinación relativa de los EUA en algunas partes de su industria ha sido elemento clave para las fricciones y disputas que en materia de intercambio comercial e inversión han protagonizado estas dos naciones. Quien quiera tener una relación en materia comercial o de inversión con ambas deberá considerar que este elemento estará presente. Habrá que cuidar que la intervención de un tercer país no sea motivo de fricciones innecesarias que dañen los propósitos de contar con la colaboración de ambos países.

Es mi intención en este trabajo combinar una serie de elementos aparentemente disímolos y tratar de encontrar la pauta que nos oriente sobre la perspectivas en las relaciones bilaterales México-EUA y México-Japón y en las áreas específicas a las que nos hemos referido: el intercambio comercial y la inversión directa. De igual forma podemos tener una idea de la inevitable relación triangular México-EUA-Japón.

Cabe en este mismo trabajo señalar que un posible acuerdo de Libre Comercio firmado entre México, EUA y Canadá seguramente modificará lo aquí expuesto en alguna de sus partes. Es difícil

saber en este momento qué y hasta dónde. Dos cosas son sí predecibles en este momento: la protección que cualquier sociedad en forma natural establece frente a la competencia externa estará presente no sólo en las negociaciones de dicho acuerdo, sino siempre omnipresente en el futuro con o sin acuerdo, particularmente en un país cuyo poderío como el de los EUA imponen condiciones en cualquier momento, incluso modificando acuerdos pre-establecidos; la segunda es que, no obstante este peligro, un acuerdo de tal naturaleza le dará un marco jurídico más amplio al intercambio que hasta ahora se ha dado a partir de acuerdos específicos y condiciones unilaterales desventajosas. Se establecerán reglas del juego que modificarán necesariamente la forma en que el aparato político norteamericano presiona para obtener condiciones más ventajosas de intercambio con respecto a nuestro país. Esto último ya es significativo de un cambio cualitativamente importante en esa misma política.

II. LAS MAQUILADORAS EN MEXICO

Durante los años ochenta, el crecimiento acelerado de las exportaciones mexicanas se basó en los sectores automotrices y las maquiladoras. Estas últimas plantas de ensamblaje que importan bienes intermedios libres de impuestos y exportan los productos terminados principalmente a los Estados Unidos. Las exportaciones de la industria maquiladora aumentaron de 2.5 billones de dólares en 1980 a más de \$10 billones en 1988. Para mediados de 1989 las exportaciones ya pasaban de \$7.2 billones y la industria empleaba a cerca de 450,000 trabajadores.²

A pesar de su crecimiento, las maquiladoras no han desarrollado una integración industrial con los productores mexicanos de bienes intermedios y materias primas, ya que la mayor parte de sus insumos provienen de los Estados Unidos y los países asiáticos.

Los países de reciente desarrollo aumentaron sensiblemente sus exportaciones de productos manufacturados durante los años ochenta. Productos que tradicionalmente emplean mano de obra en forma intensiva, como son los textiles, han perdido peso en el PIB frente a los de alta tecnología, como computadoras y automóviles. Dos tendencias de la producción se encuentran: mientras algunas compañías transnacionales fomentan la producción

² Harley Shaiken; "Mexico in The Global Economy" Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1990, p. ix.

sofisticada de alta tecnología en países de nuevo desarrollo, otras reubican los procesos productivos típicamente intensivos en mano de obra en nuevas fábricas automatizadas dentro de los Estados Unidos. Una de las preguntas para la siguiente década será si la producción con base en procesos de alta tecnología formará parte del proceso de industrialización en los países en desarrollo. O será, como hasta ahora, del dominio de los países industrializados.

Esta incógnita es uno de los elementos que guía la visión norteamericana del desarrollo de las maquiladoras de alta tecnología en México.

El sector de las maquiladoras en México es amplio. Incluye plantas electrónicas de alta tecnología, y a la vez la producción textil intensiva en mano de obra; de plantas con escasos diez empleados a otras con más de 3,000.

El crecimiento en el sector automotriz es igualmente impresionante. De 366 millones de dólares en 1980, año en el cual el sector registró un déficit en el balance comercial de \$1.5 billones, el valor de las exportaciones aumentó a más de \$3 billones de dólares en 1989, por lo que pasó a tener un superávit de más de \$1.4 billones.³

³ cifras de la Asociación Mexicana de la Industria Automotriz (AMIA)

II.1. ORIGEN DE LA POLITICA ECONOMICA

Originalmente, el programa de maquiladoras fue establecido en septiembre de 1965 cuando el gobierno del Presidente Gustavo Díaz Ordaz anunció el Programa de Industrialización de la Frontera que autorizó el establecimiento de plantas maquiladoras en la región fronteriza con Estados Unidos. El programa delineó tres objetivos básicos:

1. Solucionar el problema del desempleo en la región que se había agravado por la terminación del programa de braceros a principios de esa década.
2. Generar divisas del extranjero para mejorar el déficit en la balanza de pagos.
3. Traer capital y tecnología del extranjero para fomentar una estructura industrial nacional eficiente.

Los planificadores de esta política pensaron que los bienes intermedios intensivos en capital se podían producir en los Estados Unidos, transportarlos a México para su ensamblaje, y los productos finales exportarlos de nuevo al mercado de los EEUU. Las políticas comerciales de Estados Unidos contribuyeron con el apoyo al Programa mexicano al cobrar tarifas de importación sólo sobre el valor agregado en México, es decir el trabajo, capital fijo y materias primas no originadas en Estados Unidos. La política de las maquiladoras fue el resultado de un

esfuerzo concertado entre México y Estados Unidos para hacer frente a una competencia internacional creciente.

En mayo de 1966 el gobierno federal mexicano editó un decreto en el cual se basó el Programa de Industrialización de la Frontera. En marzo de 1971 se creó la ley reglamentaria que autoriza la importación libre de la maquinaria, equipos, componentes y materias primas requeridas por las maquiladoras, con la provisión de que los productos terminados fuesen exportados sin que nada se quedara ni se vendiera en el país.

En octubre de 1972, por decreto presidencial, se autorizó el establecimiento de maquiladoras en cualquier parte del país, no sólo en la región fronteriza. Por tanto, las ciudades de Nogales y Agua Prieta en Sonora, Reynosa y Ciudad Acuña en Coahuila y Chihuahua, Chihuahua comenzaron a experimentar el desarrollo de la industria maquiladora. Hoy en día hay maquiladoras en muchas ciudades, incluyendo Guadalajara, Jalisco; Monterrey, Nuevo León; Saltillo y Torreón, Coahuila; Hermosillo, Sonora; San Luis Potosí, San Luis Potosí; Mérida, Yucatán; León, Guanajuato; y Toluca, Estado de México. Sin embargo, la proporción de maquiladoras en ciudades fuera de la región fronteriza del norte sólo representa el 11% del total de las plantas y el 12% del empleo.*

*Información publicada por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, SECOFI, en Informe sobre la industria maquiladora, 1986.

La base legal para la operación y autorización de las maquiladoras fue mejor definida en el Decreto para la Promoción y Operación de la Industria Maquiladora, publicado en el Diario Oficial el 15 de agosto de 1983, poco después de una reunión entre los presidentes Miguel de la Madrid Hurtado y Ronald Reagan. Un elemento notorio en el nuevo decreto fue la apertura del mercado nacional a los productos de maquila, hasta del 20% de la producción.

El programa de maquiladoras le ha permitido a algunas empresas industriales en Estados Unidos a mantener y mejorar su competitividad internacional al aprovechar las concesiones brindadas tanto por el gobierno mexicano como el estadounidense, a saber:

- 1) Las compañías en México pueden pertenecer y ser operadas y controladas 100% por empresas estadounidenses.
- 2) La cercanía entre Estados Unidos y México permite acceso rápido a los insumos y productos terminados. Asimismo, gerentes extranjeros pueden vivir con las comodidades acostumbradas en Estados Unidos y trabajar a poca distancia en las plantas en México.
- 3) Los incisos 806 y 807 del reglamento estadounidense de aranceles permiten la entrada a los EUA de bienes producidos en México de origen estadounidense.

4) Los precios de la mano de obra son bajos, acentuados aún más por la devaluación del peso. Al inicio del programa, se estimaba el ahorro por trabajador en \$3,000 dólares por año. Desde sus inicios, las maquiladoras crecieron a un ritmo constante relativamente conservador hasta 1982, año que marca el inicio de una profunda crisis económica en México. El valor del peso, \$24.60 al dólar hasta 1982, perdió más del 80% de su valor con respecto al dólar. Después de esta caída abrupta ha continuado su devaluación hasta llegar a \$2,800 por dólar en abril de 1990. La devaluación del peso, en combinación con la inflación, produjo una caída en el costo real en dólares de la mano de obra mexicana en las maquiladoras. De un promedio de \$1.67 por hora en 1981, el salario bajó a \$.81 en 1987. Como consecuencia, las maquiladoras crecieron de 585 plantas con 127,048 trabajadores en 1982 a 672 plantas y 200,000 trabajadores en 1984, y para noviembre de 1989 habían sido registradas 1,760 plantas maquiladoras y cerca de 450,000 trabajadores.^o

^oVéase el Apéndice 1.

II.2. LA CARACTERIZACION DE LAS MAQUILADORAS FRONTERIZAS

Las maquiladoras no constituyen una industria en si, sino un grupo amplio de procesos de ensamblaje en el que intervienen una vasta gama de industrias. El sector más importante en términos del valor agregado por las maquiladoras es el de componentes electrónicos, en segundo lugar el equipo de transporte y en tercer lugar la maquinaria eléctrica. Estos mismos sectores son los más importantes en cuanto al empleo que generan, siendo nuevamente la electrónica la del primer lugar con 104,534 trabajadores; el equipo de transporte con 93,656 y la maquinaria eléctrica con 66,661 empleados están en segundo y tercer lugar respectivamente. Durante los años ochenta, los sectores de transporte y electrónica crecieron rápidamente, mientras el menor crecimiento fue registrado en el sector más tradicional de los textiles. Como se ve en el Apéndice 1, el tamaño promedio de las plantas crecieron de 193 trabajadores por planta en 1980 a 254 en 1989. El número promedio de empleados por planta maquiladora varía de 70 en la rama química y productos químicos a 669 en el sector de equipos de transporte.

Mientras que la mayoría de las maquiladoras fueron de empresas pequeñas al comienzo del programa en 1965 y 1966, hoy en

México, incluyendo General Motors, General Electric, Kodak y Zenith de Estados Unidos y Sony, Hitachi y Toshiba de Japón. Para 1989, por ejemplo, la General Electric operaba catorce plantas maquiladoras con más de 15,000 empleados y la General Motors tenía veintitres plantas con planes de expansión a cincuenta para finalizar 1990.

Asimismo, a principios del programa, el trabajo femenino fue predominante, constituyendo el 78% en 1975. Esta proporción, sin embargo, se disminuyó al 63% en 1988. La proporción de trabajadoras varía según la rama productiva. Por ejemplo, en la producción de textiles el 79% del trabajo es femenino, mientras en la electrónica es el 72%, y sólo el 50% en la producción de equipo de transporte.

Las maquiladoras siguen siendo plantas de trabajo intensivo, aunque hay una tendencia a incorporar procesos productivos más sofisticados e intensivos en capital al esquema de las plantas maquiladoras. La transferencia de nuevas tecnologías en plantas establecidas se ha manifestado en las ramas electrónicas y de partes automotrices, lo que ha tenido como consecuencia cambios en la organización del trabajo. Aunque hasta las plantas más modernas combinan procesos de alta tecnología con el uso intensivo de la mano de obra, la relación del capital invertido por cada trabajador en las maquiladoras electrónicas es de \$10,000 dólares a uno, mientras la relación promedio es de \$5,000 a uno. En la misma rama electrónica, el porcentaje de trabajadores técnicos aumentó del 9% en 1975 al 12% en 1987,

mientras el aumento de los trabajadores administrativos en esta rama para los mismos años fue del 5% al 7%.*

A pesar de su crecimiento, las maquiladoras no han desarrollado procesos de integración con empresas mexicanas en la incorporación de insumos que provienen principalmente de los Estados Unidos y Asia. Por esa falta de integración, las transferencias tecnológicas ocurridas en algunas plantas maquiladoras no se han extendido a la industria mexicana en general. En promedio sólo el 1.5% de los insumos provino de México entre 1975 y 1986.

*referencia y o cuadro

II.3. LA POLITICA ACTUAL

A finales de 1989 el gobierno mexicano implementó nuevas regulaciones concernientes a las maquiladoras. El nuevo reglamento facilitó el registro oficial de nuevas maquiladoras y permitió la venta en el mercado nacional de productos maquilados hasta por el 50% del valor de la exportación del año anterior. Al igual que ésta, muchas de las restricciones a las maquiladoras están siendo eliminadas, y las ventajas de que han disfrutado están siendo generalizadas al resto de las industrias mexicanas. En consecuencia, se están minimizando las diferencias entre distintos tipos de industrias mexicanas orientadas hacia la exportación. Esta homogeneización, aunada a la apertura de la economía mexicana hacia la inversión extranjera, puede acabar con la importancia de las plantas maquiladoras como tales a futuro.⁷

⁷Es aún incierto el destino que las plantas maquiladoras tendrán a partir de la firma del Acuerdo de Libre Comercio. Sin embargo, se puede anticipar que no habrá grandes cambios en ellas, ya que por lo dicho el régimen al cual han estado sujetas correspondería a una avanzada en la apertura comercial. Seguramente habrá algunas salvedades a lo dicho en sectores específicos, como el agrícola.

