

**EL COLEGIO DE MÉXICO
CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES**

**AUGE Y CRISIS DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA EN LA FRONTERA NORTE.
EL PAPEL DEL GOBIERNO MEXICANO Y LOS GRUPOS DE LA ÉLITE
MAQUILADORA (1965-2001).**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES**

P R E S E N T A

CYNTHIA GABRIELA VIVEROS CANO

Ciudad de México, D. F.

octubre del 2002

Índice

PÁG

Introducción.....	1
I. El surgimiento y desarrollo de las maquiladoras en México como parte de la subcontratación internacional.....	7
Introducción	
Cambios en la producción industrial internacional	
Primeras experiencias	
Acercamientos académicos	
La triple alianza	
La maquila en México	
II. La maquiladora en un régimen de excepción (1965-1981).....	27
Introducción	
Algunos acontecimientos en el escenario internacional	
El gobierno mexicano y su acercamiento a la producción compartida	
Los segmentos de la élite maquiladora y su participación activa	
Cifras y regiones: el resultado de la interacción	
Balance del periodo	
III. La maquiladora, motor de la economía fronteriza (1982-2000).....	57
Introducción	
Algunos acontecimientos en el escenario internacional	
Devaluación monetaria e impulso a la ime	
Cambios en la percepción y políticas del gobierno mexicano	
Surgimiento de nuevos grupos de la élite maquiladora y la presentación institucional de sus intereses	
Cifras y regiones: el resultado de la interacción	
Conclusiones del periodo y comentarios críticos	
IV. La maquiladora en la encrucijada (2001).....	100
Introducción	
El escenario internacional: un panorama sombrío	
Apreciación monetaria y desaceleración de la ime	
El gobierno mexicano: retrasos y desaciertos	
Los grupos de la élite maquiladora: secuelas y oportunidades	
Las cifras y las reacciones	
Conclusión	
Conclusiones y perspectivas.....	126
Bibliografía.....	132

INTRODUCCIÓN

La industria maquiladora de exportación en el escenario fronterizo no es una construcción histórica que se remonte a los orígenes de esta región. A diferencia de otras interacciones entre México y Estados Unidos —como el comercio transfronterizo, la migración internacional o el control aduanero— las maquiladoras surgen como una respuesta a los cambios en el contexto económico internacional durante la segunda mitad del siglo XX.

Analizar el desarrollo de la industria maquiladora de exportación en la frontera mexicana brinda la oportunidad de acercarse a una de las manifestaciones locales de la globalización de la economía mundial. Como cualquier otro fenómeno global, una vez que se pone en práctica, este esquema adquiere las particularidades de la localidad anfitriona.

Varios factores influyen sobre la evolución y desempeño de la industria maquiladora. Entre los externos, cabe señalar los cambios internacionales en la producción y el comportamiento del mercado de origen y/o destino. Entre los internos, destacan el desempeño económico nacional, la política económica y comercial del gobierno del país receptor y la participación de la élite local favorecida por ese tipo de industria. Esto es, se habla de una tríada con gran impacto en la instalación y desarrollo de estas plantas: las transnacionales, el gobierno del país receptor y los beneficiarios locales, y en lo particular, la que se denomina normalmente, élite local. Aunque reconozco la importancia de la participación de la mano de obra en este proceso, por razones de espacio no me referiré a este tema que ha sido sujeto de muchos análisis.

El papel de los gobiernos tiene gran importancia, pues se requiere de políticas adecuadas para que este tipo de industria pase de ser una actividad de enclave, que

provea básicamente empleo, muchas veces temporal, y se convierta en un factor de desarrollo perdurable.

A diferencia de quienes ponen énfasis en las transnacionales y sus gobiernos, como el factor clave para la presencia y comportamiento de la industria maquiladora, me interesa profundizar en el papel que jugaron el gobierno mexicano y las élites locales fronterizas como anfitriones y patrocinadores de la industria maquiladora de exportación (ime) en México.

Esto es, asumo el interés de las empresas multinacionales, primero de Estados Unidos, y luego de otros países, en establecer maquiladoras en México por la vecindad con ese país. Mi investigación, con base en fuentes secundarias y algunas entrevistas personales con habitantes de la frontera vinculados a la industria maquiladora, se centró en el análisis del papel tanto del gobierno mexicano como de la élite local, en lo que se refiere a labor de atracción y de apoyo para el desarrollo de este tipo de industria en nuestro país. El periodo analizado va desde el nacimiento de la industria maquiladora de exportación en la frontera entre México y Estados Unidos, en 1965 hasta el año 2001.

Aquí argumento que en el caso de México, el papel de la élite local, en la labor de atracción inicial de ese tipo de industria y su crecimiento durante los primeros diecisiete años de funcionamiento del Programa fue clave. Esto se debió a la percepción gubernamental sobre ese tipo de industria, que no parecía encajar en el patrón de crecimiento económico predominante, basado en la sustitución de importaciones. A partir de 1982, esa percepción cambió, al igual que el patrón de crecimiento del país en general, y se decidió apoyarla más ampliamente. Aún así, los cambios en las políticas relevantes no han sido suficientes para que esta industria contribuya plenamente al desarrollo del país.

Los esfuerzos por articular una política industrial efectiva para el sector en los que participaron gobierno y representantes de la élite maquiladora no han dado resultados efectivos. Hasta el momento, los efectos de la implantación de la ime en México son limitados en proporción nacional, aunque esta industria si se convirtió en un sector clave de las economías urbanas fronterizas.

A partir de la recesión estadounidense, la industria maquiladora sufrió una reducción importante tanto en sus niveles de producción como de generación de empleo. A diferencia de otras explicaciones sobre la reducción del sector, que subrayan la competencia desleal de otros países en vías de desarrollo o la fortaleza del peso mexicano, estimo que hay que resaltar también la incapacidad del gobierno para adoptar las medidas adecuadas que ofrezcan certidumbres para la industria maquiladora de exportación (ime) a fin de contrarrestar los efectos de un "mal año".

Es útil profundizar en el conocimiento sobre el sector más dinámico de la economía mexicana en los últimos veinte años, para lograr que la industria maquiladora de exportación se vincule mejor con la economía nacional y se instrumenten las políticas complementarias necesarias para que cumpla con los objetivos de política industrial que en algunos países se han establecido y logrado.

Durante mi investigación revisé sobre todo fuentes secundarias de economía fronteriza, estrategias de desarrollo, globalización y comercio, desarrollo urbano, grupos de interés y toma de decisiones. Sobre la industria maquiladora de exportación hay varias líneas de investigación abiertas que usan enfoques económicos, industriales, laborales, ambientales, de género, urbanos y de administración de empresas.

Encontré que la veta de investigación sobre el papel que han desempeñado las élites locales en la promoción, puesta en práctica y desempeño del programa de maquiladoras en la zona fronteriza de México sigue estando poco explorada. Con todo, se logra percibir que fracciones de las viejas élites y nuevos grupos locales han salido

a la defensa de la ime en sus regiones, y que conforme crecen se manifiestan en espacios nacionales.

En el capítulo I se describe la emergencia de la industria maquiladora como resultado de los cambios en el escenario económico internacional después de la Segunda Guerra Mundial: se presentan las explicaciones dominantes sobre la producción compartida o subcontratación internacional, para concluir con una revisión de los actores que participaron en la llegada de la maquiladora a la frontera norte de México.

En los capítulos siguientes haré un análisis del desarrollo de la industria maquiladora en la frontera mexicana con Estados Unidos. Para este fin, he dividido el desarrollo de la ime en 3 etapas: en el capítulo II, vemos a la maquila como un régimen de excepción (1965-1981); en el capítulo III, la maquila como parte de la estrategia económica dominante, (1981-2000); y en el capítulo IV, la maquila en un entorno adverso (2001).

En el capítulo II se analiza el lanzamiento del Programa de Industrialización Fronteriza en 1965. Se describen las condiciones de la frontera entre México y Estados Unidos que la hicieron un lugar conveniente para el desarrollo de este tipo de industria. Se subrayan las características socioeconómicas y geográficas de las ciudades fronterizas que resultaron más atractivas para las compañías estadounidenses. Vemos el papel primordial que tuvieron los promotores privados, mexicanos y estadounidenses, en la promoción de la ime, ante la postura reticente del gobierno durante los primeros años (1965-1981). Se identifican los periodos de crecimiento y estancamiento durante el periodo, que se relacionan con el comportamiento de la economía estadounidense. Se hace énfasis en que las maquiladoras en ese lapso provinieron de Estados Unidos.

En el capítulo III, se estudia el giro en la posición del gobierno mexicano ante la industria maquiladora que coincidió con las devaluaciones del peso en 1982. A partir de este año, el sector maquilador tuvo un crecimiento constante hasta el 2000, aunque sufrió una ligera desaceleración a principios del decenio de 1990. En esta segunda

etapa, las maquiladoras pasaron de ser un modelo de excepción exclusivamente fronterizo a ser un elemento importante para la economía mexicana. Como se observa en este capítulo, uno de los cambios más significativos para la operación de las maquiladoras fue la negociación, firma y entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). También se observa que durante los decenios de 1980 y 1990, las matrices empezaron a autorizar la contratación de mexicanos en los puestos de mando, directores y gerentes. Estos individuos se constituyeron en nuevas élites locales beneficiadas con la presencia de la ime, que se hicieron de una voz en el escenario industrial nacional. A pesar de su expansión hacia el interior del país, la frontera continuó siendo la principal zona anfitriona de maquiladoras y es ahí donde surgieron procesos productivos más sofisticados. Aún con la saturación de ciudades como Juárez y Tijuana las maquiladoras siguieron llegando a la frontera. En este periodo se diversificó el origen de las inversiones maquiladoras proviniendo también ahora de compañías japonesas y coreanas principalmente.

En el capítulo IV, se mencionan los acontecimientos del año 2001 que impactan a las maquiladoras. En este año, varios factores contribuyeron a la crisis que enfrentó la ime. Por una parte, entró en vigor la aplicación del artículo 303 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que establece las reglas de origen de los productos para ser comerciados en el área del tratado. Por otra parte, la recesión económica de Estados Unidos limitó la demanda de los bienes exportados por las maquiladoras. Además, los cambios comerciales provocados por los atentados terroristas del 11 de septiembre en territorio estadounidense también afectaron a la industria maquiladora. La apreciación del peso frente al dólar ha encarecido las operaciones del ramo y ha provocado que las asociaciones maquiladoras reclamen la intervención del gobierno mexicano.

En las conclusiones se hará un balance de los logros de la élite respecto a las nuevas condiciones de operación de la industria maquiladora y los puntos que continúan pendientes para transformar a la industria maquiladora en uno de los ejes de la economía industrial del país.

I. EL SURGIMIENTO Y DESARROLLO DE LAS MAQUILADORAS EN MEXICO COMO PARTE DE LA SUBCONTRATACIÓN INTERNACIONAL

Introducción

Es necesario ubicar a las maquiladoras de la frontera mexicana dentro de la nueva estructura de la producción industrial internacional para identificar las características que comparten con las maquiladoras en el resto del mundo. Sólo entonces se podrán apreciar sus particularidades, en cuya definición la influencia del gobierno mexicano y de los grupos de la élite local ha sido notable.

Desentrañar las decisiones de las empresas transnacionales estadounidenses para invertir en maquiladoras mexicanas excede los objetivos de este trabajo. Únicamente expondré de manera breve la lógica que subyace a la producción global y cómo las corporaciones transnacionales encontraron en ella una alternativa para mejorar su desempeño en una economía globalizada. Se asume que las transnacionales tendrán interés en invertir en aquellos países en vías de desarrollo con condiciones favorables para la subcontratación de procesos intensivos en mano de obra.

En este capítulo, se analizará, en primer lugar, el surgimiento de la subcontratación internacional en la economía mundial y su expansión a partir de las operaciones de las transnacionales estadounidenses. Después se definirán los tipos de maquiladora y otros conceptos vinculados con este tipo de producción a partir de algunos enfoques académicos. Ya con estos elementos, se describirá la influencia de la triple alianza — conformada por las empresas transnacionales, las élites locales y el gobierno— en el comportamiento de las maquiladoras en los lugares donde operan. Por último, se hará un breve análisis de la frontera mexicano-estadounidense como un espacio propicio para el

desarrollo de este tipo de industria y del papel de los miembros de la triple alianza en México.

Cambios en la producción industrial internacional

Tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, la economía internacional experimentó varios cambios entre los que destacan el incremento de los desplazamientos de capital y del intercambio de bienes. El desarrollo tecnológico brindó la posibilidad de desarticular la producción a grados antes inimaginables gracias a los adelantos en telecomunicaciones y transportes. La desarticulación de los procesos manufactureros de las grandes compañías transnacionales dio lugar a un nuevo método de producción industrial en el cual participaban plantas en varios países para la elaboración de un solo producto. A finales de los sesenta, el académico estadounidense Peter Drucker acuñó el término de producción compartida, conocida también como "subcontratación internacional" u "*off-shore production*".¹ La industria maquiladora de exportación es una de las manifestaciones de este cambio en la producción industrial internacional que incorpora a los países en vías de desarrollo a la industrialización gracias a sus salarios bajos.

El compromiso del gobierno de EU de promover el libre comercio en la post-guerra afectó a los productores estadounidenses de varias industrias, entre ellas la textil, del vestido y electrónica, porque productos extranjeros baratos inundaron su mercado. La competitividad de los bienes de consumo y de los bienes intermedios norteamericanos empezó a descender² a partir de finales de los sesenta y esto llevó a los productores

¹ "Though production sharing accounts for a small proportion of First World imports, these are concentrated in some of the most important manufacturing sectors, and there are powerful forces in the First World whose interests are bound up with the export-led industrialization fuelled by foreign investment and technology strategy" (Leslie Sklair, *Assembling for Development. The Maquila Industry in Mexico and the United States*, San Diego, Center for US-Mexican Studies, 2a. ed., 1993, p.13).

² La productividad de las industrias europeas y japonesas aumentó más que la norteamericana en el periodo 1973-1975 (María del Rocío Barajas y Noé Aron Fuentes, "Patterns of Industrial Competitiveness and Specialization along the Northern Border", en *Mexican Outlook on the Pacific Basin*, núm. 7, 1994, p. 3; Don

estadounidenses a buscar alternativas para recuperar su competitividad.³ Por las características de la industria del vestido, electrónica y autopartes, estos sectores comenzaron a reubicar sus procesos intensivos en mano de obra en países con salarios bajos.⁴

Para la industria del vestido y la confección recurrir a las maquiladoras era una alternativa atractiva para recuperar su competitividad, ya que los cambios constantes de la moda le impedían aumentar la relación capital/trabajo mediante la automatización. En el caso de la electrónica, el alto grado de desarticulación de las operaciones, el bajo peso de los componentes y la constante innovación tecnológica favorecieron el surgimiento de maquilas electrónicas. Y la producción de autopartes del sector automotriz también recurrió a la subcontratación internacional para reducir sus costos de operación.⁵

En las maquiladoras se pueden identificar patrones diferenciados de acuerdo al tipo de industria al que pertenecen. Por lo general las maquiladoras relacionadas con la industria del vestido son más pequeñas y tienen mayor movilidad. Las del sector electrónico suelen ubicarse en los parques industriales y ser más estables, ya que implican mayor inversión

Clark, Charles Sawyer y Richard Sprinkle, "Determinants of Industry Participation in Offshore Plants: the Case of maquiladoras in Mexico", en Khosrow Fatemi (ed.), *Maquiladora Industry. Economic Solution or Problem?*, New York, Praeger, 1990, pp. 92-95 y ss.).

³ Joseph Grunwald y Kenneth Flamm, *The Global Factory. Foreign Assembly in International Trade*, Washington. The Brookings Institution, 1985. "Among developed countries, US multinationals were the primary ones to pursue the global assembly strategy" (Patricia Wilson, "Th Global Assembly Industry: Maquiladoras in International Perspective", *Journal of Borderland Studies*, 6 (1991), p. 75). Las posibles alternativas para aumentar la competitividad industrial eran aumentar la infraestructura tecnológica — automatización— o el traslado estratégico hacia los países subdesarrollados —reubicar la producción en lugares con salarios bajos o expandir las ventas en el mercado internacional (M. R. Barajas y N. A. Fuentes, art. cit., pp. 3-4). "Among developed countries, US multinationals were the primary ones to pursue the global assembly strategy" (Patricia Wilson, "Th Global Assembly Industry: Maquiladoras in International Perspective", *Journal of Borderland Studies*, 6 (1991), p. 75).

⁴ Otras ramas importantes, en orden descendente, para el caso de México, son: muebles, pieles, equipo no electrónico, juguetes y alimentos procesados.

⁵ La subcontratación internacional del sector automotriz, no se limitó únicamente a la producción de autopartes en plantas maquiladoras. La desarticulación de sus procesos fue más profunda. Para fomentar la especialización de su producción, los fabricantes de automóviles instalaron también plantas intensivas en capital en otros países desarrollados. La reestructuración del sector automotriz estadounidense se agudizó a partir del decenio de 1980, cuando la introducción de automóviles japoneses empezó a desplazar a los productores estadounidenses (CEPAL, "México: la industria maquiladora", [s. l.], CEPAL, 1995 [LC/MEX/L.263], pp 104-105).

de capital. Las plantas de autopartes también son estables y cuentan con controles de calidad bastante estrictos.

A pesar de la oposición de las centrales obreras estadounidenses a la relocalización de las operaciones intensivas en mano de obra, las empresas transnacionales siguieron con esta práctica. Alegaron que ésta no implicaba pérdida de empleos en Estados Unidos en términos absolutos. Un estudio promovido en 1973 por el Senado de Estados Unidos pareció confirmar esa visión acerca de los efectos de la subcontratación internacional sobre el empleo interno.⁶

Estos cambios en la producción de las transnacionales estadounidenses quedaron legalmente amparados por las fracciones 806.3 —sobre el procesamiento de metales— y 807 —sobre el ensamble de artículos tales como textiles, ropa, motores, máquinas de coser, máquinas de oficina, componentes de televisores, radios y productos electrónicos diversos— del *US Tariff Code*.⁷ Estas disposiciones permitían reimportar libres de impuestos productos norteamericanos que hubieran sido ensamblados o transformados en el exterior. Estas fracciones habían sido utilizadas para mantener la producción industrial durante la guerra, aunque no se sabe que volumen del comercio se amparó en ellas. No fue hasta mediados de los sesenta que se empezó a registrar la información del comercio que se realizaba bajo estas fracciones arancelarias.⁸

Para que las transnacionales estadounidenses decidieran instalar maquiladoras en un país determinado, éste debía contar antes que nada con un régimen abierto a la inversión

⁶ “The study notes that the effect of foreign investment on domestic employment varied from industry to industry, with employment being increased in some industries and either unaffected or reduced in others” (Subcommittee on International Trade, “The Multinational Corporation and the World Economy”, Washington, Committee on Finance. United States Senate, 26 de febrero de 1973, p. 5).

⁷ En el catálogo de la tarifa armonizada, las fracciones cambiaron a 9802.00.0 y 9802.00.80 respectivamente.

⁸ El interés por mantener esta información refleja la importancia creciente de la producción compartida durante los sesenta. De paso cabe señalar que estas disposiciones han favorecido a países industrializados, como Alemania y Japón, los cuales detentan los primeros lugares en comercio bajo estas fracciones arancelarias.

extranjera, bajos costos salariales y cierto grado de estabilidad. Los objetivos de la inversión extranjera directa (ied) cambiaron con la subcontratación internacional. Desaparecían los objetivos de abastecer el mercado local o explotar los recursos naturales del país en cuestión y se buscaba aprovechar únicamente los salarios bajos del país anfitrión.

Este tipo de industria no representaba, entonces, una amenaza directa a los productores internos, por lo que se reducían las presiones a que se veían sujetos los países receptores de parte de sus empresarios nacionales. Estos se quejaban siempre de la competencia desequilibrada en el mercado interno de empresas tan poderosas. En cambio, el interés primordial de las plantas maquiladoras es aprovechar los salarios bajos del país en cuestión, sin preocuparse por la economía o el mercado local. En la producción compartida las materias primas se pueden traer de otro país para ser procesadas y re-exportadas y los consumidores nacionales no son el destino de la mercancía en cuestión. Debido a estas características, y salvo excepciones que analizaremos, el nuevo tipo de inversión suele permanecer aislado y sus efectos en la economía huésped quedan circunscritos de manera casi aséptica.⁹

Es muy importante tener presente que la industria maquiladora no ha dejado de ser una forma de evitar la automatización total de la producción. Hay que recordar también que la participación de los sectores de alta tecnología en este proceso no implica por lo general que los métodos de producción *off-shore* sean de alta tecnología. La vanguardia tecnológica no se desarrolla en las plantas de ensamble, a diferencia de los avances administrativos, renglón en donde las maquiladoras sí han favorecido el surgimiento de innovaciones.

⁹ Mientras el gobierno enfrenta críticas por parte de los empresarios nacionales por su aceptación de la inversión extranjera directa, en el caso de las inversiones maquiladoras se le acusa de favorecer la explotación de sus trabajadores.

Con todo, gracias a la subcontratación internacional, algunos países o regiones de la periferia, cuyos mercados resultaban poco atractivos y/o su dotación de recursos naturales era pobre, accedieron a un proceso parcial de industrialización. Estas economías "por primera vez en la historia, pasaban a formar parte integral del proceso productivo global de los países capitalistas avanzados mediante la exportación de manufacturas".¹⁰ Como la producción se destina a un mercado extranjero, no hay posibilidades de crear encadenamientos productivos hacia adelante.

Las economías locales donde operan estas plantas se incorporan verticalmente a la producción internacional, los consumidores de una economía se conectan con los obreros de otra y se crea un vínculo entre el centro y la periferia. Sin embargo, más allá de la creación directa de empleos, la única forma de vincular el proceso productivo internacional con la economía nacional y así generar efectos multiplicadores positivos está en establecer encadenamientos productivos hacia atrás. Han sido pocos los países que han aprovechado hábilmente esta posibilidad.

Conforme a su administración, hay tres tipos de maquiladoras: la subsidiaria, la subcontratada y la maquiladora de albergue. En el primer caso, una transnacional instala una planta de producción –una subsidiaria– y la dirige desde las oficinas centrales. En las maquiladoras subcontratadas, la empresa transnacional firma un contrato con otra compañía –pudiendo ser nacional del país anfitrión o no– que es dueña de la planta de producción. La maquiladora se compromete a producir determinado artículo, sobre pedido, y la transnacional debe adquirir todo el stock de la producción; por eso, estas plantas también se conocen como plantas cautivas. Por último, combinando las dos opciones anteriores, encontramos las compañías albergue. Las empresas transnacionales recurren a esta maquiladora cuando quieren probar las ventajas de producir en la zona,

¹⁰ Jorge Carrillo, "La internacionalización del capital y la frontera México-Estados Unidos", *Investigación Económica*, núm. 168, 1984, p. 211.

pero carecen de la experiencia necesaria para establecer negocios en el país anfitrión. Para evitar riesgos, la transnacional contrata a una compañía que se haga cargo de ciertas cuestiones administrativas (contaduría, proveedores locales), mientras que ella se ocupa de las cuestiones operativas (producción, calidad). Después de un tiempo, si la empresa decide quedarse puede manejar por sí misma la maquila o subcontratar a alguna compañía que satisfaga sus necesidades, ya conociendo las posibilidades de la región.

A pesar de la existencia de elementos comunes, cada industria, cada país y cada región han tenido la oportunidad de adaptar las maquiladoras a su propia realidad. Así, las condiciones económicas y políticas de los países receptores combinadas con las necesidades de las empresas transnacionales de los países del centro fueron delineando la nueva articulación mundial de la producción, que modificaba al mismo tiempo los espacios donde se localizaban.

Primeras experiencias

Los cuatro tigres asiáticos —Hong Kong, Singapur, Corea y Taiwán— fueron los primeros lugares en donde se establecieron las plantas maquiladoras. Estas fábricas fueron indispensables para el éxito posterior del modelo de crecimiento económico orientado a la promoción de exportaciones. Hay dos factores que contribuyeron en gran medida para que funcionara el modelo. Por una parte, el gobierno intervino de manera hábil para fomentar la competitividad de sus productores. Por otro, la ubicación geográfica de estos países, lejos de los mercados de destino, favoreció el desarrollo de proveedores locales para responder de manera más eficiente a los movimientos del mercado. Cabe señalar que cada país implementó el modelo de manera particular. Cada país definió cuáles serían sus prioridades dentro del modelo de promoción de exportaciones. En Hong Kong, a pesar de la tradición de libre comercio, el gobierno procuró asegurar el desarrollo de

vivienda, educación y salud para los trabajadores de las maquiladoras. En el caso de Singapur, la misma herencia británica de libre comercio estuvo presente, aunque el gobierno mejoró los servicios industriales y financieros para atraer el capital internacional. Corea del Sur retardó la libre importación de bienes de consumo para permitir el desarrollo de la industria nacional, para lo que aprovechó el conocimiento adquirido de la industria maquiladora. Finalmente, Taiwán fue el primer país en delimitar las zonas de procesamiento para la exportación (ZPEs) para garantizar el aislamiento de las maquiladoras y se concentró en atraer procesos industriales más sofisticados para los bienes de consumo. A pesar de las diferencias, en todos los casos la estrategia de promoción de las exportaciones se percibía como un modelo de desarrollo integral que aprovechaba la producción compartida para desarrollarse.

A principios de los sesenta se constituyeron otras ZPEs en Irlanda, Filipinas e India. Después se extendió el modelo en algunos países caribeños y centroamericanos. Sin embargo, en estos últimos países se vio en las maquiladoras un paliativo económico para una región determinada, no como una estrategia de desarrollo integral.

A pesar de las diferencias regionales de operación de este tipo de industria, se recrea en un espacio tangible, aunque sea por un tiempo, la relación entre el centro y la periferia:

El ensamble en el extranjero es una manifestación aguda de la dicotomía norte-sur; la producción en los países industrializados es intensiva en capital y alta tecnología; en los países en desarrollo la producción es intensiva en mano de obra y de baja tecnología.¹¹

No obstante, la experiencia muestra que los gobiernos de los países receptores tienen la posibilidad de transformar este tipo de inversión extranjera en una palanca para el desarrollo, mediante programas que atiendan no solo las necesidades de infraestructura, sino que incluyan objetivos de política industrial y desarrollo urbano de sus ZPEs.

¹¹ J. Grunwald y K. Flamm, *op. cit.*, p. 217.

Acercamientos académicos

En los círculos académicos, hace un par de décadas hubo quienes pensaron que el mundo se dirigía hacia una economía globalizada, donde las fronteras nacionales empezarían a desvanecerse y el Estado como unidad de análisis sería poco útil para estudiar la economía internacional. Parecía que el ímpetu de las fuerzas económicas sometería la capacidad reguladora de los Estados. Se despertó un marcado interés por las actividades económicas transnacionales. A pesar de la creciente fuerza del mercado, y reconociendo la influencia de las potencias en la definición de las prácticas del sistema económico internacional, los Estados, tanto de los países desarrollados como aquellos en desarrollo, nunca han dejado de ser la fuente de políticas económicas ni han perdido totalmente la capacidad de determinar el grado y ritmo de apertura hacia el exterior.

Hay dos interpretaciones predominantes sobre los nuevos métodos de producción internacional. Por un lado, la del ciclo de vida del producto tiene una perspectiva de administración de empresas y, por otro, la de la nueva división internacional del trabajo (NDIT) tiene una perspectiva de economía internacional.¹² Cada uno de estos enfoques pone mayor énfasis en un aspecto particular de la producción compartida; ya sea la lógica de las transnacionales o los sectores industriales para reubicar los procesos intensivos en mano de obra o la lógica de la economía capitalista para preservar su sistema de acumulación. Considero que ambos enfoques son complementarios, porque las empresas transnacionales encontraron el espacio jurídico-institucional para modificar sus

¹² Hay una tercera perspectiva: la internacionalización del capital. Pero no puede explicar la inversión en las zonas periféricas de los países en vías de desarrollo y por lo tanto no es apropiada para entender la inversión maquiladora. Según esta, la concentración de capital en los países del centro ha ocasionado que las actividades de producción y venta se localicen en el mercado de consumo. Por lo tanto, la descentralización de los medios de producción en la periferia implicaría su reubicación en sitios donde pudieran recrear estas condiciones. Por ello, el intercambio comercial entre los países del centro sigue predominando el escenario económico internacional, y es ahí, exclusivamente, donde en teoría operarían las empresas transnacionales (Tito Alegre, *Desarrollo urbano en la frontera México-Estados Unidos*, México, Conaculta, 1992, pp. 198-214; Miguel Ángel Valverde, *La industria maquiladora en México*, [tesis] El Colegio de México, México, 1989, pp. 6-10).

prácticas comerciales y la estructura de la economía mundial permitió el surgimiento de esta nueva división internacional del trabajo.

El enfoque del ciclo de vida del producto permite comprender la influencia de las decisiones individuales de las empresas o ramas industriales en la subcontratación internacional. Según este modelo, las fases de un producto manufacturado están determinadas por la capacidad de los productores para desarrollar un bien o servicio innovador y la capacidad de mantener la exclusividad de los medios de producción.¹³

La evolución de un nuevo producto en el mercado se puede dividir en varias etapas. Primero, en el área de investigación y desarrollo se crea un producto nuevo listo para ser comercializado. En segundo lugar, cuando el producto entra al mercado, la empresa que lo diseñó obtendrá rentas elevadas mientras mantenga la producción exclusiva (monopolio). Conforme algunos competidores adquieren el conocimiento necesario para producirlo, se crea un oligopolio para controlar el mercado doméstico. Sin embargo, una vez que dicho conocimiento se populariza y aumenta la demanda del producto en el mercado empieza la verdadera competencia entre los productores. En esta etapa, los productores iniciales o las grandes empresas expanden sus operaciones hacia mercados extranjeros. Finalmente, conforme empiezan a caer las ganancias debido a la competencia, las empresas requieren reducir costos para minimizar las pérdidas y renovar el producto o reemplazarlo y empezar el ciclo de nueva cuenta.¹⁴

El académico estadounidense Raymond Vernon diseñó el esquema del ciclo de vida del producto, el cual ha sido sujeto de modificaciones posteriores. En este modelo, las

¹³ Luis Suárez-Villa se queja: "the product cycle concept has been almost completely neglected in the regional science literature" ("The manufacturing Process Cycle and the Industrialization of the United States-Mexico Borderlands", *The Annals of Regional Science*, 18 (1984), p. 2).

¹⁴ Raymond Vernon, [trad. por E. Suárez], *Soberanía en peligro. La difusión multinacional de las empresas de Estados Unidos*, México, FCE, 1a. reimpr., 1973; Luis Suárez-Villa, "Sectoral and Territorial Implications of Industrialization in the US-Mexico Borderlands", en Lay James Gibson y Alfonso Corona Rentería (eds.), *The US and Mexico: Borderland Development and the National Economies*, Boulder, Westview Press, 1985, pp. 40-56.

maquiladoras entran en escena cuando los productores buscan reducir costos para maximizar sus ganancias, como una de las posibles estrategias para seguir en el mercado.¹⁵ Además de los salarios bajos, las transnacionales también toman en cuenta otros factores para seleccionar donde invertirán.¹⁶

En un análisis general de las maquiladoras bajo esta óptica, se puede concluir que solamente los productos que cumplen con las siguientes características pueden beneficiarse con esta estrategia: el trabajo debe ser un insumo importante, el proceso productivo no debe requerir economías externas sofisticadas, el plazo de obsolescencia del producto debe ser alto y la relación precio/peso debe ser alta. Tomando estas limitantes en cuenta, se puede entender que la industria del vestido, la electrónica y la de autopartes hayan reducido sus costos al reubicar fases intensivas en mano de obra en países con salarios bajos.¹⁷

El enfoque de la NDIT permite colocar a las maquiladoras dentro de las transformaciones del escenario económico internacional, y por lo tanto resulta un enfoque más consecuente con el interés de este trabajo. Según esta interpretación, la antigua división del trabajo capitalista —en la cual el centro producía artículos industriales, mientras la periferia proveía de materias primas— ha sido reemplazada. Ahora, el centro está en un proceso de desindustrialización y la producción manufacturera intensiva en mano de obra se concentra en los países en vías de desarrollo. A partir del decenio de los

¹⁵ Esta estrategia cuenta con ciertas ventajas frente a la automatización que es la otra alternativa para reducir costos dentro del área de salarios. Los operadores pueden incorporar pequeños cambios en la línea de producción, que en ciertas industrias —vestido y componentes electrónicos— ocurren frecuentemente, ya sea por lo efímero de la moda o por la velocidad de la innovación tecnológica. Actualizar el sistema productivo cuando se emplean maquinaria resulta poco rentable en estas industrias.

¹⁶ “Of course, locational capability is not equal across all industries. The global scan is more a tendency than an accomplished fact. In general, however, locational differences in the availability, cost, and quality of nonlabor commodities are diminishing, a vastly larger number of suitable sites are available to industry, and production systems are becoming more dispersed across the nation and around the globe” (Michael Storper y Richard Walker, “The Spatial Division of Labor: Labor and the Location of Industries”, en Larry Sawers y William Tabb (ed.), *Sunbelt/Snowbelt: Urban Development and Regional Restructuring*, Cambridge, Oxford University Press, pp.19–47, p. 22).

¹⁷ R. Vernon, *op. cit.*, pp. 69–82.

sesenta se ha conformado una economía global, unitaria y funcional que supera la diferenciación de los mercados nacionales.¹⁸

Las razones del cambio en la estructura de la producción mundial que exponen los académicos alemanes Fröbel, Heinrich y Kreye en su libro *La nueva división internacional del trabajo*, publicado en 1977, aunque radicales, sintetizan este enfoque:

Nosotros interpretamos el desplazamiento mundial de la producción industrial que hoy se observa (tanto dentro de los países industrializados tradicionales como en los países en vías de desarrollo), y la creciente división a nivel mundial del proceso productivo en diferentes fabricaciones parciales, como el resultado de una modificación cualitativa de las condiciones de valorización y acumulación del capital, que hace forzosa una nueva división internacional del propio capital y no, por ejemplo, el resultado de una modificación de las estrategias de desarrollo de los respectivos países, o de decisiones caprichosas de la llamadas compañías multinacionales. El que los distintos países y empresas se vean obligados hoy a adaptar su política o su estrategia, respectivamente, a las nuevas condiciones (léase: a las exigencias del mercado mundial de centros de producción), es consecuencia y no origen de estas nuevas condiciones.¹⁹

Según ellos, hay una dinámica mundial más fuerte que las intenciones de las transnacionales o de los gobiernos nacionales. Estos actores no pueden modificar el curso de la NDIT, sólo pueden reaccionar a los cambios que provoca.

Ahora, la sobrevivencia del capital manufacturero de los países desarrollados depende de la capacidad de las empresas transnacionales de reubicar sus operaciones manufactureras en países de la periferia. Este proceso permite resolver la disyuntiva de los países en vías de desarrollo para fomentar la industrialización mediante la inversión extranjera. Ya no tienen que someter a la industria nacional existente a una competencia injusta, porque con las maquiladoras pueden producir mercancías exclusivamente para el mercado extranjero. Desafortunadamente estas inversiones no promueven una

¹⁸ John Walton, "The Third New International Division of Labour", en su libro como ed., *Capital and Labour in the Urbanized World*, London, Sage, 1985, p. 4.

¹⁹ Folker Fröbel, Jürgen Heinrichs y Otto Kreye, [trad. por J. A. Canovas], *La nueva división internacional del trabajo. Paro estructural en los países industrializados e industrialización de los países en desarrollo*, México, Siglo XXI, 1981, p. 52.

industrialización auto-sustentable y duradera, ya que las compañías transnacionales sólo buscan preservar sistemas flexibles donde puedan maximizar sus ganancias y abandonan las locaciones poco rentables.

A partir de la explicación que nos ofrece el enfoque de la NDIT sobre los cambios en la producción industrial es posible analizar la participación de las transnacionales, los gobiernos receptores y los grupos de la élite local como actores clave de la operación de industria maquiladora en los países en vías de desarrollo.

La triple alianza

Sólo si los miembros de la triple alianza, empresas transnacionales de los países centrales, el gobierno de los países periféricos y las élites locales, comparten el objetivo de permitir el desarrollo de plantas de ensamble, se pueden aprovechar las nuevas condiciones del sistema económico internacional.²⁰ No es suficiente si uno o dos lo apoyan, ya que la renuencia de uno basta para impedir o entorpecer su operación. El comportamiento de estos actores es lo que define la naturaleza de las maquiladoras en cada uno de los espacios donde se realiza esta actividad manufacturera.

Si bien la decisión de las compañías transnacionales es primordial para poner en marcha programas de maquiladoras en los países en vías de desarrollo, el papel de los Estados nacionales receptores no debe ser subestimado. Manuel Perlo Cohen critica la falta de atención sobre las decisiones de los Estados anfitriones para articularse a la producción compartida de manera acertada:

al ubicar la dinámica que lleva a la nueva división del trabajo en las tendencias de acumulación en el centro, el acercamiento niega en el Tercer Mundo cualquier iniciativa independiente o política para promover las exportaciones o atraer capital extranjero,

²⁰ L. Sklair, *Assembling for Development...*, p. 13

considerando éstas el resultado de las necesidades de los países centrales más que aquellas de las economía local.²¹

La participación del gobierno se refleja sobre todo en la legislación vigente y en la política industrial. La ausencia de capital nacional acumulado en varios países de la periferia, ha hecho de la inversión extranjera un impulso necesario para el crecimiento de sus economías. Los países interesados en atraer la inversión de la ime deben promulgar un marco legal compatible con el de los países desarrollados cuyas empresas invierten en maquiladoras. Algunos gobiernos han delimitado zonas especiales para el establecimiento de esta industria, con el fin de ejercer mayor control sobre las operaciones de las maquiladoras. Destinan recursos públicos para crear una zona con infraestructura atractiva, ya sea en parques industriales o en zonas libres, donde se aplica un régimen comercial preferencial y así evitan que los productos allí manufacturados lleguen al mercado doméstico.²²

Sin embargo, la existencia de salarios bajos, un entramado legal conveniente y una ZPE equipada no son elementos suficientes para que una empresa transnacional decida establecer plantas maquiladoras en determinado país. También entran en juego las vías de comunicación de la zona, la promoción del programa, la cercanía con el mercado de consumo final, las redes de empresarios de uno y otro país y, por supuesto, la estabilidad política del país receptor.

Las élites locales beneficiadas con la presencia de las maquiladoras suelen administrar las actividades de las compañías transnacionales o brindarles servicios, donde sea que éstas se encuentren.²³ La élite opera como ejecutora, promotora y agente de la

²¹ "Exploring the Spatial Effects of the Internationalization of the Mexican Economy", en Manuel Castells y Jeffrey Henderson (eds.), *Global Restructuring and Territorial Development*, London, Sage, 1987, p. 140.

²² J. Carrillo, "La internacionalización ...", p. 214.

