



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLÁN"

LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACIÓN EN MÉXICO.
ESTRATEGIA E IMPACTO EN LA INDUSTRIA NACIONAL
1983-1999.

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR DE TITULACIÓN

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN
ECONOMÍA.

PRESENTA:

MARÍA DE LOURDES SÁNCHEZ RAMÍREZ



ASESOR: MTRO. LUIS ANGEL ORTIZ PALACIOS.



ACATLÁN, EDO. DE MÉXICO

JULIO, 2002

**TESIS CON
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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

DEDICATORIA

Con cariño a mi madre:

Rosa Ramírez Villanueva.

Principal motivo que me impulsa a seguir adelante.

AGRADECIMIENTOS

A mi familia y hermanos: Estela, Alejandro, Víctor y Joel por el apoyo y la confianza que siempre han depositado en mí.

A mis amigos y compañeros de trabajo, quienes siempre han mostrado interés y confianza hacia mi persona. En especial a mi gran amigo Max, por motivarme a alcanzar esta meta.

A la UNAM por brindarme la oportunidad de alcanzar mis objetivos.

A mis maestros de seminario por compartir sus conocimientos e invaluable experiencia. En especial a mi asesor el Maestro Luis Angel Ortiz Palacios, por su apoyo y guía para la realización del presente trabajo.

Por último, quiero agradecer todo su apoyo a la Maestra Teresa Santos López, quien con su ejemplo sabe despertar el anhelo de superación que todos llevamos dentro.

ÍNDICE

	PÁG.
Introducción.....	1
Capítulo 1. La industria maquiladora de exportación en México.....	5
1.1 Antecedentes de la IME en México.....	5
1.2 Orientación de la política económica.....	17
1.3 Políticas de impulso a la IME.....	21
1.4 Efecto del TLCAN en la IME.....	31
Capítulo 2. Desarrollo de la IME 1983 – 1999.....	36
2.1 Promoción y auge de la IME en México 1983 – 1992.....	36
- Localización y número de establecimientos.....	37
- Desarrollo por rama de actividad económica.....	47
- El valor agregado y sus componentes.....	51
2.2 Características y cambios en la conformación de la IME 1993 – 1999.....	54
- Localización y número de establecimientos.....	54
- Desarrollo por rama de actividad económica.....	63
- El valor agregado y sus componentes.....	65
2.3 La IME y su participación en las exportaciones y la generación de divisas.....	68
Capítulo 3. La IME y los proveedores nacionales.....	78
3.1 Estructura de la Inversión extranjera directa en la Industria maquiladora de exportación.....	78
3.2 La experiencia del sudeste asiático.....	83
3.3 La política industrial en México.....	91
3.4 El papel de la pequeña y mediana industria y el desarrollo regional.....	98
3.5 Perspectivas de crecimiento de los proveedores nacionales de la IME.....	106
Conclusiones.....	112
Bibliografía.....	118

INTRODUCCIÓN

El surgimiento de las maquiladoras tanto en México como en otros países se debe principalmente al proceso de internacionalización de los procesos productivos, el cual permite la separación geográfica de los procesos de producción, facilitando con ello que la elaboración de un producto se lleve a cabo con la participación de varios países.

Esto dio como resultado una nueva estrategia de producción en la cual los países están articulados productivamente, por medio de las filiales de la empresa; destacando de manera significativa el aumento en escala mundial del comercio intrafirma, es decir, el que se realiza entre la transnacional y sus filiales, así como el que se efectúa entre éstas.

Actualmente, el proceso de globalización de la economía y el acelerado cambio tecnológico exigen a todas las economías un alto nivel de competitividad, que implica transformaciones radicales en sus procesos productivos, con el propósito de lograr una mayor participación en el comercio internacional.

En este contexto, las maquiladoras se han convertido en el medio a partir del cual podemos ver las tendencias de la globalización en el país, ya que quizá representa una de las industrias con mayor capacidad para captar flujos de inversión extranjera directa en el área industrial, y que, hasta el momento, está dominada en su mayor parte por inversiones foráneas.

En buena medida a causa de su cercanía geográfica con Estados Unidos, México ha participado en esta producción industrial casi desde sus inicios, en 1965, cuando algunas empresas norteamericanas establecieron plantas ensambladoras de productos industriales, o maquiladoras en el lado mexicano de su frontera, para aprovechar las ventajas salariales que ofrecía México en ese entonces.

El programa de maquiladoras de manera formal se inició en 1966, cuando se emprendió el Programa de Industrialización Fronteriza (PIF). El propósito principal era generar empleos en la línea fronteriza, donde se concentraban grandes cantidades de trabajadores desempleados debido a la terminación del programa de braceros en Estados Unidos. En sus primeros años, el PIF se consideraba más un programa de empleo que una estrategia industrial para el desarrollo económico. Después de 1982, con la crisis de la deuda, el excedente de exportaciones de las maquiladoras y su capacidad para generar divisas se consideraron razones adicionales para alentar su crecimiento.

Para mediados de los ochenta y principios de los noventa, la percepción pública de las maquiladoras tomó otro giro. En México se comenzaron a buscar mecanismos para incrementar los vínculos económicos de esta industria con el resto de la economía nacional a fin de promover la demanda de productos mexicanos y alentar el crecimiento económico. Considerándose como un componente decisivo dentro de las estrategias industriales del país, con la finalidad de incrementar la participación del sector en el mercado externo.

Ante esta situación, el reto de la economía mexicana fue consolidar su aparato tanto industrial como comercial dentro de la nueva estrategia económica, orientando su producción y comercialización hacia el mercado exterior. En este marco se ubica la Industria Maquiladora de Exportación (IME), ya que se encuentra vinculada de manera estrecha a la exportación, es decir, hacia ese rubro se deriva la mayor parte de su producción. Dada la importancia que representa para México la generación de divisas vía exportación de manufacturas, la presente investigación pretende analizar cuál ha sido el impacto de la política industrial seguida por el gobierno mexicano para promover la participación de la industria nacional en el proceso productivo de la industria maquiladora de exportación a través de la provisión de insumos. Aún cuando con frecuencia se ha mencionado que la vinculación entre la industria nacional y la industria

maquiladora de exportación ha sido mínima desde el establecimiento de éstas en nuestro país.

Si bien es cierto que la IME incursionó en la economía mexicana desde mediados de la década de los sesenta, contribuyendo principalmente a la creación de empleos en la zona norte del país; fue a partir del sexenio de Miguel de la Madrid cuando esta industria recibió el mayor impulso a través de programas específicos y políticas cuyo objetivo fundamental fue incrementar las exportaciones manufactureras en general, y en particular, lograr una mayor incorporación de insumos nacionales, un incremento del empleo de la mano de obra y por supuesto un incremento en la generación de divisas.

Sin embargo, hay que tener presente que la industria maquiladora no es una industria netamente nacional, sino una industria en la que convergen tanto intereses nacionales como internacionales, ya que opera bajo el régimen de subcontratación internacional y por lo tanto, nuestro país tiene principalmente el papel de realizar funciones de ensamblaje, por la ventaja que ofrece la abundancia de mano de obra disponible. De tal manera que los resultados que se obtengan están supeditados a las decisiones de los capitales extranjeros invertidos en dichas industrias.

A pesar de que el proceso de apertura se inició en México con la adhesión al Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1986, ahora con el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (TLCAN), la apertura comercial de la economía mexicana hacia el exterior muestra nuevas perspectivas.

La estructura de la exposición está organizada de la siguiente manera:

El primer capítulo tiene como objetivo plantear los antecedentes que propiciaron el establecimiento de las empresas maquiladoras en la zona norte del país, así como

su conceptualización y las ventajas que ofrece nuestro país, que lo hacen más atractivo para el capital estadounidense, principalmente por la cercanía geográfica. También hacer un análisis del desarrollo de la IME tomando en cuenta las políticas de fomento que se han instrumentado para su desarrollo, considerando tanto su carácter estrictamente fronterizo como los lineamientos generales enmarcados en los Planes de Desarrollo, así como el nuevo marco normativo y regulatorio de la industria maquiladora de exportación a partir de la puesta en marcha del TLCAN.

El capítulo dos tiene como finalidad ver cuál ha sido el comportamiento de la IME durante el período 1983-1999, a través del seguimiento de sus principales indicadores como: el comportamiento del valor agregado que incluye sueldos y salarios, materias primas y empaques, gastos diversos y otros; con el fin de determinar el grado de incidencia que ha tenido la política económica en el desarrollo de la industria maquiladora. Además de ubicar cuál es la participación de esta industria en las exportaciones manufactureras y en la generación de divisas.

El capítulo tres tiene como propósito, analizar cuál ha sido el impacto de la política industrial implementada por el gobierno mexicano para impulsar el desarrollo de la planta productiva nacional, y en especial la encaminada a propiciar la participación de la industria nacional en la provisión de insumos a la industria maquiladora de exportación; tomando en consideración la importancia del papel de la pequeña y mediana industria para la consecución de este objetivo.

Finalmente, a manera de conclusión se retomaran algunas consideraciones generales que tiene que ver los aspectos relevantes que se trataron a lo largo de este trabajo.

CAPÍTULO 1.

LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACIÓN EN MÉXICO

1.1 ANTECEDENTES DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACIÓN EN MÉXICO

Uno de los cambios recientes más importantes en la organización para la producción industrial a nivel mundial, lo representa la participación de varios países en la producción de un bien determinado. Dicho cambio fue la respuesta de algunas empresas de países industrializados a la creciente competencia internacional y al cambio tecnológico que se vio reflejado en su competitividad, por lo cual para asegurar su permanencia en el mercado optaron por trasladar parte de sus procesos productivos a otros países, principalmente en vías de desarrollo con mano de obra significativamente más barata.

El ensamblaje en los países en vías de desarrollo se inició durante la década de los cincuenta en Asia a través de Hong Kong y en Latinoamérica y el Caribe con Puerto Rico. En la década de los sesenta se extendió a Taiwan, Singapur, Filipinas y México. (Véase Cuadro 1)

De esta manera, el establecimiento de la Industria Maquiladora surge como una respuesta al proceso de internacionalización del capital. Proceso que se llevó a cabo gracias: a) el desarrollo tecnológico de los procesos productivos, que permiten separar geográficamente sus diferentes fases (es decir, eliminar el requisito de concentración espacial de las operaciones de la empresa para obtener economías de escala); b) las innovaciones tecnológicas en materia de transporte y comunicaciones, que permiten reducir los tiempos y los costos de transferencias de productos e información; c) los grandes diferenciales de salarios entre los países industrializados y en vías de desarrollo, aunados a características distintas en algunas fases de la producción en lo que se refiere a la intensidad del factor trabajo, y d) la creciente competencia en los mercados internacionales, que

plantea la necesidad de reducir los costos de producción, es decir, de sostener o incrementar los niveles de competitividad internacional.

CUADRO 1

Expansión del procesamiento de artículos de exportación en países en vías de desarrollo, 1960-1984.

	1960-1964	1965-1969	1970-1974	1975-1979	1980-1984
Asia	Hong Kong	Corea del sur Taiwan Singapur Filipinas India	Malasia	Indonesia Sri Lanka	China Tailandia Bangladesh Paquistán
Latinoamérica Y el Caribe	Puerto Rico	México República Dominicana Panamá Brasil	Haití El Salvador Guatemala Colombia	Jamaica Honduras Nicaragua Chile	Costa Rica
África		Mauricio	Túnez Jordania	Egipto Siria Liberia Senegal	Chipre

Fuente: Las nuevas maquiladoras en México. Exportaciones y desarrollo local, Wilson, Patricia A., México, Universidad de Guadalajara, 1996, p. 29.

De hecho, México ha sido uno de los países receptores de este tipo de industrias procedentes principalmente de los Estados Unidos, y en menor medida de Japón y otros países, debido a que cuenta con una combinación de estas condiciones básicas:

- Se cuenta con costos más bajos, especialmente de la mano de obra.

- La proximidad de nuestro país con Estados Unidos reduce los costos de transporte y de comunicaciones, brindando la posibilidad de que personal de alto nivel gerencial y técnico resida en ese país; disminuyendo además los tiempos perdidos en reparaciones y en cambios de líneas de producción, y aumenta el control sobre las operaciones rutinarias.
- Se cuenta con una política de incentivos fiscales.
- Existe la posibilidad de acceso al mercado mexicano y latinoamericano.
- Existen los servicios y la infraestructura industrial y administrativa para que las empresas maquiladoras se puedan instalar.

Bajo este contexto, las transnacionales norteamericanas fueron las primeras que adoptaron la estrategia de ensamblaje global, a través de su Código aduanero (artículos 806 y 807), proporcionando un incentivo fiscal que permitía que los componentes norteamericanos de los productos ensamblados fueran reimportados sin pagar derechos aduanales.

Estas ventajas no sólo fueron convenientes para Estados Unidos, sino también para otros países como Japón y Alemania, ya que esto significó poder traer a México bienes no originarios de Estados Unidos para procesarlos internamente o simplemente reensamblarlos y finalmente entregar el producto a Estados Unidos. Con esta estructura triangular, México sigue ofreciendo cuatro tipos de ventajas a estas firmas: 1) el acceso a las bajas tarifas y salarios; 2) el disfrute de un ambiente único prácticamente no reglamentado, en un ambiente semiindustrializado; 3) la posibilidad de sustraerse a las amenazas de sanciones comerciales por parte de Estados Unidos y 4) la posibilidad de evitar algunas obligaciones americanas (leyes fiscales, sindicatos, restricciones ambientales), teniendo además, acceso al mercado de Estados Unidos.

En México, el término maquiladora se refiere a una planta de ensamble operando en territorio mexicano, bajo un tratamiento especial aduanero y de inversión extranjera. La industria maquiladora puede importar hacia México libre de aranceles y en una base temporal, maquinaria, equipo, partes, materias primas y otros componentes a ser usados en el ensamblaje o manufactura de productos acabados o semiacabados, los cuales, después de ser ensamblados o manufacturados serán exportados de regreso a su país de origen o a terceros países.

De manera formal la actividad maquiladora se inició en México en 1965 en la Frontera Norte, debido esencialmente a la cercanía geográfica con Estados Unidos. No obstante, antes de este período, con la finalidad de vincular a la Zona Fronteriza Norte con la economía del resto del país e impulsar su desarrollo económico, el gobierno mexicano propició la aplicación de diversas medidas tendientes a resolver parcialmente, o cuando menos atenuar la problemática de esta zona, las cuales se derivan en gran parte del contacto de dos economías con diferente grado de desarrollo. Estos problemas fundamentalmente de abastecimiento, comercio interior y exterior, movimiento de población e industrialización se agudizaron, por lo que el gobierno mexicano respondió estableciendo para ello las zonas y perímetros libres.

En términos generales puede entenderse por perímetro libre, un área materialmente delimitada, en la que impera un régimen aduanal especial basado en la excepción del impuesto general de importación, para las mercancías extranjeras que se introduzcan a dicha área, las cuales podrán ser utilizadas o consumidas dentro de la misma; y en la excepción de impuestos generales de exportación, para las mercancías que hayan sido producidas, elaboradas o transformadas dentro de dicha área, mediante procedimiento de carácter industrial.

Para la zona libre cabe la misma definición, sólo que en este caso el área abarcó una extensión mayor y comprendió a varias poblaciones y regiones económicas.

La creación y tiempo de los perímetros libres fueron estipulados por decreto de la siguiente manera:

PERÍODO	CARACTERÍSTICAS
De 1858 a 1905	Franquicias aduanales para algunas poblaciones fronterizas, hasta constituir una zona libre en una faja de 20 Km de ancho, a lo largo de la frontera norte.
Del 6 de diciembre al 30 de julio de 1937	Perímetros libres en las poblaciones de Ensenada y Tijuana, B.C.
Del 16 de abril de 1934 a 1959	Perímetros libres en las poblaciones de Chetumal y Cozumel, Q. Roo.
Del 30 de diciembre de 1939 a 1959	Perímetro libre en las poblaciones de Xcalas e Isla Mujeres, Q. Roo.
Del 1o. de agosto de 1949 a 1959	Perímetro libre en la población de Agua Prieta, Sonora.
Del 16 de sept. De 1952 a 1962	Perímetro libre en la población de Nogales, Sonora.
Del 1o. de julio de 1937 al 6 de julio de 1939	Zona libre en el territorio norte de Baja California.
Del 2 de sept. de 1938 al 6 de junio de 1939	Zona libre en una fracción del estado de Sonora.
Del 7 de junio de 1939 a 1967	Zona libre en toda la Península de Baja California y una fracción del Estado de Sonora.

Con la zona libre de estos periodos, se pretendió proporcionar a los habitantes del norte del país, servicios de abastecimiento similares a los que disfrutaban los residentes en las poblaciones vecinas de los Estados Unidos y contrarrestar la situación de inferioridad económica en que se encontraban las nuestras.

Con los perímetros libres de Tijuana y Ensenada establecidos en 1934, se pretendió aliviar la difícil situación económica de aquellas poblaciones, creada: a) por la reanudación de la venta de licores en los Estados Unidos, que hizo disminuir la venta de estos artículos en el lado mexicano, actividad primordial en la vida económica de dichas poblaciones; b) por los efectos de la gran crisis mundial de la época y c) por el aislamiento y la lejanía en que se encontraban.

Con la zona libre creada primero en Territorio Norte de Baja California se trató de dar el mismo tratamiento a toda la población del territorio ya que con los perímetros libres de Tijuana y Ensenada, sólo se beneficiaron ciertos grupos urbanos, quedando fuera del beneficio fiscal y por tanto en condiciones de inferioridad, importantes núcleos de población que vivían en las mismas circunstancias de aislamiento, lejanía, escasez de abastecimiento, etc.

La zona libre de toda la Península de Baja California y una fracción del estado de Sonora, aparte de lo anterior, trata de procurar el abastecimiento de toda clase de artículos para uso y consumo de la población; evitar la fuga del comprador mexicano hacia el comercio fronterizo de los Estados Unidos; estimular el desarrollo económico y sentar las bases de una economía estable que pudiera sostenerse por sí sola. A pesar de que el lapso de vigencia se había planteado por un período de diez años, su permanencia se prolongó y se fijó como último plazo hasta 1967.

En Agua Prieta y Nogales, Sonora, el objetivo principal del perímetro libre se concentró casi a evitar la fuga del comprador mexicano hacia el comercio de las poblaciones fronterizas norteamericanas.

A través de este régimen se permitió la libre importación de la gran mayoría de los productos extranjeros, en donde además algunas empresas norteamericanas empezaron a aprovechar el régimen aduanero libre de estas zonas para llevar a cabo en ellas ciertos procesos de ensamblaje de sus productos.

Sin embargo, el establecimiento de zonas y perímetros libres fue una medida insuficiente para resolver un problema cuya magnitud era superior. Pues en la práctica quedó demostrado, que al menos en lo que se refiere al consumidor nacional esto no evitó su fuga hacia el comercio de Estados Unidos, motivo principal por el que se establecieron.

Otra de las medidas orientadas a fomentar la actividad económica de la frontera norte fue el Programa de Braceros establecido por México y Estados Unidos de 1942 a 1964, período en el cual se dio impulso a la migración masiva con la contratación legal de trabajadores por acuerdo entre los dos países. Aunque esto no eliminó la práctica de la inmigración indocumentada tal y como subsiste hasta la actualidad.

Dicho acuerdo le imprimió al acto migratorio un nuevo estatus que le permitió la oportunidad a miles de mexicanos desempleados obtener un trabajo fuera de las fronteras del país.

Sin embargo, el Programa de Braceros no se originó para dar solución a los problemas de la frontera, sino para dar solución a la demanda de mano de obra que existía en Estados Unidos en ese período, debido a las transformaciones económicas y sociales que provocó la Segunda guerra Mundial y la Guerra de Corea.

Así, el Programa permitió la inmigración temporal de braceros con ciertas disposiciones que a fin de cuentas no fueron respetadas por la oferta abundante de mano de obra indocumentada. Dichas disposiciones eran: "que los trabajadores mexicanos no podían ser empleados en el servicio militar; no sufrirían ninguna discriminación de tipo racial y salarial; se les garantizaría el transporte de ida y vuelta, el alojamiento, la atención médica, la subsistencia y el buen trato, no

podían ser utilizados para desplazar a los trabajadores nativos o para abatir salarios, debían tener sueldos iguales a los de los norteamericanos"¹.

Obviamente dichas disposiciones no se cumplieron pues a pesar de que el gobierno trató de regular la migración por medio del establecimiento de cuotas por Estado, para equilibrar la migración en el ámbito nacional, la inmigración ilegal aumentó paralelamente a la legal, llegando incluso a superarla.

Esta situación fue ampliamente aprovechada por los patrones y autoridades norteamericanas, quiénes dieron mayor preferencia a los indocumentados, los cuales eran contratados bajo condiciones desfavorables y contrarias a lo establecido en el Programa de Braceros, pero que les permitía obtener una mayor explotación de los trabajadores.

Con el término del Programa en 1964, la situación de la zona fronteriza norte era la siguiente: la enorme inmigración aunada a la incipiente base productiva propició un sistemático desajuste entre la oferta y la demanda de trabajo. Este desajuste se tradujo en abundancia de mano de obra, es decir, en desempleo que repercutió directamente en el nivel salarial. Por lo tanto, el capital internacional no hizo sino aprovechar una de las características más notables del subdesarrollo, que es la existencia de desempleo estructural. El Programa Braceros se terminó oficialmente en diciembre de 1964, marcando con ello el más claro antecedente de la aparición de la Industria maquiladora.

De hecho, se puede decir que, en la formación socioeconómica de la franja fronteriza norte de México, tuvo un mayor peso la tendencia del sistema capitalista internacional que las propias políticas gubernamentales.

¹. RODRIGUEZ PIÑA, Javier y LOYO C., Martha. "El movimiento perpetuo: la migración reciente de trabajadores mexicanos a Estados Unidos 1942-1982". *Revista Azcapotzalco*, México, UAM, Vol. IV, No. 8, enero-abril de 1983, p. 9-25.

Esto significa que la creación y expansión de las empresas maquiladoras obedeció a la confluencia de dos factores principales: por un lado, la fuerza de trabajo abundante y de bajo costo; y por el otro, a las nuevas modalidades de operación de las empresas transnacionales en países como México.

Muestra de ello fue la orientación de la política del gobierno con el Programa Nacional Fronterizo (1965), en donde el objetivo general fue fomentar el desarrollo económico y social de la región y vincularla más estrechamente con el resto del país. Mientras que los objetivos particulares fueron:

- 1) Lograr la elevación del nivel de vida de los habitantes de las regiones fronterizas.
- 2) Lograr un aumento de la demanda efectiva, con el propósito de ampliar la capacidad productiva de las empresas ya establecidas e inducir a los inversionistas a establecer nuevas empresas.
- 3) Que la producción de origen nacional constituya la principal fuente de abastecimiento del consumidor fronterizo.
- 4) Incrementar la afluencia de turistas.
- 5) Establecer una serie de medidas con la finalidad de que se logren crear nuevas fuentes de ocupación en la región.
- 6) Contribuir a la preparación técnica de sus habitantes.

Desafortunadamente, el Programa no tuvo éxito debido a la falta de una infraestructura administrativa adecuada y a la inexistencia de una política nacional bien definida. Si bien se logró un aumento considerable del turismo norteamericano, también, los resultados favorables que se esperaban se vieron disminuidos por la transferencia de recursos hacia la economía norteamericana, originada por la compra de productos de primera necesidad en el mercado norteamericano, en detrimento de los productos de origen nacional.

En 1966 se estableció el Programa de Industrialización Fronteriza, cuya meta fue aliviar el excesivo desempleo existente a lo largo de la frontera con Estados Unidos, por medio de la instalación en territorio mexicano de industrias maquiladoras que se dedicaran a ensamblar y transformar productos estadounidenses.

En este programa se advierte ya de manera decidida la influencia del capital transnacional. Pues a pesar de que la llegada de las industrias maquiladoras obedece a condiciones concretas creadas por la necesidad de resolver problemas sociales de carácter nacional, este fenómeno también obedeció a la necesidad de expansión de las operaciones industriales en el ámbito internacional con el fin de disminuir sus costos de producción, vía reducción de los costos de la fuerza de trabajo.

Los objetivos que se perseguían con la promoción del establecimiento de plantas maquiladoras eran principalmente:

- 1) aumentar los empleos;
- 2) elevar el nivel de vida de la población fronteriza;
- 3) la formación de mano de obra calificada; y
- 4) la incorporación de insumos nacionales en el producto de las plantas maquiladoras.