LA RELACION TRIANGULAR MEXICO-EUA-JAPON

México modificó su ley de inversión extranjera a partir de 1988, abriendo las puertas para que el capital extranjero pudiera poseer hasta el 100% de las plantas productivas en que invertía. La industria maquiladora en su origen fue concebida como un componente importante en la estrategia de industrialización iniciada en los sesenta. Más recientemente se pensó como uno de los elementos básicos para atraer al capital extranjero a una economía agobiada por diez años de recesión y una pesada deuda externa. Siendo Japón uno de los poderes económicos con capital excedente para exportar fue uno de los blancos de la nueva política económica mexicana.

El número de maquiladoras japonesas, la mayoría localizadas en Tijuana y Ciudad Juárez, representa menos del 2% del total de las maquiladoras en el país. Sin embargo, ha producido un grito de alarma por parte de sectores políticos y económicos dentro de los Estados Unidos a propósito de que las instalaciones japonesas en México forman parte de una estrategia nipona de desarmar la estructura industrial estadounidense, remover sus empresas de los mercados mundiales, destruir el empleo de trabajadores estadounidenses y al fin apropiarse de la economía

estadounidenses y al fin apropiarse de la economía mexicana.*

Estos argumentos no sólo son alarmantes y agravan los conflictos que en relaciones comerciales existen entre Japon y EUA, sino que también afectan a la política económica mexicana. En el peor de los casos, México podría verse atrapado entre estos dos gigantes industriales. Aunque la política de promover las maquiladoras sea positiva para la economía mexicana, desde un punto de vista político habrá que medir los beneficios y desventajas en el corto y mediano plazo. La estabilidad y crecimiento de las maquiladoras japonesas son condicionados por factores políticos y económicos. En primer lugar, depende del grado de comprensión entre Japón y Estados Unidos, y en segundo lugar de la capacidad de México de influir sobre las políticas de cooperación en un sistema triangular que sea benéfico para estos tres países.

*Para un análisis de cómo la variación en el patrón de las relaciones entre Japón y Estados Unidos tendría consecuencias para todo el sistema mundial, véase "Japan and the United States: Prospects for Stability" en *The Political Economy of Japan* editado por Takashi Inoguchi y Daniel Okimoto.

III.1. LA RELACION ENTRE JAPON Y LOS ESTADOS UNIDOS

Para comprender el desarrollo económico a futuro en casi cualquier parte del mundo es preciso analizar las relaciones de estas fuerzas predominantes entre las economías capitalistas contemporáneas, Japón y EUA.* En el caso de México, son los dos países de los cuales provienen la mayor parte de la inversión extranjera y a los cuales se debe la mayor parte de la deuda externa. El papel de las maquiladoras, por tanto, es importante en el estudio de los nexos entre los tres países.

Las relaciones entre Japón y los EUA se encuentran actualmente en una etapa de transición, generando así dudas y ansias. Esta crisis en las relaciones se debe a dos imágenes ampliamente difundidas y contradictorias. La primera se refiere a que EUA está en un estado de declive, incapaz de mantenerse como un líder económico mundial. La otra imagen se refiere a Japón como un país rico y lleno de confianza, concentrándose en lo que mejor sabe hacer--dinero. Estas imágenes ampliamente aceptadas ayudan a explicar la razón por la que algunos remedios a problemas bilaterales, especialmente en el ámbito del comercio bilateral, han tenido poco éxito y han generado suspicacia y celos entre los dos países.

*Excluyo deliberadamente el caso del Mercomún Europeo, porque es hasta ahora que su presencia se deja sentir en esta parte del mundo, y porque, de hecho, su participación como tal en las maquiladoras es nula.

Desde el punto de vista de Estados Unidos, ha llegado la hora de que Japón contribuya activamente a sostener un orden económico mundial estable y abierto; debe compartir el costo de mantener un orden económico de libre comercio, del cual ha recibido tantos beneficios. Contradictoriamente, la economía estadounidense enfrenta problemas tan complejos y urgentes que se ha visto en la necesidad de implementar leyes proteccionistas, obligando a que Japón actúe en consecuencia. Antes de 1960 Japón tenía fuertes barreras a la importación, pero una vez que consolidó su planta industrial las fue relajando de acuerdo a un programa específico con siete principios anunciados como los parámetros para la revisión de aranceles.¹⁰

Hay una corriente de opinión en los Estados Unidos, compartida por algunos representantes gubernamentales y empresarios, que considera que el comercio e inversión de Japón es un asunto de seguridad nacional para EUA. Como ejemplos fueron las sanciones impuestas a la empresa Toshiba por vender tecnología estratégica a la Unión Soviética en 1986, así como la cancelación en la compra de la división de semiconductores de Fairchild Company por parte de Fujitsu.

Las restricciones que impone EUA sobre la exportación de productos a algunos países que supuestamente practican políticas injustas a fin de introducir mercancías al mercado estadounidense han aumentado el temor de los japoneses de que se vuelva aun más

¹⁰Komiya y Itoh, "International Trade and Trade Policy" en *The Political Economy of Japan*, op.cit.

complicado el comercio bilateral a futuro. La presión de EUA sobre Japón le ha servido a éste como catalizador de su estrategia de impulsar el comercio con la Cuenca del Pacífico. En este contexto, la inversión japonesa se orienta hacia aquellos países que por su ubicación geográfica, recursos naturales y disposiciones legales facilitan el acceso a mercados de consumo amplios, particularmente los Estados Unidos. El incremento de los salarios en los países recientemente industrializados de Asia Oriental, la re-evaluación de su moneda y la inestabilidad política de algunos como Korea del Sur son factores que han influenciado el viraje de la inversión hacia los países de Asia Sudoriental, como Tailandia y Malasia.¹¹ La gran ola de inversión en esta última región, aunque de mayor magnitud, es parecida a lo que ha ocurrido con México. Algunas compañías japonesas consideran que México es un elemento en potencia de su estrategia de crear redes internacionales de manufacturas. En la visita que el Presidente Carlos Salinas hizo a Japón en el mes de junio de 1990 entre los acuerdos más trascendentales fueron los treinta proyectos de inversión que se firmaron, lo que representa el doble de la inversión actual de Japón en México.

¿Porqué no han sido buenas las relaciones entre Estados Unidos y Japón durante los últimos años? Una buena parte de la explicación estriba en el hecho de que para Washington compartir

¹¹El ensayo de Charles E. Morrison, "Japan and the ASEAN Countries" presenta una descripción clara de la inversión de Japón en estos países. *ibid.*

responsabilidades no necesariamente implica compartir el poder. Washington espera que Japón pague más por mantener el orden económico mundial vigente, mas no permitirá un cambio en las reglas del juego establecidas por EUA; es decir, hay que mantener el status quo. Se cree en EUA que la cooperación de Japón debe subsidiar los esfuerzos estadounidenses, sin imponer sus propios objetivos. Esto explica la oposición a que Japón reciba más votos en organismos financieros internacionales a pesar de su mayor participación económica. Igualmente, explica los desacuerdos sobre la política para resolver los problemas de deuda externa de los países en vías de desarrollo.

La influencia de Japón en la economía mundial seguirá creciendo. En círculos oficiales y académicos japoneses hay una convicción que la etapa de "paz americana" se ha terminado. Creen que su país debe estar preparado para competir en las esferas económicas, y hasta militares, con los Estados Unidos.

Las contradicciones entre Japón y los Estados Unidos acerca del papel de cada uno en el sistema mundial tienen serias implicaciones para los países menos desarrollados como México que mantienen relaciones estrechas con los dos con la expectativa que mediante la cooperación serán capaces de resolver algunos de sus problemas más difíciles. Por tanto, es aconsejable estar preparado para los cambios en la correlación de fuerzas y saber sacar ventaja de todos los reajustes de poder entre Japón y Estados Unidos.

LA RELACION TRIANGULAR

Los puntos de vista sobre cómo se forma la relación triangular entre Estados Unidos, Japón y México son distintos y a veces encontrados. En uno de sus primeros artículos al respecto, el investigador sobre Asia de El Colegio de México, José Thiago Cintra, declara que "el éxito futuro de Japón en México dependerá de la importancia de factores geopolíticos en México, así como las relaciones geoestratégicas entre Japón y los Estados Unidos." Según el autor, la política de Washington determina las relaciones entre México y Japón. Dadas las relaciones estrechas entre los tres países, y la importancia del papel que juega los EUA con su fuerza gravitacional sobre los otros dos, prefiere caracterizarlo como una triada de relaciones bilaterales en lugar de un triángulo per se.¹²

Otros autores, sin embargo, le dan a Japón el papel estelar en esta relación de tres partes. Terutomo Ozawa y Clark W. Reynolds, por ejemplo, consideran que las tres economías pueden beneficiarse mucho del intercambio económico a pesar de la asimetría del triángulo. Dicen que el Japón está en una posición única para ofrecerle a México una combinación de recursos financieros, tecnología, control de calidad y mercadotecnia.

¹²Cintra, José Thiago, "México - Japón vis a vis las relaciones con Estados Unidos" en Martínez Legorreta, Omar y Akio Hosono, Relaciones México-Japón. Nuevas dimensiones y perspectivas. El Colegio de México, México, 1985. pp. 271 - 284.

Estados Unidos les ofrece a los otros dos países el mercado de consumo más amplio del mundo. El crecimiento y recuperación económica de México, aunado a un aumento de su propia demanda interna, le permitiría a EUA una mayor seguridad regional y las perspectivas de una expansión en el comercio y la inversión en su zona de influencia más inmediata.¹³

Jiro Tokuyama, empresario japonés y Presidente del Centro de Estudios Empresariales del Pacífico (afiliado al Instituto de Investigación del Banco Mitsui), comparte esta opinión. Apoya la política blanda de Japón hacia México; es decir, primero promover la estabilidad política y económica de México para después dirigir la atención hacia los intereses económicos de largo plazo. Esta estrategia se inspiró en las políticas ocupacionales de Estados Unidos en Japón después de la Segunda Guerra Mundial, y ahora México se vuelve crucial en el estreno de un modelo colonizador parecido. En la opinión de Tokuyama, hay un peligro inherente mayor en un país vecino con una distribución polarizada de la riqueza que en uno con fuerza militar sustancial. Dado que la población mexicana comparte una extensa frontera con los Estados Unidos, esta estrategia japonesa

¹³Ozawa, Terutomo y Clark W. Reynolds, "The New U.S.-Mexico-Japan Connection: Trilateral Economic Interaction and Regional Integration in the Pacific Rim" en Coloquio México en la Cuenca del Pacífico, UNAM, México, octubre de 1988. p. 31

contribuye al bienestar y la seguridad de la economía estadounidense.¹⁴

Ozawa también afirma que hay un gran potencial en México para comprobar lo que él llama la tercera fase de expansión de la inversión japonesa. A manera de confrontar los efectos posiblemente negativos del proceso desindustrializador de Japón, las empresas japonesas crean oportunidades de comercio entre otras empresas. De este modo, Japón aprovecha de la ubicación estratégica de México al establecer plantas industriales que proveen bienes intermedios a otras plantas japonesas localizadas dentro de los Estados Unidos.¹⁵

Al hablar de Japón como un exportador de capital, hay que tomar en cuenta que el excedente del capital japonés ha sido sólo el 1% del producto nacional bruto. En 1986, según Yoichi Shinkai, ese excedente representaba aproximadamente \$150 billones de dólares. Durante el periodo de 1966 a 1985, Japón exportó capital con valor de (en billones de dólares) \$168.1 a Estados Unidos, \$62.4 a otros países OECD y \$101.4 a países asiáticos que no exportan petróleo. Este esquema no le es sorprendente, y espera que continúe a futuro, ya que Japón ha entrado a la fase de exportar capital a la vez que los países recientemente

¹⁴Tokuyama, Jiro. "Developing a New Initiative for Mexico". Center for Pacific Business Studies, Mitsui Research Institute, Tokyo, diciembre de 1988. p. 9

¹⁵Ozawa, Terutomo, "Japan's Overseas Investment in its Third Phase: Implications for U.S.-Mexico Relations". Stanford University, enero de 1985.

industrializados de Asia están en la etapa de importar capital, haciendo una mancuerna natural en términos económicos y geográficos. Los Estados Unidos, en cambio, es uno de los países más ricos del mundo, pero hay una suspicacia que el capital que importa se usará en manera no productiva.¹⁶

Mientras el mundo le produce a Japón, éste centraliza y renta la tecnología de punta. Muchos países menos desarrollados, incluyendo a México, le facilitan esta estrategia mediante su intención explícita de diversificar el comercio internacional y alejarse de su dependencia sobre Estados Unidos. En esta etapa las economías en desarrollo se vuelven productores efectivos con nuevas facilidades y costos inferiores de mano de obra que les permiten adaptar a los métodos que Japón empleó para establecer su capacidad competitiva. A su vez, dentro de la industria hay una tendencia a gravitar hacia aquellos productos con mayor valor agregado: de textiles de algodón a textiles sintéticos, de blusas comunes a ropa de alto diseño, del radio de transistores a la producción electrónica de avanzada.¹⁷

En efecto, México representa más un objeto que un sujeto en la competencia entre Japón y Estados Unidos por el poder industrial. Aunque el desarrollo económico de México estriba en la tolerancia entre sí de los dos poderes industriales, tiene un

¹⁶Shinkai, Yoichi, "The Internationalization of Finance" en *The Political Economy of Japan*. op.cit. pp. 265 - 266.

¹⁷Abegglen, James C. y George Stalk, Jr., *KAISHA, The Japanese Corporation*. pp. 26 - 27.

margen apreciable para aprovechar sus relaciones económicas con ambos.

Para México le podría representar una ventaja ser el vértice más débil del triángulo al convertir su "mala suerte" geopolítica y estado económico crítico en una condición con la cual se reestructura las relaciones entre Japón y EUA, provocando así una transformación global. Para que México explote plenamente las ventajas de su localización geográfica, se requiere una revisión de las hipótesis actuales, las ideas y los mitos que se tienen a cerca de los otros dos países.