²³ Estos grupos por lo general representan una amenaza para las élites económicas tradicionales —quienes ven en la presencia de las empresas transnacionales la futura desviación de recursos y prerrogativas que les

transferencia del conocimiento industrial adquirido en las maquiladoras hacia nuevos sectores. Es posible identificar tres grupos vinculados a la industria maquiladora que conforman lo que denominamos élite local. El primer grupo es el de los desarrolladores/promotores que funcionan como intermediarios entre las transnacionales y el país receptor; ya sea que tengan inversiones inmobiliarias o que faciliten la instalación de nuevas maquiladoras. El segundo, es el grupo de gerentes/administradores/ingenieros, quienes suelen identificarse con los intereses de las transnacionales y acumulan el conocimiento técnico y administrativo. El tercero, es el grupo de los emprendedores que proveen materiales o servicios a la maquila, quienes pueden haber estado vinculados con la maquiladora antes de emprender un negocio por su propia cuenta. En conjunto, esta élite es el reflejo local de un interés global y se sienten respaldados por los negocios internacionales.

En Asia, el gobierno procuró apoyar a las élites en la promoción de las ZPEs. También logró estimular el desarrollo de los emprendedores nacionales y derramar el conocimiento adquirido por medio de esta industria en el sector empresarial nacional. Sin embargo, los esfuerzos de otras regiones no fueron tan claros o exitosos en sus objetivos.

La experiencia de las transnacionales en Asia y el Caribe en el esfuerzo de separar geográficamente el proceso productivo sentó precedentes en términos legales y operativos. Esto facilitó la incursión de las maquiladoras en la frontera mexicana una vez que se abrieron las puertas a este tipo de inversión. Además de las interacciones de la triple alianza mexicana, la vecindad geográfica habría de influir sobre las particularidades de la ime en el país.

favorecían. Sin embargo, esas élites tradicionales para no perder sus privilegios incursionan en la producción compartida.

La maquila en México

El lado mexicano de la frontera con Estados Unidos resultó un sitio atractivo para ensayar la incorporación de una franja territorial a la subcontratación internacional de las empresas transnacionales. Las condiciones geográficas, demográficas y económicas de la región eran favorables para poner en práctica un programa que no encajaba plenamente en la política económica y comercial mexicana dominante durante la época de su lanzamiento. El Programa de Industrialización Fronteriza de 1965 constituyó el marco institucional que permitía establecer plantas de ensamble orientadas a la exportación, conocidas como maquiladoras.

Como en el resto de los lugares donde existe la producción compartida, la historia de las maquiladoras mexicanas se escribe a partir de las actividades y el interés de los miembros de la triple alianza. Los actores que la conforman, transnacionales-gobierno-élite local, han marcado el ritmo de crecimiento de esta industria. Entre 1965 y 1972, la existencia de las maquiladoras en el país estuvo circunscrita a los 20 kms. adyacentes a la frontera con Estados Unidos, y hasta ahora esta región tiene la mayor concentración de maquiladoras. Esta era una región compuesta por 38 municipios, con población predominantemente urbana, cuyas actividades económicas giraban alrededor del sector terciario. El comercio, el turismo y las actividades aduaneras eran el sustento de la frontera mexicana.²⁴ Entre las actividades agropecuarias en las zonas circundantes destacaba el cultivo de algodón en el valle de Mexicali y la cría de ganado en la región central y del golfo. Sólo en Reynosa, gracias a una planta refinadora de PEMEX, existía una tradición industrial, pero en el resto de las ciudades el sector secundario era muy

²⁴ En varias ciudades fronterizas, el sector servicios continúa siendo la principal actividad económica. Cabe mencionar el ejemplo de Tijuana. "From 1950 to 1980, the orientation of Tijuana's economy gradually moved from the primary and secondary sectors to the secondary and tertiary sectors. By 1982, nearly 60 percent of the city's economic base was devoted to tertiary activities" (Lawrence Herzog, *Where North Meets South. Cities, Space and Politics on the US-Mexico Border*, Austin, Center for Mexican American Studies, 1990, p. 109).

primitivo.²⁵ Ciudad Juárez, Tijuana y Matamoros eran las ciudades más grandes y con mejores servicios en la época de instalación del programa maquilador.

En cuanto a la actuación inicial de la triple alianza, aquí asumimos el interés de los inversionistas estadounidenses por tener plantas maquiladoras competitivas y cercanas. Respecto, la postura del gobierno mexicano frente a las maquiladoras, observamos tres momentos períodos. Primero (hasta 1965), una negativa tajante a su operación en el territorio mexicano; segundo (1965-1981), se concede el marco de operación para las maquiladoras sin que haya una promoción activa de su parte; y tercero (1982 en adelante) se incluye al programa maquilador en la nueva política económica y se promueve activamente. Respecto a la posición del gobierno, cabe señalar que por largo tiempo no existió consenso sobre las condiciones de operación del programa, resaltando las divergencias entre la Secretaría de Industria y la Secretaría de Hacienda.

La industria nacional rechazaba la instalación de plantas maquiladoras, porque las percibía como una amenaza para su rentabilidad y consideraba que el gobierno le ofrecía demasiadas prerrogativas a una industria que no tenía un compromiso con la economía nacional. Pero esto no impidió el desarrollo de una élite local vinculada a la industria maquiladora. En cuanto al papel de la élite local, se observa que la composición del grupo que apoyaba la subcontratación y su papel se modificaron con el tiempo. Así vemos como en un principio una parte de esa élite local logró que se pusiera en marcha el programa, a pesar de la falta de un compromiso abierto y efectivo del gobierno mexicano con el desarrollo de la ime. Después, con el incremento de las contrataciones de mexicanos en los puestos de mando a partir de los ochenta, los gerentes/administradores/ingenieros serían el segundo grupo beneficiado por la maquiladora en México, que también buscaría apoyar a esta industria. Y el último grupo, es el de los emprendedores quienes

²⁵ Abelardo L. Rodríguez, ex-presidente del país, en los años treinta había intentado industrializar la zona californiana, y gracias a su esfuerzo se desarrolló la industria de procesamiento de alimentos.

vislumbraron oportunidades de negocio como proveedores de bienes y servicios mexicanos de la maquiladora. Dentro de estos últimos, es posible identificar dos segmentos. Por una parte están los proveedores de servicios —asesorías jurídicas o comerciales y trabajos de construcción— que surgieron conforme llegaban las maquiladoras²⁶ y, por otra, los proveedores de bienes o servicios industriales especializados, segmento que todavía no se desarrolla plenamente.

Los desarrolladores/facilitadores están conformados por familias con capital proveniente de otros negocios previamente afincados en la frontera, que decidieron invertir en la maquila bien como constructores de plantas o parques industriales o bien como facilitadores o asesores para la instalación de las operaciones de las transnacionales bajo el esquema maquilador en el país. Se estableció un patrón en el que los vínculos de los promotores con el gobierno federal, local y municipal mexicanos, así como los contactos en Estados Unidos permitieron el florecimiento de sus negocios en las ciudades fronterizas. No intervenían en la manufactura o ensamble, sino que eran los intermediarios entre las empresas transnacionales y el país. Fueron ellos quienes promovieron y defendieron la puesta en marcha del programa y se encargaron de atraer a los primeros clientes importantes como lo demuestra el caso de RCA en 1968.

Los gerentes/administradores/ingenieros mexicanos corresponden a la segunda etapa del desarrollo de las maquiladoras (1982-2000) y no cuentan con los recursos del grupo anterior. La importancia de su papel no residía en el capital del que disponían, sino en su conocimiento y capacidad de integrarse a las estructuras globales de producción. Durante los primeros veinte años del programa, la mayor parte de los gerentes eran norteamericanos, pero conforme fue creciendo el número de maquiladoras en el país se

²⁶ “Abogados, agentes aduanales y facilitadores de todo tipo estaban disponibles para los nuevos fabricantes. También había muchos trabajos para albañiles, carpinteros, electricistas y trabajadores de otros oficios mientras se construían y acondicionaban las fábricas” (L. Sklair, *Assembling for Development*....., p. 55).

descubrió que había un grupo de jóvenes profesionales de clase media capacitados para administrar las plantas con la ventaja de conocer los vericuetos de la operación nacional y local en términos legales, laborales, técnicos y administrativos. Este grupo comenzó a crecer a partir de los ochenta. Sus intereses estaban vinculados al éxito y continuidad de las maquiladoras en el país. Su capacidad de interlocución con el gobierno existía en tanto miembros de las asociaciones maquiladoras y generalmente su interés coincide con el de las matrices en el extranjero.

El grupo de los emprendedores está conformado por empresarios independientes que encontraron un nicho de mercado en actividades vinculadas a la maquiladora.

Generalmente son pequeños o micro empresarios que atienden alguna necesidad o consumo de las maquiladoras. Se pueden dividir entre los prestadores de servicios, sean estos oficios o asesorías de profesiones liberales, y los proveedores de insumos o mantenimiento industrial. Los primeros pueden trabajar por su cuenta o en algún bufete especializado y se vincularon con las maquiladoras desde principios del programa. Los segundos, requieren conocimiento técnico, por lo que suelen haber trabajado en la ime o en plantas estadounidenses como gerentes, técnicos o incluso obreros. Su influencia frente al gobierno es limitada, pero su sobrevivencia depende de la existencia de las plantas maquiladoras. Por lo tanto se alinean con los intereses de esta industria.

Estos tres grupos conviven en el espacio urbano fronterizo y defienden sus intereses, vinculados a las maquiladoras, frente al gobierno. En un principio, los desarrolladores/promotores se valieron de sus vínculos directos con el gobierno federal o estatal para cuidar sus intereses; formalizaron una primera asociación para discutir y defender su postura en el ámbito nacional. Cuando el número de gerentes/administradores/ingenieros mexicanos aumentó a partir de los años ochenta, surgieron otras asociaciones maquiladoras para defender los intereses de este grupo por

medios institucionales. En cuanto a los emprendedores, aún no cuentan con un foro de expresión pública independiente.

Las particularidades del caso mexicano demuestran que cada ZPE se ha vinculado a la producción internacional de forma propia y en tiempos distintos, cada país tiene su marco legal e institucional para regular las actividades del capital extranjero atendiendo a sus preocupaciones inmediatas. Incluso dentro del país, cada zona o cada ciudad funcionan de manera distinta. La presencia de las plantas maquiladoras, como una realidad física de la producción compartida, altera el funcionamiento de las economías locales.

Las ciudades de las fronteras fueron las primeras beneficiadas con este tipo de industrialización y hasta hoy en día conservan el mayor número de empleos y establecimientos maquiladores.²⁷

Como se verá en los siguientes capítulos, en el caso particular de México hay varias ventajas que lo convierten en un sitio sumamente atractivo para las maquiladoras, en especial, para las empresas estadounidenses. De ahí que a pesar de no haberse incorporado de lleno a la producción compartida internacional desde sus primeros años, paulatinamente el país ha ganado un espacio importante en el mercado internacional de la subcontratación internacional.

²⁷ Víctor Urquidi hace una reflexión sobre la disparidad de la evolución económica y demográfica de las ciudades fronterizas frente a su desarrollo social y atención al medio ambiente. La presencia de las maquiladoras ha contribuido significativamente a este desfase ("Visión del ambiente, la población y la maquila en la frontera norte: ¿hacia el desarrollo sustentable?", *La población en el norte de México*, Tijuana 8 y 9 de julio del 2002 [encuentro], [mimeo.], p. 1.

II. LA MAQUILADORA EN UN RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN (1965-1981)

Introducción

En este capítulo haré un análisis del nacimiento del programa de la industria maquiladora de exportación en México y su evolución durante el periodo que existió bajo un régimen de excepción, entre 1965-1981.¹ Se mencionarán las condiciones relevantes en la economía internacional, y en especial la de Estados Unidos, la posición del gobierno mexicano y las actividades de la élite maquiladora mexicana. Me interesa particularmente resaltar el esfuerzo de las élites locales como promotoras y desarrolladoras del programa maquilador durante la primera etapa de vida del mismo.

También se buscará demostrar que el crecimiento de las maquiladoras aunque fue exiguo, modificó gradualmente el perfil económico de estas economías durante esos dos decenios. En algunas ciudades de la frontera —sobre todo Juárez, Tijuana y Matamoros— se observó un incipiente desarrollo de un sector industrial vinculado a las compañías transnacionales extranjeras;² lo cual permitió la emergencia de nuevos actores favorables a este tipo de programas.

Algunos acontecimientos en el escenario internacional

Era lógico esperar que las empresas transnacionales estadounidenses pensarán en México como un lugar atractivo para instalar maquiladoras por la vecindad geográfica. La frontera mexicana parecía ofrecer varias ventajas: salarios y costos de transporte bajos y

¹ Este periodo abarca 3 sexenios, que correspondieron a los presidentes Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), Luis Echeverría (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982).

² El grueso de las transnacionales que se ubicaron en territorio mexicano eran estadounidenses. La presencia de inversión asiática aumentó en el decenio de 1980; se buscaba triangular la producción y acceder más

menor tiempo de movilización de insumos y productos que en el caso de otros países. A favor del establecimiento de plantas maquiladoras en la frontera mexicana, en Estados Unidos se utilizaba el argumento de que la creación de empleos en esa zona tendría efectos positivos sobre el empleo en las ciudades vecinas. Ya que la población mexicana fronteriza se abastecía en las ciudades estadounidenses de una amplia gama de productos. Además, los administradores estadounidenses que así lo decidieran podrían seguir viviendo en territorio norteamericano y trabajar en el lado mexicano. Un atractivo muy importante también era la estabilidad política que gozaba el país vecino.

Sin embargo, la negativa inicial del gobierno mexicano a auspiciar este tipo de inversión contribuyó a que las primeras incursiones de las grandes empresas transnacionales fueran en los países asiáticos principalmente. Para mediados del decenio de 1960, fecha en que México decidió admitir este tipo de empresas, las grandes compañías estadounidenses ya tenían experiencia con este esquema en otras locaciones.³

En este periodo, los esfuerzos del gobierno estadounidense en materia comercial se enfocaron a promover la consolidación del GATT como un organismo multilateral rector del comercio internacional. En el caso específico de los países en vías de desarrollo – incluido México— puso en práctica el Sistema General de Preferencias (SGP) en 1974, para favorecer su desarrollo a partir del incremento del comercio. Estas previsiones comerciales fueron aprovechadas por las grandes compañías transnacionales para reorganizar su producción en términos internacionales. A mediados del decenio de 1970, hubo una recesión en Estados Unidos que redujo las operaciones de sus empresas maquiladoras en el exterior. Superada esa recesión reactivaron su presencia

fácilmente al mercado de consumo estadounidense. Por ello, al usar el término “las transnacionales”, me refiero a las estadounidenses a menos que se aclare lo contrario.

³ John House, *Frontier on the Rio Grande. A Political Geography of Development and Social Deprivation*, Oxford, Clarendon Press, 1982, p. 213.

internacional, estimulados por la sobrevaluación del dólar que hacía incluso más atractiva la producción *off-shore*.⁴

El gobierno mexicano y su acercamiento a la producción compartida

Hasta 1965 el gobierno mexicano no permitía la existencia de plantas maquiladoras porque consideraba que este sistema de producción estaba en contra de la política económica nacionalista del Estado mexicano. Además, contradecía el patrón de desarrollo seguido hasta entonces, basado en la sustitución de importaciones⁵

Aunque esta era la postura predominante dentro del gobierno mexicano, el director del Programa Nacional Fronterizo,⁶ Antonio Bermúdez, solicitó un estudio para evaluar la viabilidad de las maquiladoras en nuestro país.⁷ Se contrató a la compañía Arthur D. Little, que asignó al consultor Richard Bolin para realizar un primer estudio sobre este esquema de industrialización para la frontera norte, tomando Ciudad Juárez como modelo. Bolin concluyó que un programa de promoción de la ime debía tener las siguientes características:

⁴ Jorge Castañeda y Rober Pastor, *Límites en la amistad. México y Estados Unidos*, México, Joaquín Mortiz-Planeta, 1989, pp. 258-259; 263.

⁵ “La economía mexicana pudo atenuar durante un largo tiempo, los efectos del estrangulamiento externo en el desarrollo interno, como no lo pudieron hacer muchas de las economías latinoamericanas [...]. Sin embargo, este proceso trajo consigo efectos negativos, que, si bien en esos momentos no se atendieron, en el mediano plazo, en combinación con otros factores, se convirtieron en obstáculos estructurales del desarrollo en la época actual” (Miguel Sandoval y Francisco Arroyo, “Raúl Prebisch y la política económica mexicana”, en *Homenaje a Raúl Prebisch*, México, CIDE-Colegio Nacional de Economistas, 1989, p. 67). V. José Carlos Sánchez Yllanes, *La industria maquiladora en el contexto de la economía mexicana*, [tesis] UNAM, México, 1998, p. 58.

⁶ El PRONAF (1961-1971) fue un programa federal de carácter regional que concluyó en 1971, cuyo objetivo era embellecer y mejorar la infraestructura de las ciudades fronterizas. Su director era Antonio Bermúdez quien desempeñó los siguientes cargos públicos: 1942-1945 presidente municipal de Juárez; 1946-1958 director general de PEMEX; 1958-1961 embajador itinerante en Medio Oriente; 1961-1965 fundador y director del PRONAF. Bermúdez fue también un destacado empresario fronterizo.

⁷ Richard Bolin hizo la propuesta original para analizar Brownsville-Matamoros, Laredo-Nuevo Laredo, El Paso-Juárez, Tijuana y Tecate-San Diego y Mexicali-Calexico. Sin embargo, debido al elevado costo del estudio sólo se autorizó para Ciudad Juárez (Samuel Schmidt, *En busca de la decisión: la industria maquiladora en Ciudad Juárez*, Ciudad Juárez, UACJ-UTEP, 1998, p. 222).

- Debería ser dirigido principalmente a los manufactureros norteamericanos cuyas operaciones exigen gran cantidad de mano de obra, que elaboran productos sujetos al pago de derechos reducidos para importación a los Estados Unidos y que no son excesivamente sensibles a los costos de fletes.
- Debe hacer hincapié en las técnicas del contacto personal selectivo, trabajar por medio de correspondencia directa limitada y personalizada, efectuar presentaciones especializadas en las ciudades donde haya mayor concentración de prospectos y ayudar en el estudio de terrenos y locales en Ciudad Juárez una vez que se ha despertado el interés.
- Debe incluir un grupo de franquicias y concesiones determinables después de un estudio adicional, las cuales deberán competir ventajosamente con las franquicias que ofrecen los principales competidores, a saber: Jamaica y Puerto Rico.
- Debe ser manejado por una organización pequeña creada especialmente para este propósito, con oficinas para la promoción en Nueva York, de ser posible asociada con otras oficinas del Gobierno Mexicano en esa ciudad.⁸

La propuesta de Bolin estaba bien estructurada. Sugería dar énfasis a la inversión estadounidense y difundir ampliamente el programa. Este último aspecto se consideraba muy importante para el éxito del proyecto, junto con la seguridad jurídica que otorgara el gobierno mexicano y la divulgación de la información sobre los aranceles estadounidenses.

Sin embargo, se impusieron las dudas de algunos funcionarios mexicanos y el proyecto no se puso en marcha inmediatamente. La vecindad con un país tan poderoso económica y políticamente despertaba desconfianza. Consideraban que constituía un arma de doble filo, por una parte brindaba condiciones óptimas de inversión, pero aumentaba el riesgo de que la frontera mexicana se integrara por completo a la economía estadounidense. Se temía también que la pronunciada sensibilidad del sector maquilador a los ciclos económicos estadounidenses limitara los instrumentos estatales de protección disponibles para otras industrias.

En resumen, estos funcionarios se aferraban a la necesidad de mantener espacios de independencia respecto al vecino del norte en materia tanto económica como política,

misma que se logró mantener, como la describiría varios años después un autor estadounidense, incluso con cierta admiración:

México, es, más allá de cualquier duda, dependiente de Estados Unidos, sin embargo, no se puede concluir a partir de esto que carece de su propia dinámica interna y que su modelo de acumulación es simplemente una respuesta a las necesidades de Estados Unidos o que es un apéndice de la economía estadounidense. Una de las cosas más sorprendentes de la economía mexicana no es su grado de integración a la economía estadounidense, sino que esta integración no sea completa.⁹

No obstante, en el mismo año de 1965 un grupo de funcionarios de la Secretaría de Industria y Comercio visitó varios países de Asia y regresó convencido de las bondades del desempeño de las maquiladoras en aquel continente. El Secretario de Industria y Comercio, Octaviano Campos Salas, decidió presentar un proyecto al presidente para concederle una oportunidad a las maquiladoras y encontró un momento adecuado.

La coyuntura idónea para poner en marcha el experimento en México se presentó cuando se dio fin al Programa Bracero. Muchos mexicanos que trabajaban en Estados Unidos, se instalaron en las ciudades de la frontera con la esperanza de regresar a trabajar en aquel país. El incremento imprevisto de la población fronteriza económicamente activa provocó que la tasa de desempleo de la zona aumentara.

Campos Salas se hizo cargo de defender la propuesta del Programa de Industrialización Fronteriza (PIF),¹⁰ presentándolo como la alternativa ideal para abatir el desempleo en la zona fronteriza. Para este funcionario, México era una buena alternativa

⁸ Arthur D. Little de México, *Promoviendo nuevas industrias para ciudad Juárez. Informe al Programa Nacional Fronterizo*, [s. l.], [s. ed.], 19 de octubre de 1964, p. 339.

⁹ Manuel Perlo Cohen, "Exploring the Spatial Effects of the Internationalization of the Mexican Economy", en Manuel Castells y Jeffrey Henderson (eds.), *Global Restructuring and Territorial Development*, London, Sage, 1987, p. 140

¹⁰ La práctica previa al Programa de Industrialización Fronteriza (PIF) se puede considerar un antecedente, a pesar de que no estaba muy generalizada. Se dice que al amparo de las leyes de zona libre en territorio californiano había vacíos legales para ensamblar productos en México y reimportarlos a Estados Unidos, estableciendo ya un incipiente sistema maquilador. Por ejemplo, debían cuidar que los inmuebles donde operaban estuvieran a nombre de mexicanos. Pero no fue hasta que se instauró el PIF que tuvieron un régimen especial.

para las actividades industriales de ensamble "localizadas en Hong Kong, Japón [sic] y Puerto Rico".¹¹

Sin embargo, el recelo de otros sectores dentro del gobierno continuaba. Encabezados por funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, muchos funcionarios criticaron duramente la propuesta. Seguían alegando "que tal sistema era una forma de bracerismo, tipificado como una exportación de mano de obra barata".¹² Al parecer varios de ellos estaban influidos por una reciente visita a Panamá, donde vieron la otra cara de la operación de las maquiladoras. Apuntaban también que el programa contravendría la interpretación vigente de la recién aprobada Ley de Industrias Necesarias. El propio Antonio Ortiz Mena, Secretario de Hacienda, manifestó su renuencia a las maquiladoras, porque comprometían el proyecto económico nacional.

Según lo recuerda Rodolfo Villarreal, en aquel momento director de delegaciones federales de la Secretaría de Industria y Comercio y defensor del proyecto:

[perdió] Hacienda, porque fue una lucha interna de secretario contra secretario ante el presidente, y afortunadamente el presidente estaba de acuerdo con la industria de maquila y apoyaba a Campos Salas, entonces a Hacienda no le quedaba más remedio que doblar las manos.¹³

Así, por decreto presidencial se puso en marcha el Programa para el Aprovechamiento de la Mano de Obra Excedente a lo largo de la Frontera Norte con Estados Unidos — mejor conocido como el PIF. Su justificación principal fue incorporar a la fuerza de trabajo productiva a los mexicanos que regresaban al país y se asentaban en la frontera.¹⁴ Este programa estableció las bases para que las economías fronterizas se incorporaran a la

¹¹ Declaración que apareció en el *Wall Street Journal*, 25 de mayo de 1967, cit. por L. Sklair, *Assembling for Development*..., p. 45.

¹² Eliseo Mendoza Berrueto, "Historia de los programas federales para el desarrollo económico de la frontera norte, en Mario Ojeda (comp.), *Administración del desarrollo de la frontera norte*, México, El Colegio de México, 1982, p. 54.

¹³ S. Schmidt, *op. cit.*, p. 127.

¹⁴ Samuel Schmidt parece concluir que durante los primeros años del sexenio de Díaz Ordaz, el Secretario de Industria se hizo cargo de la agenda económica del país. Además, había trabajado con él desde la campaña lo que le daba una cercanía que Antonio Ortiz Mena no tenía con el presidente (*ibid.* p. 326, *passim.*)

producción compartida. Aunque el PIF era una decisión política mexicana, aprovechaba tácitamente los mecanismos legales estadounidenses para permitir la producción *off-shore*.

Una parte importante del programa se inspiró en las recomendaciones del estudio en Ciudad Juárez de la consultoría Arthur D. Little. Su aplicación se limitaba a la franja fronteriza, una región que se veía como atrasada y aislada de la economía nacional, que no incidía directamente sobre el proyecto económico nacional. Se pensaba también controlar los efectos del programa dejando su administración a cargo del gobierno federal y sus delegados.

El principal objetivo del PIF fue crear empleos, aunque también se le atribuyó el objetivo de estimular la industrialización de una zona económica que giraba alrededor del sector terciario,

al programa de la Industria de Maquiladora se le fijaron los siguientes objetivos: 1) creación de empleos; 2) elevación del ingreso y nivel de vida de la población fronteriza; 3) formación de mano de obra calificada; 4) incorporación de insumos nacionales en el producto de las plantas maquiladoras.¹⁵

Cabe señalar que para lograr alcanzar los últimos tres objetivos la participación activa del gobierno (federal o local) era indispensable, lo que no se dio plenamente en la etapa inicial de este programa. Para aumentar el atractivo del programa a los ojos de los inversionistas estadounidenses era necesario construir una red de infraestructura industrial. El gobierno, únicamente se encargaría de los servicios públicos.¹⁶

Es más, como señala Samuel Schmitt,

saliendo Antonio J. Bermúdez de la dirección del organismo [PRONAF], el interés gubernamental se vino abajo y entonces la promoción del proyecto, su

¹⁵ E. Mendoza, "Historia de los programas ...", p. 55.

¹⁶ El desarrollo de infraestructura se limitó a las necesidades industriales, no se cubrieron de manera adecuada las necesidades de vivienda, salud ni educación de las ciudades fronterizas.

cabildeo y hasta el financiamiento de su promoción, corrió a cargo de empresarios que decidieron arriesgar su inversión.¹⁷

Hay que resaltar aquí el hecho de que se implantaba en una región en la que prácticamente no existía actividad industrial, lo cual también tendría un efecto importante en el desarrollo del programa. Lograr los encadenamientos hacia atrás se haría mucho más difícil en esta región.

Un año después del decreto del PIF, se realizó un estudio similar al de Ciudad Juárez para las ciudades fronterizas de Baja California. De nueva cuenta, la consultoría Arthur D. Little fue contratada para realizarlo. A diferencia del primer estudio, este fue patrocinado por miembros del sector privado –el Centro Bancario de Tijuana AC, empresarios y entidades comerciales de las ciudades fronterizas californianas. La única entidad gubernamental que participó fue el ayuntamiento de Tijuana.¹⁸ El estudio tenía recomendaciones específicas sobre los sectores industriales que se podrían atraer a estas ciudades.

Las primeras disposiciones para el establecimiento de plantas maquiladoras en México se emitieron en 1965, pero las leyes regulatorias se empezaron a promulgar en 1966, con el intercambio de un par de acuerdos intersecretariales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Industria y Comercio. El mismo carácter de estos instrumentos demuestra que dentro de la estrategia general de desarrollo, la industria maquiladora no era una prioridad nacional. Consecuentemente, desde su nacimiento hasta 1983, la maquiladora existió legalmente al amparo de un régimen de excepción pensado para favorecer la inversión estadounidense evitando su integración en la economía nacional.

¹⁷ *Op. cit.*, p. 324; Leslie Sklair coincide en esta interpretación y alega que los mexicanos prefirieron mantenerse en el área de bienes raíces y construcción (*Assembling for Development*...., p. 53).

¹⁸ Arthur D. Little, *Manufacturing in Mexico for the US Market. Report to Centro Bancario de Tijuana, AC*, México, [s. ed.], 10 de octubre de 1966, [mimeo.].

Sin embargo, sí se introdujeron algunos cambios en las disposiciones iniciales. El 17 de marzo de 1971 se modificó el artículo 321 del código aduanero mexicano. Se estipuló la admisión de inversiones 100% extranjeras en el rubro y la posibilidad de que los extranjeros pudieran adquirir propiedades en la zona por medio de un fideicomiso y se sentaron los plazos para las operaciones temporales. Estas modificaciones tomaron como referencia el Programa de Desarrollo de la Faja Fronteriza Norte y Perímetros Libres.

El 21 de octubre de 1972, se extendió la aplicación de las leyes relacionadas al PIF a casi todo el territorio nacional, y no sólo al área de 20 kms. adyacente a la línea fronteriza, y se introdujeron medidas para la simplificación administrativa de los trámites de la industria. Estas medidas tenían el afán de incrementar el porcentaje de insumos nacionales al desplazar hacia el interior del país el establecimiento de maquiladoras.¹⁹

Poco después, en 1973, se introdujo, la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, pero no alteró sustancialmente el funcionamiento del régimen de excepción para esta industria.

A pesar de las adecuaciones jurídicas, se siguió percibiendo una distancia oficial del programa que probablemente estaba relacionada con las críticas que recibía por parte de los defensores de la sustitución de importaciones en el gobierno. Tal vez la visión que se presenta a continuación sea parcial, pero refleja el que la industria maquiladora no contaba con el apoyo generalizado dentro del gobierno:

hasta el presente la actitud ha sido la de tolerar el establecimiento de maquiladoras en México más que la de promoverlas activamente. [...] Esto ha sido emprendido por grupos privados, con recursos escasos y eficacia limitada.

¹⁹ Niles Hansen cuestionaba la posible expansión de las maquiladoras hacia el interior: "however, it is questionable whether US firms can be induced to forego the perceived advantages of Mexican sites adjacent to the United States", y tenía razón porque casi 4/5 del total de plantas siguieron ubicadas en los estados fronterizos (*The Border Economy*, Austin, University of Texas Press, 1981, p.98). El surgimiento del *just in time*, fue una ventaja adicional para las maquiladoras en México, en especial para las que estaban en la frontera.

De hecho, las ventajas que la industria maquiladora mexicana ofrece al inversionista internacional constituyen uno de los secretos mejor guardados.²⁰

En el sexenio de López Portillo sí se adoptó el objetivo de procurar la integración de las maquiladoras a la economía nacional incorporado en el esquema de la Alianza para la Producción. En este esfuerzo por coordinar las actividades de varias secretarías y de las asociaciones empresariales existentes se creó la Comisión Intersecretarial para el Fomento de la Industria Maquiladora. El 27 de octubre de 1977, se estableció legalmente la posibilidad de que empresas mexicanas ya existentes se convirtieran en plantas maquiladoras.²¹

Pero la estrategia económica de José López Portillo se volcó sobre el petróleo y las maquilas continuaron ocupando un sitio marginal en el ámbito nacional. Si bien para 1978, por lo menos 48 de las compañías en la lista de las 500 empresas más exitosas según la revista *Fortune* ya tenían inversiones en las maquiladoras mexicanas, no era gracias a los esfuerzos del gobierno.²²

Los segmentos de la élite maquiladora y su participación activa

En este periodo de la industria maquiladora en México surgió el grupo de los facilitadores. Este grupo de la élite local que se vería favorecido con el nuevo programa se encargó de proveer las condiciones materiales para su ejecución y de promover la industria maquiladora entre los posibles inversionistas gracias a redes pre-existentes de las comunidades de negocios de la frontera mexicana con el gobierno federal y con el capital extranjero. Debido a la cercanía geográfica, también surgió un grupo de

²⁰ Federico Barrio, "El contexto histórico de los programas federales para el desarrollo económico de la zona fronteriza", en M. Ojeda, *Administración del desarrollo....*, pp. 96; 97.

²¹ *Ibid.*, p.88.

promotores y facilitadores estadounidenses. Los norteamericanos que se vincularon a las maquiladoras mexicanas, pertenecientes al sector privado o público, trabajaban en las ciudades fronterizas de EU como base, aunque viajaban constantemente a las oficinas centrales de las empresas transnacionales. Asimismo, un pequeño grupo de emprendedores, dedicados a proveer servicios especializados, aprovechó el surgimiento de las maquiladoras en la frontera para hacer crecer sus negocios. Sin embargo, su crecimiento y participación no fue tan espectacular como la de los promotores y desarrolladores.

El proyecto atrajo a varios inversionistas mexicanos de la zona por el potencial económico que representaba desarrollar y administrar la infraestructura de la ZPE. Además de defender el proyecto mediante sus contactos en las secretarías de Estado, tomaron en sus manos la promoción de la nueva ZPE ante las empresas transnacionales estadounidenses. Junto con las autoridades estatales y locales, consiguieron igualmente establecer los servicios que necesitaba la industria y desarrollar en algunas ciudades parques industriales.²³

La familia Bermúdez de Ciudad Juárez fue la primera en movilizarse para capitalizar las oportunidades que ofrecía la industria maquiladora.²⁴ Y la siguieron otras importantes como, los Zaragoza-Fuentes, Vallina y Borreguero-De la Vega en Chihuahua. Las familias de la burguesía local de otras ciudades o estados fronterizos esperaron un poco más, aunque en los setenta se sumaron al desarrollo de las maquiladoras. Entre las

²² Joseph Grunwald, "Internationalization of Industry: US-Mexican Linkages", en Jay Gibson y Alfonso Corona (eds.), *Impactos regionales de las relaciones económicas México-Estados Unidos*, México, El Colegio de México, 1984, p. 111.

²³ Cabe señalar que así como hubo hombres de negocios que aprovecharon esta oportunidad, los industriales nacionales protegidos por la política económica nacionalista no vieron con buenos ojos el establecimiento del programa maquilador. Tal vez no afectaría directamente su desempeño, pero amenazaba el status quo que les era favorable.

²⁴ En 1980, Carlos Bustamante Anchondo, el dueño de la gasera más importante de la zona con intereses en la maquila, organizó el Consejo de Desarrollo de Baja California, donde participaban representantes de las cámaras de negocios locales, sin embargo su existencia fue efímera, ya que a mediados de los ochenta había desaparecido (L. Sklair, *Assembling for Development...*, pp. 83-84).

familias que cabe mencionar están los Bustamante y Lutherot en Baja California; los Obregón en Sonora y los Longoria, Argüelles y Rodríguez Camino en Tamaulipas.²⁵ Las actividades de estos grupos incluían gaseras, bienes raíces, constructoras, comercializadoras y actividades financieras. El mayor atractivo que les ofrecía la maquiladora era la construcción y arrendamiento de parques industriales, ya que podían recibir ganancias de ambas actividades: financiamiento de la construcción de los parques y ganancias de la renta de las naves industriales. Además ofrecían los servicios que solicitaban las grandes transnacionales, lo cual no requiere inversiones de capital elevadas sino la comprensión de las prácticas empresariales mexicanas y contactos con el gobierno.²⁶ El rango de servicios que ofrecían era bastante amplio, incluía desde asesorías para manejar a los sindicatos mexicanos hasta estudios comparativos de posibles locaciones. Lograban facilitar los trámites administrativos y otorgar protección a sus clientes contra la corrupción generalizada de las aduanas. También defendían los intereses de la maquiladora ante el gobierno federal. Esa tarea se facilitaba sobre todo a las familias con una tradición empresarial fuerte y vinculada a la élite política nacional, como fue el caso de Antonio Bermúdez.

El primer parque, el Parque Industrial Bermúdez, se construyó principalmente con capital privado en 1965, aunque contaba con el respaldo del PRONAF. Ahí se instaló RCA, la primera transnacional importante que llegó a la frontera mexicana.²⁷ Una vez que este riesgo tomado por los Bermúdez empezó a pagar dividendos siguieron varios

²⁵ En los ochenta, en Nuevo Laredo había un dicho que reza “la mitad de Nuevo Laredo pertenece a los Longoria y la otra mitad a Pedro Pérez Ibarra (el secretario general de la CTM)”. Esta familia tenía bancos, distribuidoras de automóviles y cervezas, inversiones inmobiliarias y controlaba la comercialización del sorgo (Roland Trabis, *Industrie et politique à la frontière mexique-USA. Le cas de Nuevo Laredo 1966-1984*, Paris, CNRS, 1985, p. 87).

²⁶ Alejandra Salas, “Maquiladoras y burguesía regional”, *El Cotidiano*, núm. 1 especial, 1987, pp. 51-58

²⁷ “RCA iba a rentar el edificio. Jaime Bermúdez lo iba a construir y poseer en conjunto con Tommy Fernández Marco. Ellos serán los propietarios y nosotros [Southwest National Bank] lo financiaríamos por 10 años, y con los pagos de la renta que RCA les iba a hacer ellos pagarían el préstamo” (S. Schmidt, entrevista a George Jensen, *op. cit.*, p. 308).

intentos de materializar las posibilidades que ofrecía el programa en mayor escala, en ciudades como Tijuana, Mexicali, Matamoros y Nogales.

Estos desarrolladores-facilitadores enfrentaron la fuerte oposición de los grupos empresariales tradicionales de nivel nacional. Estos manifestaron abiertamente su desconfianza respecto a la ime. Todavía en la época del debate entre Hacienda y Economía, la primera contaba con un aliado en las centrales patronales. Javier Garduño, funcionario de la SHCP en la época, recuerda que las grandes organizaciones empresariales mostraban abiertamente su disgusto frente a la ime:

[las centrales] cumplen un papel preciosísimo y como siempre equivocado. Visionariamente equivocado, se fueron con nosotros, con Hacienda, y se oponían absolutamente a todo. Tenían pavor, pero no solamente se opusieron, sino que una vez que empezó a andar fue la fuente de calumnias, aunque a la mejor no es el término más adecuado. De ahí se originaban todas las aventuras que usted pueda imaginar en materia de trampolín de contrabando, de competencia desleal" (Entrevista a Javier Garduño, funcionario de Hacienda de 1958 a 1981).²⁸

Consideraban que abrir las puertas de esa manera al capital extranjero era demasiado arriesgado, a pesar de que se convirtieran en fuente de empleos. Nazario Ortiz, presidente de CANACINTRA, pedía que se atendiera a la industrialización integral de la frontera, para favorecer también a los empresarios nacionales.²⁹

Posiblemente esta reacción de las organizaciones empresariales estimuló la asociación de los maquiladores para contrarrestar la crítica en los espacios oficiales. Si bien la mayor parte de los gerentes de las plantas importantes que se instalaron en la frontera mexicana eran estadounidenses, un par de años después de la puesta en marcha del programa ya se habían organizado asociaciones de maquilas locales. La mayor parte de estas asociaciones eran informales, ya que no se constituían ni registraban como entidades

²⁸ *Ibid.*, p. 99.

²⁹ Carlos Arriola Woog, *El programa mexicano de maquiladoras. Una respuesta a las necesidades de la industria norteamericana*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1980, p. 78.

jurídicas. La primera que se organizó formalmente fue la de Matamoros, donde la participación de los gerentes estadounidenses ha sido importante y continua. En otros lugares, como en Baja California, en donde las organizaciones patronales tenían un marcado apego a las posturas de las organizaciones empresariales de nivel nacional, la organización de los maquiladores tardaría en ocurrir.

En 1973, se formó el Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación (CNIME), con carácter nacional. Su nacimiento se produjo *de facto* durante la primera Convención Anual de la Industria Maquiladora.³⁰ Estas convenciones habrían de realizarse cada año a partir de entonces, en diferentes sedes.

