

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

**TODO SEA POR EL NORTE: LA INDUSTRIA MAQUILADORA
DE EXPORTACIÓN Y EL INVOLUCRAMIENTO DE SUS
LÍDERES EN LA NEGOCIACIÓN DEL T-MEC**

TESIS

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

PRESENTA:

ROBERTO HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ

DIRECTORA:

MARÍA CELIA TORO HERNÁNDEZ

CIUDAD DE MÉXICO, 2023

AGRADECIMIENTOS

Agradezco

A la existencia, por dejarme ser y estar ahora.

A mi madre, por todo el amor y apoyo incondicionales.

A Raúl, Amalia y a todos mis antepasados, por la ilimitada sucesión de vida, deseo y sueños.

A mis amigos más cercanos, por compartir tantas alegrías, esperanzas y aventuras.

A Tijuana mi tierra, por enseñarme que no hay muro capaz de vencer a una voluntad férrea.

A la frontera Norte, por ser espacio de inacabable creatividad y transformación constante.

A esos siete meses en París, por demostrarme que sí hay felicidad y placer absolutos.

A todos los homosexuales que han habitado con orgullo este mundo, por permitirme ser libre.

A Celia Toro, por creer en mí, acompañarme y guiarme en el proceso de la tesis.

A Luis Aboites, por hacerme investigar la historia de las maquilas desde primer semestre.

A Laura Rodríguez, por transmitirme de adolescente la pasión por las ciencias sociales.

A Enrique Cárdenas y Soledad Loaeza, por darme mis primeras oportunidades profesionales.

A El Colegio de México, por enseñarme a pensar con libertad y a formarme como individuo.

A todos los empresarios y autoridades que entrevisté, por hacer de esta tesis una realidad.

A los grandes profesores que he tenido en la vida, por motivarme a siempre cuestionar más.

A la generación 2018-2022, por el mismo camino recorrido y los retos superados en común.

A nuestra finita condición, por obligarme a seguir queriendo aprender, soñar, gozar y amar.

ÍNDICE

Índice de siglas	7
INTRODUCCIÓN.....	9
Justificación de la investigación.....	15
CAPÍTULO I – LA EVOLUCIÓN DE LAS MAQUILAS: DE RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN A SECTOR DOMINANTE DE LA ECONOMÍA MEXICANA	21
I.1 Antes de las maquilas: la particularidad de la región fronteriza (1933-1960)	26
I.2 Crisis en el norte: el fin del Programa Bracero y el nacimiento de las maquilas (1961-1970)	29
I.3 La década de la permisividad: concesión de mayores privilegios y expansión geográfica de la industria maquiladora (1971-1982)	37
I.4 De excepción a hegemonía: consolidación de la industria maquiladora de exportación (IME) como sector económico dominante tras la crisis de la deuda (1983-1993).....	54
Conclusión	67
CAPÍTULO II – MIRAR HACIA EL NORTE: EL TLCAN, LOS CAMBIOS EN LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACIÓN Y EL “CUARTO DE JUNTO” ...	69
II.1 Efectos del TLCAN en la economía mexicana: prolongación y límites de la lógica maquiladora	72
II.2 Después del TLCAN: cambios y fracasos del modelo maquilador	81
II.3 El cuarto de junto: cooperación entre el sector privado y el gobierno mexicano	91

Conclusión	101
CAPÍTULO III – ENFRENTAR LA AMENAZA PROTECCIONISTA: LA INFLUENCIA DE LOS LÍDERES DE LA IME EN LA NEGOCIACIÓN DEL T-MEC (2017-2018) ...	104
III. 1 La participación de INDEX en la negociación del T-MEC: creación y despliegue de capacidades organizativas y de influencia política del sector maquilador	107
III. 2 El involucramiento de INDEX en el resultado final del T-MEC: ¿influyeron los líderes de la maquila?	123
Conclusión	144
CONCLUSIÓN GENERAL.....	149
Lista de entrevistas	154
Lista de preguntas generales en entrevistas	156
BIBLIOGRAFÍA	157

Índice de siglas

CCE: Consejo Coordinador Empresarial

CCENI: Consejo Consultivo Estratégico para las Negociaciones Internacionales

CNIME: Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación

COECE: Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior

CONCAMIN: Confederación de Cámaras Industriales

IME: Industria Maquiladora de Exportación

IMMEX: Programa para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación

INDEX: Consejo Nacional de la Industria Maquiladora y Manufacturera de Exportación

