

Desarrollo industrial en la frontera mexicana

LACY H. HUNT

POBLACION Y POBREZA

Las empresas norteamericanas están aprovechando cada vez más las oportunidades que existen para establecer plantas de ensamble al otro lado de la frontera, en México. En efecto, para octubre de 1967, el Gobierno mexicano había autorizado el establecimiento de 73 plantas propiedad de norteamericanos en la frontera, en tanto que, para mediados de 1969, el número se había elevado hasta 147, de las cuales 103 ya estaban en operación.

Es obvio que el principal incentivo que tienen los norteamericanos para operar fábricas al otro lado de su frontera con México estriba en la abundancia de mano de obra barata, pero productiva, que existe en México. Sin embargo, la posibilidad de llevar a cabo tales operaciones depende de las disposiciones arancelarias norteamericanas, por una parte, y de cambios recientes en la política mexicana, que permiten a los estadounidenses operar plantas de ensamble en México, en general dentro de una faja de 12 millas a lo largo de la frontera.

Las disposiciones arancelarias norteamericanas estipulan que, cuando Estados Unidos exporta componentes para ser ensamblados en el exterior, los productos finales pueden regresar al país, pagando impuestos mucho más bajos que los que se aplican a otras importaciones. En un principio, estas normas fueron aplicadas a las importaciones provenientes de plantas norteamericanas en áreas de bajos costos, como Corea, Formosa y Hong Kong. Pero, en un esfuerzo por acabar con el desempleo a lo largo de su frontera con Estados Unidos, México diseñó un programa para estimular a las empresas norteamericanas para que localizaran sus plantas de ensamble al sur de la frontera.

El programa que persigue este objetivo —el Programa de Industrialización Fronteriza— es importante por varias razones. En primer lugar, permite a ambos países una mejor asignación de sus recursos, situación que demuestra el principio de la ventaja comparativa. En efecto, con su excedente de mano de obra barata, México tiene ventaja para llevar a cabo operaciones de ensamble, que son de una gran intensidad de trabajo, mientras que Estados Unidos tiene ventaja en la producción de los componentes, proceso que es esencialmente intensivo de capital. Además, el programa crea empleos no solamente en el lado mexicano de la frontera, zona de desempleo extremadamente alto, sino también en el lado norteamericano, en áreas que son predominantemente agrícolas y en las que el empleo industrial es muy reducido. Finalmente, el programa conlleva implicaciones favorables para las balanzas de pagos de ambos países. Sin embargo, la consideración más amplia de estos puntos precisa de una descripción del programa de industrialización fronteriza de México y de los acontecimientos que condujeron a su formulación.

NOTA: Versión española del artículo "Industrial Development on the Mexican Border", aparecido en *Business Review*, Federal Reserve Bank of Dallas, Dallas, febrero de 1970. El autor utilizó principalmente información suministrada por varias entidades públicas norteamericanas y mexicanas y la derivada de entrevistas con banqueros y hombres de negocios de ambos lados de la frontera.

Al iniciarse la década de los sesenta, el Gobierno mexicano inició un programa destinado a atenuar el aumento del desempleo a lo largo de la frontera con Estados Unidos, mediante una mejor integración de esa región fronteriza con el resto de la economía nacional. En un principio, este programa, llamado Programa Nacional Fronterizo, fue ideado para rehabilitar las ciudades fronterizas, con la esperanza de atraer turistas, provenientes tanto de Estados Unidos como del interior de México. Se asignaron fondos para fomentar la producción y venta de artesanías. Se construyeron centros recreativos y —quizá de manera más acorde con el propósito de conseguir ingresos más altos—, se expandieron los servicios educativos a todo lo largo de la frontera.

Algunos objetivos de este programa se han alcanzado: se mejoró la apariencia de muchas poblaciones, especialmente los puertos de entrada, contribuyendo a incrementar la actividad turística. Entre 1965 y 1967, el tráfico turístico hacia México se incrementó en 11%, y en 1968, el año de los Juegos Olímpicos, el turismo se incrementó en 18%. Empero, el objetivo central —mayores niveles de ingreso y empleo en la frontera—, se reveló como muy difícil de alcanzar.

No solamente ocurre que el norte del país está en una fase de menor desarrollo que la de muchas zonas del interior, sino también que la población se incrementó más rápidamente en la zona fronteriza que en el resto de México. Con una población que crece a un ritmo de 3.5% al año, México ha estado agobiado por el problema de crear empleos para una de las poblaciones del mundo que crecen más rápidamente. Con el programa fronterizo se intentó enfrentar los problemas de algunas de las regiones de pobreza más persistente, en un momento en que esa pobreza se agudizaba más rápidamente.

