

el desarrollo de esa industria se fortaleció; se arraigó especialmente en la frontera norte del país e incorporó innovaciones tecnológicas conforme maduraba el sector.

La IME surgió en 1965 como un plan de industrialización fronteriza, basado en el Programa de la Industria Maquiladora de Exportación (PIME), orientado en principio a absorber el desempleo que dejaba la terminación del programa bracero entre los gobiernos de México y Estados Unidos. El PIME permitía la importación libre de aranceles de maquinaria equipo y componentes en una zona fronteriza de 20 kilómetros en territorio mexicano, con la condición de que tales componentes fueran procesados y reexportados, y de que la maquinaria y el equipo se emplearan para estos fines.³ La producción no podía venderse en el mercado interno. Años después la zona de maquiladoras se extendió a casi todo el país, excepto en las ciudades grandes con problemas ambientales y urbanos. Desde el inicio del PIME, las maquiladoras recibieron un tratamiento de excepción en materia de inversión extranjera, al permitirse la propiedad de capital 100% extranjero, cuando para el resto de la economía ello no era posible.⁴ Como se sabe, esa política cambió al cobrar fuerza la promoción de las exportaciones y la apertura al mercado y al capital extranjeros, proceso que culminó con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). La integración con las economías de Estados Unidos y Canadá conducirá al fin del PIME como tal a principios del año 2001. A partir de entonces, las plantas maquiladoras no se regirán por un programa especial sino por la política económica general de México, como el tratamiento de política comercial y de inversión establecido por el TLCAN y el tratamiento fiscal vigente para toda la planta manufacturera del país. Para las autoridades gubernamentales, la razón central de ello es que el entorno de política económica y del desarrollo nacional y fronterizo ha cambiado tanto que ya no se necesita ni se justifica un programa “de excepción” para la IME.

Si las maquiladoras se sujetaran a las reglas del TLCAN, surge una preocupación inmediata: ¿cuáles serán sus perspectivas al adherirse a dichas reglas? No parece que preocupe tanto la competitividad, la productividad ni la calidad, pues las maquiladoras han logrado grandes avances en esos aspectos, de tal forma que pueden desempeñarse de manera muy destacada en escala mundial con el apoyo del Tratado. Más bien, lo que preocupa es, precisamente, si se podrá cumplir con los requisitos de dicho Tratado para sacarle provecho; en concreto, cumplir con los mínimos de integración zonal de las reglas de origen. Para el interés de México, el problema nodal es incrementar el contenido de componentes y otros insumos de origen nacional. Así, del lado mexicano se afrontan dos retos: a] evitar el desaliento de la inversión extranjera en el sector maquilador, por ejemplo mediante la búsqueda de adecuaciones al TLCAN que liberen las reglas de origen, y b] fomentar un sector de proveedores mexicanos de insumos manufacturados e impulsar mayores derramas económicas, tecnológicas y educativas. Hay un gran escepticismo, especialmente respecto al segundo reto.

3. En esa época México seguía una vigorosa política de sustitución de importaciones de manera que el Programa constituía una excepción con base en la cual los insumos importados y el trabajo local podrían crear bienes de exportación. En un principio, México se beneficiaría con la creación de empleos.

4. Véase, por ejemplo, Joseph Grunwald y Kenneth Flamm, *The Global Factory. Foreign Assembly in International Trade*, The Brookings Institution, Washington, 1985.

En este número y en el que aparecerá en octubre *Comercio Exterior* presenta una colección de trabajos que evalúan la IME desde diversos puntos de vista y se aborda principalmente el segundo de los retos mencionados. Los trabajos se apoyan en investigaciones recientes con base en una perspectiva dinámica que analiza los límites, las contradicciones y las oportunidades de desarrollo de la IME. El centro de atención es el futuro de esta industria en su marco de producción transfronteriza impulsada por ventajas fiscales (arancelarias y de impuestos al valor agregado) y otras como las de los salarios comparativamente bajos, así como las condiciones de apertura e integración a los mercados globales.

