

Perspectivas de la maquiladora después del 2001

JIM GERBER

INTRODUCCIÓN

Con más de un millón de trabajadores y más de 5 000 millones de pesos mensuales en sueldos y salarios, la industria maquiladora es esencial para la economía mexicana, más aún en la frontera norte, donde se concentra cerca de 79% de los trabajadores.¹ Mientras que México depende de las divisas generadas por las ganancias y los empleos de este sector, muchas empresas estadounidenses dependen de las partes baratas para mantener su competitividad internacional.

El programa de maquiladoras se inició en 1965, cuando se emprendió el Programa de Industrialización Fronteriza (PIF) con un Decreto para el Desarrollo y Operación de la Industria Maquiladora para la Exportación (Decreto Maquila). 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. Al tender puentes con los proveedores, la industria maquiladora daría un giro definitivo, ya que de ser un programa de empleo se convirtió en componente decisivo de las estrategias industriales del país. Mientras ello ocurría, muchas de las maquiladoras —de segunda generación— que comenzaron a operar a fines de los ochenta tomaron una nueva vertiente. Las maquiladoras de primera generación son aquellas que realizan principalmente operaciones de ensamble, emplean mano de obra poco o nada especializada, en medios de trabajo de escasa tecnología, para la producción de componentes relativamente poco complejos destinados a industrias más avanzadas en Estados Unidos y otros sitios. Las maquiladoras de la segunda generación son diferentes. Ya no sólo se trata de la actividad de ensamble, que ocupaba sobre todo mano de obra femenina intensiva y poco especializada, sino que incorporan tecnología mucho más avanzada, más métodos de capital intensivo, más fuerza laboral masculina y más manufactura.²

Algunas maquiladoras han empezado a explorar mercados fuera de Norteamérica para sus exportaciones; así, envían televisores y componentes electrónicos a América del Sur y otros sitios, al mismo tiempo que capacitan a su fuerza laboral.³ Otras experimentan sistemas de manufactura avanzados y flexibles,⁴

1. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *Industria maquiladora de exportación*, Aguascalientes, México, septiembre de 1998.

* Investigador y profesor en economía, San Diego Dialogue, Universidad Estatal de San Diego <jgerber@mail.sdsu.edu>.

2. Patricia Wilson, *Exports and Local Development: Mexico's New Maquiladoras*. University of Texas Press, Austin, Texas, 1992.

3. Jesús Zúñiga, "Mexico, the New Industrial Tiger", *San Diego Dialogue Report*, vol. 2, núm. 4, marzo de 1999.

4. Harley Shaiken, *Mexico in the Global Economy: Technology and Work Organization in Export Industries*. Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego, La Jolla, 1990.

expandiéndose hacia productos no tradicionales, como el *software*.⁵

La industria ha crecido y prosperado y sus tasas de crecimiento alcanzan dos dígitos. Debido a que la maquiladora está más directamente ligada a la economía manufacturera de Estados Unidos, a menudo hace las veces de fuerza estabilizadora cuando la economía nacional tiende hacia la recesión.⁶ Por ejemplo, en 1995, cuando el PIB de México cayó 6%, el empleo de la maquiladora creció más de 9%; en 1998, cuando las entradas por exportaciones de petróleo bajaron significativamente, la maquiladora se constituyó en la mayor fuente de divisas.

Alrededor de tres cuartas partes de las maquiladoras se ubican en los estados fronterizos y la mayor concentración se da en las ciudades de esas regiones. En 1998 en Tijuana había cerca de 700 empresas maquiladoras que empleaban a 146 000 trabajadores, más o menos una tercera parte de la PEA de esta ciudad. Se calcula, asimismo, que por cada trabajador de la industria maquiladora se genera otro empleo en la ciudad debido a los efectos directos, indirectos o inducidos de la derrama de empresas y trabajadores.⁷ Los trabajadores de las maquiladoras en Baja California reciben aproximadamente 1 000 millones de pesos al mes en sueldos, salarios y beneficios.⁸

La maquila tiene importantes efectos económicos en Estados Unidos. Los trabajadores de las plantas gastan una porción de sus ingresos en ese país, en poblaciones relativamente pequeñas, como Calexico, lo que constituye una proporción muy importante de la demanda total de bienes y servicios. Además, las maquiladoras generan demanda de bienes y servicios que se producen al norte de la frontera. Se calcula que en los años ochenta, por ejemplo, alrededor de un tercio de las maquiladoras de Baja California recurría a servicios especializados y partes en Estados Unidos.⁹ Las estimaciones del efecto en el empleo de las ciudades fronterizas de ese país son generalmente positivas y significativas.¹⁰ Michael Patrick señala: "Aunque no hay suficientes publicaciones que proporcionen un cuadro claro y completo de los lazos entre la industria maquiladora y las comunidades fronterizas estadounidenses en lo tocante al empleo, las

pruebas arrojan que en efecto hay una relación positiva y en muchos casos sólida".¹¹

Con toda probabilidad, cualquier cambio significativo al régimen regulatorio que creó la industria maquiladora se sentirá en todo el país y en los dos lados de la línea fronteriza. En vista de los riesgos, no sorprende que preocupe el destino de la industria maquiladora cuando técnicamente desaparezca el 1 de enero de 2001. Ésta es la fecha que se fija en el TLCAN para dar término al privilegio que México concede a las maquiladoras para realizar importaciones libres de impuestos. Las nuevas reglas están contenidas en el artículo 303, el cual abarca 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.