Hasta ahora, México considera el comercio con Japón como una manera de disminuir su dependencia sobre los Estados Unidos. Es más, considera que Japón tiene una apreciación parecida del asunto. Sin embargo, esto resulta falso. En primer lugar, si se concentra la inversión japonesa en México en las maquiladoras excluyendo de otras ramas, un número mayor de maquiladoras dependientes del mercado de consumo en el norte sólo aumentaría nuestra vulnerabilidad. Por otro lado, hay que recordar que Japón invierte en México con el objetivo de participar en un mercado común norteamericano, así como el papel de España en el Mercado Común Europeo. El desarrollo de las maquiladoras japonesas en la región fronteriza del norte de México es crucial para este objetivo.

III.3. LAS MAQUILADORAS JAPONESAS

Durante los últimos cuatro años, la inversión japonesa en maquiladoras ha aumentado en forma repentina, y es por ahora probablemente una de las pocas áreas (el turismo sería la otra) que mantiene el interés de los inversionistas japoneses. De sólo cinco que existían en Tijuana y Ciudad Juárez en 1985, las empresas japonesas ahora son dueñas de 65 maquiladoras a lo largo de la frontera.¹⁰ ¿A qué se debe este interés en las maquiladoras por parte de los japoneses? Uno supone que tiene que ver con los cambios en la relación bilateral entre Japón y EUA, así como la estrategia japonesa de mantener su competitividad y ganar en la lucha mundial por el poder económico. Específicamente, se debe a las ventajas que representa México en cuanto a sus fuentes baratas de energía y trabajo cerca del enorme mercado de consumo de Estados Unidos. También intervienen otros factores, tales como el incremento del proteccionismo estadounidense, la necesidad urgente de México de recibir divisas extranjeras y el fortalecimiento del yen que permite un excedente mayor para la inversión.

En la junta cumbre de Tokyo en mayo de 1986, el dólar se valorizó en 70 yenes por abajo del año anterior. Este hecho hizo que la Tesorería de Estados Unidos supusiera que habría una reducción automática en las importaciones japonesas, aliviando

¹⁰Baker, Stephen. "Mexico: A New Economic Era". Business Week, 12 de noviembre de 1990. p. 108

así el déficit monstruoso en su balanza comercial. Tal no sucedió, sin embargo, y el déficit en sólo ese año alcanzó \$51,000 millones.

Para contrarrestar en parte la política proteccionista de los EUA, las empresas japonesas fortalecieron sus inversiones en Estados Unidos como medida preventiva y para aliviar algunas de las presiones políticas provocadas a raíz del déficit estadounidense en su balanza comercial. Concomitentemente, México le abrió la posibilidad de invertir en las industrias maquiladoras. Al establecer maquiladoras en México, las empresas japonesas podían conservar la competitividad de sus operaciones localizadas en Estados Unidos ante la competencia feroz de Asia del este. Tomando en cuenta la importancia de la inversión japonesa en el Estado de California, fue lógico establecer la mayoría de las plantas en Tijuana, ya que las maquiladoras en la frontera permiten reducir la distancia entre la producción y el consumo.

Las maquiladoras japonesas, además de evitar cuotas de importación y diversas medidas proteccionistas, funcionan para evadir sanciones por parte de los norteamericanos. Por ejemplo, cuando la administración de Reagan impuso sanciones comerciales a Toshiba por haber vendido tecnología de avanzada a la Unión Soviética éstas no se aplicaron a los productos de Toshiba hechos en México. Otro ejemplo es el de las industrias Mitsubishi que fueron establecidas en Texas y Chihuahua a fin de producir maquinaria cuya venta en Estados Unidos obtuvo una reducción en

los impuestos por el Departamento de Comercio que consistió en rebajar del 20% al 40% que se aplicaba a la importación de maquinaria de Japón.

Hay una opinión en Estados Unidos de que México es más complaciente respecto del capital japonés. Los primeros en quejarse por la presencia de Japón en la región fronteriza de México son los competidores estadounidenses, dueños a su vez de industrias maquiladoras en la frontera.

Otra crítica de las maquiladoras japonesas se relaciona con el debate sobre la desindustrialización de Estados Unidos. Lo que motivó a las empresas extranjeras a invertir en plantas manufactureras dentro de EUA fue el deseo de aprovechar el mercado de consumo de ese país y evitar las medidas proteccionistas. Hoy en día, esas empresas son parte de un éxodo generalizado de la industria, algunas de las cuales se orientan hacia las maquiladoras en México.

Es necesario decir que los mismos que critican a las maquiladoras japonesas por hacer uso ilegal de los incentivos comerciales deberán de añadir que el programa de maquiladoras también atrae a las industrias estadounidenses, así como las industrias de otros países, que se habían establecido en Estados Unidos.

Lo cierto de toda esta discusión es que si tomamos en cuenta la cantidad y volumen invertido, la crítica en Estados Unidos de las maquiladoras japonesas en México es exagerada. En 1987 habían 21 plantas maquiladoras japonesas en México, que

representaban un escaso 1.8% de las maquiladoras instaladas. Sólo el 1.9% de los empleados en esa industria trabajaba en empresas japonesas; el capital japonés invertido no alcanzó el 1% del total invertido en ellas, comparado con el 69.2% invertido por empresas estadounidenses y el 29% proveniente de empresas mexicanas. Por último, y tal vez más importante, las empresas japonesas sólo contribuyeron con el 1.5% del valor total de la producción de maquiladoras.

Si el peso de las maquiladoras japonesas en la estructura industrial mexicana tiene tan poco significado, ¿por qué el debate tan acalorado dentro de Estados Unidos? En primer lugar, porque son tan visibles y tienden a concentrarse en pocas ciudades, en particular Tijuana y Ciudad Juárez. Considerando la organización de las empresas japonesas, así como lo predecible de su comportamiento, es probable que a futuro otras inversiones en maquiladoras se harán en estas mismas ciudades o dónde existan ya otras empresas japonesas.

Es de suponer que los resultados de la inversión japonesa en las maquiladoras en la región fronteriza hayan sido positivos dada la velocidad con la cual se están extendiendo. Al incrementar la inversión japonesa en maquiladoras, las relaciones triangulares se intensifican por la estrecha relación entre las maquiladoras en México y la planta manufacturera de Estados Unidos. Es más, mientras empresas filiales en los EUA continúen transfiriendo partes de sus procesos productivos a México, la

inversión japonesa en maquiladoras seguirá creciendo a pesar de la opinión pública estadounidense en su contra.

III.4. IMPLICACIONES PARA LA POLITICA MEXICANA

En resumen, el gobierno mexicano debe de considerar políticas que tiendan a reducir las posibilidades de conflicto dentro de las delicadas relaciones triangulares. Aunque el motivo principal de la inversión en maquiladoras por parte de Japón sea la cercanía al gigantesco mercado de consumo en EUA, es en el interés nacional de México evitar que esa inversión creciente en la región fronteriza del norte resulte en mayores conflictos entre Japón y Estados Unidos, conflictos que seguramente afectarían negativamente las relaciones entre México y Estados Unidos. Una manera de contrabalancear las presiones provenientes del vecino al norte sería promover la inversión japonesa en otras áreas económicas como forma de integrar la estructura económica nacional.

En conclusión, creemos que, a pesar de las posibilidades de conflicto entre México, Japón y Estados Unidos, existe un espacio amplio para la cooperación en cuanto a la industria maquiladora. Ambas potencias económicas consideran que la inversión en México es necesaria desde un punto de vista estratégico. La manera como reaccione el gobierno mexicano ante el reto de esta oportunidad determinará el resultado de su desarrollo.

IV. LA POLITICA COMERCIAL ESTADOUNIDENSE

Al igual que en las comunidades, en las naciones, hay intereses particulares que se benefician de las restricciones en la importación o intercambio abierto de productos. Sin embargo, el intercambio libre se ve frenado en aquellos países cuyas empresas y trabajadores se ven amenazados por la libre competencia abierta. La política comercial en este caso deberá responder a esa preocupación restringiendo las importaciones que pudiesen afectarlos.

Evidentemente los puristas del libre comercio deploran esta situación, arguyendo que a una restricción en una rama o sector se encadena en forma constante y progresiva restricciones en otras ramas, hasta frenar por completo el libre desarrollo del libre comercio. Por ello el libre comercio, no obstante el atractivo como meta, en la práctica resulta poco práctico.

Más cercano aun a la realidad e intereses de las naciones en general, es la vigencia de algunas restricciones o barreras en el comercio. La realidad es que a lo largo de la historia de los EUA esta ha sido la posición dominante. La razón de ello está expresada en el estudio del profesor Schattsneider, cuyo argumento central es la desigualdad crónica por la que unos se benefician a costa de otros en una situación de proteccionismo.¹⁷

Esta desigualdad se concreta a lo largo de la historia de

¹⁷ Schattsneider,...

EUA (y seguramante de todos) en la creación de grupos de interés, particularmente entre aquellos afectados por el libre intercambio cuya manifestación en mucho más organizada y visible que la de los que se benefician por la libertad libre-cambista, cuya organización es difusa, y concentrada en uno u otro producto.

Han sido aquellos afectados por la apertura de fronteras los que en forma más frecuente se acercan a los políticos ubicados en partidos y en el congreso en busca de la protección de sus intereses, presionando para la imposición de barreras al libre comercio.²⁰

Esta situación cobró interés a nivel nacional en términos alarmantes, ante la pérdida paulatina de la competitividad de los productos nortamericanos frente al embate de los extranjeros, especialmente los provenientes de Japón y ultimamente de Taiwan, Hong Kong, Corea y en general de los países que integran la Cuenca del Pacífico asiático. La preocupación creció ante el apoyo que los gobiernos daban mediante subsidios a determinadas industrias. El caso del acero fue común en países tanto europeos como en los "nuevos países industrializados" (NICs). En el mismo caso se encontraron industrias como la de semiconductores y de computación, sin poderse precisar hasta la fecha la magnitud de ese subsidio. Hay, sin embargo, evidencias de que en los países más desarrollados industrialmente, dicho subsidio ha sido menor.

²⁰ Drestler, I.M. "American Trade Politics; System under Stress" Institute for International Economics, Washington D.C. 1986, pp.2-3

No obstante, la queja común en los empresarios norteamericanos se sintetiza en esta frase: "Podemos competir contra la industria de los países, mas no contra sus tesorías o departamentos de hacienda."

En medio de esta atmósfera de frustración e incertidumbre, el escepticismo crece entre diversos sectores y grupos cuando en el mundo, pero especialmente en los EUA, se incrementa la tendencia liberadora en las relaciones comerciales. Los empresarios y organizaciones de trabajadores norteamericanos dicen que es injusto jugar siempre el papel de buenos, cuando otros países se han y se siguen beneficiando de su aparente rol como desprotegidos. La competencia, de acuerdo a esto, debe ser en el mismo campo y con las mismas armas, esto es, en igualdad de condiciones.²¹

²¹.Destler, op. cit. p.7

IV.1. ANTECEDENTES

Hace aproximadamente treinta años, el Congreso de los EUA votó la más famosa ley en materia de comercio, mejor conocida como "la enmienda Smoot-Hawley", mediante la que establecía incrementos en aranceles a cerca de 20,000 productos. Ello significó "la más alta estructura tarifaria que hayan tenido jamás en los EUA".²² Lo que siguió es ya conocido. Dicha ley ocasionó la mayor controversia y vituperio, tanto al interior como al exterior de EUA, que ninguna otra ley haya provocado.

En represalia, país tras país aumentaron sus tarifas de importación. Con ello las importaciones norteamericanas cayeron de 4.3 en 1929 a 1.4 billones de dólares en 1933, en tanto las exportaciones lo hicieron en forma aún más dramática, de 5.1 a 1.6 billones de dólares en el mismo periodo. La Gran Depresión ocurrida entre esos años se profundizó y se extendió con ello a nivel mundial. Años más tarde empezaría la Segunda Guerra Mundial.

Inmediatamente después de la guerra, comenzó la época de negociaciones multilaterales que permitieron una reducción de hasta el 50% en las tarifas a las importaciones. A iniciativa de EUA, fue negociado en el mismo año el Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio, GATT, en el que se enmarcan líneas generales

²² Pastor, Robert. Congreso y Política Exterior de EUA. Berkeley Press, 1980.

de acción sobre política comercial y en el que los propios norteamericanos establecieron una normatividad para, a partir de negociaciones globales "rounds", disminuir tarifas en el futuro.

Después de que en 1950 había ganado la tendencia a disminuir tarifas, renació en EUA una época de proteccionismo cuya respuesta por parte de la "Comunidad de países Europeos", creada en 1957, no se dejó esperar. Ante esa nueva avalancha proteccionista, el Congreso de EUA respondió autorizando la recomendación presidencial para iniciar la ronda de negociaciones conocida como "Kennedy Round", cuyo corolario en 1967 permitió la disminución del 35% de los aranceles en los EUA.

En 1970, sin embargo, quedó claro que no solamente los aranceles eran los que impedían el libre flujo al comercio internacional, sino otro tipo de restricciones o barreras diferentes a las arancelarias. El congreso de los EUA autorizó nuevamente al ejecutivo a negociar un tratado cuyas dos características principales fueron la multilateralidad y la necesidad de que los países evitaran la práctica de subsidiar los productos que ocurrían al mercado mundial, poniendo en desventaja a los que no contaban con ese apoyo por parte de sus gobiernos. El resultado de la iniciativa fue el Acuerdo Multilateral sobre Comercio firmado en 1979. No obstante que la esencia de la iniciativa sobre tarifas conocida como Ley "Smoot-Hawley" existe aun, el efecto de las negociaciones que a lo largo de 50 años han llevado a cabo los EUA con otros países ha permitido una reducción

en las tarifas a la importación del 60% en 1931 al 5.5% en 1985.²³

Vale la pena señalar que las exportaciones de EUA regresaron a su nivel relativo de los años anteriores a la depresión hasta 1942. Inmediatamente después tuvieron un crecimiento espectacular: de 10.2 en 1950, a 20.4 en 1960, a 42.6 en 1970, a 216.7 billones de dolares en 1980. Las cifras correspondientes a importación para esos mismos años fueron de 8.9 en 1950, 14.7 en 1960, 40 en 1970 y 244.9 billones de dólares en 1980.²⁴

²³Dobson, "Dos siglos de tarifas arancelarias en EUA". Departamento de Comercio de EUA, 1985.