Se incluyen dos artículos conceptuales de gran utilidad para el estudio de la IME y una serie de estudios económicos de la maquila.* Uno de los dos primeros, "Globalización y dinámica industrial en la frontera norte de México", de Jorge Eduardo Mendoza y Gerardo Martínez, de la Universidad Autónoma de Coahuila, muestra un mayor crecimiento del empleo en el norte y un descenso relativo en el centro del país. El trabajo revela que las economías producto de la aglomeración con industrias relacionadas tienen un efecto positivo en el crecimiento industrial regional y que los salarios y la productividad han cobrado mayor importancia en la explicación del crecimiento. Sin embargo, se detectan algunos desequilibrios en dicho crecimiento y precisamente a esta problemática se dedica el otro artículo conceptual, más crítico aunque menos formal que el anterior, "Globalización y desarrollo sustentable en la frontera de México y Estados Unidos", de Eduardo Margáin, de la Universidad Autónoma de Baja California Sur. Este autor critica las políticas económicas recientes de mayor apertura, a las que inscribe en una corriente de pensamiento neoliberal. Estudia las implicaciones de dichas políticas en las tendencias de desigualdad y en la falta de un desarrollo sustentable en la frontera norte de México y a partir de ahí sugiere una serie de medidas, entre las que destacan una mayor capacitación y educación, el impulso de tecnologías intermedias y el fomento a empresas pequeñas y medianas, así como al desarrollo rural. Margáin sostiene que sin estas medidas los programas regionales de desarrollo fronterizo beneficiarían a una élite y persistirían los desequilibrios económicos y sociales.

La serie de trabajos sobre la maquila se concentra en el desempeño reciente y las expectativas de la IME de cara a los cambios por venir en los años 2000 y 2001. Los artículos tratan varios de los temas que más preocupan a los inversionistas, los gerentes, los estudiosos, los dirigentes sindicales y los formuladores de la política económica. Estos temas pueden agruparse como sigue: a) las tendencias de la competitividad (productividad, cambio técnico, economías de escala) de la IME y su capacidad para beneficiarse del TLCAN; b) las políticas de abastecimiento de insumos intermedios y servicios profesionales; c) las perspectivas de las maquiladoras asiáticas, especialmente las japonesas; d) los requerimientos de estadísticas acordes a las nuevas condiciones del Tratado, y e) el establecimiento de maquiladoras en zonas rurales no fronterizas.

* El orden en que los trabajos se presentan en el número no coincide con el de este texto. Por razones de espacio algunos se publicarán en la entrega de octubre próximo.

COMPETITIVIDAD DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACIÓN Y SU CAPACIDAD PARA BENEFICIARSE DEL TLCAN

Este tema se aborda en cuatro artículos con diferencias en enfoque y cobertura. Todos coinciden en los avances competitivos de la IME, pero algunos encuentran importantes obstáculos. En “Las maquiladoras de Baja California ante el reto del TLCAN”, Alfonso Mercado, investigador de El Colegio de México y El Colegio de la Frontera Norte, destaca las fuertes limitantes al contenido mexicano en la producción de la IME, el cual ha sido en extremo bajo. El autor sugiere medidas novedosas y eficaces para la promoción de proveedores mexicanos de insumos manufacturados, como un código de conducta para éstos que impulse su acceso al mercado de la maquila y facilite su operación en el marco del TLCAN. También sugiere la promoción de plantas en regiones económicamente deprimidas de México, así como una mayor difusión de información, esfuerzos de coordinación y facilidades financieras.