En ambos lados de la frontera pequeños y medianos despachos de abogados, agentes aduanales y compañías de construcción también aprovecharon la llegada de las maquiladoras. Aunque concentrados en la oferta de servicios, estos serían los primeros emprendedores vinculados a la ime.

Abogados, agentes aduanales y facilitadores de todo tipo estaban disponibles para los nuevos fabricantes. También había muchos trabajos para albañiles, carpinteros, electricistas y trabajadores de otros oficios mientras se construían y acondicionaban las fábricas.³¹

Sin embargo, la demanda de bienes de las maquiladoras era limitada, como su crecimiento, y no favoreció el surgimiento de pequeños y medianos emprendedores industriales. Igualmente muy importante fue la falta de tradicional industrial en la zona.

En el lado estadounidense de la frontera también surgieron promotores, atraídos por el negocio de las maquiladoras en la frontera mexicana. En las ciudades más pobres de la frontera texana, organismos públicos participaron en la promoción de la ime, mientras que en ciudades con una economía más fuerte y diversificada la promoción estuvo a cargo del sector privado.

³⁰ No sería hasta diez años después que el consejo se constituiría ante notoria como entidad jurídica.

³¹ L. Sklair, *Assembling for Development*...., p. 55.

Aunque surgieron varias empresas de promoción en Estados Unidos, vale la pena destacar el trabajo de algunos individuos. Richard Bolin, el consultor que realizó el estudio de Arthur D. Little, fue uno de los principales promotores estadounidenses en la zona central de la frontera y en California. La información que había recolectado durante los estudios le sirvió para acercarse a los posibles inversionistas; tenía, además, los contactos necesarios en México. En los setenta, junto con Richard Campbell, construyó un parque industrial en Nogales, el único desarrollado por extranjeros en esa época. Campbell había trabajado en la promotora californiana Cal-Pacífico promoviendo el área de Tijuana.³² En Juárez, un exoficial del ejército, William Mitchell trabajó de cerca con el Grupo Bermúdez. Este promotor logró atraer la inversión de varias de las transnacionales más grandes a Juárez. A finales del periodo, la postura de las autoridades de San Diego y El Paso era más favorable a la industria maquiladora, pero todavía no se avocaban a su promoción activa. En cambio, las cámaras de comercio de Brownsville y McAllen tuvieron una participación importante para dar a conocer el programa mexicano de maquiladoras un par de años después de su lanzamiento. El principal facilitador de Brownsville fue contratado por la cámara de comercio de esta ciudad a finales de los sesenta, para atraer nuevos inversionistas en las maquiladoras de Matamoros. Su experiencia en el sector provenía de su trabajo en la zona californiana durante los primeros años del programa.³³

En resumen, durante la primera década del programa, fueron sobre todo los promotores privados quienes lograron que las grandes transnacionales se aventuraran a invertir capital en la frontera mexicana.

Ni el gobierno federal ni el local han desempeñado una parte provechosa en la promoción de las maquilas. La mayor parte de las ganancias de los planes de albergue y subcontratación fueron para los facilitadores privados, quienes en su mayoría eran ciudadanos estadounidenses. Incluso los facilitadores mexicanos

³² S. Schmidt, *op. cit.*, pp. 221-260.

³³ L. Sklair, *Assembling for Development...*, *passim*.

estuvieron más involucrados en el desarrollo de los bienes raíces que en el lado de la producción de la industria maquiladora.³⁴

Cifras y regiones: el resultado de la interacción

Inicialmente, las maquiladoras únicamente funcionaban como centros de ensamblaje manual para las industrias livianas. Aunque este tipo de inversión no ha desaparecido, conforme ha crecido el sector maquilador ha aumentado la proporción de plantas que se dedican a producir componentes electrónicos y autopartes.

El éxito del PIF se midió no solo por el número de plantas. Ni tampoco por el número de trabajos que crearon, sino por la naturaleza y calidad de dichas plantas y trabajos. Aunque no fueron desalentadas las pequeñas maquilas de ropa, pedacería metálica y otras empresas de bajo capital no era lo que México quería atraer realmente.³⁵

La apuesta era que una vez que la inversión estadounidense llegara sería difícil que las condiciones del país cambiaran tanto que decidieran cerrar la planta por motivos exógenos a la administración interna. Desde que nació el programa se podía decir que

[era] muy probable que las maquilas se queden en México, al menos a lo largo de este siglo [XX]. Es fácil y barato llegar a la frontera desde plantas u oficinas centrales en Estados Unidos; la ubicación en la frontera provoca menos desempleo estadounidense que cualquier planta ubicada en otro lugar; y en el caso de que aumenten las tensiones mundiales, es más sencillo comunicarse y obtener un informe que en otras locaciones más distantes y remotas. En la frontera hay agua, transporte y comunicaciones relativamente buenas en operación.³⁶

³⁴ *Ibid.*, p. 53. Uno de los argumentos utilizados para promover el establecimiento de maquiladoras en México era la posibilidad de tener plantas gemelas; en el lado mexicano se realizarían los procesos intensivos en mano de obra y al norte de la frontera, los intensivos en capital. Sin embargo, la idea no prosperó como tal, aunque la mayor parte de las maquilas en México cuentan con una bodega o pequeña oficina del lado estadounidense (David Rohr, "El impacto económico de las fracciones 806 y 807 de los Estados Unidos", *In-Bond Industry/Industria maquiladora*, 1988, p. 31). Para Lawrence Herzog la idea de las plantas gemelas no fue más que un mito (*Where North Meets South. Cities, Space and Politics on the US-Mexico Border*, Austin, Center for Mexican American Studies, 1990, p. 164).

³⁵ L. Sklair, *Assembling for Development*....., p. 50.

³⁶ Leon Metz, *Border. The US-Mexico Line*, El Paso, Mangan Books, 3a. reimpr., 1991, p. 402.

La inversión estadounidense comenzó a verse como un proyecto sustantivo y de largo plazo en 1968, con la llegada de RCA a Ciudad Juárez.³⁷ Esta instalación demostraba la seriedad del proyecto, atrayendo a otras grandes transnacionales. La inversión de RCA había sido un logro de los promotores privados de la maquiladora:

en 1968 Radio Corporation of America estableció una gran planta (con 1200 trabajadores) en Ciudad Juárez para manufacturar yugos y transformadores de alto voltaje para televisores a color, realizando considerable inversión con un contrato de arrendamiento a largo plazo.³⁸

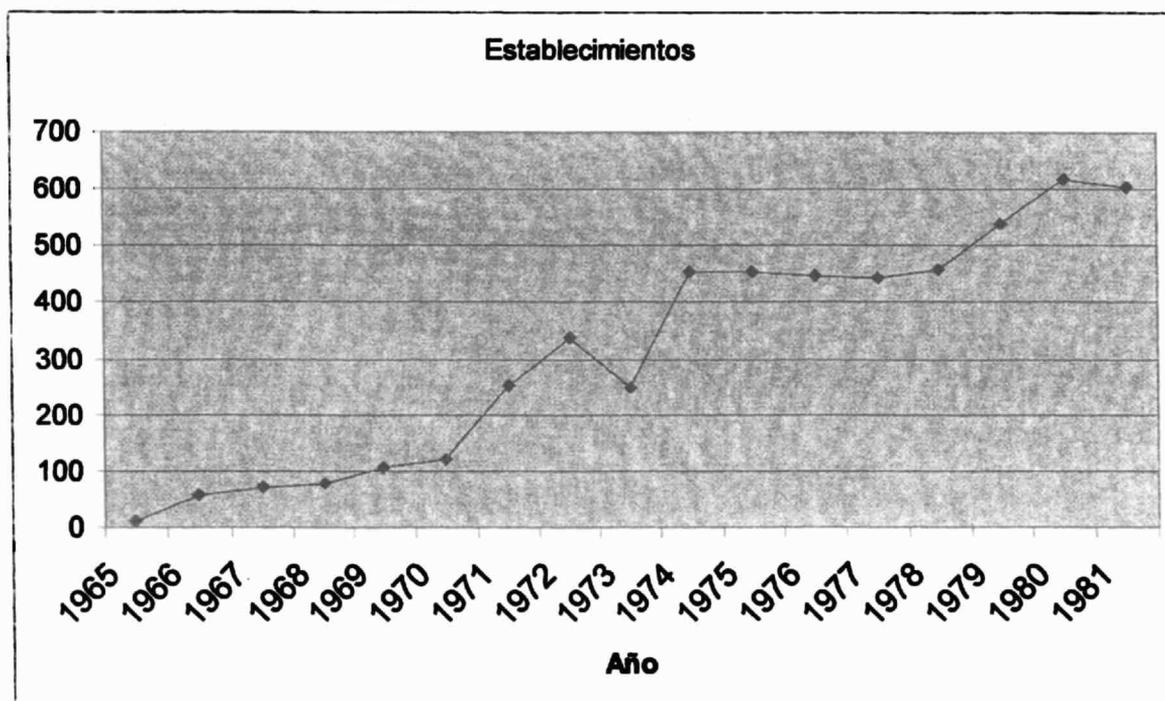
Otras grandes compañías estadounidenses que llegaron en esa época fueron Zenith, General Motors, Fairchild, Sylvania, General Instruments, Transatron, Motorola y General Electric.

No fue sino hasta el año de 1972 cuando se empezaron a registrar datos de manera sistemática sobre la maquiladora, ya que antes varias plantas que operaban bajo este esquema no se inscribían al programa, porque podían funcionar al amparo de la zona libre de Baja California y el tamaño de la industria en escala nacional era muy pequeño. De acuerdo con estos datos, entre 1972 y 1981, el número de establecimientos maquiladores aumentó 12%, mientras que el número de empleos lo hizo en 18%. Hacia el final del periodo, el promedio de empleados por planta creció, lo que indica que el tamaño de las plantas aumentó con los años. Sin embargo, el crecimiento no fue constante. A mediados del decenio de 1970, disminuyó el número de establecimientos y empleos generados por la ime. Esto se debió en parte a la recesión de la economía estadounidense en 1975-1976. Con todo, algunas ciudades lograron escapar de este

³⁷ “En 1968, Radio Corporation of America (RCA) tomó la decisión de establecer en Ciudad Juárez una planta para manufacturar yugos y transformadores de alto voltaje para televisores a color, con características que le colocaban en categoría aparte dentro de la industria. Tenía una superficie cubierta de 11,150 metros cuadrados, superando con mucho al tamaño típico de planta maquiladora de entonces, que oscilaba entre 1,100 y 2,200 metros cuadrados. Proyectaba emplear, como en efecto lo hizo, a 1,200 personas, contra la población usual por planta que por lo general no pasaba de 300 empleados” (Carlos Rosette, “Antecedentes y organización de la industria maquiladora de exportación en México”, <http://www.cnime.org.mx>).

problema: Juárez, Reynosa y Matamoros. Esto muy posiblemente estuvo relacionado con el tipo de industria maquiladora asentada en estas ciudades.

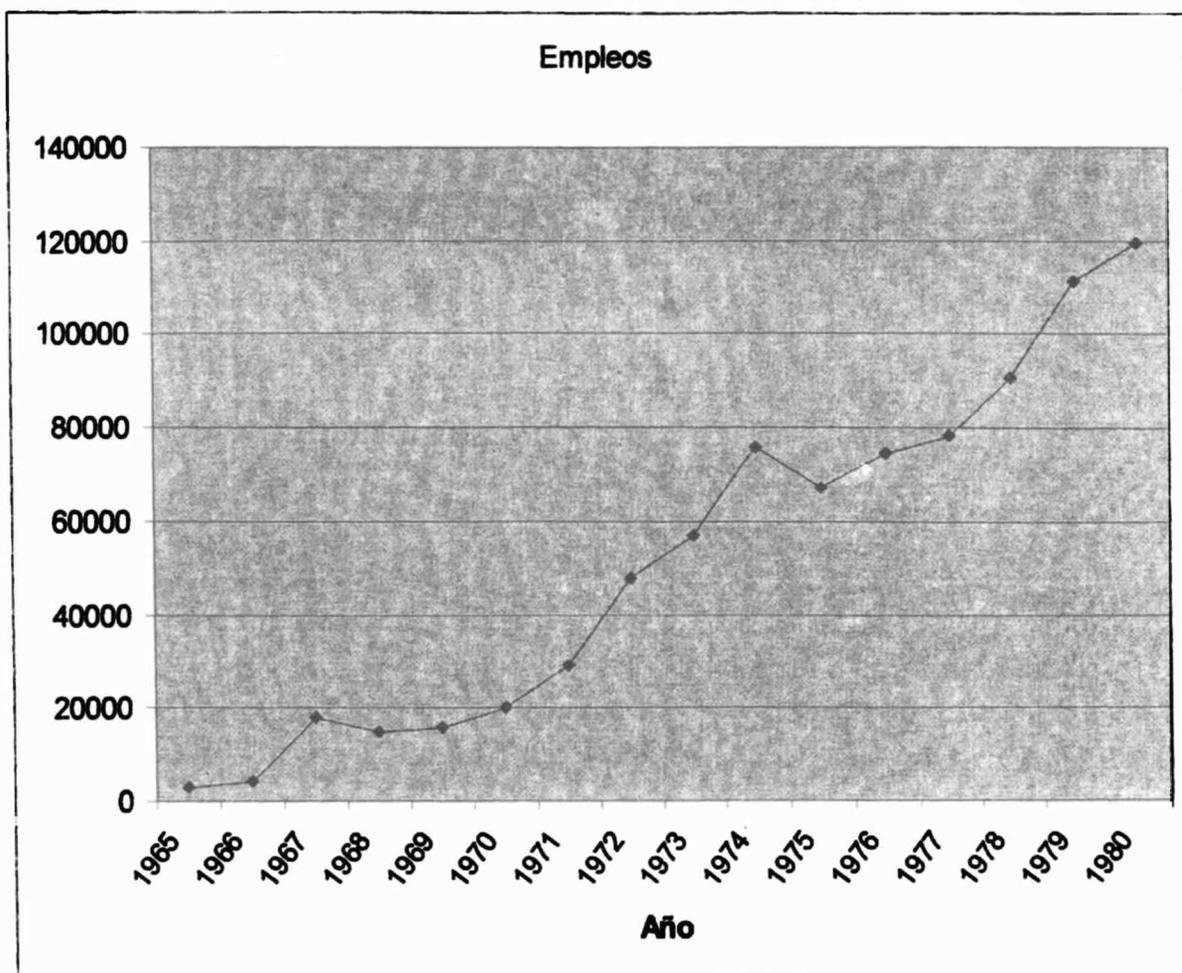
Paradójicamente, esta recesión permitió un acercamiento entre los empresarios maquiladores y el gobierno federal. Hubo una reunión con el presidente de la República para tratar de encontrar respuestas a la desaceleración de la industria. En Chihuahua, representantes del gobierno y de CANACINTRA participaron en un simposio para analizar la crisis de la industria. Ahí, los que aún desconfiaban de este esquema de industrialización hicieron oír su voz. Subrayaban que la excesiva dependencia respecto a la economía estadounidense era una amenaza insalvable.



Gráfica realizada por la autora. Fuente: J. C. Sánchez Yllanes (1998), p. 189; K. Flamm (1985) para los años 1965-1973 y SPP (1981); INEGI (1989) para los años 1975-1981.³⁸

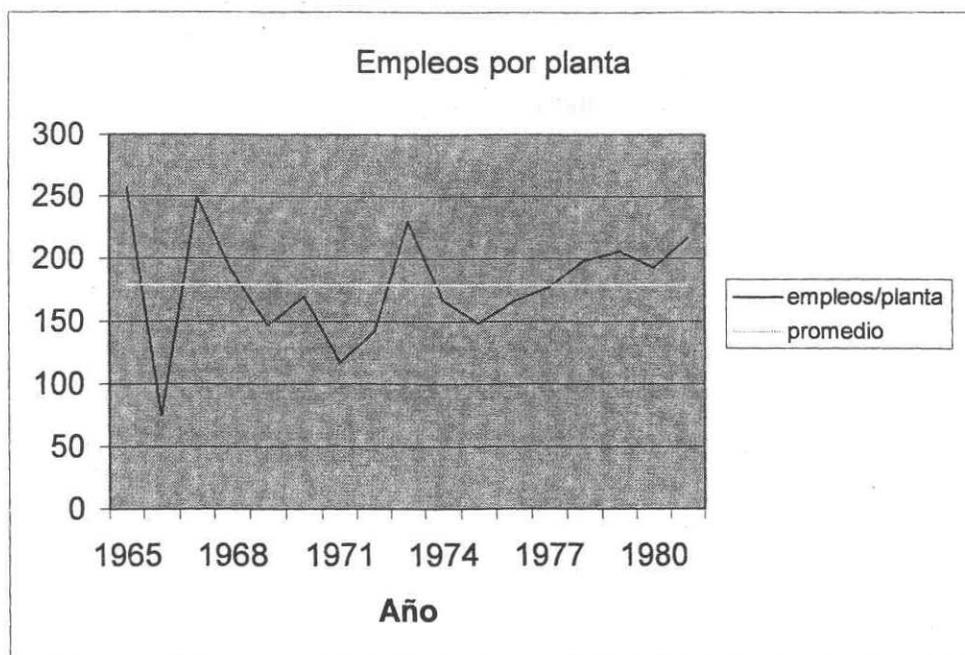
³⁸ Miguel Ángel Valverde, *La industria maquiladora en México*, [tesis] El Colegio de México, México, 1989, p. 53.

³⁹ K. Flamm discrepa en el año 1973 en el número de establecimientos con J. C. Yllanes Sánchez. Según sus cálculos había 257.



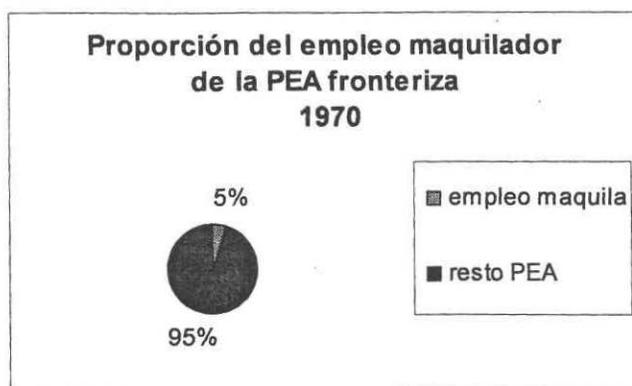
Gráfica realizada por la autora. Fuente: J. C. Sánchez Yllanes (1998), p. 189; K. Flamm (1985) para los años 1965-1973 y SPP (1981); INEGI (1989) para los años 1975-1980.⁴⁰

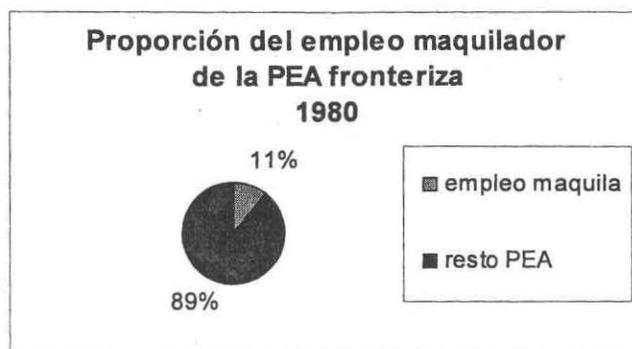
⁴⁰ K. Flamm discrepa en los años 1973, 1974 y 1975 en el número de empleos con J. C. Yllanes Sánchez y SPP. Según sus cálculos en 1973 había 64,440, en 1974 había 75,977 y en 1975 67,213 empleos maquiladores.



Gráfica realizada por la autora. Fuente: J. C. Sánchez Yllanes (1998), p. 189; K. Flamm (1985) para los años 1965-1973 y SPP (1981); INEGI (1989) para los años 1975-1980.

Si bien, el promedio de trabajadores por planta –180- en el periodo no fue sorprendentemente alto, tampoco fue desdeñable. Entre 1974 y 1981, los municipios con un promedio superior a los 200 empleados por maquiladora eran Juárez, Matamoros, Reynosa, Ciudad Acuña y Nogales. Estas cifras sugieren que en estas ciudades se concentró el tipo de inversiones más deseables a los ojos del gobierno.





Gráficas realizadas por la autora. Fuente: M. Nolasco (1989); J. Bustamante (1982); INEGI (1984 y 1989).⁴¹

La historia de las maquiladoras en la frontera mexicana no estuvo exenta de resultados contradictorios. No hubo una coincidencia entre los objetivos del PIF y sus logros. En primer lugar, si bien es cierto que creó miles de empleos en una zona cuya población crecía rápidamente, las plantas que operaban bajo el programa contrataban a mujeres — creando una mano de obra nueva, con personas que tal vez no habrían trabajado de otra manera. La “mano de obra excedente” de la frontera era masculina y las maquiladoras no resolvieron sus problemas de empleo.

La presencia de las plantas maquiladoras alentó un proceso de cambio en la composición de la base económica de las ciudades fronterizas mexicanas donde se localizaron las primeras plantas, entre las que destacan 10 de los 32 municipios fronterizos: Juárez, Matamoros, Tijuana, Nogales, Mexicali, Agua Prieta, Reynosa, Piedras Negras, Nuevo Laredo y Ciudad Acuña. Gracias al crecimiento de esta industria,

⁴¹ Se incluye únicamente la PEA de los siguientes municipios fronterizos, que representan la mayor parte de los municipios maquiladores: Mexicali, Tijuana, Ensenada, Piedras Negras, Juárez, Nogales, SLRC, Nuevo Laredo, Matamoros y Reynosa. En 1970, a falta de información desagregada se toma el total de empleos maquiladores; en 1980, únicamente el de los municipios seleccionados. (Margarita Nolasco, *Los municipios de las fronteras de México. Economía y trabajo*, México, Centro de Ecodesarrollo/Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 1989, pp. 146-147; Jorge Bustamante, “La conceptualización y programación del desarrollo de la zona fronteriza norte de México”, en Mario Ojeda, *Administración del desarrollo ...*, pp. 26-28; INEGI, *Estadísticas de la industria maquiladora*, Aguascalientes, INEGI, 1984 y 1989).

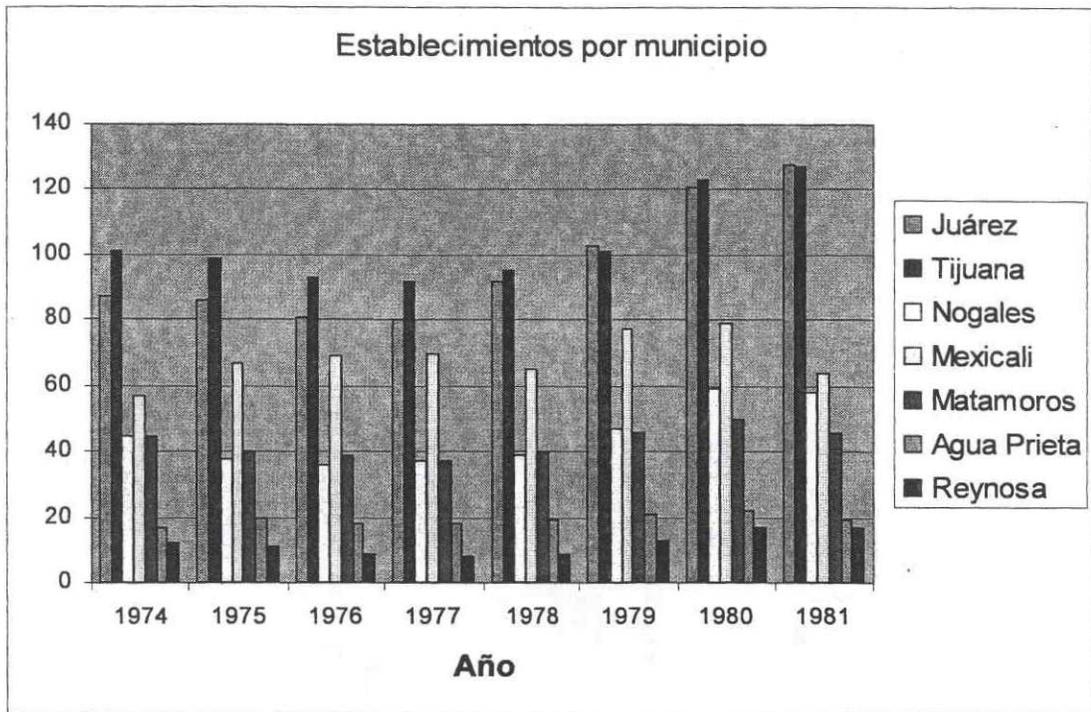
el sector industrial empezó a cobrar importancia como generador de ingreso y fuente de empleo en la zona, en ambos lados de la línea fronteriza.⁴²

El espacio relativo que ocupó la ime entre 1965 y 1982 varió de acuerdo a las características de cada ciudad antes del lanzamiento del PIF; entre más diversificada estuviera su economía menor peso relativo tendría la maquila. De acuerdo a la localización geográfica de las maquiladoras, varios autores coinciden en señalar tres regiones: la californiana, la central y la del golfo. Es posible identificar una ciudad líder en cada una de las regiones: Tijuana para Baja California, Ciudad Juárez para el Centro y Matamoros para el Golfo. En Tijuana y Juárez se registró el mayor número de plantas y empleos de la ime. Aunque no ocupara el tercer lugar en plantas, Matamoros lo tenía en empleos y era la principal ciudad maquiladora del este.

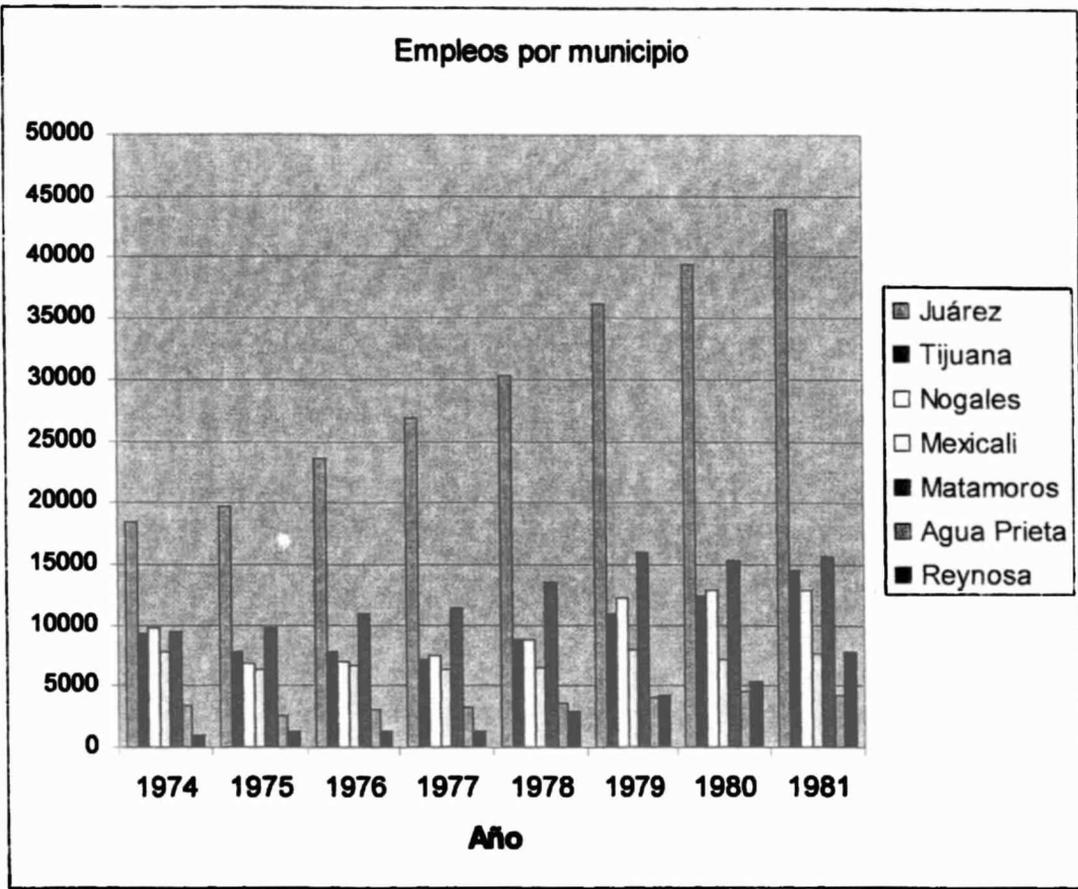
La ubicación de cada ciudad respecto a los centros industriales estadounidenses y el trabajo de los facilitadores locales de la industria maquiladora son elementos fundamentales para entender por qué estas tres ciudades fueron las primeras beneficiarias del programa y las diferencias que caracterizaron la maquila en cada una de ellas.⁴³

⁴² Desde luego, los efectos han sido mucho más significativos del lado mexicano, pero es importante señalar que no son exclusivos y que también tiene consecuencias en las ciudades estadounidenses.

⁴³ "Vemos la tendencia a la concentración de la maquila en la o las ciudades más grandes de cada una de tres zonas de la frontera mexicana, las que no por mera coincidencia tienen como vecinas a las más grandes urbes de la frontera norteamericana" (Tito Alegria, *Desarrollo urbano en la frontera México-Estados Unidos*, México, Conaculta, 1992, p. 240).



Gráfica realizada por la autora. Fuente: Para los años 1974-1980, SPP (1981); para los años 1981-1982, SPP (1983) e INEGI (1989).



Gráfica realizada por la autora. Fuente: Para los años 1974-1980, SPP (1981); para los años 1981-1982, SPP (1983) e INEGI (1989).

Se puede decir que Ciudad Juárez marcó la pauta del desarrollo de la industria maquiladora en la frontera mexicana, como lo demuestra un crecimiento superior al resto de las ciudades fronterizas. Desde los estudios preliminares se le consideraba el lugar idóneo para recibir este tipo de inversión por contar con los servicios de una gran ciudad.

Además, el trabajo de los promotores juarenses rindió frutos, empezando por los esfuerzos de Antonio Bermúdez por poner en la agenda nacional la situación fronteriza. Los facilitadores que trabajaban en el área supieron explotar muy bien la ubicación de la ciudad respecto a las zonas industriales norteamericanas y contaron con el apoyo de hombres de negocios en El Paso. Además, los inversionistas privados construyeron

parques industriales⁴⁴ que atraían capital a más largo plazo. En 1981, Juárez concentraba más de la mitad del valor agregado total de la industria maquiladora de exportación. Tito Alegría se lo atribuye a que:

un lugar con infraestructura urbana que tiene cobertura general y eficiente, atraería a todas las empresas. Un lugar que no tiene esa suficiencia infraestructural, será poco atractivo, sobre todo para las empresas de mayor escala, las que debido al mayor plazo de sus planes y al mayor monto de sus inversiones, demandan menos riesgos para sus inversiones y más seguridades (en cuanto a las condiciones externas a la empresa) para su producción y distribución. Así, las concentraciones de plantas maquiladoras, más grandes en Juárez y más pequeñas en Tijuana, se deben en gran parte a las diferencias en las condiciones generales de producción.⁴⁵

El impulso de esta ciudad, arrastró a la llamada zona centro en la misma línea: San Luis Río Colorado, Ciudad Acuña, Agua Prieta, Nuevo Laredo y Nogales tuvieron plantas de la industria electrónica y de autopartes, aunque en menor escala. En esta región vale la pena hacer mención especial de los casos de Nuevo Laredo y Nogales.

Hasta mediados de los setenta, en Nuevo Laredo se establecieron maquiladoras de gran tamaño y la proporción de empleo maquilador representaba un porcentaje alto en comparación con otras ciudades fronterizas. Pero la recesión de la economía estadounidense y problemas sindicales en varias plantas afectaron el desempeño del programa y la ciudad no recuperaría su crecimiento en el sector durante el periodo que analizamos en este capítulo (1965-1982).⁴⁶

En Nogales, desde ese periodo, el porcentaje de la población ocupada por la maquiladora ha sido elevado debido a la ausencia de otros sectores económicos

⁴⁴ Nogales y Mexicali fueron otras de las primeras ciudades que invirtieron en la construcción de parques industriales, pero su tamaño y ubicación las hacía menos atractivas que Ciudad Juárez. Aunque los costos de establecerse en un parque industrial son más altos, brinda mayor seguridad para los inversionistas.

⁴⁵ *Desarrollo urbano...*, p. 216.

⁴⁶ Durante 1973-1976 dieciséis plantas maquiladoras cerraron, entre las empresas que atribuyen a los problemas sindicales el cierre de sus operaciones se encuentran Transiron y Sarkes Tarzian, ambas del sector electrónico (R. Trabis, *op. cit.*, pp. 174-179).

dinámicos. Uno de los factores que de cierta manera frenó su crecimiento —en la gráfica se puede observar que su comportamiento en términos de empleo fue muy similar al de Tijuana— fue su lejanía de ciudades estadounidenses importantes. De hecho, la más cercana era Tucson, que no era un centro industrial importante y que tampoco estaba en un punto carretero estratégico respecto a las principales zonas industriales estadounidenses.⁴⁷

En estos años, en Tijuana no hubo una planeación como en Juárez.⁴⁸ Aunque a finales de los setenta y principios de los ochenta, en las dos ciudades existía casi el mismo número de plantas, Juárez empleaba más de tres veces el número de operadores de Tijuana. Esto se relaciona con el tipo de plantas que recibió: de tamaño pequeño y enfocadas a la industria del vestido. Esto se debió a la cercanía de Los Ángeles, que es un centro muy importante en el mundo de la moda. Esta característica limitó el impacto de la industria maquiladora de exportación en la economía de Tijuana, característica que ha compartido Mexicali, la otra ciudad maquiladora de la zona. Las pequeñas plantas de Tijuana se distribuyeron por toda la ciudad. En mayor número que en Juárez se trataba de plantas subcontratadas, o plantas cautivas. Joan Anderson estableció una correlación entre el ramo de la industria y el tamaño de la planta y Tijuana es un claro ejemplo:

Hay muy pocas maquiladoras grandes para la confección que sean propiedad de estadounidenses. La típica maquiladora de ropa es pequeña, con menos de 100 empleados, mexicana, y localizada en alguna ciudad fronteriza. Funciona mediante contratos con fabricantes de marcas estadounidenses y ensamblan lotes de un producto determinado.⁴⁹

⁴⁷ A pesar de la industrialización de la ciudad, las voces eran críticas de las condiciones laborales. “Nogales se industrializa así y deja de ser ciudad comercial y turísticas. ¡Pero a qué costo!” (Ángel Bassols, *El noroeste de México*, México, UNAM, 1972, p. 463).

⁴⁸ Los datos sobre el número de plantas no son muy precisos en Baja California, porque podían operar sin registrarse bajo las leyes de zona libre. Según Sklair, durante los setenta, en todo el estado no se contaron cerca de 300 maquiladoras por este motivo (*Assembling for Development*..., p. 54).

⁴⁹ “Maquiladoras in the Apparel Industry”, en K. Fatemi, *op. cit.*, p. 103; “En 1980 había 193 trabajadores por establecimiento [...]. No obstante, en Baja California se concentran maquilas más pequeñas, con un promedio de 201 trabajadores por planta (Franziska Surber, “Baja California: un estado con vocación global”, *El Mercado de Valores*, 58 (1997), p. 40).

Sin embargo, puede afirmarse que las élites tijuanaenses comenzaban ya a prepararse para la expansión de la industria maquiladora con la construcción de los parques industriales. Aprovecharon también su influencia sobre el gobierno local para que la zona estuviera dotada de servicios. Así, mientras la mitad de la población no contaba con drenaje o agua potable, un tercio del dinero público entre 1978 y 1982 se invirtió en mejorar la zona del Río y acondicionar la Mesa de Otay para fines industriales.⁵⁰

En la zona del Golfo, Matamoros intentó seguir los pasos de Juárez. En 1970 se construyó un parque industrial, con el fin de atraer la inversión en maquiladoras. Para 1979, ya se había construido otro parque y el gobierno estatal difundía que éstos disponían "de servicio de drenaje, agua, luz y fuerza y red telefónica".⁵¹

Aunque existían facilitadores domésticos, el trabajo de promoción más efectivo lo realizaba la Cámara de Comercio de Brownsville. Su participación fue clave para lograr atraer grandes inversiones. Su mayor acierto fue atraer la inversión de Zenith, el último fabricante de televisores estadounidenses que sobrevivió los embates asiáticos hasta el año 2000. El trabajo de los promotores fue fundamental para el desarrollo de la zona del Golfo constituida por Matamoros y Reynosa, aunque durante los primeros cinco años no hubo grandes logros.

En Reynosa, la refinería de PEMEX era el principal empleador, así que en los primeros tres años del programa de la maquila, no se instalaron plantas en esta ciudad. La tradición sindical fuerte en el estado constituía una desventaja, al ser percibida como un riesgo adicional por los inversionistas. Pero a finales del periodo (1965 – 1982) Reynosa

⁵⁰ L. Herzog, *Where North...*, p. 219. Hay quienes atribuyen el retraso en la construcción de parques industriales en esta ciudad al temor de que favorecieran la supresión de la zona libre. Sin embargo en Mexicali se construyeron en este periodo (Kenneth Flamm, "The Assembly Industry in Mexico", en Joseph Grunwald y Kenneth Flamm, *The Global Factory. Foreign Assembly in International Trade*, Washington, The Brookings Institution, 1985, p. 150).

comenzó a despuntar como una ciudad atractiva para los inversionistas estadounidenses y registró el mayor crecimiento en términos de empleo maquilador durante los años 1974-1981 con 39%.

Resumiendo hasta aquí, el impacto de la industria maquiladora hacia el final de este periodo era todavía limitado. Varios académicos subestimaban las posibilidades del programa, por ejemplo, John House escribió:

La proporción total del empleo del PIF respecto a la pea en 1970 (15.6%), e incluso del empleo industrial (30% en 1970) en la frontera es relativamente baja y el programa no ha logrado transformar la economía local.⁵²

Dentro de estas limitaciones, si logró la activación del comercio vía el incremento en el ingreso y el surgimiento de empresas para abastecería de servicios legales, contables y aduaneros. Si se toma en cuenta el perfil económico de las ciudades fronterizas antes de que se iniciara el programa maquilador se percibe claramente una mayor presencia del sector secundario. En 1981, era una industria que generaba 130 mil empleos —alrededor de 10% de la PEA fronteriza—y tenía un valor agregado de 23 957 millones de pesos. A pesar de la falta de compromiso claro del gobierno mexicano para promover este tipo de industria, la ZPE mexicana se había convertido en el principal exportador de los países en vías de desarrollo bajo las fracciones 806 y 807.

Balance del periodo 1965 - 1982

Las operaciones de la industria maquiladora de exportación eran una actividad novedosa que respondía a los cambios en la economía mundial. Aunque el despegue de las maquiladoras no fue espectacular, México participó desde mediados de los sesenta en

⁵¹ Tamaulipas. Dirección de promoción económica e industrial, *Monografía de Tamaulipas 1972*, Ciudad Victoria, Tamaulipas, 1979, pp. 97-98.