Un ejemplo puede ayudar a ilustrar los cambios. Supóngase que una maquiladora importa artículos por los que generalmente tendría que pagar 5 000 dólares de aranceles de no existir el decreto sobre maquila. Las importaciones están incorporadas en un producto acabado que se exporta a Estados Unidos, donde normalmente se pagan 1 000 dólares por derechos aduanales. Con las normas actuales, México puede diferir los 5 000 dólares de derechos aduanales completos, pero con las normas que empezarán a regir el 1 de enero de 2001, sólo podrá diferir 1 000 dólares, o sea el derecho aduanal menor. En efecto, el aumento en aranceles que pagará el importador mexicano será de 4 000 dólares.

En lo que sigue se sostiene que el gobierno mexicano se ha tardado en formular las nuevas regulaciones que se aplicarán a la industria maquiladora, lo cual ha ocasionado una incertidumbre innecesaria. Después se examinan los factores más generales que afectan a las maquiladoras y las fuerzas que inhiben o inducen su crecimiento. Por último se pasa revista a la trayectoria de la industria maquiladora de 1980 a 1999. Se demuestra que no hay razón para preocuparse por su supervivencia una vez que la concesión arancelaria se termine en 2001.

INCERTIDUMBRE EN CUANTO AL FUTURO

Las especulaciones acerca del futuro de la industria maquiladora plantean diversos cuestionamientos. Uno se refiere a las regulaciones arancelarias y no arancelarias que se aplicarán a las empresas maquiladoras a partir del año 2001. Del mayor interés es la nueva estructura arancelaria a la que tendrán que hacer frente las empresas que importan de zonas ajenas al TLCAN. Lo más sencillo sería recurrir al mismo arancel que se aplica a las importaciones de las empresas no maquiladoras; sin embargo, hay indicios de que el gobierno federal

11. Michael Patrick, "The Employment Impact of Maquiladoras Along the US Border", en Khosrow Fatemi (ed.), *The Maquiladora Industry: Economic Solution or Problem?*, Praeger, Nueva York, 1990.

5. Jenalia Moreno, "Maquila Makeover; Stereotypes Die Hard, but Rise of High-tech Industry Paves Way to Respect in Mexico", *The Houston Chronicle*, 28 de febrero de 1999.

6. William C. Gruben, "Do Maquiladora's Take American Jobs: Some Tentative Econometric Results", *Journal of Borderlands Studies*, primavera de 1990, pp. 31-45.

7. Tito Alegría, "Efectos de la industria maquiladora en el empleo urbano", *Comercio Exterior*, vol. 45, núm. 10, México, octubre de 1995, pp. 746-755.

8. INEGI, Banco de Información Económica (BDINEGI) <<http://www.inegi.gob.mx>>, 20 de febrero de 1999.

9. Norris Clement y Stephen Jenner, *Location Decisions Regarding Maquiladora/In-Bond Plants Operating in Baja California, Mexico*, Institute for the Regional Studies of the Californias, San Diego State University, San Diego, 1987.

10. Gordon H. Hanson, *US-Mexico Integration and Regional Economies: Evidence from Border-City Pairs*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, 1996.

pondrá en marcha una nueva estructura arancelaria para las ex maquiladoras. En 1998 en Cancún, México, se difundió que se proyectaba poner en práctica un nuevo conjunto de aranceles para después de 2001. Sin embargo, desde entonces se han anunciado los rangos de los nuevos aranceles con cuentagotas, industria por industria.

Una segunda cuestión sobre el régimen arancelario para 2001 tiene que ver con el tratamiento a las importaciones de maquinaria y equipo. Éstas se realizan, conforme a las normas actuales, libres de impuestos, aun cuando no se incorporen de manera directa a la mercancía que se exporta. En noviembre de 1998 la Secofi decretó que deberían pagarlos, pero que el impuesto al valor agregado que se cubre por esas operaciones se condonaría a las maquiladoras.¹² En enero de 1999 un artículo del *Journal of Commerce* daba cuenta de las fuertes presiones que se ejercían en México (procedentes de la SHCP) para rescindir la concesión arancelaria a las importaciones de maquinaria y equipo.¹³

Ante ello, el presidente de la Confederación de Cámaras Industriales (Concamin), el director de Delphi (el fabricante de autopartes más grande del mundo) y el presidente de la Cámara Nacional de la Industria Textil (Canaintex), han expresado que las nuevas leyes dañan la apertura a nuevos proveedores de las maquiladoras y afectan los planes de expansión de las empresas existentes y las exportaciones. Recientemente, representantes de la industria afirmaron que el gobierno está reconsiderando sus intenciones de aplicar impuestos a las empresas maquiladoras.¹⁴

