

LA MODERNIZACIÓN Y LA NUEVA FISONOMÍA DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA¹

Ma. Eugenia de la O.
El Colegio de la Frontera Norte
Tijuana, Baja California

INTRODUCCIÓN

Con el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones se dio paso a la transición hacia un modelo exportador en México, en un amplio marco de políticas de ajuste macroeconómico entre las que destacan, los planes de reforma sectorial y la política de modernización industrial.

El Programa Nacional de Fomento a la Industria y el Comercio Exterior 1984-1988 fue uno de los principales instrumentos de estímulo a las exportaciones no petroleras y de activa promoción a la inversión extranjera en el país. Especialmente a través del Programa de Fomento a la Industria Maquiladora de Exportación 1983-1988; de las reformas a la Ley General de Comercio Exterior; y del reciente tratado de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (TLC).

La adopción de políticas de apertura por el gobierno mexicano y la influencia del mercado mundial en las distintas estrategias productivas industriales, son elementos de carácter endógeno y exógeno que han influido en la actual configuración de la industria maquiladora de exportación en México.

¹ Ponencia preparada para El Tercer Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México, organizado por la Universidad Autónoma de Tlaxcala, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias sobre el Desarrollo Regional, Maestría en Análisis Regional y El Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, Abril, 1997.

En el presente trabajo se mostrara algunas de las principales transformaciones estructurales en la industria en México. Con el fin de evaluar a este modelo de inversión en un amplio contexto de modernización productiva.

1. La estructura industrial exportadora en el marco de la modernización productiva nacional

Durante los años setenta al fenómeno de la industria maquiladora se le asoció con los esquemas de la subcontratación internacional, así como una consecuencia directa de la fragmentación de los procesos productivos y la internacionalización de la producción. El principal argumento se centró en el aprovechamiento de las ventajas comparativas del país; básicamente de mano de obra barata y de cercanía con las plantas matrices en Estados Unidos.

Este enfoque fue importante durante casi dos décadas pero a partir de los años ochenta, la modernización industrial y los cambios en la de competencia global añadieron nuevos elementos explicativos a los segmentos localizados en países semiindustrializados.² El uso de alta tecnología y los nuevos esquemas de organización de la producción ampliaron la gama de interpretaciones sobre la industria maquiladora, antes solo sustentadas en la explicación de los bajos salarios.

A este escenario cabe agregar el creciente proceso de reestructuración productiva por el que atraviesa México, que comenzara en los años ochenta en medio de un fuerte proceso de devaluación, deterioro de los salarios, surgimiento de programas de modernización, recortes al gasto público, privatización de empresas del Estado, y sobre todo, el fomento de políticas para la exportación. Estos elementos han diversificado las condiciones que prevalecían en la industria maquiladora de exportación.

² En la mitad de la década de los setenta fue evidente el agotamiento del esquema de acumulación de capital a nivel mundial, este hecho se culminó en una crisis generalizada entre 1974 y 1975. Bajo este contexto surgen algunos procesos que tienden hacia la definición de los esquemas de acumulación anteriores, en particular, el aprovechamiento de fuerza de trabajo barata y abundante en las economías periféricas a través de la relocalización industrial y de la segmentación de procesos productivos. Con lo que se establece nuevas formas de inserción de las economías llamadas "periféricas" al mercado mundial. A este proceso se le reconoció como "*Nueva División Internacional del Trabajo*", en la que se conjugaron dos procesos paralelos que darían cuenta de las transformaciones en las relaciones económicas internacionales. Por un lado, la búsqueda de abaratamiento de costos por parte de capitales del centro ante la virtual caída de su tasa de ganancia, y por otro lado, la creciente presencia de fuerza de trabajo abundante y barata en las economías periféricas. De esta forma, las denominadas "*ventajas comparativas de la periferia*" ya no sólo radicaban en sus recursos naturales; sino además, en el abaratamiento del costo de reproducción de la fuerza de trabajo para el capital transnacional, posibilitando así no sólo el establecimiento de enclaves mineros o agrícolas, sino también crecientes actividades industriales orientadas al comercio mundial. Entre los principales teóricos de la escuela de *La Nueva División Internacional del Trabajo* pueden ser considerados F. Frobel, J. Heinrichs y O. Kreye (1977, 1980, 1982), quienes en la versión clásica del documento *La Nueva División Internacional del Trabajo. Paro estructural en los países industrializados e industrialización de los países en desarrollo*, dieron inicio a esta importante vertiente de investigación.

Las transformaciones en la estructura industrial exportadora pueden enfocarse desde dos perspectivas: analizando la influencia de elementos de carácter endógeno, y las de carácter exógeno. De acuerdo a este esquema se abordará los siguientes factores:

En primer lugar al factor del contexto económico internacional. En el que los procesos de integración y globalización productiva influyen de alguna manera en la puesta en marcha de procesos de reestructuración en la industria maquiladora.

En segundo lugar, se analiza a los distintos impactos de la crisis y la política de reestructuración productiva en la dinámica de la industria maquiladora. Tanto en su composición como en el tipo de segmentación que propicia en las diferentes regiones, sectores productivos, ocupacionales y especialmente en la definición de nuevas formas de subcontratación.

Se propone entonces analizar tanto factores de orden contextual como específico. En los primeros, tratando de determinar la importancia que tiene el comportamiento de la competencia internacional en la actual configuración de la industria maquiladora. En los segundos, a partir de la importancia que tiene el proceso de modernización en las actuales características de las maquiladoras.