⁵² *Op. cit.*, p. 218.

la producción compartida. Esta se convirtió en un elemento significativo de la base económica de las ciudades fronterizas,

la industria maquiladora no tardó en modificar la economía fronteriza donde tradicionalmente las aduanas y los servicios a las vecinas ciudades estadounidenses eran la base.⁵³

Las condiciones legales y administrativas mejoraron, sobre todo a partir de las definiciones jurídicas de los setenta, pero el proyecto no lograba consolidarse del todo. La atracción de grandes transnacionales estadounidenses se debió al esfuerzo de los facilitadores y promotores de los dos lados de la frontera.

Pero el gobierno seguía dudando. Incluso quienes, como Francisco Barrio, apreciaban los logros del programa maquilador, reconocían que el desarrollo económico de la frontera dependerá del turismo, ya que "la industria nacional tiene cuando mucho un papel limitado en el desarrollo fronterizo"⁵⁴ Con todo y el crecimiento que registró esta industria, los sectores tradicionales, comercio y servicios, seguían guiando la economía local. El tipo de industrialización que las maquilas generan no crea necesariamente desarrollo económico regional. Como en México mantuvo en este periodo su naturaleza de enclave, sin encadenamientos productivos importantes, permanecía en gran medida aislada del resto de la economía.

A diferencia de lo que habían encontrado los funcionarios mexicanos que viajaron a oriente, no se logró generar un modelo de industrialización a partir de las maquiladoras. Esto ocurrió en parte por la falta de apoyo del gobierno que prefería continuar con la sustitución de importaciones como modelo y en parte porque las matrices de las transnacionales no se vieron obligadas a buscar nuevos proveedores para hacer más

⁵³ Jesús Tamayo, "The Maquila Industry in Perspective", *Journal of Borderland Studies*, 8 (1993), p. 68.

⁵⁴ "De todos los programas que el gobierno federal ha diseñado e implantado en la frontera, el de las plantas maquiladoras ha sido el que, con mucho, ha logrado mayores y mejores resultados en el menor plazo, tiene todavía un gran potencial por explotar y existen todas las condiciones favorables para lograrlo si verdaderamente existe la decisión de hacerlo" (art. cit., p. 97-98).

expedito su proceso productivo. Es probable que la ausencia de una base industrial previa constituyera también un obstáculo importante para la integración de insumos nacionales a la industria mexicana, lo que hubiera vinculado un poco más al sector maquilador con el resto de la economía mexicana.

Los efectos de la recesión de la economía estadounidense a mediados de los setenta pusieron en evidencia la gran vulnerabilidad de la industria ante un mercado extranjero. La zozobra de tener que enfrentar otra recesión estaría presente en la ime.⁵⁵

Finalmente, en lo que se refiere al nivel de vida de los habitantes de la frontera, es cierto que mejoró, sobre todo en los setenta, pero no fueron los salarios de las maquiladoras la principal fuente de bienestar de la población. Se debió en mayor medida a la sobrevaluación del peso que aumentaba la capacidad de consumo de los fronterizos.

En cuanto a la institucionalización de la participación de la élite local, se constataría que conforme la importancia de las maquiladoras aumentaba en las economías locales, la élite local vinculada a esta industria adquiriría mayores espacios para expresar y defender sus intereses, primero en el ámbito regional y posteriormente en el nacional.

⁵⁵ En esos años, Federico Barrio temía que “una nueva recesión en Estados Unidos, viniese a reducir la actividad maquiladora, como sucedió en 1975 y 1976” (*ibid.*, p. 96).

III. LA MAQUILADORA, MOTOR DE LA INDUSTRIA FRONTERIZA (1982-2000)

Introducción

Entre 1982 y 2000,¹ el desempeño de la industria maquiladora en México fue espectacular. El número de establecimientos, la cantidad de personal empleado y el valor agregado que generó aumentaron considerablemente durante este periodo. Los efectos más significativos de este crecimiento se concentraron en las ciudades fronterizas, ubicación tradicional de las maquiladoras. Aun cuando estas cifras muestran que las maquiladoras se convirtieron en el sector más dinámico de la economía mexicana en ese lapso, es necesario estudiar las características de este crecimiento para evaluar cómo contribuyeron al desarrollo de las economías fronterizas y, en general, del país.

Durante el período mencionado, en el cual el gobierno mexicano introdujo una nueva estrategia económica, de apertura hacia el exterior, es posible identificar dos etapas, el decenio de 1980 y el decenio de 1990. La primera etapa se caracterizó por el crecimiento acelerado en el número de establecimientos maquiladores; por la diversificación en el origen de las inversiones extranjeras en la industria maquiladora; y por la consolidación de las asociaciones maquiladoras. Los rasgos distintivos de la segunda etapa fueron: las adecuaciones legales para la imé ante la negociación y entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); el aumento de maquiladoras en ciudades del interior y la llegada de maquiladoras de segunda generación.

¹ Este periodo comprende los sexenios de Miguel de la Madrid (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000), tres presidentes que cambiaron la estrategia económica del país.

Las repetidas devaluaciones del peso (1982, 1987 y 1994) y la recuperación de la economía estadounidense a partir de 1982 favorecieron el crecimiento espectacular de la industria maquiladora. El cambio del patrón de desarrollo, iniciado por el presidente Miguel de la Madrid, le dio un nuevo carácter a las operaciones de la ime en México. El lugar que esta industria ocupaba dentro de la estrategia comercial, industrial y económica gubernamental cambió al tiempo que la ime crecía y se consolidaba. Las maquiladoras se convirtieron durante este periodo en sector clave del desarrollo económico de la frontera con ecos en el resto del país.

Los promotores privados y públicos en las ciudades de la frontera norte de México aprovecharon estas nuevas condiciones para atraer nuevas y mayores inversiones transnacionales. A raíz de su nueva percepción sobre la industria maquiladora, el gobierno federal estuvo pendiente de sus necesidades y trató de adecuar, aunque no de manera enteramente satisfactoria, su status jurídico a la nueva estrategia económica. Por su parte, los gobiernos locales estimularon la inversión maquiladora mediante mayor promoción y nuevas facilidades y apoyos.

En estos años, la elite maquiladora se organizó más activamente en asociaciones para defender sus intereses. Surgió por primera vez un grupo de gerentes/administradores/ingenieros mexicanos. A los proveedores de servicios, los primeros emprendedores vinculados a la industria, se sumó un grupo incipiente de pequeños y medianos empresarios industriales —símbolo de los encadenamientos productivos positivos de la maquiladora en el país anfitrión.

Además de poner énfasis en los empleos y divisas que las maquiladoras podían generar en México, el gobierno federal redefinió los objetivos del programa de maquiladoras durante este periodo. Esto se puede verificar en los decretos promulgados por el gobierno mexicano en 1983, 1989 y 1998. Sin embargo, el gobierno y los grupos de la élite maquiladora no

lograrían alcanzar consensos para definir el rumbo de la ime ante los cambios en la economía mexicana.

El TLCAN, que entró en vigor 1994, estipuló un periodo de transición razonable para la aplicación de las reglas de origen —disposiciones que afectaban la operación de la ime— hasta el año 2001. Desde su participación en las consultas convocadas por el Senado, la élite maquiladora expresó su preocupación sobre esta cuestión; la respuesta gubernamental fue que ayudaría a la ime a sortear las dificultades originadas por estas reglas. Sin embargo, la falta de una postura clara del gobierno mexicano provocó incertidumbre sobre el futuro de las maquiladoras en el país. Los problemas provocados por la ausencia de una definición jurídica clara la industria maquiladora la afectarían negativamente en los últimos años.

Algunos acontecimientos en el escenario internacional

A finales de los años ochenta y principios de los años noventa se gestaron cambios profundos en el escenario económico internacional; varios de estos cambios continuaron favoreciendo la desarticulación de los procesos productivos de las empresas transnacionales. De origen diverso —desde la caída del bloque socialista hasta el fortalecimiento de los esquemas de integración regionales—, estos factores combinados fueron positivos para la proliferación de las maquiladoras en la zona fronteriza del norte de México.

Sin duda, uno de los hechos que marcó este periodo fue la caída del bloque socialista. El capitalismo se convirtió en el sistema de acumulación dominante y se reforzó el

discurso sobre la superioridad del libre mercado y el libre comercio.² Las empresas transnacionales se fortalecieron y expandieron sus miras sobre el mercado global.

La experiencia acumulada por más de treinta años permitió que estas compañías diseñaran y pusieran en práctica mecanismos tales como controles de calidad, producción *just in time* y *benchmarking*, para hacer más eficientes y expeditas sus operaciones transnacionales. El sistema de calidad que más se popularizó fue ISO-9000,³ cuyo fin es controlar el procedimiento de producción para satisfacer los requerimientos del cliente. Este sistema se puede combinar con métodos de implementación como los círculos de calidad, donde se busca incorporar a los trabajadores de planta en el sistema. El *just in time* es un sistema de control de inventarios, para minimizar el volumen de insumos y producto terminado en el almacén. Representa un ahorro significativo, pero requiere un control preciso de los tiempos de entrega y por lo tanto de los proveedores. Por último, *benchmarking* es un método de evaluación, respecto a los objetivos de la empresa o contra el estatus de los principales competidores.⁴ En varias de estas innovaciones administrativas e industriales es posible identificar la influencia de métodos de producción asiáticos, reflejo de la incursión de transnacionales de nuevos orígenes a la producción compartida.

Además de estos avances organizacionales, la difusión de avances tecnológicos tales como los lectores de códigos de barras, el internet y la telefonía celular facilitaron aún más las operaciones de las compañías transnacionales, proporcionando comunicación inmediata y controles electrónicos a bajo costo.

² Robert Keohane y Joseph Nye hacen una reflexión sobre este punto, criticando la simplificación excesiva de Francis Fukuyama sobre “el fin de la historia” aparecida en un artículo de Forbes de 1990 (*Power and Interdependence*, New York, Longman, 3ª ed., 2001, p. 250).

³ La industria automotriz cuenta con un sistema exclusivo llamado QS. Para convertirse en proveedor en la cadena de producción automotriz toda empresa debe contar con su certificado.

⁴ Leslie Sklair hace una revisión de este sistema y cómo lo han aplicado las transnacionales para elevar su competitividad (*Transnational Capital Class*, Oxford, Blackwell, 2001, capítulo 5).

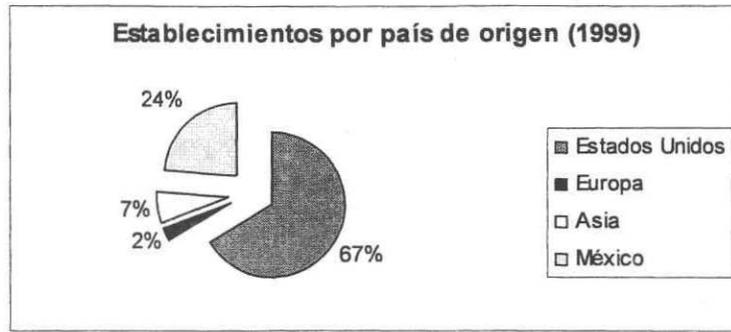
Ya no sólo compañías estadounidenses, sino que empresas originarias de otros países desarrollados como Japón, Holanda, Francia y un poco más tarde Corea, Singapur, Hong Kong y Taiwán extendieron su producción más allá de sus fronteras. La incursión de compañías originarias de otros países desarrollados influyó en gran medida en las operaciones de producción compartida durante este par de decenios.

En el caso específico de México, entre 1982 y 2000 compañías asiáticas y europeas decidieron invertir en la ime mexicana.⁵ Con ello, Japón y algunos países de industrialización reciente buscaron alternativas para ingresar sus productos al mercado estadounidense. En otras palabras, ante el proteccionismo de Estados Unidos,⁶ que buscaba contrarrestar el severo déficit de su balanza comercial resultado en buena medida de concesiones unilaterales⁷, las transnacionales asiáticas comenzaron a reubicar procesos productivos en México en el decenio de 1980. Reducían, así, sus costos de transporte y entraban a Estados Unidos desde un tercer país. Además de la inversión japonesa, varias transnacionales coreanas decidieron seguir la misma estrategia en el decenio de 1990.

⁵ Algunos de los grupos asiáticos y europeos con inversiones en la ime mexicana son: Alcoa Fujikura, Sony, Matsushita, Sanyo, Sumitomo, Thomson y Philips (Josefina Morales, "Maquila 2000", en su libro como coord., *El eslabón industrial. Cuatro imágenes de la maquila en México*, México, Ed. Nuestro Tiempo, 2000, pp. 97-98). Sobre la expansión de las maquilas asiáticas Rafael Borja, *Las maquiladoras japonesas en la Frontera Norte: desafíos y oportunidades ante el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, [tesis] El Colegio de México, México, 1997.

⁶ La doble postura del gobierno de EU acabó por debilitar los foros multilaterales, mientras defendía la liberalización de los servicios y la agricultura en estos espacios, recurría a las barreras no arancelarias —como las restricciones voluntarias, los certificados fitosanitarios y las cuotas compensatorias— para limitar la importaciones (Sidney Weintraub, trad. L. Cárdenas, *Matrimonio por Conveniencia TLC: ¿integración o divorcio de economías?*, México, Ed. Diana, 1994, 106-107, 109).

⁷ El sector automotriz es un claro ejemplo. En el caso de los bienes electrónicos de consumo, se deben agregar las presiones de los mercados financieros estadounidenses. Las corporaciones estadounidenses se vieron obligadas a concentrarse en sectores con altos rendimientos a corto plazo y descuidar sectores con bajos márgenes de ganancia, como lo fue la producción de televisores en aquel momento (Akihiro Koido, "The Color Televisión Industry: Japanese-US Competition and Mexico's Maquiladoras", en Gabriel Székely (ed.), *Manufacturing Across Borders and Oceans. Japan, The United States, and Mexico*, San Diego, University of California, 1991, pp. 68-69).



Gráfica realizada por la autora. Fuente: J. Morales (2000), p. 96.⁸

La integración de bloques regionales se convirtió en la alternativa preferida de los países que buscaban contrarrestar el estancamiento de los foros de liberalización multilaterales. Esta estrategia fue estimulada por los logros de la Comunidad Económica Europea.⁹ Siguiendo esta dinámica, México, Canadá y Estados Unidos firmaron el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1993. Las disposiciones jurídicas de esta zona de libre comercio repercutirían decisivamente en la operación de las maquiladoras de la zona fronteriza, favoreciendo en especial a las transnacionales con redes de proveedores ubicadas en Norteamérica.

Por el lado de la demanda, cabe señalar que la economía estadounidense experimentó el ciclo de expansión más largo después de la Segunda Guerra Mundial. A partir de 1982, la economía de Estados Unidos creció de manera constante hasta el año 2000 excepto por una ligera desaceleración a principios de la década de 1990. Las medidas de austeridad en el gasto del gobierno y el recorte de los impuestos durante la administración de Ronald Reagan lograron reactivar la economía. Durante la década de los noventa, el

⁸ Solunet, *The Complete Twin Plant Guide*, Texas, 1999, en Josefina Morales, "Maquila 2000", en su libro como coord., *El eslabón industrial. Cuatro imágenes de la maquila en México*, México, Ed. Nuestro Tiempo, 2000, p. 96.

⁹ Ambos caminos se reconciliarían finalmente con las disposiciones de la Ronda Uruguay del GATT en 1989. Ahí se acordó la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) como órgano rector del comercio mundial. La desaparición de la Unión Soviética en 1991 fortaleció de nueva cuenta a los foros multilaterales de comercio (Jagdish Bhagwati, "An overview", en su libro con Pravin Krishna y Arvind Panagariya (eds.), *Trading Blocs. Alternative Approaches to Analyzing Preferential Trade Agreements*, Cambridge-London, MIT Press, 1999, pp. 1-32).

desarrollo del sector vinculado a la computación y el internet favoreció un crecimiento espectacular en la economía estadounidense. El incremento de la demanda de los bienes de la maquila en el mercado de consumo aumentó, estimulando las operaciones *off-shore* de las transnacionales estadounidenses."¹⁰

Devaluación monetaria e impulso a la ime

Además de la creciente demanda del mercado estadounidense, otro factor que contribuyó de manera específica al crecimiento de la ime en la frontera entre EU y México fueron las frecuentes devaluaciones del peso frente al dólar en el decenio de 1980. Elevaron el atractivo de México a los ojos de las transnacionales como destino de sus inversiones maquiladoras. En 1982,

el peso cayó de 26 a 115 por dólar. Para 1986 el peso se había desplomado a más de 500 por uno, y un año después a más de 2000 por uno. [...] A pesar de repetidos incrementos salariales, el valor real del salario de los trabajadores continuaba cayendo.¹¹

Este ahorro no se convirtió necesariamente en un incremento de las inversiones de las transnacionales en México (por más que los gerentes locales así lo hubieran intentado). Todas aquellas empresas con operaciones en la frontera norte pudieron aumentar su producción porque sus dólares rendían más.¹² La súbita y continua reducción de costos de operación creó condiciones excepcionalmente favorables, tanto que incluso empresas extranjeras de menor tamaño decidieron recurrir a las maquiladoras mexicanas para aumentar su productividad e integrarse a la "producción internacional".¹³

¹⁰ Gabriel Székely, "In Search of Globalization: Japanese Manufacturing in Mexico and the United States" en G. Székely (ed.), *op. cit.*, p. 2.

¹¹ L. Metz, *op. cit.*, p. 400.

¹² Aquí cabe señalar que por ejemplo en el sector eléctrico, que se beneficia de las economías de escala, una o dos fábricas bastan para producir ciertos componentes para todo el mundo. Por lo tanto, las fluctuaciones cambiarias no alterarían la estrategia de inversión en este tipo de productos.

¹³ Patricia Wilson, "Maquiladoras and their Transaction Patterns", *Frontera Norte*, 3 (1991), pp.78-85.

A fines de 1995, la caída del peso hizo descender una vez más los costos de operación de las maquiladoras en México, haciéndolas aun más atractivas para los inversionistas estadounidenses. En esta ocasión, la devaluación del peso obedecía al retiro de flujos de capital. Así, se observa un crecimiento pronunciado del número de maquiladoras en 1995 y 1996.¹⁴

Cambios en la percepción y políticas del gobierno mexicano

La crisis económica de los años ochenta provocó un cambio de percepción sobre las maquiladoras dentro del gobierno mexicano. Si en los años anteriores algunos funcionarios habían visto con desconfianza a la ime, el crecimiento de la industria maquiladora durante los peores años de la crisis les hizo cambiar de opinión en vista de que las maquiladoras eran uno de los pocos sectores industriales exitosos en medio del desastre. Junto con los ingresos por exportación de petróleo, el turismo y las remesas de los trabajadores migrantes mexicanos en Estados Unidos, la industria maquiladora se convirtió en una de las principales fuentes de divisas para un país que necesitaba dólares urgentemente para cumplir con sus obligaciones internacionales.¹⁵ Por ello, en el escenario nacional se comenzó a analizar el peso de una industria esencialmente fronteriza.

Más importante aún, la gravedad de la crisis había provocado una reorientación de la política económica que contribuiría a modificar el lugar que ocupaba la industria

¹⁴ “ D’un point de vue strictement productif, la région nord connaît en ces années 1995-1996, un boom d’exportation depuis les maquiladoras, explicable par la dévaluation” (Hélène Rivière d’Arc, *Esprit d’entreprise et nouvelles synergies de part et d’autre du Pacifique : Taïwan, Singapour, Nord du Mexique*, Paris, Maisonneuve et Larose, 1997, p. 198 ; Carlos Alba, “Tres regiones de México ante la globalización: los casos de Chihuahua, Nuevo León y Jalisco”, en Carlos Alba, Ilán Bizberg y Hélène Rivière D’Arc (comps.), *Las regiones ante la globalización, México*, CEMCA-Orstom-El Colegio de México, 1998, p. 233).

¹⁵ Hugo Almada, “La industria maquiladora y su impacto en la migración y el empleo”, *Noésis*, 6 (1995), p. 127. “Given the current economic conditions and the marked shortage of foreign exchange that have existed in Mexico since 1981, it is not surprising that the maquiladora has received higher priority in the last few

maquiladora dentro del contexto general de la economía mexicana. Tras revisar la estrategia que México había seguido en las décadas anteriores y constatar el desastre económico con el que terminó la presidencia de José López Portillo,¹⁶ el nuevo equipo económico del presidente Miguel de la Madrid reconoció los excesos en que había caído el estatismo mexicano y su política comercial proteccionista. El gobierno de De la Madrid reorientó la política económica hacia una liberalización y una apertura comercial, no sólo por elección sino por las condiciones que la banca internacional había impuesto al país. Un hecho crucial para avanzar en este nuevo compromiso con el libre comercio fue el ingreso de México al GATT, el 24 de agosto de 1986.¹⁷ La vocación de apertura hacia el exterior continuaría en los siguientes sexenios y con el tiempo se firmarían acuerdos que afianzarían el nuevo modelo económico y comercial. A medida que el sector externo cobró cada vez más relevancia, la industria maquiladora de la frontera norte dejó de ser poco a poco una "excepción" en la economía mexicana. Desde el punto de vista jurídico, con la apertura al exterior, las "excepciones" fronterizas dejaban de serlo y en los hechos éstas se extendían a todo el territorio nacional:

[Con el ingreso de México al GATT], las zonas arancelarias especiales mantendrían las prerrogativas tradicionales pero sufrirían alteraciones en sus ventajas comparativas, en relación a las del interior del país, en la medida en que el nuevo régimen comercial general extendiera las condiciones de contratación que antes les eran exclusivas.¹⁸

Esto es, el crecimiento de la ime y su desarrollo en la década de 1980 resultó ser mucho más compatible con los nuevos objetivos económicos del gobierno mexicano, pero las

years despite its alleged deficiencies", *Location Decisions Regarding Maquiladora/In-Bond Plants Operating in Baja California*, México-San Diego, Institute for Regional Studies of the Californias, 1987, p. 11).

¹⁶ Aunque el desgaste del modelo de sustitución de importaciones como estrategia de desarrollo económico para el país comenzó a dar señales de desgaste desde mediados de la década de 1970.

¹⁷ El primer intento de México por entrar al GATT fue en 1978 cuando José López Portillo era presidente, pero ante la oposición pública se abandonó la solicitud.

¹⁸ Bernardo González Aréchiga y José Carlos Ramírez, "Reflexiones acerca de la reconversión industrial, la apertura comercial y el desarrollo de la frontera norte", *Investigación Económica*, núm. 184, abril de 1988, p. 127.

plantas maquiladoras de la franja fronteriza perdieron la exclusividad de los privilegios que gozaban hasta entonces. Sin embargo, la experiencia de los estados fronterizos les permitió aprovechar las condiciones de la apertura mejor que las que se instalaron en el interior, donde los grupos perjudicados por las reformas obstaculizaban el proceso en la medida de sus posibilidades.

A partir del decenio de los ochenta, cada presidente asignó objetivos particulares al programa maquilador, tal como se puede confirmar en los decretos presidenciales de 1983, 1989 y 1998. Sin embargo, desde 1983, los gobiernos mexicanos ya no sólo percibían a la ime como una simple fuente de empleos y divisas, sino como un posible agente para la reconversión industrial del país. Los gobiernos mexicanos mostraron interés en lograr vínculos entre las maquiladoras y otros sectores de la economía nacional y a finales de los ochentas el gobierno federal y algunos estados procuraron su expansión más allá de la frontera.

Como los gobiernos anteriores, el de Miguel de la Madrid (1982-1988) siguió considerando a la industria maquiladora un proyecto industrial circunscrito de facto a la frontera, aunque legalmente las maquiladoras podían establecerse en todo el territorio nacional. Todavía en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1998 se señalaba que era:

importante integrar cada vez más la industria maquiladora de exportación, buscando su permanencia nacional y la transferencia, difusión y adaptación de su tecnología. Así se sentarán las bases para establecer en los estados de la frontera norte del país una industria auténticamente exportadora, vinculada a la economía nacional.¹⁹

Sin embargo, la falta de una tradición industrial en la zona fronteriza norte de México seguía limitando las posibilidades reales de llevar a cabo el objetivo de promover mayor integración, sobre todo en ausencia de una política de fomento clara.

Un año después, en el Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación de 1983, Miguel de la Madrid reiteró su interés por vincular a

las maquiladoras con la industria nacional.²⁰ Una disposición crítica del decreto, que no se aplicó de manera inmediata, fue la decisión de sujetar a las maquiladoras a las mismas obligaciones y derechos que el resto de las sociedades mercantiles mexicanas.²¹ A diferencia de los decretos previos que brindaban un régimen preferencial excepcional para las maquiladoras, la aplicación de esta disposición implicaba que la ime tendría las mismas cargas fiscales que el resto de las industrias mexicanas.

El gobierno, también se propuso ser más selectivo con el tipo de maquiladoras que recibía. Según el decreto, correspondía a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) promover los programas de maquila atendiendo a los siguientes criterios: atraer sectores de tecnología avanzada, propiciar mayor incorporación de componentes nacionales y favorecer la capacitación de mano de obra. El primero y tercero son objetivos que se fueron cumpliendo gradualmente durante el periodo.²²

A partir de este decreto, la promoción de las maquiladoras por parte del gobierno dejó de ser letra muerta. Se renovó la Comisión Intersecretarial para la Promoción de la Industria Maquiladora²³ y se estableció un Comité Consultivo donde la Comisión y el CNIME evaluarían el desempeño y las necesidades de la industria. Se publicaron folletos informativos y hubo giras de promoción en el extranjero (algunas emprendidas también por los gobiernos locales).²⁴ El esfuerzo de promoción contribuiría al crecimiento del sector durante el resto del periodo.

¹⁹ Poder Ejecutivo Federal, *Plan nacional de desarrollo 1983-1988*, México, SPP, 1983, p. 312.

²⁰ Aunque excede el ámbito de esta investigación, es importante señalar que en 1985, bajo el gobierno de Miguel de la Madrid se decretaron los Programas de Importación Temporal (Pitex y Altex) como una alternativa para las empresas mexicanas de integrarse a la producción internacional.

²¹ Óscar Contreras, *Empresas globales, actores locales: producción flexible y aprendizaje industrial en las maquiladoras*, El Colegio de México, México, 2000, pp. 74; CEPAL, "México: la industria maquiladora", [s. l.], CEPAL, 1995 [LC/MEX/L.263], p. 113.

²² SECOFI, "Decreto para el fomento y operación de la industria maquiladora de exportación", *DOF*, 15 de agosto de 1983, art. 16, p. 10.

²³ Estas se componía por representantes de la Secretaría de Gobernación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secretaría de Planeación y Presupuesto, Secretaría del Trabajo y Previsión Social e Instituto Mexicano del Comercio Exterior.

²⁴ María Rocío Barajas y Noé Arón Fuentes, "Patterns of Industrial...", p. 6.

Los cambios en la operación de las maquiladoras durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) tienen como trasfondo la profundización del libre mercado y la dirección de la apertura comercial hacia la negociación del acuerdo de libre comercio norteamericano. En el decreto del 22 de diciembre de 1989, se procuró la simplificación administrativa del régimen maquilador, como un incentivo para atraer mayores inversiones en el sector. Se enfatizó el papel de la industria maquiladora como agente de transmisión de tecnología; este punto era consecuente con la selectividad del tipo de plantas que el gobierno mexicano quería dentro del programa de la maquila.

A diferencia de la visión gubernamental en el sexenio anterior, la del gobierno de Salinas consideraba que las ventajas de la maquiladora se debían extender a todo el territorio nacional. Así, se decidió otorgar también los beneficios de la maquiladora a sus proveedores y subcontratistas mexicanos, para facilitar la integración de insumos nacionales, a fin de aprovechar la capacidad industrial ociosa. Esta última medida fue muy exitosa dada la recesión mexicana. Gradualmente se incorporaron plantas en el interior del país a la producción maquiladora y la industria se extendió a regiones y ciudades que ya tenían una base industrial como Monterrey o Guadalajara.²⁵

Durante el decenio de 1990, el ritmo de crecimiento de las maquiladoras fue mayor en el interior de la República que en la frontera. Hubo dos tipos de regiones favorecidas. Por una parte, aquellas donde había una tradición industrial en las ramas del vestido y la confección y, por otra, ciudades industriales que sufrían fuerte contracción del mercado doméstico. Las principales entidades beneficiadas fueron: Aguascalientes, Jalisco, Yucatán, Estado de México, Puebla, Durango y Guanajuato.

Entre las ventajas de establecerse en el interior se mencionaba que: los salarios eran más bajos que en la frontera, los costos de operación normalmente eran menores, existía disponibilidad de mano de obra (en algunos estados, incluso mano de obra calificada) y

había posibilidades de abastecimiento local de insumos. Ya fuera mediante el acondicionamiento de la infraestructura necesaria o mediante la concesión de exenciones fiscales por periodos determinados, el papel de los promotores oficiales en la atracción de la industria maquiladora hacia las ciudades del interior fue muy importante.²⁵ Los gobiernos locales también invirtieron en giras y propaganda para atraer a las empresas transnacionales.

**PROMEDIO DE CRECIMIENTO DEL EMPLEO MAQUILADOR
POR ENTIDAD FEDERATIVA 1990-1999.**

Entidad	Crecimiento promedio
Aguascalientes	55.35%
Puebla	52.76%
Yucatán	29.36%
México	25.67%
Jalisco	22.15%
Durango	17.75%
Nuevo León	16.42%
Coahuila	14.72%
Guanajuato	13.22%
Baja California	12.02%
Sonora	10.49%
Tamaulipas	8.44%
Chihuahua	6.63%

Tabla realizada por la autora. Fuente: INEGI (2001).

²⁵ C. Alba, "Tres regiones...", *passim*; P. Wilson, "Maquiladoras...", *passim*.

²⁶ En Durango se ofrecían exenciones tributarias por 5 años y en Yucatán se renovó el Puerto de Progreso, para facilitar el traslado de las mercancías.

No obstante, los municipios fronterizos siguieron concentrando el mayor volumen de maquiladoras y empleo maquilador. La participación de los gobiernos estatales y municipales en la promoción de las maquiladoras no fue una práctica exclusiva del interior. Los cambios en la estructura política del país en esos años, que incluyeron el aumento de las atribuciones de los gobiernos estatales y locales, les brindó un margen de maniobra más amplio en la promoción industrial de sus entidades.²⁷

Es posible identificar una distinción entre los objetivos que persiguen las políticas locales y las políticas federales para la industria maquiladora. Mientras que el gobierno federal está más preocupado por atender las necesidades de capacitación y cumplimiento con los estándares de calidad internacionales, los gobiernos locales han buscado con más intensidad el desarrollo de proveedores locales.²⁸

En la frontera, cabe señalar el desempeño como promotores de la maquila de los gobernadores Fernando Baeza y Francisco Barrio en Chihuahua, y el de Jaime Bermúdez que fuera presidente municipal en Ciudad Juárez.²⁹ Los dos últimos habían sido parte del grupo de facilitadores antes de entrar en política, de ahí que conocieran y simpatizaran con las demandas de las maquiladoras. No sólo asignaron parte de los recursos a su disposición para mejorar la infraestructura industrial y facilitar el transporte de mercancías

²⁷ Tonatiuh Guillén López ha analizado esta reestructuración de la administración pública en municipios y estados fronterizos en *Política y Poder en la frontera*, Ciudad Juárez, Colef-UACJ, 1992 y *Baja California 1989-1992. Alternancia política y transición democrática*, Tijuana, Colef-UNAM, 1993. V. L. Herzog, *Where North...*, pp. 212-217.

²⁸ En el decenio de 1990, SECOFI lanzó varios programas para fomentar la competitividad empresarial de las pequeñas y medianas empresas y brindar asesoría sobre las normas de calidad –por ejemplo el programa de Centros de Competitividad Empresarial (CRECE) y el Programa de Calidad Integral y Modernización (CIMO). Pero los gobiernos locales, en ocasiones en colaboración con el sector privado, intentan vincular a los productores locales con la ime (María Antonia Muñoz, *Entornos institucionales y tejidos productivos. Estrategias locales frente a dinámicas globales*, [tesis] FLACSO, México, 2002, pp. 129; 156 y *passim*.) También la creación en 1989 del Premio Nacional de Calidad es uno de los indicadores de esta tendencia.

²⁹ “Bermúdez used his three years in office as mayor to open up doors for the maquila industry and to develop a major new urban development plan called Juárez Nuevo, which included infrastructural development and four new industrial plants. The interests of CANACINTRA and AMAC had a direct power in city government –their leader and the mayor were one and the same” (Victoria Rodríguez y Peter Ward, *Policymaking, Politics, and Urban Governance in Chihuahua: the Experience of Recent Panista Governments*, Austin, The University of Texas at Austin, 1992, p. 29). Jaime Bermúdez es miembro de la familia de Antonio Bermúdez, el promotor de maquiladoras.

de la ime, sino que reclamaron ante el gobierno federal el apoyo a sus programas. Los gobiernos estatales y locales estaban muy conscientes de los riesgos de la vulnerabilidad de la ime a los ciclos de la economía estadounidense, por lo que buscaron diversificar el país de origen de las maquiladoras. Sus delegaciones comerciales se acercaron a inversionistas asiáticos y europeos con el fin de contrarrestar la dependencia de Estados Unidos.³⁰

En 1993 se modificó el decreto de 1989,³¹ para hacerlo más acorde con el espíritu del TLCAN, que estaba a punto de firmarse. Se estableció un sistema incremental de venta de la producción de las maquiladoras en el mercado doméstico —anteriormente limitado a 20% de la producción como máximo. Los productores para el mercado nacional nunca vieron con buenos ojos el nivel de esta "concesión", sin embargo las ganancias de las ventas en el mercado mexicano no han sido suficientemente atractivas para distraer a las maquiladoras de su actividad exportadora.

Desde el inicio de las negociaciones del TLCAN, los grupos de la élite maquiladora definieron su posición frente al mismo. El primer contacto entre sus representantes y el gobierno tuvo lugar cuando el Senado convocó a las asociaciones nacionales y locales de la industria maquiladora para participar en las consultas sobre las expectativas y necesidades del sector en relación con el TLCAN.³² En Ciudad Juárez, en octubre de 1991, representantes del poder legislativo y ejecutivo se reunieron con académicos y miembros de

³⁰ "La industria maquiladora también se considera un detonador de la economía local y sus varios sectores, pero las economías de las ciudades centradas en la maquiladora se vuelven dependientes de los ciclos de la economía de EU, un problema que se agravará conforme las reglas de origen del TLCAN desincentiven la inversión europea japonesa." (Eduardo Barrera Herrera, *The US-Mexico border as a paradigm of Post-NAFTA Mexico*, Amherst, University of Massachusetts, 30 de octubre de 1993, [conferencia], p. 11).

³¹ La Comisión Intersecretarial cambió de nombre a Grupo de Trabajo y en las sesiones del Comité Consultivo se consideró también a representantes de las asociaciones de maquiladoras locales, reconociendo la particularidad de las necesidades de la industria dependiendo de su ubicación. SECOFI, "Decreto para el fomento y operación de la industria maquiladora de exportación", *DOF*,

³² La participación de la élite maquiladora en las negociaciones del TLCAN por medio de la COECE no está definida específicamente. El COECE se fundó en 1990 y estaba encabezado por Guillermo Güemes García —exgobernador del Banco de México— y su objetivo era defender los intereses de la élite empresarial mexicana.

la élite nacional vinculados a la maquiladora –gerentes de plantas y líderes de cámaras empresariales (CNIME y asociaciones locales) – académicos y facilitadores (vinculados sobre todo con los parques industriales como administradores o constructores),³³ para discutir acerca de los efectos potenciales de un acuerdo de libre comercio en el sector maquilador. Las conclusiones generales de esta reunión fueron que la industria maquiladora se vería beneficiada con el TLCAN siempre y cuando se tomaran en cuenta los siguientes puntos en la negociación: establecer un periodo de transición durante el cual no hubiera cambios abruptos para la ime, que EU mantuviera a México dentro del Sistema General de Preferencias (SGP) y que las reglas de origen no fijaran porcentajes muy altos.³⁴

De hecho, durante la negociación se estableció un periodo de transición de siete años para la aplicación de las reglas de origen; las exportaciones de México a Estados Unidos mantuvieron la posibilidad de entrar bajo el SGP; y varios productos de maquila se vieron favorecidos por los calendarios de desgravación acelerada. Las maquiladoras podían aprovechar los nuevos aranceles para introducir sus productos en Estados Unidos, además de seguir contando con las fracciones 806.70 y 807.00 o el SGP. Sin embargo, las disposiciones relativas a país de origen fueron más estrictas de lo que los maquiladores hubieran deseado.

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) se hicieron patentes dos asuntos críticos para el desarrollo de la industria maquiladora. Por una parte, la definición de las obligaciones fiscales de las maquiladoras en el país y, por otra, el reto de aminorar los efectos de la aplicación del artículo 303 del TLCAN. Ambas cuestiones fueron herencia de

³³ Entre los participantes que presentaron ponencias se encuentran Gilberto Gómez Alcocer – presidente del CNIME, los presidentes de las asociaciones de maquiladoras en Ciudad Juárez, Tecate, Ciudad Acuña, Jesús Macías – presidente municipal de Ciudad Juárez, Jorge Bustamante – investigador del Colef, Héctor Murguía – presidente de CANACINTRA en Juárez y Enrique Serrano del Grupo Bermúdez y la AMPIP, entre otros.

³⁴ Desde una perspectiva europea, “la tendencia a trasladar la fase de ensamblaje de EU a México sigue en alza, dado que las localizaciones mexicanas ofrecen ventajas decisivas frente a otros países en desarrollo gracias a su cercanía al mercado estadounidense y la adhesión al TLC” (Tilman Altenburg et al., *Desarrollo y fomento de la subcontratación industrial en México*, [s. l.], Friedrich Ebert Stiftung, 1998, Materiales de Trabajo núm. 6, p. 72).

los dos gobiernos anteriores. El de Miguel de la Madrid dio carácter de establecimiento permanente a la ime, sin hacer efectiva la medida en términos fiscales. Carlos Salinas firmó el TLCAN sin contemplar los mecanismos para contrarrestar la desviación de comercio que provocarían las reglas de origen. A pesar de estos problemas, no se temía la desaparición de la industria maquiladora en el país,³⁵ sino el costo de la indefinición oficial sobre las nuevas reglas de operación de las maquiladoras.

Desde el inicio del programa maquilador, dijimos, la Secretaría de Hacienda y SECOFI habían tenido discrepancias relativas a la operación de esta industria. La definición de las obligaciones fiscales significó un nuevo punto de debate entre ambas secretarías. Para Hacienda, el reconocimiento de la industria maquiladora como establecimiento permanente en el decreto de 1983 era la oportunidad ideal para someterla al régimen fiscal general, sin más privilegios. De esta manera las maquiladoras, que podrían dejar el país súbitamente, al menos habrían generado ingresos tributarios. En cambio, SECOFI consideraba que las maquiladoras debían conservar su régimen preferencial a cambio de favorecer una industrialización duradera en el país. El asunto quedó sin resolverse.

El decreto de 1998 concedió la razón a Hacienda y se estipuló que a partir del ejercicio fiscal del año 2000, las maquiladoras operarían como centro de costo en México, por lo que pagarían todos sus impuestos en el país. Esta disposición provocó el desacuerdo inmediato de los empresarios maquiladores.³⁶ Alegaban que pagaban impuestos en el país donde residía la matriz de la maquiladora y solicitaban el apoyo de la Secretaría de Comercio para evitar caer en un esquema de doble tributación. Como esta disputa no se podía resolver exclusivamente entre maquiladoras y gobierno mexicano, fue necesario

³⁵ “El régimen de la industria maquiladora permanecerá prácticamente sin cambio durante los primeros siete años de vigencia del Tratado. No obstante, si al término de este plazo desapareciera, ello sólo significaría la modificación del marco legal, ya que la modalidad productiva de la maquila continuará existiendo en tanto conserve sus características” (CEPAL, *op. cit.*, p. 6).