Desde hacía ya mucho tiempo los mexicanos habían sido atraídos a la frontera, en respuesta a la demanda norteamericana de "braceros", trabajadores agrícolas emigrantes. A partir de 1951, al amparo de un acuerdo entre Estados Unidos y México sobre trabajadores migratorios, emigraron todavía más trabajadores mexicanos hacia el norte, en las poblaciones fronterizas, donde, con licencias de Estados Unidos, muchos de ellos podían encontrar ocupación temporal en este país como trabajadores agrícolas. En la medida en que los trabajadores se apiñaron en las poblaciones fronterizas en busca de trabajo, la población urbana de la zona se expandió notablemente; por ejemplo, en Mexicali, frente a El Centro, California, la población se incrementó en más del doble.

Aún en el momento en que la contratación de braceros llegó a su máximo, la oferta de fuerza de trabajo en la frontera

casi siempre excedió a la demanda. Entonces, cuando Estados Unidos dio por terminado el programa, a fines de 1964, estos trabajadores y sus familias quedaron atrapados en la frontera, sin trabajo y sin los medios necesarios para regresar a sus hogares en el interior. Los altos niveles de desempleo se incrementaron todavía más, tanto en los medios urbanos como, especialmente, en las áreas rurales, donde la desocupación creció a tasas vertiginosas. En 1968, de los casi 136 000 trabajadores de Ciudad Juárez, frente a El Paso, Texas, el 15% estaba sin trabajo, y los índices de desempleo eran aún más altos en otras ciudades. En Nogales, por ejemplo, la mitad de la fuerza de trabajo estaba sin ocupación.

El gobierno mexicano rápidamente se dio cuenta de las serias consecuencias que implicaba la terminación del programa de braceros, y comprendió que el programa de desarrollo fronterizo era ya inadecuado. En 1965 el Gobierno empezó a actuar unilateralmente para lograr el desarrollo industrial de la frontera norte, mediante la creación de un ambiente que ofrecía a las compañías norteamericanas una alternativa para su creciente uso de mano de obra barata en Puerto Rico y el Lejano Oriente. En su Informe a la nación de ese año, el Presidente de México anunció el Programa de Industrialización Fronteriza.

DISPOSICIONES DEL PROGRAMA
DE INDUSTRIALIZACION
FRONTERIZA

Para todos los efectos prácticos, el programa de industrialización fronteriza data de junio de 1966, cuando el Gobierno mexicano estableció los procedimientos que permiten a las empresas extranjeras operar plantas de ensamble en el norte de México. El programa es el resultado de estudios realizados por el gobierno de México, para crear medios que dieran a la industria norteamericana "una alternativa con respecto a Hong Kong, Japón y Puerto Rico" en la localización de las plantas de ensamble.

La idea de estimular a los norteamericanos para establecer plantas en México fue primeramente expuesta por el Lic. Octaviano Campos Salas, secretario de Industria y Comercio de México, en mayo de 1965, después de un viaje por el Lejano Oriente, donde observó las plantas propiedad de norteamericanos que ensamblan bienes para el mercado de Estados Unidos. En septiembre de 1965, en su Informe a la nación, el presidente Gustavo Díaz Ordaz anunció la anuencia del Gobierno para el programa, como un medio para detener el desempleo en la frontera norte de México.

Los instrumentos que proporcionan al Gobierno los medios para permitir la operación de empresas que desean abrir plantas en la zona fronteriza, fueron establecidos en dos acuerdos intersecretariales en junio de 1966: el No. 164 de Hacienda (1 de junio) y el No. 4132 de Industria y Comercio (20 de junio). Más tarde, en su Informe a la nación de 1966, el presidente Díaz Ordaz reafirmó el compromiso del Gobierno para desarrollar la economía fronteriza, enfatizando su confianza en que el programa de industrialización fronteriza crearía empleos en la frontera.

El exitoso desarrollo de la zona fronteriza ha dependido tanto de las disposiciones tarifarias de Estados Unidos como de la acción unilateral del Gobierno de México para abrir su frontera norte a la inversión extranjera. En lo que se refiere a las importaciones de productos ensamblados, con base en partes intermedias manufacturadas en Estados Unidos, las secciones 806.30 y 807.00 de la Tariff Classification Act de 1962, determinan que los aranceles para su importación a Estados Unidos

se aplican sólo sobre el valor agregado a los productos en el extranjero.

Sin embargo, estas disposiciones solamente hacen explícito algo que se ha sobreentendido como un lineamiento de los aranceles norteamericanos de importación. En efecto, en 1954, la Customs Court de Estados Unidos estableció que, bajo la Tariff Act de 1930, no se aplicarían aranceles a la importación de componentes originalmente manufacturados en Estados Unidos.