Por lo que resulta de gran ayuda tomar como marco de referencia el comportamiento de la competencia internacional en el análisis de la industria maquiladora, debido a la fuerte vinculación que existe entre fábricas matrices y subsidiarias. Este hecho hace que ésta constituya una sub-práctica de las transformaciones efectuadas por la competencia internacional a través de cuatro factores fundamentales: el control y la aplicación de tecnología flexible por parte de Estados Unidos, Japón y Alemania; la corporativización mundial de las prácticas comerciales; el apoyo de los gobiernos centrales a empresas involucradas en problemas de contaminación, y por último, las nuevas relaciones establecidas entre matrices y maquiladoras a partir del uso intensivo de tecnologías blandas (Ramírez y González-Aréchiga, 1989).

Este enfoque es importante porque vincula entre sí al proceso de modernización industrial, a la internacionalización productiva y a la competencia global. De esta forma, en la actualidad la

incorporación de avances de la microelectrónica en procesos productivos se muestra como la base de la estrategia mundial asumida por ramas líderes, como la electrónica y la automotriz, para poder enfrentar la crisis y disminuir costos totales.

Esta estrategia ha consistido en la introducción de maquinaria programable en áreas donde antes se utilizaba fases intensivas de fuerza de trabajo, lo que se refleja en el aumento de la capacidad de innovación en productos, cantidades y aplicaciones específicas mediante la programación de equipo técnico, hecho que tiende a abaratar progresivamente el costo de su adquisición.

La incorporación progresiva de equipo reprogramable ha permitido a estas ramas permanecer en el mercado mundial a través del control monopólico de la tecnología flexible, o por lo menos, tener menores pérdidas frente a un mercado estandarizado. Estos ajustes han incidido en las políticas de producción que las empresas líderes tenían en algunas de sus plantas relocalizadas, además de haber influenciado la renovación de técnicas administrativas y de producción en su funcionamiento interno.

A partir de estos cambios se comenzó a fabricar una gama de productos altamente diferenciados, así como productos intermedios en centros regionales de producción, tal y como lo hizo la industria del automóvil. Por otra parte, la aplicación de la microelectrónica al proceso productivo así como los ritmos impuestos por la producción sobre pedido plantearon un estrecho contacto entre proveedores. Esta modalidad en la producción *-just in time*³, cuya tendencia es abatir costos mediante la disminución de inventarios y el suministro oportuno de materiales, propios de la tecnología flexible, se contraponen a la producción en masa, a larga distancia y sin coordinación interempresarial.

Ramírez y González-Aréchiga señalan al respecto que a través del sistema *"justo a tiempo"* no se pretende producir de manera estandarizada, sino lo necesario en el momento en que se requiera. Lo

³ Según cálculos recientes existen casi 40 técnicas "justo a tiempo" que se aplican en las industrias de alta tecnología, las que han permitido reducir el tiempo en el manejo de flujos de materiales, y que en algunos casos ha equivalido al 50% de los costos totales de operación. Esto ha sido logrado a través de la eliminación de compañías proveedoras, como así lo demuestra la experiencia de la industria automotriz japonesa. "Manufacturing Methods. The Export of Japanese Idea" en *The Economist*, mayo 1987, pág. 68, citado por Ramírez y González-Aréchiga; 1989:23.

que implica una mayor cercanía entre los proveedores y los manufactureros, ya sea para impedir la discontinuidad en la producción o para lograr una mayor colaboración en la fase de diseño, tras la centralización de los insumos, recursos tecnológicos y manufacturas en un espacio circunscrito.

En suma, aparentemente este conjunto de factores ha logrado revolucionar los medios de producción, sustituir las máquinas rígidas unifuncionales por equipo reprogramable, mejorar el uso de máquinas-herramienta y optimizar el manejo de los materiales al disminuir tiempos improductivos en la circulación en las plantas. Además de favorecer una mayor integración entre los proveedores y los manufactureros al coordinar conjuntamente los medios de producción y circulación.

Este movimiento internacional de firmas y de plantas matrices, como lo afirman los autores, ha significado su parcial reproducción en México. Lo que está teniendo importantes consecuencias en las industrias de exportación a nivel de su estructura ocupacional, de patrones de localización, de organización de la producción y de estilos de relaciones industriales.

De aquellas primeras doce plantas localizadas en la frontera norte de México orientadas hacia actividades de ensamble sencillo de componentes electromecánicos, de madera, clasificación de cupones y de actividades de costura y confección, actualmente existen más de dos mil plantas. Algunas de éstas destacan por su grado de complejidad tecnológica y organizativa, como así lo han mostrado las ramas de la electrónica y de autopartes principalmente (INEGI, 1994).

El actual ámbito productivo de las plantas maquiladoras muestra una mayor heterogeneidad productiva. Por ejemplo, algunas plantas maquiladoras de importantes firmas han transitado del ensamble manual al de inserción automática, con uso de equipos de control numérico y manufactura computarizada, lo que ha implicado inversiones considerables en equipo complejo.

Avances semejantes se han logrado en la administración de la producción; que opera con entregas "*justo a tiempo*", inventarios "*cero*", métodos estadísticos del proceso y variados procedimientos de

control de calidad. Lo que permite a las plantas permanecer en el mercado y concursar por contratos de artículos con altas especificaciones, como lo es el equipo militar.