³⁶ Felipe Gazcón, “Imposible, aplicar el régimen fiscal de establecimiento permanente a maquiladoras”, *El financiero*, 6 de septiembre de 1999; Felipe Gazcón, “Subirán 75% los costos fiscales de maquiladoras”, *El*

entablar un diálogo con las autoridades fiscales estadounidenses.³⁷ Para el desencanto de las arcas nacionales, las maquiladoras ganaron una batalla al obtener una prórroga del status anterior (pagar los impuestos por medio de la matriz) hasta el 31 de diciembre del 2002. Sin embargo, gobierno y maquiladoras no han llegado a un acuerdo definitivo.

Finalmente, mediante el decreto de 1998, el gobierno procuró ajustar la regulación nacional concerniente a las maquiladoras con las disposiciones del TLCAN. Sin embargo, el hecho de que se hiciera necesaria una inmediata revisión puso en evidencia la falta de claridad del gobierno sobre el tema. En el decreto inicial sólo se aludía a aquellas disposiciones en la introducción, sin establecer los mecanismos de aplicación³⁸ En diciembre de 1998, se hizo una modificación que hizo referencia explícita a las reglas de origen que entrarían en vigor el 1º de enero del 2001, conforme a lo estipulado por el TLCAN y al Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC.³⁹ Aquí se mencionaron por primera vez en un documento oficial los Programas de Promoción Sectorial (Prosec), concebidos como el mecanismo que permitiría establecer aranceles competitivos para las maquiladoras que usaban insumos provenientes de países fuera del área del TLCAN, mediante tasas arancelarias preferenciales. Ahondaremos en este punto en el siguiente capítulo.

financiero, 8 de octubre de 1999; Isabel Becerril, "Mayor impuesto a maquiladoras. Nuevo esquema impositivo al sector", *El financiero*, 30 de octubre de 1999.

³⁷ Olga Ojeda Lajud, "Ratificarán México y EU acuerdo en materia fiscal.", *El financiero*, 9 de agosto de 2000.

³⁸ En el decreto se reiteró que los porcentajes de ventas al mercado doméstico de la producción de las maquiladoras quedarían completamente liberados para el 2001, siempre y cuando la mercancía que se vendiera en el mercado nacional cumpliera con los requisitos para la importación permanente. Además, en el decreto original se mantuvo la figura del Comité Consultivo de la Industria Maquiladora, sin embargo en las modificaciones se eliminó.

³⁹ Este acuerdo prohíbe la exención de aranceles e impuestos para maquinaria destinada a la exportación a partir del 31 de diciembre del 2002 para los países en vías de desarrollo (SECOFI, "Decreto para el fomento y operación de la industria maquiladora de exportación", *DOF*, diciembre de 1998).

Surgimiento de nuevos segmentos de la élite maquiladora y la representación institucional de sus intereses

A partir del decenio de 1980, la relación entre las transnacionales y las élites locales de las ciudades fronterizas mexicanas se volvió más intrincada y compleja. A lo largo de este periodo, las transnacionales experimentaron nuevas formas de producción y así ayudaron a crear un nuevo grupo dentro de las élites locales. Por su parte, la élite local vinculada a las maquiladoras ideó fórmulas para exponer y defender sus intereses frente al gobierno mexicano. Además, viejos y nuevos grupos de la élite maquiladora tendrían que enfrentar los retos derivados de la integración comercial con Estados Unidos en la década de 1990. La reacción de la élite reveló que sus intereses suelen ser más cercanos a los intereses de las empresas transnacionales que a los del gobierno mexicano.

A pesar de la incorporación del gobierno mexicano a la promoción de las maquiladoras, los facilitadores y promotores privados de las ciudades de la frontera norte continuaron de manera paralela sus labores para atraer nuevas inversiones. Ambos grupos siguieron construyendo una imagen favorable de la frontera mexicana a los ojos de los inversionistas estadounidenses. Enfatizaban la ventaja a largo plazo que otorgaba el establecerse en México y la competitividad internacional de los costos de operación derivados de las devaluaciones del peso. Entre las élites locales privadas predominaba el sentimiento de que sus propios esfuerzos habían logrado establecer —y lo seguiría haciendo— a la maquiladora en la frontera. Así,

para Francisco Urrea y Servando Sarabia, presidente y director ejecutivo, respectivamente, de la Asociación de Maquiladoras (AMAC), la iniciativa privada no ha perdido el paso y se sigue valiendo por sí misma para atraer inversión. «Aunque el gobierno ha entrado

últimamente —dicen—, el promotor de la maquila en Juárez siempre ha sido privado. Sin él, no habría industria en Juárez».⁴⁰

Lo cierto es que si estos grupos privados continuaron con sus esfuerzos para atraer inversiones maquiladoras, lo hicieron porque éstas habían resultado un negocio rentable. Es cierto que estos grupos son más efectivos en la promoción de las maquiladoras que el gobierno. La experiencia que han acumulado desde los años sesenta les ha permitido crear vínculos con los potenciales inversionistas y conocer los detalles de la operación a fondo. De cualquier forma, una vez que el gobierno federal asumió un papel más activo, fueron esas mismas élites privadas y los gobiernos locales los que se beneficiaron más directamente.

Con el fin de tener una representación formal de sus intereses, en 1986 los promotores/desarrolladores —con la familia Bermúdez como principal impulsora— formaron la Asociación Mexicana de Parques Industriales (AMPIP).⁴¹ Esta asociación aglutinaba los intereses tradicionales de los promotores e inversionistas en bienes raíces vinculados a la industria maquiladora. AMPIP tiene actualmente 148 parques afiliados —distribuidos en la República Mexicana, aunque la mayoría están en los estados fronterizos—y se presenta como un promotor del país ante los inversionistas extranjeros. AMPIP también ofrece servicios para “el proceso de localización industrial”.⁴² El objetivo implícito es convertirse en el punto de entrada de las empresas transnacionales interesadas en invertir en México. AMPIP puede canalizar a los futuros inversionistas con sus afiliados en cualquiera de sus parques. Entre las compañías que se alojan en los parques industriales de esta asociación

⁴⁰ Joaquín Fernández Núñez, “Ciudad Juárez. El peso de la globalización”, *Expansión*, (1998) 29, pp. 116-130, núm. 751, p. 121-122 y entrevista personal de la autora con Servando Sarabia en Ciudad Juárez 10 de octubre de 1998.

⁴¹ La Asociación Mexicana de Parques Industriales se organizó de manera informal a principios de los años sesenta, y según ellos mismos fueron los primeros promotores y los primeros expertos de la industria maquiladora (Ignacio Ramos, en Senado de la República, *Foro Permanente de Información, Opinión y Diálogo sobre las Negociaciones del Tratado Trilateral de Libre Comercio entre México, los Estados Unidos de América y Canadá. Audiencias Públicas. Industria Maquiladora*, México, Senado de la República, 1991, tomo XI, p. 190).

⁴² <http://www.ampip.org.mx>

están: General Motors, Thomson/RCA, Toshiba, General Electric, Lear Corp., Leviton, Tyco Electronics, Philips, Ford, Delphi y TDK. Varias de estas empresas han aumentado el número de plantas en parques de la AMPIP durante la década de 1990. El esfuerzo de formalizar la asociación del grupo más antiguo de la élite maquiladora refleja las nuevas necesidades del sector. Por una parte, tienen que defender sus intereses de manera abierta y transparente dentro del país. Y por otra, necesitan sumar experiencia y recursos para competir con las otras ubicaciones en los países en vías de desarrollo.

Durante este periodo, la contratación de mexicanos para los cargos de gerentes, administradores e ingenieros en las maquiladoras por parte de las compañías transnacionales contribuyó a la creación de un nuevo grupo de la élite local en la frontera.⁴³ La mayor parte de los contratados eran mexicanos educados en instituciones educativas mexicanas, públicas y privadas, no necesariamente fronterizas.⁴⁴ La formación de estos profesionales en el país refleja que de cierta manera el gobierno mexicano fue capaz de reaccionar ante las necesidades de la ime en cuanto a recursos humanos se refiere.⁴⁵ Este grupo de gerentes/administradores/ingenieros considera indispensable la permanencia de la

⁴³ “De acuerdo con los testimonios de algunos gerentes que iniciaron su trayectoria en los años setenta, en esa década la gran mayoría de los puestos gerenciales era ocupada por directivos extranjeros; sólo hasta principios de los años ochenta cobraría cierta importancia la incorporación de personal de mando de origen mexicano. Pero aún en ese momento las gerencias generales y aquellas relacionadas con el manejo de la producción seguían en manos de personal extranjero. Esta situación cambió notablemente en la década de los noventa” (Óscar Contreras, *Empresas globales, actores locales: producción flexible y aprendizaje industrial en las maquiladoras*, El Colegio de México, México, 2000, pp. 185-186).

⁴⁴ En el estudio que realizó el Colef sobre el mercado de trabajo en la ime se concluye que “la mayor parte de las plantas reportaron la presencia de personal calificado proveniente del sistema educativo formal, básicamente de centros educativos públicos” (Jorge Carrillo (coord.), *Mercados de trabajo en la industria maquiladora*, México, Colef-Plaza y Valdés, 2ª. ed., p. 100).

⁴⁵ Para tener una idea de la baja proporción de mexicanos en los cuerpos de mando de las maquiladoras hay un artículo de finales de los años ochenta donde se señala que “traditionally, the chief executive officers (CEOs) of maquiladora plants have been expatriates, and although some top positions are being filled by Mexicans, the proportion does not seem to be greater than 15-20% for foreign owned and operated plants” (Barbara Chrispin, “Employment and Manpower Development in the Maquiladora Industry: Reaching Maturity”, en K. Fatemi, *op. cit.*, p. 74-75). También allí se señala que las maquiladoras del interior del país recurrieron con mayor facilidad a la contratación de mexicanos para estos puestos.

industria maquiladora en el país, pues identifican su satisfacción profesional con el crecimiento del sector.⁴⁶

Este nuevo grupo de la élite fronteriza tendría un papel clave en la formalización de las asociaciones maquiladoras locales que, desde principios de la década de 1980, se convertirían en los organismos a través de los cuales la industria defendería sus intereses.⁴⁷ Esto se vería como algo necesario por los cambios que el gobierno mexicano impuso sobre las condiciones de operación de las plantas maquiladoras en el país. Conforme las maquiladoras expandían sus operaciones por varios estados, el número de establecimientos afiliados y la cantidad misma de nuevas asociaciones crecían. La combinación de una élite local maquiladora participando cada vez más a través de asociaciones organizadas y un gobierno con una mejor percepción de la industria trajo como consecuencia que la capacidad negociadora de las asociaciones de maquiladoras aumentara. Sobre el aumento de la capacidad negociadora de estos grupos, Alejandra Salas apunta que:

en la medida en que los gobiernos federal y de los estados fronterizos han dado a la industria maquiladora una jerarquía más alta en su estrategia económica, los empresarios que forman parte del grupo maquilador se han fortalecido económica y políticamente, se han expandido y atraído un número cada vez mayor de inversionistas a la actividad de promoción y el desarrollo de parques industriales.⁴⁸

⁴⁶ Leslie Sklair reconoce el papel que han tenido las maquiladoras en el desarrollo socioeconómico de la frontera norte, al incrementar gradualmente el número de gerentes y técnicos mexicanos que emplea. Pero mantiene una postura crítica del resultado: “uno no puede asumir que todos estos gerentes y técnicos mexicanos se identificarán con el interés nacional y objetivos mexicanos si estos se encuentran en conflicto con los intereses y objetivos de las corporaciones que los emplean, comparados con gerentes o técnicos extranjeros. La creación de esa burguesía compradora puede tener consecuencias contradictorias para el desarrollo” (*Assembling for Development...*, p. 208).

⁴⁷ La proporción de empleados vs. obreros contratados por la ime, durante el decenio de 1990, se mantuvo constante en 7% de empleados y 93% de obreros. Pero en números absolutos el número de empleados aumentó de 33,134 en 1990 a 71,935 en 1999 (INEGI, *Estadísticas de la Industria Maquiladora de Exportación*, 2002, <http://www.inegi.gob.mx>).

⁴⁸ “Maquiladoras y burguesía regional”, *El Cotidiano*, núm. 1 especial, 1987, p. 51.

Los esfuerzos de promoción públicos y privados convergían y a finales de los ochenta comienza a existir cierta colaboración, favorecida en parte por la formalización de las asociaciones maquiladoras.

Dijimos, que en 1983, el Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación (CNIME) se constituyó formalmente como una entidad jurídica.⁴⁹ Desde su fundación, el CNIME se presentaba a sí mismo como el órgano concentrador de las asociaciones locales de maquiladoras y en él están afiliados actualmente los establecimientos que generan alrededor del 80% del empleo maquilador. Aunque es una asociación de carácter nacional, 10 de las 19 asociaciones locales que lo componen actualmente están ubicadas en municipios fronterizos; por lo tanto, la defensa de los intereses de esta región es muy importante dentro del CNIME. Varias asociaciones de maquiladoras locales formalizaron su estatus jurídico durante este periodo; una vez constituidas podían solicitar su afiliación al Consejo.

El volumen de sus afiliados en relación al tamaño del sector ha convertido al consejo en el principal interlocutor reconocido por el gobierno federal para discutir políticas y diversos aspectos que afectan a la industria maquiladora en el país. Entre los objetivos que el Consejo se fijó están:

- Representar a los socios y asociados como organismo cúpula del sector.
- Promover la industria maquiladora de exportación.
- Hacer en su caso las gestiones necesarias y solicitar la expedición, modificación o derogación de leyes, reglamentos o disposiciones administrativas relacionadas con las actividades industriales que representa y con los fines de bienestar social que persigue.
- Ser órgano de consulta del Estado para la satisfacción de las necesidades de la Industria Maquiladora de acuerdo con dispuesto por las leyes en la materia.

⁴⁹ Aunque se puede considerar 1973 el año en que se estableció Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación al organizar la primera convención de la industria, fue en 1983 cuando se constituyó como Asociación Civil (<http://www.cnime.org.mx>).

- Colaborar con autoridades federales, estatales y municipales, así como con organismos públicos y privados en el estudio y/o planeación de las actividades relacionadas con la industria maquiladora de exportación.⁵⁰

Estos objetivos revelan que el CNIME se considera la voz autorizada para representar a la ime en el escenario nacional. Resalta también su insistencia en presentarse como un promotor de la industria. El gobierno federal mismo ha reconocido la representatividad del CNIME. El Consejo ha sido incluido como parte del Comité Consultivo en los Decretos Presidenciales sobre Maquila y diversos secretarios de Estado han asistido a sus convenciones anuales y en algunas ocasiones el propio presidente de la República se ha hecho presente.⁵¹

Las modificaciones a la Ley de Cámaras Empresariales de 1996 estipularon que la afiliación de las empresas en cámaras dejaba de ser obligatoria. Sin embargo, este cambio no ha menguado la capacidad de convocatoria de las asociaciones maquiladoras. A pesar de que la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA) ha intentado atraer maquiladoras a sus cámaras locales, las asociaciones especializadas de maquiladoras en cada localidad siguen atrayendo al mayor número de establecimientos.⁵²

En la franja fronteriza, un nuevo y particular tipo de agrupaciones de maquiladoras surgió en el decenio de 1980: las "asociaciones binacionales". Estas novedosas asociaciones surgieron sobre todo en las ciudades mexicanas al oeste de la frontera (Baja California) pues su creación respondía a necesidades de las maquiladoras de la región. En las ciudades del este —como Reynosa, Matamoros—, los gerentes estadounidenses de las plantas habían estado participando

⁵⁰ <http://www.cnime.org.mx>

⁵¹ A partir de 1973, la última semana de octubre por lo general, se lleva a cabo la Convención Anual de la Industria Maquiladora de Exportación que congrega a personas relacionadas con la industria, representantes oficiales y periodistas.

⁵² M. A. Muñoz, *op. cit.*, pp. 185, 196.

desde un principio en las asociaciones mexicanas de maquiladoras⁵³ y, de cierta manera, eran sus foros de expresión e interacción con la comunidad local. Sin embargo, en ciudades como Tijuana, Mexicali o Tecate, los administradores extranjeros se sentían incómodos en las asociaciones mexicanas, pues sentían que había vínculos estrechos con el gobierno y otras asociaciones industriales. Fue así que se crearon las llamadas "asociaciones binacionales", constituidas mediante la afiliación de empresas en ambos lados de la frontera, como la World Trade Manufacturer Association (WTMA) en 1982, y la Border Trade Alliance (BTA)⁵⁴ en 1986. Comúnmente, a estas asociaciones se les acusa de representar intereses extranjeros aunque cabe señalar que en sus consejos también participan varios gerentes/administradores mexicanos. Pero más que representar intereses extranjeros, estas organizaciones tienen un carácter binacional y ofrecen una perspectiva sobre las maquiladoras desde ambos lados de la frontera. Las "asociaciones binacionales" no pertenecen al CNIME, pero mantienen un diálogo constante con éste.

Durante este mismo periodo que se inicia al inicio de los años ochenta, hay que mencionar el surgimiento de un incipiente grupo de "emprendedores industriales" en las ciudades de la frontera norte. A diferencia de los "emprendedores proveedores de servicios" que iniciaron sus operaciones desde el comienzo del programa maquilador en los sesenta, los "emprendedores industriales" identificaron nichos de productos o servicios para las maquiladoras que podían ser cubiertos por pequeñas empresas mexicanas. Con la proliferación masiva de las maquiladoras fue natural que empezaran a surgir negocios que buscaran atender las necesidades de consumo de la ime. El surgimiento de este grupo de "emprendedores industriales" es muy relevante pues podrían funcionar como el anhelado eslabón para integrar gradualmente a las maquiladoras con la industria nacional. Los

⁵³ De hecho la primera asociación de maquiladoras fue la de Matamoros, como ya se mencionó en el capítulo anterior.

⁵⁴ Aunque los objetivos de esta asociación trascienden los problemas de la ime, constituye parte importante de su agenda. "The Border Trade Alliance is a grassroots, non-profit organization that serves as a forum for its

"emprendedores industriales" representan los "encadenamientos productivos hacia atrás" de las maquiladoras en la franja fronteriza.

El origen de estos nuevos empresarios fronterizos es variado, de ahí que sea difícil clasificarlos. Sin embargo, Hélène Rivière d'Arc ha identificado cuatro distintas posibilidades sobre los orígenes de estos "emprendedores industriales": 1) aquellos que trabajaban para la élite tradicional y decidieron independizarse; 2) los miembros de la clase media que trabajaron en maquiladoras y se independizaron; 3) los obreros o técnicos que trabajaron en Estados Unidos y regresaron a las ciudades de la frontera para poner su propio negocio; y d) aquellos descendientes de pequeños empresarios nortefños, no necesariamente ubicados en la frontera, que se han valido de las centrales empresariales para acceder al mercado maquilador.⁵⁵ La misma naturaleza y diversidad de estos proveedores industriales limita por ahora la posibilidad que tienen de influir sobre las decisiones oficiales de la maquiladora. Sin embargo, su propagación implicaría que los beneficios de la maquiladora se integraran de manera más duradera a la economía local.

Entre las características predominantes de los negocios de este grupo se encuentra que: son empresas pequeñas, fundadas en su mayoría por sus propietarios actuales y buscan localizarse en el espacio comercial fronterizo. Se concentran en actividades metal-mecánicas, *software* o industrias ligeras de bienes de consumo tales como la agro-alimentaria, muebles, cuero y zapatos.⁵⁶ Entre las actividades que han realizado con éxito están la impresión de etiquetas o códigos de barras, la fabricación de piezas de precisión, la implementación de sistemas automatizados y la instalación de maquinaria de control de

participants to discuss and advocate issues pertaining to border development, quality of life, and trade in the Americas" (<http://www.bta.org>).

⁵⁵ Hélène Rivière d'Arc, "Les réseaux d'entrepreneurs dans le Nord du Mexique ont-ils besoin de l'État?", en Pierre Gondard y Jean Revel-Mouroz, *La frontière Mexique-États Unis. Mutations économiques, sociales et territoriales*, Paris, CREDAL, 1996, pp. 71-72.

⁵⁶ Jaime Marques-Pereira, "Flexibilité du travail et développement au Mexique: les leçons du boom économique de la région frontalière des États-Unis", *ibid.*, pp. 25, 26.

calidad.⁵⁷ En dos investigaciones distintas se estudia el caso de un par de empresas proveedoras exitosas: Talleres Diva y Manufacturas Metálicas y Laminadas.⁵⁸ Ambas empresas empezaron como proveedores locales de una empresa maquiladora, pero, en el decenio de 1990, lograron dar el salto y colocarse en el mercado internacional con sus productos mediante la implementación de sistemas de calidad, innovación y el establecimiento de contactos con nuevos clientes. Sin embargo, la mayoría de estas pequeñas empresas sólo ha logrado atender a una o muy pocas plantas maquiladoras.

Este nuevo grupo de empresarios vinculados a la industria maquiladora no está organizado formalmente. A diferencia de los otros dos grupos —los promotores y los gerentes— aun no han logrado articular su voz para expresar sus demandas de manera independiente. Tampoco puede observarse que el desarrollo de estos “emprendedores industriales” sea homogéneo en todas las ciudades donde existen maquiladoras, pero se puede decir que predominan en las ciudades de la región central de la frontera.⁵⁹ Como el resto de los pequeños negocios del país, durante los ochenta y noventa, los “emprendedores industriales” vinculados a la maquila enfrentaron un grave problema de financiamiento. Sin embargo, el cambio en las reglas de origen por el artículo 303 del TLCAN podría ser una oportunidad para estimular el desarrollo de estos “emprendedores industriales” y reemplazar con ellos a los productores de insumos importados de países fuera de Norteamérica.

Con el inicio de las negociaciones del TLCAN, las élites maquiladoras de las ciudades fronterizas tuvieron que enfrentarse a nuevos retos que les afectarían directamente. Tanto el

⁵⁷ Se desprenden de un análisis realizado entre emprendedores en Ciudad Juárez y Chihuahua (Hélène Rivière d’Arc, *Esprit d’entreprise et nouvelles synergies de part et d’autre du Pacifique*, [s. l.], Ed. Maison-Neuve & Larose, 1997, pp. 229-235).

⁵⁸ Jorge Carrillo, “Maquiladoras de exportación y la formación de empresas mexicanas exitosas”, en Enrique Dussel (coord.), *Claroscuros. Integración exitosa de las pequeñas y medianas empresas en México*, México, CANACINTRA-CEPAL-Ed. Jus, 2001, p. 177-199.

⁵⁹ “Otros actores, como las empresas pequeñas y medianas, trabajadores no sindicalizados y sindicatos, manifiestan una debilidad mayor para participar de las redes en torno al tejido productivo” (M. A. Muñoz, *op.cit.*, p. 84).

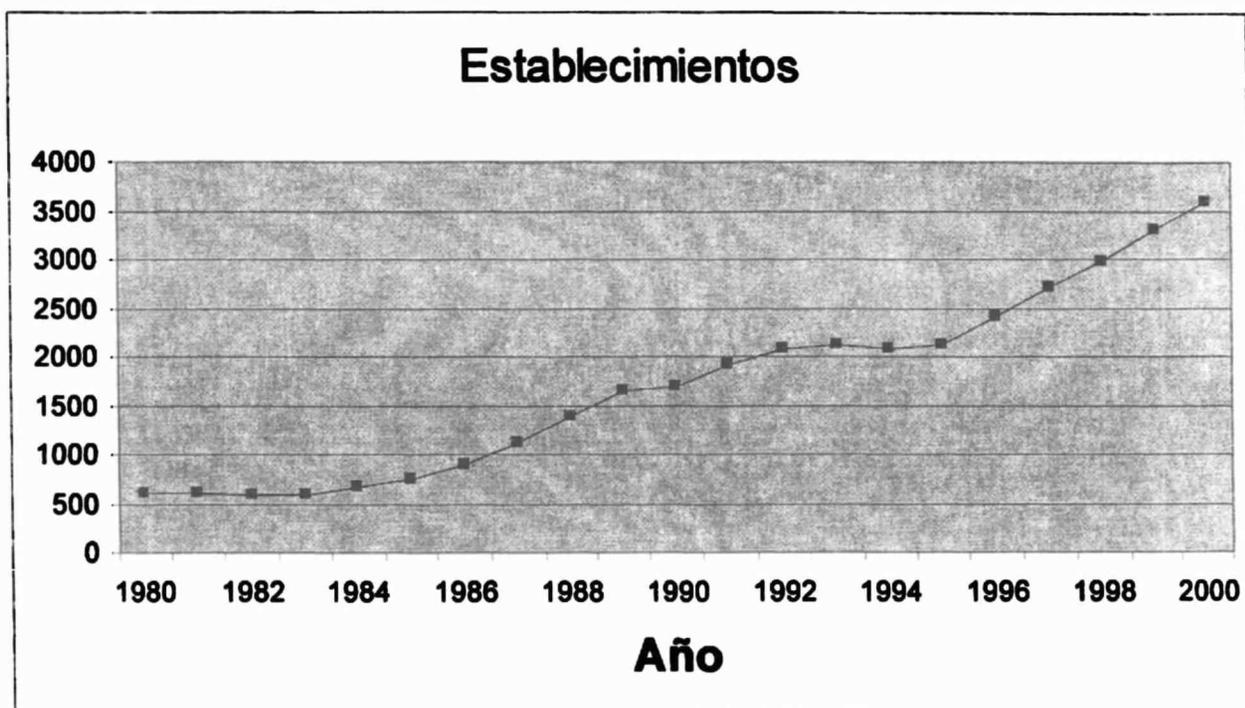
CNIME como la AMPIP asistieron a las consultas que el Senado de la República convocó en 1991. El objetivo era conocer la postura sobre el libre comercio que los actores relacionados a la imex defendían. Sin embargo, el grado de influencia de estas asociaciones dentro de la COECE, organismo del sector privado que trabajó directamente junto a la Secretaría de Comercio en las negociaciones comerciales, no es claro. Se piensa que las decisiones de este grupo estaban dominadas por las grandes empresas mexicanas.

Los términos finales contenidos en el TLCAN no fueron en general del todo desfavorables para los maquiladores. La principal decepción de las maquiladoras, desde el punto de vista de los desarrolladores/promotores o desde el de los gerentes/ingenieros/administradores, fue la indefinición jurídica del gobierno mexicano sobre la aplicación de las reglas de origen del TLCAN y el estatus fiscal de las maquiladoras en el país. El CNIME dejó clara su postura frente a los dos temas críticos mediante entrevistas con funcionarios de SECOFI, declaraciones públicas, y en los resolutivos de sus Convenciones Anuales. Durante los siete años entre la entrada en vigor del tratado y la aplicación de las reglas de origen—entre 1994 y 2001—, las condiciones comerciales para las maquiladoras eran un atractivo para los inversionistas asiáticos o europeos que buscaban entrar en el mercado estadounidense. Pero una vez terminado el periodo de gracia, la falta de alternativas por parte del gobierno mexicano provocó el descontento de los maquiladores mexicanos y las transnacionales con intereses en el país. Se podría decir que la industria maquiladora perdió con los problemas para la aplicación de los Prosec, pero también habría que decir que los maquiladores se beneficiaron con la prórroga del estatus fiscal anterior.

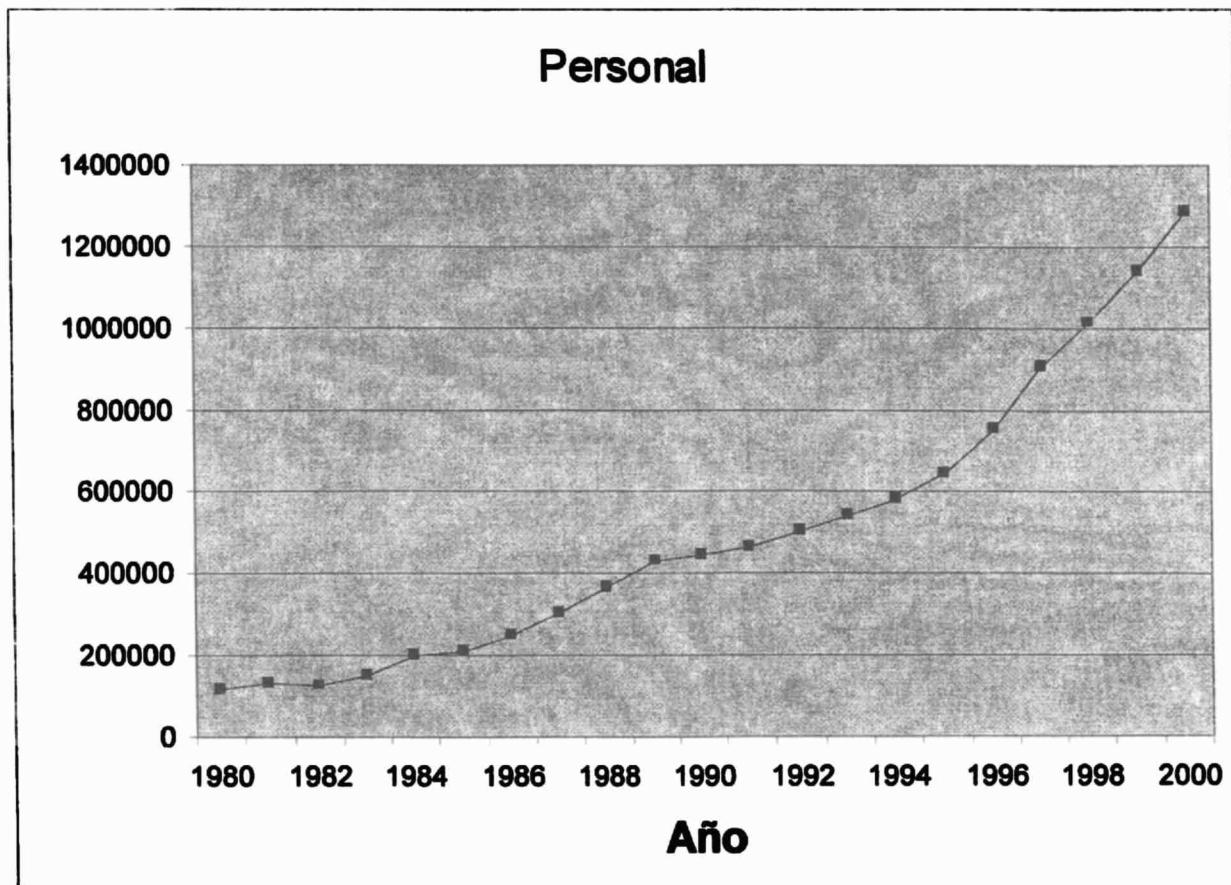
Cifras y regiones: el resultado de la interacción

Durante el periodo 1982-2000 el número de establecimientos de la imex en México creció anualmente, en promedio, 10.1% y en términos de empleo registró un incremento de 13% por año. Los únicos años en que se registraron contracciones en esta industria fueron 1982,

(con un decrecimiento del 3.3% en el número de plantas y de 3% en el número de empleos) y 1994 (con -1.7 en el número de plantas pero con un 7.6 de incremento el número de empleos). En 1982, las maquiladoras empleaban a 127,048 personas y en el año 2000 a 1,285,007. Es decir, en 18 años, el número de trabajadores en esta industria creció 10 veces (en el sexenio de De la Madrid se multiplicó por 2.9, en el de Salinas por 1.6 y en el de Zedillo por 2.2).



Fuente: INEGI (1989, 1994, 1995 y 2001).



Fuente: INEGI (1989, 1994, 1995 y 2001).

A partir de principios de los ochenta, además de proliferar el número de plantas maquiladoras, también comenzaron a llegar maquiladoras de segunda generación. Esto implicó que la proporción de capital en las inversiones aumentó. Según Patricia Wilson, a partir de 1982 dos tendencias modificaron la naturaleza de la industria maquiladora en México; una, es que aumentó el valor agregado de las manufacturas; otra, que una porción significativa de las plantas adoptaron métodos flexibles de manufactura.⁶⁰ Niles Hansen coincide afirmando que:

⁶⁰ Patricia Wilson, *Exports and Local Development. Mexico's New Maquiladoras*, University of Texas Press, Austin, 1992, p. 33.

de hecho muchas maquiladoras han escalado en tecnología, especialmente en sectores como electrónicos, equipo de transporte, farmacéutica y plásticos. Sin embargo, incluso las maquiladoras tecnológicamente avanzadas tienen muy pocos encadenamientos productivos con proveedores mexicanos y siguen dependiendo de procesos intensivos en mano de obra.⁶¹

Contra las limitaciones mencionadas por este autor, cabe señalar que a mediados de los noventa, comenzaron a operar un par de empresas de tercera generación.⁶² Aunque éstas últimas continúan siendo la excepción en el país, dejan ver las posibilidades de desarrollo que ofrecen las maquiladoras.

Las innovaciones de las maquiladoras de segunda y tercera generación implican mayor transferencia de conocimiento tecnológico, acompañada del surgimiento de un estrato de ingenieros y técnicos vinculados a estas empresas. Basta mencionar la descripción que hace el editor del CNIME sobre esta escalada tecnológica:

[...] se han venido desplazando hacia México tecnologías cada vez más complejas y novedosas. En el ámbito de la producción se ha visto, por ejemplo, a las plantas electrónicas pasar de ensamble manual a inserción automática con inversiones respetables en equipo complejo y de ésta a circuitos de montaje superficial con nuevas y todavía mayores inversiones en equipo más moderno y sofisticado, al mismo tiempo que su control de calidad ha evolucionado de la inspección visual al uso cada vez más difundido de pruebas computarizadas; y en toda la industria es muy usual encontrar talleres de maquinado dotados de equipos de control numérico, laboratorios y talleres con instalaciones de diseño y de manufactura computarizados (CAD y CAM) que son utilizados ampliamente por los técnicos mexicanos.⁶³

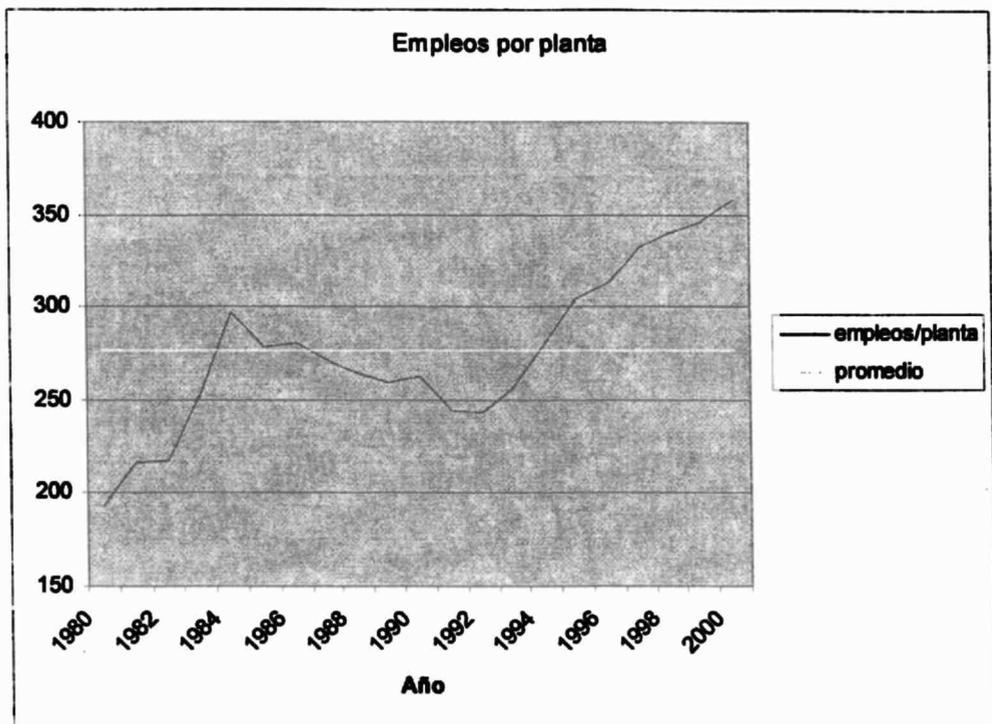
⁶¹ N. Hansen, "Development Problems...", *The Review of Regional Studies*, p. 2.

⁶² La planta de Delphi en Ciudad Juárez y la de Sony en Tijuana son ejemplos de las maquiladoras de tercera generación, en éstas se desarrollan actividades de diseño (J. Morales, *op. cit.*, pp. 30-31).

⁶³ Carlos Rosette, "Antecedentes y organización de la industria maquiladora de exportación en México", <http://www.globalmanufacture.net/home/associations/maquilaindustry/ciudadjuarez/region.cfm>.

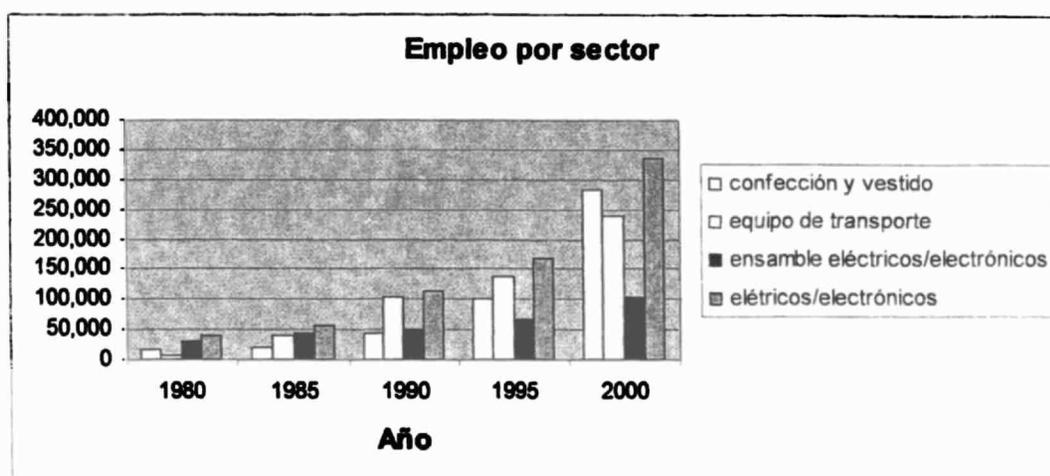
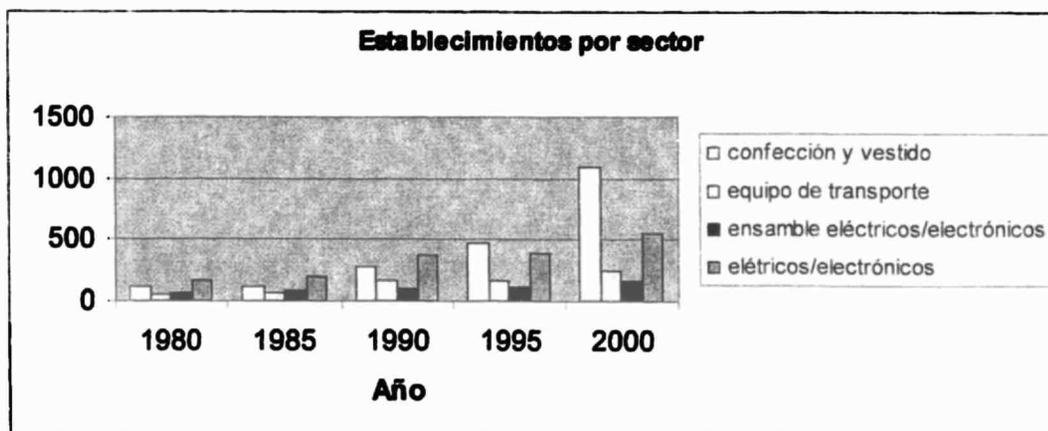
Así, la industria maquiladora no sólo creció en durante estos veinte años, sino que se volvió una fuente de difusión de tecnologías más avanzadas, aunque aún es difícil medir ese impacto.