Una tercera cuestión relativa al nuevo régimen impositivo es si se tomarán previsiones especiales para las importaciones externas al TLCAN en los casos en que no pueda abastecerlas un socio de ese bloque. Herminio Blanco, titular de la Secofi, ha dicho que las maquiladoras propiedad de asiáticos que importan partes que no pueden ser abastecidas en Norteamérica recibirán el mismo tratamiento arancelario que las empresas que cumplen el requisito de procedencia norteamericana.¹⁵ No queda claro, sin embargo, si esta medida se ajusta al artículo 303 del TLCAN, ya que algunas empresas seguirían gozando de la concesión arancelaria. Mientras las exportaciones se destinan a países ajenos al Tratado, México puede prolongar esta concesión legalmente y ha dicho que lo hará. 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.

12. Mary Sutter, "Mexico's Maquiladora Revamp Stirs Doubts among Border Operators about Future", *Journal of Commerce*, 17 de noviembre de 1998, p. 2A.

13. Daniel McCosh, "Maquilas Urged to Keep Up Tariff Fight", *Journal of Commerce*, 14 de enero de 1999, p. 4A.

14. Diane Lindquist, "Maquiladoras in Scramble to Fight Taxes", *San Diego Union-Tribune*, 25 de marzo de 1999, p. C1.

15. Kevin G. Hall, "Mexico May Give Asian Maquiladoras Same Tariff Exemptions as NAFTA Partners", *Journal of Commerce*, 27 de octubre de 1998, p. 2A.

Cada una de esas cuestiones (nuevas tasas arancelarias a las importaciones procedentes de países no miembros del Tratado, aranceles a la maquinaria y equipo y aranceles a mercancías que no se pueden obtener en América del Norte) se relacionan con el nuevo régimen arancelario que se aplicará a las empresas a partir de 2001. Mas ésta no es la única incertidumbre a que se enfrenta la industria maquiladora. También destaca la cuestión del acceso de las maquiladoras al mercado mexicano, en concreto qué proporción del producto de las maquiladoras puede venderse internamente. Este punto debió haberse resuelto al firmar el Tratado, pero algunos funcionarios mexicanos lo han hecho resurgir como una fuente más de incertidumbre. Recientemente México anunció que al 1 de noviembre de 2000 una empresa debe exportar cuando menos 30% de su producto para que se le considere maquiladora.¹⁶ En la superficie, esto parece violar las previsiones del TLCAN, que estipula un incremento progresivo de las ventas permitidas al mercado interno mexicano, para culminar en una tolerancia de 100% en 2001, cuando expira la concesión arancelaria. Es más, se ha dicho que la SHCP ha empezado a exigir de manera apremiante el cumplimiento de las leyes impositivas y que se decida cuáles empresas se clasifican como maquiladoras. La finalidad, se dice, es reducir el número de las que venden al mercado mexicano, puesto que se cree que están desplazando a las empresas orientadas a la exportación.¹⁷

En general, la incertidumbre no promueve la inversión. No sorprende, pues, que preocupe la falta de reglas claras para la industria maquiladora a partir de 2001. La incertidumbre, aunada al probable aumento de los costos de operación debido a la eliminación de una parte significativa de la concesión arancelaria, podría augurar malas épocas a esta industria en su transición al nuevo régimen regulatorio. No obstante, el gobierno mexicano reconoce su importancia y ha declarado una y otra vez su compromiso de que la industria siga siendo competitiva.¹⁸

FACTORES DEL CRECIMIENTO DE LA MAQUILADORA

Es imposible predecir el efecto de las declaraciones oficiales y qué efecto tendrá esta vaguedad en las nuevas normas y los límites que imponga el TLCAN. Sin embargo, hay un punto que resalta: la eliminación de la concesión arancelaria se programó desde que se ratificó el Tratado en 1993. Casi seis años después y a sólo dos de su aplicación, las reglas todavía son poco claras. Es obvio que si la incertidumbre en cuanto a las regulaciones es poco saludable para las inversiones, no aclarar los

16. Mike Patten, "What's New: Changes for 1999", *Twin Plant News*, vol. 14, núm. 7, febrero de 1999, pp. 31-35.

17. Daniel McCosh, *op. cit.*

18. Tony Ramírez, "NAFTA 2001", *Twin Plant News*, vol. 13, núm. 15, diciembre de 1997, pp. 69-70, y Henry Tricks, "FDI Bonanza Loses Some of its Sparkle", *Financial Times*, Londres, 17 de noviembre de 1998, p. 4.

detalles de un nuevo régimen conforme al Tratado para la industria maquiladora no es benéfico para los negocios. Si a ello se agrega el aumento de los costos como consecuencia del fin de la concesión, no cabe más que admitir que es posible que desaparezca una parte significativa de esta industria.