Es necesario señalar que estas transformaciones dependen de factores de orden productivo y de mercado, tales como la importancia de la firma, el tipo y destino del producto, la rama de actividad, el comportamiento de las innovaciones tecnológicas y las estrategias administrativas. Además de la importante contribución que han tenido factores de orden endógeno en la transformación de la fisonomía de la maquiladora, como los instrumentos de fomento a la exportación y la apertura comercial. Los que se enmarcan en la racionalidad del Programa de Modernización Económica que inició desde 1982.⁴

Por lo que es necesario analizar el desarrollo y las tendencias de esta industria en los últimos años, con el fin de identificar algunos de los cambios más relevantes; principalmente en cuanto a las pautas de localización, nuevas formas de subcontratación, integración comercial y modernización productiva. Además de evaluar si éstos pueden atribuirse a factores de orden internacional o a políticas económicas del país.

2. De la subcontratación a la integración comercial: la nueva fisonomía de la industria maquiladora

Durante la segunda mitad de la década de los ochenta, se profundizaron las políticas de fomento a la inversión y comercio extranjero. Esta nueva tendencia se reflejó en modificaciones importantes en las actividades de subcontratación internacional que se desarrollan en el país, las que han adquirido mayor complejidad.

La intensidad que ha adquirido este fenómeno generó profundos cambios tanto en la estructura económica del país como en la actuación de la industria maquiladora, lo que se ha expresado en

⁴ Esta política del gobierno federal dio inicio en 1982, apoyada en la atracción de industrias de exportación al país. Entre 1983 y 1985 varias disposiciones gubernamentales afirmaron estos propósitos modificando en el primer año, especificaciones referidas a la instalación de plantas ensambladoras en el país mediante el plan BANCOMEXT, en tanto en el segundo año se permitió aumentar hasta un 100% el capital extranjero en la rama metalmecánica (Ramírez y Fuentes, 1989).

cambios a nivel regional; en los ritmos diferenciados de cada actividad económica de este sector; y en la fisonomía que ha ido adquiriendo la maquiladora. Aunque también la aparente "reestructuración" de la industria maquiladora ha respondido a la combinación de avances tecnológicos y de organización de la producción.

En los últimos años es notable la concentración en las ramas de electrónica y de autopartes en la maquiladora, de tal forma que para 1994 existían 523 plantas electrónicas y 169 de autopartes, lo que significa que más de una tercera parte de los establecimientos están orientados a estas actividades (INEGI, 1994).

En ambos sectores se concentran las plantas industriales más grandes, según proporción del personal ocupado promedio por establecimiento. En aquellas dedicadas a las autopartes existen 776 personas en promedio, cifra que casi triplica el tamaño promedio nacional de las industrias de exportación. En segundo lugar, se ubica la rama electrónica con casi 379 personas ocupadas por establecimiento, cifra que contrasta con la rama textil, a pesar de la temprana aparición de ésta en la frontera norte.⁵

En apariencia, es a partir de la década de los ochenta cuando una importante afluencia de firmas hacia los sectores de la electrónica y de autopartes hizo acto de presencia. En 1987 en el sector de autopartes, por ejemplo, se calculaba la presencia 39 grandes empresas que funcionaban como maquiladoras de reconocidas firmas como Ford, General Motors y Chrysler (González-Aréchiga, et al; 1989). En tanto en la rama electrónica, empresas filiales de transnacionales norteamericanas y japonesas posee varias empresas que agrupan el 65% de la fuerza de trabajo en la maquila (Suárez-Villa, González-Aréchiga y Ramírez; 1989).

Otra tendencia que se profundizó en los últimos años es la concentración geográfica de las actividades de subcontratación en la frontera norte del país. De tal forma que en 1994 el 82.8% de los establecimientos y el 86.4% del personal ocupado se localizaron en esta área. En particular los

⁵ Cabe señalar que estas cifras se refieren a promedios en cada rama, lo cual oculta la distribución respectiva. No obstante, las diferencias cuantitativas de dichos promedios nos adelantan que, sin duda, en las ramas de autopartes y electrónicas se ubican las plantas de mayor tamaño de la industria maquiladora.

estados de Baja California, Chihuahua y Tamaulipas aportaron 37%, 14.6% y 14% de los establecimientos, y 20.4%, 30.9% y 18.2% del empleo respectivamente.

Aún dentro de estos estados la actividad maquiladora tiende a concentrarse en pocas ciudades, como Tijuana, Ciudad Juárez y Matamoros, que para 1994 representaron el 24.6%, 11.2%, 4.8% del total de establecimientos de la industria maquiladora respectivamente (INEGI, 1994). En conjunto estas ciudades albergaban 57% de las actividades electrónicas de maquila, excepto Matamoros (Ramírez y González-Aréchiga; 1989).

Al lado del fenómeno de concentración sectorial en la industria maquiladora de exportación, se puede mencionar como parte de la estrategia de transformación estructural la combinación de procesos de movilidad geográfica, con nuevas estrategias de subcontratación e integración comercial.