Como se ha señalado, los procedimientos que permiten a las firmas norteamericanas operar plantas subsidiarias, totalmente de su propiedad, dentro de la faja fronteriza de 12 millas, fueron establecidos mediante acuerdos entre diversas dependencias del Gobierno de México. Bajo estos acuerdos, las firmas norteamericanas pueden importar, libres de impuestos, equipo y materiales destinados a la zona fronteriza. Pueden, además, exportar, sin impuestos, los productos de estas plantas, y los norteamericanos pueden cruzar diariamente la frontera, para trabajar en las plantas de la zona. La única restricción, aparte de la que se refiere a la localización, consiste en que los productos de las citadas plantas no pueden ser vendidos en el mercado mexicano.¹ Para asegurar el cumplimiento de todas las disposiciones del programa, el gobierno mexicano exige que las compañías estadounidenses depositen fianzas (*bonds*) que garanticen que todas las importaciones son temporales, hecho éste que ha determinado que se llame fábricas *in-bond* (almacén fiscal) a las plantas establecidas al amparo del programa.

Aun cuando el gobierno estadounidense no ha tomado ninguna medida oficial para fomentar el establecimiento de plantas en la frontera, sus disposiciones arancelarias las favorecen, al aplicar el arancel sobre las importaciones de productos ensamblados en el exterior, con partes intermedias manufacturadas en Estados Unidos, sólo sobre el valor agregado en el exterior. De acuerdo con las disposiciones citadas, el valor agregado al producto consiste en el costo de la fuerza de trabajo extranjera, más los gastos generales de administración de las fábricas y un cierto beneficio derivado de la operación en el extranjero. Para llenar los requisitos para este tratamiento preferencial, un producto debe haber sido ensamblado a base de partes fabricadas en Estados Unidos; dichas partes deben haber sido exportadas, listas para el ensamble, sin necesidad de una operación posterior; el modelo o la forma del componente no debe haber sido alterado y, excepto para el ensamble o en sus operaciones conexas, tales como aceitado, engrasado o pintado, el estado de los componentes no debe haberse cambiado o su valor incrementado.

En esencia, las disposiciones para conceder la exención arancelaria se aplican cuando no se ha realizado ninguna operación en el exterior, sobre la parte o componente, excepto para acoplarlo con otros componentes. Ejemplos de los productos que se ajustan a tales requisitos son los condensadores que se sueldan a otras partes para elaborar un radio o piezas textiles previamente cortadas, que se cosen para formar una prenda de vestir. Operaciones como el levantamiento, prensado, engomado

¹ Aparentemente, aún la restricción sobre la localización de las plantas puede no aplicarse en algunos casos. El gobierno de México anunció en 1967 que se podría permitir a las compañías norteamericanas operar plantas de ensamble en el interior de México. Sin embargo, no se ha llevado a cabo ningún paso importante que impulse los planes para fomentar la creación de este tipo de establecimientos fabriles en el interior. Las plantas que se han autorizado hasta el presente, para operar más allá de la zona fronteriza, son manejadas por compañías ya establecidas en México. Julio B. Treviño, "Border Assembly Operations", *Mexican-American Review*, Cámara Americana de Comercio en México, México, abril de 1969, p. 33 (También publicada en *Selected Reprints of Articles on Mexico's Border Industrial Program*, Cámara de Comercio de McAllen, McAllen, Texas).

y otras similares, son generalmente incluidas. Dado que las disposiciones arancelarias se aplican a componentes fabricados, para acoplarlos con otros componentes, no amparan a líquidos, gases o polvos (y, por tanto, no se aplican a productos químicos o ingredientes alimenticios, aunque sí al empaque de productos alimenticios). Tampoco incluyen al material exportado en medidas continuas, para ser cortado en medidas específicas en el extranjero.

PROLIFERACION DE LAS PLANTAS

Las plantas se difundieron rápidamente bajo el programa de industrialización fronteriza. De acuerdo con información proporcionada por el gobierno de México, el número de plantas casi se duplicó en los últimos dos años. Mientras que en octubre de 1967 el Gobierno había autorizado 73 compañías en la frontera, que tenían un total de inversión de 6 millones de dólares, para julio de 1969 el número había ascendido hasta 147, y el total de inversión autorizada se había incrementado a 14.2 millones. El tamaño de las plantas también aumentó: en el período citado, la inversión promedio se elevó en casi 16 000 dólares y llegó a cerca de 100 000 dólares por planta. Oficialmente, se estima que estas plantas dan empleo a aproximadamente 16 000 trabajadores, es decir, a más o menos 110 trabajadores por planta, pero fuentes no oficiales estiman que dicho número llega casi a 17 000 obreros.

De las 147 plantas autorizadas a mediados de 1969, 103 ya estaban operando. La mayor concentración se encontraba en Baja California, donde 71 plantas estaban ensamblando partes fabricadas en Estados Unidos. De éstas, 68 estaban en las dos ciudades más grandes, Tijuana y Mexicali. Además, 30 fábricas estaban esparcidas a lo largo de la frontera mexicana con el Undécimo Distrito de la Reserva Federal, (Texas, Nuevo México y Arizona). La mayoría de estas plantas estaba en Ciudad Juárez, Nuevo Laredo y Matamoros.