²⁴"Historia de la estadística de los EUA", Departamento de Comercio, 1984. p. 11.

IV.2. LA PERMANENTE TENSION ENTRE CONGRESO Y EJECUTIVO

Tal vez el origen en las discusiones sobre la determinación de la política de comercio exterior entre el Congreso y el Ejecutivo de los EUA está fundamentado en el artículo primero de su Constitución que señala como potestad del Congreso su poder para regular el Comercio con otras naciones, en tanto que el Presidente queda en una incierta capacidad para ejercer autoridad específica en la materia.

Al establecer el poder constitucional de regular el comercio entre los EUA y otros países en el Congreso de los Estados Unidos, la intención fue de liberar el comercio entre los mismos estados, que hasta entonces se habían desarrollado como colonias separadas con economías y leyes comerciales diferenciadas. Se buscaba una seguridad de que se lograra el intercambio libre y el concomitante desarrollo del capitalismo sin restricciones. De este modo, los constitucionalistas formaron un mercado común con la unión de los estados; es probable que no contemplaron ningún conflicto entre el legislativo y el ejecutivo al respecto.

Sin embargo, desde mediados de los años treinta, a fin de evitar la presión por parte de los electores cuyos intereses representan, el propio congreso cambió la forma en que debían ser tratados estos asuntos, por lo que decidió desbarazarse, hasta cierto punto, de esa presión y canalizarla hacia otras instancias, la principal de ellas ubicada en la burocracia del Departamento de Comercio.

Lo cierto es que, además de dichas presiones, las negociaciones comerciales con otros países son demasiado complicadas y resulta excesivamente difícil que un cuerpo colegiado como el Congreso las desahogue en un tiempo razonable. Por ello, resulta lógico y práctico que el propio Congreso se reserve el derecho de veto sobre el conjunto de ellas, y no sobre cada uno de sus diferentes componentes.

Esto, sin embargo, ha dado pie para competencia y conflicto entre el legislativo y el poder ejecutivo, así como medidas complejas y contradictorias de relegación temporal de las negociaciones concretas en delegados del presidente. Conflictos se hubiesen dado aún con el poder de la política comercial en el ejecutivo, pero siendo el Congreso el recinto que reúne la representación de todos los diversos sectores de la población se ponen en evidencia las inconsistencias de política al defender cada legislador los intereses económicos de sus electores. A manera de costumbre práctica, por tanto, el Congreso le da autoridad al ejecutivo de llevar acabo asuntos específicos de política comercial, pero sólo por periodos limitados y manteniendo el poder de legislar políticas contrarias. El resultado es que quienes intenten establecer políticas comerciales con los EUA, necesariamente tienen que conducir dos líneas de negociación, una con el Congreso y otra con el Ejecutivo. La amenaza patente es que si no se logra acuerdo en

todo con el ejecutivo, el congreso puede aplicar restricciones al comercio bilateral.²⁵

Desde luego, esto no ha significado su ausencia del todo en las negociaciones, ya que el Congreso ha seguido estableciendo los lineamientos generales en la política comercial, así como en los cambios concernientes al nivel de las tarifas arancelarias. Hay, no obstante, la libertad en la que se puede mover una limitación importante en la actuación por parte del ejecutivo, ya que en el caso de los aranceles puede únicamente negociar hasta un 50% en la reducción de estos, y siempre y cuando esté claro que los EUA "puedan obtener algo a cambio".²⁶

²⁵Weintraub, Sidney. "Industrial Strategy in the United States and the Impact on Mexico". Westview Press. Boulder, Colorado. 1986. pp. 63 - 65.

²⁶ Destler, op. cit. p.14

IV.3. LA TEORIA DE LA BICICLETA

Ha sido en los años recientes el ejecutivo norteamericano quien más ha insistido en las virtudes de la liberalización comercial ante sus propios ciudadanos. Uno de los principales instrumentos que ha utilizado para ello ha sido el centrar la atención en las ventajas que tiene la apertura comercial frente a una política proteccionista y la necesidad de restringir barreras al comercio como una vía para obtener reciprocidad en el exterior.

El ampliar incesantemente, y cada vez en forma más rápida, las negociaciones como una necesidad del sistema de liberalización es lo que los especialistas llaman "la teoría de la bicicleta", ya que de volverse lento o detenerse el proceso tendría como consecuencia el caer en un mayor proteccionismo. Aún en periodos en que el nivel de negociaciones en materia de comercio a nivel internacional es bajo o nulo, los funcionarios del Departamento de Comercio norteamericano han encontrado pretextos para lo que Destler denomina como "importar política para exportar política" y mantener así un nivel constante de liberalización comercial.²⁷

Por citar sólo un ejemplo de lo anterior, desde finales de los años sesenta cada administración en los EUA ha tenido que responder a las fuertes presiones que significa el creciente

²⁷ Destler, op. cit. p55

nivel de las importaciones de productos japoneses. No obstante que importantes grupos de interés han tratado de desalentar estas importaciones por diversas vías, entre ellas la imposición de barreras arancelarias y no arancelarias, los funcionarios del Departamento de Comercio de EUA, con el apoyo de miembros del Congreso se las han arreglado para desviar la discusión hacia la mayor importancia que tiene el abrir las puertas del mercado japonés en lugar de imponer restricciones a la importación de sus productos.

El argumento común ante la demanda de diversos sectores para imponer mayores barreras a la importación de los productos de aquellos países que se consideran "injustos" o que actúan con falta de reciprocidad hacia los EUA, es que es preferible una política comercial más agresiva que, entre otras cosas, tendrá como efecto o respuesta una mayor apertura a los productos norteamericanos.²⁸

²⁸Destler, op.cit. p.17

IV.4. LOS RECURSOS

El sistema norteamericano de comercio ha tenido que construir una serie de recursos e instrumentos judiciales o "cuasi-judiciales" cuya finalidad inmediata es la de disminuir la presión directa que organizaciones de industriales y trabajadores (principalmente) ejercen para frenar la carrera liberalizadora connatural al sistema norteamericano:

negociación de tarifas, convencionalismos, tratados, trato especial y comités especiales en el Congreso.

Se han establecido una serie de "remedios comerciales" con la finalidad de ofrecer recursos a aquellas industrias afectadas por una competencia "injusta" en las importaciones. Ejemplo de ello es el establecimiento en el acuerdo sobre comercio firmado con México en el año 1943 de una "clausula de escape", que permitía a las industrias norteamericanas apelar contra la importación de productos mexicanos si se podía probar que había un tratamiento "desleal" en el intercambio comercial entre ambos países. En términos prácticos, quería decir que en caso de probarse o sospecharse el otorgamiento de un subsidio a algún producto por parte del gobierno mexicano, la industria afectada por esa "competencia desleal" podría apelar a la imposición de barreras a la importación del producto en cuestión. Esta figura

legal fue posteriormente incorporada en el artículo XIX del GATT.²⁷

El Apéndice 2 desglosa la lista de productos mexicanos que, entre los años 1980 y 1985, fueron investigados para determinar si contaban con un subsidio por parte del gobierno mexicano, lo que servía de base para la imposición de sanciones para su importación a EUA. Del total de 311 casos que fueron investigados por el Departamento de Comercio durante esos años, sólo veintinueve correspondían a productos provenientes de México. En veintiuno de las investigaciones, se afirmaron que si existía un subsidio; en cada caso las sanciones impuestas en distintos años se señalan. En tres casos las demandas fueron retiradas o concluidas, y sólo en cinco casos se determinó que no había subsidio, daños ni perjuicios a la industria estadounidense demandante.

El hecho es que para el año de 1960 se habían establecido una serie de procedimientos administrativos mediante los cuales las compañías o los trabajadores supuestamente perjudicados por la competencia de productos importados podrían apelar para que les fueran impuestas sanciones (imposición de barreras a la entrada en los EUA de los mismos). Esto significó un alivio para los legisladores que con esas medidas podían responder ante las demandas de sus electores para restringir el libre comercio de algunos productos. En la práctica, sin embargo, estos "remedios

²⁷ Destler, op. cit. p.20

administrativos" no pudieron sanar el fuerte impacto sufrido por aquellas industrias sujetas a la competencia por importación, lo que las llevó a pedir mayores garantías por parte no sólo del Congreso, sino aún del Ejecutivo.³⁰

Mediante negociaciones internacionales los funcionarios del Departamento de Comercio han encontrado posibilidades de evadir una nueva legislación sobre el asunto comercial, y así han hallado subterfugios o vías alternas para atenuar la presión de aquellos que quieren restringir el libre comercio. Una de esas formas han sido las "negociaciones para casos especiales". Entre este tipo de negociaciones, las que han tenido una mayor impacto en los términos del comercio han sido los casos del acero, los productos agrícolas y los textiles. El caso de los textiles ha sido particularmente dramático, porque demuestra la imposibilidad de que los EUA armonizen su ideología de libre comercio con las presiones internas por parte de su industria.

En los años cincuenta, durante la administración Eisenhower, la industria textil de Japón, mediante una combinación de eficiencia y mano de obra relativamente barata, puso en serias dificultades de competitividad a nivel internacional a la norteamericana, cuyo grado de productividad declinó en forma notable con respecto a la de los japoneses. En tal situación, el gobierno estadounidense forzó a los japoneses a firmar un "tratado especial" bilateral, mediante el cual éstos se obligaban

³⁰ Destler. *ibid.* p. 22

a disminuir en forma "voluntaria" sus exportaciones hacia los EUA (voluntary export restraint, "VER").³¹ Años más tarde, en 1973, ante la amenaza no sólo por parte de la industria textil japonesa sino por la de Hong Kong y otros países, entre los que se encontraba México, los norteamericanos forzaron a la firma de un acuerdo multilateral más amplio, dentro de los marcos del GATT, conocido como Tratado Multilateral de Fibras (multi-fiber arrangement), cuya esencia era la misma del firmado entre Japon-EUA en 1956. México, no obstante no pertenecer al GATT, hubo de formar parte de ese acuerdo por presiones norteamericanas.

Casos similares pueden mencionarse con respecto al acero, en este caso el japonés y el alemán, y los productos agrícolas de Europa y Latinoamérica, en especial México, que hubieron de llegar a una serie de "acuerdos especiales" para proteger a los productos norteamericanos de la competencia del exterior.

³¹ Destler. op.cit. pp. 23 - 25.

IV.5. LAS CONTRADICCIONES DEL PROTECCIONISMO NO PARTIDARIO

Es importante señalar que el tema del proteccionismo nunca ha sido una demanda que se identifique con uno u otro partido; no ha formado parte de la plataforma ideológica de los Demócratas ni los Republicanos. Lo cierto es que los sectores afectados por la competencia no necesariamente pertenecen a uno u otro partido. Sin embargo, en el seno de la legislatura bipartidista, de los recursos proteccionistas son los múltiples "Comités del Congreso" que actúan sobre regulaciones específicas, tales como las fiscales, tarifarias, judiciales, etc., cuya función en el caso del comercio exterior es la de establecer restricciones de diverso tipo a la libre circulación de mercancías.

En la Administración Roosevelt, 1933 - 1945, la gran mayoría de los Demócratas apoyaron la legislación que en general garantizaba a la industria nortamericana un trato recíproco con sus contrapartes del exterior. En esos años no más de cinco votos republicanos apoyaron dicha legislación. La situación se modificó para finales de los años cuarentas y los cincuentas, ya que fueron entonces los Republicanos los que favorecieron medidas para limitar las importaciones además de equilibrar los precios externos más bajos que los internos mediante tarifas especiales a la importación.

En lo que respecta a los presidentes que en los últimos años han gobernado los EUA, aunque con matices, en su mayoría han actuado como defensores del libre comercio: Gerald Ford,

Republicano, lo fue en mayor grado que Nixon, también Republicano. Lyndon Johnson y James Carter lo fueron en mayor grado que John F. Kennedy, todos presidentes demócratas.

"...todos ellos han jugado un rol dentro de la mayor expansión del comercio via una politica de liberación. En momentos claves ha sido su decisión y peso dentro de sus respectivos partidos el que ha contado la consecución de dicha política, y no al contrario. Ello ha permitido al Congreso evadir, hasta cierto punto, una responsabilidad que le atañe directamente permitiendo a los agentes y negociadores gubernamentales (brokers) cumplir su función como impulsores del libre comercio".³²

En contraste, el proteccionismo en aumento que se ha dejado sentir ultimamente en los Estados Unidos fue predicable. Al comenzar el régimen de Reagan, el ejecutivo estableció el objetivo de mantener abierto el mercado interno y externo, adherir a los principios de reciprocidad, evitar acuerdos bilaterales que distorcionen el libre comercio y modificar la planta industrial cada que otros países tengan una ventaja competitiva natural. La filosofía fue que habría que lograr el libre comercio basado en relaciones internacionales mutuamente aceptables. Esta declaración retórica presidencial conllevó al paso de pocos años a las excesivas quejas de parte de ciertos sectores industriales en EUA contra competidores (anti-dumping y countervailing), las restricciones prolongadas contra la venta de

³²Destler. op.cit. pp. 29 - 30.

automóviles japoneses y el endurecimiento contra la importación de textiles, para citar algunos ejemplos.