Ésas no son las únicas razones para pensar que los días de la industria maquiladora están contados. La crisis que empezó en Asia en 1997 constituye otro factor potencialmente negativo, en especial para Baja California, donde una gran parte de las inversiones corresponden a empresas asiáticas. Desde el inicio de la crisis asiática y la extensión de la recesión hacia las economías de elevado crecimiento de esa región durante 1998, el capital se ha vuelto más caro para sus empresas. Los proyectos de inversión se han recortado y algunas empresas se deshicieron de sus *holdings*.¹⁹ La mayoría de los analistas predice que pasarán varios años, tal vez hasta un decenio, antes de que las naciones asiáticas afectadas retornen al crecimiento rápido.

La incertidumbre en las regulaciones, los costos agregados y la crisis asiática apuntan hacia el ocaso de la industria. Sin embargo, no queda claro qué significa "ocaso". Una posibilidad es que decline la tasa de crecimiento, de manera que continúe siendo positivo, pero no a la velocidad de antes. Otra posibilidad es que el crecimiento se vuelva negativo, esto es, que las empresas retiren sus inversiones, vendan sus plantas, despidan a los trabajadores y que no haya nuevas empresas que compren las plantas abandonadas. Es claro que éste sería el peor de los escenarios para la economía de la región.

Los tres puntos señalados apuntan a alguna medida de declinación, pero, en aras del equilibrio, debe también señalarse que hay otros factores que configuran un horizonte de crecimiento continuo. Cinco factores positivos claves independientes de las nuevas regulaciones para las maquiladoras son: a) la proximidad con el mercado estadounidense; b) la accesibilidad a la especialización laboral, los servicios y las partes de Estados Unidos que son complementarios para la producción en México; c) los menores costos de mano de obra en México; d) las reglas de origen en el TLCAN dan ventajas arancelarias a mercancías clasificadas como fabricadas en América del Norte, y e) los acuerdos bilaterales de México con otros países, tanto sudamericanos en vías de desarrollo como de la Unión Europea. Los tres primeros constituyen las razones tradicionales que explican las ventajas competitivas de las empresas ubicadas en la zona fronteriza. El cuarto y quinto factores son nuevos y tienen que ver con la mayor integración de México a la economía mundial.

La proximidad con el mercado estadounidense tiene varias ventajas para las empresas. Estados Unidos es el mercado nacional más grande del mundo. Cuando las empresas planean vender su producto final a este mercado, la proximidad reduce los costos de transportación y de diversas infraestructuras, como comunicación. Los sistemas de inventarios en el tiempo preciso, aunados a una retroalimentación del mercado relativamente rápida, permite a las empresas adoptar métodos de manufactu-

ra más eficientes y más sensibles a las variaciones del mercado. Las comunicaciones entre el proveedor y el ensamblador son más rápidas, de manera que se reduce el tiempo necesario para corregir defectos o comenzar nuevas líneas de productos. Además, la proximidad con Estados Unidos aumenta el acceso a servicios empresariales, mano de obra especializada y entretenimiento que hacen de la zona fronteriza un lugar atractivo.

Otra ventaja tradicional de la producción en México se refiere al costo de la mano de obra. Ésta es una apreciación controvertida desde el punto de vista del desarrollo económico, puesto que algunas matrices consideran a las maquiladoras sólo como un medio para abatir costos, lo que ha pospuesto la instrumentación de una estrategia de fabricación más amplia. A su vez, en algunos casos, ello puede haber retardado el desarrollo de procesos de manufactura más refinados, con la consiguiente inversión de capital y adquisición de especializaciones. Con todo, los costos de mano de obra son más baratos. Según el U.S. Bureau of Labor Statistics, la compensación total por hora para los trabajadores de la producción era de 1.75 dólares en México.²⁰ Las corporaciones transnacionales con toda seguridad comparan a México con los países asiáticos de industrialización reciente, donde los salarios son considerablemente más altos en términos de dólares. Por ejemplo, en 1997 el costo por hora en dólares estadounidenses en Hong Kong era de 5.42, en Corea de 7.22 y en Taiwan de 5.89.²¹

Otra fuente de ventajas competitivas para México son sus políticas económicas. Esto se aplica tanto al Tratado como a los diversos acuerdos bilaterales que ha firmado con países de Centro y Sudamérica y al que negocia con la Unión Europea. Las reglas de origen del TLCAN para los bienes manufacturados varían de un producto a otro, pero en la mayoría de los casos hay incentivos para que las empresas identifiquen su producto como de origen norteamericano. En algunos casos (ropa y televisores) las reglas especifican que ciertos componentes deben fabricarse en América del Norte y en otros (automóviles y autopartes) un cierto porcentaje del producto debe ser de ese origen. En ambos casos esto ha alentado a las empresas asiáticas y europeas a te-

20. La compensación total por hora para los trabajadores de la producción se refiere al costo horario de los trabajadores no técnicos ni administrativos. Incluye salarios y beneficios, así como contribuciones de los trabajadores, como retiro, seguro social u otros pagos obligatorios. Los salarios son más altos en la zona fronteriza de Baja California que en el interior de México. Además, mientras más compleja la producción de la maquiladora menos representativos son los salarios de los trabajadores de los costos.