Razón por la cual se impuso como requisito que su producción fuera exportada en su totalidad para evitar una competencia desventajosa para la industria nacional.

Por otro lado, las organizaciones sindicales estadounidenses manifestaron su inconformidad ante la fuga de las empresas y la disminución de oportunidades de empleo para sus agremiados; sin embargo, "las protestas quedaron sin efecto posteriormente, ya que la Comisión de Aranceles de Estados Unidos dictaminó en 1969 que las maquiladoras situadas en territorio mexicano habían propiciado la

instalación de plantas gemelas en ciudades estadounidenses, que los costos de producción eran muy atractivos en México y que los trabajadores mexicanos gastaban de 60 a 80% de sus salarios en territorio norteamericano².

Este aspecto pasó a constituir un serio problema para la economía mexicana, razón que impulsó al gobierno a poner en marcha en ese mismo período el Programa de Artículos Gancho y de Centros Comerciales paralelamente con el Programa de Maquiladoras.

El primero de estos programas se basó en autorizar la importación libre de impuestos de diversos artículos que la población fronteriza acostumbraba consumir con el fin de ofrecerlos en los almacenes del lado mexicano. De esta manera se suponía, que el consumidor mexicano también compraría productos nacionales. No obstante, la adquisición de estos últimos no era obligatoria al comprar alguno de los artículos gancho importados, con lo cual los únicos beneficiados fueron los comerciantes, pues los márgenes de ganancias fueron considerables.

El Programa de Centros Comerciales consistió en la concesión de estímulos fiscales y otras facilidades para la construcción y expansión de grandes almacenes en la franja fronteriza, cuyo capital era en su mayor parte extranjero; y que por lo tanto retornaba a su lugar de origen, aportando muy pocos beneficios para la planta productiva local.

Sin embargo, no obstante los resultados obtenidos, el gobierno continuó empleando como principal instrumento de los Programas los estímulos fiscales, que se orientaron por una parte a disminuir los impuestos y, por otro, al

² VILLALOBOS Calderón, Liborio. "La industria maquiladora extranjera en México: mal necesario de una sociedad subdesarrollada". *Foro Internacional*, México, Colegio de México, Vol. 1, No. 1, abril-junio de 1973, p. 14.

abaratamiento de fletes, la construcción de parques industriales y la prestación de servicios.

Desde 1971 tanto la franja fronteriza norte en general como la industria maquiladora en particular, se vieron sujetas a la implantación de diferentes programas cuyos objetivos eran los mismos que en 1966, pero con la modalidad de que les permitía a las industrias maquiladoras vender su producción en el mercado interno, si bien con ciertas condiciones; se autorizó la participación en 100% del capital social a los inversionistas extranjeros y se les permitió adquirir derecho de dominio sobre los terrenos destinados para este tipo de industrias. En 1972 se estableció el Programa para el Fomento Económico de las Franjas Fronterizas y Zonas y Perímetros Libres en un esfuerzo paralelo para desarrollar las actividades económicas. Sus objetivos fueron promover las actividades comerciales, agropecuarias y turísticas para incrementar la disponibilidad regional de bienes y servicios, aprovechando los recursos naturales y buscando la generación de empleos. Además, en este mismo año se amplió el espacio para instalar plantas maquiladoras en todo el territorio nacional excepto en las zonas muy industrializadas.

En el período 1977-1982, se puso énfasis en el problema de la integración de la industria maquiladora a la producción nacional a través del Programa de Alianza para la Producción. Al mismo tiempo se estableció como prioridad la integración de las zonas fronterizas al resto del país, por medio del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres. Los Principales objetivos y metas de este Programa fueron: 1) incrementar la producción de alimentos básicos, 2) incrementar en 2.5% anual la concurrencia de productos nacionales a las zonas fronterizas, 3) apoyar la construcción de centros comerciales y sobre todo, 4) ampliar las ventas nacionales a la Industria Maquiladora. De esta manera, en 1977, por medio de un reglamento se permitió a las empresas nacionales establecidas operar como industrias maquiladoras de exportación siempre que garantizaran un 20% de integración nacional.

El resultado de las políticas instrumentadas por el gobierno mexicano para favorecer la instalación y desarrollo de la Industria Maquiladora ayudaron a atenuar hasta cierto punto el grave problema que representaba el desempleo existente en esa zona. A partir de 1965 con la instrumentación del Programa Nacional Fronterizo existían apenas 12 empresas de este tipo que daban ocupación a 3,000 trabajadores; para 1970 el número de empresas había llegado a 120 y la ocupación generada fue de 20,327 trabajadores. Al comenzar 1971 se acentúan los esfuerzos de promoción y las concesiones gubernamentales, lo que se refleja en un aumento de las empresas: para 1975 había 454 empresas que ocupaban a 67,241 trabajadores.

A pesar de que durante el período 1976-1982, la expectativa de empleo era favorable, para 1982 había en México apenas 585 empresas que daban ocupación a sólo 127,048 trabajadores. Esto demuestra que si bien es cierto que la Industria Maquiladora genera empleos y divisas, también es cierto que es fuente generadora de cierto tipo de problemas de carácter social como daños a la salud, despidos, etc. y de tipo económico, como la falta de fortalecimiento de una base productiva agrícola e industrial articulada al resto del país.

1.2 ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

La orientación de la política económica y la participación del Estado en la economía durante el período inmediato anterior a la administración de Miguel de la Madrid Hurtado, se caracterizó por ser un factor activo del desarrollo económico, ya no sólo diseñando las condiciones de política económica y las bases infraestructurales necesarios, sino de manera directa participando como empresario en ramas productivas como la del acero, productos metálicos, cemento, fertilizantes, productos químicos y petroquímicos.

Desde la década de los cincuenta hasta los setenta la estrategia del gobierno mexicano para el fomento económico estuvo sustentado en el proceso de sustitución de importaciones.

La dinámica del desarrollo industrial se caracterizó por ser un proceso gradual de sustitución de importaciones apoyado de manera firme por el Estado. Sin embargo, a pesar de las virtudes que mostró el proceso de sustitución de importaciones y la estructura proteccionista que le dio cobertura a lo largo de tres decenios de crecimiento prácticamente ininterrumpido, el desarrollo industrial evidenció serias limitaciones que se puntualizan a finales de los años sesenta y comienzos de los setenta. Es decir, al amparo de una política proteccionista excesiva y muy poco selectiva, la industria se expandió ausente de la competencia externa y frente a un mercado interno muchas veces reducido y distorsionado por la concentración del ingreso, lo que condujo a bajos niveles de eficiencia y productividad industrial, con muy pocas posibilidades de jugar un buen papel en los mercados internacionales. Además, los desequilibrios se acentuaron y aunados a la sobrevaluación del peso y una política económica expansionista desataron una crisis de grandes proporciones.

De esta manera, para 1982 la economía mexicana atravesaba una de sus más agudas crisis económicas propiciada entre otros factores por un desarrollo desarticulado en sus sectores productivos que se manifestó en un alto índice de inflación, déficit en las finanzas del sector público y problemas de financiamiento, grandes montos de endeudamiento externo y déficit en la balanza de pagos; además de una gran concentración del ingreso; problemática que se vio acentuada con la caída de los precios internacionales del petróleo.

Ante estas condiciones el Estado replanteó su papel en la actividad económica, limitando su participación. La política económica a su vez presentó modificaciones en sus objetivos y contenido, el fin era reestructurar la planta productiva del país a

través de la adopción del modelo secundario exportador, que permitiera crear un sector estratégico industrial, cuya producción se orientara hacia el exterior.

Bajo estos lineamientos, el Estado pretendió establecer las bases necesarias para impulsar aquellas industrias que presentaban una mayor rentabilidad y competitividad con el exterior, en donde la Industria Maquiladora de Exportación jugó un papel fundamental. Constituyéndose a partir de 1982 en uno de los elementos importantes de la nueva estrategia de desarrollo del gobierno orientada a las exportaciones.

Los objetivos de la estrategia de industrialización global quedaron establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (PND), de la siguiente manera:³

- a) Ampliar, diversificar y equilibrar progresivamente las relaciones comerciales con el exterior, fundamentando de manera sostenida las exportaciones no petroleras y la apertura de nuevos mercados y,
- b) Elevar al máximo la contribución neta de los recursos tecnológicos, administrativos y financieros del exterior, a la expansión, diversificación y modernización de la planta productiva nacional; en este sentido,
- c) Orientar la inversión extranjera directa de acuerdo con las prioridades de la estrategia de desarrollo.

En función de los objetivos generales del Plan Nacional de Desarrollo, las líneas a seguir en el comercio exterior las proporcionó el Programa Nacional de Fomento

³ *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, Secretaría de programación y Presupuesto, México, mayo de 1983.

Industrial y Comercio Exterior 1984-1988 (PRONAFICE), cuya estrategia comprendió los siguientes objetivos:⁴

- a) Generar un nuevo patrón de industrialización integrado hacia adentro y competitivo hacia afuera. Ello implica una política que articule industrialización y comercio exterior y pretenda resolver de manera más sana los problemas de financiamiento;
- b) Un nuevo patrón tecnológico y la modernización de la planta productiva;
- c) Una mayor organización industrial que incremente la integración entre empresas de distintas dimensiones y aproveche economías de escala;
- d) Una adecuada localización industrial en el Territorio Nacional;
- e) La concertación y complementariedad de los distintos sectores que participan en la vida industrial del país: público, social y privado;
- f) Solución de los problemas de empleo, ingresos y satisfactores básicos de los trabajadores.

Por su parte, el Programa de Fomento Integral a las Exportaciones 1985 (PROFIEX), tuvo el propósito de generar y apoyar la conciencia exportadora con medidas de diversificación de productos y mercados, de apoyo a la producción con acceso a mercados externos, ajuste de las líneas de exportación a los requerimientos de la demanda externa e incentivos a la elaboración de productos que sustituyan importaciones y sean exportables.

En términos generales, fue a partir de la administración de Miguel de la Madrid Hurtado cuando se efectuaron algunos avances con el manejo de una política cambiaria más flexible, la mayor liberalización del comercio exterior y el incentivo al ingreso de inversiones extranjeras directas; se logró también impulsar las exportaciones no petroleras y en particular las exportaciones manufactureras.

⁴ *Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988*. Economía de América Latina, México, CIDE, No. 12, 2º. Semestre de 1984, p. 189-210.

Uno de los aspectos más relevantes de la orientación de la política económica durante la administración de Miguel de la Madrid, lo representó la incorporación de México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT).

En este marco, las maquiladoras, asimismo, recibieron un nuevo impulso a partir de la instrumentación de políticas específicas en torno a esta industria.

1.3 POLÍTICAS DE IMPULSO A LA INDUSTRIA MAQUILADORA

Las disposiciones legales para normar la operación de la Industria Maquiladora datan de 1966. Sin embargo, fue hasta el 18 de marzo de 1971 cuando se publica el primer Reglamento, donde se fijan las reglas de operación de esta industria. Al año siguiente, el día 1o. de noviembre entro en vigor un nuevo Reglamento que, además de definir con mayor precisión las operaciones de maquila, amplió el régimen de maquiladoras a todo el territorio nacional, con excepción de las zonas densamente industrializadas. También se permitió a los residentes extranjeros la participación hasta con el 100% del capital social de las empresas, sin límite alguno al monto de las inversiones.

Posteriormente, en octubre de 1977, se publicó un tercer Reglamento que derogó al de 1972, y donde se estableció (Artículo 3o.) por vez primera, un mínimo del 20% de integración nacional en el costo del producto exportado por las maquiladoras, a fin de que pudieran seguir siendo acogidas por el régimen de maquiladoras.

El día 30 de diciembre de 1981 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de la Ley Aduanera que deroga al Código Aduanero. Aquí entre los aspectos más sobresalientes están: las exenciones fiscales a las importaciones temporales que efectúan las maquiladoras (Art. 48. párrafo cuarto); establecimiento del régimen aduanero de importación temporal para la elaboración

transformación o reparación (Art. 63) al que se sujetarán las maquiladoras; definición del régimen de importaciones temporales (Art. 75, párrafo primero), la transferencia o enajenación de las mercancías importadas temporalmente se sujetan a lo estipulado en el Artículo 87. En el Artículo 86 se establece que la exportación pagará impuestos correspondientes sólo a su valor agregado nacional incorporado a las mercancías exportadas.

En junio de 1982 se publicó el Reglamento de la Ley Aduanera, con lo que se derogó el Reglamento del párrafo tercero del Artículo 321 del Código Aduanero dado a conocer en octubre de 1977.

En este nuevo ordenamiento jurídico se contemplaron los siguientes aspectos:⁵

1.- Se define a la Industria Maquiladora para efectos de la exención fiscal a que se refiere el Artículo 58 de la Ley (Artículo 135, primer párrafo del Reglamento).

2.- La vigencia del régimen aduanero de importaciones temporales será de seis meses prorrogables por otros tres meses más.

3.- Establecimiento de un sistema contable por parte de las empresas maquiladoras para: control de inventarios y contabilizar cronológicamente las mercancías importadas temporalmente, cantidad de mercancías, costos unitarios y los procesos industriales a que serán sometidos.

Como se puede observar en base a lo anterior, la Industria Maquiladora ha contado con una gran variedad de medidas de apoyo que han ido evolucionando con el tiempo y que le han permitido su expansión. De acuerdo con los nuevos lineamientos del Estado en lo referente al proceso de industrialización, la Industria Maquiladora representa un potencial para generar empleos y un mercado importante para las importaciones, por lo cual el 16 de agosto de 1983 se publicó

⁵ *Reglamento de la Ley Aduanera*, Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, México, 18 de junio de 1982.

en el Diario Oficial de la Federación el primer Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, con conceptos y oportunidades innovadoras para este sector. El objetivo principal de esta legislación fue promover el establecimiento y regular la operación de empresas que se dediquen total o parcialmente a las actividades de exportación y que sean fuente de divisas, de empleo y fomento del desarrollo regional.

Por lo cual, para promover la integración de la industria maquiladora a la industria nacional, el decreto permitió el establecimiento de estas industrias en los lugares menos desarrollados de la República, es decir, ya no sólo en la frontera norte del país, sino también en el interior, a excepción de la Ciudad de México.

Asimismo, se planteó aprovechar la capacidad ociosa para exportar. De esta manera se permitió la incursión en el mercado nacional pero tan sólo de una parte de la producción obtenida, siendo esta parte el 20% de la producción anual de cada empresa. La limitante en este caso será cuando la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI)-dependencia facultada para autorizar programas de maquila- considere o determine que el mercado nacional se encuentra satisfecho con la producción nacional o bien cuando exista un programa para la producción de bienes idénticos o similares a los producidos por las maquiladoras.

En el mismo Decreto se indica que los programas autorizados deberán propiciar mayor incorporación de componentes nacionales a los procesos de maquila y favorecer la capacitación de mano de obra que eleve su productividad.

Este ordenamiento posibilita a las empresas maquiladoras previa autorización de la autoridad aduanera, a efectuar retornos definitivos o transitorios para la reparación o sustitución de hasta el 20% del total de maquinaria y equipo previamente importado.

A partir de este Decreto, la Industria Maquiladora ha incrementado considerablemente su peso en la economía nacional, por su participación en el empleo industrial, las exportaciones manufactureras y la generación de divisas. En este contexto, la atención a las operaciones de maquila tuvo (y lo sigue teniendo) un carácter prioritario, tanto por su importancia en la consolidación de las actividades vinculadas a los mercados del exterior, como por su crecimiento, duplicando el número de empresas de 600 en 1983 a 1,396 en 1988; aumentando también impresionantemente el número de fuentes de ocupación de 150,867 a 369,489 en los mismos años. (Véase Cuadro 2)

Se puede decir que a partir de la década de los ochenta la industria maquiladora en México ha cambiado drásticamente de muchas maneras, pues ya no es simplemente la actividad de ensamblaje poco especializada, con uso intensivo de mano de obra y realizada sobre todo por mujeres, sino maquiladoras de segunda generación, donde se incorpora ahora mucha más tecnología avanzada, más métodos de uso intensivo de capital y una fuerza laboral con más hombres y más manufacturas.

También durante este sexenio se adicionaron dos nuevas opciones al carácter legal de maquiladora para facilitar que industrias nacionales participaran en el procesamiento de exportaciones, estas son: el Programa para la Importación Temporal para Exportaciones (PITEX) y el Programa para las Industrias Altamente Exportadoras (ALTEX), establecidos en 1985.

A través de estos programas las empresas nacionales pueden obtener el mismo régimen de exención de derechos de aduana de que disponen las maquiladoras para realizar importaciones temporales de insumos que son transformados y posteriormente exportados, así como de la maquinaria para su procesamiento.

CUADRO 2
CRECIMIENTO DE LAS EMPRESAS MAQUILADORAS
1966-1995.

AÑO	ESTABLECIMIENTOS	PERSONAL OCUPADO
1965	12	3,000
1970	120	20,327
1975	454	67,241
1980	620	119,546
1981	605	130,973
1982	585	127,048
1983	600	150,867
1984	672	199,684
1985	760	211,968
1986	890	249,833
1987	1,125	305,253
1988	1,396	369,489
1989	1,655	429,725
1990	1,703	446,436
1991	1,914	467,352
1992	2,075	505,698
1993	2,114	542,074
1994	2,085	583,044
1995	2,130	648,263
1996	2,411	753,708
1997	2,717	903,528
1998	2,983	1,014,006
1999*	3,297	1,140,528

Fuente: Elaborado con datos de Estadísticas económicas, Industria maquiladora de exportación, INEGI, México, 2000.

* Datos preliminares

Durante la administración de Carlos Salinas de Gortari (1989-1994), se dio una continuación de la política económica llevada a cabo por la administración anterior. Se continuó con la estrategia neoliberal de promover artículos de exportación manufacturados, reducir los salarios y la inflación, privatizar las empresas paraestatales, disminuir los aranceles y por supuesto las restricciones para el capital extranjero. Por medio de la Regulación de las Inversiones Extranjeras en mayo de 1989 se otorgó beneficios exclusivos de las maquiladoras propiedad de extranjeros a compañías transnacionales no registradas como maquiladoras. Permitiendo con ello la elección a las empresas extranjeras de registrarse como empresas PITEX o ALTEX y beneficiarse de los mismos incentivos que las maquiladoras.

En lo que respecta a la Industria Maquiladora, la administración salinista consideró que la fuerte competencia internacional propicia que esta industria incremente sus aportaciones al país dentro de un ámbito de creciente compatibilidad con los objetivos nacionales de desarrollo industrial, comercio exterior y desarrollo regional equilibrado.

Con esta estrategia se pretendió: que la Industria Maquiladora creciera a una tasa no menor del 10% anual, en el período de 1990-1994; elevación del grado de integración nacional en sus procesos; fomentar nuevas zonas para su desarrollo, consolidando su crecimiento en la franja fronteriza norte; promover programas que generen un mayor grado de elaboración y tecnificación en sus procesos; diversificación del origen de las inversiones; y ampliar a otras actividades las operaciones de maquila.

Por lo anterior, un aspecto central de la estrategia ha sido la revisión del marco que normaba las operaciones del sector, dando como resultado la publicación el 22 de diciembre de 1989 del segundo Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación; con lo cual, esta industria fortalece sus actividades, en virtud de que este ordenamiento suprime diversas disposiciones

que afectaban su desarrollo, y establece procedimientos que agilizan y simplifican los requisitos para la instalación de nuevas empresas y facilitan la operación de las ya existentes.

Además, como medida adicional, la exención de impuestos se extiende a las compañías de servicios que abastecen a las maquiladoras y a los subcontratistas de estas. Por su parte, los proveedores nacionales están exentos en un 100% del impuesto al valor agregado y las empresas maquiladoras pueden vender hasta el 50% de su producción en México, siempre y cuando paguen los impuestos arancelarios correspondientes a los insumos importados.

Para la administración de Ernesto Zedillo, la IME se consolida como "un importante motor de desarrollo industrial de México, al mostrar tasas de crecimiento promedio anual de 17 por ciento en los últimos 10 años, realizar durante 1997 exportaciones por más de 40 mil millones de dólares y generar más de un millón de empleos directos".⁶

Durante esta administración se adecuan aún más las condiciones necesarias para impulsar el desarrollo de las exportaciones mexicanas; aquí ya se parte del contexto que implica formar parte del acuerdo trilateral de libre comercio. Para la IME esto significó adecuar su normatividad conforme a los compromisos suscritos en el TLCAN, para lo cual se publicó el Decreto que reforma al diverso para el Fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación en noviembre de 1998.

⁶ *Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación*. Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, México, 1° de julio de 1998.

En este Decreto, se establecieron una serie de lineamientos a los que debe sujetarse la operación de maquila, de los cuales cabe mencionar algunos aspectos como:⁷

Definición.-

Proceso industrial o de servicio destinado a la transformación, elaboración o reparación de mercancías de procedencia extranjera, importadas temporalmente para su exportación posterior, realizado por empresas maquiladoras o que se dediquen parcialmente a la exportación en los términos de este Decreto (Capítulo I, artículo 3°, inciso V).

Maquiladora por capacidad ociosa.-

Se considera como tal a la empresa, persona física o moral, que establecida y orientada a la producción para el mercado nacional, le sea aprobado en los términos del presente ordenamiento, un programa de maquila para la exportación; (Capítulo I, artículo 3°, inciso VII)

Submaquila.-

Se denomina así a los procesos complementarios industriales o de servicio destinados a la transformación elaboración o reparación de la actividad objeto del programa realizados por persona distinta al titular del mismo (Capítulo I, artículo 3°, inciso X).

Exportador Indirecto.-

Es considerado al proveedor de mercancías de la maquiladora que demuestre sus exportaciones mediante constancia de exportación o constancia de depósito (Capítulo I, artículo 3°, inciso XII).

Programas de maquila de exportación.-

⁷ Decreto que Reforma el Diverso para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación. Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, México, 13 de noviembre de 1998.

La secretaría de economía puede autorizar la inscripción en el Registro Nacional de la Industria Maquiladora a las personas residentes en el país en términos del artículo 9° del Código Fiscal de la Federación, que exporten más del 30% de su producción anualmente y que cumplan con los requisitos previstos en este Decreto, bajo las modalidades siguientes: (Capítulo II, art. 4°)

- I. Maquiladora de exportación
- II. Maquiladora por capacidad ociosa;
- III. Maquiladora de servicios, y
- IV. Maquiladora que desarrolle programas de albergue.

Importaciones temporales.- (Capítulo II, art. 8°)

- I. Materias primas, partes y componentes, materiales auxiliares, envases, material de empaque, combustibles y lubricantes que se utilicen en el proceso de producción de las mercancías de exportación.
- II. Contenedores y cajas de trailer.
- III. Herramienta, equipos y accesorios de investigación, de seguridad industrial y productos necesarios para la higiene, asepsia, y para la prevención y control de la contaminación ambiental de la planta productiva, manuales de trabajo y planos industriales, así como equipo de telecomunicación y cómputo, y
- IV. Maquinaria, aparatos, instrumentos y refacciones para el proceso productivo, equipo de laboratorio, de medición y de prueba de sus productos y los requeridos para el control de calidad, para capacitación de su personal, así como equipo para el desarrollo administrativo de la empresa, éste último cuando se trate de instalación de nuevas plantas industriales.

Las importaciones temporales de las mercancías a que se refiere el artículo 8° fracción I del presente Decreto deben pagar el monto de aranceles que corresponda a los insumos no originarios incorporados en una mercancía

exportada a uno de los países miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Ventas al mercado nacional.- (capítulo II, art. 16)

Las maquiladoras destinaron parte de su producción al mercado nacional conforme a lo siguiente:

- I.- En 1994, hasta el 55% del valor total de sus exportaciones anuales del año anterior,
- II.- En 1995, hasta el 60% del valor total de sus exportaciones anuales del año anterior;
- III.- En 1996, hasta el 65% del valor total de sus exportaciones anuales del año anterior
- IV.- En 1997, hasta el 70% del valor total de sus exportaciones anuales del año anterior;
- V.- En 1998, hasta el 75% del valor total de sus exportaciones anuales del año anterior.
- VI.- En 1999, hasta el 80% del valor total de sus exportaciones anuales del año anterior;
- VII.- En el 2000, hasta el 85% del valor total de sus exportaciones anuales del año anterior.