No se trata de que sea más proteccionista el régimen reganista, pero sí se dobló ante los intereses particulares, aún declarando el libre comercio como objetivo a largo plazo. Las dificultades en lograr este objetivo durante la administración de Reagan estriban en el momento histórico cuando emperaba una recesión severa, altas tasas de desempleo, el déficit comercial más alto y el declive de muchas industrias básicas estadounidenses a la vez que aparecían nuevos competidores ultramarinos. En lugar de intentar contrarrestar las presiones proteccionistas, sentidas sobre todo en el Congreso, la administración de Reagan se replegaba a las definiciones limitadas de reciprocidad y justicia en el comercio al dictaminar las políticas concretas de comercio internacional.

Este viraje hacia el proteccionismo en lugar del libre comercio que fue aceptado ampliamente dentro de los Estados Unidos, ha producido una discusión acalorada dentro de esa sociedad hoy en día. Ya se conocen los argumentos a favor del libre comercio, pero vuelven a la mesa de discusión como elementos olvidados en la historia más reciente: la eficiencia, la presencia de más opciones, el apoyo a las economías de escala, el desarrollo tecnológico a raíz de la competencia. Asimismo, los argumentos en contra del libre comercio son conocidos: la necesidad de desarrollar industrias nacientes, la seguridad

nacional, y la falta de competencia entre los mercados de consumo.

Si revisamos la historia reciente en las relaciones comerciales de los EUA con otros países encontramos que a los norteamericanos les ha sido difícil compatibilizar su ideología libre-cambista con sus intereses y situación real. Las circunstancias concretas han determinado que los postulados de esa ideología hayan sido frecuentemente conservadores.

La realidad es que la pérdida de competitividad de algunas industrias que conforman su aparato productivo en momentos diferentes de su historia ha sido determinante para que el Estado, no obstante los principios liberales en los que está basado ha debido actuar a contrapeso de ellos para proteger los intereses de sus nacionales. Es cuando menos cuestionable que los EUA antepongan los principios del libre cambio en la negociación con cualquier país cuando han sido protagonistas de los eventos más connotados de proteccionismo. Como Estado contiene en su marcos aparatos e instituciones que juegan como contrapesos a medidas que atentan contra los intereses de sus nacionales, independientemente de que esas medidas estén acordes o emanen de lo más profundo de su ideología cuyos principios están consagrados en la misma Constitución.

La historia reciente da cuenta de la imposibilidad de los EUA para ser congruentes en toda la extensión con lo que significan sus postulados sobre el libre cambio. No obstante, la pérdida de su competitividad en diversos sectores se manifiesta,

principalmente a lo largo de las últimas tres décadas. No se puede afirmar que sea una nación que por ello haya perdido su papel hegemónico a nivel mundial. Sin embargo, y por ello es que se puede afirmar esto último, ha usado recursos con apoyo en ese mismo poder para imponer a otros países medidas que atentan contra sus propios principios de libre comercio que tan vehementemente enarbola y defiende. Esta contradicción se resuelve en el interior de sus instituciones mediante la única vía posible: libre cambio como postulado básico sí, pero hasta donde sus intereses lo permitan.

V. IMPACTOS Y DEBATES SOBRE EL DESARROLLO EN MEXICO

Conjuntamente en México y Estados Unidos hay discusiones actualmente sobre cambios radicales en las políticas comerciales e industriales en ambas naciones. En países subdesarrollados que exportan principalmente materias primas existe poca necesidad de aranceles proteccionistas, pero tarifas y otros impuestos sobre bienes importados se recaban a manera de complementar los fondos públicos. Al comenzar el proceso de industrialización, es común que el gobierno interviene para proteger a la industria naciente con aranceles proteccionistas u otras medidas. La producción doméstica se protege contra bienes importados competitivos, aunque no necesariamente se obstaculiza la importación de bienes no producidos nacionalmente. Al tener esta diferenciación en las políticas arancelarias, se tiende a producir un estado caótico en cuanto a la protección efectiva de la industria nacional naciente. Por ejemplo, como no hay producción de bienes de capital durante el comienzo del proceso de industrialización, la importación de éstos se permite sin pago alguno. Sin embargo, los bienes intermedios no gozan del mismo privilegio, por lo que la industria nacional tenga que pagar precios mayores que sus competidores por los mismos insumos. La consecuente desventaja competitiva conlleva a esquemas complejos de políticas económicas de compensación, como sería el subsidio de productos a exportar.

Los países altamente desarrollados e industrializados son los que practican el libre comercio exterior de los productos

industrializados. Aunque tal liberalización comercial es una meta para estos países y todavía no representa una realidad consumada, hay una tendencia constante desde el término de la Segunda Guerra de acercarse al libre comercio de productos industrializados.

La historia de las políticas estadounidenses de comercio e industrialización refleja el desarrollo por etapas. Los EUA bajo paulatinamente sus barreras proteccionistas mientras la estructura industrial nacional se volvía más competitiva mundialmente. Ha habido retrocesos momentáneos en este proceso de liberalización, y actualmente hay una tendencia a revertir hacia el proteccionismo, por el hecho que las industrias automotrices, acero y maquinaria han perdido su competitividad ultimamente.

V.1. DEL PROTECCIONISMO A LA LIBERACION COMERCIAL

Las políticas mexicanas de industrialización así mismo reflejan el cambio progresivo del proteccionismo a ultranza a una liberalización gradual, y hoy en día más acelerada. México aún no ha terminado la etapa de sustitución de importaciones, pero durante los últimos quince años ha habido un intento intermitente de terminar este capítulo histórico en el desarrollo industrial. Los teóricos mexicanos sobre la política de comercio y desarrollo económico ya no proponen la sustitución de importaciones, sino la liberalización de las importaciones. La batalla entre los industriales nacionales proponentes del proteccionismo y los proponentes del libre comercio, a fin de mejorar la competitividad de productos mexicanos, se expresó en 1979 cuando el gobierno rechazó membresía en el GATT, pero sólo después de discusiones públicas fervientes. Aunque en esa ocasión los proteccionistas ganaron, el tema ha vuelto a estar en la mesa de discusión durante los cambios más recientes de política, en los cuales ahora son los liberalizadores los ganadores.

V.2. EL DEBATE RESPECTO DE LAS MAQUILADORAS

En ambos lados de la frontera, políticos, académicos y medios de información y opinión pública en general discuten virtudes y limitaciones de las maquiladoras. Las tesis a favor y en contra se pueden agrupar en cuatro principales grupos de impactos: sobre la migración, la integración nacional de la economía mexicana, los alcances de las metas ideológicas del Programa de Industrialización de la Frontera y la dependencia mexicana de la expansión capitalista estadounidense.

En cuanto a que las maquiladoras provocan una migración de trabajadores hacia la región fronteriza que fomenta la emigración ilegal de compatriotas a los Estados Unidos, es necesario esbozar las características demográficas de México, la migración interna, los patrones de emigración hacia EUA y las opiniones de empleados en plantas maquiladoras sobre dicho fenómeno.

A pesar de que se haya abatido la tasa de natalidad de 3.5% a 2% aproximadamente, para el año 2000 se estima que habrán más de 100 millones de mexicanos en el país. El crecimiento demográfico habrá de continuar a pasos gigantescos hasta el año 2040, dado el tiempo requerido para que se aprecie la baja en dicha tasa; la tercera parte de la población hoy en día tiene menos de quince años de edad.³³

³³ De acuerdo al Censo de 1990, hay aproximadamente 31 millones de habitantes con menos de quince años. "INEGI. Censo Nacional de Población, 1990."

La migración rural a los centros urbanos, en especial la Ciudad de México y su área conurbada, es una característica demográfica histórica desde los años cuarenta. El crecimiento destacado de las ciudades fronterizas del norte refleja esta tendencia. De 1940 a 1960 la región fronteriza vió aumentar su población de la tercera parte de un millón a un millón y medio de habitantes; para 1980 vivían tres y medio millones de mexicanos tan sólo en los municipios fronterizos.³⁴ En 1970 casi la tercera parte de los habitantes de Ciudad Juárez, Mexicali y Tijuana no fue originaria, sino que provenía de otras partes del país.

Das terceras partes de la población fronteriza reside en los municipios de: Tijuana, Mexicali, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros, mismos en los que se ubica la mayoría de las plantas maquiladoras. El crecimiento constante y acelerado de estos municipios imposibilita a los ayuntamientos locales de proveer servicios urbanos, vivienda e infraestructura social adecuados. No obstante las carencias, los residentes fronterizos no son los que forman parte de los flujos migratorios de trabajadores temporales o permanentes a Estados Unidos; éstos provienen desde el interior del país.³⁵

³⁴A la cancelación del programa bracero en 1964, los índices de desempleo y subempleo en algunas ciudades fronterizas oscilaron entre 40% y 50%. véase Taylor, Benjamín y M.E. Bond, "Mexican Border Industrialization".

³⁵Observaciones empíricas sobre la migración temporal, particularmente hacia el norte de California, con motivo de lo puesto en marcha de la ley migratoria Simpson - Rodino, y el programa de reubicación de los trabajadores del campo, revelan

Ya que los flujos migratorios hacia la región fronteriza comenzaron dos décadas antes del establecimiento de la primera maquiladora en la frontera, es maniqueada la versión que la atracción de población hacia el norte se debe a las maquiladoras. Tampoco es sostenible el mito que los trabajadores en plantas maquiladoras después emigran ilegalmente a Estados Unidos. El empleo en las maquiladoras, a pesar del salario inferior respecto al de los EUA, les confiere el estatus de técnicos, y pocos estarían dispuestos a cambiarlo por empleo ilegal, aún a niveles salariales superiores.

En resumen, la crítica de que las maquiladoras son responsables por el flujo migratorio hacia la región fronteriza del norte y por la emigración ilegal a Estados Unidos es falsa. La migración rural hacia las urbes y hacia el norte del país son tendencias que cobraron importancia desde la Segunda Guerra Mundial, y precedieron a la instalación de maquiladoras. Aunque los residentes fronterizos pueden cruzar cotidianamente, e incluso ofrecer su trabajo del otro lado, no son, ni han intentado, cuando menos en forma aparente, ser residentes ilegales en forma permanente o temporal en los EUA. Cabría más bien afirmar que contrario a ser la causa del incremento en la

que la mayor parte de los trabajadores provienen de los los Estados de Oaxaca, Michoacán y Jalisco, sin haber establecido vivienda en la frontera. Estos trabajadores viajan en forma constante a sus lugares de origen en donde participan en faenas de temporal. Al término de estas, regresan a trabajar a esta parte de los EUA.

migración a a ese país. las maquiladoras han servido para retener trabajadores de este lado.

Críticos del programa mexicano de maquiladoras señalan que éstas no se integran a la economía nacional. Aunque tal alegato en efecto parece cierto, lo que se les escapa de vista es que la economía fronteriza jamás ha sido realmente integrada al sistema productivo del país, sino que históricamente ha mantenido una mayor interdependencia con la región fronteriza del sur de Estados Unidos.

Las ciudades fronterizas de ambos lados, lejos de las respectivas capitales e insertadas en una región árida con una población dispersa, han mantenido una integración económica con sus homólogas del otro lado. Esta tendencia se estableció mucho antes de la instalación de las maquiladoras. Para dar un ejemplo, en la región fronteriza de México se genera del 50% al 65% de las divisas nacionales por concepto del turismo.³⁶ Asimismo, los residentes de la frontera gastan una proporción considerable de su ingreso en bienes de consumo comprados del lado estadounidense. Los sistemas económicos fronterizos están íntimamente ligados, y las condiciones que se presentan de un lado tienen un efecto directo e inmediato sobre el otro.

En este sentido, la presencia y crecimiento de las maquiladoras han mostrado repercusiones sobre la economía fronteriza de EUA. Se estima que los trabajadores en

³⁶Stoddard, Ellwyn. Máquila: Assembly Plants in Northern México. Western Press, El Paso, TX. 1987. p. 31.

maquiladoras en Nogales gastan casi la mitad de su salario en EEUU. Además, las maquiladoras en México tan sólo en 1984 generaron entre 40,000 y 80,000 empleos en la frontera estadounidense y un cuarto de millón en la frontera mexicana. En otro renglón, aproximadamente el 40% del transporte terrestre de bienes que cruzan la frontera en El Paso se genera en las maquiladoras.³⁷ Las maquiladoras han intensificado la integración histórica de esta región binacional, mas no son responsables de esta integración ni de una enajenación de la integridad económica del país.

Por otro lado, los objetivos delineados por el programa de industrialización de la frontera norte han sido alcanzados sólo parcialmente: generación de empleo y aumento en el nivel de vida; reducción del déficit en la balanza de pagos mediante la exportación de productos fabricados a partir de insumos mexicanos; mejorar la capacidad industrial por medio de la transferencia de tecnología y la capacitación de la mano de obra.

Se puede afirmar que las maquiladoras si han generado empleo en una cantidad estimada de 500,000, además miles de empleos en otros sectores como efecto multiplicador. El ingreso per capita en las economías locales fronterizas es del más alto del país, por lo que se presume que el nivel de vida está a la par o más alto que en cualquier otra región.

³⁷ *ibid.*

El crecimiento de las maquiladoras también parece haber contribuido en el corto plazo a disminuir el déficit en la balanza de pagos con otros países, y así contrabalancear parcialmente la disminución con la entrada de divisas por la caída en los precios del petróleo. Este objetivo, sin embargo, resulta un tanto contradictorio con otro que es el de diversificar el comercio internacional con otros países. A la vez que las maquiladoras contribuyen a aliviar el déficit en la balanza comercial con Estados Unidos y sirven para impulsar otras ramas exportadoras (carne en canal y madera en tabla provenientes del norte, por ejemplo) fortalecen el comercio con ese país y por consiguiente la dependencia comercial.