21. La ventaja del menor costo de la mano de obra en México en comparación con las economías asiáticas disminuyó en 1998, desde que el derrumbe de muchas de ellas debilitó a sus monedas frente al dólar. Además, esta ventaja es menor cuando se considera la fuerza laboral en conjunto. El INEGI estima que los costos horarios promedio de mano de obra para todos los trabajadores de la manufactura en México equivalían a 3.3 dólares estadounidenses en 1997 y 6.1 en Corea. Los salarios son más altos que el promedio y, consecuentemente, más altos que los 3.3 dólares, a lo largo de la frontera norte, en especial en Baja California.

19. Dean Calbreath, "Asia Crisis Tilts Border Supply Links", *San Diego Union-Tribune*, 15 de octubre de 1998, p. C1.

C U A D R O 1

TASA ANUAL DE CRECIMIENTO DEL EMPLEO EN LAS MAQUILADORAS
(VARIACIONES DE LOS 12 PROMEDIOS MENSUALES)¹

	1980-1998	1980-1993	1994-1998	1997-1998
<i>Frontera con California</i>				
Mexicali	10.5 (19.4)	8.1 (21.5)	16.6 (9.4)	18.5 (9.4)
Tijuana	13.7 (9.3)	14.2 (10.2)	12.6 (6.2)	13.3 (7.2)
<i>Frontera con Arizona</i>				
Nogales	5.1 (12.4)	2.9 (13.3)	11.0 (7.3)	12.8 (6.8)
<i>Frontera con Texas</i>				
Chihuahua	13.4 (20.4)	16.8 (19.1)	4.6 (20.9)	10.4 (3.4)
Ciudad Juárez	9.2 (9.2)	9.3 (10.5)	9.0 (4.0)	10.0 (2.6)
Matamoros	7.2 (8.6)	7.0 (9.5)	7.8 (5.3)	10.2 (5.4)
Nuevo Laredo ²	4.2 (5.3)	-	5.1 (4.9)	3.5 (3.1)
Reynosa ²	9.7 (4.7)	-	9.5 (4.8)	11.8 (4.9)
<i>Todas las demás ciudades</i>				
	14.7 (15.6)	13.8 (17.9)	17.0 (5.5)	19.6 (3.6)
<i>Estados no fronterizos</i>				
	18.6 (15.0)	18.3 (16.9)	20.0 (7.9)	20.2 (4.5)

1. Los números entre paréntesis son desviaciones estándar. 2. 1993-1998.
Fuente: cálculos del autor basados en información del INEGI.

ner proveedores en Norteamérica, a menudo entre las operaciones de ensamble de las maquiladoras. Una porción significativa de las inversiones asiáticas en los noventa fue motivada por este deseo de eludir por el momento los aranceles que de otra manera tendrán que pagar cuando la concesión arancelaria se termine. Además, México ofrece a los capitales estadounidenses, europeo y asiático los beneficios de la libre entrada a varios países sudamericanos en virtud de sus acuerdos bilaterales. Estos mercados son más pequeños que el norteamericano, pero están en rápido crecimiento y han escapado hasta el momento a las consecuencias de la crisis asiática. Agréguese a esto que México ha declarado que continuará con el régimen de las maquiladoras, incluyendo la concesión arancelaria, para las empresas que exportan hacia países que no forman parte del TLCAN.

UNA MIRADA AL CRECIMIENTO RECIENTE

En principio, no hay criterios definidos que permitan dilucidar qué factor, el negativo o el positivo, tiene mayor incidencia en el comportamiento de la maquiladora y tampoco se ha desarrollado una forma de medir la fuerza relativa de cada uno de esos factores. En última instancia, se trata de una cuestión empírica, cuya respuesta partirá de la observación del comportamiento de la industria. Ello no significa, sin embargo, que se tenga que esperar al 2001 para saber cuál será la respuesta de las maquiladoras. Levantar una planta manufacturera es costoso y si será viable sólo por unos pocos años, entonces las empresas no invertirán, excepto en circunstancias en verdad excepcionales, como la perspectiva de ganancias monopólicas extremadamente altas u otra garantía que les permita recuperar su inversión en un período corto.

Sin duda la mayoría de las empresas se prepara para el momento en que desaparezca la concesión arancelaria. Así que si

se observa su comportamiento durante los últimos años, en especial desde la firma del Tratado, se tendrá una idea clara de lo que probablemente ocurra después de 2001. Por un lado, si los últimos años han sido de crecimiento en descenso, dependiendo del momento en que éste se haya dado, entonces la incertidumbre en cuanto a las regulaciones, la cuestión impositiva o la crisis asiática tienen importancia. Por otro lado, si se ha registrado un crecimiento dinámico, entonces se puede decir que los factores que contribuyen al crecimiento positivo son relativamente más importantes que los de índole negativa.