Lo que es más evidente es el aumento del número de trabajadores por establecimientos. De 1982 al 2000, el promedio de empleados por planta fue 277 empleados mientras que en el periodo anterior (1965-1981) fue de 179 empleados.



Gráfica realizada por la autora. Fuente: INEGI (1989, 1994, 1995 y 2001).

Al analizar las cifras, se puede observar que entre 1986 y 2000 el mayor número de plantas maquiladoras instaladas en México fueron del ramo del vestido y la confección. Sin embargo, el ramo que generó mayor número de empleos fue el de eléctricos/electrónicos, donde la proporción de empleados por planta suele ser mayor. Por otra parte, el crecimiento del sector de autopartes ha sido constante y gradual.



Gráfica realizada por la autora. Fuente: INEGI (1989, 1994, 1995 y 2001).

Aunque la importancia de las exportaciones maquiladoras en la balanza comercial de México aumentó en este periodo (1986-200), la balanza comercial mexicana ha tenido una dependencia media respecto a este tipo de exportaciones, en comparación con lo que ha sucedido en otros países.⁶⁴ Entre 1982 y el 2000, el porcentaje que la maquila representaba frente al total de las exportaciones de México aumentó 36%, pero sólo llegó a acercarse a la mitad de las exportaciones nacionales.

⁶⁴ Gregory Schoepfle y Jorge Pérez-López, "Employment Implications of Export Assembly Operations in Mexico and the Caribbean Basin", en Sergio Díaz-Briquets y Sidney Weintraub, *Migration Impacts of Trade and Foreign Investment. Mexico and Caribbean Basin Countries*, Boulder, Westview Press, 1991, p. 18. Según el presidente del CNIME la maquiladora [en el 2001] representa 48.27% de todas las exportaciones manufactureras (Rolando González Barrón, "Mensaje del presidente", <http://www.cnime.org.mx>)

PORCENTAJE DE LAS EXPORTACIONES MAQUILADORAS

	1982	1988	1994	2000
Totales	12%	33%	43%	48%
Manufactureras	48%	47%	52%	55%

Tabla realizada por la autora. Fuente Banxico (2001).

A pesar de las cifras de crecimiento espectaculares de la industria maquiladora mexicana, su modernización tecnológica entre 1982 y 2000 y la aparición de maquiladoras de segunda y tercera generación, muchos analistas consideran que ésta continuó siendo un sector enclave. Los establecimientos de la ime continuaron localizándose principalmente en los municipios fronterizos con Estados Unidos y el porcentaje de insumos nacionales fluctuaron entre 0.8 y 3.2% del total de insumos utilizados por la industria.

INSUMOS NACIONALES DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA

Año	% nacionales	% nacionales (frontera)	Año	% nacionales	% nacionales (frontera)
1981	1.3	0.8	1991	1.8	1.0
1982	1.3	0.8	1992	1.9	1.0
1983	1.3	1.0	1993	1.8	1.1
1984	1.3	1.1	1994	1.5	1.0
1985	0.9	0.7	1995	1.7	1.1
1986	1.2	0.9	1996	2.0	1.3
1987	1.6	0.9	1997	2.2	1.5
1988	1.7	1.0	1998	2.8	1.7
1989	1.6	1.0	1999	2.8	1.8
1990	1.7	1.0	2000	3.2	1.6

Tabla realizada por la autora. Fuente INEGI (2001).

Con todo, estudios recientes sobre el tema han revalorado la contribución de esta industria a las regiones donde opera. Si bien es cierto que la ime no ha logrado establecer vínculos productivos con las economías locales, reconocer que la presencia duradera de las maquiladoras en ciertas ciudades ha impulsado la formación de externalidades favorables para la industrialización, cuyos efectos se comenzaron a sentir en el decenio de 1980. Dentro de este tipo de vínculos se pueden señalar el desarrollo de infraestructura, la formación de técnicos o el adiestramiento organizacional de la mano de obra.

En las dos principales ciudades maquiladoras del país, Juárez y Tijuana, se conformaron *clusters* industriales alrededor de los arneses y los televisores respectivamente, durante el decenio de 1990.⁶⁵ La creación de estas aglomeraciones industriales estimula la profundización del conocimiento del producto y se convierte en un atractivo adicional para captar las nuevas inversiones en el sector. En este ambiente es más factible alcanzar una vinculación, en el sentido tradicional del término, con proveedores mexicanos. Todavía no se ha logrado, pero la oportunidad existe.

Un académico de la frontera, José Carlos Ramírez, introduce algunos matices al señalar que más allá de la localización, la integración de la ime a la economía mexicana depende del esquema bajo el que opera. El esquema de complementariedades —ejemplificado por las redes productivas automotrices, ciertas inversiones japonesas en Chihuahua y Coahuila y los complejos estadounidenses en Guadalajara y León— sobrepasa la creación de “factores invisibles”, reconocidos por el resto de los académicos como la principal aportación a las

⁶⁵ Un *cluster* según la definición de Carrillo y Hualde es: “la concentración de empresas de un mismo sector en la misma región, con relaciones inter e intra-firma, con relaciones entre sectores, con intervención de agentes locales gubernamentales y privados y con proyectos estratégicos de competitividad sistémica”(Jorge Carrillo y Alfredo Hualde, “¿Existe un cluster en la maquiladora electrónica en Tijuana?”, en Jorge Carrillo (coord.), *¿Aglomeraciones locales o clusters globales?: evolución empresarial e institucional en el norte de México*, Colef-UACJ-Fundación Friedrich Ebert, México-Tijuana, 2000, p. 100).

economías locales.⁶⁶ La novedad en el caso de las ciudades fronterizas sería el desarrollo de proveedores en una zona cuya única tradición industrial proviene de las maquiladoras.

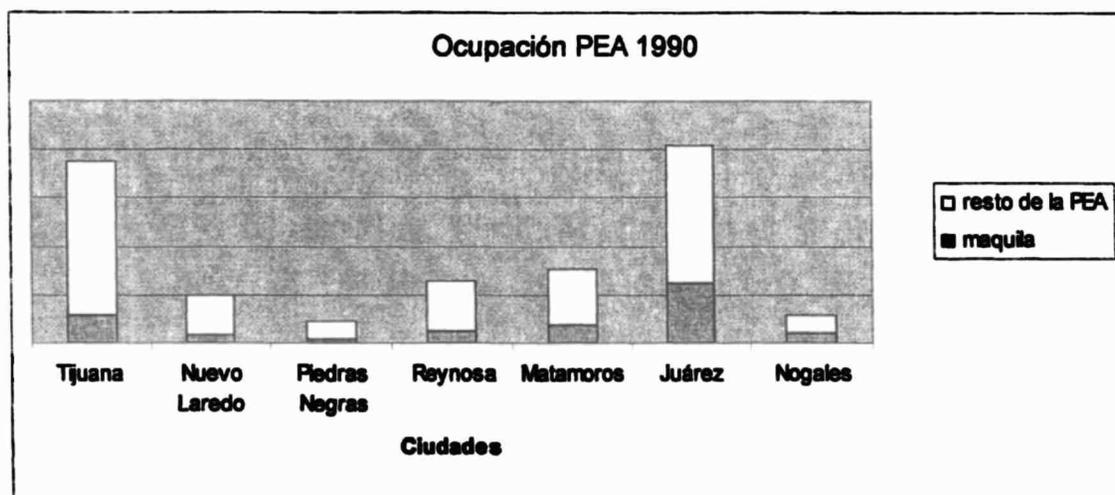
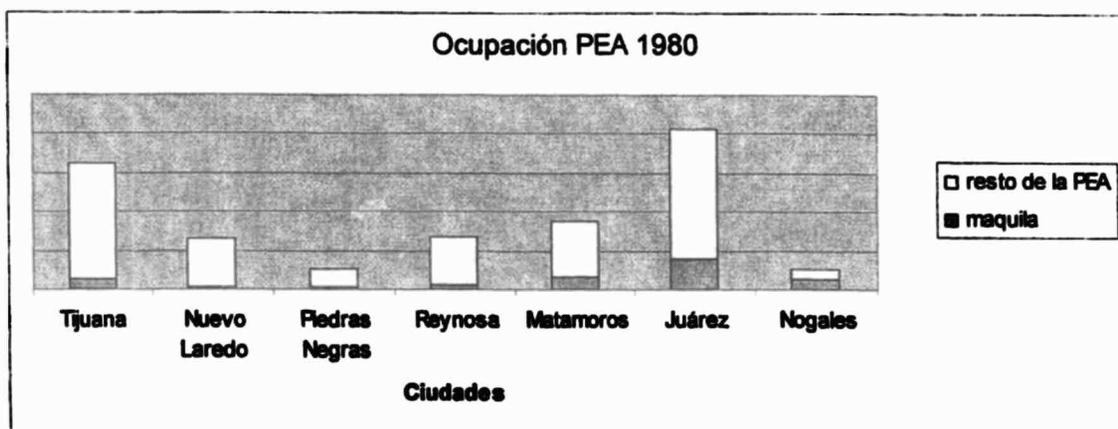
A pesar de la apertura de la economía en los ochenta y la extensión del programa maquilador a todo el territorio mexicano desde 1972, la principal concentración de estos establecimientos continua localizándose en la frontera con Estados Unidos. Esto demuestra que el atractivo de las ciudades fronterizas para las maquiladoras no reside únicamente en su estatus jurídico, sino en el factor distancia: la cercanía de las plantas a las matrices y al mercado de distribución. A pesar de la saturación de las ciudades de la frontera norte, éstas cuentan con ventajas insustituibles con respecto a las del interior. Las opiniones coinciden con los números como lo muestran las conclusiones de una serie de entrevistas realizadas a principios de los noventa entre los gerentes de plantas fronterizas:

Todos los gerentes de planta entrevistados, salvo uno (Sanyo) indicaron que estaban contentos ubicados en la frontera, a pesar de la insatisfacción de tener tasas de rotación altas. Ninguno de los gerentes de maquiladoras fronterizas entrevistados excepto uno (Sanyo) dijeron que su compañía nunca consideraría una locación en el interior de la República. La principal razón mencionada era que una locación en el interior significaría mayor distancia, tiempo y costo respecto a Estados Unidos, que es su principal –sino el único— mercado y fuente de insumos, así como donde se ubica su matriz. También varios gerentes fronterizos perciben que la infraestructura, servicios y mano de obra en el interior son inadecuados.⁶⁷

En los principales municipios maquiladores de la frontera –Juárez, Tijuana, Matamoros, Reynosa, Mexicali, Piedras Negras y Nuevo Laredo— se puede apreciar que durante este periodo aumentó la proporción de la población económicamente activa (pea) que representa a los trabajadores de las maquilas. Esto ocurrió en todos los municipios maquiladores salvo en Nogales

⁶⁶ José Carlos Ramírez, “Los patrones de aprovisionamiento de la industria maquiladora de exportación en México”, en J. Carrillo, *¿Aglomeraciones locales...?*, p. 92. Este análisis coincide con los estudios de Carlos Alba y Patricia Wilson donde se resalta que la incorporación de insumos nacionales en ciudades como Guadalajara y Monterrey es mucho más elevado.

donde la proporción de la pea ocupada en maquiladora descendió de casi 50% a 35%. Sin embargo, Nogales continua siendo el municipio con el mercado laboral más dependiente de las maquilas.



Gráficas realizadas por la autora. Fuente: M. Nolasco (1992); INEGI (1989, 1994, 1995 y 2001).

La región central encabezada por Juárez fue la región más importante para la ime. Durante la década de 1980, Juárez marcó la pauta del proyecto maquilador y se consolidó como la "capital del arnés". No sólo el número de establecimientos y empleos ha sido

⁶⁷ P. Wilson, *Exports...*, pp. 114-115. Este libro es el resultado de una investigación de campo que realizó Wilson en Guadalajara, Monterrey, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo y Tijuana, donde entrevistó a los gerentes varias plantas en estas ciudades.

considerable sino que ha recibido a maquiladoras de segunda y tercera generación. Además ahí se desarrolló el cluster automotriz-electrónico. En esta ciudad, el número de parques industriales continuó creciendo y los gobiernos estatales y municipales fueron adoptando los intereses de la ime como propios, lo cual se manifestó en sus demandas al gobierno federal y en una activa promoción de la industria entre inversionistas extranjeros. Los vínculos entre los centros de enseñanza media y superior con las necesidades de la industria maquiladora cada vez son más estrechos y efectivos.

La élite local de Juárez está consciente de que una de las principales debilidades del esquema es la falta de articulación de las maquiladoras con proveedores locales. Y en coincidencia con el proyecto del gobierno federal, los facilitadores juarenses tomaron la iniciativa; a partir de 1984, se lleva a cabo una exposición anual en Ciudad Juárez coordinada por Desarrollo Económico para presentar a los posibles proveedores de la ime.⁶⁸ En este evento participan productores nacionales que podrían vender sus productos a las maquiladoras, con especial énfasis en aquellos de la región.

Como en el periodo anterior, el desarrollo de Juárez tuvo consecuencias en las ciudades fronterizas de la región centro. Nuevo Laredo recuperó notablemente el desarrollo maquilador, remontando la falta del dinamismo que presentó a principios del programa.

⁶⁸ Desarrollo Económico es una promotora organizada en Chihuahua por los Vallina vinculada a la industria maquiladora, que en los ochenta trasladó su sede de la capital a Juárez. "Hasta la década de los ochenta, y sobre todo a partir de 1983, la industria maquiladora pasó a ocupar un lugar de privilegio en la estrategia económica y se convirtió en un polo de atracción para grupos económicos que hasta entonces fincaban su fuerza y riqueza en otras actividades" (Alejandra Porras, *Grupos empresariales en Chihuahua de 1920 al presente*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1992, p. 38). La primera feria de insumos

PARQUES INDUSTRIALES (1986)

Estado/Propiedad	Privado	Público	Mixto	Total
Chihuahua	9	5	1	15
Sonora	1	4	7	12
BC	8	2	—	10
Tamaulipas	5	1	—	6

Alejandra Salas (1987), p. 52

En la región californiana, Tijuana estuvo también entre las grandes beneficiarias de la llegada de maquiladoras de segunda generación. Este arribo se debe tanto a la influencia de Silicon Valley como a la inversión asiática.⁶⁹ Al igual que en el caso de Juárez, su trayectoria anterior inspiró la confianza de los inversionistas. En ese momento Tijuana contaba ya con una oferta interesante de parques industriales. La tabla adjunta muestra que en 1986, de cuatro de los estados fronterizos Chihuahua y Baja California tenían el mayor número de parques industriales. Así, a partir del decenio de 1990, hubo un cambio en la naturaleza de las maquiladoras de Tijuana, la ciudad logró transformar su estructura industrial y contaba con parques que albergaban industrias de alta tecnología. Por el alto número de plantas de televisores se le apodó Tijuana. El cluster de esta ciudad está vinculado a la llegada del capital asiático y su apropiación de la industria de televisores. El desarrollo de la Mesa de Otay como zona industrial y la apertura de una nueva garita reflejan

en la capital del país, se llevaría a cabo a instancias de Carlos Salinas de Gortari hasta 1994 Exhibimex (*El financiero*, 9 de marzo de 1994).

⁶⁹ En la zona de Guadalajara se ha desarrollado también un enclave productivo vinculado con este tipo de maquiladoras, hay quienes le llaman el “Silicon Valley mexicano” por el tipo de plantas que operan. Sin embargo, junto con Aguascalientes es un caso excepcional dentro de la expansión de la ime en estados no fronterizos.

la colaboración de las autoridades para transformar la ciudad con el fin de ofrecer más atractivos a las transnacionales más deseables.⁷⁰

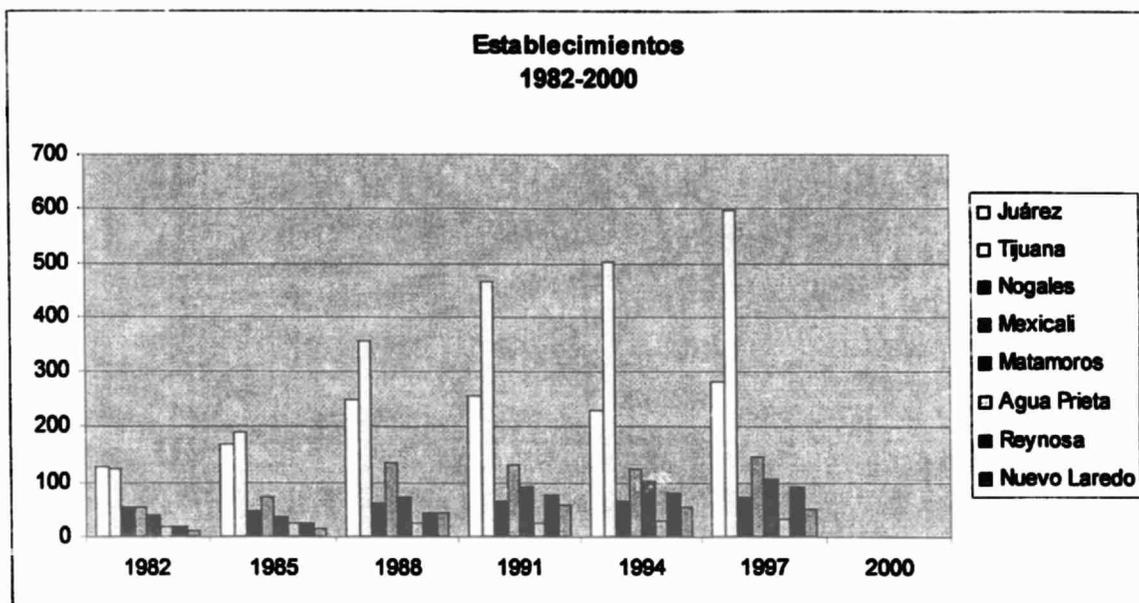
El modelo asiático de administración promueve el establecimiento de plantas proveedoras de insumos. Las empresas asiáticas fomentan el establecimiento de plantas operadas por sus proveedores confiables en los sitios donde tienen maquiladoras. Por lo tanto, la presencia de maquiladoras asiáticas combinada con las nuevas reglas de origen impuestas por TLCAN, podrían acelerar el establecimiento de plantas proveedoras. Si bien la cadena productiva que se crearía no sería de capital mexicano, las ciudades de esta región se beneficiarían.⁷¹

Si las grandes ciudades de la frontera, como Juárez y Tijuana, han enfrentado sobreocupación a pesar de su infraestructura y servicios, este efecto es mucho más grave en las ciudades pequeñas que crecen por el establecimiento de maquiladoras. Mexicali, aunque no se logró integrar a ningún eje industrial estadounidense, cuenta con algunas maquiladoras y ya sufre los efectos de la saturación industrial.

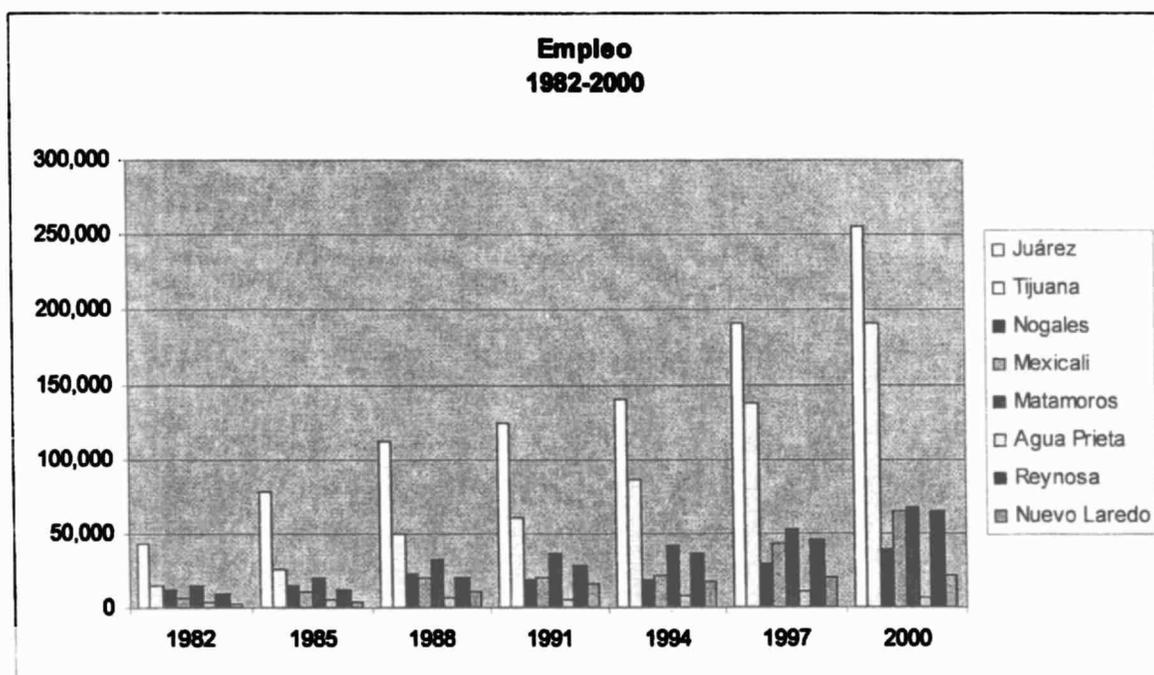
Por otra parte, en la región del golfo, el crecimiento de Reynosa le permitió superar a Matamoros. A pesar de las actividades de PEMEX, en 1988, 83.1% de la pea ocupada en la industria manufacturera trabajaba en maquilas. También ahí se construyeron parques industriales y se atrajeron inversiones con mayor capital en los ramos de electrónica, eléctrica y de autopartes. Los inversionistas descubrieron que podían trabajar con los sindicatos para controlar las demandas de los trabajadores.

⁷⁰ Lawrence Herzog hace una descripción detallada de la gestión de los tres niveles de gobierno para el desarrollo de la zona (*Where North...*, pp. 235-246).

⁷¹ Sobre los distintos modelos de relación con los proveedores ver el análisis de Altec y Zenco, ambas estadounidenses en el momento, pero con enfoques administrativos muy distintos en *Luis Reygadas, Mercado y sociedad civil en la fábrica. Culturas del trabajo en maquiladoras de México y Guatemala*, México, STPS, 2001, pp. 170-171.



Fuente: INEGI (1989, 1994, 1995 y 2001).



Fuente: INEGI (1989, 1994, 1995 y 2001).

Estimar los efectos directos del TLCAN en el comportamiento de la industria maquiladora, es difícil. Por supuesto que vemos un incremento en las cifras de exportación

de la ime a partir de 1994, pero es resultado de la combinación de factores ya señalados. Se podría argumentar que la firma del TLCAN se convirtió en un atractivo adicional, aunque fuese más simbólico que sustantivo, para los inversionistas fuera de la región. Hasta el 2000, los maquiladores y las transnacionales, ya establecidos ahí no tenían certidumbre sobre el futuro de la industria, pero esto no afectó sustantivamente el resultado sus actividades.

Conclusiones.

El desempeño de la industria maquiladora durante estos tres sexenios provocó que se crearan demasiadas expectativas alrededor de una industria, limitada por naturaleza, sin que se tomaran las medidas adecuadas para garantizar tanto la continuidad de su operación como para integrarla mejor a la economía nacional. En la frontera se afianzó como el sector más dinámico y como impulso para su industrialización. Al comparar el desempeño en este periodo con el anterior, es posible apreciar el salto cualitativo que dieron las maquiladoras.⁷² Los nuevos atractivos para la industria maquiladora, entre los que se incluía el TLCAN, incrementaron la participación de sectores más estables, que requieren mayor inversión de capital y que generan mayor valor agregado. Aumentó el contenido manufacturero de la producción de las maquiladoras frente al de simple ensamble. Las circunstancias habían sido sumamente favorables para su expansión. Pero el tratamiento que le ha dado el gobierno, incluso en un momento en que se consideraba un área clave del sector manufacturero, no ha sido del todo satisfactorio. Es cierto que el gobierno ha escuchado las necesidades de las asociaciones empresariales y ha favorecido el desarrollo de infraestructura industrial en las ciudades fronterizas; sin embargo, en medio del remolino de cambios en la política económica, el gobierno no logró brindarle la certidumbre jurídica que

⁷² Anne Middleton, "What exactly is a maquiladora?", *San Diego Business Journal's Maquiladora. A Guide to Binational Manufacturing in the San Diego/Tijuana, México Area*, San Diego, [s. a.], p. 5.

reclamaban los maquiladores para enfrentar la apertura comercial y el TLCAN. En 1995 un estudio de la CEPAL señalaba que:

[era] necesario propiciar una colaboración estrecha y sistemática entre los sectores público y privado para el desarrollo de actividades de promoción de exportaciones. De no ser así, se corre el riesgo de que estos programas queden desvinculados de las principales preocupaciones del medio empresarial, induzcan un desperdicio de recursos y generen un clima de desconfianza entre el gobierno y el sector privado.⁷³

El desarrollo de la industria maquiladora de ninguna manera es la panacea para los problemas económicos del país. Cabe mencionar que en 1998, todas las maquiladoras registradas correspondían a 0.8% de los establecimientos manufactureros censados, aunque el empleo que generaba equivalía a la cuarta parte del empleo industrial.⁷⁴ Es cierto que mantuvo su dinamismo mientras el país estaba estancado, pero una parte del crecimiento se debía a que con el mismo presupuesto una empresa transnacional podía obtener producción y ganancias mayores.⁷⁵

⁷³ Carla Macario, "Competitividad de las empresas latinoamericanas: comportamiento empresarial y políticas de promoción de exportaciones", México, CEPAL, 1995 [documento de trabajo 38], p. 25

⁷⁴ Josefina Morales, "Maquila 2000", en su libro como coord., *El eslabón industrial. Cuatro imágenes de la maquila en México*, México, Ed. Nuestro Tiempo, 2000, p. 33.

⁷⁵ L. Sklair, *Assembling for....*, p. 72.

IV. LA MAQUILADORA EN LA ENCRUCIJADA (2001)

Introducción

Después de veinte años de crecimiento prácticamente sin interrupciones, la industria maquiladora en México tuvo un desempeño pobre durante el año 2001. Los principales indicadores de la ime fueron negativos para ese año. Fue justo en las ciudades de la frontera con Estados Unidos –por su alta concentración de establecimientos maquiladores— donde más se sintieron las graves consecuencias de esta desaceleración. Hubo cierre de plantas, reducción en el empleo y disminución en el valor de las exportaciones maquiladoras.

Es posible identificar tres tipos de factores que influyeron en el comportamiento negativo de la ime: factores coyunturales, factores estructurales y el cambio en el concepto de seguridad en Estados Unidos. Mientras que las secuelas de los factores coyunturales –recesión de la economía estadounidense, fortalecimiento del peso frente al dólar— se sentirán en el corto plazo, los efectos de los cambios estructurales – ingreso de China a la Organización Mundial de Comercio (OMC), funcionamiento de los Prosec y definición del estatus tributario— tendrán efectos duraderos sobre la operación de la ime en México. Por último, la nueva noción de seguridad en Estados Unidos –a causa de los ataques terroristas del 11 de septiembre perpetrados en territorio estadounidense— muy posiblemente redefina la forma en que el comercio exterior de este país se lleve a cabo en el futuro, y por ende, afecte a las maquiladoras. Todos estos elementos coincidieron en el año 2001 para terminar de forma imprevista con el largo periodo de expansión y crecimiento de la industria maquiladora en la frontera mexicana.

Los miembros de la "triple alianza" reaccionaron ante esta situación adversa e intentaron encontrar alternativas para enfrentarla. A pesar de los estragos causados por los factores coyunturales, los miembros de la triple alianza parecen confiar en que estos efectos serán transitorios. Sin embargo, los cambios estructurales y la redefinición de seguridad en Estados Unidos llevan a una reflexión más profunda sobre el futuro de la industria maquiladora y las posibles alternativas para encadenarla con la economía mexicana. En la discusión sobre el tema se han hecho patentes las divergencias entre los miembros de la triple alianza, sobre todo entre los miembros de la élite maquiladora y el gobierno mexicano. Ante un entorno adverso, la indefinición del gobierno tendió a agravar la inseguridad sobre el futuro de la industria, pero las élites maquiladoras organizadas se empeñaron en bloquear cualquier alternativa que no les fuera favorable. Este debate ha limitado el acercamiento del gobierno hacia el grupo de los "emprendedores industriales" que podría resultar favorecido por las condiciones actuales. Además, ante la ausencia de una política industrial articulada,¹ es muy difícil coordinar esfuerzos para llevar a cabo una reconversión industrial duradera con la participación de emprendedores nacionales y el apoyo del gobierno mexicano.

El escenario internacional: un panorama sombrío

La recesión de la economía estadounidense, el ingreso de China a la OMC y la redefinición de seguridad en Estados Unidos fueron los principales acontecimientos en el escenario internacional en el año 2001 que tuvieron consecuencias negativas sobre las maquiladoras mexicanas o las tendrán en el futuro.

¹ Hasta el momento el único programa disponible, es el Programa de Proveedores Nacionales de Exportación (Pronex) que exige a las maquiladoras que compren insumos nacionales de pagar el IVA sobre esas mercancías conforme lo dispone el decreto de maquiladoras.

La desaceleración, que pronto devino en recesión, de la industria estadounidense redujo la demanda de los bienes producidos por las maquiladoras. Aunque desde comienzos del 2001 la economía estadounidense ya presentaba claros síntomas de una desaceleración, no fue sino hasta el 26 de noviembre del 2001 que el *National Bureau of Economic Research* (NBER) declaró en recesión a la economía estadounidense ubicando el inicio de la caída en marzo de ese año.²

No es de sorprender que la contracción del mercado estadounidense se reflejara en el volumen de ime, que se sigue concentrando en ese país, independientemente del origen de la inversión. Los efectos de la recesión estadounidense sobre el volumen de pedidos en las maquiladoras en territorio mexicano fueron casi inmediatos.

Si bien no hay que minimizar los efectos de la recesión de la economía estadounidense sobre la ime, es necesario tener presentes los otros problemas que enfrentaron las maquiladoras durante el 2001. En palabras de John Christman, economista de la firma Ciemex-Wefa:

[...] mientras la tasa de crecimiento de Estados Unidos se mantenga sobre 2% anual, la industria no sería afectada. "Lo que ocurra en la economía estadounidense no es tan crucial como la larguísima lista del resto de los problemas de la maquiladora".³

Los actos terroristas del 11 septiembre de 2001 en territorio de Estados Unidos, tuvieron un impacto negativo inmediato sobre las exportaciones de la ime. El efecto inmediato de los ataques terroristas fue el cierre de las fronteras y el espacio aéreo estadounidense. Una vez que se abrieron las fronteras de nueva cuenta, las revisiones

² Los ataques terroristas en Nueva York del 11 de septiembre acabaron por agravar la desaceleración económica de Estados Unidos y poco más de un mes después el NBER finalmente la calificó como recesión. La clasificación que utilizan es: "a growth recession is a recurring period of slow growth in total output, income, employment, and trade, usually lasting a year or more. A growth recession may encompass a recession, in which case the slowdown usually begins before the recession starts, but ends at about the same time. Slowdowns also may occur without recession, in which case the economy continues to grow, but at a pace significantly below its long-run growth" (www.nber.org).

³ Diane Lindquist, "Rules Change for Maquiladoras", www.industryweek.com, mayo del 2001.

en los puestos aduanales se hicieron de manera más concienzuda y por ende más tardadas. Sin embargo, el efecto más grave del 11 de septiembre podría ser a largo plazo con los crecientes controles aduanales que significan el fin de la simplificación administrativa que iba de la mano del libre comercio en Norteamérica. Las autoridades aduaneras conscientes del hecho, han procurado encontrar medios para facilitar el cruce de los comercializadores confiables. Como ejemplo basta señalar que a un año de distancia ya está funcionando el programa: *Border Release Advanced Screening and Selectivity* (Verificación y Selección Avanzada de Liberación Fronteriza) o BRASS por sus siglas en inglés. Sin embargo, las nuevas medidas están ya cambiando la mecánica comercial internacional y es muy probable que en el futuro sean sustituidas por procedimientos más minuciosos.

El Comisionado Aduanal de Estados Unidos, Robert Bonner, ha propuesto establecer la llamada *Trade Partnership Against Terrorism* (Alianza Comercial contra el Terrorismo) o C-TPAT por sus siglas en inglés. La intención del programa es conceder pase preferencial a las empresas o agentes aduanales que cumplan con determinados requisitos verificados periódicamente mediante inspecciones esporádicas en el sitio de embarque.⁴ El objetivo sería controlar el movimiento de mercancías minimizando las demoras en el cruce, pero los volúmenes de intercambio la hacen una meta difícil de alcanzar. Para la ime, los nuevos controles serán una carga burocrática a la que debe acostumbrarse y también podrían significar un incremento en sus costos administrativos. Sin embargo, en el mediano y largo plazo, las empresas maquiladoras podrían beneficiarse de la condición de México como vecino y socio comercial de Estados Unidos. Podría ocurrir que las autoridades aduanales estadounidenses percibieran una mayor capacidad para verificar la "seguridad" de los productos

⁴ Diane Lindquist, "Maquiladoras enlist; Program aims to prevent import of terrorism", *The San Diego Union-Tribune*, 11 de septiembre del 2002.

originarios del área del TLCAN. México estaría en una posición privilegiada para minimizar los costos de estos nuevos requisitos. De cualquier forma, tanto el gobierno, como las industrias y las élites fronterizas deberán revisar las operaciones de las transnacionales estadounidenses para minimizar los efectos de los controles de seguridad en la frontera.

Por último, el 11 de diciembre del 2001 marcó la entrada de China a la OMC. Su ingreso amenaza la competitividad de varios países exportadores, entre ellos México. Este país cuenta con condiciones sumamente atractivas para la producción compartida que son excepcionales tanto por sus bajos costos en producción y disponibilidad de personal capacitado, así como por las concesiones del gobierno chino. La admisión de China al organismo rector del comercio internacional no fue sino una forma de reconocer el peso específico de la economía y las exportaciones chinas en la economía mundial. Prácticamente se trataba de una decisión inaplazable, pues no hacerlo implicaba excluir a uno de los principales actores y beneficiarios del proceso de globalización. México se beneficiaba de la ausencia de China en los foros de la OMC, pues esto limitaba su capacidad para atraer capital maquilador. Sin embargo, al incorporarse al organismo, China obtuvo el reconocimiento formal como parte fundamental del sistema de comercio internacional y se convirtió en un competidor directo —dadas sus condiciones de producción— de la industria maquiladora mexicana.

Aunque los efectos del ingreso de China a la OMC se sentirán sobre todo en el futuro, es muy posible que la inminencia de ese ingreso haya también contribuido negativamente en el comportamiento de la industria maquiladora en el año 2001.

Apresiasi n monetaria y desaceleración de la ime

Para mala fortuna de los maquiladores mexicanos —y de los exportadores en general— la recesión en Estados Unidos coincidió con un hecho poco frecuente y

coyuntural en las finanzas mexicanas: el peso ganó considerable terreno frente al dólar. Por lo tanto, la mano de obra mexicana en los mercados internacionales se encareció. Además otros países con un fuerte sector maquilador mantuvieron el valor o devaluaron su divisa frente a la moneda estadounidense. Durante el 2001, Taiwán, Singapur, Corea y España eran los únicos países en donde existe la subcontratación internacional que continuaban con costos de mano de obra más elevada que la mexicana.⁵

Este asunto generó una posición común entre los empresarios maquiladores y los empresarios nacionales. En la percepción de ambos grupos, un tipo de cambio por debajo de los 9.00 pesos no sólo restaba competitividad a las exportaciones mexicanas, sino que también afectaba al mercado doméstico porque los consumidores preferían consumir las importaciones cuyos precios en pesos se habían reducido. Según los productores nacionales, estos hechos no se contrarrestan por la simple compra de insumos importados más baratos. A nivel nacional, los principales críticos al fortalecimiento del peso fueron los empresarios orientados al mercado interno, a través de los presidentes de CANACINTRA y la CONCAMIN. A ellos se sumó, por los maquiladores, Humberto Inzunza, presidente del CNIME.⁶ Las asociaciones locales de maquiladoras en la frontera no perdían oportunidad de manifestar su descontento con el tipo de cambio. Juan Carlos Olivares, de la Asociación de Maquiladoras de Ciudad Juárez (AMAC) declaró que "la sobrevaluación del peso se refleja en la pérdida de competitividad, debido a que las exportaciones resultan caras".

⁵ Según los datos de una página de asesoría para la subcontratación internacional (<http://www.globalmanufacture.net/home/policiesandissues/Costs/index.cfm>)

⁶ Mario Héctor Silva, "Crecimiento de 6 ó 7% para el sector maquilador", *El financiero*, 23 de abril del 2001, p. 29.

TIPO DE CAMBIO

Año	peso/dólar
1997	8.08
1998	9.87
1999	9.50
2000	9.65
2001	9.16

Fuente: Banxico (2001).

Ante las demandas tanto de maquiladores como de otros empresarios, las autoridades financieras no se dejaron intimidar y descartaron la propuesta de establecer un piso de \$9.30 pesos por dólar —como propuso CANACINTRA— en aras de la libre flotación. El gobernador del Banco de México aprovechó el momento para criticar a los industriales que utilizan el tipo de cambio como motor de su crecimiento y reiterar que no habría manipulaciones cambiarias para favorecerlos, por lo cual debían procurar otros medios para mantener su competitividad.

En la frontera, los consumidores que adquieren productos en el país vecino incrementan su capacidad de consumo con un tipo de cambio sobrevaluado y por lo tanto parecen ser los principales beneficiados del "super peso". Pero la industria de exportación pierde competitividad, porque los salarios en pesos se elevan en el mercado internacional. Por consiguiente, los efectos benéficos de un mayor poder adquisitivo pueden contrarrestarse con una disminución de empleos debido a la crisis de las maquiladoras y el resultado para la frontera no es globalmente satisfactorio.

Las fluctuaciones cambiarias no son condiciones permanentes. Al igual que el resto de los factores coyunturales, se espera que una vez que el tipo de cambio pierda un poco de terreno frente al dólar, las maquiladoras mexicanas retomarán el rumbo de crecimiento.⁷

⁷ Hay que decir que esto es más por percepción que *de facto*.