Desde 2001, las ventas de las maquiladoras al mercado doméstico no están sujetas a ningún límite, por lo que pueden destinar la totalidad de su producción al mercado nacional.

Además, las maquiladoras que realizan ventas en el mercado nacional deben cumplir con los siguientes requisitos:

I. Mantener el mismo control y normas de calidad que se aplican para sus productos de exportación, así como sujetarse a las que se encuentren vigentes en el país de conformidad con las disposiciones aplicables;

II. Pagar el impuesto general de importación de acuerdo a los criterios establecidos en el artículo anterior, así como las demás contribuciones que correspondan, y

III. Cumplir con los demás requisitos establecidos por las disposiciones legales aplicables en la materia.

1.4 EFECTO DEL TLCAN EN LA IME

Uno de los elementos más importantes que concretaron el proceso de apertura de la economía mexicana y el nuevo papel del estado iniciado a partir de la década de los ochenta con el ingreso de México al GATT (ahora Organización Mundial de Comercio), lo constituyó la concertación del Tratado de Libre Comercio de México, Estados Unidos y Canadá (TLCAN) en 1992.

Los principales objetivos del TLCAN fueron eliminar barreras al comercio, promover condiciones para una competencia justa, incrementar las oportunidades de inversión, proporcionar protección adecuada a los derechos de propiedad intelectual, establecer procedimientos eficaces para la aplicación del Tratado y la solución de controversias, así como fomentar la cooperación trilateral, regional y multilateral. Los países miembros del TLCAN lograron estos objetivos mediante el cumplimiento de sus principios y sus reglas, como los de trato nacional, trato de nación más favorecida y transparencia en los procedimientos.⁸

⁸ *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, (Resumen). Comercio Exterior: Suplemento; México, Bancomext, Septiembre de 1992, p. 8.

Desde la perspectiva de México, el TLCAN representó ofrecer a los productores en México, sean mexicanos o extranjeros, condiciones de acceso preferencial a esos mercados. Atraer capitales de inversión extranjera, reorientar el comercio internacional por inversiones productivas a favor de nuestro país. Así, por ejemplo los competidores comerciales como los asiáticos estarán en desventaja, y, para compensar su posición lo conveniente para ello es invertir en México o en su defecto quedar fuera de los márgenes de ganancia que esto representa.

Cabe señalar que mucho antes de que existiera el TLC ya se observaban ciertas ventajas en políticas de reorientación del comercio por inversión; muestra de ello es el programa de maquiladoras.

En este caso quedó comprobado que las maquiladoras son un eficiente mecanismo de promoción y mayores flujos comerciales entre estos países, sobre todo con Estados Unidos, principal socio comercial de México. Su esquema de producción compartida optimiza el uso de recursos de las economías y lleva, por una parte, a mejorar sustancialmente la competitividad global de la industria de su país de origen, y por la otra, a ocupar y capacitar, mano de obra, captar divisas y apoyar el desarrollo económico del país receptor.

De cierto modo, la industria maquiladora, aunque no con todo el rigor comercial, ya ha venido operando en un ambiente de libre comercio; al importar a México equipo, maquinaria, componentes, materiales y accesorios exentos del pago de impuestos de importación y regresar su producto terminado a Estados Unidos, también exento de impuestos de su contenido estadounidense.

Es importante señalar que una de las cuestiones de mayor relevancia para la industria maquiladora radica en la disminución gradual de los aranceles, en donde

la producción de maquila que cumpla con las reglas de origen puede hacer uso de estas concesiones.⁹

A partir de la firma del TLCAN la forma de operar de la IME en México quedó definida en dos etapas:

La primera etapa de 1994-2000: donde la IME continuó operando de la misma forma, pero con estímulos adicionales como:

- Desgravación arancelaria gradual para los bienes que produzcan y que cumplan reglas de origen del TLCAN.
- Eliminación de autorización para realizar ventas al mercado nacional.
- Liberación gradual de las ventas al mercado nacional, hasta llegar al 100% en el año 2001.
- Eliminación de cuotas para las maquiladoras textiles cuando se trate de productos que cumplan reglas de origen del TLCAN.
- Las maquiladoras que utilizan el Sistema Generalizado de Preferencias y cumplan con las reglas de origen mexicanas, gozaran de la eliminación inmediata de los aranceles.

La segunda etapa inició en el año 2001, y contempla la aplicación de un esquema de devolución de impuesto, es decir, se realizará la devolución de impuestos por el valor que resulte menor entre los dos siguientes casos:

- a) El valor total de los impuestos de importación de terceros países que se pagan en México por los insumos incorporados en el producto final.

⁹ Las reglas de origen son los requisitos mínimos de fabricación, contenido o elaboración en la región, que debe cumplir un producto para poder ser considerado como originario de América del Norte.

b) El valor de los impuestos de terceros países que se paguen en Estados Unidos o Canadá por la importación del producto final que se exporte de México.

De esta manera, las maquiladoras se ven beneficiadas con los programas de importación de aranceles mexicanos sobre insumos importados utilizados en el ensamble de productos terminados para la exportación, así como de las tarifas arancelarias preferentes sobre la importación de productos de los Estados Unidos y Canadá, siempre y cuando sean conforme a las reglas de origen del TLCAN.

Por lo que se refiere a los bienes ensamblados por la industria maquiladora que no cumplan con las reglas de origen, pueden seguirse exportando a los Estados Unidos bajo el tratamiento arancelario que han venido utilizando y que, únicamente grava el valor agregado en el exterior.

No obstante, desde el 1° de enero del año 2001, estas empresas se han visto afectadas por la restricción a los programas de importación temporal señalados para los insumos provenientes de países no miembros del TLCAN, cuando son utilizados por las maquiladoras para el ensamble o fabricación de productos terminados, para su exportación a los Estados Unidos o Canadá.

Una de las cuestiones más importantes del TLCAN que repercute de manera directa en la forma de operar de las maquiladoras es el artículo 303, en el cual se señalan las restricciones a los programas de suspensión y devolución de aranceles (draw backs). El draw backs constituye el mecanismo para devolver a los exportadores directos o indirectos el arancel causado por la importación de insumos incorporados a mercancías de exportación o de mercancías que regresan al extranjero en el mismo estado, vendiéndose a una persona física o moral en el extranjero, o indirectamente vendiéndose a una persona física o moral en territorio nacional a una empresa exportadora, de maquila o PITEX.

La finalidad de este artículo es que terceros países no logren el beneficio de las ventajas arancelarias negociadas entre los miembros del acuerdo, y utilicen a México como un mecanismo de acceso para exportar a Estados Unidos o Canadá. Esto significa que las empresas que utilizan importaciones temporales de partes y componentes provenientes de países de Europa y Asia, deberán cubrir el arancel establecido en la Tarifa de la Ley y del Impuesto General de Importación (TIGI).

CAPÍTULO 2

DESARROLLO DE LA IME 1983 – 1999

2.1 PROMOCIÓN Y AUGE DE LA IME EN MÉXICO 1983 – 1993.

Bajo los lineamientos planteados por el Estado, la industria maquiladora ha mostrado una clara evolución, que ha permitido reforzar su importancia como empresa generadora de divisas y empleo.

El extraordinario avance que ha tenido se debe entre otras cosas, a la consolidación de las ventajas comparativas de México respecto a otros países ensambladores, lo que ha influido en la atracción de nuevas firmas extranjeras, así como en la expansión de las operaciones existentes.

Para la industria maquiladora un año importante en su desarrollo lo representa 1982, ya que a partir del mismo es considerada ya no sólo como un programa de fomento regional, sino como un apoyo importante a la estrategia de desarrollo del gobierno orientada hacia las exportaciones. Orientación que se hizo evidente con la incorporación de México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), aunado a la aplicación de medidas como: la reducción de aranceles proteccionistas; el incremento de facilidades para la operación en el país de la inversión extranjera, la reducción del gasto público y salarios; el control inflacionario, así como la venta de paraestatales.

Durante la administración de Miguel de la Madrid la industria maquiladora fue considerada como un sector prioritario para la economía. La promoción de esta industria se realizó de tal manera que fuera aún más fácil su establecimiento. Sin embargo, no es sólo la estrategia de fomento nacional lo que ha cambiado. La naturaleza de la industria maquiladora en sí misma ha cambiado desde 1982; ya no es simplemente una industria de ensamblado de baja productividad y con uso intensivo de mano de obra, sino que ha registrado incrementos en la productividad del trabajo, en donde el proceso de producción tiene un uso más intensivo de

capital y realizan manufactura junto con el proceso de ensamblado; es decir, se pasó del ensamble de artículos sencillos y elementales a productos más completos, complejos y sofisticados.

LOCALIZACIÓN Y NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS

Desde el punto de vista de localización geográfica, las maquiladoras se han concentrado históricamente en la región fronteriza del Norte de México. Esto se debe en gran parte a la legislación mexicana, que hasta 1983 obligaba a las empresas a localizarse en una franja de 20 Km. a partir de la línea divisoria México-Estados Unidos y a exportar el 100% de su producción. No obstante, la concentración regional se debe también en gran medida a la cercanía que se tiene con Estados Unidos, lo cual permite reducir los costos de transporte de la maquinaria necesaria y de los demás insumos. Los productos de las empresas maquiladoras no sólo incorporan cierto porcentaje de su consumo intermedio que proviene del país vecino, sino que también canalizan gran parte de su producción hacia ese mercado (Véase Mapa 1).

La franja fronteriza norte de México está integrada por 36 municipios de los Estados de Baja California y Sonora (Región Noroeste), Chihuahua y Coahuila (Región Norte), Nuevo León y Tamaulipas (Región Noreste) y tiene una extensión de 3 597 Km. de frontera con los Estados Unidos (Véase Cuadro 1).

Entre los municipios fronterizos más poblados destacan Tijuana, Mexicali, Ensenada, Nogales, Juárez, Nuevo Laredo, Matamoros y Reynosa, caracterizándose por ser las ciudades donde se desarrolla la mayor parte de las actividades económicas.

CUADRO 1
SUPERFICIE Y MUNICIPIOS DE LOS ESTADOS FRONTERIZOS

Entidad Federativa	Superficie En Km.2	Participación %	No. Municipios Fronterizos
Total México	1,967,183	100	
Baja California	70,113	3.6	3
Coahuila	151,571	7.7	6
Chihuahua	247,087	12.6	6
Nuevo León	64,555	3.3	1
Sonora	184,934	9.4	11
Tamaulipas	79,829	4.1	9
Total Estados Fronterizos	798,089	40.60	36

Fuente: Elaboración con datos del XI Censo General de Población y Vivienda 1990.

Para el gobierno federal la estrategia de localización tiene como propósito fundamental descentralizar el futuro crecimiento de las actividades industriales, concentrándolas a su vez en un número de polos industriales para aprovechar la aglomeración y optimización de los recursos escasos con que se cuenta.

La ubicación de la industria maquiladora de exportación se debe no sólo a la presencia de factores que favorecen a los Estados Unidos, principal país de origen de las plantas maquiladoras, sino también a la de otros países, porque resulta más fácil la movilización desde México vía aquel país, debido a la eficiencia y facilidad de comunicación con el resto del mundo del sistema de transporte existente en Estados Unidos, optimizando con ello los costos. Tal es el caso de las maquiladoras de origen japonés, cuya finalidad es enviar desde México sus productos al mercado estadounidense y a su propio país. Antes de 1985 las maquiladoras de origen japonés eran 8, instaladas en Tijuana, Ciudad Juárez, Nuevo León y Matamoros; representado casi el 1.2% del total, y para 1988 el número ascendió a casi 50 plantas: aproximadamente 3.5% del total. En este

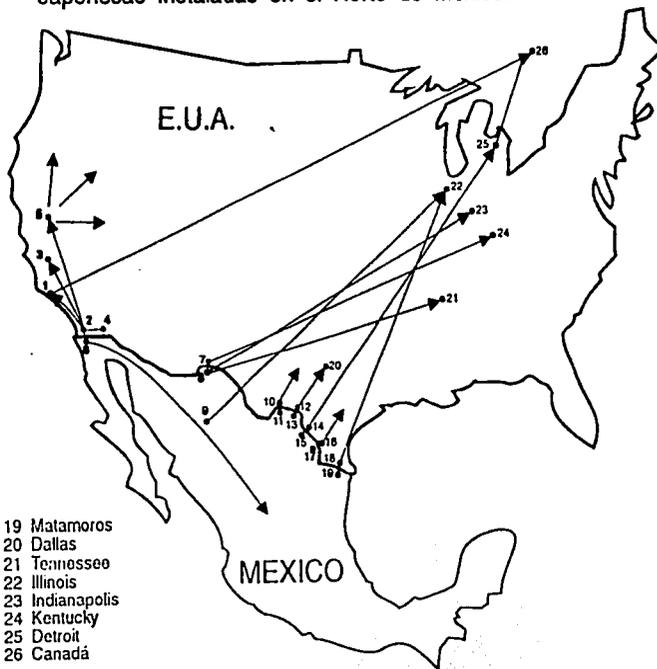
sentido las razones principales del asentamiento de maquiladoras japonesas en territorio mexicano no es sólo por las ventajas que presenta la mano de obra barata, sino sobre todo la proximidad al mercado mundial de mayores dimensiones: Estados Unidos (Véase Mapa 2).

Tomando en consideración la cercanía con Estados Unidos las ventajas que la frontera ofrece para la instalación de plantas maquiladoras son:

- La frontera facilita las cuestiones de transporte y comunicación para la operación de las plantas.
- Reducción de costos, especialmente de transportación así como de relocalización de la mano de obra norteamericana que se requiera.
- Es más fácil reubicar a los empleados estadounidenses en el área de la frontera.
- La proximidad aumenta la capacidad para controlar y atender a las subsidiarias norteamericanas.
- En la zona fronteriza hay una mayor facilidad de acceso a la logística de mantenimiento y técnicas de los Estados Unidos.
- En la frontera los costos de distribución son menores.
- El área fronteriza cuenta con más infraestructura y experiencia, además de personal calificado.
- Las comunidades fronterizas que son las principales zonas de concentración maquiladora se encuentran a corta distancia de alguna área metropolitana de los Estados Unidos que puede satisfacer los requerimientos manufactureros de las plantas situadas del lado mexicano.
- En esa zona, se llevan a cabo más visitas de clientes potenciales.

MAPA No. 2

Destino de la Producción de las Maquiladoras
Japonesas Instaladas en el Norte de México.



- 1 New Port
- 2 San Diego
- 3 Anaheim
- 4 Chula Vista
- 5 Los Angeles
- 6 Tijuana
- 7 El Paso
- 8 Cd. Juárez
- 9 Chihuahua
- 10 Del Rio
- 11 Cd. Acuña
- 12 Eagle Pass
- 13 Piedras Negras
- 14 Laredo
- 15 Nuevo Laredo
- 16 McAllen
- 17 Raynosa
- 18 Brownsville
- 19 Matamoros
- 20 Dallas
- 21 Tennessee
- 22 Illinois
- 23 Indianapolis
- 24 Kentucky
- 25 Detroit
- 26 Canadá

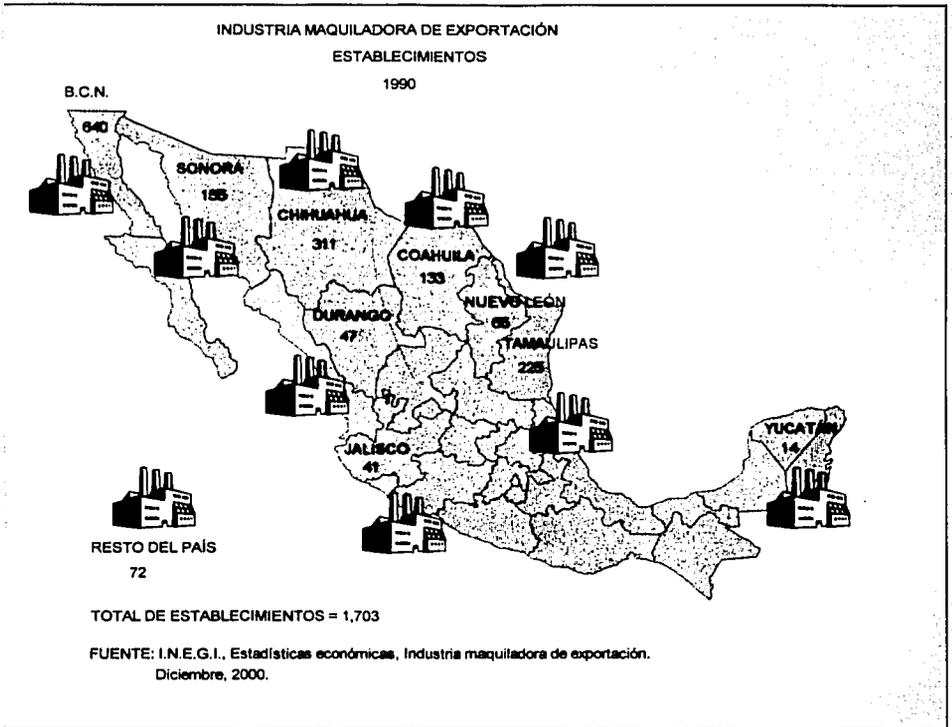
En tanto que el interior del país ofrece las siguientes ventajas:

- Las plantas en el interior propician que la casi totalidad de su derrama económica quede en México, mientras que una buena parte de las divisas generadas en la frontera se vuelve a gastar en el extranjero.
- La ubicación de la industria maquiladora en el interior, o sea, más cercana a la industria nacional, facilita una mayor integración de insumos mexicanos.
- El costo de la mano de obra es más bajo.
- Existe una mayor disponibilidad y estabilidad de la mano de obra.
- Algunas ciudades del interior cuentan con infraestructura suficiente.
- Los costos de construcción y terrenos son más bajos.

De esta manera, a partir de 1989 con el Decreto de Fomento y Operación de la Industria Maquiladora, la localización de este tipo de industrias mostró otra tendencia al ubicarse ya no sólo en la Frontera Norte, sino también en otros estados del interior del país, pero con una clara tendencia de industrialización como lo son Durango y Jalisco, y en la Frontera Sur en el estado de Yucatán; registrándose para 1990 en todo el país 1,703 plantas maquiladoras (Véase Mapa 3).

En lo que se refiere a México es innegable que el desenvolvimiento de la industria maquiladora ha ido vinculada a los cambios a la legislación mexicana, que se ha hecho más flexible para facilitar las operaciones, ampliar el área de ubicación de la actividad maquiladora y abrir el mercado nacional a la producción proveniente de ésta.

MAPA 3



Un ejemplo de ello es que desde mediados de los sesenta se empezaron a edificar los primeros parques industriales, los cuales se han ido integrando de tal forma que ofrecen una gran variedad de servicios que facilitan a las firmas del exterior la instalación y funcionamiento de las plantas. Una empresa pionera en esta clase de servicios lo representa el Grupo Bermúdez, que actualmente cuenta con toda una infraestructura y organización que va desde la planeación, construcción, desarrollo, coordinación y asesoría sobre esta industria.

En México existen varias formas de operar de la industria maquiladora de exportación tales como:

a) Empresa subsidiaria de una empresa extranjera, en donde el capital de la misma en México es 100% extranjero y cuenta con una planta del otro lado de la frontera (plantas gemelas). Inicialmente ésta era una de las formas más usuales en las que operaban las maquiladoras. La ciudad de Tijuana es un caso representativo de esta forma de operación, ya que está vinculada con el eje industrial formado por los centros urbanos de San Francisco, Los Angeles y San Diego, lo cual ha incidido para que exista una relación estrecha con firmas matrices ubicadas en California.

b) Empresa de Coinversión en la que inversionistas nacionales se asocian con inversionistas extranjeros.

c) Subcontratación: esta modalidad opera con base en un acuerdo realizado entre una empresa mexicana y una extranjera; en este sistema la empresa extranjera proporciona todo lo necesario para la operación que incluye: materias primas, maquinaria, equipo y control de calidad. Por lo tanto, no existe ningún vínculo corporativo entre el comprador y la maquiladora ya que estos elementos son recibidos por la maquiladora en calidad de consignación o depósito y para liquidar el servicio se fija un precio por pieza terminada.

d) Programa de albergue industrial o Shelter: a través de esta modalidad la empresa extranjera contrata a una empresa mexicana para que la ayude a establecerse en México. Para ello la empresa extranjera proporciona: maquinaria, equipo, y materias primas, así como el personal encargado de la supervisión del control de calidad. Por su parte, la empresa mexicana proporciona el espacio para manufactura, los empleados, el pago de servicios, todos los aspectos legales, la transportación de los materiales, los servicios contables, aduanales y financieros y las relaciones industriales y públicas, así como todas las actividades necesarias para operar en México; por todos estos servicios la maquiladora cobra una cantidad preestablecida por hora/hombre trabajada.

A través de los programas de albergue y subcontratación las maquiladoras mexicanas ofrecen una serie de ventajas a la empresa extranjera como: probar el concepto de maquiladora con un riesgo mínimo, rapidez para empezar una operación, delegar cuestiones administrativas y concentrándose en aspectos de producción. Con esto se espera que las empresas mexicanas operen como maquiladoras utilizando su capacidad ociosa o intensificando el uso de su capacidad instalada.

Durante la administración de Miguel de la Madrid Hurtado de 1983 a 1988 se ve reflejado en el número de establecimientos la incidencia que ha tenido la aplicación de la política económica para las maquiladoras a través de sus diferentes mecanismos de apoyo.

La evolución de las empresas maquiladoras se puede constatar por el análisis de cualquiera de sus variables que se tome en consideración, ya sea número de establecimientos, personal ocupado o valor agregado. Tomando en consideración el número de establecimientos para medir su crecimiento durante ese sexenio, la variable mostró un incremento promedio anual de 18.39%, en tanto que si se considera el número de personal ocupado, ésta mostró un incremento promedio anual de 19.61% (Véase Cuadro 2).

CUADRO 2
PERSONAL OCUPADO DE LA IME EN MÉXICO 1983-1988

AÑO	PERSONAL	VARIACION ANUAL %
1982	127,048	
1983	150,867	18.75
1984	199,684	32.36
1985	211,968	6.15
1986	249,833	17.86
1987	305,253	22.23
1988	369,489	21.04
TASA DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL 1983-1988: 19.61%		

Fuente: Elaborado con datos de Estadísticas económicas, Industria maquiladora de exportación, INEGI, México, 2000.

Un aspecto notable durante este período es que el número de establecimientos se duplicó en 1988 al contar con 1,396 plantas; de las cuales el 83.73% se localizan en estados fronterizos, destacando Baja California y Chihuahua con el 40% y 18% respectivamente.

Apartir del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, en 1989, el número de establecimientos fue de 1,655 mostrando una variación absoluta de 259 plantas respecto a 1988; en tanto que para 1992 el número de establecimientos fue de 2,075.

Durante el período 1983-1992 se registró un incremento promedio anual de 14.78%. Se detecta incluso un mayor crecimiento en el número de establecimientos a partir del sexenio salinista, en donde se observa una evidente tendencia de apertura comercial, especialmente con la puesta en marcha del Tratado Trilateral de Libre Comercio.

DESARROLLO POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA

En este sentido, se puede decir que el crecimiento del número de establecimientos de la maquiladora es paralelo con el aumento en la diversificación de las actividades económicas realizadas por este sector exportador. En un principio, la rama más importante era el ensamble de prendas de vestir y otros productos confeccionados con textiles y otros materiales, que requerían de una gran cantidad de mano de obra no calificada.

Sin embargo, posteriormente fue la rama concerniente al ensamble de maquinaria, equipo, aparatos y artículos eléctricos y electrónicos los que ocuparon el lugar más relevante dentro de los productos elaborados por esta industria.

En 1981, las tres principales ramas tanto en términos de personal ocupado como del valor agregado y el número de establecimientos estuvo representado por: 1) materiales y accesorios eléctricos y electrónicos, 2) ensamble de maquinaria, aparatos y artículos eléctricos y electrónicos, y 3) el ensamble de prendas de vestir y otros productos confeccionados con textiles y otros materiales. Estos tres productos juntos representaron ese año el 71.95% del personal ocupado, el 65.78% del valor agregado y el 57.35% de los establecimientos de las maquiladoras.