Jim Gerber, de San Diego Dialogue y la Universidad Estatal de San Diego, brinda un estudio de prospectiva en su artículo “Perspectivas de la maquiladora después del 2001”. Su análisis se centra en el debate de la aparente pérdida de ventajas competitivas a partir de dicho año, cuando se eliminaría la exención de aranceles a la importación de insumos. La pérdida de la exención tarifaria y la incertidumbre del régimen regulatorio que la reemplaza podría tener un efecto adverso en la nueva inversión de la industria maquiladora. Con todo, la industria muestra una fuerte dinámica de crecimiento que descansa en su proximidad con el mercado de Estados Unidos, los menores costos laborales, las reglas de origen del TLCAN y los acuerdos comerciales bilaterales de México.

Desde otra óptica, el artículo “Reestructuración y productividad del trabajo en el sector maquilador”, de Willy Cortez, de El Colegio de la Frontera Norte, busca calcular la importancia relativa de varias fuentes del crecimiento de la productividad laboral de la IME. El autor no sólo encuentra que la productividad laboral no muestra el alto dinamismo del empleo y la producción, sino que hay importantes obstáculos para su crecimiento, entre los que destacan la falta de un aprendizaje tecnológico sustantivo (asociado a la alta rotación del trabajo) y la carencia de dinamismo en el crecimiento de los salarios.

El artículo de María Ruth Vargas Leyva, del Instituto Tecnológico de Tijuana, “La innovación tecnológica en la industria maquiladora electrónica en Tijuana, México”, estudia la innovación de productos y procesos en un grupo de 23 plantas maquiladoras electrónicas en Tijuana, Baja California. Encuentra que en este grupo de maquiladoras la innovación es un proceso de aprendizaje y adaptación que se relaciona de manera estrecha con la formación de ingenieros y la mejora continua de las instalaciones productivas. Ésta parece ser una experiencia excepcional, si se consideran los resultados del estudio más amplio de Minerva Evangelina Ramos Valdés, de la Universidad de Monterrey. En su artículo “El empleo como factor de la producción de la industria maquiladora en México”, revela varios problemas de falta de economías de escala. Ramos estima la presencia de rendimientos decrecientes a partir de una serie mensual de datos de 1965-1997 en las principales ramas de actividad de

la IME. La autora destaca que, en general, todas presentan problemas de rendimientos decrecientes a escala, sobre todo las de “otras actividades” y juguetes.

POLÍTICAS DE ABASTECIMIENTO DE INSUMOS INTERMEDIOS Y SERVICIOS PROFESIONALES

Dos artículos se dedican al abastecimiento de insumos y servicios. Saskia Faber-Taylor, de la Universidad de Utrecht, Países Bajos, examina las relaciones transfronterizas entre las ciudades vecinas El Paso, Texas, y Ciudad Juárez, Chihuahua, con base en una encuesta de 106 empresas medianas y grandes (o sea, que ocupan al menos 50 trabajadores). Encuentra una pequeña participación extrazonal (fuera de América del Norte) en el origen de los insumos, generalmente con menos de 8% del valor total de los insumos, excepto el empaque. En general, se espera que las empresas localizadas en la región de dichas ciudades cumplan con los requerimientos del TLCAN respecto al origen del contenido de los productos.

Alfonso Mercado y Teresa Elizabeth Cueva, de El Colegio de México y El Colegio de la Frontera Norte, respectivamente, contribuyen con un estudio sobre la importancia de los vínculos entre las empresas pequeñas de servicios profesionales y las maquiladoras grandes. En “El TLCAN y la maquila: su efecto en el sector de servicios profesionales en México”, analizan la experiencia reciente de empresas mexicanas proveedoras de servicios profesionales a la IME en Ciudad Juárez (ciudad fronteriza del norte de México relativamente industrializada), para analizar sus posibilidades de desarrollo económico y tecnológico en el marco del TLCAN. Este grupo de empresas se compara con otro que brinda servicios profesionales a la industria de exportación en Monterrey, Nuevo León (ciudad industrializada no fronteriza del norte de México). Sin pretender generalizar para la frontera ni para la región del norte no fronteriza, los autores sostienen que no se han dado fuertes interacciones transfronterizas con el Tratado y que las empresas de servicios profesionales de la región no fronteriza, concretamente en el caso de Monterrey, registraron una mayor interacción con Estados Unidos que las fronterizas (de Ciudad Juárez). Sin embargo, las empresas de Monterrey parecen afrontar una gran competencia en Estados Unidos y no beneficiarse directamente del Tratado en términos del desempeño de las ventas, sobre todo a ese país. Por contra, los autores encuentran que las empresas fronterizas de Ciudad Juárez estarían beneficiándose indirectamente del TLCAN por vía de la industria maquiladora local.