El gobierno mexicano: retrasos y desaciertos

El análisis del gobierno mexicano sobre la contracción del sector maquilador durante el año 2001 presentaba la situación como un hecho temporal e inevitable. Por ello, las posibilidades que tenía el gobierno para contrarrestar los efectos negativos sobre la industria maquiladora eran limitadas desde su punto de vista. Tal vez sea cierto que de cualquier manera la industria maquiladora hubiera tenido un mal año durante el 2001, pero la indefinición del gobierno frente a factores de largo plazo fue decisiva para acentuar la incertidumbre sobre la operación de las maquiladoras en México. El gobierno mexicano no definió una posición clara y expedita sobre la solución a los problemas generados por la aplicación de las reglas de origen del TLCAN ni tampoco sobre el estatus fiscal de las maquiladoras.

Los responsables de la política comercial mexicana tuvieron más de siete años al final de la década de 1990 para idear un programa que limitara los efectos negativos de la aplicación de reglas de origen del TLCAN —ya fuera mediante tasas preferenciales para los importadores o mediante la consolidación de un grupo de proveedores nacionales.⁸ Desde hacia varios años, en algunos sectores del gobierno se creía que había llegado el momento para procurar el desarrollo de proveedores nacionales que vincularan finalmente a la industria maquiladora y que la anclarán a la economía nacional. Sin embargo, no fue sino hasta el Decreto de 1998, cuando se consideró la opción de establecer programas sectoriales para ofrecer a los

⁸ Había dos posibilidades “a) modificar y liberalizar el tratado en lo relativo al cumplimiento de las reglas de origen, y b) desarrollar industrias locales que surtan a las maquiladoras e incrementar el valor del contenido nacional. En general se admite que la segunda solución es la menos viable” (Alfonso Mercado y Millicent Cox, “Las maquiladoras de cara al año 2001”, Comercio Exterior, 49 (1999), núm. 9, p. 777).

maquiladores insumos extrarregionales a tasas arancelarias preferenciales.⁹ A estos programas se les conoció popularmente como Prosec.

De acuerdo con el decreto del presidente Zedillo, la inscripción de las maquilas en los Prosec, les ofrecería un arancel preferencial a sus insumos de entre 0 a 5% en promedio. Sin la promulgación de los Prosec, los insumos y materiales provenientes de países fuera del TLCAN, estarían sujetos a impuestos entre 13 y 33%. Los Prosec – con todos sus beneficios para la maquila— comenzarían a aplicarse en noviembre del 2000. Como la maquila es una industria con bajos márgenes de ganancia los empresarios afectados esperaban ansiosos la promulgación de los Prosec.

El gobierno de Ernesto Zedillo no cumplió con los tiempos establecidos para la promulgación de los Prosec. Uno de los factores que limitaron la capacidad de respuesta del gobierno mexicano fue la presión de los industriales nacionales, y gobiernos locales. Entre los opositores más activos a los programas sectoriales de apoyo a la maquila estuvieron los productores nacionales de la rama química, de autopartes, textiles y de la confección.¹⁰ Los industriales de estos sectores consideraban que otorgar dichos beneficios a la industria maquiladora –que para entonces ya podía vender su producto en el mercado nacional cumpliendo los trámites y pagos correspondientes— provocaría una competencia desleal contra los productores nacionales. Otra crítica de los productores nacionales a los Prosec, era que al no ser programas exclusivos para las empresas inscritas en algún programa de importación temporal, cualquier productor podía solicitar su adhesión. Esto colocaba a

⁹ Según un artículo de Jim Gerber, desde 1998 corrían rumores de que el gobierno lanzaría “una nueva estructura arancelaria para las exmaquiladoras” (“Perspectivas de la maquiladora después del 2001”, *Comercio Exterior*, 49 (1999), núm. 9, p. 789-790).

¹⁰ Aunque en mayo del 2000, SECOFI publicó las listas de los programas para 10 sectores, estos no eran aplicables por que carecían de los procedimientos de aplicación. Además no incluyeron a los sectores de la industria nacional de las ramas, química, de autopartes, textiles y de la confección que como se dice más tarde en el texto principal fueron los más preocupados por la implementación de los Prosec. Todo este manejo provocó mucha desconfianza entre los maquiladores.

los fabricantes nacionales de los sectores incluidos en los Prosec en una situación de desventaja, al tener que competir con productos originarios de países fuera del TLCAN.

SECOFI atribuyó el retraso en la formulación de los Prosec al necesario proceso de consulta con las cámaras y empresas nacionales. Sin embargo, varias asociaciones industriales —maquiladoras y no maquiladoras— se sintieron excluidas. En voz de Raúl Picard, el presidente de Canacindra, a ellos no se les había tomado en cuenta; SECOFI sólo había recogido la opinión de los importadores temporales. Pero estos últimos también se quejaban. EL CNIME alegó que sólo se había escuchado a los representantes de las maquiladoras asiáticas, que según SECOFI serían las más afectadas.¹¹ A fin de cuentas, éstas tampoco quedaron satisfechas, a la vez que se provocó un sentimiento de exclusión entre el grueso de los maquiladores y de los industriales nacionales.¹²

El largo proceso alrededor de los Prosec generó una presión innecesaria que, aunada a la desaceleración de la economía estadounidense, frenó posibles inversiones en el rubro maquilador en el 2000 y en el 2001. En la percepción de largo plazo de los inversionistas, la definición de los Prosec era una cuestión indispensable para proceder con sus planes en México.¹³ A sus ojos, más grave aún que los efectos de las reglas de origen, resultó la indefinición del gobierno federal y la falta de eficiencia en la elaboración de las nuevas regulaciones durante todo el año 2000.

Si bien Zedillo retrasó la promulgación de los Prosec, su gobierno tampoco cedió ante las presiones de la ime para solicitar una prórroga en la aplicación del artículo 303

¹¹ A principios del 2001 la Korean Maquiladora Association contaba con 52 empresas afiliadas y la Asociación de Maquiladoras Japonesas con 70 agremiados.

¹² Otros organismos empresariales también rechazaron la mediada: “Además, prevalece el rechazo a los Prosec por parte de cinco organismos empresariales —ANIERM, CAAAREM, Canacindra, Concanaco y Canaco” (Ivette Saldaña, “El lunes, los Programas de Promoción Sectorial: SECOFI ofrece perfecta clasificación arancelaria”, *El financiero*, 27 de octubre del 2000); Isabel Becerril, “Maquiladores operaron en el desamparo con Zedillo”, *El financiero*, 25 de septiembre del 2000; Olga Ojeda Lajud, “Recurriría la IP a Fox para posponer los Prosec”, *El financiero*, 2 de noviembre del 2000.

¹³ Jim Gerber, “Perspectivas de la maquiladora después del 2001”, *Comercio Exterior*, 49 (1999), núm. 9, p. 789.

del TLCAN. En mayo de 2000 –a ocho meses de terminar su mandato— Zedillo seguía sosteniendo que sería durante su administración cuando se definirían los nuevos lineamientos de operación de las maquiladoras.¹⁴ Ante el retraso en la promulgación de los Prosec, los maquiladores congregados en el CNIME continuaron solicitando entre septiembre y diciembre del 2000, una prórroga para la entrada en vigor del artículo 303 del TLCAN.

Todavía en noviembre del 2000 –el último mes del gobierno de Zedillo— Humberto Inzunza, presidente del CNIME, pidió a las autoridades de SECOFI que solicitaran a los socios del TLCAN una prórroga para la aplicación del artículo 303, pronosticando que las inversiones se irían al continente asiático. Pero el gobierno decidió mantener su compromiso internacional. El relevo en el gobierno federal –a finales de 2000— complicó aún más la coyuntura, ya que los nuevos funcionarios no estaban del todo familiarizados con las necesidades de la industria maquiladora.¹⁵

El nuevo gobierno de Vicente Fox no conocía cabalmente las necesidades de la industria maquiladora. A un par de meses de la entrada en vigor de las reglas de origen del TLCAN –en enero de 2001— los maquiladores congregados en el CNIME habían tenido un breve acercamiento con el equipo de transición de Vicente Fox, pero descubrieron que su inexperiencia en la materia entorpecía aún más la implementación de los Prosec.¹⁶

Finalmente, el gobierno de Fox publicaría los Prosec en forma fragmentada, en 4 fechas distintas entre el 31 de diciembre de 2000 y el 7 de agosto de 2001.¹⁷ Los

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ El 2 de julio del 2000, Vicente Fox, candidato del Partido Acción Nacional, fue electo presidente de México.

¹⁶ La postura del nuevo gobierno se percibe en las declaraciones de Ernesto Derbez como la siguiente: “este régimen [maquilador] se encuentra un poco pasado de moda y la Concamin trabajará con las maquiladoras para diseñar incentivos que las conviertan en proveedoras directas de los exportadores” (Breves”, *El financiero*, 30 de abril del 2001).

¹⁷ Los Prosec se promulgaron el 31 de diciembre del 2000, el 1 de marzo del 2001, el 18 de mayo del 2001 y el 7 de agosto del 2001.

Prosec incluían a 22 sectores industriales.¹⁸ En estas condiciones, –fuera de tiempo, sin apoyo real y con mucha desconfianza– entraron en vigor al mismo tiempo tanto los Prosec como la aplicación del artículo 303 del TLCAN.

Una vez listos, los Prosec no resolvieron la incertidumbre de la ime pues resultaron excesivamente burocráticos y contradictorios. Muestra de las deficiencias de los programas son su discrecionalidad y falta de consistencia. Además de registrarse en los programas de importación temporal, los maquiladores debían inscribirse también en el o los programas que incluyeran a sus productos para obtener las tasas arancelarias reducidas. Varios insumos están sujetos a aranceles distintos dependiendo del producto final que se fabrique o ensamble. La decisión sobre la aprobación de los programas sectoriales para las distintas empresas maquiladoras recae sobre una sola persona –el secretario técnico de la Comisión de Comercio Exterior de la Secretaría de Economía—¹⁹ un mecanismo que, además de ineficiente, resulta discrecional y se puede comparar con la asignación de permisos de importación del pasado.

La última lista con productos Prosec se publicó el 7 de agosto del 2001. Hasta julio, únicamente 2,700 establecimientos habían solicitado su inscripción a los programas de promoción sectoriales. Según Rocío Ruiz Chávez, directora de Servicios al Comercio Exterior de Economía, esto se debe al bajo número de establecimientos afectados por la entrada en vigor de las reglas de origen.²⁰ Pero incluso considerando lo anterior, se puede decir que la puesta en práctica de los programas ha sido bastante ineficiente. El

¹⁸ En una conferencia Enrique Dussel afirmaba que: “independientemente de apreciaciones diferentes y hasta contradictorias de los Prosec, el país en la actualidad no se encuentra en condiciones para afrontar los cambios requeridos por el artículo 303 del TLCAN” (Enrique Dussel Peters, “Condiciones y Retos del Programa de Promoción Sectorial”, *Libre comercio, integración y el futuro de la industria maquiladora*, Colef-CEPAL, 19, 20 y 21 de octubre del 2000, [conferencia].)

¹⁹ La reestructuración de las secretarías con el gobierno de Vicente Fox, cambió SECOFI por la Secretaría de Economía.

²⁰ Isabel Becerril, “Poca demanda de Programas Sectoriales”, *El financiero*, 10 de julio del 2001. Hay quienes calculan que alrededor de 3,600 plantas fueron afectadas por las nuevas reglas de origen (Diane Lindquist, “Rule Change For Maquiladoras”, *Industryweek*, mayo del 2001.

propio Secretario de Economía, Luis Ernesto Derbez, declaró unos meses antes en una reunión con los industriales que:

aún cuando ya fueron publicadas todas las fracciones arancelarias que deben sujetarse al nuevo esquema de exportación, los reglamentos sectoriales tardarán entre 4 y 6 meses, de tal manera que deberá discutirse y analizarse con cada sector para evitar errores.²¹

A través del Secretario de Economía, el gobierno reconoció a mediados de año que la solución de los Prosec distaba mucho de haber sido óptima y que debía ser sujeta a revisión. Más grave aún, a fin de cuentas, el gobierno ni había aprovechado la oportunidad que se le presentó para obligar a las maquiladoras a incorporar insumos nacionales ni tampoco había satisfecho cabalmente sus demandas como importadores de insumos provenientes de terceros países fuera del TLCAN.

SECTORES INDUSTRIALES DE LOS PROSEC

- I De la Industria Eléctrica
- II De la Industria Electrónica
- III De la Industria del Mueble
- IV De la Industria del Juguete, Juegos de Recreo y Artículos Deportivos
- V De la Industria del Calzado
- VI De la Industria Minera y Metalúrgica
- VII De la Industria de Bienes de Capital
- VIII De la Industria Fotográfica
- IX De la Industria de Maquinaria Agrícola
- X De las Industrias Diversas
- XI De la Industria Química
- XII De la Industria de Manufacturas del Caucho y Plástico
- XIII De la Industria Siderúrgica
- XIV De la Industria de Productos Farmoquímicos, Medicamentos y Equipo Médico
- XV De la Industria del Transporte, excepto el Sector de la Industria Automotriz
- XVI De la Industria del Papel y Cartón
- XVII De la Industria de la Madera
- XVIII De la Industria del Cuero y Pieles
- XIX De la Industria Automotriz y de Autopartes
- XX De la Industria Textil y de la Confección.
- XXI De la Industria de Chocolates, Dulces y Similares, y
- XXII De la Industria del Café

Secretaría de Economía (2002).

²¹ "En seis meses Economía corregirá los Prosec", *Crónica*, 19 de marzo del 2001.

Por sí misma la aplicación del artículo 303, además de generar desviaciones de comercio, representa un incremento del costo administrativo de las maquiladoras. Incluso aquellas que cumplen con los requisitos del artículo tuvieron que cumplir con una carga burocrática mayor. Ya no basta con probar el origen del producto en la aduana, además hay que certificar el origen de los componentes, proceso que retardará el tránsito aduanero al menos durante los primeros años de su aplicación. El presidente de Delphi, uno de los grupos maquiladores más importantes e innovadores en México, se quejaba sobre el tema del artículo 303:

Delphi compra la mayor porción de sus partes, aunque no todas, dentro del bloque del TLCAN. De cualquier forma los cambios por el artículo 303 tendrán un gran efecto en la compañía. Al tener que demostrar el origen, incluso de los componentes provenientes de los países del TLCAN probablemente gastaremos varios cientos de miles de dólares.²²

Aunque se mantuvieron las múltiples alternativas arancelarias para entrar al mercado estadounidense de manera preferente, como las fracciones del *US Tariff Code* exentas de arancel, el SGP, la *Automotive Products Trade Act* y las reducciones arancelarias del TLCAN, a partir del 1 de enero del 2001, todos los productos mexicanos que incluyeran componentes extrarregionales debían probar que se había cubierto el arancel sobre la parte proporcional de los mismos en México o de lo contrario proceder a su cobro por la aduana estadounidense. En general, puede decirse que el proceso de importación y exportación se ha convertido en un proceso más burocrático.²³

Recordemos, además, que con el afán de atraer inversión maquiladora al país, México había permitido que buena parte de los impuestos se pagaran en el país de

²² D. Lindquist, art. cit., *Industryweek*

²³ “The new rules are just one more strain on the 3,600-some plants that operate along Mexico's border with the U.S. Recently they've experienced added taxes, rising wages, increasing employee turnover, and labor shortages. The border plants also are strapping the country's overburdened infrastructure” (D. Lindquist, art. cit.).

origen de la transnacional. Aunque a partir de 1983 el gobierno mexicano estipuló que estas industrias debían cumplir las obligaciones del resto de las empresas en el país, no fue sino hasta la miscelánea fiscal de 1998 cuando se decidió hacer efectiva la medida a partir del ejercicio fiscal del año 2000. Para Hacienda esto representaba la oportunidad de reformar definitivamente el estatus fiscal de estas plantas, aprovechando los cambios en su marco de operación general. Esto implicaría un incremento en la base gravable, incluyendo los activos, y sujetarlas al impuesto sobre la renta, mismos de los que estaba exenta. Los maquiladores se opusieron terminantemente, arguyendo doble tributación, y obtuvieron una prórroga hasta el 2002, para seguir operando como lo venían haciendo.

Aunque de carácter temporal, éste fue un logro del cabildeo del CNIME y las asociaciones locales de maquiladores. Contaron con el apoyo de la Secretaría de Economía para lograrlo, ya que ésta buscaba favorecer a la ime, aún a costa de mantener reglas especiales. Es posible que los gobiernos de los municipios y estados fronterizos apoyaran también a los maquiladores, porque la recolección de estos impuestos corresponde al nivel federal y por lo tanto no afecta de manera directa el ingreso de los gobiernos locales.

Como se discutía un caso de doble tributación, fue necesario establecer un intercambio con las autoridades fiscales estadounidenses. Las autoridades estadounidenses compartían la postura de los maquiladores, ya que la aplicación de los impuestos en México implicaría una reducción en sus propios ingresos. Se llegó a un acuerdo con Estados Unidos que no tiene carácter vinculatorio, donde se establecen dos posibles alternativas para no ser considerado establecimiento permanente y por tanto estar exento del ISR: garantizar el retorno de un porcentaje de utilidad mediante la figura del *safe harbour* o admitir una valuación de las autoridades tributarias con la resolución anticipada de precios. Sin embargo, en una reunión entre

representantes del CNIME y Ernesto Derbez, a principios del 2002, los maquiladores reafirmaron su incertidumbre respecto a la cuestión tributaria:

Al reconocer el titular de la Secretaría de Economía que de las pláticas y negociaciones durante año y medio, no están dando frutos, se le pidió su intermediación para flexibilizar la actuación de la Secretaría de Hacienda, en donde se han registrado demoras en la resolución de algunos aspectos que hoy en día contribuyen a crear incertidumbre y descontrol sobre la forma de pagar impuestos.²⁴

A fin de cuentas, la presión de los maquiladores parece haber tenido cierto éxito, ya que el 7 de agosto del 2002, la Secretaría de Hacienda extendió el régimen tributario vigente hasta el año 2007. El nuevo objetivo del CNIME ahora es modificar la ley para que las maquiladoras no se consideren establecimientos permanentes y evitar el desgaste de negociar las obligaciones fiscales de manera periódica.²⁵ Sin embargo, estos vaivenes en las decisiones oficiales no hacen más que debilitar la postura del gobierno frente a la élite local vinculada a la maquiladora y ante las transnacionales. El gobierno mexicano no debe buscar ser internacionalmente competitivo en función de sus concesiones fiscales, sino estimular la competitividad de su industria y la capacitación de sus obreros.

Cabe reconocer los esfuerzos del gobierno para encontrar las causas más allá del ciclo de la economía estadounidense, tal como el que realiza la Secretaría de Economía para comprender las implicaciones de la competencia china. Se está realizando una encuesta a 5,000 empresas para encontrar los motivos concretos que están ocasionando un desplazamiento de las maquiladoras mexicanas a Asia, en especial a China. Los resultados de estos estudios podrían servir no solamente para

²⁴ “Exitosa reunión de la industria maquiladora con el Secretario de Economía”, <http://www.cnime.org.mx>.

²⁵ *Entorno maquilador*, boletín 23, <http://www.cnime.org.mx>. Las asociaciones locales también han expresado su preocupación en relación a este tema. “Luis Alberto Pelayo, Director of the Maquila Industry Association (AIM), said that through the National Board of the Export Maquila Industry (Cnime), a meeting is being requested to take place in the City of Mexico. Application of Article 303 of NAFTA, mainly, and the fiscal resolution of the Permanent Settling (EP in Spanish) which causes a double taxation, are the strongest requests” (<http://www.maqnews.net>, 31 de mayo del 2001)

explicar la crisis, sino ser utilizados si se decide presentar el caso de competencia desleal en la OMC contra China.²⁶ Sólo a partir de estudios completos, el gobierno mexicano podría ofrecer alternativas viables a los industriales del sector maquilador, un sector que se destacó por un exitoso desempeño en los últimos 20 años y al que resulta inadmisibile que los distintos gobiernos mexicanos no hayan podido darle las certidumbres mínimas que requería.

Dentro del diagnóstico del nuevo Secretario de Economía, Luis Ernesto Derbez —y algunos secretarios de desarrollo estatales fronterizos— es tiempo de que las maquiladoras mexicanas den un salto cualitativo, eliminando los sectores poco tecnificados y desplazándose hacia sectores con tecnología de punta.²⁷ Pero lograr esto requiere de una política industrial que asegure el uso del conocimiento acumulado durante los 40 años de existencia de las maquiladoras.²⁸ El tránsito del ciclo de industrialización hacia sectores más sofisticados no ocurre simplemente por las fuerzas del mercado, aunque el incremento salarial así lo haga parecer. Es necesario crear las condiciones propicias para la inversión en dichos sectores —infraestructura, educación, promoción. Hay que construir un ambiente propicio para la inversión de maquiladoras de estos sectores mediante una planta laboral calificada, infraestructura adecuada y reglas claras.²⁹ Es necesario que el gobierno defina una política industrial integral, para evitar la vulnerabilidad del sector ante las fluctuaciones y competencia

²⁶ Juan Antonio Zúñiga y Roberto González Amador, “545 maquiladoras han salido de México desde junio de 2001”, *La Jornada*, 11 de mayo del 2002.

²⁷ Traci Carl, “Mexican maquiladoras still struggle despite recovery”, *Associated Press*, 22 de abril del 2002/ Geri Smith, “The Decline of the Maquiladora”, *Business Week*, 29 de abril del 2002.

²⁸ Ernesto Derbez incluso a declarado que México planea presentar una controversia en la OMC debido a la competencia desleal de la empresas asiáticas (Dean Calbreath and Diane Lindquist, “The China challenge; Maquiladoras in Mexico are facing intense competition from Far East counterparts”, *The San Diego Union-Tribune*, 25 de agosto del 2002).

²⁹ En palabras del economista mexicano Rogelio Ramírez de la O para *The Washington Post*: “Mexico is ill-prepared for the transition. The government has been lax about monitoring wage increases and supporting worker education and training programs, preferring to believe that the factory problems will disappear with the U.S. recession” (Mary Jordan, “Mexican Workers Pay for Success; With Labor Costs Rising, Factories Depart for Asia”, *The Washington Post*, 20 de junio del 2002).

internacionales. El desempeño de las autoridades es crucial para el éxito o fracaso del sector una vez que pase la contracción económica estadounidense.

Los grupos de la élite maquiladora: retos y oportunidades

Durante el 2001, los dos grupos de la élite maquiladora fronteriza, formalmente organizados a partir de los años ochenta –los gerentes/administradores/ingenieros y los promotores/desarrolladores— fueron de los más activos en expresar sus demandas frente al gobierno federal respecto a las necesidades jurídicas y materiales de la maquiladora. El CNIME y la AMPIP, dijimos, sostuvieron reuniones con representantes de la Secretaría de Economía y de la Secretaría de Hacienda e incluso con el presidente Vicente Fox. Sin embargo, ambos grupos perciben que no han recibido las respuestas esperadas para aminorar los efectos –cierre de plantas, desempleo y asperezas en la aplicación de las reglas de origen.³⁰

La crisis en la industria maquiladora ha provocado el cierre de muchas empresas (textiles y eléctricas-electrónicas principalmente) y también la pérdida de miles de empleos en la franja fronteriza que, como se ha visto, a lo largo de los años logró concentrar la mayor cantidad de establecimientos maquiladores en el país. La grave situación hizo que los distintos grupos de la élite maquiladora fronteriza pidieran la ayuda del gobierno federal para sobrellevar los tiempos difíciles. En general, se reconocía que la zona fronteriza resentía más que otras regiones la contracción del sector maquilador en el 2001. La opinión era compartida tanto por líderes maquiladores

³⁰ En una reunión del CNIME con el presidente Fox , Luis Ernesto Derbez, secretario de Economía, y la Directora General de Servicios al Comercio Exterior, Rocío Ruiz Chávez, se acordó que los dos últimos serían los interlocutores en el gobierno para atender las necesidades del sector. (Circular del CNIME, <http://www.globalmanufacture.net/home/associations/maquilaindustry/cnime/newsarchive/nota2.cfm>)

—como Rolando González Barrón, presidente del CNIME— como por prominentes analistas de la industria —como Alfredo Coutino de Ciemex-Wefa en Pennsylvania.³¹

Las asociaciones de maquiladores locales en las ciudades fronterizas reclamaron la participación inmediata del gobierno federal pues eran testigos cotidianos de las consecuencias de la contracción del sector. Sus afiliados procuraban encontrar alternativas a los cierres definitivos o los despidos tales como jornadas reducidas, vacaciones extendidas con 50% del salario y reducción de turnos, entre otras. Pero en general, se puede decir que las medidas al alcance de los maquiladores individuales trascendían su capacidad para contener la crisis.

Las asociaciones de maquiladores de la frontera —igual que las representaciones nacionales — expresaron continuamente su descontento contra las nuevas medidas tributarias y criticaron la forma y el contenido de los Prosec. Durante todo el año 2001 las maquiladoras fronterizas siguieron insistiendo en que el gobierno prolongara los privilegios de su régimen de operación, a la vez que hacían notar el aumento del cierre de plantas y despidos de personal.

El tono de las declaraciones de las asociaciones locales de maquiladoras se modificó a lo largo de la crisis del 2001. Por un lado era posible encontrar declaraciones como las de Daniel Romero Mejía —de la Asociación de la Industria Maquiladora (AIM) en Tijuana— que con un tono de conciliatorio señalaba la necesidad de crear un ambiente positivo hacia los inversionistas y confiaba en la capacidad de la industria de recuperarse. Sin embargo, por otro lado, en la misma ciudad se expresaban posturas más pesimistas, como las de la Cámara Nacional de la Industria Electrónica y de Telecomunicaciones e Informática cuyo presidente declaró que Tijuana podía perder el título de la “capital del televisor” si la crisis le impedía adaptarse a los cambios en

³¹ “Afectan ataques más a frontera mexicana”, *Frontera*, 9 de noviembre del 2001; Carmen Rangel, “Acaba bonanza de 35 años”, *Frontera*, 16 de noviembre del 2001.

materia tecnológica.³² Con todo, puede afirmarse que en las ciudades más diversificadas, como Tijuana y Juárez, había una visión más optimista respecto a la recuperación, a pesar de los estragos de la crisis. Mientras que en las ciudades más pequeñas, con maquiladoras más móviles, sucedía lo contrario.

Además, por la tardanza y falta de definición del gobierno federal, entre la élite maquiladora fronteriza había un sentimiento generalizado de que el gobierno "allá en la capital" los había abandonado. Había resentimiento entre los maquiladores, porque ellos sentían que en las dos décadas previas, las maquiladoras habían amainado el efecto de las crisis que sufrió el país con su generación de divisas y empleos. Sin embargo, ahora que las maquilas vivían una crisis, no sentían que se les ofreciera el apoyo requerido. Una de las declaraciones ilustrativas es la del director de la Asociación de Maquiladoras de Sonora, Luis Peralta, quien señalaba que: "lo que hemos visto hasta el momento es poco interés, mucha burocracia y una enorme antipatía sobre todo de las autoridades de la Secretaría de Hacienda".³³ A ello sumaban críticas crecientes sobre la falta de seguridad para sus funcionarios, de hecho se habían unido al clamor nacional por la inseguridad pública desde hacía algunos años.

Las asociaciones de maquiladoras asiáticas de la frontera también levantaron su voz para manifestar su descontento. En Baja California, estado donde se concentra la mayor inversión asiática, amenazaban con transferir sus operaciones a China. De hecho el presidente de la Asociación de Maquiladoras Japonesas, Mitsuharu Nakata, señaló que algunas de sus empresas afiliadas ya habían iniciado el proceso de salida de México, debido en parte a los efectos de la aplicación de el artículo 303 del TLCAN

³² Rosa Arce, "Debe adaptarse maquila a los cambios. Peligra cluster de la televisión", *Frontera*, 31 de octubre del 2001.

³³ Carmen Rangel, "Exige maquila respuesta ¡ya!", *Frontera*, 22 de noviembre del 2001.

y, en parte, a la pérdida de competitividad de la maquiladora mexicana por el incremento salarial y tributario.³⁴

El grupo que quizá más sintió los estragos de la crisis en la frontera fueron los gerentes/administradores/ingenieros. Si bien es complicado calcular la proporción de miembros de este grupo que perdieron su empleo, es muy probable que al contraerse la industria, y con el cierre de cerca de 300 plantas, existan decenas de individuos con alto conocimiento sobre la imes disponibles en el mercado laboral de la frontera.

Hay que subrayar, sin embargo, que un grupo de la élite maquiladora fronteriza, el de los "emprendedores industriales", puede ser el mayor beneficiario de la crisis del 2001 y de los cambios en el sector. Hay alguna la posibilidad de que la contracción en el número de maquiladoras genere el surgimiento de proveedores mexicanos regionales para la industria. Este objetivo sólo puede ser alcanzado si se ponen en práctica programas de desarrollo y financiamiento accesibles. Aún en medio de la crisis, ha habido estrategias por parte de la imes para hacerse de proveedores. Entre ellas se cuenta el incremento de páginas de internet de negocio a negocio (B2B, por sus siglas en inglés) que ofrecen poner en contacto a las maquiladoras con proveedores de insumos por medios electrónicos. Algunas que cabe mencionar son Maquilanet, Maquilaportal y Maquguide.³⁵ Estos portales surgieron un par de años antes de la contracción del sector maquilador y tienen bases de datos completas y confiables.

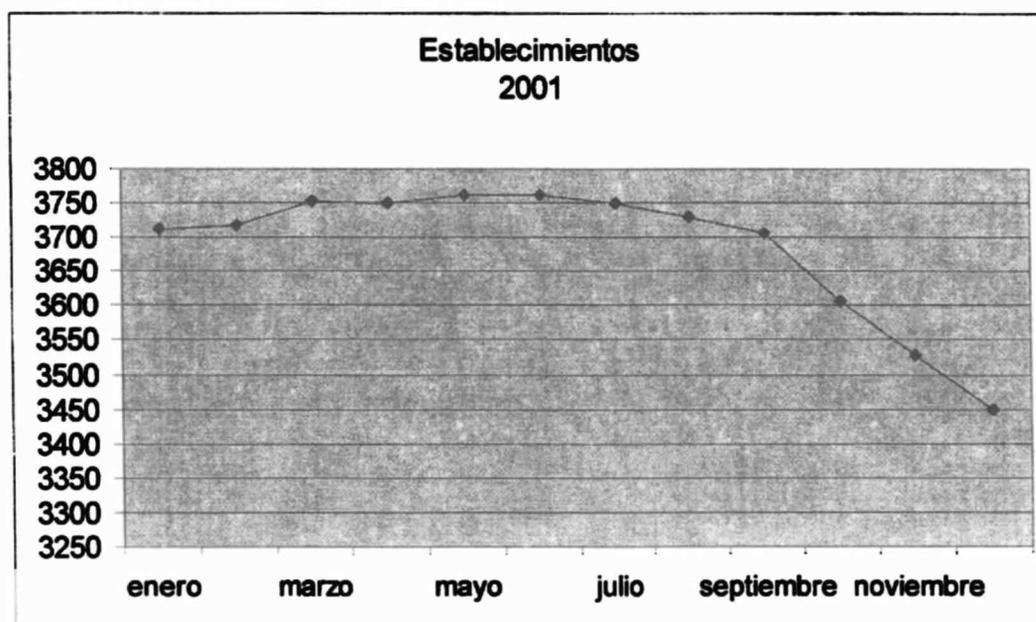
Las cifras y las reacciones

Una industria que había crecido porcentualmente con cifras de dos dígitos durante los últimos veinte años, se encontró en un momento crítico en el 2001. A continuación analizaré los impactos de la conjunción de los factores coyunturales, estructurales y el

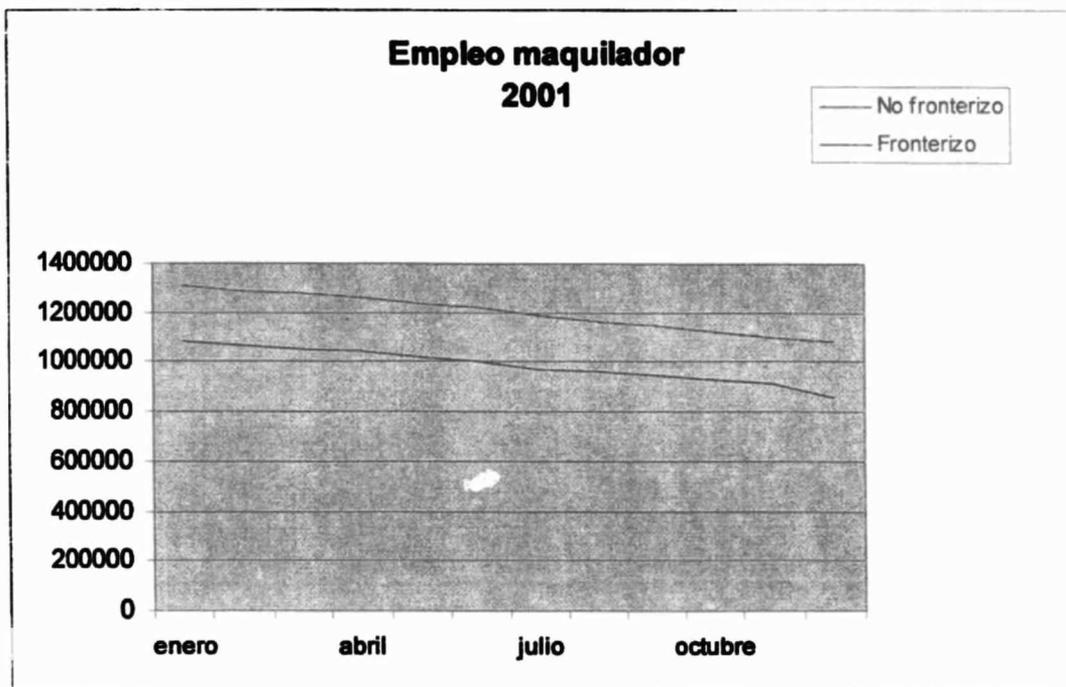
³⁴ Rosa Arce, "Debe adaptarse ..."

³⁵ Rosa Arce, "Integran maquila a portales", *Frontera*, 5 de diciembre de 2001.

efecto inmediato del incremento de los controles aduaneros en la frontera con Estados Unidos. Como se puede ver en la gráficas siguientes, hasta octubre de ese año se habían perdido más de 180 mil empleos, una reducción de 14% en la planta laboral maquiladora, y de 7% en el número de establecimientos. Si bien un estado no fronterizo, Durango, fue estado que registró el mayor descenso en el número de empleos, todos los municipios fronterizos con maquiladoras sufrieron fuertes reducciones en el empleo de este sector que fluctuaron entre 39% y 18%. Los seis municipios que más resintieron esta contracción fueron San Luis Río Colorado, Tijuana, Mexicali, Juárez, Matamoros y Nogales.



Fuente: INEGI (2002).



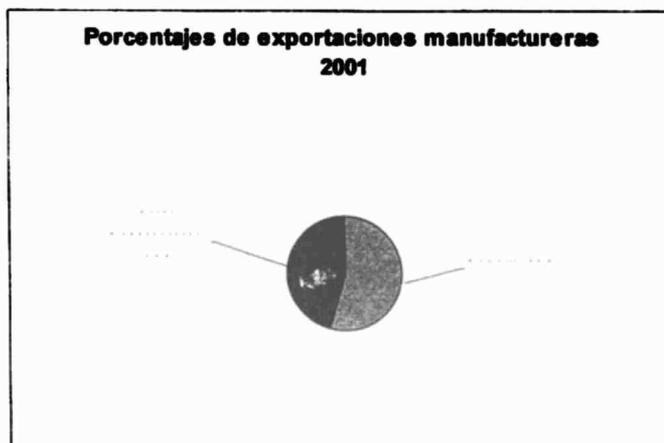
Fuente: Banxico (2001).



Fuente: Banxico (2001).

Aunque las maquiladoras continuaron generando poco más de 50% de las exportaciones manufactureras del país en 2001, las cifras del Banco de México señalan que el valor de las exportaciones maquiladoras se redujo casi 5%, lo que

representó 7,908 millones de dólares menos que el año anterior. Los sectores que sufrieron mayores reducciones fueron el de la confección, otras manufacturas, la maquila de servicios, de autopartes y química.



Gráfica realizada por la autora. Fuente: Banxico (2001).

Las maquiladoras de la franja fronteriza, dijimos, recurrieron a varias estrategias para evitar cierres y despidos. Entre ellas se encuentran las reducciones de la jornada laboral, la reducción de turnos e incluso paros técnicos. Por ejemplo en Tijuana se extendió una semana el periodo vacacional de diciembre.³⁶ Sin embargo, como lo demuestran las cifras, en varios casos fue inevitable cerrar el negocio. En Tijuana, Sanyo cerró dos de sus plantas y Cannon trasladó sus operaciones de Tijuana a Asia. Mientras que en Ciudad Juárez, tres de sus grandes maquiladoras —Philips, Ames de Juárez (subsidiaria de Alcoa Fujikura) y Scientific Atlanta—anunciaron recortes sustantivos. En Ensenada, el cierre de maquiladoras ha tenido episodios muy graves. Varias de las maquiladoras de menor tamaño que no resistieron los efectos de la crisis desaparecieron de un día para otro sin pagar las indemnizaciones correspondientes a

³⁶ Declaración del presidente de la Asociación de Relaciones Industriales de Tijuana (Aritac), René Montijo Gutiérrez Rosa Arce. “Para esta temporada decembrina: cambian estrategias en maquiladoras”, *Frontera*, 19 de diciembre de 2001.

sus trabajadores.³⁷ La marcada reducción de la rotación laboral en las ciudades fronterizas es un síntoma inequívoco de que encontrar un nuevo trabajo en las maquilas no fue tan sencillo en el 2001, como en el pasado. Las ciudades fronterizas presentan también otros efectos ligados a la crisis maquiladora: contracción de las ventas al consumidor, el crecimiento de la economía informal y la reducción en el movimiento de los servicios de transporte. Las ciudades de la frontera dejaron de proyectar la prosperidad de antaño.³⁸

Conclusión

El 2001 ha sido un año difícil para los maquiladores. En cuanto a los factores coyunturales que les afectaron, cabe señalar que ni el gobierno mexicano ni las élites maquiladoras han logrado diseñar mecanismos efectivos para contrarrestar los ciclos económicos de la economía norteamericana de la que ésta industria depende de manera abrumadora. Esto es preocupante, sobre todo si tomamos en cuenta que más de la mitad de las exportaciones del país corresponden a la ime. En cambio, consideramos atinada la reacción del gobierno mexicano, en especial de la SHCP, frente a las presiones para devaluar el "super peso". La competitividad de un sector no debe residir exclusivamente en su competitividad cambiaria.

En cuanto al desempeño del gobierno ante los factores estructurales, también dejó mucho que desear. El gobierno no fue capaz de decidir de manera clara la forma de enfrentarse a las nuevas reglas de origen ni tampoco definir el estatus tributario de las maquiladoras. Al resolver en un sentido y después retractarse, no hizo más que

³⁷ En Ensenada, "del total de las 17 empresas, 13 son fábricas de textiles y sólo 4 manufactureras de otro tipo de equipos" (Elizabeth Vargas y Arturo López Juan, "Abandonan a trabajadores", *Frontera*, 11 de noviembre del 2001).