Entre las estrategias de subcontratación a las que ha recurrido históricamente las maquiladoras podríamos destacar tres tipos en el actual escenario industrial fronterizo. En primer lugar, a las *plantas maquiladoras filiales* de corporaciones transnacionales líderes, cuya magnitud las convierte en verdaderos polos de desarrollo industrial, y que en ocasiones, han atraído la localización de industrias de apoyo. Entre éstas se puede mencionar a la planta maquiladoras de Ford Motor Company en la Ciudad de Chihuahua así como a Zenith Corporation en Ciudad Juárez.

En segundo lugar se encuentran las *plantas maquiladoras múltiples*, cuyo volumen y variedad en la producción son de tales dimensiones que no pueden realizarse en una sola planta. Por lo que se promueve la formación de grupos o plantas de diferentes productos para el abastecimiento de sus diferentes divisiones. Ejemplos de este fenómeno es la división Packard Electric de General Motors, con cerca de veinte plantas manufactureras de alambrados para automóviles localizadas en los estados de Chihuahua, Nuevo León y Monterrey. Y la firma General Electric, que cuenta con plantas que realizan diferentes productos para varias de sus divisiones en Ciudad Juárez, Chihuahua, Ciudad Acuña, Reynosa y Nogales.

Finalmente se encuentran las empresas propiamente *subcontratistas de capital mexicano o norteamericano*, que cuentan con plantas medianas y pequeñas con hasta 400 trabajadores (Barrio; 1988). Normalmente reciben equipo y componentes a consignación de un cliente extranjero, y realiza operaciones de ensamble o manufactura por cuenta de dicho cliente, entregándole el producto semiterminado o terminado. En algunos casos, se realizan operaciones de subcontratación a través de subsidiarias dedicadas a la manufactura, o mediante co-inversiones para atender demandas del mercado nacional e internacional. Este tipo de empresas se reconocen dentro del "*plan de albergue*", que incluye además, la nave industrial, la contratación de personal, los equipos generales y las autorizaciones del gobierno.

Además como consecuencia del impulso que adquirieron las políticas de apertura comercial, se dieron importantes modificaciones en las actividades de subcontratación internacional que se desarrollaron en nuestro país. Especialmente a través de los Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX);⁶ de Devolución de Impuestos a los Exportadores (DRAW BACK); y del Programa de Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX),⁷ que entraron en operación entre 1985 y 1992. A través de éstos se ampliaron las políticas de devolución de impuestos a las importaciones temporales y al resto de industrias exportadoras instaladas en el país. Si bien estos programas no cubren a la totalidad de las actividades de subcontratación del país, si representan a una gran mayoría (Dávila, s/f).

El efecto inmediato de estos programas en las actividades de subcontratación en el país, es la creciente participación de empresas de capital nacional en actividades de exportación, rubro antes sólo ocupado por las maquiladoras.

En esta nueva fisonomía de la subcontratación no hay que olvidar la combinación de estrategias de localización que han seguido tanto las empresas maquiladoras tradicionales como las modernas,

⁶ El valor de las importaciones realizadas a través de este programa fue de 2,936.7 millones de dólares en 1991, en tanto las exportaciones alcanzaron un monto de 11,491.4 millones de dólares. Por lo que según algunos cálculos, la relación entre generación de divisas y exportaciones totales fue de 74.4%, lo que indica que de cada dólar que se exporta bajo este programa contiene 74.4 centavos de contenido nacional. Actualmente existen 1,545 firmas registradas bajo este programa (Dávila, s/f).

⁷ Para el mes de mayo se encontraban registradas 678 empresas altamente exportadoras ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

bajo la tendencia global de productividad. Esta dualidad se manifiesta en la heterogeneidad de factores de localización que responden no sólo a los bajos costos laborales sino también a la cercanía con los centros de acopio y de investigación, así como a la introducción de sistemas justo a tiempo.

Es decir, el patrón de ubicación de las plantas maquiladoras pareciera obedecer tanto a prácticas impuestas por presiones neo-proteccionistas de países industriales, como a las ventajas salariales que ofrece la región norte del país (Suárez-Villa; 1989).

Según se ha expuesto, las maquiladoras se pueden dividir en dos grandes grupos: las tradicionales, que comúnmente son filiales de empresas extranjeras, además de aquellas que funcionan con participación mayoritaria de propietarios nacionales conforme al esquema de producción compartida, ya sea a través de la subcontratación o de operaciones del "*plan shelter o albergue*". A este tipo de inversión comúnmente se le ha analizado bajo la perspectiva de la teoría de las empresas transnacionales.

El segundo grupo corresponde a las nuevas formas de inversión (PITEX y ALTEX), que se encuentran directamente relacionados con las nuevas condiciones de la producción internacional y a la política de apertura del gobierno mexicano. Este panorama puede dar luz sobre la situación de la co-inversión extranjera directa en las maquiladoras, o determinar las empresas manufactureras potenciales que se encuentran en camino hacia transformarse en maquiladoras (Alvarezicaza, 1993).

El análisis de la evolución de la estructura industrial de las maquiladoras y los cambios en los términos de la subcontratación, son elementos que contribuyen al análisis sobre la nueva fisonomía de esta industria. Un elemento más en la configuración de esta fisonomía lo es la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC).

El TLC se encuentra ligado a la lógica de los acuerdos regionales que se han establecido en los últimos años a nivel mundial. De hecho, a través del TLC se buscó establecer un mecanismo de defensa contra los procesos discriminatorios y de desviación comercial que pudieran generarse

como resultado de la consolidación de mercados regionales como el de la Unión Europea (Vega, 1993).