A diferencia de los logros en el empleo y la balanza comercial, las maquiladoras no parecen haber estimulado ninguna mejora en la capacidad industrial del país, ni en cuanto a la transferencia de tecnología, la integración industrial nacional ni en la capacitación de la mano de obra. Por un lado, esto se debe a las características ya señaladas de la región fronteriza de mayor integración con la frontera estadounidense que con el resto del país. Se esperaba integrar insumos primarios y secundarios del resto del país a los procesos de ensamblaje de las maquiladoras, mas por un sin número de deficiencias en la infraestructura y sistemas de comunicación el abastecimiento de insumos mexicanos ha sido limitado hasta ahora, aunque hay visos de mejoras en este sentido. Otro factor limitante se refiere al control de calidad de los bienes intermedios producidos en

nuestro país, aspecto que también parece estar en vías de mejorar. Por lo que respecta a la transferencia de tecnología, esto será posible sólo cuando haya una mayor integración a los procesos de maquila del sistema productivo industrial.

En cuanto a la capacitación de la mano de obra, en general las maquiladoras fronterizas no cumplen ninguna expectativa al respecto. Ocupan trabajadores mexicanos no especializados, no ofrecen estímulos para escalonar puestos dentro de la empresa, ni ofrecen oportunidades para desempeñar puestos administrativos de alto nivel. Plantas industriales en otras partes del país, tanto de nacionalidad mexicana como extranjera, tienden a ocupar técnicos en una mayor proporción. Puede ser que esta característica de aprovechar en forma exclusiva mano de obra no capacitada local también sea modificada con una mayor oferta de técnicos nacionales y la orientación de las maquiladoras hacia procesos más intensivos en capital.

Otro alegato respecto de las maquiladoras se refiere a un incremento en nuestra dependencia de la economía estadounidense. En todos los países las metas del nacionalismo se tienen que reconciliar con las necesidades locales o regionales. Cuando haya un déficit en la balanza de pagos, el incremento en las exportaciones frecuentemente implica una disminución en la producción y distribución de bienes y servicios destinados al consumo interno. Históricamente la región fronteriza del norte ha exportado gran parte de su producción a Estados Unidos, y muchos de los bienes consumidos en la frontera provienen del

extranjero. Hay, por tanto, una contradicción entre aquellas políticas nacionalistas de autonomía económica y autosuficiencia nacional con las condiciones concretas de interdependencia en la región fronteriza. Es importante señalar que la teoría de la dependencia no responde en la realidad a los problemas económicos de la región fronteriza de la misma manera que a las políticas centralistas de México. En otras palabras, mientras se denuncia la dependencia abiertamente, los procesos de interdependencia funcionan discretamente para estabilizar las demandas económicas del país.

Al aplicar la teoría de la dependencia a las empresas transnacionales que operan algunas maquiladoras en el norte de México, se les acusa a éstas de estar tan ligadas a los intereses extranjeros (en especial de los Estados Unidos) que no pueden responder a las necesidades del país donde se localizan. No obstante, durante la recesión en Estados Unidos de los años setenta, las maquiladoras mantuvieron una estabilidad mayor que el promedio de las otras industrias mexicanas y estadounidenses. Así que, a la vez que se les acusa a las maquiladoras de no reflejar los vaivenes ni las necesidades de la economía nacional, su independencia de estos factores ha sido benéfica para la misma durante etapas difíciles, como la de los últimos años. En resumen, se puede decir que las maquiladoras no resolverán el problema de industrialización del país, pero tampoco se puede decir que han jugado un papel negativo en el desarrollo de la economía nacional.

Distintos sectores de la sociedad han sostenido opiniones encontradas sobre la creciente presencia de las maquiladoras extranjeras en México. En el norte del país la opinión es favorable por parte de los políticos locales que pueden recabar mayores fondos públicos para los gastos en servicios y obras públicas, así como por la reducción de demandas sociales por el empleo que generan. Los inversionistas mexicanos aprovechan el desarrollo de la infraestructura productiva de la región, al igual que el aumento del valor de la tierra a raíz de la instalación de plantas maquiladoras. Una serie de empresas regionales de servicios han podido crecer al ofrecer apoyo a las maquiladoras y a los empleados de las mismas, como serían los servicios de transporte de carga. Los comerciantes del otro lado de la frontera igualmente comparten la opinión positiva de las maquiladoras, ya que una buena proporción del salario percibido se gasta en bienes y servicios en Estados Unidos. Y evidentemente, las empresas estadounidenses que venden insumos intermedios a las maquiladoras ven incrementadas sus ventas.

Del otro lado de la moneda están aquellos políticos y académicos que anhelan un control nacional sobre el desarrollo económico del país. Las feministas critican la explotación y degradación de las trabajadoras que son mayoritarias en algunas de las plantas de ensamblaje. Los líderes sindicales también se oponen, ya que los trabajadores en estas maquilas no pertenecen a sus gremios.

V.3. EL DEBATE SOBRE EL TRABAJO

El papel que ha jugado el trabajo organizado es un aspecto controvertido de las relaciones políticas de Estados Unidos con los países de América Latina. El fomento de la democracia es uno de los objetivos declarados por el gobierno estadounidense que justifique algunas de sus incursiones en los asuntos de sus vecinos latinoamericanos. En asuntos domésticos, las políticas sindicales y las relaciones de trabajo se consideran como elemento esencial del régimen democrático, por lo que cobra importancia medular la perspectiva del trabajo organizado hacia las actividades promovidas en la región.

Historicamente el trabajo organizado en EUA ha sido arma y promotor de la política exterior del mismo gobierno. Sus intereses en América Latina comenzaron desde la guerra entre España y Estados Unidos. En 1898 la Federación Americana del Trabajo (AFL) anunció que promovería los esfuerzos de sindicalización en todo el Continente Americano como una respuesta a la competencia del trabajo no organizado de las Filipinas, Cuba y Puerto Rico. Se promovió la sindicalización filial al AFL en los países hispanos, a veces en oposición a sindicatos nacionalistas, anarquistas o clasistas.

Este enfrentamiento a los sindicatos latinoamericanos basados en ideologías distintas a la norteamericana caracterizaba a las políticas exteriores del trabajo organizado de EUA desde entonces hasta los últimos quince años. Se consideraba que la

seguridad nacional y la expansión económica del país se veían amenazadas con ideologías sindicales independientes de las norteamericanas. Un ejemplo de como las políticas hacia América Latina del AFL respondían a los objetivos del gobierno de EUA, y en última instancia a la doctrina de Monroe, fue como negociaciones entre la AFL y la CROM mexicana condujeron a la creación de la Federación Panamericana del Trabajo en 1918 a raíz de la expansión de actividades de la Asociación Mundial de Trabajadores Marxista (IWW, Internacional Workers of the World).³

Cierto es que ha habido divergencias dentro del movimiento sindical estadounidense. El Congreso de Organizaciones Industriales (CIO) fue creado en 1935 por disidentes de la AFL e incluía miembros anarquistas y comunistas. Con el apoyo de la CIO, en 1938 se formó la Confederación de Trabajadores de América Latina afiliada al IWW y la Federación Mundial de Sindicatos, ambos de tendencias marxistas. Las divergencias en su política exterior incrementaron los conflictos entre la AFL y la CIO. Por ejemplo, la CIO apoyó la nacionalización mexicana del petróleo mientras que la AFL la opuso, posición que le hizo perder fuerza ante los sindicalistas latinoamericanos. Como quiera, la necesidad de aliar al movimiento sindical latinoamericano se mantenía vigente en esta lucha entre tendencias sindicales. La creciente aceptación obtenida por la CIO entre sindicatos

³ La Federación Panamericana tuvo una vida limitada hasta 1930 debido a que las aportaciones financieras de la AFL se vieron mermadas durante la gran depresión en EUA.

latinoamericanos la llevó a formar un comité en su seno para asuntos de América Latina en 1939.

Las diferencias entre tendencias sindicales estadounidenses se disiparon, sin embargo, con la entrada de EUA a la Segunda Guerra Mundial. La AFL y la CIO se unieron oficialmente y en apoyo incondicional a la economía de guerra. La purga de cualquier vestigio socialista o comunista en la sociedad norteamericana al término de la Guerra hizo aún más patente la hegemonía de la postura conservadora del trabajo organizado, lo que, en cuanto a su política exterior, se manifestó en un apoyo contundente a la expansión capitalista estadounidense en México y el resto de América Latina.

La base de esta postura fue la creencia que el trabajo organizado en EUA se beneficiaba directamente de la inversión productiva en los países al sur al incrementar la demanda de insumos intermedios y bienes de capital producidos en la industria de EUA, ampliar la demanda externa de bienes de consumo producidos en EUA y asegurar el flujo de materias primas de América Latina hacia el aparato productivo de EUA. En fin, lo que era benéfico para el capital industrial de Estados Unidos era igualmente benéfico para el movimiento sindical en el mismo. Esta premisa de colaboración entre clases sociales definió objetivos de política exterior, tales como la reducción del nivel de explotación de los trabajadores y la ampliación entre la base trabajadora del sobre sus derechos, sin que esto significara poner en duda las ventajas del sistema capitalista ni la

propiedad privada de los medios de producción. Las actividades sindicales norteamericanas en asuntos internos latinoamericanos se centraban, entonces, en mantener e incrementar la prosperidad en Estados Unidos, por lo que se oponían rotundamente a cualquier ideología nacionalista o izquierdista dentro del movimiento sindical latinoamericano.

Las política exterior agresiva del sindicalismo se detuvo a raíz de la publicidad en torno a la intervención en el golpe de 1973 en Chile contra Salvador Allende. Asimismo, hubo un giro hacia una política exterior acorde con la administración demócrata liberal de James Carter que ponía énfasis en el aspecto de los derechos humanos. La AFL-CIO adoptó una postura de fomento a las libertades individuales y colectivas, incluyendo el derecho jurídico y la defensa de sindicalistas perseguidas.

Con la entrada a la era reaganiana, el trabajo organizado en EUA ya no disfrutaba de los favores políticos de la administración. La recesión económica a fines de los años setenta y principios de los ochenta debilitó sustancialmente su poder estructural. Fue el comienzo de una nueva etapa histórica. Por primera vez en su historia, el movimiento sindical norteamericano ha entrado en serias contradicciones con el gobierno en cuanto a las relaciones económicas y políticas con México y otros países latinoamericanos.

Este viraje se debe, además de lo arriba señalado, por cambios fuertes en la economía estadounidense. Uno de ellos es el cambio en la composición de las bases de la AFL-CIO. Ha

habido un crecimiento del sector terciario frente a la industria, y una preocupación por la falta de participación sindical por parte de los trabajadores del sector servicios. Las discusiones en el seno de la AFL-CIO respecto de la política exterior, por la heterogeneidad de su membresía (inclusive una mayor participación femenina y de minorías, muchas de descendencia hispana) ya no parten de la base de que lo que beneficia al capital industrial norteamericano es benéfico para el movimiento laboral organizado.

Más aún, la división internacional del trabajo y la competencia económica internacional de la última década son factores que han provocado la fuga de capitales, el cierre de fábricas, el despido de trabajadores industriales sindicalizados y la mudanza de la manufactura a países como México con fuentes baratas de mano de obra y menos restricciones en cuanto a la seguridad, beneficios y estabilidad del empleo. Países con políticas represivas hacia el trabajo organizado, donde los derechos de organización, negociación y huelga están limitados de igual manera como los aumentos salariales, servicios sociales y públicos representan una amenaza al movimiento organizado de los trabajadores estadounidenses. En respuesta a esta amenaza los trabajadores sindicalizados de EUA han pugnado por cláusulas sociales y de comercio con justicia humana en la legislación comercial internacional. La AFL-CIO se opone a inversiones norteamericanas consideradas como explotativas y restrictivas para los derechos laborales en el extranjero.

De allí se deriva la fuerte oposición a las maquiladoras en el norte de México. La plataforma de la AFL-CIO en 1987 dice:

Una estrategia sincera y de largo plazo para asegurar el empleo de los trabajadores americanos (sic) no contempla la fuga hacia un país extranjero para aprovechar de la mano de obra barata. No puede haber atajos a la competitividad al emplear a trabajadores mexicanos en trabajos que perpetúan la pobreza, en lugar de aliviaria, por los niveles salariales ínfimos. La producción en México para la exportación no contribuye a incrementar los bienes disponibles a los trabajadores mexicanos que les permitieran elevar sus niveles de vida.☞

Señalan como dos problemas sociales y humanos específicos de las maquiladoras la alta proporción de empleadas femininas no organizadas, cuya explotación tradicional por la sociedad es ampliamente documentada, y la rotación de trabajadores, prueba de la inseguridad en el empleo en una región con una gran oferta de mano de obra no calificada.

En este nuevo contexto económico internacional, la AFL-CIO ahora considera el fomento del sindicalismo independiente como un paso necesario para acabar con la desigualdad de condiciones en el empleo dentro y fuera de los EUA. La fuga de la producción de

☞AFL-CIO, Policy Resolutions. 1987. pp. 45 - 46.

Estados Unidos a México donde se aprovecha del trabajo no organizado o poco combativo sólo se puede detener si las exigencias de los trabajadores mexicanos se asemejan a las demandas del trabajo organizado en EUA. De este modo, se concibe la protección de los empleos en EUA, la reproducción de la estructura organizada del trabajo (en lugar de su muerte) y el mantenimiento de salarios y niveles de vida para la clase trabajadora estadounidense.

