

POSIBLES IMPACTOS DE LA APERTURA COMERCIAL EN LA INDUSTRIA MAQUILADORA.

María Josefina León León¹

La industria maquiladora de exportación (IME) aumentó en forma significativa su participación en la generación de empleo durante la década anterior, ya que en 1980 contrató 119 500 trabajadores y para 1990 había ascendido en alrededor de 386 por ciento. El sustancial incremento observado se debió al proceso de rápido cambio de la economía mundial y a la política económica del gobierno mexicano; la combinación de ambos factores constituyó una palanca de impulso al establecimiento de la industria maquiladora.

Algunas características de la cambiante economía internacional que han propiciado el desarrollo de las maquiladoras son: 1) La creciente interdependencia de los países, que hace que la mayoría de las economías nacionales se vinculen más estrechamente al comportamiento internacional. 2) El incremento en las exportaciones que se convierte cada vez más en un objetivo de política, sobre todo para los países en vías de desarrollo que tienen la urgente necesidad de contar con divisas para pagar el servicio de su deuda externa, así como para obtener insumos y tecnología de los países industrializados. 3) La rápida transnacionalización de los procesos productivos, tendencia que se ha acelerado en las últimas dos décadas, posibilitada y estimulada por el avance tecnológico aplicado a la producción, al transporte y a las comunicaciones. Ahora resulta más rentable a las empresas transnacionales, que en su mayoría usan tecnología moderna y sofisticada, dividir sus procesos productivos en diferentes países con objeto de aprovechar las ventajas comparativas que éstos les ofrecen, reduciendo sus costos medios de producción a través del aprovechamiento de factores productivos baratos, como mano de obra, materias primas y energía, y 4) El incremento en la competencia internacional que ha llevado a la búsqueda de nuevos mercados y procesos tecnológicos, los cuales a su vez promovieron la formación de bloques comerciales.

Por otra parte, desde el punto de vista de las medidas implementadas internamente por el gobierno mexicano, el auge de la industria maquiladora se inserta en la política de promoción del sector externo que cobró fuerza a raíz de la crisis de deuda de 1982, cuando se hizo evidente la incapacidad del modelo de desarrollo seguido hasta entonces. Ese modelo se basaba, entre otras cosas, en la protección del mercado interno, la promoción de las exportaciones petroleras y el endeudamiento externo, lo cual provocó fuertes desequilibrios en las finanzas públicas, gran dependencia de los ingresos petroleros, mayor desigualdad en la distribución del ingreso y sobrevaluación del tipo de cambio.

Tradicionalmente la industria maquiladora se concentró en la franja fronteriza norte; sin embargo, durante los últimos años inició un desplazamiento hacia otras regiones del país. En enero de 1988 el empleo en los estados no fronterizos generado por la IME era de 21 407 plazas y a finales de 1990 ascendía a 46 431; lo que significó un incremento de 116 por ciento; mientras tanto, en la frontera el incremento fue de 35 por ciento.

Durante el periodo de 1965 a 1972 —año a partir del cual se permite el establecimiento de empresas maquiladoras en el interior del país— el incremento anual promedio de maquiladoras en el interior fue inferior al que se observó durante la década de los ochentas, cuando alcanzó un crecimiento anual promedio de 21.4 por ciento y en la región fronteriza de 11.5 por ciento. En cuanto al aumento promedio del empleo, este ha sido de 15.5 por ciento anual para las maquiladoras fronterizas y de 26.3 por ciento para las establecidas en el interior. El número de maquiladoras en la frontera para 1980 fue de 576 y aumentó a 1 758 en 1990, mientras que en los estados no fronterizos pasaron de 78 a 275.

En esta dinámica han influido factores específicos como: 1) Las facilidades que se dieron al sector: desgravaciones tributarias, exención de impuestos a la importación de maquinaria, y simplificación de trámites administrativos para la adquisición de insumos en el extranjero y exportación de productos. Esto se fomentó, además, a través de las modificaciones al Reglamento de la Ley de Inversiones Extranjeras, así como al Decreto de Fomento y Operación que se tiene para este grupo industrial. 2) La política de contención salarial, la inflación y la devaluación del peso frente al dólar, que fueron factores que disminuyeron el salario real 50 por ciento respecto del existente en 1982, y por ende acentuaron la ventaja comparativa de la mano de obra barata en México. 3) El uso del trabajo femenino que disminuyó aún más el costo promedio de operación de las maquiladoras, lo cual se generalizó tanto en los procesos productivos de las empresas fronterizas como en muchas del interior. En 1988 empleaban en conjunto 171 600 mujeres y a finales de 1990 ascendían a 226 200. Al respecto se argumenta que el trabajo femenino es más barato y productivo² para muchos procesos de las IME (Elson y Pearson, 1982). 4) Las normas de protección ambiental en México son más flexibles comparativamente a las establecidas en países industrializados como Estados Unidos y Canadá, y 5) La cercanía geográfica al mercado estadounidense se convierte en una ventaja natural que coloca a México en una situación favorable respecto al resto de los países de América Latina.