La firma del TLC constituye el reconocimiento formal del alto grado de integración económica que ya existía entre Canadá, Estados Unidos y México desde los años cincuenta, cuando las transnacionales de Estados Unidos iniciaron una fuerte penetración en las economías de estos dos países. Posteriormente a través del flujo comercial; de la inversión extranjera directa; de los patrones de producción internacional de las transnacionales; y de acuerdos gubernamentales como el programa mexicano de maquiladoras se fue promoviendo la integración entre estos países.⁸

Para México el TLC significa profundizar su proceso de apertura al comercio internacional, a la inversión extranjera y a la promoción de exportaciones. Este proceso de liberalización de su economía había iniciado a partir de la crisis de los años ochenta, y se consolidó con su posterior ingreso al GATT en 1986, así como a través de las múltiples reformas estructurales⁹ que actuaron como políticas de estabilización. En este escenario la firma del TLC actuó como un posible mecanismo para la recuperación del crecimiento económico del país.

⁸ Desde principios de la década de los ochenta, el proceso de integración se aceleró fuertemente, como resultado de las diversas negociaciones del GATT y de la aprobación del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá el 1 de enero de 1989 (Eden y Molot, 1993). Al inicio de la presente década, el comercio intrarregional entre los tres países llegó a representar aproximadamente el 36%. Finalmente, en febrero de 1991 se declara el inicio de las negociaciones para un posible TLC entre Canadá, Estados Unidos y México, lo que formalizó con una serie de procesos anteriormente iniciados por las empresas transnacionales y los gobiernos de cada país. El 1 de enero de 1994 inicia formalmente el TLC, cuya meta general fue garantizar un mayor acceso a los mercados mundiales, reduciendo y armonizando las barreras arancelarias de los mercados.

En principio, el TLC se aplica únicamente a los productos originarios de los países involucrados, y no tiene competencia para regular la circulación de mercancías provenientes de otros países (Huchim, 1992, p.11), como tampoco la libre movilidad de fuerza de trabajo. En el texto de negociación del TLC se establecieron los objetivos y normas de operación de los rubros seleccionados para la apertura del comercio entre los tres países, los cuales comprenden 24 grandes rubros. Entre estos encontramos las reglas de origen; la administración aduanera; el comercio de bienes; medidas sanitarias y fitosanitarias; normas técnicas; medidas de emergencia; revisión de asuntos materiales de antidumping y cuotas compensatorias; compras del sector público; comercio transfronterizo de servicios; transporte terrestre; telecomunicaciones; inversión; política en materia de competencia, monopolios y empresas de Estado; servicios financieros; propiedad intelectual; entrada temporal de personas de negocios; disposiciones institucionales, de procedimientos para la solución de controversias administrativas y disposiciones legales. Así como sectores involucrados como los textiles y de prendas de vestir, productos automotrices, agricultura, energía y petroquímica básica.

⁹ Las reformas estructurales en México se encuentran asociadas a la búsqueda de soluciones frente al endeudamiento externo y al déficit fiscal, estas condiciones se agravaron aceleradamente en 1982, cuando en México se recurrió a la devaluación de la moneda, al control de las importaciones y a la estatización bancaria, como medidas para controlar la creciente crisis. Bajo este escenario se planteó una nueva estrategia económica sustentada en la redefinición del papel del Estado en la economía, lo que significó recortes del gasto público, privatización de empresas paraestatales y la desregulación de la inversión extranjera.

En este sentido, se buscó incrementar las exportaciones hacia Estados Unidos a través de la regulación arancelaria (reducción o eliminación de algunas de éstas), y del establecimiento de condiciones para atraer inversión extranjera para la reconstrucción de la planta productiva y la financiación de la balanza de pagos. No obstante, México aún deberá crear las estructuras institucionales que requiere un tratado trilateral, ya que posee un sistema legal diferente al de Estados Unidos y Canadá.

La integración del TLC supone garantizar un mayor acceso a los mercados por medio de la armonización de políticas básicamente arancelarias y comerciales, no obstante, la naturaleza asimétrica entre Canadá y Estados Unidos por una parte, y entre México y Estados Unidos por otra, condiciona los efectos económicos del TLC. Esta relación es compleja debido a las similitudes económicas y sociales entre Estados Unidos y Canadá y las enormes diferencias con respecto a México (Eden y Molot, 1993).

No obstante, el reto principal de los tres países es la atenuación de las desigualdades regionales, legales y de ingresos, en donde coexisten trabajadores de bajos y altos salarios con diversas formaciones y calificaciones. Bajo esta perspectiva la parte mexicana representa la especialización en productos de mano de obra barata e intensiva, especialmente en la frontera norte del país a través de la industria maquiladora.

El Programa de Maquiladoras bajo el TLC podría expirar en enero del 2001, pero el efecto del tratado con respecto a esta industria puede tomar numerosos caminos. El más directo es la posible "*eliminación*" de dicho programa, a través del incremento gradual del monto de producción que puede ser vendido en el mercado doméstico. Esta restricción ya se había perdido en 1989, cuando se permitió que 50% de la producción anual de la maquila fuera vendida en el mercado mexicano, aunque aún existen varias condiciones para adquirir este estatus¹⁰.