Aunque en última instancia la perspectiva económica se basa en la defensa de los intereses materiales de los trabajadores estadounidenses, esta nueva orientación de la política laboral exterior permite el fomento de sistemas democráticos de relaciones laborales en México. La oposición del trabajo organizado a un posible acuerdo de libre comercio México - Estados Unidos es y seguirá siendo rotunda. No obstante, con o sin acuerdo, el movimiento de capital productivo de EUA a México es un hecho al cual el movimiento laboral organizado tiene que hacer frente. Uno de los instrumentos concretos de política exterior serán los contactos de sindicato a sindicato en la defensa de intereses comunes. Otro será el apoyo a sindicatos independientes, clasistas y militantes que pudiesen detener la inversión norteamericana, combatir la desigualdad de condiciones de empleo y promover un comercio libre pero justo. De esta forma la lógica de la sobrevivencia y reproducción de la estructura organizativa del trabajo en EUA le conlleva a ser promotora de la democracia sindical en México.

VI. CONCLUSIONES

Cuando en 1965 el Gobierno Mexicano puso en marcha el Programa de Industrialización Fronteriza (PIF) con el objetivo de paliar las fuertes presiones que ejercían los miles de trabajadores que habían sido afectados por la cancelación del Programa Bracero el año anterior, así como los miles que por entonces migraban de diferentes puntos del país hacia las ciudades fronterizas en busca de empleo, había en dicha propuesta un reconocimiento implícito del fracaso relativo, o para decirlo en términos más elegantes, el agotamiento de un esquema de desarrollo basado principalmente en la sustitución de importaciones. Veinte años después, se reconoce en forma explícita que dicho esquema aplicado a las condiciones de México contribuyó sólo en parte a la industrialización del país, pero en su mayor parte falló en buena parte a las expectativas puestas en él.

Mucho se ha dicho sobre ello, y muchos ángulos quedan aún por explorar y explicar sobre ese periodo. Sin embargo, para los efectos de una conclusión sobre este trabajo, lo que me importa destacar es que uno de los propósitos del PIF - la promoción de la Industria Maquiladora - fue objeto de múltiples críticas, entre las que destacaban aquellas que se referían a las limitaciones de dicho programa para la verdadera industrialización del país, no obstante las ventajas preferenciales que en materia fiscal, mercantil y laboral gozaba

con respecto a la industria mexicana, y por el otro lado la sobreexplotación de que era objeto el trabajador mexicano en las plantas maquiladoras. Lo cierto es que después de un cuarto de siglo, el proceso ha avanzado a pesar de las críticas en su contra. Lo que es más, desde mi punto de vista, avanzó por vías que no estaban contempladas por el mismo programa de industrialización y tampoco por sus críticos.

Desde mi punto de vista otras han sido las fallas de dicho proceso, y que por cierto no son imputables a la industria maquiladora en sí, sino más bien a la industria nacional en su conjunto, o cuando menos a una parte de ella. La industria nacional no ha querido, o no ha podido, integrar sus procesos de producción a los de las maquiladoras. El hecho es que los productos que en ellas se ensamblan provienen de diferentes partes del mundo, especialmente del Asia. Esto significa que la industria de aquellos países sí ha podido integrarse a la cadena de producción de estas plantas. No son necesariamente los procesos cuya sofisticada tecnología sean el obstáculo para la integración, en un momento dado. Hay multitud de componentes cuya producción requiere de inversiones a mediano plazo y ciertos estándares de calidad, más que de un proceso altamente tecnificado.

Una buena parte de la industria nacional tiene la calificación y la capacidad para cumplir con las normas de calidad necesarios que le permitan competir con la industria productora de componentes. Los técnicos y trabajadores

mexicanos en general poseen la calificación necesaria para ello. Sin embargo, y aunque esto se ha dicho en muchas ocasiones no está por demás decirlo una vez más, un amplio sector de los empresarios en México no lo son en el sentido más amplio del término. Su principal expectativa ha sido la de rápidas ganancias con el menor riesgo posible, sin una visión que prevea la planeación, cuando menos en el mediano plazo en su inversión. Desafortunadamente, hay hasta la fecha una inercia por parte de los inversionistas mexicanos a depender de un mercado cautivo de fácil acceso cuya demanda ha sido generada por muchos años por las empresas del sector público. Este último no sólo ha sido generoso en el financiamiento a los particulares, sino también de una gran flexibilidad en las condiciones de calidad requeridas por los productos que demandan.

En general para la industria nacional ha sido difícil concurrir a mercados en los que el grado de competencia es superior al nacional. Desde luego hay excepciones, la industria automovilística y las conexas a ella como la de autopartes, algunas de la petroquímica y la de aceros en alguno de sus procesos,

No ha sido una falla propiamente de la industria maquiladora la que ha coartado el proceso de industrialización en México. Independientemente de sus obvias limitaciones como elemento que coadyuve al desarrollo del país a partir de su potencial industrialización, hay que entender que su propósito inicial fue la de amortiguar el desempleo en un tiempo y lugares precisos.

Como ya fue señalado en este trabajo, en la actualidad laboran en ella cerca de medio millón de personas, la mayoría en condiciones que están por arriba de la media nacional en lo que se refiere a salarios básicamente.

Ciertamente no queremos constituirnos en un país maquilador. Sin embargo, la experiencia de los países de nuevo desarrollo en Asia, es que lograron incrementar sensiblemente su grado de integración a la industrialización y competitividad con el resto del mundo a partir de lo que hace aproximadamente veinticinco años iniciaron como proceso de maquila para la planta industrial japonesa principalmente, y en menor medida para los EUA. Aunque la historia no se repite, sí podemos obtener alguna experiencia de dicho proceso. Japón, por razones de su desarrollo tecnológico y de los altos costos de producción que tienen algunos procesos de relativa intensividad en el uso de mano de obra, ha tenido que desplazar parte de su proceso de producción hacia otros países. Estos han sabido aprovechar esa relativa ventaja y convertirse rápidamente en países de nivel medio entre los industrializados.

Hay evidencias de que el acelerado proceso de industrialización en esos países ha dejado amplias capas de la población de lado en lo que a justicia social se refiere. Existe presión de amplios sectores de la población en busca de justicia social, garantías a la democracia y un reparto más equitativo de los frutos de esa industrialización. Esto ha puesto en jaque al crecimiento, y amenaza con frenarlo en un corto plazo de no

producirse los ajustes necesarios para cambiar la disparidad existente. En México, no obstante nuestras carencias, poseemos un sistema legal que protege en forma mucho más amplia a los trabajadores. Hay de por medio una larga lucha en la que los mexicanos han conquistado derechos que por ahora les están vedados a los trabajadores de los países de reciente desarrollo industrial en Asia. Por ello son poco probables situaciones extremas de conflicto social como las que se empiezan a dar en aquellos países. No debiera ser el criterio comparativo entre las condiciones de sobre-explotación en México y los países asiáticos el que prevaleciera para cancelar una de muchas posibilidades para proveer de empleos a los trabajadores mexicanos. La única forma de distribuir la riqueza es que esta exista.

No es problema menor cambiar la forma de pensar y actuar para integrarnos a lo que en términos modernos se conoce como "globalización de la economía". Pero si difícil es este problema para ser resuelto en el marco de nuestras fronteras, lo es aún más si dichas soluciones pasan por condiciones que están al margen de nuestra capacidad de manipular y actuar sobre de ellas. El proyecto de industrialización hacia fuera que corresponde al sector exportador pasa por un proceso del que sólo está a nuestro alcance controlar la parte que corresponde al territorio nacional, mediante regulaciones y estímulos a las inversiones. No es el caso en lo que respecta a las regulaciones que privan en los países en donde se originan esas inversiones.

Algo que puede ayudar bastante en nuestros propósitos de atraer inversión en general, y específicamente al sector exportador, es el conocer las reglas y modalidades que otros países imponen a sus nacionales para invertir en el exterior, especialmente cuando esta inversión tiene la finalidad de elaborar productos que serán vendidos en el país de donde proviene la inversión. Por razones evidentes, el caso norteamericano llama nuestra atención. En uno de los capítulos que integran este trabajo traté de sintetizar la forma en que historicamete los EUA han ejercido restricciones sobre las inversiones de sus connacionales en el extranjero mediante la limitación en la importación de los productos al mercado norteamericano.

Mientras los norteamericanos sean hegemónicos en las decisiones que afectan al comercio mundial, particularmente con respecto a los países más débiles, esta situación estará presente, por más que se presenten como país adalid en el libre-cambismo. La realidad les seguirá imponiendo una forma de actuar diferente a este respecto. Como nuestra relación comercial en importaciones y exportaciones con los EUA representa más de dos terceras partes con respecto al resto del mundo, esta realidad nos afecta. Es necesario tener presente la mejor forma de negociar con ellos en las diferentes estancias de su aparato comercial y político, sin que esto no signifique el plegarse a esa forma de negociar, ni mucho menos el supeditar nuestra autonomía y soberanía. El conocer las entretelas en las que se

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

79

decide la política comercial norteamericana. será de mucha utilidad para estar en mejor posición negociadora, e inclusive de influencia mediante los agentes --"brokers"-- que actúan en las antecámaras --"lobbies"-- de las instancias de decisión política en los EUA.

La mejor evidencia de ello la tenemos en estos momentos en los que México está en vías de firmar un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. El trabajo previo realizado por parte de los negociadores mexicanos con los sectores que tienen mayor influencia en las decisiones sobre la política comercial en los EUA, es una muestra de la importancia que tiene el conocimiento del sistema de decisiones de la política comercial en los EUA.

Al parecer, el colofón de una política iniciada hace aproximadamente cinco años con la suscripción de México al GATT será la firma de un Acuerdo de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá. La apertura de la economía mexicana al exterior ha quedado manifiesta. Después de ser una de las más proteccionistas hasta mediados de los años ochenta, en la actualidad la tasa arancelaria promedio para los artículos de importación es menor del 20%, y se han liberado de los permisos de importación a más del 90% de los artículos que se importan a México. Señalado por propios y extraños, actualmente la economía mexicana es tal vez la de mayor apertura en el mundo, no sólo por la supresión de barreras arancelarias y no arancelarias, sino por

las posibilidades que ofrece al capital foráneo para invertir en el país.

En este marco de apertura y con el posible área de libre comercio entre los países mencionados, ¿cuál será el papel del sector maquilador en un futuro próximo?

En primer lugar cabe señalar que, si todo camina en forma normal, la firma de dicho acuerdo se efectuará en un plazo no menor de dieciocho meses, para cuando deberán haberse discutido todas y cada una de las partes que conforman dicho acuerdo.

Seguramente en varios de los sectores incluidos, habrá un tiempo de ajuste para que opere en plenitud el acuerdo. Los plazos de los que se habla en este momento van de tres a diez años de ajuste dependiendo el sector al que corresponda. Desde ahora se prevee que los cambios en el sector agrícola serán asimilados más lentamente dentro del tratado que aquellos que corresponden a industrias para las que ya existe una apertura casi total, como es la de auto-partes y la electrónica.

Por las características de la industria maquiladora con o sin el Acuerdo las repercusiones serán mínimas en ella. La realidad es que esta industria es un buen ejemplo de la avanzada en la apertura al comercio e inversión, cuestión que se ha acentuado. En los últimos tres años bajo ciertas condiciones las maquiladoras pueden vender en el mercado nacional una parte de los productos que maquilan. Lo cierto es que si en la mayoría de los casos no lo han hecho, es principalmente porque para buena parte de sus productos no hay mercado en México. Por esa razón

no se preveen grandes cambios en la mayor parte de los productos que manufactura la industria maquiladora.

Para finalizar, es necesario decir una vez más que la Industria Maquiladora ha cumplido un papel básico: dar trabajo a un gran número de mexicanos que de otra forma muy probablemente hubieran emigrado al extranjero o simplemente hubieran engrosado las filas de desempleados. No ha resuelto, ni es una vía directa para resolver el problema de industrialización en el país, pero una visión más abierta del empresariado nacional hubiera permitido una mejor integración a los requerimientos de la misma. En las circunstancias actuales de apertura, les será más difícil competir con el capital foráneo, que seguramente invertirá aquellas áreas que han sido descuidadas o dejadas de lado por el capital nacional. La lección, tal vez costosa, deberá ser asimilada para evitar una mayor dependencia en el futuro.