El desarrollo de la IME ha permitido la instalación de empresas con un mayor grado de integración nacional, esta tendencia se ha observado principalmente en las maquiladoras que se localizan al interior, en regiones con economía diversificada (Wilson, 1989; Arroyo y de León, 1991). Por ello, el concepto de maquiladora manejado convencionalmente, en cuanto que es una empresa que solamente aprovecha la mano de obra barata, debe ser modificado para adecuarse a los cambios surgidos desde la década anterior. La reconceptualización es necesaria para facilitar la evaluación de sus impactos en las regiones en donde se localiza, tanto por la creación de empleos como por sus efectos indirectos sobre la economía en su conjunto.

Respecto al origen del sector maquilador, de las 2 033 empresas instaladas a finales de 1990, el 68 por

ciento provenía de Estados Unidos, 4 por ciento de Japón, 2 por ciento de Europa y 25 por ciento de México,³ por lo que existen logros modestos en la diversificación del origen de este sector en México. Por otra parte, el análisis de los propósitos que motivaron el fomento de esta industria, permite concluir que el objetivo de mayor integración con la industria nacional, en cuanto a la adquisición de insumos, no se ha logrado, ya que actualmente es de alrededor de 1.8 por ciento. Para algunos autores este objetivo se constituye en condicionante para que la industria maquiladora se convierta en una palanca que impulse el desarrollo de la mediana y pequeña industria nacional a través de los encadenamientos directos e indirectos que podría generar, si estuviera más integrada a la economía nacional.



Ameyalco

Por otra parte, el objetivo de la transferencia tecnológica se ha quedado rezagado, puesto que México sólo cubre el 10 por ciento de sus requerimientos tecnológicos mediante desarrollo propio, mientras que el restante 90 por ciento se satisface mediante adquisiciones externas,⁴ ello hace depender al país de las innovaciones tecnológicas que se van desarrollando en los países industrializados, básicamente en Estados Unidos.

Adicionalmente, los resultados de investigaciones sobre las condiciones laborales en la industria maquiladora reportan que los trabajadores tienen riesgos y tensiones que no se compensan con el salario. Aunque es necesario aclarar que en cualquier tipo de empresas la situación puede ser similar o peor, por lo que este aspecto no es privativo de las maquiladoras.

Con la apertura comercial se espera un incremento en el desarrollo de la industria maquiladora, por lo que el replanteamiento de los objetivos en torno a la IME, debe jugar un papel central en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá. Existe una alta probabilidad de que dicho acuerdo establezca una reducción de los aranceles a cero o muy cerca de cero para insumos, así como del impuesto de Estados Unidos sobre el valor agregado de las exportaciones de las IME, que actualmente es de alrededor del 4 por ciento para algunos productos.⁵ En este caso, el concepto de maquiladora manejado en la política económica mexicana y norteamericana desaparecerá; esto podría estimular la mayor integración de la IME a la economía local, así como la inversión extranjera y nacional en empresas de ensamble o que realizan parte del proceso productivo de un producto para propósitos de exportación.

Ante este panorama y considerando los impactos que sobre la IME pueda traer la firma del TLC, se presentan a continuación dos escenarios probables para la industria maquiladora: uno optimista y otro pesimista. El planteamiento de estas dos alternativas extremas tiene como propósito destacar las situaciones que se derivarían en cada uno de los casos, ya que es difícil predecir hacia dónde se inclinará la balanza, pues ello depende de factores que actualmente son inciertos, dado que aún no se firma el acuerdo comercial con Estados Unidos y Canadá.

Desde una perspectiva optimista la industria maquiladora beneficiaría al país a través de la generación de empleo derivado del incremento en el número de empresas. Además, se esperaría mayor diversidad en los países de origen al aumentar el interés por "maquilar" en México y exportar luego al mercado del norte. Lo anterior será factible siempre y cuando las reglas de origen que se establezcan en las negociaciones no resulten muy estrictas para México; aunque se preve que Estados Unidos tratará de limitar la competencia de empresas de la Comunidad Económica Europea y de aquellas originarias de los países llamados "tigres asiáticos" (principalmente de Japón) o de otros países cuya estrategia en la búsqueda de nuevos mercados se oriente por esta vía hacia el mercado más grande del mundo.