¹⁰ Por ejemplo, los productos de las maquiladoras no pueden competir directamente con un producto fabricado completamente en México (usando materiales y partes mexicanas), hasta años recientes este tipo de permisos era muy raro, pero bajo el TLC estas restricciones serán cambiadas. Sin embargo, el incremento del acceso de las maquiladoras al mercado nacional en enero de 1994 se calcula fue sobre el 5%. Esta nueva legislación dará un nuevo impulso a las operaciones de maquila y las ventas con sus proveedores en Estados Unidos podrían incrementar sus ventas, además tanto para los consumidores como para los clientes industriales a través de México se tendrá acceso a productos de bajo precio y mejor calidad (USITC, 1994).

Por lo que esta industria deberán atravesar por un período de transición en los que perderán su franquicia legal y pasarán a ser industrias de exportación en los mismos términos que el resto de las industrias asentadas en México. A través del TLC se reforzarán las tendencias anteriores como los procesos de relocalización industrial hacia países de bajos salarios y trabajo intensivo, especialmente en industrias del vestido, electrónica, autopartes y otros bienes de consumo. Con lo que se intenta que las industrias de alta tecnología, con mayores calificaciones y mejores remuneraciones sean las que se expandan en Estados Unidos, en tanto las actividades de baja calificación y remuneración sean las que declinen y se relocalicen en México.

Con el TLC las empresas maquiladoras podrán agregar más valor en las operaciones en México, además de poder eliminar algunos de los aranceles más importantes en el futuro, lo que incentivará aún más la relocalización de este tipo de industrias al país. El efecto liberalizador será muy rápido en el caso de exportaciones de la industria maquiladora a Estados Unidos. De todas formas, el peligro radicaría en profundizar el panorama de bajos salarios, calificación y condiciones de vida en general, y no así el tránsito de una industria ensambladora a una industria manufacturera nacional, lo que podría tener efectos más positivos en la capacitación y en mejores salarios para los trabajadores.

Con la eliminación del programa de maquiladoras se tendrá que enfrentar la carencia de infraestructura bajo la cual operan este tipo de industrias, de no ser así, posiblemente se propicie que las nuevas inversiones prefieran localizarse en algunas ciudades no fronterizas (como Guaymas, Chihuahua o el corredor Nuevo Laredo-Monterrey). Y probablemente muchas compañías se sientan atraídas por establecer plantas ensambladoras en la parte central de México, ante la expectativa de realizar sus ventas directamente en el mercado mexicano.

En general, la industria maquiladora podría beneficiarse del TLC ya que el costo total de operaciones de ensamble en esta industria se podrían reducir a causa de la eliminación de las tarifas en productos que se dirigen tanto a Estados Unidos como a México. Lo que podría tornar a los productos hechos en la maquila más competitivos en relación a los productos fabricados fuera de la región de norteamérica.

Pero un efecto adverso sobre la posibilidad de captar inversiones diversificadas en el país lo ejemplifica las maquilas japonesas y coreanas. Estas se encontraran en circunstancias desventajosas porque las reglas de origen bajo el TLC favorecen a compañías como Zenith, RCA y Magnavox por ejemplo, permitiendo el mayor uso de partes fabricadas en Estados Unidos a través de las ensambladoras mexicanas. En tanto las compañías asiáticas de televisores tendrán que cambiar su fuente de abasto hacia los productores de partes de Estados Unidos para beneficiarse de este acuerdo (USITC, 1994).

Pero más allá de los posibles empleos generados en la industria maquiladora, se prevén otros sectores afectados como el de alimentos, que con la entrada al país de los procesados se desplazará a algunos de elaboración nacional. Igualmente, ramas industriales como la del metal y el acero se verán negativamente impactadas si no logran un mayor grado comercialización en sus ventas.

Aunque uno de los sectores más afectados será el de equipos de transporte, especialmente el ensamblaje de automóviles, los cuales se vendían en un mercado protegido. En conjunto, la industria manufacturera nacional aparentemente será la más afectada con el TLC.

La apertura de la economía mexicana es coherente con los programas de ajuste instalados en la mayoría de los países latinoamericanos, principalmente Argentina, Brasil y Chile. Esto ha provocado un profundo cambio en las condiciones de competencia en los esquemas de integración, originando procesos de reestructuración de la producción y el fomento de la integración de mercados continentales como el TLC y el MERCOSUR.

Las transformaciones estructurales en esta industria también se encuentran fuertemente relacionadas con la intensa competencia mundial, que obliga a las corporaciones a buscar estrategias para reducir costos e incrementar productividad. La fuerte transformación por la que atraviesa actualmente la industria maquiladora, no sólo se ha basado en las transformaciones arriba referidas, sino también en la combinación de avances tecnológicos y de organización del trabajo.

3. Límites y alcances del modelo exportador en México

Algunos de los principales cambios que se han producido en el patrón productivo en México son consecuencia de la profunda reestructuración que se dio en la década de los años ochenta. En adelante la política económica y el modelo de crecimiento del país se orientaría hacia un modelo exportador cuyas estrategias fueron la devaluación del peso, el deterioro de los salarios reales, la implementación de programas de modernización y privatización en industrias paraestatales, procesos de reconversión en sectores privados, y sobre todo, el fomento de políticas para la exportación. El significado de la modernización en este sentido, era el logro de una mayor integración a la economía internacional.