Para 1985, la estructura de la industria en términos del tipo de productos mostró una mayor diversificación, representando para este año los tres productos antes mencionados el 50.26% de los establecimientos, con lo cual tan sólo estas tres ramas representan la mitad del total nacional en ese año. Sin embargo, en cuanto a la generación de empleo los textiles y prendas de vestir son desplazados por la rama de ensamble de equipo de transporte y sus accesorios, constituyendo las tres ramas el 66.5% del empleo total en ese año. Esto pone en evidencia el predominio de las ramas relacionadas con la industria automotriz y electrónica (Véase Cuadro 3).

CUADRO 3

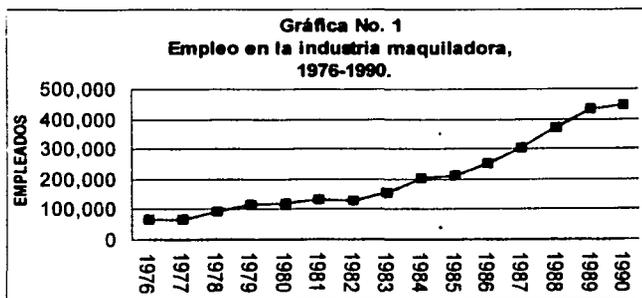
ESTABLECIMIENTOS Y PERSONAL OCUPADO POR LA IME, 1985.

ACTIVIDAD	No. DE EMPRESAS	ESTRUCTURA %	PERSONAL OCUPADO	ESTRUCTURA %
Alimentos	12	1.6	1,855	0.9
Textil y prendas de vestir	108	14.2	21,473	10.1
Cuero y calzado	36	4.7	4,531	2.1
Muebles de madera y metal	74	9.7	6,522	3.1
Productos químicos	3	0.4	92	0.0
Equipo de transporte	63	8.3	40,145	18.9
Herramientas	21	2.8	2,386	1.1
Productos eléctricos y electrónicos	81	10.7	43,776	20.7
Materiales y accesorios eléctricos y electrónicos	193	25.4	57,083	26.9
Juguetes y artículos deportivos	26	3.4	7,265	3.4
Otros	105	13.8	13,904	6.6
Servicios	38	5.0	12,936	6.1
Total	760	100	211,968	

Fuente: Elaborado con datos de Estadísticas económicas, Industria maquiladora de exportación, INEGI, México, 2000.

Si bien es cierto que la industria maquiladora desde sus inicios a mostrado un crecimiento sostenido, también es cierto que su evolución depende en gran medida no sólo de las condiciones favorables que proporciona el Estado mexicano, sino principalmente de las estrategias de desarrollo del capital transnacional, en este sentido, es importante señalar que el comportamiento de algunas de las ramas productivas de la industria maquiladora depende en gran medida de las fluctuaciones de la economía estadounidense, tal es el caso de las actividades relacionadas con la industria automotriz y electrónica.

Una de las variables esenciales para medir el comportamiento de esta industria es el número de personal ocupado, el cual permite detectar cuál ha sido su impacto a nivel nacional en la generación de empleos. Como se puede observar en la gráfica no. 1, durante 1984 se registró un incremento del 32.36% respecto al año anterior, crecimiento debido sin lugar a dudas a la condición favorable que significa el bajo costo de la fuerza de trabajo, ya sea por medio de la contención salarial o la devaluación real del peso (Véase Gráfica No.1)



La composición por sexo de la mano de obra ocupada presenta variaciones según la rama económica. La tendencia a la ocupación de personal femenino está basada en el argumento de los empresarios de que cuenta con una gran docilidad

y aptitudes para realizar actividades que requieren de una mayor precisión y que además tiene mayor productividad que la mano de obra masculina.

Por otro lado, se debe tener en cuenta que en la evolución de las empresas maquiladoras en función de la rama de actividad productiva, no existe una correlación en cuanto al número de personal ocupado y de empresas establecidas, de tal manera, se puede observar que el número de empresas en la rama automotriz es una de las más dinámicas durante el período 1983-1992, al mostrar una tasa de crecimiento promedio anual del 14.97% en el número de establecimientos, mientras que el personal ocupado representó una tasa de crecimiento promedio anual del 22.78% en el mismo lapso.

Es importante destacar que como parte de la diversificación del sector maquilador han surgido nuevas ramas como la de productos químicos y servicios. Muestra de ello es el incremento registrado en el número de establecimientos en la rama de productos químicos, que pasó de 36 en 1988 a 115 en 1992. Cabe señalar que posiblemente el incremento en el número de establecimientos de esta rama se deba a que en México resulta menos restrictivo el control ambiental para esta clase de industrias que en Estados Unidos; aspecto que se ha dejado de lado y que a largo plazo puede resultar negativo para nuestro país en términos sociales, económicos y ambientales, ya que no se cuenta con la infraestructura para el manejo y confinamiento de los desechos tóxicos que manejan este tipo de empresas.

De igual manera, el sector servicios ha mostrado un repunte al registrar una tasa de crecimiento promedio de 16.77% durante el período de 1983 - 1992.

EL VALOR AGREGADO Y SUS COMPONENTES

El valor agregado generado por las empresas maquiladoras está compuesto por sueldos y salarios, materias primas y empaques nacionales, gastos diversos, utilidades y otros. En términos absolutos, los componentes del valor agregado registraron un comportamiento ascendente durante el período analizado.

En este sentido, uno de sus elementos primordiales son los sueldos y salarios, ya que representan más de la mitad del valor generado total durante el período. Esto viene a constatar que efectivamente uno de los factores que representan la mayor ventaja para el establecimiento de empresas de éste tipo en el país lo sigue representando la disponibilidad de mano de obra y por lo tanto, los bajos salarios que imperan en el país. En contrapartida, el renglón correspondiente a materias primas y empaques no pasó de representar el 5% en promedio en su participación a nivel nacional. Por otro lado, en el rubro correspondiente a gastos diversos, es innegable que la participación en cuanto a la provisión de infraestructura se ha mantenido constante en un 26% (Véase Cuadro 4).

A nivel de rama de actividad productiva resalta de nuevo el dinamismo de las siguientes ramas: 1) construcción, reconstrucción y ensamble de equipo de transporte, 2) materiales y accesorios eléctricos y electrónicos y 3) Ensamble de maquinaria, equipo, aparatos y artículos eléctricos y electrónicos.

CUADRO 4

COMPONENTES DEL VALOR AGREGADO GENERADO POR LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACIÓN
(Miles de pesos)
1982-1999

AÑOS	TOTAL NACIONAL	SUELDOS Y SALARIOS	%	MATERIAS PRIMAS Y EMPAQUES	%
1982	46 588	24 520	52.63	1418	3.04
1983	99 521	46 928	47.15	1 536	1.54
1984	194 757	100 706	51.71	8 471	4.35
1985	325 250	167 665	51.55	8 891	2.73
1986	792 018	359 972	45.45	31 171	3.94
1987	2 235 150	1 036 958	46.39	118 406	5.30
1988	5 263 925	2 569 026	48.80	297032	5.64
1989	7499 322	3 811 892	50.83	372 520	4.97
1990	9 918 504	5 106 776	51.49	513 554	5.18
1991	12 605 766	6 432 341	51.03	671 896	5.33
1992	14 936 125	8 172 667	54.72	830 554	5.56
1993	17 264 031	9 598 665	55.60	971 243	5.63
1994	20 425 827	11 536 071	56.48	1 039 445	5.09
1995	33 182 509	16 231 279	48.92	2 381 793	7.18
1996	49 638 234	24 088 900	48.53	4 445 782	8.96
1997	71 465 622	35 382 226	49.51	6 274 871	8.78
1998	98 649 362	47 917 195	48.57	10 146 432	10.29
1999*	12 8265 210	63 482 412	49.49	12 337 096	9.62

CONTINUA

CUADRO 4**COMPONENTES DEL VALOR AGREGADO GENERADO POR LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACIÓN
(Miles de pesos)
1982-1999**

AÑOS	GASTOS DIVERSOS	%	UTILIDADES Y OTROS	%
1982	10 808	23.20	9 842	21.13
1983	25 934	26.06	22 123	22.23
1984	51 114	26.25	34 466	17.70
1985	86 661	26.64	62 033	19.07
1986	222 613	28.11	178 262	22.51
1987	637 876	28.54	441 910	19.77
1988	1 523 569	28.94	874 298	16.61
1989	2 067 000	27.56	1 247 910	16.64
1990	2 684 604	27.07	1 613 570	16.27
1991	3 390 275	26.89	2 111 254	16.75
1992	3 931 249	26.32	2 001 655	13.40
1993	4 417 624	25.59	2 276 499	13.19
1994	5 294 776	25.92	2 555 535	12.51
1995	9 739 227	29.35	4 830 210	14.56
1996	14 710 198	29.63	6 393 354	12.88
1997	20 266 500	28.36	9 542 025	13.35
1998	27 048 106	27.42	13 537 929	13.72
1999*	35 156 661	27.41	17 289 041	13.48

FUENTE: Elaborado con datos de Estadísticas económicas, Industria maquiladora de exportación, INEGI, México, 2000.

* Datos preliminares.

2.2 CARACTERÍSTICAS Y CAMBIOS EN LA CONFORMACIÓN DE LA IME 1993-1999.

Sin duda el TLCAN, (en vigor desde el primero de enero de 1994), ha representado, un marco regulatorio para las relaciones comerciales y la inversión entre sus tres socios, sin embargo, también ha sido un instrumento para consolidar las tendencias de integración existente previamente entre México y Estados Unidos.

Para México la garantía de acceso al mercado estadounidense y la protección política y legal que el TLC le otorga a la inversión representa un imán muy poderoso para la instalación de empresas en el país, situación aprovechada por empresas maquiladoras, sobre todo porque su forma de operar representa la estrategia de producir para exportar.

LOCALIZACIÓN Y NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS

Un aspecto relevante en el desarrollo de la industria maquiladora es el cambio que se da en cuanto a su configuración regional. De ser una actividad principalmente fronteriza al inicio de sus operaciones, actualmente se encuentran establecidas en todo el país (Véase Cuadro 5).

No obstante la apertura de otros estados de la República para el establecimiento de estas empresas, la zona fronteriza continúa siendo la región más favorecida por esta industria.

CUADRO 5**LOCALIZACIÓN DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACIÓN
1980 - 1999**

PERIODO	TOTAL NACIONAL	ESTADOS FRONTERIZOS	OTRAS ENTIDADES
1980	620	544	76
1981	605	526	79
1982	585	506	79
1983	600	523	77
1984	672	590	82
1985	760	667	93
1986	890	765	125
1987	1,125	941	184
1988	1,396	1,169	227
1989	1,655	1,368	287
1990	1,703	1,529	174
1991	1,914	1,694	220
1992	2,075	1,828	247
1993	2,114	1,848	266
1994	2,085	1,801	284
1995	2,130	1,776	354
1996	2,411	1,974	437
1997	2,717	2,205	512
1998	2,983	2,368	615
1999*	3,297	2,552	745

FUENTE: Elaborado con datos de Estadísticas económicas, Industria maquiladora de exportación, INEGI, México, 2000.

* Datos preliminares.

Es importante mencionar que el crecimiento urbano de las ciudades fronterizas está directamente ligado al establecimiento y evolución de las maquiladoras. Y, aún cuando otros estados del país están siendo considerados para su establecimiento, en 1994 el 86.4% de las maquiladoras se encontraba en la zona fronteriza (1 801 plantas), y el 13.6% en el resto del país (284 plantas). De las ubicadas en la zona fronteriza tan sólo el 40.8 % se localizan en Tijuana y Ciudad Juárez (502 y 232 plantas respectivamente), (Véase Cuadro 6).

Sin embargo, el crecimiento de la industria maquiladora de exportación ha originado importantes déficit en la dotación de servicios públicos, vivienda y, en general, en la infraestructura de las principales zonas fronterizas del norte, lo que ha inducido a que diferentes maquiladoras no sigan operando en esas zonas y nuevas compañías, cada vez más se instalen en puntos seleccionados del interior de la República Mexicana, donde encuentran mayor disponibilidad de servicios y/o infraestructura, además de mano de obra, particularmente técnicos y empleados administrativos.

En general los costos de infraestructura y de la fuerza laboral son menores en el interior con respecto a la frontera norte, factor que ayuda a compensar los costos más elevados del transporte cuando la IME funciona en los estados del interior o en localidades relativamente cercanas a la frontera (500 km en promedio). en particular destacan los estados de Nuevo León (básicamente en Monterrey) y Jalisco (Guadalajara). En el caso de esta última ciudad cabe señalar que su expansión se realizó en una etapa en la cual su economía se encontraba en proceso de reestructuración y la maquiladora representó una estrategia de reactivación del empleo por parte de los gobiernos locales, y de expansión de las inversiones, para los promotores industriales.

CUADRO 6
PLANTAS MAQUILADORAS POR ESTADOS Y CIUDADES
PRINCIPALES
1994

ESTADOS Y CIUDADES	PLANTAS	PERSONAL OCUPADO	VALOR AGREGADO
TOTAL NACIONAL	2,085	583,044	20,425,827
BAJA CALIFORNIA	761	119,243	4,396,278
Mexicali	124	21,570	381
Tecate	86	7,921	262,170
Tijuana	502	85,521	3,180,857
COAHUILA	177	50,736	1,263,341
Ciudad Acuña	51	18,527	484,253
Piedras Negras	42	9,847	275,388
Torreón	32	7,382	180,487
CHIHUAHUA	304	174,420	6,182,578
Ciudad Juárez	232	140,405	4,837,948
Ciudad Chihuahua de Ojinaga	50	26,722	1,143,335
JÁLISCO	44	9,436	783,406
Guadalajara	24	2,435	122,756
NUEVO LEÓN	83	23,556	939,537
Guadalupe	21	7,593	234,098
Monterrey	11	1,166	50,792
ESTADO DE MEXICO y México, D.F.	32	4,120	199,642
SONORA	179	48,879	1,459,743
Agua Prieta	31	8,527	228,491
Nogales	65	19,503	649,516
Tamaulipas	297	107,534	3,956,103
Matamoros	101	41,357	1,682,732
Nuevo Laredo	54	17,721	789,666
Ciudad Reynosa	81	36,926	1,238,748
YUCATÁN	28	5,819	110,520
OTROS ESTADOS	180	39,301	

FUENTE: Elaborado con datos de Estadísticas económicas, Industria maquiladora de exportación, INEGI, México, 2000.

Por otro lado, el surgimiento de la maquila en la Península de Yucatán, representó la solución al problema de desempleo que se presentó con el desplome de la producción de henequén, que significó la liquidación de miles de campesinos henequeneros en 1992.

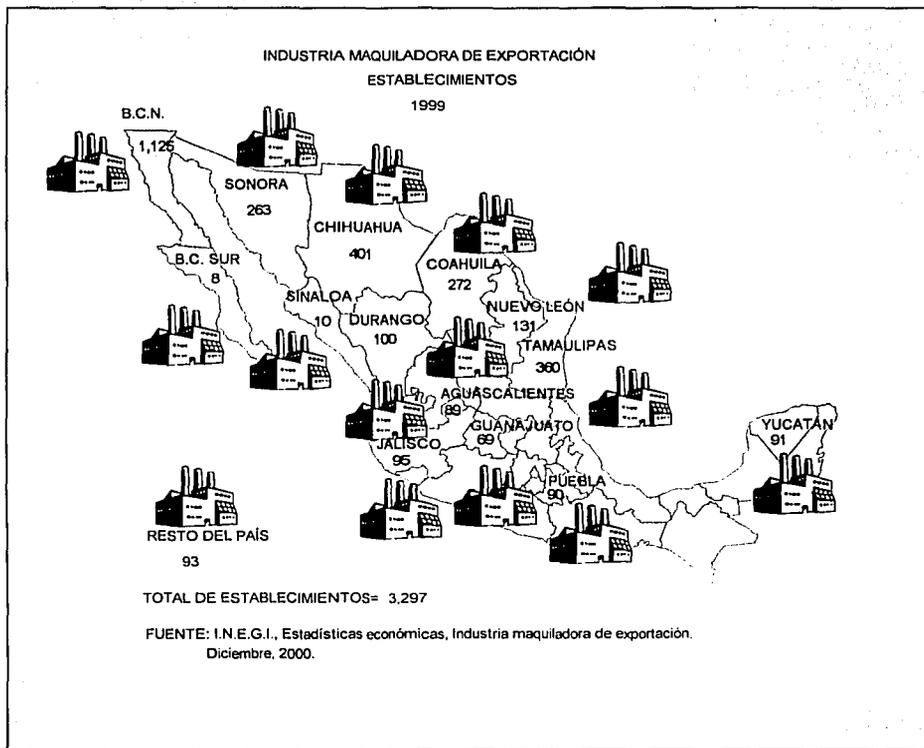
Este cambio en la configuración regional va aunado a la aplicación de la primera etapa de la operación de la industria maquiladora de acuerdo con la negociación del TLC, que abarca de 1994 a 2000, en donde la industria opera sin modificaciones y se permite una liberalización gradual de las ventas al mercado nacional.

Para tener una idea de la rapidez con la que han crecido las empresas maquiladoras, cabe mencionar que en 1980 existían 620; en 1985, 760; en 1990 ya eran mil 703 y para 1999 alrededor de 3 mil 297. En este sentido 1990 representa un año importante en cuanto a la expansión regional de este tipo de empresas, ya que es en esta fecha donde se registra el establecimiento de maquiladoras en estados como: Durango, Yucatán, Aguascalientes, Guanajuato, México y D.F. (Véase Mapa 4).

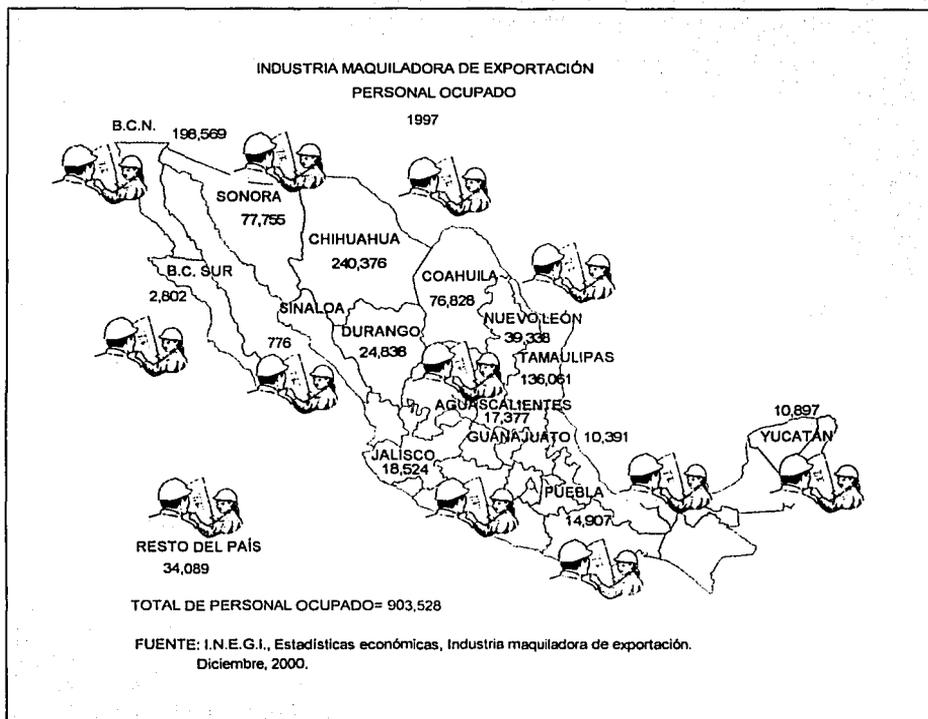
Otro cambio que se pudo observar en la década de los noventa es el aumento de la proporción de mano de obra masculina en las maquiladoras: de 1983 a 1992 el incremento promedio anual de mujeres empleadas fue de 11.35%, contra el 14.26% de hombres, en tanto que durante el período 1993-1999 fue de 14.7% de empleados masculinos.

A este respecto es durante el año de 1997 cuando se registra el mayor incremento en cuanto al personal empleado, al mostrar una variación porcentual del 19.9% con respecto al año anterior, incremento del cual, el empleo de obreros-hombres significó una variación del 21.3%, en tanto que los obreros-mujeres tuvo una variación del 17.8% (Véase Mapa 5).

MAPA 4



MAPA 5



Por otro lado, un aspecto relevante dentro del desarrollo de la industria maquiladora es el aumento de la presencia de plantas de alta tecnología. La visión tradicional de las maquiladoras como plantas de montaje que utilizan exclusivamente mano de obra intensiva y barata ya no es tan exacta actualmente. La creciente introducción de plantas dedicadas a las ramas de la electrónica y autopartes ha motivado el empleo de innovaciones tecnológicas que necesariamente se han reflejado en la organización del trabajo y en el tipo de personal empleado. Es decir, realizan actividades más complejas, automatizadas y flexibles, en las cuales no sólo cambia la actividad del trabajador sino que se modifican las calificaciones.

Esto ha permitido a los empresarios de este sector disminuir los altos índices de rotación de personal, aspecto que se ha convertido en una problemática. Cabe señalar que este alto índice se debe principalmente a los bajos salarios, a la gran explotación y a las extenuantes cargas de trabajo. Por lo cual a través de los sistemas flexibles de organización laboral persiguen involucrar a los trabajadores en la responsabilidad de la calidad y cantidad de la producción.

En este sentido, aún cuando la mayor proporción del personal empleado se ubica en la categoría de obreros (el 80 % en promedio), la mayor contratación de personal calificado se observa en el porcentaje de técnicos empleados; durante 1993 del número total de empleados (542 074 trabajadores) 81.3% eran obreros, 11.3% técnicos y 7.5% empleados administrativos. En tanto que para 1999 esta estructura cambió al registrarse una disminución en el número de obreros 80.8% (921 623), mientras que el porcentaje de técnicos empleados aumentó a 12.1% (137 448), permaneciendo constante el número de empleados administrativos en 7.1% (81 458), (Véase Cuadro 7).

CUADRO 7**PERSONAL OCUPADO POR LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACIÓN
1990-1999**

AÑOS	PERSONAL TOTAL	OBROS	% DEL TOTAL	TÉCNICOS	% DEL TOTAL	ADMINISTRATIVOS	% DEL TOTAL
1999*	1 140 528	921 623	80.8	137448	12.1	81458	7.1
1998	1 014 006	823 561	81.2	118516	11.7	71929	7.1
1995	648 263	531 729	82.0	71098	11.0	45436	7.0
1993	542 074	440 683	81.3	60986	11.3	40405	7.5
1992	505 698	406 879	80.5	60273	11.9	38546	7.6
1991	467 352	374 827	80.2	56705	12.1	35820	7.7
1997	903 528	735 349	81.4	103 855	11.5	64324	7.1
1996	753 708	616 617	81.8	82 795	11.0	54296	7.2
1994	583 044	477 032	81.8	64 656	11.1	41357	7.1
1990	446 436	360 358	80.7	53 349	11.9	32729	7.3

FUENTE: Elaborado con datos de Estadísticas económicas, Industria maquiladora de exportación, INEGI, México, 2000.

* Datos preliminares.

DESARROLLO POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA

Con la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio a partir de 1994 las operaciones de producción de la maquila en las cuales existe una mayor competencia y tamaño, se concentra en dos sectores: transportes y productos y materiales eléctricos y electrónicos. Como se puede observar en el Cuadro 8 desde 1985 se evidencia su predominio en cuanto al tamaño de las plantas dedicadas a estas actividades, tendencia que se ha mantenido hasta 1999.

Cabe señalar que el mayor dinamismo en cuanto al tamaño y número de empresas en estos sectores es consecuencia de su relación con el sector automotriz. El auge de las maquiladoras en este sector se debe a que trabajan de manera estrecha con las grandes ensambladoras que se ubican al norte del país como son Ford, General Motors y Chrysler. Se establecen cerca de las plantas de ensamble con la finalidad de cumplir con las peticiones de las empresas transnacionales.

De esta manera, el sector transportes mostró un crecimiento del 8.7% en el personal ocupado durante el periodo 1993-1999, registrando un mayor número de personal ocupado (14.5%) de 1996 a 1997, aspecto que se explica también por el incremento de establecimientos durante 1996 al registrar un aumento porcentual del 10.2%.

En lo que respecta al sector electrónico, su dinamismo se explica por la participación de inversión japonesa, que utiliza a México como plataforma de exportación hacia Estados Unidos, Europa y Centroamérica. Estableciendo en Baja California grandes empresa como Sony, Hitachi y Toshiba. En el sector automotriz también registra participación a través de empresas como: Toyota, Nissan, Honda y Mazda, representando una fuerte competencia para las empresas estadounidenses (Ford, General Motors y Chrysler).