Más de un tercio de las fábricas estaban ensamblando equipo electrónico, principalmente en Baja California, donde la mayoría de ellas operaba en conexión con la muy avanzada industria electrónica de California. Casi una tercera parte se dedicaba a la manufactura de prendas de vestir, utilizando partes cortadas en Estados Unidos. En contraste, solamente el 2% de las plantas estaban destinadas a productos alimenticios (principalmente empaque de camarón) y el 4% a ensamblar productos de madera.

En general, cuatro tipos de compañías norteamericanas han emprendido operaciones en México: las que ya tenían otras operaciones similares en el extranjero; las poseedoras de plantas en el lado norteamericano de la frontera y que, por tanto, están familiarizadas con las condiciones prevalecientes en el lado mexicano; las que afrontan problemas que las obligan a disminuir sus costos; y las que, en vista del éxito de otras compañías en sus operaciones fronterizas, han sido estimuladas para conseguir ventajas similares para ellas mismas.²

En todos los casos, el incentivo para establecer operaciones en México fue, desde luego, lo barato de la mano de obra. En un estudio patrocinado por la Cámara Americana de Comercio en México, a mediados de 1969, se demuestra que de 63 compañías investigadas, todas consideraron a los bajos costos de la mano de obra como su principal razón para establecer sus plan-

tas en México.³ Más de la mitad de las compañías informó, sin embargo, que la disponibilidad de fuerza de trabajo en México era también una consideración importante.

PRODUCTIVIDAD DE LAS PLANTAS

La diferencia en las tasas de salarios hace que los costos por unidad de producción sean mucho más bajos en la zona fronteriza que en Estados Unidos. Y, cuando se consideran costos distintos del de la fuerza de trabajo, algunas operaciones son aún más baratas que aquellas que se realizan en el Lejano Oriente. El salario mínimo diario para trabajadores no calificados es actualmente de 2.88 dólares (36.00 pesos). En contraste, el promedio diario de salarios mínimos en Estados Unidos (sin prestaciones) es de 12.80 dólares. En otros puntos de la frontera, las tasas de salarios varían desde 2.70 dólares por día, en ciudades como Matamoros, Reynosa y Nogales, hasta 3.68 dólares en Baja California Norte.⁴ Agregando las prestaciones, la tasa de 2.70 dólares se eleva hasta cerca de 3.76 dólares.

De acuerdo con varias compañías establecidas en la zona fronteriza, los trabajadores mexicanos son altamente productivos. Desde luego aun con las tasas más bajas de salarios, la baja productividad podría anular las ventajas de usar trabajadores mexicanos. Pero las compañías norteamericanas que están operando bajo el programa de industrialización fronteriza informan que existe una casi universal satisfacción con el comportamiento de los obreros mexicanos. De las 63 compañías investigadas por la Cámara Americana de Comercio en México, 61 estaban satisfechas con la eficiencia de los trabajadores de la frontera. Otras han hecho notar que el ausentismo, la impuntualidad y el cambio frecuente de empleo —problemas que se presentan en Estados Unidos— son mínimos en la frontera.⁵

La productividad de los obreros mexicanos ha ido incluso en aumento. En efecto, basados en la información proporcionada por el gobierno de México, las nóminas acumuladas durante 1968 ascendieron al 37% del valor agregado en las fábricas que operaban al amparo del programa de industrialización fronteriza. En los siete primeros meses de 1969, la proporción del valor agregado, que representaban los costos de la mano de obra, bajó a 29%. Las nóminas acumuladas de los obreros mexicanos en el programa fronterizo, en 1968, representaron poco más del 9% del valor total de la producción, incluyendo el costo de las partes elaboradas en Estados Unidos. Pero en los siete primeros meses de 1969 esta tasa descendió hasta menos del 3%. El valor agregado también bajó, desde 25% del valor total de la producción; a fines de 1968, hasta cerca del 9% para los siete primeros meses de 1969. La declinación de estas tres relaciones refleja probablemente —además de la mayor productividad de los trabajadores mexicanos— tanto aumentos en las inversiones de capital en las plantas fronterizas como cambios en los componentes de producción.

En las plantas fronterizas se emplea un gran número de mujeres. De acuerdo con el Banco Longoria de Nuevo Laredo, las mujeres constituyen casi el 80% de los trabajadores en las plantas de esa ciudad. La proporción en las plantas de Matamoros es mayor del 90 por ciento.

Aun cuando los salarios y los costos de la mano de obra son bajos en México, no lo son tanto como en el Lejano Oriente, donde las tasas de salarios pueden no ser mayores a los dos ter-

² John M. Richards, "El Paso-Juárez Economic Siamese Twins", Official Transcript of Executive Conference on World Trade, Universidad de Texas-El Paso, 28 de abril de 1969. (El Paso, Texas, Cámara de Comercio de El Paso.)