En el cuadro 1 aparece la tasa promedio anual de crecimiento del empleo en las maquiladoras. La muestra incluye las ciudades con el mayor número de empresas y empleados. Las cifras son las tasas de crecimiento promedio anual, basadas en las variaciones de los 12 promedios mensuales. Los números entre paréntesis son las desviaciones estándar. El cuadro 2 presenta las tasas de crecimiento según el número de establecimientos, calculadas de la misma manera.

Ambos cuadros parten los datos en varios períodos para determinar si la puesta en práctica del TLCAN constituyó un acontecimiento importante para el historial de crecimiento. La columna 1 abarca todo el período; las columnas 2 y 3 dividen el período en los años anteriores y los posteriores al Tratado, y la cuarta considera los dos últimos años. Si el fin de la concesión arancelaria es de gran importancia, entonces el crecimiento del empleo y del número de establecimientos debería haber cuando menos declinado. Esto es, si la eliminación de la concesión arancelaria amenaza la competitividad de la industria, sería razonable esperar un descenso real del empleo y de los establecimientos.

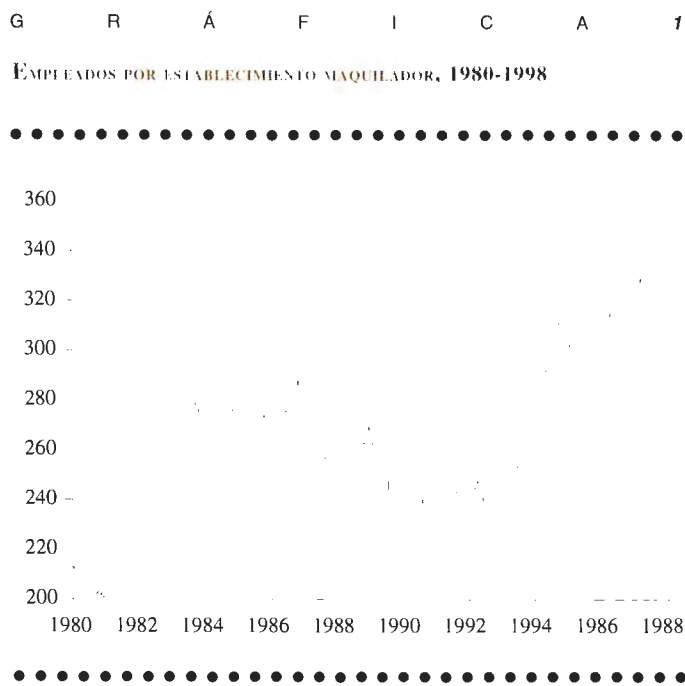
El cuadro 1 muestra que no hay períodos de descenso en el empleo, sino que todas las zonas y períodos han crecido. Esto último adquiere más relevancia si se considera el proceso recesivo de México en los ochenta y la caída del PIB en 1995. De

C U A D R O 2

TASA ANUAL DE CRECIMIENTO DE LOS ESTABLECIMIENTOS
EN LA MAQUILADORA (VARIACIONES DE LOS 12 PROMEDIOS MENSUALES)¹

	1980-1998	1980-1993	1994-1998	1997-1998
<i>Frontera con California</i>				
Mexicali	4.7 (14.0)	4.9 (15.1)	4.0 (10.7)	14.6 (2.4)
Tijuana	9.9 (10.2)	12.0 (9.9)	4.5 (9.2)	11.6 (1.7)
<i>Frontera con Arizona</i>				
Nogales	2.1 (9.4)	0.6 (10.4)	6.0 (4.1)	8.3 (1.6)
<i>Frontera con Texas</i>				
Chihuahua	8.3 (13.5)	9.3 (13.9)	5.7 (12.2)	7.4 (4.8)
Ciudad Juárez	4.7 (8.9)	6.4 (8.3)	0.3 (9.0)	-1.2 (9.2)
Matamoros	4.9 (12.8)	5.4 (14.5)	3.8 (6.7)	7.0 (2.2)
Nuevo Laredo ²	-0.9 (4.1)	-	-0.4 (3.9)	0.0 (3.0)
Reynosa ²	4.8 (7.0)	-	5.3 (7.3)	6.3 (3.4)
<i>Todas las demás ciudades</i>				
	12.2 (12.5)	12.7 (14.3)	10.9 (5.1)	13.6 (1.2)
<i>Estados no fronterizos</i>				
	15.5 (16.1)	15.8 (18.6)	14.8 (5.7)	15.8 (1.7)

1. Las cifras entre paréntesis son desviaciones estándar. 2. 1993-1998.
Fuente: cálculos del autor basados en información del INEGI.



hecho, en ese año el empleo en las maquiladoras creció 9.4 por ciento.