Es justamente en este contexto que el papel de la industria maquiladora ha atravesado por importantes transformaciones estructurales, principalmente en tres aspectos: En primer lugar, la crisis de la deuda y la reestructuración económica de los años ochenta fortaleció el papel del sector exportador, especialmente a través de la profunda política de modernización productiva que se implementó en el país.

Cabe mencionar entre las principales estrategias gubernamentales de fomento a la exportación; al Plan Nacional de Desarrollo 1992-1988, al Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988, El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, El Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior 1990-1994, a los Programas de Fomento a las Exportaciones que incluyeron al programa de importación temporal para producir artículos de exportaciones (PITEX), al programa de empresas de comercio exterior (ECEX), los apoyos administrativos de la comisión mixta para la promoción de las exportaciones (COMPEX) y al programa de las empresas altamente exportadoras (ALTEX).

En segundo lugar, el proceso de reestructuración que presenta ésta industria tiene una fuerte relación con la competencia en el mercado internacional, lo que ha influido tanto en su composición productiva como en su estructura ocupacional, lo que ha propiciado un tipo de segmentación específico en las diferentes regiones y sectores productivos.

Y tercero, dicho proceso de modernización ha incluido cambios a nivel tecnológico y de reorganización de la producción, lo ha generado una lógica que en muchos sentidos corresponde a una estrategia global de las empresas matrices impulsada por las presiones de los mercados globales.

Es necesario reconocer el carácter heterogéneo de esta industria, y por lo tanto, la necesidad de establecer distinciones entre las plantas, ramas y ciudades. Si bien el factor salarial ya no es el elemento básico de ventaja de estas industrias, aún continúa teniendo un peso importante, por lo que el reto hacia el futuro es una evolución equitativa tanto de aprovechamiento de nuevos recursos productivos a través del fomento de una mayor calificación, mejores condiciones de trabajo y salarios para la fuerza de trabajo empelada.

Por último, es necesario reflexionar en torno a dos temas. En primer lugar, sobre el impacto de la globalización en los diferentes contextos nacionales, lo que produce orientaciones y acciones de los actores involucrados de manera diferenciada. Lo que puede explicar la heterogeneidad de situaciones en términos de la gestión de la fuerza laboral en este nuevo marco de desarrollo productivo en América Latina. Como así lo mostraron los países con modernización temprana (Argentina, Chile, Brasil y México), y como lo están reflejando actualmente algunos países centroamericanos y andinos con una modernización tardía bajo mecanismos de regulación restringida (Hualde y Pérez, 1994)

En segundo lugar, este panorama obliga a plantear la necesidad de profundizar en la discusión teórica del fenómeno de la modernización en las industrias de exportación, así como el alcance explicativo de las categorías derivadas de los recientes paradigmas productivos y su utilidad para el análisis de éstas industrias globales. Que algunos autores han diferenciado la actual situación productiva de la industria maquiladora entre procesos de industrialización bajo principios tayloristas y fordistas primitivos, y otros, como parte de una especialización flexible.

A pesar de la importancia de incorporar estas perspectivas, es necesario relativizar el argumento de la influencia del mercado mundial en los procesos de modernización en América Latina, ya que éste

último proceso también debe ser inscrito bajo la lógica de las políticas de ajuste estructural que se establecieron en algunos países latinoamericanos, cuyos modelos de desarrollo se encontraban en crisis. Como se sabe, éstas políticas se reflejaron en dos momentos históricos: uno, correspondiente a la búsqueda de equilibrios macroeconómicos básicos a través del llamado desarrollo estabilizador, y otro, mediante procesos de reestructuración productiva e intensa promoción de la inversión extranjera, cuya meta es la inserción al proceso de globalización y a la economía internacional.

La importancia de meditar en torno al amplio contexto latinoamericano estriba en la necesidad de relativizar el argumento de la relación entre el mercado externo y la modernización productiva de países como México, como la explicación central. Ya que se trata de procesos limitados, selectivos y realizados bajo coyunturas recesivas, además de presentar condiciones diferentes a las que prevalecen en los países industrializados.

Estos últimos se han visto influenciados por el supuesto de una aparente transición hacia un nuevo paradigma productivo, para algunos se trata del neotaylorismo, para otros del posfordismo y para otros tantos de un proceso de especialización flexible encarnada en latinoamérica. Sin embargo, no existe la suficiente evidencia histórica sobre los procesos de trabajo en América Latina que permita corroborar este supuesto, como tampoco aún existe evidencia en los países industrializados de haber vivido homogéneamente este aparente proceso productivo "evolutivo". Lo que se puede constatar es más bien la existen de hibridaciones productivas en diversas sociedades, ramas y tipos de industrias como la maquila de exportación (De la Garza, 1993).

Una crítica más a la importación de paradigmas productivos para la explicación de la reconversión en América Latina, es la abstracción que se hace del contexto histórico y social, eliminando con ello a las organizaciones, instituciones y actores, así como eventos tan determinantes como la deuda externa, las políticas neoliberales y los ajustes estructurales gubernamentales de esta región.

BIBLIOGRAFÍA

Alvarezicaza, Pablo (1993), "Marco teórico de la industria maquiladora de exportación", Comercio Exterior, Vol. 43, núm.5, mayo.

Barajas, María del Rocío (1990), "Reestructuración industrial: subcontratación internacional, cambio tecnológico y flexibilidad en la maquiladora" en Estudios Fronterizos núm. 23, septiembre-diciembre, Universidad Autónoma de Baja California, México.