APENDICE 1

NUMERO DE TRABAJADORES Y
PLANTAS EN LAS MAQUILADORAS POR
SECTOR INDUSTRIAL
1980 - 1989

| | <u>1980</u> | <u>1981</u> | <u>1982</u> | <u>1983</u> | <u>1984</u> | <u>1985</u> | <u>1986</u> | <u>1987</u> | <u>1989</u> |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <u>Total de las Industrias</u> | | | | | | | | | |
| Obreros | 119546 | 130973 | 127048 | 150867 | 199684 | 211968 | 249833 | 305253 | 447190 |
| Plantas | 620 | 605 | 585 | 600 | 672 | 760 | 990 | 1125 | 1760 |
| Relación | 193 | 216 | 217 | 251 | 297 | 279 | 281 | 271 | 254 |
| <u>Alimentos</u> | | | | | | | | | |
| Obreros | 1393 | 1572 | 1618 | 1896 | 1763 | 1855 | 2185 | 2464 | 3916 |
| Plantas | 12 | 9 | 9 | 9 | 10 | 12 | 14 | 15 | 24 |
| Relación | 116 | 175 | 180 | 211 | 175 | 155 | 156 | 164 | 163 |
| <u>Ropa y Textiles</u> | | | | | | | | | |
| Obreros | 17570 | 18054 | 15002 | 16212 | 19885 | 21473 | 25311 | 30273 | 41517 |
| Plantas | 117 | 117 | 107 | 94 | 101 | 108 | 130 | 168 | 243 |
| Relación | 150 | 154 | 140 | 172 | 197 | 199 | 195 | 180 | 170 |
| <u>Productos de piel (incluye zapatos)</u> | | | | | | | | | |
| Obreros | 1531 | 1821 | 2043 | 2779 | 3933 | 4531 | 4551 | 5283 | 8485 |
| Plantas | 18 | 19 | 21 | 27 | 35 | 36 | 37 | 38 | 49 |
| Relación | 85 | 96 | 97 | 103 | 112 | 126 | 123 | 139 | 173 |
| <u>Muebles</u> | | | | | | | | | |
| Obreros | 3230 | 3309 | 3077 | 4888 | 6201 | 6552 | 9632 | 14349 | 22730 |
| Plantas | 59 | 54 | 52 | 62 | 70 | 74 | 91 | 129 | 218 |
| Relación | 55 | 61 | 59 | 79 | 89 | 88 | 106 | 111 | 104 |
| <u>Productos Químicos</u> | | | | | | | | | |
| Obreros | 129 | 146 | -- | -- | 272 | 92 | 275 | 911 | 3697 |
| Plantas | 6 | 6 | -- | -- | 4 | 3 | 5 | 21 | 53 |
| Relación | 22 | 24 | -- | -- | 68 | 31 | 55 | 43 | 69 |
| <u>Equipo de Transporte</u> | | | | | | | | | |
| Obreros | 7500 | 10999 | 12288 | 19594 | 29170 | 40085 | 49048 | 59278 | 93656 |
| Plantas | 53 | 44 | 44 | 47 | 51 | 63 | 75 | 107 | 140 |
| Relación | 142 | 250 | 279 | 417 | 572 | 636 | 629 | 554 | 669 |
| <u>Equipo no Eléctrico</u> | | | | | | | | | |
| Obreros | 1834 | 1402 | 1327 | 1514 | 2154 | 2356 | 3253 | 3787 | 6016 |
| Plantas | 16 | 15 | 13 | 13 | 16 | 21 | 25 | 26 | 35 |
| Relación | 115 | 93 | 102 | 116 | 135 | 114 | 130 | 146 | 172 |
| <u>Maquinaria Eléctrica</u> | | | | | | | | | |
| Obreros | 29774 | 33396 | 33137 | 36770 | 47572 | 43776 | 49230 | 50792 | 66661 |
| Plantas | 66 | 67 | 64 | 63 | 73 | 91 | 98 | 90 | 117 |
| Relación | 451 | 498 | 518 | 584 | 652 | 540 | 559 | 564 | 565 |

Cuadro: Número de Trabajadores y Plantas en las Maquiladoras por Sector Industrial (Continuación)

| | <u>1980</u> | <u>1981</u> | <u>1982</u> | <u>1983</u> | <u>1984</u> | <u>1985</u> | <u>1986</u> | <u>1987</u> | <u>1989*</u> |
|-------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| <u>Productos Electrónicos</u> | | | | | | | | | |
| Obreros | 39627 | 42791 | 40979 | 45920 | 60948 | 57093 | 63851 | 79050 | 104534 |
| Plantas | 157 | 1693 | 159 | 161 | 171 | 193 | 204 | 248 | 345 |
| Relación | 252 | 263 | 258 | 285 | 356 | 296 | 313 | 319 | 303 |
| <u>Productos Deportivos</u> | | | | | | | | | |
| Obreros | 2803 | 2666 | 2565 | 3477 | 6172 | 7265 | 7110 | 9470 | 12256 |
| Plantas | 21 | 23 | 22 | 23 | 26 | 26 | 27 | 28 | 29 |
| Relación | 133 | 116 | 117 | 151 | 237 | 279 | 263 | 338 | 422 |
| <u>Otras Manufacturas</u> | | | | | | | | | |
| Obreros | 8212 | 9023 | 7022 | 9404 | 10954 | 13904 | 19336 | 33971 | 63075 |
| Plantas | 61 | 62 | 69 | 75 | 87 | 105 | 133 | 206 | 318 |
| Relación | 135 | 129 | 110 | 112 | 125 | 132 | 146 | 165 | 198 |
| <u>Servicios</u> | | | | | | | | | |
| Obreros | 6303 | 6797 | 7390 | 9411 | 10562 | 12036 | 16031 | 16625 | 2647 |
| Plantas | 34 | 26 | 25 | 26 | 29 | 35 | 47 | 49 | 71 |
| Relación | 185 | 261 | 296 | 362 | 377 | 340 | 341 | 319 | 37 |

*Cifras para 1989 no incluyen el mes de diciembre.

Fuentes: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1988
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1989

Citadas en Shaiken, op.cit., p. 11.

APENDICE II

APENDICE 2

INVESTIGACIONES SOBRE EXPORTACIONES MEXICANAS

1980 - 1985

| <u>Fecha</u> | <u>Producto</u> | <u>Demandante</u> | <u>Resultado</u> |
|------------------|---------------------------------|---|--|
| <u>12-nov-80</u> | <u>Prendas de piel</u> | <u>Ralph Edwards Sportswear, Inc.</u> | <u>Subsidio afirmativo; depósito 5% valor f.o.b. '81; 13% '83; y 2.7% subsidio sobre el valor en '84</u> |
| <u>30-oct-81</u> | <u>Azulejos de cerámica</u> | <u>Tile Council of America, Inc.</u> | <u>Subsidio afirmativo; depósito 17% sobre valor '82; depósito del 19% f.o.b. '83;</u> |

| | | | |
|-------------|-----------------------------|---|--|
| | | | subsidio del 2.1% del valor '84 |
| 26-mayo-82 | Globos y pelotas de juguete | National Latex Products Co. | Subsidio afirmativo depósito 6% f.o.b precios de venta '82; subsidio del 4% y 9% del valor '84 y 5% y 3% del valor '86 |
| 12-julio-82 | Oxido de plomo del | Industrias EUA que producen óxi- do de plomo y esta- bilizadores de plomo | Subsidio afirmativo; subsidio del 4 valor '82 y 5% en '85 |
| 14-julio-82 | Pectina | Hercules, Inc. | Subsidio afirmativo; subsidio al 11% del valor en '83 |
| 14-julio-82 | Película de poli- propileno | Hercules, Inc. | Subsidio afirmativo; del valor 6% subsidio |
| 12-sept-82 | Estambre de poli- propileno | Quaker Textile Corp. | Subsidio afirmativo; depósito 4% del valor |

| | | | |
|------------|-------------------|-------------------|------------------------|
| 30-sept-82 | Piezas de fierro | 11 productores | Subsidio afirmativo; |
| | para la construc- | domésticos | subsidio al 3% de |
| | ción (varias) | | valor '83 y al .08% |
| | | | en '86 |
| 26-nov-82 | Agua cristaliza- | Industria produc- | Subsidio negativo; ca- |
| | da y amonia | tora de EUA | so cerrado junio '83 |
| 30-nov-82 | Espárrago fresco | 4 asociaciones | Subsidio negativo; ca- |
| | | de productores | so cerrado mayo '83 |

APENDICE 2 continuación

INVESTIGACIONES SOBRE EXPORTACIONES MEXICANAS

1980 - 1985

| Fecha | Producto | Demandante | Resultado |
|------------|--------------|-------------------|----------------------|
| 3-dic-82 | Carbón negro | Industria produc- | Subsidio afirmativo; |
| | | tora de EUA | subsidio al 2% de |
| | | | valor en '83 |
| 1-abril-83 | Cemento tipo | Industria produc- | Subsidio afirmativo; |
| | Portland | tora de EUA | subsidio al 6% de |
| | | | valor '83 y 3.5% '85 |

| | | | |
|-------------|--|--|---|
| 8-abril-83 | Chicharrones | Evans Food Pro- ducts Co. | Subsidio y daños nega- tivos; caso cerrado. |
| 6-oct-83 | Vidrio para flotadores | PPG Industries | Subsidio afirmativo; subsidio al 2.5% '84 |
| 20-oct-83 | Flores cortadas (algunas varia- dades) | Floricultores en EUA | Subsidio negativo; caso cerrado '84 |
| 14-nov-83 | Ladrillos | Brick Institute of Texas | Subsidio afirmativo; subsidio al 3.5% del valor '84 |
| 8-dic-83 | Productos de acero (algunos) | U.S. Steel Corp. | Subsidio afirmativo; subsidio del 5% del valor; solicitud can- celada y caso cerrado |
| 21-marzo-84 | Cal | Productores de cal en EUA | Subsidio afirmativo; depósito en efectivo a determinar por caso |
| 6-abril-84 | Barras de acero | Labor Management Committee for Fair Foreign Com- | Subsidio afirmativo; subsidio del 1.7% a 105% del valor '84 |

petition, Inc.

| | | | |
|-----------|-----------------------------------|--------------------------------------|---|
| 13-jun-84 | Bienes tubulares para el petroleo | Lone Star Steel Co. | Subsidio afirmativo; subsidio del 6% de valor '84; orde revocado en '85 |
| 24-jul-84 | Algunos textiles | American Textile Manufacturers Assn. | Subsidio afirmativo; subsidio al 4% del valor '85 |

APENDICE 2 continuación

INVESTIGACIONES SOBRE EXPORTACIONES MEXICANAS

1980 - 1985

| <u>Fecha</u> | <u>Producto</u> | <u>Demandante</u> | <u>Resultado</u> |
|--------------|------------------------|------------------------------------|--|
| 31-jul-84 | Vidrio para autos | PPG Industries Inc. | Subsidio afirmativo; subsidio del 4.7% del valor '85 |
| 25-oct-84 | Pipas y tubos de acero | Committee on Pipe and Tube Imports | Subsidio afirmativo; subsidio del 1% al 24% del valor '85; solicitud cancelada y caso cerrado en '85 |

| | | | |
|-------------|---|--|---|
| 16-nov-84 | Utiles escolares y de oficina de papel | Stationery International Trade Committee | Subsidio afirmativo; subsidio del 1% al 24% del valor '85 |
| 26-marzo-85 | Escaleras portátiles de aluminio | R.D. Werner Co. | Solicitud cancelada y caso cerrado en '85 |
| 14-mayo-85 | Utiles escolares y de oficina de papel | Stationery International Trade Committee | Solicitud cancelada y caso cerrado en '85 |
| 24-oct-85 | Tela de acero para la construcción en cemento | Wire Reinforcement Institute | Solicitud cancelada y caso cerrado en '85 |
| 20-nov-85 | Tela de acero para la construcción en cemento | Wire Reinforcement Institute | Daños determinado nullos en '86 |
| 4-dic-85 | Cacerolas de porcelana sobre acero | General Housewares Corp. | Subsidio y daños afirmativos; subsidio a 2.3% del valor '86 |

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

Destler I.M.

"American Trade Politics; System under Stress
Institute for International Economics"
Washington DC 1986

Sklair, Leslie

"Maquiladoras" Annotated Bibliography and Research Guide to In
Bond Industry, Center for US-Mexican Studies, University of
San Diego 1988

Stoddard Ellwyn

"Maquila: Assembly Plants in Northern Mexico, El Paso Texas,
Western Press, 1987

Sable Martin, Howar,

"Las Maquiladoras: Assembly and manufacturing plants on The
United States-Mexico Border", New York: Haworth Press, 1989

Weintraub, Sydney,

"Industrial Strategy and Planning in Mexico and USA", Westview

Buchanan G, Paul,

"The Impact of US Labor", Conference on The United States and
Latin American Conference; University of Southern California
1989

Asociacion de Parques Industriales,

"La Industria Maquiladora: Una Vision General"; Tijuana Baja
California 1989

Mandelowitz, Allan I, "Testimony", Commerce Department Conference
on Mexico's Maquiladora Program, United States, General
Accounting Office 1986

Commerce Department

"International Trade Mexico Maquiladora Program, Briefing Report
to The Chairman

Banamex

"Mexico Social", Indicadores Seleccionados 1989

INEGI

"XI Censo General de Población y Vivienda de 1990",
Resultados Preliminares

Banco de Mexico

"Indicadores Economicos", Direccion de Investigación Económica
1991

- Johnson, Chalmers
"MITI and The Japanese Miracle", Stanford University Press,
Stanford California 1982
- Scalpinio, Robert A.,
"The Foreign Policy on Modern Japan", University of California
Press, Berkeley 1977
- Inoguchi, Takahachi and Okimoto Daniel I.,
"The Political Economy of Japan", Standord Univerity Press,
Stanford, California 1988
- Mungaray, Alejandro
"Maquiladoras Teoria y Practica", en Economia Informa 110,
Noviembre 1983, Facultad de Economia, UNAM
- Abeeglen, James C.,
"Kaisha", The Japanese Corporation, Basic Books Inc. New York
1985
- Shaiken, Harley
"Mexico in The Global Economy", Center for US-Mexican Studies,
University of San Diego, 1990
- Thiago Cintra, Jose
"Mexico Vis a Vis las Relaciones con Estados Unidos", en
Martinez Legorreta, Omar y Akiro Hosono, Relaciones México
Jápon, Nuevas Dimensiones y Perspectivas. El Colegio de Mexico,
1985
- Tetutomo, Osawa y Clark Reynolds,
"The New US-Mexico-Japan Connection: Trilateral Economic
Interaction and Regional Integration in The Pacific Rim", en
Coloquio México en la Cuenca del Pacifico, UNAM, Octubre, 1988
- Tokiyama, Jiro
"Developing a New Iniciative for México", Center for Pacific
Business Studies, Mitsui Research Institute, Tokio 1988
- Tetutomo, Osawa
"Japan's Overseas Investment in Third Phase: Implications for
US-Mexico Relations" Stanford University 1985
- Baker, Stephen
"Mexico A New Economic Era" Business Week, 12 Nov. 1990
- Pastor, Robert
"Congreso y Politica de EUA", Berkely Press, 1980
- Dobson, M.,
"Dos Soglos de Tarifas Arancelarias en EUA", Departamente de
Comercio de EUA, 1985

Departamento de Comercio EUA

"Historia de la Estadística de los EUA", Departamento de Comercio de EUA, 1948

Morriso, Charles.,

"Japan and the ASEAN Countries, 1988

AFL-CIO

"Policy Resolutions", 1987

Taylor, Benjamin y Bond M. E.,

"Mexican Border Industrialization"