Con la excepción de Reynosa y Nuevo Laredo, en cinco de ocho regiones el empleo creció más rápidamente al firmarse el Tratado. Más aún, en los últimos dos años siete regiones rebasaron su crecimiento en el largo plazo (1980-1998) y ocho de diez superaron la tendencia de largo plazo de la tasa de crecimiento del número de establecimientos. Además, las desviaciones estándar del crecimiento se han reducido, lo que indica que la variación mensual de las tasas de crecimiento ha decrecido durante 1997 y 1998. No sólo es más rápido el crecimiento sino también más constante.

Otro dato notable se refiere a que cada región y cada período (salvo Chihuahua, en 1994-1998) tuvieron un crecimiento más rápido del empleo que del número de establecimientos, lo que significa que el tamaño promedio de estos últimos ha crecido de manera continua (véase la gráfica 1). Desde el punto de vista histórico, el aumento del tamaño de las plantas se asocia a las grandes economías de escala, a las economías industriales de ingresos más altos, como la de Estados Unidos. Las economías de escala son importantes por varias razones, pero sobre todo porque conducen a costos unitarios de producción más bajos.

La tendencia a establecimientos de mayor tamaño se puede dividir en tres períodos. De 1980 a mediados de 1984, el promedio subió de alrededor de 210 a 310; a partir del segundo semestre de 1984 se revierte y cae a 240 durante 1991-1992. Desde entonces inició un crecimiento significativo, para llegar a 340 en 1998.

Además de las mayores economías de escala, es posible que el mayor tamaño de las empresas se relacione con el desarrollo de una base nacional, mexicana, de proveedores. Una hipótesis

es que las empresas más pequeñas tienen mayor dificultad para atraer a proveedores que se establezcan cerca de ellas porque el volumen de los productos que fabrican y utilizan es muy pequeño. En consecuencia, para los proveedores es más costoso abastecerse en otras plantas, aun cuando se ubiquen en lugares lejanos. No hay estudios del efecto del tamaño de la empresa en el desarrollo de una base de proveedores para la industria maquiladora. Sin embargo, es congruente con la teoría económica pensar que un aumento en el tamaño de las empresas eliminará cuando menos un obstáculo para crear una base nacional de proveedores de maquila.

En resumen, los cuadros 1 y 2 muestran que no se ha dado una tendencia al crecimiento negativo, ni siquiera a una desaceleración del crecimiento. Más bien parece ir en aumento, aunque los dos últimos años no permiten determinar si se trata de una tendencia de largo plazo.

EXPLICACIONES

Los cuadros 1 y 2 apoyan la opinión de que no hay desaceleración en el horizonte. La industria maquiladora seguirá expandiéndose y tal vez incremente su dinamismo. Ello hace plantear algunas preguntas: ¿por qué sigue creciendo la industria maquiladora, particularmente frente a la perspectiva de la pérdida de una parte significativa de los beneficios que recibe gracias a la concesión arancelaria?

Primero, es posible, aunque no probable, que los datos estén alterados y que las medidas de las tasas de crecimiento de los cuadros 1 y 2 sean relativamente poco significativas. Juzgar los métodos de acopio de datos del INEGI rebasa el alcance de este artículo, aunque no hay indicios de que estén alterados o que las tasas de crecimiento de esos cuadros desaparecieran si se realizara un conteo más preciso de los datos a partir de los cuales se establecieron. Es improbable una caída de la tasa de crecimiento, pues las empresas continuarán invirtiendo hasta el momento en que desaparezca la concesión arancelaria. Así, la concesión no afecta a las inversiones antes de su término, pero es muy importante para las que se realicen posteriormente.

Si se aceptan los cálculos por su valor nominal, entonces se precisan razones que expliquen el crecimiento rápido y continuo; algunas de ellas ya se señalaron y al parecer siguen desempeñando un papel decisivo en la vida económica de la maquiladora. Sin embargo, es posible que estén en juego otros factores. Es claro que la SHCP quiere maximizar los ingresos y que la Secofi se interesa en promover el crecimiento industrial. Esta última ha ofrecido concesiones impositivas a las empresas que abastecen a las maquiladoras y ha colaborado con algunas otras para actualizar las capacidades de sus trabajadores.²² Además, los gobiernos municipales y estatales, apoyados directa e in-

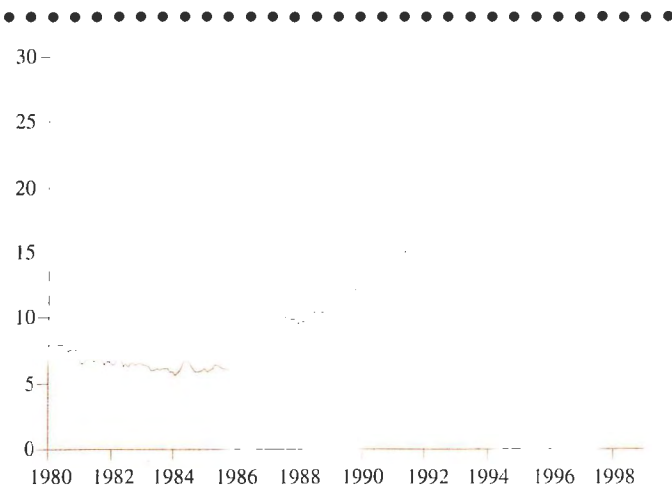
22. United States International Trade Commission, *Production Sharing: Use of US Components and Materials in Foreign Assembly Operations, 1992-1995*, USITC Publication 3032, investigation num. 332-237, International Trade Commission, Washington, abril de 1997.

rectamente por el gobierno federal, realizan intensas campañas para atraer inversiones del tipo de las maquilas.