³ *Survey on Border Development Program*, México, 1969.

⁴ *McAllen Monitor*, 1 de enero de 1970, McAllen, Texas.

⁵ *El Paso Herald-Post*, 27 de septiembre de 1969, El Paso, Texas.

cios de las de México. Pero, debido a la proximidad con Estados Unidos, las operaciones mexicano-norteamericanas tienen grandes y diversas ventajas sobre las operaciones norteamericanas en el Lejano Oriente. La más importante de ellas es, claro está, el menor costo de transporte, que es suficiente para compensar la ventaja de los costos más bajos de mano de obra. Muchos productos pueden ser más baratos si se ensamblan en el Lejano Oriente que en México —aun contando los costos mucho más altos de transporte—, pero casi todos ellos son artículos pequeños y de poco peso. Cuando se eleva el peso de las partes exportadas y de los productos finales importados, las grandes distancias hasta países como Corea y Formosa dan a México crecientes ventajas de costo, por su localización.

En estrecha relación con los costos de transporte, debe tenerse en cuenta la facilidad para abastecer las plantas en el extranjero, de otros materiales aparte de los componentes. Si éstos no pueden abastecerse localmente —caso en el que se encuentran muchos de los abastecimientos industriales— también deben ser enviados desde la planta de origen. Sus costos de embarque vienen a ser otro factor a considerar en la localización, así como el tiempo que requiere el embarque.

Los problemas de abastecimiento, muy importantes en el caso de las operaciones en el Lejano Oriente, carecen relativamente de importancia a lo largo de la frontera. Las plantas fronterizas no sólo están cerca de las fuentes de abastecimiento, sino que las autoridades mexicanas han simplificado los trámites de importación, de tal forma que el paso por la aduana ocupa sólo un día. El tiempo que requieren las compañías para importar bienes a sus plantas en México varía desde dos horas a tres días, dependiendo del puerto de entrada. De las compañías investigadas por la Cámara Americana de Comercio en México, 52 informaron no tener problemas para importar materiales y otros suministros a la zona fronteriza.

El tiempo que se requiere para realizar las importaciones a través de puertos de entrada entre Agua Prieta y Tijuana —una franja llamada "zona libre"— es en promedio de un día. En cambio, de Ciudad Juárez a Matamoros, se requieren alrededor de tres días. La diferencia se debe a los permisos que se requieren para los bienes que entran a México a lo largo de la frontera con Texas. En la zona libre —región muy favorecida por una política arancelaria especial, diseñada para compensar las desventajas de una muy extendida y vasta zona, alejada de los centros gubernamentales, comerciales e industriales mexicanos— se exigen permisos previos solamente para la importación de unos cuantos artículos.

Otros factores que influyen en el costo y la eficiencia de las operaciones externas, incluyen la disponibilidad y costos de terrenos adecuados para las plantas, servicios públicos, y refacciones y servicios de mantenimiento y reparación del equipo, la mayor parte de los cuales están disponibles en México.

Una planta en México puede conseguir rápidamente servicios de mantenimiento y reparación en Estados Unidos. No obstante que los servicios públicos cuestan en México ligeramente más que en Estados Unidos, dichos servicios son más confiables que en algunos países del Lejano Oriente. En efecto, se dispone de servicios públicos en la mayoría de las áreas y con frecuencia provienen del lado norteamericano de la frontera, por su parte, la calidad del servicio eléctrico está por lo general bien regulada.

Los costos ligeramente más altos en México de los servicios públicos pueden ser compensados por las rentas bajas. Los edificios adecuados para operaciones de manufactura ligera pueden alquilarse en la zona fronteriza, a tasas anuales que varían desde 50 centavos de dólar hasta 1.25 dólares el pie cuadrado. Estan-

do situadas de tal forma que las familias de los directivos norteamericanos pueden vivir en Estados Unidos, las plantas en México ofrecen una mayor ventaja para el reclutamiento de personal directivo, que refuerza su posición con respecto a las plantas del Lejano Oriente.

PROGRESO EN LA FRONTERA

El programa de industrialización fronteriza ha producido beneficios sustanciales por concepto de empleo en México. Adicionalmente a los nuevos empleos industriales, ha dado lugar a un número importante de empleos secundarios: se han tenido que construir y mantener plantas y parques industriales; deben hacerse algunos trabajos de reparación, además de que algunos materiales y servicios se compran en México. Pero el desarrollo de la industria en la zona fronteriza también ha logrado grandes mejoramientos en el lado norteamericano.