³⁸ Mike Mrkvicka, "Mexican chamber asks for maquila tax relief", *El Paso Times*, 30 de agosto del 2001.

mostrar su incapacidad por alcanzar los consensos necesarios sobre políticas a adoptar.

Si bien la maquila enfrentó un año difícil, aún tiene varios incentivos para continuar sus operaciones en territorio mexicano. Hay varios factores favorables para la permanencia de las maquiladoras en México. Entre los que cabe señalar los que identificó Jim Gerber: la cercanía al mercado estadounidense, la especialización disponible en las maquilas mexicanas, los acuerdos comerciales de México –TLCAN y acuerdos bilaterales—, y el todavía bajo costo de la mano de obra comparada con Estados Unidos.³⁹ Aunque la situación de la industria maquiladora parezca complicada, los factores que han hecho atractivo al país para el establecimiento de las maquiladoras y la experiencia acumulada continuarán atrayendo la inversión de las transnacionales.

³⁹ Art. cit., p. 791.

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

El inicio de la subcontratación internacional cambió sustancialmente los patrones comerciales del mundo después de la Segunda Guerra Mundial. Los efectos de "la nueva división internacional del trabajo" fueron distintos en los diversos países receptores de ese tipo de empresas. Las variaciones en gran medida se derivaron de las interacciones de los actores que conforman la triple alianza: las transnacionales, el gobierno del país anfitrión y las élites maquiladoras locales. En el caso mexicano, el perfil económico de las ciudades de la frontera de México con Estados Unidos cambió a partir de 1965, con variaciones subregionales importantes.

Los análisis realizados sobre el papel de la élite maquiladora locales son escasos. No hay mucha información cuantitativa sobre la dimensión de los distintos segmentos de la élite, lo que es una carencia evidente en esta tesis. Los trabajos recientes de Óscar Contreras, Hélène Rivière d'Arc, Carlos Alba, Alfonso Mercado y Alfredo Hualde comienzan a cubrir ese vacío, pero es necesario perseverar en el esfuerzo, para que el gobierno pueda diseñar una política industrial realista e integral.

La limitada información disponible nos permite distinguir en las ciudades fronterizas del norte de México tres grupos o segmentos de la élite maquiladora. Cada uno de estos grupos se ha expandido en distintos momentos. La consolidación del grupo de élite de los promotores ocurrió durante el primer periodo (1965-1981). Ellos fueron los primeros impulsores del crecimiento de las maquiladoras en México. Fueron los primeros en tomar el riesgo de invertir en la construcción de parques industriales y la promoción de la ime en el exterior. Los miembros de este grupo tenían influencia política y económica en la región y, algunos, contactos con el gobierno federal, lo que facilitó sus operaciones en todo momento.

El grupo de gerentes/administradores/ingenieros mexicanos surgió en el segundo periodo (1982-2000). Durante los primeros veinte años de existencia de la industria maquiladora en México, la gran mayoría de los cargos de responsabilidad eran ocupados por extranjeros, pero el crecimiento acelerado de la industria a partir de los ochenta abrió las puertas a los mexicanos. En este grupo se percibe que ha habido una transferencia real de conocimiento y métodos de trabajo que serán útiles para que estos individuos laboren en ambientes transnacionales en el futuro. El desarrollo de este segmento es fundamental en el futuro de la maquiladora, ya que son el eslabón entre el ámbito nacional y la operación transnacional.¹

El tercer segmento está compuesto por los emprendedores vinculados a la industria maquiladora, y es el más diverso. Aunque algunos proveedores de servicios y de materiales de empaque emergieron desde el comienzo de las operaciones de la maquiladora en México, los proveedores industriales nacionales surgieron sobre todo a finales del periodo 1982-2000. La proliferación de este tipo de empresarios puede favorecer el desarrollo industrial duradero de la maquiladora y estimular positivamente la economía de las ciudades fronterizas. Los cambios a que se ha enfrentado la ime a partir del año 2001, podrían crear condiciones favorables para el crecimiento de los emprendedores industriales, con las nuevas reglas de origen y la presencia de gerentes de maquiladora desplazados que decidan abrir sus propios talleres o fábricas.

El análisis del desarrollo de las maquiladoras en México entre 1965 y 2001 revela la importancia de la modificación de la percepción del gobierno sobre la industria maquiladora y del cambio de patrón económico para el desempeño de ésta. Sin embargo, la información también sugiere que a pesar de ciertas trabas que todavía puso el gobierno a su funcionamiento, por acción o por omisión, durante el periodo de

¹ Óscar Contreras, *Empresas globales, actores locales: producción flexible y aprendizaje industrial en las maquiladoras*, México, El Colegio de México, 2000, p. 179.

1982 a 2000, esta industria pudo crecer de manera impresionante, lo que indica que hasta cierto punto tiene una dinámica propia. No obstante, si se hace evidente que la falta de políticas adecuadas para incidir sobre ésta, no fomentó los encadenamientos productivos hacia atrás, necesarios para una mejor articulación a la ime con la economía nacional. La firma del TLCAN alteró sustancialmente el marco en el que operaban las maquiladoras en el país. Las reglas de origen, resultado del TLCAN parecían una oportunidad para alcanzar este objetivo. Inicialmente el gobierno jugó con la posibilidad de desarrollar proveedores locales para facilitar el cumplimiento con el artículo 303 del TLCAN. Sin embargo, la presión de los maquiladores para encontrar un mecanismo que les permitiera seguir importando insumos extrarregionales terminó con el establecimiento de los programas sectoriales de importación. Los vaivenes e indecisión del gobierno mexicano de los últimos años (1998 y 2001) reflejan que no hay una dirección clara en el gobierno mexicano sobre el rumbo que deben seguir las maquiladoras.

La crisis de la industria maquiladora en estos momentos es aguda, pero las perspectivas no son enteramente negativas. Si el país tiene la capacidad de responder a los cambios, habrá oportunidades para que la industria maquiladora siga creciendo. Los factores coyunturales y estructurales que contribuyeron a la crisis de las maquiladoras son de origen diverso. Entre los factores que tendrán repercusiones más serias para la industria maquiladora se encuentra el ingreso de China a la OMC y el hecho de que Estados Unidos haya elevado significativamente sus controles aduanales. El recorrido por la historia de las maquiladoras revela que esta industria ha logrado adaptarse a condiciones adversas. Ahora, México debe estar preparado para definir los sectores que pueden competir internacionalmente y concentrar sus esfuerzos de entrenamiento e infraestructura. Además, justar ciertos procesos tomando en cuenta las necesidades de seguridad estadounidenses para facilitar la entrada de productos

mexicanos en el nuevo esquema aduanero. Sólo tomando estas medidas, el gobierno puede contribuir a preservar la viabilidad de la ime frente a la competencia China.

La actual crisis en la industria maquiladora fronteriza podría paradójicamente ser el motor para que la planta de proveedores nacionales crezca aprovechando los recursos humanos disponibles por la coyuntura. En estos momentos, en las ciudades de la frontera norte hay individuos capacitados disponibles —debido a las circunstancias adversas de cierres de plantas y reducción de personal— con la necesidad, el conocimiento y los contactos necesarios para convertirse en emprendedores vinculados a la industria maquiladora. Son ellos quienes perciben con mayor claridad los nichos de negocios de proveeduría y las condiciones mínimas aceptables para convertirse en proveedores de esta industria. Cuentan también con los contactos necesarios para obtener clientes. El gobierno mexicano debe facilitar el crecimiento de este grupo facilitando la emergencia de redes de subcontratación de pequeñas y medianas industrias nacionales.²

Estas políticas deben atender las necesidades de la industria y de sus proveedores en términos de provisión de mejor educación y asesoría técnica. También se deben reducir las barreras para la creación de nuevos negocios. Para hacer más efectivos los programas de fomento podrían ser administrados por las autoridades locales (estatales o municipales) que tienen un mejor conocimiento de las necesidades reales del sector en el área correspondiente.

En el caso de Tijuana y Juárez, la existencia de *clusters* de productos específicos puede representar una gran ventaja. Hay un grado de especialización del conocimiento de los televisores y los arneses, respectivamente, con el cual es posible crear redes de abastecimiento con proveedores independientes calificados. En un primer momento es

² Alejandro Mungaray, “Al norte y al sur en el desarrollo fronterizo mexicano”, *Comercio exterior*, (1998), 48, p. 272.

posible que la acción de estos nuevos emprendedores esté circunscrita regionalmente, ya que en sus ciudades es donde cuentan con las redes socio-profesionales para desarrollar un negocio. Pero gradualmente podrían extender sus negocios en toda la zona fronteriza e incluso en el sur de Estados Unidos.

Otros grupos de la élite maquiladora local pueden contribuir a fortalecer al sector de emprendedores industriales. La experiencia y las redes de los promotores/desarrolladores pueden poner en contacto a los proveedores mexicanos calificados con los ejecutivos de compras de las transnacionales. Por su parte, los gerentes/ingenieros/administradores laborando actualmente también podrían impulsar negocios de proveeduría.³ Algunos de estos mismos gerentes tienen la capacidad de decidir sobre las compras de insumos. Aunque requiere de una fase de entrenamiento, favorecer la integración de proveedores nacionales competentes puede tener beneficios operativos, sobre todo con los nuevos controles aduaneros estadounidenses.

Otro reto para los distintos niveles de gobierno es encontrar los medios para atenuar los efectos negativos sobre de esta industria de las fluctuaciones del mercado estadounidense. Habría que impulsar la generación de ideas innovadoras al respecto, incluyendo el análisis de lo que se ha hecho en otros países exitosos en la subcontratación internacional.

El gobierno y las asociaciones de maquiladores deben analizar su relación, ya que las consultas previas y el diálogo constante no rindieron los frutos esperados. La crisis del sector es un momento ideal para redefinir el papel de la ime en las economías regionales. Es necesario fortalecer los canales de comunicación entre el sector público y el sector privado para llevar a cabo programas efectivos. Estos programas tendrían mayores efectos multiplicadores sobre el resto de la sociedad en dicho caso y

³ Hay quienes sugieren que el *North American Development Bank*, producto del TLCAN, financie este tipo de proyectos. (Bonnie Pfister, "Maquila managers asked to help hosts ; Mexican official says U.S. manufacturing firms can do more", *San Antonio Express-News*, 27 de abril del 2002).

finalmente la frontera sería una región industrial con un eje de crecimiento duradero y lo mismo podría suceder con otras regiones del país que se han incorporado a este proceso de subcontratación internacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Alba, Carlos, Ilán Bizberg y Hélène Rivière D'Arc (comps.), *Las regiones ante la globalización*, México, CEMCA-Orstom-El Colegio de México, 1998.
- Alcocer, Jorge (coord.), *México-Estados Unidos, Vecinos y Socios. Un análisis por sectores y regiones económicas*, México, CEPNA-Nuevo Horizonte-Fundación Friedrich Ebert, 1993.
- Alegría Olazábal, Tito, *Desarrollo urbano en la frontera México-Estados Unidos*, México, Conaculta, 1992.
- Almada, Hugo, "La industria maquiladora y su impacto en la migración y el empleo", *Noésis*, 6 (1995), pp. 121-153.
- Altenburg, Tilman et al., *Desarrollo y fomento de la subcontratación industrial en México*, [s. l.], Friedrich Ebert Stiftung, 1998, Materiales de Trabajo núm. 6.
- Arriola Woog, Carlos, *El programa mexicano de maquiladoras. Una respuesta a las necesidades de la industria norteamericana*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 1980.
- Arthur D. Little de México, *Promoviendo nuevas industrias para ciudad Juárez. Informe al Programa Nacional Fronterizo*, 19 de octubre de 1964.
- Arthur D. Little, *Manufacturing in Mexico for the US Market. Report to Centro Bancario de Tijuana, AC*, México, [s. ed.], 10 de octubre de 1966, [mimeo.].
- Banco de México, "Información sobre el sector externo", 2002, <http://www.banxico.gob.mx>
- Barajas, María del Rocío y Noé Arón Fuentes, "Patterns of Industrial Competitiveness and Specialization along the Northern Border", en *Mexican Outlook on the Pacific Basin*, núm. 7, 1994, pp. 1-16.
- Barrera Herrera, Eduardo, *The US-Mexico border as a paradigm of Post-NAFTA Mexico*, Amherst, University of Massachusetts, 30 de octubre de 1993, [conferencia].
- Bassols, Ángel, *El noroeste de México*, México, UNAM, 1972.
- Borja, Rafael, *Las maquiladoras japonesas en la Frontera Norte: desafíos y oportunidades ante el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, El Colegio de México, México [tesis], 1997.
- Bosworth, Barry et al. (eds.), *Coming together? Mexico-United States Relations*, Washington, Brookings Institution, 1997.
- Brown, Timothy, "The Fourth Member of NAFTA: the U.S.-Mexico Border", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*; marzo 1997, 550:105-21.
- Browning, Harley y René M. Zenteno, "The Diverse Nature of the Mexican Northern Border: the Case of Urban Employment", *Frontera Norte*, 5 (1993), pp. 12-31.
- Bustamante, Jorge, "Frontera México-Estados Unidos: reflexiones para un marco teórico", *Frontera Norte*, 1 (1989), pp. 7-24.
- Carrillo, Jorge (coord.), Óscar Contreras, Noé Arón Fuentes, Raúl González, Jesús Montenegro, Jorge Santibáñez y Guillermina Valdés-Villaiva, *Mercados de trabajo en la industria maquiladora*, México, Colef-Plaza y Valdés, 2ª. ed., 2001.
- Carrillo, Jorge, *¿Aglomeraciones locales o clusters globales?: evolución empresarial e institucional en el norte de México*, Colef-UACJ-Fundación Friedrich Ebert, México-Tijuana, 2000.
- Carrillo, Jorge, "La internacionalización del capital y la frontera México-Estados Unidos", *Investigación Económica*, núm. 168, 1984, pp.
- Carrillo, Jorge, "Maquiladoras de exportación y la formación de empresas mexicanas exitosas", en Enrique Dussel (coord.), *Claroscuros. Integración exitosa de las pequeñas y medianas empresas en México*, CANACINTRA-CEPAL-Ed. Jus, México, 2001, pp. 157-208.
- Castellanos Guerrero, Alicia, *Ciudad Juárez: la vida fronteriza*, México, Nuestro Tiempo, 1981.
- Castells, Manuel y Jeffrey Henderson (eds.), *Global Restructuring and Territorial Development*, London, Sage, 1987.
- CEPAL, "México: la industria maquiladora", [s. l.], CEPAL, 1995 [LC/MEX/L.263].

- Clement, Norris y Stephen Jenner, *Location Decisions Regarding Maquiladora/In-Bond Plants Operating in Baja California, México-San Diego*, Institute for Regional Studies of the Californias, 1987.
- CNIME, "Exitosa reunión de la industria maquiladora con el Secretario de Economía", <http://www.cnime.org.mx>.
- CNIME, <http://www.globalmanufacture.net/home/associations/maquilaindustry/cnime/newsarchive/nota2.cfm> (circular).
- Colef-Cepal, *Libre Comercio, Integración y el Futuro de la Industria*, Tijuana, Colef, 19, 20 y 21 de octubre del 2000, [Conferencia Internacional].
- Contreras, Óscar, *Empresas globales, actores locales: producción flexible y aprendizaje industrial en las maquiladoras*, El Colegio de México, México, 2000.
- Corona Rentería, Alfonso y Jay Gibson (eds.), *Impactos regionales de las relaciones económicas México-Estados Unidos*, México, El Colegio de México, 1984.
- Corona Rentería, Alfonso y Juan Sánchez Gleason, *Integración del norte de México a la economía nacional. Perspectivas y oportunidades*, México, SPP-Conaculta, 1989.
- Dávila Flores, Alejandro (ed.), *TLC: impactos en la frontera norte*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993.
- Dussel Peters, Enrique, "Condiciones y Retos del Programa de Promoción Sectorial", *Libre comercio, integración y el futuro de la industria maquiladora*, Colef-CEPAL, 19, 20 y 21 de octubre del 2000, [conferencia].
- Elguea Solís, Javier, *La economía mexicana y sus empresarios*, México, Universidad Anáhuac del Sur, 1989.
- Entorno maquilador*, boletín 23, <http://www.cnime.org.mx>.
- Fatemi, Khosrow (ed.), *Maquiladora Industry. Economic Solution or Problem?*, New York, Praeger, 1990.
- Fernández Constantino, Oscar Alberto, *Impact of NAFTA on Mexico's Manufactured Exports*, Tokyo, Institute of Developing Economies, 1994.
- Fernández Núñez, Joaquín, "Ciudad Juárez. El peso de la globalización", *Expansión*, (1998) 29, pp
- Fernández, Raúl, *The Mexican-American Border Region. Issues and Trends*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1989.
- Fernández-Kelly, María Patricia, *For we are sold, I and my people. Women and Industry in Mexico's Frontier*, Albany, State University of New York Press, 1983.
- Fröbel, Folker, Jürgen Heinrichs y Otto Kreye, [trad. por J. A. Canovas], *La nueva división internacional del trabajo. Paro estructural en los países industrializados e industrialización de los países en desarrollo*, México, Siglo XXI, 1981.
- Ganster, Paul, Alan Sweedler, James Scott y Wolf Dieter-Eberwein (eds.), *Borders and Border Regions in Europe and North America*, San Diego, Institute for Regional Studies of the Californias, 1997.
- Gerber, Jim, "Perspectivas de la maquiladora después del 2001", *Comercio Exterior*, 49 (1999), núm. 9, pp. 788-794.
- Gibson, Lay James y Alfonso Corona Rentería (eds.), *The US and Mexico: Borderland Development and the National Economies*, Boulder, Westview Press, 1985.
- Gondard y Revel-Mouroz, *La frontière Mexique-Etats Unis: mutations économiques, sociales et territoriales*, CREDAL, 1996.
- González Barrón, Rolando, "Mensaje del presidente", <http://www.cnime.org.mx>.
- González Baz, Aureliano y Pedro Buchanan, "El régimen legal de la industria maquiladora", *In-Bond Industry/Industria Maquiladora*, 1989, pp. 24-32.
- González de la Rocha, Mercedes y Agustín Escobar (eds.), *Social Responses to Mexico's Economic Crisis of the 1980s*, San Diego, 1991.
- González Salazar, Roque (ed.), *La frontera del norte: integración y desarrollo*, México, El Colegio de México, 1981.
- González-Aréchiga Bernardo y José Carlo Ramírez, *Subcontratación y empresas transnacionales: apertura y reestructuración en la maquiladora*, Colef- Fundación Friedrich Ebert, México, 1990.

- González-Aréchiga y José Carlos Ramírez, *Los límites del Estado mexicano en la promoción de la industria maquiladora*, México, Colef-Fundación Friedrich Ebert, 1989.
- González-Aréchiga y Roberto Barajas Escamilla (eds.), *Las maquiladoras: ajuste estructural y desarrollo regional*, Tijuana, Colef, 1989.
- González-Aréchiga, Bernardo y José Carlos Ramírez, "Reflexiones acerca de la reconversión industrial, la apertura comercial y el desarrollo de la frontera norte", *Investigación Económica*, núm. 184, abril de 1988, pp.
- González-Aréchiga, Bernardo, *Vinculación fronteriza a Estados Unidos y su cambio con la crisis*, Tijuana, CEFNOMEX, 1985.
- González-Aréchiga, Bernardo y José Carlos Ramírez, "Los retos de una nueva maquiladora de exportación", Acapulco, 4 de octubre de 1989, [mimeografiado].
- Graizbord, Boris, "Integración, diferencias regionales e interdependencia en la frontera de México con Estados Unidos", *Demografía y Economía*; 17 (1983), pp. 1-20.
- Grunwald, Joseph y Kenneth Flamm, *The Global Factory. Foreign Assembly in International Trade*, Washington, The Brookings Institution, 1985.
- Guillén, Tonatiuh, *Baja California 1989-1992. Alternancia política y transición democrática*, Tijuana, Colef-UNAM, 1993.
- Guillén, Tonatiuh, *Política y Poder en la frontera*, Ciudad Juárez, Colef-UACJ, 1992
- Hansen, Niles, "Interdependence Along the U.S.-Mexico Border", *Texas Business Review*, 57 (1983), pp. 249-254, [conferencia].
- Hansen, Niles, *The Border Economy*, Austin, University of Texas Press, 1981.
- Hanson, Gordon, "The Effects of Offshore Assembly on Industry Location: Evidence from U.S. Border Cities", National Bureau of Economic Research, 1993.
- Herzog, Lawrence (ed.), *Planning the International Border Metropolis. Trans-Boundary Policy Options for the San Diego-Tijuana Region*, San Diego, Center for U. S.-Mexican Studies, 1986.
- Herzog, Lawrence, "Cross National Urban Structure in the Era of Global Cities: the US-Mexico Transfrontier Metropolis", *Urban-Studies*; 28 (1992), pp. 519-33.
- Herzog, Lawrence, "The Cross Cultural Dimensions of Urban Land Use Policy on the U.S.-Mexico Border: a San Diego-Tijuana Case Study", *Social Science Journal*; 22 (1985), pp. 29-46.
- Herzog, Lawrence, "The U.S.-Mexico Transfrontier Metropolis", *Business Mexico*; 1992, núm. 2, pp. :14-16.
- Herzog, Lawrence, "Tijuana", *Cities*; 2 (1985) , pp. 297-306.
- Herzog, Lawrence, *Changing Boundaries in the Americas. New Perspectives on the U. S.-Mexican, Central American, and South American Borders*, San Diego, Center for U. S.-Mexican Studies, 1992.
- Herzog, Lawrence, *Where North Meets South. Cities, Space and Politics on the US-Mexico Border*, Austin, Center for Mexican American Studies, 1990.
- House, John, *Frontier on the Rio Grande. A Political Geography of Development and Social Deprivation*, Oxford, Clarendon Press, 1982.
- INEGI, *Estadística de la Industria Maquiladora de Exportación 1978-1988*, INEGI, Aguascalientes, 1989.
- INEGI, *Estadística de la Industria Maquiladora de Exportación 1989-1993*, INEGI, Aguascalientes, 1994.
- INEGI, *Estadística de la Industria Maquiladora de Exportación 1990-1994*, INEGI, Aguascalientes, 1995.
- INEGI, *Estadística de la Industria Maquiladora de Exportación 1995-2000*, INEGI, Aguascalientes, 2001.
- INEGI, *Estadística de la Industria Maquiladora de Exportación 1995-2000*, 2002,
<http://www.inegi.gob.mx>
- <http://www.ampip.org.mx>
- <http://www.bta.org>
- <http://www.cnime.org.mx>
- <http://www.globalmanufacture.net/home/associations/maquilaindustry/cnime/newsarchive/nota2.cfm>
- <http://www.globalmanufacture.net/home/policiesandissues/Costs/index.cfm>
- <http://www.globalmanufacture.net/home/policiesandissues/Costs/index.cfm>

- <http://www.globalmanufacture.net/home/policiesandissues/Costs/index.cfm>
<http://www.maqnews.net>
<http://www.maqnews.net>, 31 de mayo del 2001
<http://www.nber.org>
<http://www.nber.org>
<http://www.nber.org>
- Hualde, Alfredo y Alejandro Mercado, "Al sur de California, industrialización sin empresarios", *Revista latinoamericana de estudios de trabajo*, núm. 3, 1996, pp.
- Jeanjean, Louis; Jean Revel Mouroz, *Villes de la frontière Mexique-Etats-Unis; population et économie de deux villes jumelles: Ciudad Juárez-El Paso*, Paris, Centre National de la Recherche Scientifique, 1972.
- Keohane, Robert y Joseph Nye, *Power and Interdependence*, New York, Longman, 3ª ed., 2001.
- Lara Rivero, Arturo Ángel, *Competitividad, cambio tecnológico y demanda cualitativa de fuerza de trabajo en la maquiladora de exportación: el caso de las empresas japonesas en el sector electrónico de la televisión*, México, STPS, 1997.
- Lauria, Mickey (ed.), *Reconstructing Urban Regime Theory. Regulating Urban Politics in a Global Economy*, Thousand Oaks, Sage 1997.
- Lindquist, Diane, "Rules Change for Maquiladoras", www.industryweek.com, mayo del 2001.
- Lindquist, Diane, "Rules Change for Maquiladoras", www.industryweek.com, mayo del 2001.
- Llera, Francisco, "Ciudad Juárez/El Paso: The Economic Development of a Transboundary Region", *Noésis*, 6 (1995), pp. 9-38.
- Lownethal, Abraham y Katrina Burgess, (ed.), *La conexión México-California*, México, Siglo XXI, 1995.
- Macario, Carla, "Competitividad de las empresas latinoamericanas: comportamiento empresarial y políticas de promoción de exportaciones", México, CEPAL, 1995 [documento de trabajo 38].
- Margáin, Eduardo, "Globalización y desarrollo sustentable en la frontera de México y Estados Unidos", *Comercio Exterior*, 49 (1999), núm. 10, pp. 871-877.
- Martínez, Óscar, *Border Boom Town*, Austin, University of Texas Press, 1978.
- Martínez, Óscar, *Across Boundaries*, El Paso, Texas Western Press, 1986.
- Martínez, Óscar, *Troublesome Border*, Tucson, University of Arizona Press, 1988.
- Mendoza-Berrueto, Eliseo (ed.), *Sociedad y política: México y Estados Unidos; una visión recíproca II*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 1996.
- Mercado, Alfonso y Millicent Cox, "Las maquiladoras de cara al año 2001", *Comercio Exterior*, 49 (1999), núm. 9, pp. 777.
- Mercado, Alfonso, "Las maquiladoras de Baja California ante el reto del TLCAN", *Comercio Exterior*, 49 (1999), núm. 9, p. 778-780.
- Metz, Leon, *Border. The US-Mexico Line*, El Paso, Mangan Books, 3a. reimpr., 1991.
- Middleton, Anne, "What exactly is a maquiladora?", *San Diego Business Journal's Maquiladora. A Guide to Binational Manufacturing in the San Diego-Tijuana, Mexico Area*, San Diego, [s. a.], pp. 4-9.
- Miller, Michael, *Economic Growth and Change along the US-Mexican Border*, El Paso, Bureau of Business Research, UTEP, 1982.
- Morales Josefina (coord.), *El eslabón industrial. Cuatro imágenes de la maquila en México*, México, Ed. Nuestro Tiempo, 2000.
- Mungaray, Alejandro, "Al norte y al sur en el desarrollo fronterizo mexicano", *Comercio exterior*, (1998), 48, pp.
- Muñoz, María Antonia, *Entornos Institucionales y tejidos productivos. Estrategias locales frente a dinámicas globales*, FLACSO, México, 2002 [tesis].
- Ojeda, Mario (comp.), *Administración del desarrollo de la frontera norte*, México, El Colegio de México, 1982.
- Ojeda, Mario, "Mexico: The Northern Border as a National Concern", El Paso, Center for Inter-American and Border Studies, UTEP, Border Perspectives, Núm. 4, 1983.
- Padilla Delgado, Héctor, "Dinámica socio-espacial de Ciudad Juárez en los años ochenta", Ciudad Juárez, UACJ, Cuadernos de Trabajo, núm. 18, 1994.

- Pastor, Robert y Jorge Castañeda, *Limits to friendship: the United States and Mexico*, Random, 1988.
- Piñera, David y Jesús Ortiz (coords.), *Historia de Tijuana 1889-1989*, Tijuana, CIH-UABC, 1989.
- Poder Ejecutivo Federal, *Plan nacional de desarrollo 1983-1988*, México, SPP, 1983.
- Purcell, Susan-Kaufman, (ed.), *Mexico in Transition: Implications for U.S. Policy; Essays from Both Sides of the Border*, Council For Relations, 1988.
- Purcell, Susan-Kaufman, (ed.), *Mexico in Transition: Implications for U.S. Policy; Essays from Both Sides of the Border*, Council For Relations, 1988.
- Revel-Mouroz, *Méxique à l'aube du III millenium*, CREDAL, 1993.
- Reygadas, Luis, *Mercado y sociedad civil en la fábrica. Culturas del trabajo en maquiladoras de México y Guatemala*, México, STPS, 2001.
- Reygadas, Luis, *Un rostro moderno de la pobreza. Problemática social de las trabajadoras de las maquiladoras de Chihuahua*, Chihuahua, Gobierno del Estado de Chihuahua, 1992.
- Rivière d'Arc, Hélène, *Esprit d'entreprise et nouvelles synergies de part et d'autre du Pacifique : Taiwan, Singapour, Nord du Mexique*, Paris, Maisonneuve et Larose, 1997.
- Roberts, Bryan, "Enterprise and Labor Markets: the Border and the Metropolitan Areas", *Frontera Norte*, 5 (1993), pp. 33-65.
- Rodríguez, Victoria y Peter Ward, *Policymaking, Politics, and Urban Governance in Chihuahua: the Experience of Recent Panista Governments*, Austin, The University of Texas at Austin, 1992.
- Rohr, David, "El impacto económico de las fracciones 806 y 807 de los Estados Unidos", *In-Bond Industry/Industria maquiladora*, 1988, pp.
- Rosette, Carlos, "Antecedentes y organización de la industria maquiladora de exportación en México", <http://www.cnime.org.mx>.
- Salas Porras, Alejandra, "Maquiladoras y burguesía regional", *El Cotidiano*, núm. 1 especial, 1987, pp.
- Salas Porras, Alejandra, *Grupos empresariales en Chihuahua de 1920 al presente*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1992.
- Sánchez Yllanes, José Carlos, *La industria maquiladora en el contexto de la economía mexicana*, UNAM, [tesis] México, 1998.
- Sandoval, Miguel y Francisco Arroyo, "Raúl Prebisch y la política económica mexicana", en *Homenaje a Raúl Prebisch*, México, CIDE-Colegio Nacional de Economistas, 1989,, pp.
- Schmidt, Samuel, *En busca de la decisión. La industria maquiladora en Ciudad Juárez*, Ciudad Juárez, UACJ-UTEP, 1998.
- SECOFI, "Decreto para el fomento y operación de la industria maquiladora de exportación", *DOF*, 15 de agosto de 1983.
- SPP, *Estadística de la Industria Maquiladora de Exportación 1974-1982*, México, SPP, 1983.
- SPP, *Estadística de la Industria Maquiladora de Exportación 1974-1980*, México, SPP, 1981.
- Senado de la República, *Foro Permanente de Información, Opinión y Diálogo sobre las Negociaciones del Tratado Trilateral de Libre Comercio entre México, los Estados Unidos de América y Canadá. Audiencias Públicas. Industria Maquiladora*, México, Senado de la República, 1991, tomo XI.
- Shoepfle, Gregory y Jorge Pérez-López, "Employment Implications of Export Assembly Operations in Mexico and the Caribbean Basin", en Sergio Díaz-Briquets y Sidney Weintraub, *Migration Impacts of Trade and Foreign Investment. Mexico and the Caribbean Basin Countries*, Boulder, Westview Press, 1991, pp. 13-53.
- Sklair, Leslie, *Assembling for Development. The maquila industry in Mexico and the United States*, San Diego, Center for US-Mexican Studies, 2a. ed., 1993.
- Sklair, Leslie, *Capital Class*, Oxford, Blackwell, 2001.
- Sklair, Leslie, *Maquiladoras. Annotated Bibliography and Research Guide to Mexico's In-Bond Industry, 1980-1988*, San Diego, Center for US-Mexican Studies, 1989.
- Smith, Clint, *The Disappearing Border. Mexico-United States Relations to the 1990s*, Stanford, Stanford University Press, 1992.
- Smith, Geri, "The Decline of the Maquiladora", *Business Week*, 29 de abril del 2002.
- Stoddard, Elwyn, "Manifest and Latent Consequences of Mexico's Economic Policies -1982", Houston, 18 de marzo de 1983, [conferencia-mimeografiada].

- Stoddard, Ellwyn, *Maquila. Assembly Plants in Northern Mexico*, El Paso, Texas Western Press, 1987.
- Suárez-Villa, Luis, "The manufacturing Process Cycle and the Industrialization of the United States-Mexico Borderlands", *The Annals of Regional Science*, 18 (1984), pp.
- Subcommittee on International Trade, "The Multinational Corporation and the World Economy", Washington, Committee on Finance. United States Senate, 26 de febrero de 1973.
- Surber, Franziska, "Baja California: un estado con vocación global", *El Mercado de Valores*, 58 (1997), pp.
- Székely, Gabriel (ed.), *Manufacturing across Borders and Oceans. Japan, the United States, and Mexico*, San Diego, Center for US-Mexican Studies, 1991.
- Tamaulipas. Dirección de promoción económica e industrial, *Monografía de Tamaulipas 1972*, Ciudad Victoria, Tamaulipas, 1979.
- Tamayo, Jesús y José Luis Fernández, *Zonas fronterizas (Mexico-Estados Unidos)*, México, CIDE, 1983.
- Tamayo, Jesús, "La frontera norte de México y la crisis de 1982: algunos comentarios preliminares", *Segundo encuentro sobre impactos regionales de las relaciones económicas México-Estados Unidos*, Tucson, mayo de 1983, [mimeografiado].
- Tamayo, Jesús, "The Maquila Industry in Perspective", *Journal of Borderland Studies*, 8 (1993), p..
- Tamayo, Jesús, Berta Helena de Buen y Aurora Tovar, "El impacto fronterizo de la devaluación del peso", [s. l.], [s. a.], [mimeografiado].
- Trabis, Roland, *Industrie et politique à la frontière mexique-USA. Le cas de Nuevo Laredo 1966-1984*, Paris, CNRS, 1985,.
- Twin Plant News*, <http://www.twinplantnews.com/whatIs.htm>
- Urquidi, Víctor y Mario Carrillo, "Desarrollo económico e interacción en la frontera norte de México", *Comercio Exterior*, 35 (1985), pp.1060-1070.
- Urquidi, Víctor, "Visión del ambiente, la población y la maquila en la frontera norte: ¿hacia el desarrollo sustentable?", *La población en el norte de México*, Tijuana 8 y 9 de julio del 2002 [encuentro], [mimeo.]
- Valenciano, Eugenio y Paul Ganster (comps.), *La integración fronteriza en los acuerdos de libre comercio*, Buenos Aires, BID, INTAL, 1992 [memoria].
- Valverde, Miguel Ángel, *La industria maquiladora en México*, El Colegio de México [tesis], México, 1989.
- Varios, *Economía fronteriza y libre comercio*, Tijuana, Colef-Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 1992.
- Vernon, Raymond, [trad. Por E. Suárez], *Soberanía en peligro. La difusión multinacional de las empresas de Estados Unidos*, México, FCE, 1a. reimpr., 1973.
- Walton, John (ed.), *Capital and Labour in the Urbanized World*, London, Sage, 1985.
- Weintraub, Sidney, *Matrimonio por conveniencia. TLC: ¿integración o divorcio de economías?*, México, Diana, 1994.
- Wilson, Patricia, "Maquiladoras and their Transaction Patterns", *Frontera Norte*, 3 (1991), pp. 55-84.
- Wilson, Patricia, "The Global Assembly Industry: Maquiladoras in International Perspective", *Journal of Borderland Studies*, 6 (1991), pp.
- Wilson, Patricia, *Exports and Local Development. Mexico's New Maquiladoras*, University of Texas Press, Austin, 1992.
- Young, Gay (ed.), *The Social Ecology and Economic Development of Ciudad Juárez*, Boulder, Westview, 1986.

Diarios

- , "Afectan ataques más a frontera mexicana", *Frontera*, 9 de noviembre del 2001.
- , "Breves", *El financiero*, 30 de abril del 2001
- , "Breves", *El financiero*, 30 de abril del 2001.
- , "En seis meses Economía corregirá los Prosec", *Crónica*, 19 de marzo del 2001.
- , "Exitosa reunión de la industria maquiladora con el Secretario de Economía", Circular del CNIME, <http://www.cnime.org.mx>.
- , *El financiero*, 9 de marzo de 1994

- Arce, Rosa y Alejandro Romero, "Urge a maquila nuevo programa", *Frontera*, 19 de septiembre del 2001.
- Arce, Rosa, "Debe adaptarse maquila a los cambios. Peligra cluster de la televisión", *Frontera*, 31 de octubre del 2001.
- Arce, Rosa, "Integran maquila a portales", *Frontera*, 5 de diciembre de 2001.
- Arce, Rosa, "Para esta temporada decembrina: cambian estrategias en maquiladoras", *Frontera*, 19 de diciembre de 2001.
- Becerril, Isabel, "Maquiladores operaron en el desamparo con Zedillo", *El financiero*, 25 de septiembre del 2000.
- Becerril, Isabel, "Mayor impuesto a maquiladoras. Nuevo esquema impositivo al sector", *El financiero*, 30 de octubre de 1999.
- Becerril, Isabel, "Poca demanda de Programas Sectoriales", *El financiero*, 10 de julio del 2001.
- Becerril, Isabel, "Poca demanda de Programas Sectoriales", *El financiero*, 10 de julio del 2001.
- Calbreath, Dean and Diane Lindquist, "The China challenge; Maquiladoras in Mexico are facing intense competition from Far East counterparts", *The San Diego Union-Tribune*, 25 de agosto del 2002.
- Carl, Traci, "Mexican maquiladoras still struggle despite recovery", *Associated Press*, 22 de abril del 2002.
- Flores, Gerardo e Isabel Becerril, "El tipo de cambio no debe ser motor de industriales y exportadores", *El financiero*, 31 de mayo del 2001.
- Gazcón, Felipe, "Imposible, aplicar el régimen fiscal de establecimiento permanente a maquiladoras", *El financiero*, 6 de septiembre de 1999
- Gazcón, Felipe, "Subirán 75% los costos fiscales de maquiladoras", *El financiero*, 8 de octubre de 1999
- Jordan, Mary, "Mexican Workers Pay for Success; With Labor Costs Rising, Factories Depart for Asia", *The Washington Post*, 20 de junio del 2002.
- Lindquist, Diane, "Maquiladoras enlist; Program aims to prevent import of terrorism", *The San Diego Union-Tribune*, 11 de septiembre del 2002.
- Mrkvicka, Mike, "Mexican chamber asks for maquila tax relief", *El Paso Times*, 30 de agosto del 2001.
- Ojeda Lajud, Olga, "Ratificarán México y EU acuerdo en materia fiscal.", *El financiero*, 9 de agosto del 2000.
- Ojeda Lajud, Olga, "Recurriría la IP a Fox para posponer los Prosec", *El financiero*, 2 de noviembre del 2000.
- Rangel, Carmen, "Acaba bonanza de 35 años", *Frontera*, 16 de noviembre del 2001.
- Rangel, Carmen, "Exige maquila respuesta ¡ya!", *Frontera*, 22 de noviembre del 2001.
- Saldaña, Ivette, "El lunes, los Programas de Promoción Sectorial: SECOFI ofrece perfecta clasificación arancelaria", *El financiero*, 27 de octubre del 2000.
- Silva, Mario Héctor, "Crecimiento de 6 ó 7% para el sector maquilador", *El financiero*, 23 de abril del 2001, p. 29.
- Silva, Mario Héctor, "Crecimiento de 6 ó 7% para el sector maquilador", *El financiero*, 23 de abril del 2001.
- Vargas, Elizabeth y Arturo López Juan, "Abandonan a trabajadores", *Frontera*, 11 de noviembre del 2001.
- Zúñiga, Juan Antonio y Roberto González Amador, "545 maquiladoras han salido de México desde junio de 2001", *LaJornada*, 11 de mayo del 2002.