CUADRO 8**TAMAÑO DE PLANTA DE LA IME 1985-1999***

ACTIVIDAD	1985	1990	1995	1999
Alimentos	155	175	133	144
Textil y prendas de vestir	199	153	213	255
Cuero y calzado	126	154	131	154
Muebles de madera y metal	88	111	136	149
Productos químicos	31	88	125	154
Equipo de transporte	637	670	827	928
Herramientas	114	132	179	291
Productos eléctricos y electrónicos	540	509	570	649
Materiales y accesorios eléctricos y electrónicos	296	310	426	572
Juguetes y artículos deportivos	279	322	227	244
Otros	132	185	213	268
Servicios	340	289	277	215
Total	279	262	304	346

Fuente: Elaborado con datos de Estadísticas económicas, Industria maquiladora de exportación, INEGI, México, 2000.

* Personal ocupado entre número de plantas.

Un aspecto sobresaliente dentro del proceso de diversificación de las actividades productivas de la IME, es el surgimiento de empresas cuya función principal es la administración de la actividad maquiladora, no sólo en cuanto a la dotación de terrenos y naves industriales, sino empresas especializadas para atender las necesidades de las empresas transnacionales referentes a trámites legales, contables, aduanales y técnicos. Estos servicios son utilizados en su mayor parte por empresas que realizan procesos de subcontratación de maquiladoras mexicanas.

De esta manera, de las empresas instaladas en 1999, 976 correspondieron al sector textil; 512 a materiales y accesorios eléctricos y electrónicos; 481 a la industria manufacturera, 367 a muebles de madera y metal; 225 a equipos y accesorios automotrices, 205 al sector servicios, 147 al sector químico; y 60 a la industria del juguete y artículos deportivos.

Además, se detecta que 1,125 de estas empresas se instalaron en Baja California; 401 en Chihuahua; 272 en Coahuila; 360 en Tamaulipas; 90 en Puebla; 263 en Sonora; 91 en Yucatán; 69 en Guanajuato; 95 en Jalisco; 100 en Durango, 89 en Aguascalientes y 82 en el Estado de México y D.F.

EL VALOR AGREGADO Y SUS COMPONENTES

En lo que respecta al valor agregado generado por esta industria durante el período, los sueldos y salarios continúan representando el mayor porcentaje en el rubro. Tan sólo en 1994 el pago de sueldos y salarios significó el 56.48%, cabe señalar que representó el mayor porcentaje a lo largo del período 1983-1999. (Véase Cuadro 4). En cuanto a sector productivo se observa la eminente participación de la rama de construcción, reconstrucción y ensamble de equipo de transporte y sus accesorios con el 26.2% y el sector de materiales eléctricos y

electrónicos con el 25.4%; tendencia que se invierte en 1999 al representar el 19.2% y 27.7% respectivamente.

Es importante mencionar que el valor agregado generado de 1983 a 1994 provenía en su mayor parte de maquiladoras ubicadas en la zona fronteriza cubriendo una participación del 89.2% y 84.6% respectivamente; en tanto que los estados del interior sólo contribuyeron con 10.8% y 15.4% en esos mismos años. Sin embargo, a partir de 1995 la participación de los estados del interior del país tiende a aumentar hasta llegar a registrar el 24% del total del valor agregado, mientras que los estados fronterizos disminuyeron su participación al 76%. Esto significa que el TLC, si representó un elemento de impulso para la reubicación de plantas maquiladoras en el resto del país y que además, propició la generación de valor agregado, ya sea por el incremento de número de establecimientos, así como por la participación de los demás componentes del valor agregado, (Véase Cuadro 9).

Cabe señalar que el rubro correspondiente a gastos diversos se integra por el pago de alquiler de maquinaria, equipo y transporte; alquiler de edificios y terrenos; energía eléctrica; telégrafos, teléfonos y otros servicios de telecom; trámites aduanales de importación y exportación; fletes, acarreos, reparación y mantenimiento de edificios, maquinaria, equipo y vehículos. Si se toma en consideración este renglón como parte de la participación nacional en el funcionamiento de la industria maquiladora, se puede considerar que la economía nacional participa no sólo con la provisión de insumos. En este sentido, la industria maquiladora es fuente generadora de servicios encaminados a satisfacer sus necesidades, generando de manera indirecta empleo y crecimiento de las actividades relacionadas a su establecimiento (comercio y servicios). Ejemplo de ello es el crecimiento y evolución de las áreas urbanas donde se instalan. Aún cuando es un factor que se ha mantenido constante con una participación que oscila entre el 26 y 27% del valor agregado total.

CUADRO 9

**VALOR AGREGADO DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACIÓN
1983 - 1999
(Miles de pesos)**

PERIODO	TOTAL NACIONAL	ESTADOS FRONTERIZOS	%	OTRAS ENTIDADES	%
1983	99,521	88,782	89.2	10,739	10.8
1984	194,757	173,253	89.0	21,504	11.0
1985	325,250	291,466	89.6	33,784	10.4
1986	792,018	701,145	88.5	90,873	11.5
1987	2,235,150	1,922,342	86.0	312,808	14.0
1988	5,263,925	4,455,233	84.6	808,692	15.4
1989	7,499,322	6,220,278	82.9	1,279,044	17.1
1990	9,918,504	8,672,677	87.4	1,245,827	12.6
1991	12,605,766	10,799,950	85.7	1,805,816	14.3
1992	14,936,125	12,629,868	84.6	2,306,257	15.4
1993	17,264,031	14,586,493	84.5	2,677,538	15.5
1994	20,425,827	17,287,095	84.6	3,138,732	15.4
1995	33,182,509	27,327,923	82.4	5,854,586	17.6
1996	49,638,234	39,843,396	80.3	9,794,838	19.7
1997	71,465,622	56,285,225	78.8	15,180,397	21.2
1998	98,649,362	75,553,998	76.6	23,095,364	23.4
1999*	128,265,210	97,469,005	76.0	30,796,205	24.0

FUENTE: Elaborado con datos de Estadísticas económicas, Industria maquiladora de exportación, INEGI, México, 2000.

* Datos preliminares.

2.3 LA IME Y SU PARTICIPACIÓN EN LAS EXPORTACIONES Y LA GENERACIÓN DE DIVISAS

Para la economía mexicana el período de los ochenta en particular a partir de 1982, representa una etapa decisiva en el sentido que marca el cambio del modelo de sustitución de importaciones al proceso de liberalización económica, donde el sector industrial adquiere el papel principal dentro de la nueva estrategia de modernización productiva.

Es decir, a partir de la crisis de la deuda y de la caída de los precios internacionales del petróleo, la inserción internacional pasó a depender del sector manufacturero. Para ello, la orientación económica aplicada entre 1983 y 1987 se caracterizó por tres puntos: ¹

1. La orientación neoliberal se destacó por la menor regulación del Estado, la privatización creciente y la apertura financiera y comercial,
2. El cambio estructural se basó en la reorientación productiva interna y su vinculación al comercio internacional por medio de la exportación de manufacturas como motor del crecimiento, y
3. El cumplimiento de las obligaciones financieras causadas por el endeudamiento externo.

Bajo estos lineamientos, el sector externo de la economía registró cambios importantes, donde la dinámica del sector manufacturero representó la mayor proporción de las exportaciones, lo cual significó un cambio en la estructura de las mismas. Muestra de ello es el desplazamiento que se observa a partir de 1986 de las exportaciones petroleras por las manufacturas (Véase Cuadro 10).

¹ Flores Salgado, José. "Industrialización orientada a la exportación en México: 1988-1994", *Argumentos*, UAM-Xochimilco, México, No. 25, diciembre de 1996, p. 30.

CUADRO 10

**INDICADORES SELECCIONADOS DEL SECTOR EXTERNO
(Millones de dólares)**

CONCEPTO	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Exportaciones	21,229	22,312	24,196	21,674	16,031	20,656
Petroleras	16,477	16,017	16,601	14,777	6,307	8,630
No petroleras	4,752	6,925	7,595	6,897	9,724	12,026
Manufacturas	3,018	4,583	5,595	4,978	7,116	9,907
Importaciones (FOB)	14,256	8,551	11,254	13,212	11,432	12,223
Balanza comercial (1)	6,973	13,761	12,942	8,462	4,599	8,433

(1) No incluye maquiladoras.

Fuente: "Cambio estructural y resultados productivos y comerciales del sector manufacturero en México", Flores Salgado, José. *Argumentos*, UAM-Xochimilco, México, No. 31, diciembre de 1998, p. 60

Esto se logró gracias al impulso de las exportaciones a través de mecanismos como el manejo del tipo de cambio (subvaluado), la cancelación de parte importante de las fracciones arancelarias (controles cuantitativos), la suspensión de permisos previos de importación y la implementación de varios programas de fomento a la exportación; tales como la Ley de Comercio Exterior de 1986, el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988, el Programa de Fomento Integral a las Exportaciones de 1985, el Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior 1990-1994 (Pronamice). Asimismo, se emprendieron otras medidas como las reformas económicas para incrementar la inversión extranjera en áreas productivas antes restringidas al capital extranjero.

Como resultado de estas medidas, efectivamente se logró el impulso de las exportaciones manufactureras y una disminución de las importaciones, lo que permitió obtener de nuevo un superávit de la balanza comercial. Además de que se registró el predominio de las exportaciones manufactureras sobre las petroleras y sobre el resto de las exportaciones nacionales.

Sin embargo, a partir de 1988, ante la fuerte presión inflacionaria de la economía, se impulsó la aplicación de una política comercial de sobrevaluación, que junto con el proceso de apertura aceleró el deterioro de las relaciones comerciales con el exterior al limitar la producción interna e incentivar las importaciones induciendo con ello a los déficit comerciales de la economía. Ya que si bien se incrementaron las exportaciones, también es cierto que esto significó un incremento del contenido importado de estas exportaciones, con el propósito de facilitar la competitividad de la manufactura mexicana.

Tan sólo durante el periodo 1991-1994 —de mayor sobrevaluación—, la tasa de crecimiento promedio anual de las importaciones fue de 16.7% en tanto que el de las exportaciones fue de 15.5%, dentro de las cuales las manufactureras registraron una tasa mayor al alcanzar el 16.8% de crecimiento, pero no lo suficiente para contrarrestar el efecto negativo de las importaciones realizadas (Véase Cuadro 11).

Dentro del marco de esta política de apertura uno de los sectores industriales que recibió mayor impulso para contribuir al incremento de las exportaciones fue la industria maquiladora de exportación.

En este sentido, uno de los aspectos cuyo dinamismo ha prevalecido desde su establecimiento es su papel como fuente de divisas. Aspecto que se explica si se toma en cuenta que su producción está orientada básicamente para la exportación. De este modo, las exportaciones de la industria maquiladora, como porcentaje de las exportaciones totales ha representado un factor que le ha permitido ocupar un lugar importante dentro de la balanza comercial mexicana, permitiendo con ello aminorar el peso de los déficit registrados, debido a que la maquila de exportación es un sector que por su forma de operar siempre tiende a ser superavitario.

CUADRO 11

EXPORTACIONES E IMPORTACIONES MEXICANAS 1991-1999 (Millones de dólares)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
EXPORTACIONES	42 688	46 196	51 886	60 882	79 542	96 000	110 431	117 460	136 391
NO PETROLERAS	34 521	37 889	44 468	53 437	71 119	84 346	99 108	110 325	126 463
MANUFACTURAS	31 602	35 420	41 685	50 402	66 558	80 305	94 802	106 062	122 085
MAQUILA	15 833	18 680	21 853	26 269	31 103	36 920	45 166	53 083	63 854
OTRAS	15 769	16 740	19 832	24 133	35 455	43 384	49 637	52 979	58 231
PETROLERAS	8 166	8 307	7 418	7 445	8 423	11 654	11 323	7 134	9 928
IMPORTACIONES	49 967	62 129	65 367	79 346	72 453	89 469	109 808	125 373	141 975
MANUFACTURAS	46 967	58 235	61 568	74 425	67 500	81 138	101 588	116 431	133 182
MAQUILA	11 782	13 937	16 443	20 466	26 179	30 505	36 332	42 557	50 409
OTRAS	35 185	44 298	45 125	53 959	41 321	50 633	65 256	73 874	82 773
BIENES DE CONSUMO	5 834	7 744	7 842	9 510	5 335	6 657	9 326	11 108	12 175
BIENES DE USO INTERMEDIO	35 545	42 830	46 468	56 514	58 421	71 890	85 366	96 935	109 270
BIENES DE CAPITAL	8 588	11 556	11 056	13 322	8 697	10 922	15 116	17 329	20 530
BALANZA COMERCIAL	(7 279)	(15 934)	(13 481)	(18 464)	7 088	6 531	624	(7 914)	(5 584)
SIN INCLUIR MAQUILA	(11 330)	(20 677)	(18 891)	(24 267)	2 164	115	(8 210)	(18 440)	(19 028)
SIN INCLUIR EXPORTACIONES PETROLERAS	(15 445)	(24 240)	(20 899)	(25 909)	(1 334)	(5 123)	(10 700)	(15 048)	(15 512)

Fuente: El comercio intraindustrial en México, 1990-1999. León González Pacheco, Alejandra y Dussel Peters, Enrique. Comercio Exterior, No. 7, Vol. 51, julio de 2001, p. 654.

A partir de la década de los ochenta las exportaciones de la industria maquiladora, como porcentaje de las exportaciones totales ha mantenido un incremento constante; tan sólo en 1980 representaba el 16.1% y para 1990 alcanzó a representar el 34.1%, mostrando un crecimiento similar durante estos diez años al de las exportaciones de manufacturas. No obstante, a nivel general, durante el mismo período las exportaciones de las maquiladoras crecieron a una tasa de 16.9%, tasa superior al de las exportaciones sin maquila, las cuales registraron una tasa de crecimiento de tan sólo 5.9%. (Véase Cuadro 12). En este contexto, la participación del valor agregado generado por la industria maquiladora durante 1983 pasó de 828 millones de dólares a 3,551 millones de dólares en 1990.

Es innegable que después de la firma del TLC la industria maquiladora ha incrementado su participación en el comercio exterior, situación que le ha permitido dar a la balanza comercial mexicana la posibilidad de registrar superávit comercial a partir de 1995, donde el valor de exportación generado por la IME sumó 31,103 millones de dólares, representando 39.1% de las exportaciones totales de México; no obstante, en términos de valor agregado representó sólo el 16% de ese monto, del cual sólo el 1.7% correspondió a insumos de origen nacional.

Cabe señalar que no sólo han contribuido con el aumento de nuestro comercio exterior, sino también con el aumento significativo de las importaciones, y esto se debe en gran medida a la gran proporción de insumos importados que utiliza. Sin embargo, se debe recordar que de eso trata la maquila, de utilizar insumos importados para su posterior exportación. Tan sólo durante el periodo de 1983 a 1993 el incremento promedio anual de las importaciones totales fue de 18.6%, en tanto que la tasa de crecimiento de las importaciones de la industria maquiladora fue de 19.1% (Véase Cuadro 13).

CUADRO 12**EXPORTACIONES TOTALES, MANUFACTURERAS Y VALOR AGREGADO
POR LAS IME EN MÉXICO 1980-1990**
(Millones de dólares)

AÑO	EXPORTACIONES TOTALES	EXPORTACIONES SIN MAQUILA	EXPORTACIONES IME	EXPORTACIONES DE MANUFACTURA	VALOR AGREGADO IME
1980	18,031	15,132.2	2,898.8	2,651.0	772.5
1981	23,307	19,419.6	3,887.4	2,688.2	977.3
1982	24,056	21,229.7	2,826.3	3,017.6	811.0
1983	25,953	22,312.0	3,641.0	4,582.7	828.2
1984	29,100	24,196.0	4,904.0	5,594.8	1,160.9
1985	26,757	21,663.8	5,093.2	4,978.0	1,265.8
1986	21,804	16,157.7	5,646.3	7,115.6	1,294.5
1987	27,600	20,494.5	7,105.5	9,745.7	1,598.1
1988	30,692	20,545.8	10,146.2	11,504.0	2,337.4
1989	35,171	22,842.1	12,328.9	12,607.5	3,000.8
1990	40,711	26,838.4	13,872.6	13,955.5	3,551.2

Fuente: Pensar globalmente y actuar regionalmente. Hacia un nuevo paradigma industrial para el siglo XXI. Dussel Peters, Enrique. México, UNAM, Fundación Friedrich Ebert, 1997, p. 225.

CUADRO 13**IMPORTACIONES TOTALES, MANUFACTURERAS E IMPORTACIONES
EFECTUADAS POR LAS IME EN MÉXICO 1980-1990
(Millones de dólares)**

AÑO	IMPORTACIONES TOTALES	IMPORTACIONES SIN MAQUILA	IMPORTACIONES IME	IMPORTACIONES DE MANUFACTURA
1980	21,089	19,342.0	1,747.0	16,852.0
1981	27,184	23,948.4	2,230.5	22,044.0
1982	17,010	14,437.0	1,896.3	13,571.0
1983	11,849	8,550.9	2,869.2	7,119.0
1984	15,916	11,254.3	3,751.0	10,035.0
1985	18,359	14,533.1	3,826.0	12,582.0
1986	16,784	12,432.5	4,351.3	11,202.0
1987	18,812	13,305.5	5,507.0	11,854.0
1988	28,082	20,273.7	7,808.3	18,119.0
1989	34,766	25,437.9	9,358.1	22,831.0
1990	41,593	31,271.9	10,321.4	28,523.0

Fuente: Pensar globalmente y actuar regionalmente. Hacia un nuevo paradigma industrial para el siglo XXI.
Dussel Peters, Enrique. México, UNAM, Fundación Friedrich Ebert, 1997, p. 225.

Por lo tanto, el objetivo planteado en los programas gubernamentales para propiciar la incorporación de insumos nacionales hacia este sector ha resultado infructuoso; debido a la falta de competitividad de muchas empresas mexicanas las maquiladoras han tenido que acudir en más de un 90% a proveedores internacionales. El exceso de reglamentaciones, impuestos, altos costos financieros les hace muy difícil a las empresas mexicanas competir con los proveedores extranjeros de las maquiladoras. De esta manera, su forma de operar es un proceso que favorece más el encadenamiento industrial hacia el exterior y poco ha logrado integrar al resto de la planta industrial nacional. Así, la industria maquiladora está lejos de tener mayor incidencia en la estructura industrial, pues sigue estimándose en 3% la participación de los insumos nacionales del sector, ya sea porque no cumplen con la calidad necesaria o porque los proveedores nacionales no se ajustan a los procedimientos de entrega de insumos bajo el esquema de entrega "justo a tiempo". En este esquema las maquiladoras funcionan con el manejo de cero inventarios o inventarios justo a tiempo, en donde las empresas proveedoras de insumos deben estar organizadas de tal forma que cumplan con los niveles de confiabilidad, cooperación, tiempo de entrega y calidad.

En esto incide el rezago tecnológico que no permite garantizar el grado de calidad ni la entrega a tiempo de los insumos, así como la falta de inversiones que permitan asegurar el volumen de producción requerido para una producción internacional de este tipo, sobre todo cuando la mayor parte del sector industrial está compuesto por pequeñas y medianas empresas.

En este contexto, el sector industrial manufacturero se caracteriza por presentar una dualidad en donde algunas ramas se han modernizado en gran medida y son competitivas a nivel internacional, entre ellas la automotriz, las del vidrio y el cemento, la farmacéutica, la electrónica, la metálica básica y las de maquinaria y equipo para oficinas e informática. En cambio, la gran mayoría de los establecimientos industriales medianos, pequeños y de dimensión micro se debaten en una grave crisis por la caída del mercado interno, la falta de crédito en

condiciones favorables y otras limitaciones financieras, de comercialización y técnicas.

Dentro de la configuración de los insumos utilizados por la industria maquiladora desde su establecimiento, la mayor parte de sus requerimientos se cubren por medio de las importaciones. Si en 1983 el consumo de insumos importados representaba el 98.7%, para 1994 ésta participación se mantuvo en la misma proporción (98.5%). Lo cual confirma la naturaleza de la forma de operar de la industria maquiladora en el sentido de aprovechar la ventaja comparativa que representa el bajo costo y disponibilidad de mano de obra; dejando de lado la provisión de insumos nacionales, cuya participación desde 1980 hasta 1995 ha fluctuado entre 1.3% y 1.7%, logrando alcanzar en 1999 el 3% como máximo, (Véase Cuadro 14). Por lo tanto, el renglón de sueldos y salarios sigue constituyendo la mayor proporción del valor agregado generado por la industria maquiladora, pues pese a que se ha registrado un incremento considerable del número de establecimientos, la participación de los demás componentes del valor agregado (materias primas y empaques, gastos diversos, utilidades y otros), se han mantenido constantes en su participación.

CUADRO 14

PROCEDENCIA DE INSUMOS CONSUMIDOS POR LA I.M.E.

1980 - 1999

(Millones de pesos)

ANOS	TOTAL	IMPORTADOS	PARTICIPACIÓN %	NACIONALES	PARTICIPACIÓN %
1980	40.8	40.1	98.3	0.7	1.7
1981	55.4	54.7	98.7	0.7	1.3
1982	110.3	108.9	98.7	1.4	1.3
1983	349.3	344.8	98.7	4.5	1.3
1984	637.8	629.3	98.7	8.5	1.3
1985	989.4	980.5	99.1	8.9	0.9
1986	2 684.4	2 653.2	98.8	31.2	1.2
1987	7 706.7	7 588.3	98.4	118.4	1.6
1988	17 879.5	17 582.5	98.3	297.0	1.7
1989	23 549.8	23 177.3	98.4	372.5	1.6
1990	29 958.6	29 445.1	98.3	513.6	1.7
1991	37 583.3	36 911.4	98.2	671.9	1.8
1992	44 634.3	43 803.7	98.1	830.6	1.9
1993	56 000.0	55 028.8	98.2	971.2	1.8
1994	70 289.8	69 250.4	98.5	1 039.4	1.5
1995	142 437.2	140 055.4	98.3	2 381.8	1.7
1996	221 500.0	217 054.3	98.0	4 445.7	2.0
1997	288 478.8	282 203.9	97.8	6 274.9	2.2
1998	367 546.2	357 399.8	97.2	10 146.4	2.8
1999	439 249.7	426 912.6	97.1	12 337.1	2.9

FUENTE: Elaborado con datos de Estadísticas económicas, Industria maquiladora de exportación, INEGI, México, 2000.

* Datos preliminares.

CAPÍTULO 3

LA IME Y LOS PROVEEDORES NACIONALES

3.1 ESTRUCTURA DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN LA IME.

El comportamiento de la inversión extranjera directa (IED) se comprende mejor a partir de los cambios ocurridos en la esfera de la producción y el comercio mundiales orientados, en gran medida, a la globalización. Son varios y de diversa índole las transformaciones operadas, sin embargo, cabe resaltar una de ellas, ésta se refiere a la internacionalización de los procesos productivos, motivada por los grandes retos de la competitividad internacional.

Desde los años setenta, las empresas transnacionales -vehículo principal de la IED- se vieron en la necesidad de cambiar sus formas de operación; optaron por modelos más flexibles y globalmente integrados (con el fin de optimizar los recursos productivos y, con ello revertir la tendencia negativa de la tasa de ganancia del capital que para entonces experimentaban), lo que les ha permitido desglosar el proceso total de producción distribuyéndolo en diversos países.

Esto dio como resultado una nueva estrategia de producción en la que parte de las etapas del proceso productivo se trasladan a diversos países, con arreglo a las ventajas y condiciones que ofrecen éstos, ya sea en términos de salarios, condiciones tributarias y de reglamentación hacia la inversión extranjera, dotación de materias primas, cercanía a los mercados de consumo, infraestructura, desarrollo tecnológico y políticas industriales, entre otras.