Aunque no tan agudos como en México, los problemas del desempleo han sido, sin embargo, significativos en el lado norteamericano de la frontera. Esencialmente dependientes de la agricultura, muchas poblaciones fronterizas, desde Brownsville hasta San Diego, han sufrido una deficiencia en los ingresos y empleos industriales. Por ejemplo, entre 1965 y 1969 el nivel de desempleo de Brownsville y McAllen fue, en promedio, del doble que en todo Texas. En El Paso, donde los niveles de desempleo eran significativamente más altos en los primeros nueve meses de 1969 los salarios fueron en promedio de alrededor de un 30% menos que en el resto del Estado, y la semana de trabajo fue 3.5% más corta.

Los servicios y materiales auxiliares para el mantenimiento de las industrias se adquieren en cualquiera de los dos países, dependiendo de la disponibilidad y del costo de los bienes. Aunque algunos muebles se compran en México, la mayor parte del equipo de oficina, instalaciones sanitarias y otros bienes se compran en Estados Unidos. Los vehículos de motor que se usan en las operaciones en México son casi siempre comprados en Estados Unidos y son registrados en los estados sureños. Muchos de los componentes usados se fabrican en plantas nuevas establecidas en el lado estadounidense, pero algunos materiales, como cobre y tubería de cobre, usados en los aparatos de televisión, resultan más baratos si se compran en México.

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

Los servicios de transporte se proporcionan, casi en su totalidad, por empresas norteamericanas. Aunque las industrias fronterizas han aumentado la carga transportada por los escasos ferrocarriles que sirven las comunidades fronterizas, los embarques aéreos se han incrementado significativamente. Una pequeña empresa aérea de carga se ha establecido en el sur de Texas, para dar servicios a las nuevas industrias a lo largo del río Bravo. Los mayores progresos han sido, sin embargo, en los movimientos de camiones, tanto en lo que se refiere a los componentes embarcados hacia México como a los productos terminados que se envían de regreso a Estados Unidos.

Es probable que el desarrollo más notable en el lado norteamericano haya sido la construcción de plantas para comple-

mentar las operaciones realizadas en México. Al construir "plantas gemelas" en la frontera, los industriales pueden coordinar cuidadosamente la producción que requiere grandes montos de mano de obra, con procesos que exigen grandes concentraciones de maquinaria y capacidad técnica. La construcción de plantas en el lado norteamericano de la frontera ha estimulado la demanda de tierra, personal y servicios en las áreas del suroeste, que quizá de otra forma hubiera registrado un progreso industrial muy lento. De acuerdo con estimaciones elaboradas por El Paso Industrial Development Corporation, a finales de 1969 las plantas gemelas de El Paso estaban dando empleo directo a 1 315 obreros, además de un empleo indirecto a otros 920. Las inversiones en estas plantas eran de un total estimado de 23 millones de dólares.

La distribución de los empleos entre norteamericanos y mexicanos varía de planta a planta. El Valley National Bank of Arizona informó que de 610 trabajadores empleados en las industrias fronterizas de Agua Prieta, a fines de 1969, cerca de 20 eran norteamericanos. Adicionalmente, el banco citado estimó que cerca de 250 estadounidenses estaban empleados en las operaciones gemelas de Douglas, en el lado norteamericano de la frontera.

Los bancos del suroeste han tenido una creciente participación en el auge provocado por la industrialización a lo largo de la frontera. Muchas de las instalaciones para las plantas en México se han financiado mediante créditos de los bancos norteamericanos, así como lo fueron las plantas construidas en este lado para apoyar las operaciones en México. Las plantas de ambos lados de la frontera tienen sus cuentas en los bancos estadounidenses. Estas cuentas, unidas a las nuevas de los norteamericanos que trabajan en las plantas y en los nuevos negocios establecidos para servirlos, han determinado un incremento significativo de los depósitos en el suroeste. Además, dado que se debe pagar en pesos a los obreros mexicanos, las transferencias periódicas de fondos a los bancos mexicanos, para destinarse a cubrir las nóminas de las plantas, han incrementado las transacciones de divisas en los bancos del suroeste.

La importancia que ha tenido la industria fronteriza para los estados del suroeste no puede estimarse en forma adecuada sólo en términos de lo que los norteamericanos ganan y gastan en su lado de la frontera. Los empresarios norteamericanos han comprendido, desde hace ya mucho tiempo, que el ingreso y el empleo en México también tiene repercusiones en el comercio al menudeo de Estados Unidos. De acuerdo con una investigación sobre comercio al menudeo en El Paso, en 1965, la Real Estate Research Corporation informó que los residentes de Ciudad Juárez gastaron casi 24.5 millones de dólares en tiendas de El Paso y que los consumidores del resto de México gastaron otros 4.3 millones. Estas compras, sumadas, representaron el 20% de las ventas al menudeo en El Paso y el 30% de las ventas en el centro de dicha ciudad. Dado que Ciudad Juárez es la ciudad mexicana más grande de la frontera y que tiene el mercado al menudeo más grande, en competencia con las tiendas del lado norteamericano, las compras de mexicanos fueron probablemente aún más altas en otros puntos de la frontera.