PERSPECTIVAS DE LAS MAQUILADORAS ASIÁTICAS, EN PARTICULAR JAPONESAS

La inversión asiática en la IME se estudia de manera específica en tres artículos. Uno de éstos es de Luis A. Berlanga-Albrecht y se refiere a las maquiladoras japonesas en Tijuana. El autor, de la Universidad de Tsukuba, Japón, estima una función de producción Cobb-Douglas de tres factores de producción (capital, trabajo e insumos intermedios) y encuentra que las variaciones promedio de los salarios constituyen la mayor influencia en las

tuaciones del valor agregado. También resulta interesante el cálculo respecto al origen de los componentes intermedios en el caso de estas maquiladoras, mostrando que el principal proveedor es Japón (85% proviene de este país y sólo 11% de Estados Unidos).

Se presentan aquí otros dos trabajos de la Universidad de Utrecht. El de Van Leeuwen y Wijnhoven identifica dos factores importantes que explican el papel de la toma local de decisiones: a) los oferentes de insumos tienen un mayor poder de decisión que los ensambladores finales, y b) las plantas que cuentan con menos oferentes de insumos internos (de la propia corporación) tienen un mayor poder de decisión que las plantas con más oferentes del mismo tipo, de tal forma que tienen una mayor integración vertical y menor poder de decisión respecto a los proveedores. Por su parte, Douw y Koops, al examinar el abastecimiento local, encuentran que cerca de 20% del valor de los insumos físicos se compra en México y que aproximadamente 50% se adquiere en los países de la zona del TLCAN. Los componentes locales tienden a ser de tipo genérico, antes que especializado. Las empresas más grandes tienen mayores probabilidades de tener fuentes locales de abastecimiento que las más pequeñas. Sin embargo, la mayoría de las fuentes locales son filiales de proveedores asiáticos que se han establecido en la región.

REQUERIMIENTOS DE ESTADÍSTICAS ACORDES A LAS NUEVAS CONDICIONES DEL TLCAN

Millicent Cox, economista de la Universidad Estatal de San Diego, California, especializada en economía regional e interpretación del registro y manejo de estadísticas, revisa los datos de la IME que publica el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) de México y los compara con los resultados de unas encuestas. Subraya que el cumplimiento de las reglas de origen por parte de la IME, sugerido por las encuestas, es contrario a lo que indican los datos del INEGI, al menos en lo que atañe al contenido mexicano (2% del valor total de los insumos). Además, destaca que el Instituto no ofrece información del contenido zonal del TLCAN y carece de un mecanismo de acopio de datos de la IME que satisfaga los requerimientos de información de dicho Tratado.

ESTABLECIMIENTO DE MAQUILADORAS EN ZONAS RURALES NO FRONTERIZAS

La estrategia de instalar maquiladoras en regiones no industrializadas es un tema que se aborda en el artículo “Maquiladoras, opción para la zona henequenera de Yucatán, México”, de Germán A. Zárate Hoyos y Lilian Albornoz Mendoza. Estos autores evalúan la estrategia de desarrollo en la llamada zona henequenera de la península de Yucatán y encuentran que el beneficio más importante de las plantas maquiladoras en las comunidades son los salarios pagados a los obreros, lo que da lugar a una derrama económica que beneficia de manera significativa a los comerciantes, los carniceros y a los pequeños tenderos de los municipios.