Dichos países están articulados, productivamente, por medio de las filiales de la empresa. Una de las consecuencias más significativas de esta nueva táctica ha sido el sorprendente aumento, en escala mundial, del comercio intrafirma, es decir, el que se realiza entre la transnacional y sus filiales, así como el que se

efectúa entre éstas. Aun cuando no hay datos precisos sobre la magnitud de ese tipo de comercio, se calcula que en 1988 aproximadamente la mitad del intercambio mundial de mercancías se realizó entre filiales extranjeras de transnacionales de Estados Unidos o filiales asentadas en ese país de transnacionales extranjeras.¹

En este contexto, las maquiladoras se han convertido en el medio a partir del cual podemos ver las tendencias de la globalización en el país. México no se escapa a estas tendencias, por lo que es uno de los países con mayor promoción de la inversión extranjera por medio de una profunda desregularización económica, cuya parte principal, sin menoscabo de otras medidas, ha sido el desmantelamiento de la protección comercial del país, la privatización de importantes áreas de la economía antes reservadas sólo al Estado y sobre todo el mantenimiento de bajos costos salariales. En este sentido, la publicación del Reglamento para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera realizada en 1989, sentó las bases para ofrecer un entorno positivo en el crecimiento de la industria maquiladora.

Quizá como ninguna otra industria, las maquiladoras representan lo que puede significar captar flujos de inversión extranjera directa en el área industrial. Ya que está dominada en su mayor parte por inversiones foráneas —constituidas en mayor medida por capital estadounidense, pero también europeo, japonés, canadiense y taiwanés—, lo cual le permite contar con una heterogeneidad de actividades productivas.

Bajo este esquema la inversión extranjera tiene cuatro opciones de operación: 1) con el establecimiento de una filial de propiedad absoluta; 2) la creación de una sociedad de riesgo compartido con un socio mexicano; 3) por medio de la subcontratación o 4) por la renta de capacidad ociosa de una compañía mexicana.

¹ ALVAREZ ICAZA, Pablo. "Marco teórico de la industria maquiladora de exportación", *Comercio Exterior*, México, Vol. 43, No. 5, mayo de 1993, p. 416.

Así, para 1987, se puede observar que el 40.7% de maquiladoras son de propiedad 100% extranjera, en tanto que de propiedad de capital 100% mexicano representó el 32.6% (Véase Cuadro 1).

CUADRO 1
PROCEDENCIA DEL CAPITAL EN LA IME
1987

Tipo de propiedad	No. de plantas en operación	Participación %
100% propiedad extranjera	497	40.7
Propiedad extranjera mayoritaria	157	12.8
100% propiedad mexicana	398	32.6
Propiedad mexicana mayoritaria	67	5.4
Propiedad 50% - 50%	5	0.6
Capital no identificado	97	7.9
Total	1,221	100.0

Fuente: Expansión, No. 602, 28 de octubre de 1992, p.128.

Sin duda, el mercado norteamericano seguirá siendo el gran blanco de las plantas maquiladoras y; a la vez éste mismo mercado será el mayor portador de IED para la Industria Maquiladora, tanto en activos fijos como en tecnología. Para 1988 de la participación de capital foráneo el 56% de establecimientos son de origen estadounidense y realizaron una aportación del 58% en inversión de activos fijos. Un aspecto sobresaliente es la creciente participación de compañías japonesas (como Sony, Sanyo, Matsushita, Toshiba y Kyocera; que en este mismo año registraron una participación del 3.2% en el número de plantas y el 3.9% en inversión de activos fijos. Además se observa la participación de otros países de la Cuenca del Pacífico. Gran parte de la nueva inversión asiática en el norte de México busca: evadir las barreras arancelarias erigidas por Estados Unidos para proteger su mercado doméstico de la competencia internacional y aprovechar los

excedentes generados en Estados Unidos por las subsidiarias de compañías asiáticas ubicadas en ese país (Véase Cuadro 2).

CUADRO 2
PARTICIPACIÓN DE CAPITAL E INVERSIÓN FIJA EN LA IME
1988

	PLANTAS	%	INVERSIÓN EN ACTIVOS FIJOS (Millones de dólares)	%
Estados Unidos*	834	56.0	7,645	78.0
México	566	38.0	1,470	15.0
Japón*	48	3.2	385	3.9
Coinversiones**	21	1.4	130	1.3
Otros***	21	1.4	170	1.8
Total	1,490	100.0	9,800	100.0
<p>* Mayoría de acciones, hasta 100%.</p> <p>** Mayoría de capital mexicano.</p> <p>***Incluye empresas de Corea, Taiwan, Gran Bretaña, Francia, Holanda, Holanda, España, Suecia, Alemania, Finlandia, Checoslovaquia y Brasil.</p>				

Fuente: Expansión, No. 602, 28 de octubre de 1992, p.128.

Además, con el TLCAN se ha atraído aún más inversiones de origen japonés, y en menor proporción de Corea y Taiwán, mismas que vislumbran al país como un puente para entrar con un trato preferencial a los mercados de EUA y Canadá; recurriendo a la subcontratación a través de coinversiones con empresas estadounidenses y mexicanas; o en su defecto han buscado integrar insumos mexicanos o de la región de Norteamérica para hacerse acreedores del mismo.

En 1997, 50% de las empresas – mil 233- son estadounidense; 44% -mil 85- son mexicanas; 4% -99- asiáticas; 1% -24- europeas, y otro 1% -24- latinoamericanas. Las 99 empresas de origen asiático, se encuentran estructuradas en los siguientes giros: Japón, 64 empresas manufacturan aparatos eléctricos y

electrónicos, muebles y productos de madera y metal, y equipo y accesorios automotrices. Corea, 25 empresas fabrican aparatos y accesorios eléctricos y electrónicos. Taiwan, 7 empresas dedicadas básicamente al rubro de juguetes y productos textiles; y China con 3 empresas enfocadas a los productos textiles.²

Sin embargo, también se considera que la inversión de origen asiático, especialmente japonesa, puede disminuir con el TLC debido a las reglas de origen. Para Estados Unidos, la presencia cada vez mayor de productos nipones en su mercado representa una dura competencia, que se expresa en el desplazamiento de sus productos; por lo cual el establecimiento de porcentajes de insumos de contenido local elevados, pretende que México no sea utilizado por este país como plataforma de exportación. En este sentido, algunas empresas japonesas de la rama electrónica reconocen que difícilmente pueden cubrir un porcentaje de integración del 50% debido a la complejidad de los insumos que utiliza, pues la mayoría de estos son tecnología de punta, y no son producidos en Estados Unidos, Canadá ó México.

Ante esta situación México continúa ofreciendo las mismas ventajas y beneficios a través de la importación temporal de insumos y maquinaria de países ajenos a la región del TLCAN, bajo las siguientes condiciones:

- Importaciones temporales de materia prima, maquinaria y equipo, libres de arancel
- Inversión extranjera hasta de 100%
- Operación en cualquier giro o actividad productiva
- Ubicación en cualquier entidad de la república mexicana
- Ventas crecientes al mercado doméstico, así como ventajas en la desconcentración y simplificación administrativa
- Disponibilidad de mano de obra altamente calificada

² BECERRIL, Isabel. "Absorben maquiladoras 40% del total de las exportaciones". *El Financiero*, México, 12 de mayo de 1997.

- Más de 30 años de experiencia como país receptor de inversiones en empresas maquiladoras
- Compartir una frontera de 3,200 kilómetros con el mercado de Estados Unidos.

De esta manera la inversión extranjera en la industria maquiladora de exportación ha gozado de una reglamentación excepcional al resto de la inversión externa en el país.

3.2 LA EXPERIENCIA DEL SUDESTE ASIÁTICO.

Uno de los ejemplos más notables de la expansión del capital mundial es el proceso de industrialización llevado a cabo por algunos países del Sudeste Asiático, quienes al amparo del régimen especial de enclave industrial denominado zonas procesadoras para la libre exportación, iniciaron su participación en el proceso de subcontratación a partir de los años sesenta, al igual que México con el Programa de Industrialización Fronteriza (Véase Cuadro 3).

Destaca la participación de países como Corea, Taiwán, Singapur y Hong Kong, que al formar parte de la estrategia del capital industrial mundial se convierten en "economías industriales de enclave, en espacios geográficos fuera de las barreras aduanales, con el fin de estimular el ensamble y la exportación de manufacturas ligeras".³

Desde sus inicios estos países sustentaron su crecimiento en el desarrollo de programas de fomento industrial orientados principalmente a la exportación de productos manufacturados. Es decir, el Estado propició la creación de las

³ CASTILLO, Víctor. M. "La subcontratación en la Industria Maquiladora de Asia y México", *Comercio Exterior*, México, Vol. 32, No. 1, enero de 1992, p. 34.

CUADRO 3
ESTABLECIMIENTO PARA LAS ZONAS PROCESADORAS PARA LA LIBRE
EXPORTACION DEL ESTE ASIATICO Y DEL PROGRAMA MAQUILADOR MEXICANO

País	Localización	Año
México *	Se inició en la frontera norte de México; hoy se extiende por todo el país	1966
Hong Kong **	Nueve zonas industriales	
Corea	Masan (1970), Iri (1973)	1970
Taiwán	Kaohsiung (1966), Tainchucg(1969) y Nantze (1969)	1966
Singapur **	Seis zonas de libre comercio	1968
Malasia ***	Penang, Kuala Lumpur y Malaca	1972
Tailandia ****	Bangchan	1972
Filipinas	Bataan, Baguito, Mactan y Cavite	1973
* Programa de Industrialización Fronteriza. ** Puerto Libre. *** Zonas de Libre Comercio. **** Estados Industriales y Zonas Procesadoras para la libre Exportación.		

Fuente: Comercio Exterior, México, Vol. 42, No. 1, enero de 1992, p. 34.

condiciones materiales necesarias para atraer al capital extranjero en aspectos como infraestructura, concesiones fiscales, derechos de aduana, apoyo de administración pública y sobre todo subcontratación industrial; que aunado a la gran disponibilidad de mano de obra facilitaron la creación de zonas libres dedicadas a la producción para la exportación. Este hecho les permitió obtener a largo plazo un gran dinamismo en las ventas externas de manufacturas, a pesar

de las diferencias existentes entre ellos, en aspectos como territorio y población (Véase Cuadro 4).

CUADRO 4
ALGUNAS COMPARACIONES ENTRE LOS CUATRO TIGRES ASIÁTICOS

CARACTERÍSTICAS	COREA	TAIWAN	HONG KONG	SINGAPUR
Territorio (Km2)	99 117	35 981	1 052	618
Densidad demográfica (hab/Km2,1987)	423.7	547.5	5 418	4 207
Idioma	Coreano	Mandarín	Cantones e Ingles	Mandarín Ingles y Otros dialectos chinos
Capital	Seúl	Taipei	Hong Kong	Singapur

Fuente: Diversidad de los Procesos de Crecimiento Económico de las Cuatro Tigres Asiáticos. Comercio Exterior, México, Vol. 42, No. 2, Febrero de 1992, p. 177.

Las razones por las cuales estos países se orientaron hacia el exterior después del proceso de sustitución de importaciones fueron entre otras:

- los bajos costos de la mano de obra;
- las limitadas posibilidades de expansión de su mercado interno;
- la escasez de materias primas locales y
- la creciente demanda de manufacturas que existía en ese período.

En un principio, la producción se centró en procesos productivos intensivos en mano de obra, de los cuales se exportaron productos tales como juguetes, ropas de algodón, radios y televisores de transistores. Esto les permitió ser considerados por la OCDE, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional como países de industrialización reciente en los años sesenta y setenta, por sus crecientes niveles de empleo industrial y su rápida penetración en los mercados mundiales de manufacturas que pasaron de 1000 millones de dólares en 1963 a 39 000

millones en 1979, elevando su participación en el total mundial de 1.4 a 5.4%, respectivamente.⁴

Sin embargo, el éxito de los cuatro tigres asiáticos no se debió sólo a la participación de las inversiones extranjeras en las industrias maquiladoras, ya que si bien en sus inicios se propició la entrada masiva de empresas extranjeras, posteriormente se impulsó la participación y el desarrollo de empresas nacionales, que finalmente indujeron el retiro paulatino de las inversiones foráneas.

Los factores determinantes del éxito del modelo de industrialización de estos cuatro países, en cuanto a la estrategia del Estado, en relación a la producción, puede sintetizarse en los siguientes aspectos:

- Fuerte compromiso del estado con el desarrollo económico y políticas consistentes y a la vez flexibles.
- Directa participación económica del Estado, asumiendo una parte importante de la responsabilidad en los procesos, así como en el riesgo financiero compartido de una inversión privada.
- Estrecha relación con el Estado y el sector privado para generar políticas empresariales agresivas y oportunas.
- Rápidos ajustes tecnológicos en la elaboración de productos y esmerada atención en el control de calidad.
- Decidida explotación y creación de ventajas comparativas tanto en el mercado interno como en el de exportaciones.
- Rigurosa previsión de sus programas educacionales y formación de recursos humanos, concediendo gran valor al conocimiento y a la información.

⁴ La OCDE define como países de Industrialización Reciente a Brasil, Grecia, Hong Kong, Corea, México, Portugal, Singapur, España, Taiwán y Yugoslavia. El Banco Mundial incluye a Argentina, Brasil, Chile, México, Colombia, Uruguay, Israel, Yugoslavia y los cuatro países del sudeste asiático. El FMI incluye a Argentina, Brasil, Grecia, Hong Kong, Israel, Corea; Portugal Singapur, África del Sur y Yugoslavia.

De manera directa e indirecta el Estado se ha mantenido ligado al proceso productivo, en particular a la empresa privada, con una decidida estrategia industrial en función de las condiciones internas de cada país y del mercado internacional. Desde el principio la estrategia es muy clara: fomentar una industrialización orientada a penetrar en los mercados internacionales sobre una base productiva cada vez más poderosa y diversificada cuyos efectos de arrastre dinámico cristalizaron en la generación de empleos, incremento de la productividad y los salarios reales y el progreso técnico. Al lado de su plataforma de exportación, estos países han sabido tejer una red importante de proveedores internos de insumos.

Se realiza un cambio en su estructura manufacturera, desplazando a los procesos productivos simples por otros técnicamente más complejos, para producir bienes manufacturados con mayor contenido tecnológico. La atención pasó de los sectores productores de bienes con mayor uso de mano de obra, a aquellos más especializados de tecnología avanzada.

El curso del desarrollo tecnológico dentro de estas economías se convierte en un proceso complejo que primero debe ser asimilado por el país de destino, para su posterior aplicación y difusión tanto regional como sectorial, para finalizar con la adopción tecnológica por medio del entrelazamiento y modificación de la tecnología nacional. Muestra de ello es el avance Coreano en su sistema educativo, el cual da un gran apoyo al entrenamiento de abundantes recursos humanos que sean capaces de absorber la avanzada tecnología del exterior.

Así, por ejemplo, como ha sido señalado: "Corea posee hoy día su propia base tecnológica. Organizaciones como el Instituto Avanzado de Ciencia y Tecnología de Corea no sólo están adoptando técnicas industriales de los países avanzados sino que están desarrollando las propias".⁵

⁵ LEE Kim, Hyun Sook. "Diversidad de los Procesos de Crecimiento Económico de los Cuatro Tigres Asiáticos". *Comercio Exterior*, México, Vol. 42, No. 2, febrero de 1992, p. 178.

Así mismo, este proceso se vio incentivado por el incremento de los costos salariales y la fuerte competencia que surgió por la creación de nuevos productos de bajo contenido tecnológico y la participación de países como México en el comercio mundial.

Además, este proceso fue acompañado por una promoción continua a las empresas de origen nacional, las cuales se convierten en proveedores internos y compañías complementarias por medio de la subcontratación, desplazando a los proveedores tradicionales de las empresas transnacionales y de las propias industrias pesadas. Es decir, a través de la adopción de tecnología se logra incluir al resto de la industria en la producción para la exportación.

En Corea por ejemplo, para lograr tales objetivos, el Estado diseña a partir de 1962 planes quinquenales con metas muy precisas en cuanto al fomento de industrias estratégicas, infraestructura, articulación industrial, productividad y exportaciones.

Respecto al fomento de las exportaciones se puede señalar una amplia gama de estímulos directos e indirectos como:

1. Subsidio crediticio para capital de trabajo e inversión fija con fines de exportación que cubre además a los importadores de insumos para industrias exportadoras.
2. Acceso libre de aranceles y tarifas a las importaciones requeridas por el sector exportador.
3. Exención de impuestos indirectos a la compra de insumos nacionales o importados para la actividad exportadora.
4. Reducción de impuestos directos al ingreso generado por exportaciones.
5. Tarifas preferenciales para energía y transporte.

Como contraparte de la política de promoción de exportaciones cabe mencionar que en materia de sustitución de importaciones se siguió un esquema de protección variable y selectiva en función de prioridades sectoriales, disponibilidad de divisas y situación de la balanza comercial. Para ello se creó a partir de 1967 una lista negativa de bienes cuya importación quedaba prohibida o restringida y que incluía aquellos que competían deslealmente con los productos nacionales, así como los bienes suntuarios o de lujo.

El proceso de industrialización de Corea ha sido dirigido en una alta proporción por capital nacional, pues del total de flujo de inversión extranjera destaca la inversión indirecta en créditos de largo plazo. En efecto, como se ha dicho, "mientras que la inversión directa, que a pesar de que creció de manera importante en el período 1972-1976, sólo representa alrededor de un 10% del flujo externo de capital y se ubica fundamentalmente en la actividad manufacturera."⁶

En conclusión, se puede decir que Corea siguió una estrategia deliberada de industrialización orientada hacia el mercado internacional tomando en consideración el desarrollo, diversificación e integración paulatina de su planta productiva manufacturera. Con una política comercial que además de promover las exportaciones, protegió de manera diferenciada y muy selectiva su industria nacional así como al sector agrícola. Teniendo adicionalmente la capacidad de comprometer al capital extranjero con el proyecto global.

Como se puede observar, las condiciones que propiciaron el desarrollo industrial de Corea, Hong Kong, Singapur y Taiwán dependieron no sólo de las condiciones internas que presentaban sus economías sino también de factores externos como el crecimiento de los costos del trabajo en los países centrales, que propició la difusión de prácticas de subcontratación internacional y de inversión extranjera directa en áreas con bajos salarios; y por el liderazgo y efecto dinamizador que

⁶ NOLAN, Marcus. "Prospectos para los Países Subdesarrollados de la Cuenca del Pacífico". *El Economista Mexicano*, Colegio Nacional de Economistas A.C., Abril-Junio de 1992, p. 21

ejerció Japón sobre sus antiguas colonias que implicó, en el caso de Corea, el establecimiento de algunas industrias ligeras y pesadas.

De este modo, el éxito de las economías asiáticas se explica no sólo por la disponibilidad de mano de obra a bajo costo para el capital internacional, sino también por la adopción de una política bien encaminada de industrialización orientada hacia el exterior, que supo anteponer los intereses de su aparato industrial nacional a los del capital internacional. Pues si bien, en un principio la política de promoción de exportaciones permitió reducir los controles administrativos a la importación, posteriormente se impusieron requisitos a la importación para impulsar las ramas nacionales de bienes intermedios y de maquinaria y equipo industrial.

La política no se realizó de forma indiscriminada, sino que se procuró sustituir importaciones en las actividades consideradas esenciales en cada etapa de desarrollo. Se realizó, una sustitución de importaciones selectiva compatible con la promoción de exportaciones.

De tal manera que para estos países la industria maquiladora de exportación se consideró como un medio de transición tecnológica, de maduración industrial y de calificación de la mano de obra. Además de que siempre hubo una estrategia clara para aumentar el grado de integración nacional de los productos maquilados en la que se precisaban compromisos específicos de incorporación de insumos o componentes nacionales.

En este sentido, compartimos la opinión según la cual: "La experiencia de los países del Sudeste Asiático enseña a México que no se debe olvidar que el mercado externo es sólo complemento del desarrollo del mercado interno".⁷

⁷ Ibidem, p. 181.

Pues a pesar de que los niveles de remuneración de la fuerza de trabajo son bajos en México, esto no es suficiente para sostener una competitividad a largo plazo.

3.3 LA POLÍTICA INDUSTRIAL EN MÉXICO.

Como se puede observar, el desarrollo industrial de los países del Sudeste Asiático fue un proceso totalmente planificado donde se fueron cubriendo los diversos sectores estratégicos, hasta conformar un aparato industrial sólido. Es decir, lograron obtener el mayor beneficio de las condiciones de expansión del capital mundial, integrando de esta forma un aparato industrial articulado hacia el interior y competitivo hacia el exterior.

En México, la política industrial se inició a finales de la Segunda Guerra Mundial, con el proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones, que culminó hasta finales de la década de los setenta. Sin embargo fue un proceso que se realizó sin cubrir los requerimientos de planeación necesarios que el proceso implicaba, ya que si bien se aplicaron medidas y programas de apoyo, su aplicación fue desarticulada y discontinua.

En esta etapa la evolución del sector industrial giró en torno del proteccionismo comercial y los subsidios. Y aunque el desarrollo hacia adentro sí fomentó el establecimiento de una estructura industrial en México, debido al excesivo proteccionismo, la producción mexicana, no resultó competitiva en los mercados mundiales; de hecho, todo el sistema económico dependía casi totalmente del limitado mercado mexicano. De esta manera, si el proceso sustitución de importaciones llegó a su punto máximo; se debió en gran medida a que México obtuvo recursos (divisas) para llevar a cabo las importaciones necesarias de fuentes ajenas a los bienes manufacturados, fundamentalmente el petróleo y la deuda externa. Fue el colapso de ambas fuentes lo que obligó a un cambio en el modelo de desarrollo en 1982.

Para entonces, el desarrollo del sector industrial ya se contemplaba desde otra perspectiva por parte del estado. Se reconoció la necesidad de contar con planteamientos bien delineados que garantizaran el desarrollo del sector. A nivel formal este reconocimiento quedó constatado con la presentación del Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982, durante la administración de López Portillo, en donde se presenta de manera concreta una planeación para el desarrollo de la industria nacional. En este plan se detallaron metas cuantitativas así como periodos de cumplimiento, tomando en consideración determinadas ramas industriales; privilegiando en primer término la agroindustria, los bienes de capital y la pequeña industria. Sin embargo, durante todo este proceso no existió ningún mecanismo que propiciara la vinculación entre las empresas nacionales (grandes, pequeñas, medianas y micros), que promovieran encadenamientos productivos hacia el interior del sector manufacturero.

En este contexto, la política industrial sufrió modificaciones radicales: el modelo se orientó abiertamente hacia el exterior, de manera que la promoción de las exportaciones sirviera como base para la expansión de la producción, la generación de empleo y en general para lograr el ajuste macroeconómico.

Esto quedó expresado en la orientación de la política económica de la administración de Miguel de la Madrid Hurtado, en donde el objetivo general fue hacer más competitiva la producción no petrolera, tanto en México como en los mercados del exterior. Para lograrlo se reemplazó la estructura de permisos previos a la importación por aranceles, se redujeron los niveles arancelarios y se utilizó el tipo de cambio para fomentar la adquisición de bienes intermedios en México, con lo que se hicieron más lucrativas las exportaciones. Se promovió, además, la inversión extranjera directa que traería consigo tecnología avanzada con el fin de incrementar las exportaciones. La combinación de estos factores significó un cambio radical con el pasado.

En materia de política industrial sus lineamientos quedaron establecidos en el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, 1984-1988 (Pronafice). En este programa, se planteó la combinación del fomento a las exportaciones con la sustitución selectiva de importaciones y se proponía la racionalización gradual y selectiva del sistema de protección; dando con ello menos importancia al desarrollo hacia dentro y más al crecimiento por vía de la exportación.

Dentro de sus programas específicos para el impulso de la industria cabe señalar:⁸

- 1) Programa de Financiamiento, cuya finalidad fue proporcionar apoyo financiero a ciertas áreas prioritarias al sector externo, con el propósito de inducir cambios estructurales. En este aspecto cobró gran importancia la Banca de desarrollo y la utilización de los certificados de promoción fiscal (Ceprofis), instrumentos de apoyo para aquellos empresarios que adquirieran tecnología nacional.
- 2) Política para el desarrollo tecnológico, a través de la cual se impulsaría el desarrollo e innovación tecnológica,
- 3) Política de localización industrial, en donde el propósito fue coordinar los objetivos estatales y federales en la creación de la infraestructura necesaria, tomando en consideración para su aplicación las zonas prioritarias.

Cabe mencionar que en este programa a pesar de que se contempló articular al sector manufacturero entre sí y también con el resto de la economía, esto no se logró. Ya que se privilegió el combate a la inflación por encima del objetivo de consolidar una planta industrial competitiva. Este cambio de prioridades significó un severo golpe para las empresas nacionales, muchas de las cuales apenas

⁸ MÉNDEZ, José Luis. "Veinte años de planeación industrial en México", *Comercio Exterior*, México, Vol. 47, No. 1, enero de 1997, p. 51.

comenzaban a ajustar sus procesos productivos ante la expectativa de una mayor competencia.