En uno de éstos, donde casi no hay establecimientos comerciales del lado mexicano, casi todas las compras se realizan en el lado norteamericano.

Desde luego, esto no significa que los obreros mexicanos gasten en Estados Unidos la mayor parte de lo que ganan. La mayor parte de su ingreso se gasta en México, y es factible que una parte de lo que gasten en Estados Unidos regrese, eventualmente, a México.

Otros beneficios del programa de industrialización fronteriza son menos tangibles. Un beneficio real que ha obtenido México —y posiblemente también Estados Unidos— ha sido el mejoramiento de la calidad de la fuerza de trabajo mexicana, a lo largo de la frontera. Al principio algunos grupos de mexicanos se opusieron al programa, por el miedo de que las compañías norteamericanas, con su mayor habilidad y conocimientos técnicos, pudieran acaparar los mercados de México. Sin embargo, gran parte de esta oposición se debilitó, en vista de los éxitos logrados en el adiestramiento de los trabajadores mexicanos. Como las plantas en la zona fronteriza ofrecen un ejemplo de trabajo calificado para el resto de México, el apoyo para el programa ha llegado a tener una base muy amplia.

Otra ventaja aún más intangible del programa la constituye el hecho de que México haya podido lograr una mejor posición, para superar algunas de sus limitaciones de recursos. En primer lugar, al contar con inversión extranjera para desarrollar su área fronteriza, México ha podido destinar más capital para el desarrollo del interior del país. En segundo lugar, al proveer empleos industriales, es factible empezar a extraer trabajadores de la agricultura. Al igual que en la mayoría de los países menos desarrollados, la productividad agrícola es baja, afectando el progreso de la agricultura. Si el programa fronterizo y el desarrollo industrial del interior pueden absorber a los trabajadores agrícolas subempleados, habrán contribuido al desarrollo de la agricultura mexicana.

El programa también persigue una mayor diversificación de las exportaciones mexicanas. México, al igual que otros países en desarrollo, ha sido en general demasiado dependiente de sus productos agrícolas y mineros, como fuentes de divisas. Mediante una base más diversificada de estos ingresos, cualquier país en desarrollo se encuentra en una mejor posición para absorber el efecto de las fluctuaciones de la demanda y de los precios de sus exportaciones y, por ende, se verá en una mejor posición para mantener el flujo de importaciones necesario para su desarrollo económico.

BALANZA DE PAGOS

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

Es difícil determinar, sin embargo, el alcance de dicho fortalecimiento, debido a que se desconoce no sólo el posible efecto de las plantas fronterizas en el resto del comercio entre ambos países, sino también el efecto de las plantas fronterizas en el comercio de éstos con el resto del mundo.

El valor agregado en los productos importados a Estados Unidos, provenientes de las plantas en México, fue de 3.4 millones de dólares en 1966. Estas exportaciones casi se duplicaron en 1967 y ascendieron hasta 23.7 millones a fines de 1968. Pero el efecto neto de este aumento de 20 millones de dólares sobre la balanza de pagos de México, no puede determinarse. En efecto, no se sabe qué proporción de dicho incremento se gastó en Estados Unidos y tampoco se conocen los ingresos de estas plantas y sus gastos en dicho país.

Quizá es más difícil de estimar el efecto neto sobre la balanza de pagos de Estados Unidos. No solamente se desconoce el monto de las ventas para equipar y abastecer las plantas en México, sino también la medida en que los norteamericanos sustituyeron productos que previamente se compraban en otros países.

ses por productos provenientes de las plantas en México o, a la inversa, la medida en que aumenaron las exportaciones mexicano-norteamericanas, como resultado del mejoramiento de la posición competitiva de los productos norteamericanos. Se sabe, sin embargo, que por lo menos una empresa ha trasladado sus operaciones, del Lejano Oriente, a México. Y la Cámara Americana de Comercio en México informa, además, que ocho compañías norteamericanas establecidas en México exportan artículos a otros países fuera de Estados Unidos o que tienen planes para iniciar tales exportaciones.

A pesar de los problemas que presenta la determinación de los efectos del programa de industrialización fronteriza sobre las balanzas de pagos, el posible mejoramiento en la posición de Estados Unidos puede mostrarse mediante un ejemplo simple, pero hipotéticamente razonable, tal como se hace en la nota técnica que aparece más adelante.

PERSPECTIVAS

El programa de industrialización fronteriza permite a ambos países, Estados Unidos y México, llevar a cabo una mejor asignación de sus recursos. Al exportar hacia México partes que van a ser ensambladas, Estados Unidos utiliza la ventaja de su capacidad manufacturera altamente capitalizada. Al ensamblar dichas partes para reexportarlas a Estados Unidos en forma de productos terminados, México hace un mejor uso de su fuerza de trabajo que, dadas las serias deficiencias en las oportunidades de ocupación industrial en la frontera, ha estado en gran medida desempleada.