Desde el punto de vista de la teoría económica, se implantaría un "círculo virtuoso" donde una mayor oferta de trabajo implicaría un aumento en los salarios reales, que aunado a la transferencia de tecnología y el uso de insumos intermedios demandados en proporciones cada vez más significativas al mercado nacional y, considerando los procesos de aprendizaje en que incurre el obrero, se impulsaría el incremento en la productividad, reduciendo de esta forma las brechas salarial, productiva y tecnológica que actualmente presenta México ante países como Estados Unidos y Canadá.

Pero el estrechamiento de estas brechas, dadas la deterioradas condiciones sociales de la mayoría de los trabajadores, es un proceso que puede ocurrir sólo en el largo plazo y de manera gradual. Las ventajas comparativas de la mano de obra barata y la cercanía geográfica con Estados Unidos, que en un primer momento han sido el principal atractivo para los extranjeros, cada vez se constituirán en "solo en una parte más" de los factores que impulsan el establecimiento de maquiladoras. Además, esta ventaja puede desvanecerse rápidamente ante la fuerte competencia por atraer inversión extranjera por parte de países de América Latina y Europa del Este.

Por otro lado, en un escenario pesimista, la firma del TLC impulsaría la creación de empleos en las maquiladoras, pero éstas se instalarían en unas cuantas ciudades del país, acentuando la concentración industrial. Ello implicaría el aumento de la contaminación ambiental y el empeoramiento en las condiciones de trabajo. A lo anterior se puede agregar el problema que surgiría en caso de que la vinculación con la industria nacional siga en los mismos niveles que se han observado hasta el presente, situación en la cual el aumento de maquiladoras no tendría efectos importantes sobre la economía nacional. Por ello, es de vital importancia la existencia de normas y reglamentos claros y precisos que, sin ahuyentar a la inversión extranjera, permitan la consecución de un mínimo de desarrollo económico para el país sin detrimento de su soberanía, sus recursos naturales y el nivel de vida de sus trabajadores.

Ante la incertidumbre sobre los acuerdos en proceso de negociación, resulta primordial considerar que la sagacidad y la información adecuada que po-

sean los negociadores mexicanos es por ahora la mejor carta, de ello depende en gran parte la forma en que evolucionará la industria maquiladora y el aprovechamiento que de ella se pueda obtener.

Además, el incremento de la industria maquiladora y de la inversión extranjera directa aliviará el problema de la migración de mexicanos a Estados Unidos. Un estudio en Jalisco sobre la emigración rural y semiurbana hacia Estados Unidos encontró que los ingresos que envían los migrantes temporales son bajos, tanto en términos absolutos como comparativos. En promedio remiten aproximadamente 400 dólares mensuales, incluido el dinero que introducen a su regreso. Aunque el ingreso total en Estados Unidos puede ser comparativamente alto, al disminuir los gastos de migración y mantenimiento, el ingreso remitible se reduce hasta alrededor de 40 por ciento. Así, para la mayoría de estos migrantes su desplazamiento se puede considerar como una "actividad de refugio" para sobrevivencia familiar y personal (Arroyo, De León y Valenzuela, 1990). Por lo anterior, se puede inferir que un pequeño esfuerzo de desarrollo que permita ofrecer un trabajo seguro y un excedente modesto para salud, educación y vivienda para esta población, puede tener efectos significativos para retenerlos en México, especialmente en las ciudades. Sin embargo, en el corto plazo será difícil observar una tendencia clara que apunte hacia la disminución de migrantes a suelo estadounidense, dadas las dificultades actuales para obtener empleo adecuadamente remunerado en México.

En suma, es posible concluir que 1) a partir de 1982 el desarrollo de México ha dependido de su capacidad para integrarse a la corriente económica internacional, mediante el fomento a las exportaciones no petroleras y la liberalización de la economía. 2) Existe la necesidad de modificar el concepto de maquiladora ante procesos de transformación cada vez más complejos y con una tendencia hacia una nueva división internacional del trabajo. 3) El mayor dinamismo de la IME se observó sobre todo a mediados de la década anterior, convirtiéndose en una modalidad importante de la política de promoción de las exportaciones. 4) No se han cumplido los objetivos que desde los años sesenta se propusieron para fomentar la naciente industria maquiladora, como son la transferencia tecnológica, el mejoramiento en las condi-