En este contexto, el ingreso al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) en 1986 simbolizó el cambio de la política comercial. Al pertenecer al GATT, se puede considerar que las políticas instituidas después de 1982, y especialmente después de 1986, van más allá de una administración, ya que la liberalización comercial forma parte de un acuerdo internacional, inherente al desarrollo del capital internacional. De esta forma, la participación en el comercio internacional pasa a constituir un requisito de supervivencia para las empresas nacionales, incluso aquellas que están predominantemente orientadas hacia el mercado nacional, pues en la medida en que desaprovechen las ventajas disponibles a nivel internacional -en materia de tecnologías, maquinaria e insumos más baratos- verán disminuida su posición competitiva aun en el mercado interno. La presión sobre las empresas se volverá mucho mayor, sobre todo para elevar la productividad y eficiencia.

La política industrial a partir de la década de los noventa quedó planteada en el Programa Nacional de Modernización Industrial y Comercio Exterior 1990-1994 (Pronamice), en donde desde la perspectiva de la estrategia de liberalización se sustenta la eliminación de los fomentos tradicionales para la exportación, en particular de los programas dirigidos a sectores específicos y la aplicación de subsidios en general, los cuales fueron sustituidos en su mayor parte por programas autofinanciables. De tal manera que los mecanismos de la estrategia quedaron en función de la desregulación económica, la eliminación gradual de los programas sectoriales y de la racionalización de los estímulos fiscales, principalmente. En términos generales la política industrial a partir de esta década quedó supeditada totalmente a prioridades macroeconómicas, en donde no se estableció ningún mecanismo de articulación sectorial, lo cual para el sector manufacturero resulta significativo, dado que los mecanismos aplicados han sido de corto plazo y de carácter coyuntural.

De cierto modo este Programa se caracterizó por ser un plan más reducido y con menor precisión que los planes anteriores; de hecho hay quien considera, que "a partir del régimen salinista, la política industrial es precisamente la ausencia de política industrial".⁹

Así, aun cuando se plantea el crecimiento de la industria nacional, no precisa prioridades, y los lineamientos se manejan en términos generales; por lo tanto, no se detalla que zonas del país serán consideradas para la promoción industrial y la creación de parques industriales.

Dentro de los aspectos de la política industrial salinista cabe mencionar:

1. La apertura del exterior por medio de la reducción de protección arancelaria cuya finalidad fue obligar al sector privado a producir con calidad y eficiencia.
2. Los incentivos fiscales y crediticios en su mayor parte son canalizados hacia actividades exportadoras, pero no constituyen un peso fiscal directo para el gobierno y se centran en mecanismos de importación temporal de mercancías y, en la devolución o reducción de impuestos a la importación. Todos esos esfuerzos se centraron en el fomento a las exportaciones a través de los programas de importación temporal (PITEX Y ECEX).
3. Los programas sectoriales se dirigieron hacia la industria automovilística, de cómputo y farmacéutica.
4. La promoción de la industria maquiladora, se realizó con el decreto de 1989, en donde el objetivo fue promover el uso de insumos nacionales.
5. La promoción de la inversión extranjera, se realizó con la nueva Ley de inversión extranjera (1993), impulsando con ello la imagen de México en el exterior.
6. La promoción de las exportaciones se buscó a través de la firma de acuerdos comerciales como el TLCAN.

⁹ ALONSO, José A. "Efectos del TLCAN en la microindustria del vestido en Tlaxcala, México". *Comercio Exterior*, México, Vol. 47, No. 2, febrero de 1997, p. 104.

Para la industria nacional esto significó enfrentarse a la apertura de la economía sin contar con un aparato lo suficientemente fuerte para poder estar al nivel de la competencia externa; ya que la apertura redujo la integración de cadenas productivas nacionales, en la medida que las empresas participaban en dichas cadenas, ya sea como clientes o proveedores, perdieron terreno ante la competencia del exterior.

Ante esta situación en 1996 surgió el Programa Nacional de Política Industrial y Comercio Exterior (Propice). En él, se reconoce que el proceso de apertura se dio de manera indiscriminada y sin una política industrial que facilitara y orientara el desarrollo industrial. Por ello el objetivo general fue conformar una planta industrial competitiva a nivel internacional, orientada a producir bienes de calidad y mayor contenido tecnológico.

Para alcanzar este objetivo se marcaron tres líneas estratégicas:

1. Fomentar el desarrollo del mercado interno y la sustitución eficiente de importaciones, para sustentar la inserción de la industria en la economía internacional.
2. Inducir el desarrollo de agrupamientos industriales, regionales y sectoriales de alta competitividad y con una elevada participación de micro, pequeñas y medianas empresas, y
3. Crear condiciones de rentabilidad indirecta y ampliar el acceso a los mercados de exportación.

A pesar de estos lineamientos el plan carece de objetivos o medidas precisos, y establece políticas muy generales como:¹⁰

- Estabilidad macroeconómica y desarrollo financiero.
- Creación y mejoramiento de la infraestructura física, humana e institucional.

¹⁰ MÉNDEZ, José Luis. "Veinte años de planeación industrial en México", *Comercio Exterior*, México, Vol. 47, No. 1, enero de 1997, p. 55.

- Un sistema tributario que impulse el desempeño de las actividades industriales.
- Una mayor desregulación industrial y
- Combate a las prácticas monopólicas.

De manera adicional se marcaron estímulos especiales para la reconstrucción de las cadenas productivas rotas por la apertura comercial, destacando los siguientes:

- Para la incorporación de las micro, pequeñas y medianas empresas, bajo el supuesto de que tiene mayor flexibilidad para responder de manera más eficiente y competitiva a los cambios del mercado.
- Estímulos para la modernización tecnológica.
- Estímulos para la modernización de la calidad.
- Promoción de exportaciones y
- Fomento a la captación de inversión extranjera directa.

Una de las características, esenciales de la política industrial de este período fue el que el sector manufacturero privado se convirtió en el motor de la industrialización. Es decir, el cambio estructural se concibió como el proceso de privatización y reducción de las actividades estatales. Con lo cual se dejó toda la acción básica de desarrollo industrial al sector empresarial privado, por lo cual la participación de la inversión extranjera directa es fundamental.

Además, con la firma del TLCAN, quedó claramente definido que la forma de instrumentar la política industrial es a través del mercado, es decir, por medio del libre juego del mercado, en donde el Estado se concreta únicamente a crear el ambiente macroeconómico favorable a la inversión y al desarrollo de la iniciativa privada. De este modo, de acuerdo a la corriente neoclásica la política industrial debe ser pasiva, en el sentido que se descarta el uso de medidas sectoriales o

selectivas destinadas a sectores estratégicos o a apoyar sectores en decadencia.¹¹

3.4 EL PAPEL DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA INDUSTRIA Y EL DESARROLLO REGIONAL.

La pequeña y mediana industria al igual que el resto de las industrias manufactureras creció al amparo de la política proteccionista aplicada durante el modelo de sustitución de importaciones; por lo que, al iniciarse el proceso de apertura de la economía hacia el exterior en la década de los ochenta fue uno de los sectores industriales que resultó más afectado, debido a su obsolescencia, y falta de vinculación e integración con el resto de los sectores industriales.

A pesar de que ha contado con diversos mecanismos de apoyo gubernamental, esto no ha sido suficiente para poder hacer frente a la competencia externa. Ante el proceso de globalización en donde el mercado no tiene fronteras, la planta industrial mexicana se enfrenta al reto de producir con estándares de mayor calidad y bajo costo. Esto significa que las posibilidades de este sector de incorporarse al mercado mundial como competidores directos son difíciles, sobre todo debido a la composición de la planta productiva nacional, compuesta en gran medida por pequeñas y medianas empresas y donde aún para las grandes empresas participar en el mercado externo no ha sido fácil.

Ante esta situación, dentro de los diversos mecanismos de apoyo gubernamental cabe mencionar la creación a principios de los ochenta del Programa de Apoyo Integral a la Pequeña y Mediana Industria (PAI), que consistió principalmente en proporcionarles asistencia financiera, técnica, de capacitación y de investigación; al cual le siguieron diversos programas de apoyo e impulso hacia este sector;

¹¹ CLAVIJO, Fernando y José I. CASAR. (Compiladores). *La industria mexicana en el mercado mundial. Elementos para una política industrial*, México, F.C.E., 1994, P. 28.

hasta 1991 cuando se puso en marcha el Programa de Modernización y Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Industria 1991-1994, en donde cabe mencionar la transformación que sufrió Nacional Financiera al presentar cambios como:

- a) Orientar y favorecer sus apoyos crediticios hacia las micro, pequeñas y medianas empresas del sector privado.
- b) Convertirse en un banco de fomento de este sector en general.
- c) Convertirse en un banco de segundo piso.
- d) Asignar apoyos crediticios a través de sólo seis programas.

En términos generales el objetivo de este programa consistió en fortalecer el crecimiento de las pequeñas y medianas industrias a través del cambio en aspectos como compras, producción y comercialización, con la finalidad de que se consoliden en el mercado interno e incrementen su participación en las exportaciones.

Para ello, como algunos autores han resumido, fue necesario identificar los problemas a los que se enfrentan estas empresas, tales como: "1) limitado acceso al crédito institucional, principalmente el proveniente de la banca comercial; 2) resistencia del empresario al trabajo en grupo; 3) reducida capacidad de negociación en los mercados como consecuencia de sus pequeñas escalas para comprar, producir y vender; 4) escasa cultura tecnológica; 5) tendencia a la improvisación; 6) limitada participación en el mercado de exportación y 7) bajos estándares de productividad y calidad."¹²

En efecto, el reto para las pequeñas y medianas empresas lo constituye el tratar de superar estas limitantes, sobre todo porque dentro de las estrategias marcadas

¹² ALONSO, José A. "Efectos del TLCAN en la microindustria del vestido de Tlaxcala, México", *Comercio Exterior*, México, Vol. 47, No. 2, febrero de 1997, p. 104.

para impulsarlas no existen medidas específicas tendientes a solucionar la problemática planteada.

En general, dentro del marco del Programa de Política Industrial y Comercio Exterior, los mecanismos de impulso para este sector en donde se detecta un mayor interés de crear formas más directas y efectivas de apoyo a los pequeños empresarios están integrados por:

El programa de desarrollo de productores, cuya finalidad es la integración de cadenas productivas, comerciales y de servicios, mediante la creación voluntaria de departamentos de desarrollo de proveedores en las grandes empresas y con el diseño de mecanismos de apoyo financiero y de garantías entre la banca y las grandes empresas.

Los centros de competitividad empresarial, destinados a detectar y diagnosticar problemáticas de empresas, vincular a las empresas con consultores, establecer modificaciones organizacionales y acercar a las empresas asesoradas a las instituciones financieras para disfrutar de apoyos a tasas preferenciales.

La constitución de empresas integradoras, destinadas a proporcionar servicios a empresas agrupadas.

Programas de subcontratación industrial, dirigidos a vincular industrias de capacidades productivas ociosas con empresas que las tengan insuficientes.

Como se puede observar, la opción para la pequeña y mediana industria es vincularse al resto del sector productivo a través del proceso de subcontratación, ya que representa una alternativa que les permitirá participar no sólo para preservar el mercado interno, sino también para ingresar en el externo, aunque no de manera directa, sino como exportadores indirectos; esto significa, integrarse a la cadena productiva de exportación como proveedor eficiente y confiable. Al

integrarse a la cadena productiva de las empresas que exportan, las de menor escala tienen la posibilidad de beneficiarse de los mercados internacionales.

Para la integración de un sistema productivo sólido es necesaria la articulación de las diferentes unidades productivas, sin importar sus dimensiones. Si bien es cierto que las grandes empresas tienen mayor acceso a los grandes mercados internacionales, también es importante reconocer que requieren de empresas medianas y pequeñas que les suministren de manera eficiente partes, componentes y servicios que les permitan mantener sus niveles de competitividad.

En este sentido, el objetivo de la formación de empresas integradoras tiene la finalidad de fomentar la organización interempresarial, de industrias micro, pequeñas y medianas en ramas y regiones con potencial exportador. A través de estas organizaciones se contará con servicios especializados de subcontratación de productos y procesos industriales para complementar cadenas productivas y apoyar la articulación de diversos tamaños de planta a fin de promover la especialización, la homologación de la producción y, en consecuencia, una mayor competitividad. Asimismo, tendrán a su cargo la promoción de actividades comunes para evitar la intermediación mediante la compra conjunta de materias primas, insumos, activos y tecnología en condiciones favorables de precio, calidad y oportunidad de entrega, así como impulsar otros servicios necesarios para el buen desempeño de las empresas integradas.

De hecho, la creación de asociación de empresas de estas dimensiones no es nuevo, pues ante la disyuntiva de un mercado abierto y globalizado, los pequeños empresarios han recurrido a agrupamientos de diversas modalidades (uniones de crédito, centros de adquisición de materia primas en común, sociedades de responsabilidad limitada de interés público) para hacer frente a la competencia externa.

Ejemplo de ello, como se puede advertir en algunos estudios, es la Asociación de Proveedores de la Industria Maquiladora de Exportación (Apimex), formada a principios de 1993 en Ciudad Juárez; integrada por 35 empresas, "la mayor parte pequeños talleres e industrias de maquinados de partes y repuestos para las plantas ensambladoras de la frontera. Algunos han logrado convertirse en proveedores de insumos, como piezas de inyección de plástico, tablillas electrónicas y maquinados metálicos, casi todos para la industria electrónica, automovilística y autopartes".¹³

La industria maquiladora constituye un ejemplo del funcionamiento del proceso de subcontratación a nivel internacional, si bien en sus inicios se caracterizó por el ensamble intensivo en mano de obra, con bajo uso de tecnología y una organización simple del trabajo, ahora cuenta con sectores y empresas de punta y procesos productivos modernizados con base en innovaciones tecnológicas. Su creciente participación en las exportaciones, le han asignado un peso determinante en el ámbito exportador, lo cual la ha colocado en una posición estratégica, no sólo por los altos niveles de empleo que genera, sino también por los beneficios que puede desarrollar a nivel regional en materia de infraestructura, transferencia de tecnología y encadenamientos productivos.

En este sentido, la industria maquiladora puede representar una opción a través de la cual la pequeña y mediana empresa pueda mantenerse en el mercado, por medio de la subcontratación, lo cual implica ofrecer los niveles de producción y calidad acordes a los exigidos por este sector. Sin embargo, si se quiere lograr una mayor participación en la generación de valor agregado, es decir, no sólo participar como ensambladores, la otra opción es participar como proveedor de insumos. Objetivo planteado en los decretos para el desarrollo e impulso de la industria maquiladora; aspecto que hasta el momento no ha sido posible cubrir, ya

¹³ ALVA VEGA, Carlos. "Las empresas integradoras en México". *Comercio Exterior*, México, Vol. 47, No. 1, enero de 1997, p. 44

que las materias primas y empaques de origen nacional continúan representado sólo el 1.5% del total de los requerimientos de las maquiladoras.

Sin embargo, el panorama que plantea el TLCAN abre posibilidades para que el valor agregado que se genera por la industria maquiladora no sólo esté integrado por sueldos y salarios, renta de inmuebles o terrenos, uso de servicios públicos y privados, si no también por insumos mexicanos, aunque no se puede soslayar que la mayor parte de los convenios de provisión los determina la casa matriz.

Pese a ello, la nueva configuración geográfica de la industria maquiladora, al ampliar sus patrones de localización de la zona fronteriza hacia el interior del país representa una oportunidad para los productores nacionales. En este contexto, la industria maquiladora contribuye al desarrollo de la región en la cual se establece. En México los espacios productivos más importantes se localizan fundamentalmente en las áreas urbanas, principalmente, en la capital, Monterrey y Guadalajara. Es decir espacios que cuenta con la infraestructura necesaria para su desarrollo.

En sus inicios la industria maquiladora de exportación, fue el origen del desarrollo de los primeros parques industriales en las ciudades de Tijuana, Mexicali, San Luis Río Colorado, Agua Prieta, Ciudad Juárez, Piedras Negras y Reynosa. A través de los diversos planes de desarrollo fronterizo se dotó a la zona de infraestructura energética y de vías de comunicación; creando grandes asentamientos y por lo tanto nuevos usos del territorio. A través del desarrollo de la industria maquiladora, se pueden identificar cuatro zonas regionales en donde se detecta la influencia de esta industria en la localización industrial en México. Sobre todo ahora, con su establecimiento hacia el interior del país.¹⁴

¹⁴ PÉREZ LLAMAS, Cuauhtémoc. "La deslocalización geográfica de la industria maquiladora de exportación en la década de los noventa". *Economía: Teoría y Práctica*, UAM-Xochimilco, México, No. 14, junio de 2001, p. 143.

La región norte es la zona tradicional en donde se establece la industria maquiladora por las ventajas ya señaladas con anterioridad. Sin embargo, por factores inherentes al desarrollo de la industria (uso de nuevos sistemas de producción, alta rotación de personal, disponibilidad de mano de obra y nivel salarial) ha implicado su desplazamiento hacia otros estados, sin dejar de ser por ello la zona más importante para esta industria.

En este sentido, las características de las tres zonas restantes, son diferentes en cuanto a surgimiento y desarrollo, ya que en algunos de los casos se ubican en antiguos espacios industriales, tal es el caso de la región centro-occidente integrada por estados como: Guerrero, México, Morelos; Nayarit, Sinaloa y Jalisco, especialmente la Ciudad de Guadalajara y Distrito Federal. En tanto que la región centro-norte se ubica en los estados de Aguascalientes, Durango, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas, que cuentan con un desarrollo industrial incipiente, mano de obra calificada, y atractivo nivel salarial.

La zona regional donde se percibe una mayor influencia de la industria maquiladora es la región sur-oriente, integrada por Puebla, Veracruz, Campeche, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo, Tlaxcala y Yucatán. Los estados donde se percibe mayor actividad de esta industria son Puebla y Yucatán.; sin embargo, en el caso de Puebla, el estado ya contaba con una infraestructura industrial, sobre todo por contar con una de las empresas transnacionales más importantes en México, como lo es la empresa automotriz alemana Volkswagen.

En cambio, en Yucatán se detecta de manera más evidente el impacto de la industria maquiladora, debido esencialmente a que no cuenta con una base industrial y su establecimiento se realizó en zonas rurales. Para este estado la industria maquiladora representó la opción de salir de la crisis de la economía regional por el fracaso del modelo de desarrollo basado en el monocultivo del henequén. Con esta finalidad, el estado promueve la industrialización a través de su promoción desde 1985 con el Programa de Reordenación Henequenera y

Desarrollo Integral de Yucatán 1984; el objetivo fue impulsar el establecimiento de plantas maquiladoras en las comunidades más pobres y en el resto del estado para generar empleos, evitar la migración masiva y disminuir la extrema pobreza de las familias henequeneras; esperando con ello se conviertan en polos de desarrollo.

De hecho la primera maquiladora (Ormex) se estableció en 1981 cuando aún no se contaba con el programa, para 1986 como resultado del impulso para su establecimiento este número aumento a tres; en tanto que en 1990, según registros oficiales del INEGI se contaban con 14 establecimientos, contabilizando hasta 1999, 91 plantas de este tipo en el Estado.

Cabe señalar que algunos de los aspectos que han impulsado su establecimiento en el estado son:¹⁵

- Su ubicación geográfica, estratégica por su cercanía con Estados Unidos, el mercado más grande del mundo;
- Los bajos costos de producción, en especial de la mano de obra;
- La estabilidad política, sin problemas graves de violencia social;
- La buena infraestructura de comunicaciones y servicios, y
- La mano de obra joven, instruable y estable.

Desde la perspectiva oficial las actividades de la maquiladora no sólo contribuirían a incentivar el desarrollo industrial de la región, sino también el desarrollo de las actividades inherentes a su operación como: consumo de energía eléctrica, agua; y uso de transporte.

¹⁵ CANCHE ESCAMILLA, Jorge Luis. "La industria maquiladora de exportación en Yucatán, México". *Comercio exterior*, México, Vol. 48, No. 4, abril de 1998, p. 325.

3.5 PERSPECTIVAS DE CRECIMIENTO DE LOS PROVEEDORES NACIONALES DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACIÓN.

Actualmente uno de los aspectos que ha adquirido importancia dentro del desarrollo de la industria maquiladora de exportación en México es la poca participación de insumos nacionales en el ciclo productivo de esta industria. Si bien es cierto que su estancia en el país responde a requerimientos externos, también, es importante reconocer que su desarrollo ha contado con factores internos –políticas gubernamentales- que le han permitido alcanzar el grado de desarrollo mostrado. Sin embargo, la integración de la industria nacional a la industria maquiladora, es un aspecto que no ha sido considerado a lo largo de este desarrollo, como parte esencial de los diversos programas gubernamentales que han promovido su establecimiento.

Una de las causas principales de todos conocida, es la falta de competitividad internacional de la mayor parte de la industria nacional en términos de calidad, oportunidad, precio y volumen. Situación atribuible al proceso de industrialización implementado por México basado en el modelo de sustitución de importaciones, que se aplicó durante varias décadas, lo cual propició que la industria nacional creciera en un entorno sobreprotegido y exento de competencia con el resto de los mercados internacionales y que implicó que la producción nacional al momento de su orientación hacia el exterior no contara con un soporte sólido que le permitiera contar con los estándares de calidad requeridos.

Con el proceso de apertura a partir de la administración de Miguel de la Madrid, se esperaba que los beneficios que ofrecía la industria maquiladora, además de generar empleos y divisas; se extendieran también en lo que respecta a la provisión de insumos. En este contexto, se esperaba que una de las ventajas de su expansión al interior, significaría que la industria nacional podría tener una mayor participación en las exportaciones a través de la provisión de insumos a esta industria, reforzada, con la autorización de la venta de productos maquilados

en el mercado nacional, -sobre todo con el proceso de apertura marcado con el TLCAN- contribuyendo con ello a la integración de la industria nacional en el ciclo productivo de las maquiladoras.

No obstante, a pesar de que se implementaron diversos planes y programas tanto para apoyar a la industria en general como a diversos sectores de la industria en particular, no existió ningún mecanismo eficiente que permitiera la vinculación entre los diversos sectores productivos. Por lo tanto, sólo las grandes empresas con los recursos financieros suficientes lograron obtener una posición dentro del comercio internacional. Pero hay que tener en cuenta que una parte importante de la composición del sector industrial está integrado por pequeñas y medianas empresas, que pese a que cuentan con programas de apoyo gubernamental, hasta el momento su participación en las exportaciones sigue siendo limitada. De esta manera, la ausencia de una política industrial integral no ha permitido incentivar la participación de estos sectores en las exportaciones en general, ni en la provisión de insumos nacionales dentro del valor agregado generado por esta industria.

Se menciona continuamente que la maquila fue la base del desarrollo industrial de los países del sudeste asiático, incluido Japón, en donde su éxito se debió a que su papel no se limitó a proveer de espacios físicos, servicios y fuerza de trabajo baratos a esta industria; sino que aplicaron una estrategia constante de asimilación y generalización de tecnologías y de desarrollo de proveedores, es decir, se dedicaron a absorber tecnologías y desarrollar cadenas de proveedores nacionales.

Algunos empresarios nacionales argumentan que su escasa participación en la industria maquiladora se debe a que la promoción de esta industria no ha sido promovida propiamente por industriales —como en Corea y Taiwán- sino por desarrolladores de parques industriales, constructores y operadores de bienes y

raíces; lo cual ha implicado que su desarrollo no haya sido contemplado desde esa perspectiva.

Esto ha implicado que las actividades de la maquila no contribuyan a la formación empresarial de la zona fronteriza debido a que la política industrial orientada hacia este sector ha privilegiado el impulso de las exportaciones, pero no ha incentivado de manera suficiente la colaboración empresarial. De esta manera, la escasa integración de insumos nacionales a las maquiladoras se explica, por una parte, porque no existe una red de información e integración entre pequeños empresarios; lo cual los coloca en desventaja ante las grandes empresas o asociaciones al momento de competir, impidiendo que puedan acceder a innovaciones tecnológicas y economías de escala.

Esto pone en evidencia que la adopción del esquema de maquila aplicado por México, carece de una visión de largo plazo, ya que si las maquiladoras no integran más componentes de origen nacional es porque no encuentran en el país la calidad, el precio y los tiempos de entrega que requieren. Si bien el gobierno ya ha comenzado a organizar foros de encuentros entre plantas y proveedores locales potenciales, aún no existen resultados en cuanto a la efectividad de estos programas, así como del otorgamiento de apoyos financieros para que las pequeñas y medianas empresas se incorporen al modelo exportador.