Sin embargo, el programa no solamente mejora la asignación de recursos norteamericanos y mexicanos, sino que bien puede representar un mejoramiento en la asignación de los recursos a escala mundial. Ciertamente, la expansión de las plantas norteamericanas a lo largo de la frontera indica una aceptación del programa, por parte del mercado, que demuestra que las fábricas pueden producir bienes a precios competitivos en los mercados mundiales.

NOTA TECNICA

Los posibles efectos del programa de industrialización fronteriza sobre la balanza de pagos de Estados Unidos pueden demostrarse mediante un ejemplo hipotético de una compañía norteamericana que participa en el programa. Supóngase que la compañía exporta 250 000 dólares en maquinaria y equipo para instalar una planta de ensamble en México. Estas exportaciones se financian con una contribución de capital, proveniente de la empresa matriz en Estados Unidos (asiento 1 en el cuadro).

Dado que probablemente la empresa norteamericana transferirá también capital de trabajo a su subsidiaria en el extranjero, puede asumirse que un depósito a la vista, 50 000 dólares, se acredita a la subsidiaria en un banco norteamericano. El resultado es un incremento del pasivo externo a corto plazo, o un renglón de crédito en la balanza de pagos. En los libros de la empresa matriz, sus acciones en la planta fronteriza ascienden a un total de 300 000 dólares (asiento 2).

Si las partes intermedias que la compañía norteamericana envió a su subsidiaria, son de un monto de 60 000 dólares, el capital invertido de la matriz en la fábrica en México se eleva a 360 000 dólares (asiento 3).

Supóngase que la planta en México ensambla productos finales por un valor de 100 000 dólares con un costo total de

90 000 dólares (60 000 de las partes manufacturadas en Estados Unidos, 15 000 dólares para salarios de los obreros mexicanos, 5 000 dólares por otros gastos generales de administración y 10 000 dólares por depreciación). La planta tendrá entonces un beneficio de 10 000 dólares. Dado que los beneficios representan ingresos por servicios, en las cuentas de balanza de pagos, probablemente se reflejarán en un crédito de 10 000 dólares en la cuenta corriente y, suponiendo que la empresa norteamericana reinvierte el beneficio en la planta subsidiaria, habrá entonces un cargo de 10 000 dólares en la cuenta de inversiones a largo plazo (asiento 4).

Si todo el inventario de productos finales (100 000 dólares) se envía a Estados Unidos, la empresa matriz reducirá entonces su contribución de capital en la planta fronteriza en 80 000 dólares, y pagará a su subsidiaria 20 000 dólares en efectivo (asiento 5).

Si los trabajadores mexicanos gastan dos tercios de la nómina de 15 000 dólares en Estados Unidos, las exportaciones de este país aumentarán en 10 000 dólares, y la contrapartida en la balanza de pagos de Estados Unidos será un incremento de 10 000 dólares en los activos extranjeros de corto plazo (asiento 6).

Como resultado de estas seis transacciones, las importaciones netas provenientes de la planta —después de eliminar las exportaciones financiadas bajo transferencias de capital a largo plazo— serán de 20 000 dólares. Para evaluar el efecto de estas transacciones en la cuenta corriente de Estados Unidos, supóngase: 1) que las importaciones de productos similares a Estados Unidos fueron de un millón de dólares, el año anterior al del establecimiento de la planta en la frontera; 2) que estas importaciones se incrementaban al 7% anual y 3) que el año en que la planta entró en operación las importaciones de los productos citados se incrementaron en sólo 3%. El efecto neto de tal operación en la frontera representaría un desplazamiento de importaciones de 40 000 dólares, más que suficientes para compensar los 20 000 dólares de importaciones provenientes de México. Desde luego, si la planta fronteriza desplazó menos de 20 000 dólares de importaciones, la balanza de pagos de Estados Unidos se deteriora.

CUENTAS DE BALANZA DE PAGOS

CUENTA CORRIENTE

	<i>Cargos</i>	<i>Abonos</i>
(Asiento 1)	\$ 250 000	\$ 100 000 (Asiento 5)
(Asiento 3)	60 000	
(Asiento 4)	10 000	
(Asiento 6)	10 000	

CAPITAL A CORTO PLAZO

	<i>Cargos</i>	<i>Abonos</i>
(Asiento 2)	\$ 50 000	\$ 10 000 (Asiento 6)
(Asiento 5)	20 000	

CAPITAL A LARGO PLAZO

	<i>Cargos</i>	<i>Abonos</i>
		\$ 250 000 (Asiento 1)
		50 000 (Asiento 2)
		60 000 (Asiento 3)
		10 000 (Asiento 4)
		- 80 000 (Asiento 5)