Barrio, Federico (1988), "Historia y perspectivas de la industria maquiladora en México" en: Industria Maquiladora, México, Banamex Administración y Servicios Internacionales S.A.; Asociación mexicana de Parques Industriales Privados A.C.

Dávila, Alejandro (s/f), "Nuevas tendencias de la subcontratación internacional en México. El caso de la industria manufacturera del noreste", El Colegio de la Frontera Norte, (mimeo).

De la Garza, Enrique, Raúl Corra y Javier Melgoza (1988), Crisis y reestructuración productiva en México, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa.

De la Garza, Enrique (1990), "Siete tesis equivocadas acerca de la reconversión industrial en un país subdesarrollado: el caso de México" en Jorge Carrillo coord. La nueva era de la industria automotriz en México. Cambio tecnológico, organizacional y en las estructuras de control, Tijuana, México, Colegio de la Frontera Norte.

_____ (1993), "Reestructuración productiva y respuesta sindical en América Latina" (1982-1992) en Sociología del Trabajo, España, núm. 19.

De María y Campos, Mauricio (1987), "El cambio estructural en la evolución reciente de la economía mexicana", en El Cambio Estructural en México y el Mundo, México, Fondo de Cultura Económica, SPP.

_____ (1988), "Reestructuración industrial y competitividad. El caso mexicano, 1982-1988", Santiago de Chile.

Eden, Lorraine y Maureen Appel Molot (1993), "De la integración silenciosa a la alianza estratégica: la economía política del libre comercio en América Latina" en Vega, Gustavo (Coordinador), Liberación económica y libre comercio en América del Norte, México, El Colegio de México.

Frobel, Folker, J. Hinrichs and Otto Kreye (1977), "World Market Oriented Industrialization of Developing Countries: Free Production Zones and World Factories", Max Plank Institute, Federal Republic of Germany (mimeo).

Frobel, Folker, J. Hinrich y O. Kreye (1980), La nueva división internacional del trabajo. Paro estructural en los países industrializados e industrialización de los países en desarrollo, México, Ed. Siglo XXI.

Frobel, Folker (1982), Teoría de la nueva división internacional del trabajo. Reproducción del trabajo y acumulación del capital a escala mundial, Universidad de las Naciones Unidas, Review Vol. 4, Spring, pp. 507-555 (mimeo).

Fuentes, Noé Arón (1989), "Políticas de estabilización, maquiladora y el GATT" en González-Arechiga y Barajas, comps., Las maquiladoras: ajuste estructural y desarrollo regional. México, El Colegio de la Frontera Norte y la Fundación Friedrich Ebert.

González-Arechiga, Bernardo y otros (1989), La industria maquiladora mexicana en los sectores electrónico y de autopartes. Documentos de Trabajo, México, Fundación F. Ebert y El Colegio de la Frontera Norte.

González-Arechiga, Bernardo (1989), "Fuentes de crecimiento y el cambio en la composición laboral de la maquiladora". En González-Arechiga, B. et. al. La industria maquiladora mexicana en

los sectores electrónico y de autopartes. Documentos de Trabajo, México, Fundación F. Ebert y El Colegio de la Frontera Norte.

_____ (1989b), "Productividad sin distribución: cambio tecnológico en la industria maquiladora mexicana 1980-1986, Frontera Norte núm. 1, enero-junio, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, B. C., México.

_____ (1989c), "Los efectos de la competencia internacional en el funcionamiento de la industria maquiladora de exportación en México, Frontera Norte núm. 2, julio-diciembre, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, B. C., México.

Hualde, Alfredo y Juan Pablo Pérez Sainz (1994), "La gestión laboral en los tiempos de la globalización" en Sociología del Trabajo, nueva época, núm. 22, otoño, pp. 91-113.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, (1985), XII Censo de Manufacturas.

_____ (1990), Resultados oportunos, Censos Económicos.

Ramírez, José Carlos y Bernardo González-Aréchiga (1989), "Los efectos de la competencia internacional en el funcionamiento de la industria maquiladora de exportación en México" en Frontera Norte, Tijuana, México, núm. 2, julio-diciembre.

Ramírez, José Carlos y Noé Arón Fuentes, (1989), "La nueva era de las plantas electrónicas y automotrices" La industria maquiladora mexicana en los sectores electrónico y de autopartes. Documento de Trabajo , México, Fundación F. Ebert y El Colegio de la Frontera Norte, no. 14.

United States International Trade Commission Publication (1993), "Potencial Impact on the U.S. Economy and Selected Industries of the North American Free-Trade Agreement", Report to the Committee on Ways and Means of the United States House of Representatives and the Committee on Finance of the United States (Investigation no. 332-337), January.

United States International Trade Commission Publication (1994), "Production Sharing: U.S. Imports under Harmonized Tariff Schedule Provisions 9802.00.60 and 9802.00.80, 1989-1992", Report to the Committee on Ways and Means of the United States House of Representatives and the Committee on Finance of the United States (Investigation no. 2729), February.

Vega, Gustavo (coord.) (1991), México ante el libre comercio con América del Norte. México, El Colegio de México y Universidad Tecnológica de México.

Vega, Gustavo (coord.) (1993), Liberación económica y libre comercio en América del Norte. México, El Colegio de México.