Uno de los elementos más destacados de las medidas de promoción de inversiones es el estímulo a las empresas para que establezcan operaciones de maquila fuera de la zona fronteriza (véase la gráfica 2), las que han registrado un crecimiento notable; incluso en muchos casos surgieron empresas en ciudades donde ya existía una base industrial. En teoría, es menos complicado que estas maquiladoras desarrollen lazos con proveedores, pues es menor la distancia entre ensambladores y productores de partes.

G R Á F I C A 2

MAQUILADORAS EN ESTADOS NO FRONTERIZOS, 1980-1998 (PORCENTAJES)

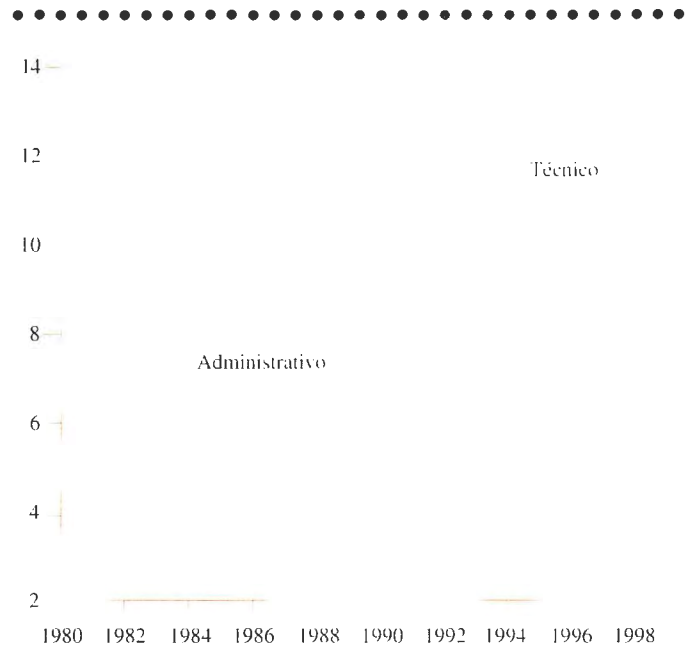


Las maquiladoras se encuentran en proceso de transformación, de simples ensambladoras que ocupan a grandes cantidades de trabajadores no calificados o semicalificados (primera generación) a manufactureras más complejas, con todos los atributos técnicos de la industria moderna, incluyendo la capacidad de investigación y diseño con mano de obra especializada (segunda generación). Aunque esta transformación no es general, sus implicaciones son muy positivas. En particular, es un buen presagio para la viabilidad de la industria en el largo plazo. La gráfica 3 muestra la proporción de trabajadores clasificados como personal técnico y administrativo. El primero ya representa 12% de la fuerza laboral de las maquiladoras, esto es, un incremento de 33% respecto a principios de los años ochenta. Aunque ese fenómeno ha sufrido reveses por períodos cortos, ilustra una tendencia sólida en el largo plazo.²³

23. La disminución temporal del número de trabajadores técnicos (1992-1996) coincide con el incremento de trabajadores por empresa. Una hipótesis es que la cantidad de trabajadores técnicos haya seguido incrementándose, pero durante períodos en los cuales las empresas admiten a muchos nuevos empleados el crecimiento de los

G R Á F I C A 3

PERSONAL TÉCNICO Y ADMINISTRATIVO EN LA MAQUILADORA, 1980-1998 (PORCENTAJES)



CONCLUSIONES

Se puede decir que la industria maquiladora se está incorporando a la manufactura mexicana y en la medida en que ello ocurra permanecerá el legado de las maquiladoras. Un elemento importante de este legado será el dinámico crecimiento de la manufactura en el norte de México, inducido por grandes inversiones extranjeras; otro es la dispersión de la industria maquiladora hacia el interior del país, donde hay grandes oportunidades para la transferencia de tecnología hacia el resto de la industria mexicana. El tercer punto es que la segunda generación de maquiladoras ha sido uno de los vehículos para diseminar técnicas avanzadas de manufactura, lo que puede traer consigo una profunda modernización de todo el sector manufacturero.

En un sentido más general, es muy poco probable que la inversión física y la producción de las maquiladoras desaparezca. Según la CEPAL “se puede aseverar que la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte no ha representado un cambio significativo de tendencia en el desarrollo de la industria de la maquila. La actividad sigue manteniendo un ritmo de crecimiento apreciable”.²⁴

no técnicos sobrepasa el incremento de los técnicos en el largo plazo.

24. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *México: la industria maquiladora*, Santiago, Chile, 1996.