En términos generales, algunas de las principales barreras que inhiben el uso de proveedores mexicanos son:

- Falta de crédito a tasas de interés razonables para poder comprar materias primas, contratar trabajadores y producir a gran escala.
- Uso de maquinaria y equipo obsoletos.
- Falta de infraestructura para realizar vínculos eficientes entre maquiladoras en la frontera norte y proveedores nacionales en el centro del país.
- Dificultad de acceso a círculos extranjeros para la toma de decisiones, e

- Incumplimiento con estrictos tiempos de entrega y estándares de control de calidad.

Por otra parte, no se puede ignorar que la compra de insumos para la industria maquiladora, se realiza a nivel mundial en los estratos más altos de las corporaciones, las cuales mantienen un control estricto en este sentido, ya que las realizan a través de relaciones comerciales intrafirma y no por medio del mercado. De esta manera, a través de relaciones intrafirma, aún cuando existe un rompimiento en el proceso de producción, separándolo físicamente, siguen manteniendo las cadenas de abasto internamente y bajo supervisión y dirección de la misma empresa matriz.

Con las nuevas perspectivas que planteó el TLCAN, -en lo que respecta a las reglas de origen- se esperaba que empresas de origen asiático y europeo tomaran en consideración incorporar insumos locales en sus redes de abasto y producción. Sin embargo, debido a que la mayor parte de plantas maquiladoras operan bajo el esquema de subcontratación, o mejor conocido como modelo shelter; el cual se caracteriza porque los insumos y productos fluyen únicamente entre las maquiladoras y las matrices. De este modo, el proceso se inicia con el envío de partes importadas, libres de impuestos, de las plantas ubicadas en Estados Unidos a las maquiladoras en México, quienes después de ensamblar las partes las regresan como productos terminados a las empresas matrices o a alguna planta distribuidora independiente (por medio de su planta gemela), finalizando con ello el proceso de subcontratación. Bajo este esquema se le asigna una función específica a cada planta, lo cual no permite que se lleve a cabo ninguna otra relación o triangulación entre las empresas.¹⁶ (Véase figura 1).

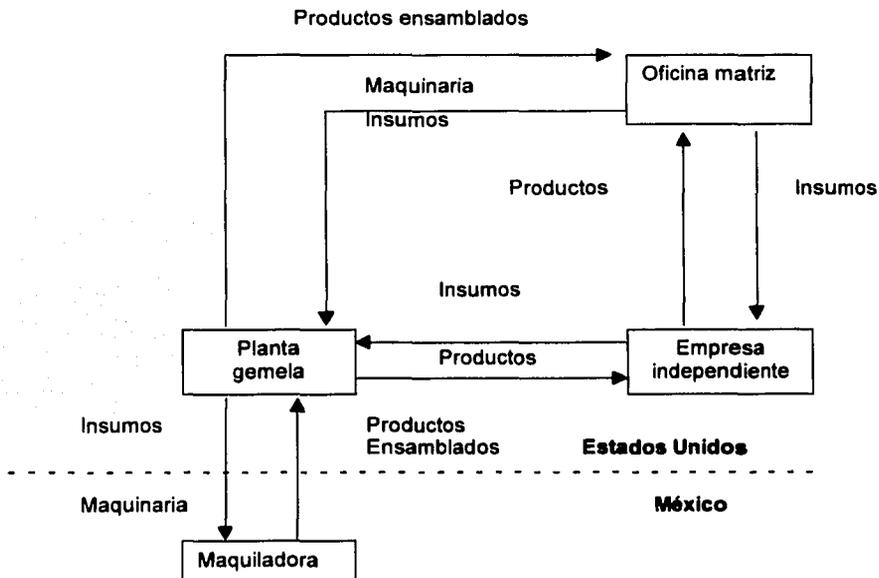
Además, si bien con el TLCAN se percibió un incremento en las operaciones asiáticas bajo el esquema de maquila en México, esto no representó un beneficio

¹⁶ RAMÍREZ S., José Carlos. "Los modelos de organización de las industrias de exportación en México". *Comercio exterior*, México, Vol. 47, No. 1, enero de 1997, p. 29

específico en cuanto a la adquisición de insumos de origen nacional. Ya que las empresas asiáticas con la finalidad de beneficiarse de las reglas de origen, es decir, minimizar al máximo el pago de impuestos, recurrió a la aplicación de diversas estrategias como:

- El cambio de proveedores asiáticos por proveedores estadounidenses,
- El traslado de sus propias empresas proveedoras a México o Estados Unidos, y
- Realizando la compra de instalaciones de compañías estadounidenses ya preestablecidas.

FIGURA 1
TRANSACCIONES ENTRE AGENTES PRODUCTIVOS EN EL MODELO SHELTER
BÁSICO.



Esta última opción se ejemplifica con la adquisición de la planta de televisores Zenith por la empresa coreana LG Electronics, lo cual les permite cumplir con lo planteado en el TLC, utilizando cinescopios manufacturados en Estados Unidos; o como ACER, de origen taiwanés, que compró la fábrica de computadoras portátiles de Texas Instruments, ubicada en el Paso, Texas.

Las empresas coreanas Samsung y Daewoo, optaron por construir en Tijuana y Mexicali, respectivamente, plantas para producir tubos de rayos catódicos, utilizados para la fabricación de televisores, que antes se producían en Asia. Para la inversión extranjera esto significa un gran atractivo puesto que les permite reducir la distancia entre el fabricante y el mercado de consumo final. Es decir, las técnicas globales de producción van más allá del control de inventarios justo a tiempo, sino que ahora también pueden disponer de la reducción de la distancia física entre los proveedores, el fabricante y el mercado de consumo final. Para México esta opción representa que su participación se remitirá nuevamente a proporcionar mano de obra barata, por lo tanto, la alternativa para la industria nacional sigue siendo limitada y difícil. Ya que incluso las industrias maquiladoras que no incorporen insumos de los países que integran el TLC, contarán con el apoyo de programas sectoriales que les permitirán reducir considerablemente la carga impositiva sobre los insumos importados que utilicen. Esto con la finalidad de que la industria maquiladora continúe operando bajo las mismas condiciones que propiciaron su establecimiento. Cabe mencionar que aún falta que enfrente el reto que representa la propuesta planteada en 1998 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la que se deroga un inciso transitorio del artículo 2 de la Ley del Impuesto sobre la Renta (ISR) que exentaba a las maquiladoras de pagar este impuesto; el cual se tenía que cubrir a partir del 1° de enero del 2000. Afortunadamente, antes de que entrara en vigor, se llegó a un acuerdo de posponerla por tres años, pero, aún no se cuenta con alternativas a este respecto.

CONCLUSIONES

El establecimiento y crecimiento de la industria maquiladora de exportación en México como se pudo observar, se debió en gran medida a la convergencia de dos factores principales: 1) la disponibilidad de gran cantidad de mano de obra a bajo costo y 2) la nueva modalidad de operación de las empresas transnacionales. Incluso, el interés del capital internacional en este tipo de empresas llegó a tener un mayor peso para su establecimiento, que las propias políticas del país.

Ya que si bien la preocupación inicial del estado era dar salida a la problemática de desempleo de la franja fronteriza norte ante la terminación del Programa Braseros, también es cierto que esta situación le permitió contar con las condiciones básicas para la operación de inversión extranjera a través de esta modalidad.

La industria maquiladora desde su aparición en 1965 hasta lo que es hoy, ha contado con diversos mecanismos de apoyo; primero ante la aplicación de medidas tendientes a resolver problemas de carácter local —exclusivamente fronterizo-, y posteriormente, ante las nuevas perspectivas que planteó la política económica a partir de 1982, con el cambio de una política proteccionista a una de carácter neoliberal y de apertura. En donde la creación de un sector estratégico industrial competitivo pasó a representar una prioridad.

En este sentido, la industria maquiladora fue un sector que cumplía con las expectativas de incrementar la participación de las exportaciones en el mercado internacional, basando su expansión gracias al proceso de importación temporal y a su situación geográfica fronteriza,.

Por lo tanto, es durante la administración de Miguel de la Madrid donde se observa un cambio decisivo en la forma de percibir a la industria maquiladora, al considerarla ya no sólo como parte de una estrategia local de industrialización,

sino como parte de un programa a nivel nacional. Como resultado de este cambio las maquiladoras sufrieron transformaciones importantes, pues ya no constituyen sólo industrias de ensamblado de baja productividad y con uso intensivo de mano de obra, sino que actualmente su proceso de producción cuenta con un uso más intensivo de capital y realizan manufactura paralelamente al proceso de ensamblado. Además de que la estructura del personal ocupado también sufrió modificaciones, al percibirse un incremento de la proporción de mano de obra masculina, en detrimento de la mano de obra femenina.

Otro de los cambios sustanciales de las maquiladoras es su nueva configuración geográfica. La influencia de la industria maquiladora en el desarrollo de nuevos polos de desarrollo es decisiva, ya que durante muchos años las ciudades del Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey concentraron el mayor número de empresas industriales, sin embargo, desde la aparición de la industria maquiladora, ésta representó inicialmente una opción para la frontera norte, haciéndose extensiva posteriormente para el resto del país, especialmente a partir de 1995. Estados fronterizos y otros del interior como Guanajuato, San Luis Potosí, Aguascalientes y Querétaro pasaron a formar parte de la nueva configuración de la industria maquiladora. Destacando sin lugar a dudas Yucatán uno de los estados donde el crecimiento de la industria maquiladora ha mostrado avances vertiginosos, dando solución a problemáticas similares a las registradas en la frontera norte como la generación de empleo.

Uno de los aspectos inherentes al proceso de apertura económica y de gran importancia tanto para el país como para la industria maquiladora fue la firma del Tratado Trilateral de Libre Comercio, ya que representó un incentivo para que la inversión extranjera directa se canalizara hacia México. Esto significó además de tener preferencias arancelarias para poder entrar al mercado estadounidense, el poder contar con el mercado mexicano para colocar sus productos.

Cabe mencionar que el desarrollo de la industria maquiladora observado en el presente trabajo, a partir de 1994, constituye la primera de las dos etapas de la forma de operar definida al realizarse la firma del TLCAN.

De esta manera, de 1994 al año 2000, las maquiladoras continúan realizando actividades de la misma forma, pero con estímulos adicionales como: la desgravación arancelaria gradual para los bienes que produzcan y que cumplan con las reglas de origen del TLCAN y la canalización gradual de parte de su producción (hasta llegar al 100% en el 2001) hacia el mercado local. Aspecto que a largo plazo puede representar una desventaja para el resto de la industria nacional y una disminución de las exportaciones realizadas por el sector, factor principal que le permite ser considerada como maquiladora.

Ante esta perspectiva, las autoridades plantean que a partir del año 2000 la industria maquiladora perderá su régimen especial tributario que, junto con el Tratado de Libre Comercio, ha sido de los principales incentivos para impulsar este tipo de industrias. Las maquiladoras pagarán impuestos como si fueran establecimientos permanentes. Esta situación para muchas de ellas se traducirá en una doble tributación y en una pérdida de interés para permanecer o crecer en México.

Este es un aspecto que no deben perder de vista las autoridades gubernamentales, ya que si bien no tienen la misma volatilidad que el capital financiero, si pueden emigrar a otros países en busca de un entorno más favorable que el que se está creando en México,

Es innegable que cualquier cambio significativo al régimen regulatorio en que se basa la industria maquiladora, crea incertidumbre sobre su permanencia a largo plazo, cuando técnicamente desaparezca el 1 de enero de 2001, fecha fijada en el TLCAN para dar término al privilegio que México concede a las maquiladoras para realizar importaciones libres de impuestos. Estas reglas están contenidas en el

artículo 303, en donde se señalan las restricciones sobre reembolsos y programas de aplazamiento de derechos aduanales. En esencia, el artículo 303 obliga a los importadores a pagar la cantidad arancelaria menor de su propio país para productos no incluidos en el TLCAN o el arancel del socio del Tratado que reciba las exportaciones mexicanas del producto transformado.

Sin embargo, aún no está completamente claro cómo va a operar la industria maquiladora, pues las autoridades han señalado que aquellas maquiladoras cuyas exportaciones se destinen a países ajenos al Tratado seguirán gozando de la concesión arancelaria. No obstante, si las exportaciones tienen como destino Estados Unidos o Canadá, entonces el Tratado (artículo 303) requiere que se ponga fin a la concesión arancelaria, independientemente de que los países que lo integran puedan o no proveer los componentes.

Esta situación, creó la expectativa de que la industria nacional pudiera integrar un mayor valor agregado por concepto de provisión de insumos. Y si bien, a lo largo del desarrollo la industria maquiladora de exportación ha registrado un crecimiento constante, para la industria nacional esto no ha significado una mayor participación de insumos nacionales, ya que ante las perspectivas de crecimiento de las maquiladoras éstas han optado por desarrollar programas para atraer a México a sus proveedores tradicionales con el fin de conjuntar en un solo lugar a toda su cadena de producción aprovechando las ventajas tanto jurídicas como económicas, que ofrece la industria maquiladora y los tratados de libre comercio. Por lo tanto, al integrar una red completa de fabricantes y proveedores internacionales, la principal ventaja que ofrecen a México es únicamente la de generar empleos, pues hasta el momento, la industria mexicana solamente ha podido aportar alrededor del 3 por ciento del valor de partes y componentes de origen nacional a los procesos de producción. Básicamente, permanece como una industria ensambladora, a diferencia de las empresas del sudeste asiático que funcionan con un enfoque de integración llamado oferta de paquete completo, donde las plantas locales integran sus productos con componentes nacionales.

En esta perspectiva, existe en México un amplio potencial para incorporar sus procesos productivos a la fábrica mundial. Pero para ello se requiere de una política de competitividad y de apoyo integral a la pequeña y mediana empresa, para poder disponer de tecnología, recursos humanos y financiamiento. Se ha mencionado que las empresas transnacionales en las áreas electrónica, textil y algunas otras, están deseosas de integrar mayor producción local a su fábrica global, pero no presentan las condiciones adecuadas de calidad, costos, servicios y competitividad. Esto se debe en parte a la ausencia de una política de fomento integral a la pequeña y mediana industria y de competitividad en la economía mexicana. Hasta el momento la pequeña y mediana industria esta orientada principalmente hacia el mercado interno y se enfrenta a una fuerte competencia por parte de bienes importados, por lo cual, tienen poca conexión con las empresas grandes y con la exportación directa o indirecta.

De hecho, como se pudo observar, dentro de la política industrial implementada a lo largo de varias décadas no han existido los mecanismos necesarios que permitan un encadenamiento hacia el interior de la estructura industrial nacional, por lo tanto los incentivos que reciben algunos sectores industriales se encuentran desvinculados unos de otros.

La industria automotriz en México es quizá un caso excepcional porque cuenta con un programa sectorial especial que le ha permitido desarrollar la industria nacional de partes y componentes.

Sin embargo, la situación actual deja ver un aspecto importante, que mientras la industria maquiladora este tan ligada a la cadena industrial transnacional estadounidense, sus perspectivas dependen directamente del comportamiento de su economía. De esta manera, los recortes de la producción, cierre de empresas y la salida a otros países, principalmente asiáticos, son los efectos de la desaceleración económica en ese país. Situación, que aunado al fortalecimiento del tipo de cambio repercute en los costos salariales de las empresas, sobre todo

de las ubicadas en la frontera norte —donde se localizan la mayor parte de las maquiladoras estadounidenses—. Razón por la cual, los salarios de esta zona han dejado de ser competitivos, y ahora, las autoridades gubernamentales las exhortan a trasladarse hacia el sur bajo el Plan Puebla- Panamá, en donde prevén el establecimiento de un corredor de maquiladoras desde la región sur-sureste hasta centroamerica, presentándolo como una opción para generar empleos en el campo, dejando de lado los problemas de carácter social que esto puede implicar.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBORNOZ-MENDOZA, Lilian y ORTIZ PECH, Rafael. "La industria maquiladora como sostén de las comunidades rurales de Yucatán", *Comercio Exterior*, Vol. 50, Núm. 5, México, Mayo de 2000, p. 448-452.
- ALONSO, José A. "Efectos del TLCAN en la microindustria del vestido en Tlaxcala, México", *Comercio Exterior*, México, Vol. 47, No. 2, febrero de 1997, p. 103-110.
- ALVA VEGA, Carlos. "Las empresas integradoras en México", *Comercio Exterior*, México, Vol. 47, No. 1, enero de 1997, p. 44-49.
- ALVAREZ ICAZA, Pablo. "Marco teórico de la industria maquiladora de exportación", *Comercio Exterior*, México, Vol. 43, No. 5, mayo de 1993, p. 415-429.
- BASSOLS BATALLA, Angel y DELGADILLO MACIAS, Javier, (Compiladores). *El desarrollo regional en México: Teoría y práctica*, Instituto de Investigaciones económicas, México, UNAM, 1992, 239 p.
- BECERRIL, Isabel. "Absorben maquiladoras 40% del total de las exportaciones". *El Financiero*, México, 12 de mayo de 1997.
- CANCHE ESCAMILLA, Jorge Luis. "La industria maquiladora de exportación en Yucatán, México", *Comercio Exterior*, México, Vol. 48, No. 4, abril de 1998, p. 324-327.
- CARRILLO, Jorge. *Dos décadas de sindicalismo en la industria maquiladora de exportación*, México, UAM-Azcapotzalco, 1994, 269 p.

- CARRILLO V., Jorge. *Empresas maquiladoras y tratado trilateral de Libre comercio: empleo, eslabonamientos y expectativas*. México, Colegio de la Frontera Norte, 1992, 85 p.
- CASTILLO Víctor. M. "La subcontratación en la Industria Maquiladora de Asia y México", *Comercio Exterior*, México, Vol. 32, No. 1, enero de 1992, p. 33-41.
- CLAVIJO, Fernando y José I. CAZAR. (Compiladores). *La industria mexicana en el mercado mundial. Elementos para una política industrial*, México, F.C.E., 1994, 387 p.
- DELGADILLO MACIAS, Javier. *El desarrollo regional de México ante los nuevos bloques económicos*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, 1993, 142 p.
- DELGADILLO MACIAS, Javier. "Industria y maquiladora en la frontera norte de México". *Momento Económico*, Núm.14, México, UNAM, Febrero de 1985, p. 26-35.
- DOMÍNGUEZ Y., J. Guillermo. "La economía mexicana: ¿Hacia la maquilación?", *Investigación económica*, México, UNAM, No. 209, julio-septiembre de 1994, p. 203-247.
- DUSSEL PETERS, Enrique. *Pensar globalmente y actuar regionalmente. Hacia un nuevo paradigma industrial para el siglo XXI*, México, UNAM, Fundación Friedrich Ebert, 1997, 527 p.
- DUSSEL PETERS, Enrique. "El cambio estructural del sector manufacturero mexicano, 1988-1994", *Comercio Exterior*, México, Vol. 45, No. 6, junio de 1995, p. 460-469.

- EL FINANCIERO, "Industria maquiladora. México exporta. Suplemento especial, Octubre de 1999.
- EXPANSIÓN, Artículo de portada. "Frontera norte: Ahí donde la maquila es destino". No. 656, 13 de marzo de 1996, p. 28-40.
- FLORES SALGADO, José. "Cambio estructural y resultados productivos y comerciales del sector manufacturero en México", *Argumentos*, UAM-Xochimilco, México, No. 31, diciembre de 1998, p. 53-73.
- FROBEL, Folker, et al. *La Nueva división internacional del trabajo*. México, Siglo XXI, 1981, 580 p.
- GRUNWAL, Josehp y FLANM, Kenneth. *La Fabrica mundial. El ensamble extranjero en el comercio internacional*. México, F.C.E., 1981, 287 p.
- LEE KIM, Hyun Sook. "Diversidad de los Procesos De Crecimiento Económico de los Cuatro Tigres Asiáticos", *Comercio Exterior*, México, Vol. 42, No. 2, febrero de 1992, p. 177-181.
- LEÓN GONZÁLEZ, Alejandra y DUSSEL PETERS, Enrique. "El comercio intraindustrial en México, 1990-1999", *Comercio Exterior*, México, Vol. 51, No. 7, julio de 2001, pp. 652-664.
- MÉNDEZ, José Luis. "Veinte años de planeación industrial en México", *Comercio exterior*, México, Vol. 47, No. 1, enero de 1997, p. 50-56.
- MERCADO, Alfonso, COX, Millicent, et al. "Las maquiladoras de cara al 2001", *Comercio Exterior*, México, Vol. 49, No. 9, septiembre de 1999, p. 777-787.

- MOCTEZUMA, Ariel y Mungaray Alejandro. "Subcontratación entre maquiladoras y pequeñas empresas en México", *Comercio Exterior*, México, Vol. 47, No. 2, febrero de 1997, p. 95-102.
- NOLAN, Marcus. "Prospectos para los Países Subdesarrollados de la Cuenca del Pacífico". *El Economista Mexicano*, Colegio Nacional de Economistas A.C., Abril-Junio de 1992, p. 21
- OLIVERA LOZANO, Guillermo. "La pequeña industria en el proceso de reestructuración industrial y desconcentración territorial en el mundo y México", México, *Investigación Económica*, Vol. LVII:220, abril-junio de 1997, p. 67-95.
- ORNELAS BERNAL, Raúl. *Inversión extranjera directa y reestructuración industrial, México 1983-1988*. México, Instituto de Investigaciones Económicas, 1991, 210 p.
- PÉREZ LLAMAS, Cuauhtémoc. "La deslocalización geográfica de la industria maquiladora de exportación en la década de los noventa". *Economía: Teoría y Práctica*, UAM-Xochimilco, México, No. 14, junio de 2001, p. 133-155.
- RAMÍREZ S., José Carlos. "Los modelos de organización de las industrias de exportación en México", *Comercio Exterior*, México, Vol. 47, No. 1, enero de 1997, p. 27-42.
- RODRIGUEZ PIÑA, Javier y LOYO C., Martha. "El movimiento perpetuo: la migración reciente de trabajadores mexicanos a Estados Unidos 1942-1982". *Revista Azcapotzalco*, México, UAM, Vol. IV, No. 8, enero-abril de 1983, p. 9-25.
- ROMERO ESPEJEL, José Luis. *Factores de localización de la Industria maquiladora de exportación en México*. México, CIDE, 1993, 27 p.

- VILLALOBOS CALDERÓN, Liborio. "La industria maquiladora extranjera en México: mal necesario de una sociedad subdesarrollada". *Foro Internacional*, México, Colegio de México, Vol. 1, No. 1, abril-junio de 1973, 99 p.
- VILLARREAL GONZÁLEZ, Diana. (Compiladores). *La política económica y social de México en la globalización*, México, UAM-Xochimilco, 2000, 378 p.
- WILSON, Patricia A., *Las nuevas maquiladoras en México. Exportaciones y desarrollo local*, México, Universidad de Guadalajara, 1996, 253 p.
- ZARATE-HOYOS, Germán A. Y ALBORNOZ M. Lilian. "Maquiladoras: opción para la zona henequenera de Yucatán, México", *Comercio Exterior*, México, Vol. 49, No. 10, octubre de 1999, p. 890-897.
- ZEPEDA MIRAMONTES, Eduardo. "El TLC y la industrialización en la frontera norte de México", México, *Investigación económica*, No. 208, abril junio de 1994, p. 39-54.

DOCUMENTOS

- INEGI, *Industria maquiladora de exportación*, Estadísticas económicas. Diciembre de 2000, 66 p.
- INFORME EXCLUSIVO: "La industria maquiladora de exportación", *Expansión*, No. 602, 28 de octubre de 1992, p.124-135.
- *Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988*. Economía de América Latina, México, CIDE, No. 12, 2º. Semestre de 1984, p. 189-210.

- Secretaría de Gobernación, *Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación*. Diario Oficial de la Federación, México, 1° de julio de 1998.
- Secretaría de Gobernación, *Reglamento de la Ley Aduanera*, Diario Oficial de la Federación, México, 18 de junio de 1982.
- Secretaría de Gobernación, *Decreto que Reforma el Diverso para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación*. Diario Oficial de la Federación, México, 13 de noviembre de 1998.
- Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, mayo de 1983.
- *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, (Resumen). *Comercio Exterior*. Suplemento; México, Septiembre de 1992, 32 p.