ciones laborales, la protección ambiental y la vinculación de la maquila a la industria nacional. En este sentido, las negociaciones del TLC con Estados Unidos y Canadá ofrecen la oportunidad para que México pueda asumir una postura estratégica, encauzando al país hacia el escenario que le resulte más favorable. Ya que de otra forma, las condiciones de un panorama pesimista podrían llevar al riesgo de convertir al país en maquilador, aumentando la dependencia que actualmente se tiene con el exterior. 5) De los acuerdos a los que se llegue en las negociaciones con Estados Unidos y Canadá, y de la capacidad del gobierno mexicano para incidir en las condiciones reales en que actualmente se encuentra la industria maquiladora, dependerá en gran parte el desarrollo favorable de esta industria y sus efectos indirectos sobre el país en su conjunto, factores que redundarían en un aumento en el bienestar de la población mexicana, y 6) Las nuevas tendencias de la IME y su desplazamiento hacia el interior del territorio nacional pueden constituirse en palancas de impulso al desarrollo regional, siempre y cuando se fomente su crecimiento con una planificación estratégica que las encauce en un proceso integral de apoyo hacia las diferentes ciudades medias del país. Para lograr lo anterior es necesario contar con recursos suficientes para crear la infraestructura necesaria, ya que de otra forma seguirán presentando tendencias que difícilmente podrán incidir significativa y favorablemente en el desarrollo de la economía nacional. □



Ahuatepec

NOTAS

- ¹ La autora agradece la colaboración de Alberto Cuéllar Álvarez en la recopilación de información.
- ² Kreye encontró que los salarios de la mujer en las fábricas del mercado mundial son en general de 20 a 50 por ciento más bajos que los que se pagan a los hombres en ocupaciones comparables (Frobel, Heinrichs, Kreye 1977-1978; Lim, 1978). Asimismo, informa que en respuesta al llamado del gobierno malasio para emplear más hombres, dos compañías multinacionales de electrónica experimentaron empleando algunos cientos de hombres como operadores de producción. En ambos casos la productividad del hombre fue menor que la de la mujer. En general, las compañías que operan fábricas del mercado mundial se muestran renuentes a emprender tales experimentos, ya que están firmemente convencidas de que la productividad femenina es más alta. CGSNEGI, *Estudios sobre la Mujer I*, México, 1982.
- ³ BANCOMER, *Panorama Económico*, enero-febrero, 1991, p. 30.
- ⁴ Según estudios de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), en *El Financiero*, 18 de julio de 1991.
- ⁵ "The likely impact on the United States of a free trade agreement with México", USITC Publication 2353, february 1991.

BIBLIOGRAFÍA

Arroyo Alejandro, Jesús y Adrián de Leon Arias, *Implicaciones de empleo de las maquiladoras fronterizas y no fronterizas*, (en prensa), Guadalajara, 1991.

Arroyo Alejandro, Jesús, et al, *Migración rural hacia Estados Unidos: un estudio regional en Jalisco*, (en prensa), 1990.

Elson, Diane y Ruth Pearson, "La última fase de la internacionalización del capital y sus implicaciones para la mujer del tercer mundo", en *Estudios Sobre la Mujer I. El empleo y la mujer, bases teóricas, metodológicas y evidencia empírica*, CGSNEGI, México, 1982.

INEGI, *Industria maquiladora de exportación, Avance de Información Económica*, México, marzo 1991.

United States International Trade Commission (USITC), *The likely impact on the United States of a free trade agreement with México*, publication 2353, Washington, 1991.

Weintraub, Sidney, *The maquiladora industry in Mexico: its transitional role*, Commission for the study of international migration and cooperative economics development, Working Papers, núm. 39, Washington, 1990.

Wilson, Patricia, "Maquiladoras and local linkages", en *Texas Papers on México*, núm. 90-03, University of Texas, School of Architecture, Austin, 1990.

CIUDADES

Análisis de coyuntura

Suscripción por 4 números:

	Individual	Institucional o solidaridad
México	\$ 28,000	\$ 50,000
EUA y Centroamérica	\$ 15.00 USD	\$ 30.00 USD
Europa y Sudamérica	\$ 20.00 USD	\$ 40.00 USD

Remita giro postal o telegráfico a nombre de:
 Red Nacional de Investigación Urbana
 Departamento de Investigaciones Arquitectónicas y Urbanísticas-Instituto de Ciencias de la Universidad Autónoma de Puebla.
 Av. Maximino Avila Camacho 208, 72000, Puebla, Pue.
 Informes al teléfono: (91-22) 46-28-32 y 42-26-00, ext. 3

Suscripciones en Guadalajara con:
 Jaime Tamayo (91-36) 26-26-70
 Guadalupe Ruiz Velasco (91-36) 21-19-37
 Ramón Munguía (91-36) 51-82-92