PIF: Programa de Industrialización Fronteriza

PITEX: Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación

PRONAF: Programa Nacional Fronterizo

REDCAM: Red Nacional de Clústeres Automotrices

SE: Secretaría de Economía

SECOFI: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte

T-MEC: Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá

TPP: Acuerdo de Asociación Transpacífico

INTRODUCCIÓN

Ante el incremento de casos de COVID-19 en Baja California y la negativa de la maquiladora *Smiths Healthcare* de vender ventiladores al estado, el gobernador Bonilla decidió suspender las actividades de la planta instalada en Tijuana el 9 de abril de 2020. “Nos consideran una colonia de los Estados Unidos”, dijo el gobernador ante los cientos de espectadores de su conferencia matutina de aquel día.¹ La clausura de la planta por parte de las autoridades estatales no solo afectó la producción de *Smiths Healthcare* por unas horas, también los fundamentos del libre comercio ratificados en el Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá (T-MEC). Durante los cuatro días que duró tal suspensión, la gerencia de la planta maquiladora, autoridades gubernamentales y representantes de la multinacional tuvieron que negociar la donación de cierto número de respiradores artificiales a los hospitales de Baja California. Al formar parte de una cadena de valor global, los empleados de la planta de *Smiths Healthcare* en Tijuana solo obedecían la orden corporativa de satisfacer exclusivamente la demanda estadounidense de equipos de ventilación. Sin embargo, el gobierno estatal justificó su intromisión en las decisiones económicas de un actor privado establecido legalmente en Tijuana aludiendo a la contingencia sanitaria. Esta noticia sirve como ejemplo de las tensiones que prevalecen entre los intereses de las empresas multinacionales y los gobiernos, también de la relevancia de los agentes locales como intermediarios entre ambos actores. Un año después, y tras más de tres décadas de hegemonía panista en Baja California, la candidata de Morena para la gubernatura, Marina del Pilar ganó las elecciones estatales de 2021, y a los pocos meses

¹ Mireya Cuéllar, “Clausura Bonilla maquila que se negó a vender respiradores artificiales a BC”, *La Jornada Baja California*, 9 abril, 2020, <https://editportal.jornadabc.mx/tijuana/09-04-2020/clausura-bonilla-maquila-que-se-nego-vender-respiradores-artificiales-bc>, consultado el 10 de junio de 2022.

anunció el nombramiento de Kurt Honold para dirigir la Secretaría de Economía e Innovación de Baja California, un prominente empresario que había formado parte del sector maquilador tijuanense durante varias décadas.² La gobernadora, Marina del Pilar, escogió a Kurt Honold por su sólida reputación entre los grupos de gerentes y empresarios locales, que permanecen directa o indirectamente vinculados con la industria maquiladora de Baja California. La decisión de nombrar al antiguo gerente de maquiladora como titular de una de las principales secretarías en el estado es solo un ejemplo de la influencia política que han adquirido los líderes de la industria maquiladora en varias ciudades donde predomina el sector maquilador.

La industria maquiladora de exportación (IME), impulsada originalmente como régimen económico de excepción por el Estado mexicano en la década de 1960, para integrar y desarrollar a los municipios de la frontera Norte, consolidó su papel como uno de los sectores económicos más dinámicos del país desde los años ochenta.³ Desde hace medio siglo, los líderes locales de la industria maquiladora, en un principio solo en la zona de la frontera Norte y posteriormente en muchas otras regiones del país, han desempeñado un papel primario en el desarrollo económico y político de diversas áreas urbanas. Dos hechos impulsaron la consolidación de la industria maquiladora como uno de los sectores dominantes de la economía nacional: la adhesión de México al GATT en 1986 y la ratificación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994. La entrada en vigor del TLCAN en 1994 reestructuró radicalmente las dinámicas de la economía mexicana y fortaleció la preeminencia actual de la industria maquiladora como sector

² Redacción. “Se respira aire fresco con Kurt Honold como Secretario de Economía en Baja California”, *San Diego Red*, <https://www.sandiegored.com/es/noticias/214320/Se-respira-aire-fresco-con-Kurt-Honold-como-Secretario-de-Economia-en-Baja-California>, consultado el 10 de junio de 2022.

³ Jorge Ludlow y Juan R. de la Rosa, “Las exportaciones de maquila en México y el vínculo con las importaciones de EUA.” *Análisis Económico*, 55 (2009), pp. 155-177, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41311453008>, consultado el 23 de noviembre de 2021.

ganador de la liberalización económica, en términos de ingresos y de creación de puestos de trabajo formales.⁴ La apertura económica del país benefició especialmente a las ciudades fronterizas, por su localización geográfica y por las ventajas comparativas, en términos de salarios bajos e incentivos del gobierno, que ofrecían estas localidades para el establecimiento de plantas maquiladoras provenientes de diversos países. La llegada de nuevo capital de distintas multinacionales ha diversificado las actividades de la industria maquiladora de exportación. Con el tiempo, varios sub-sectores de la IME, principalmente aquellos relacionados con el ámbito automotriz, se han especializado y tecnificado. Los líderes locales de la industria maquiladora, como gerentes de las plantas, dueños de los parques industriales, proveedores y consultores, han consolidado su influencia en las economías donde imperan estas actividades de maquila, principalmente en las ciudades fronterizas. La importancia de estos líderes de la IME, aglomerados en asociaciones locales y en el Consejo Nacional de la Industria Maquiladora y Manufacturera de Exportación (INDEX), radica en su capacidad para hacer valer los intereses de las empresas multinacionales para las que trabajan y sus propios intereses frente a las autoridades y a otros sectores económicos. Aunque estos actores de la industria maquiladora representan a distintos sectores productivos, en términos generales comparten intereses y mantienen cierto grado de autonomía para organizarse entre ellos y defender su posición económica ventajosa.

La amenaza de terminar unilateralmente con el TLCAN puso en alerta a los líderes de la industria maquiladora. Entre los inicios de la renegociación del TLCAN en 2017 y la entrada en vigor del T-MEC en 2020, estos actores representantes de la IME trataron de

⁴ Jorge Alonso, Jorge Carrillo y Oscar Contreras, “Aprendizaje tecnológico en las maquiladoras del norte de México”, *Frontera Norte*, 27 (2001), pp. 43-82, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-73722002000100002&lng=es&tlng=es, consultado el 23 de noviembre de 2021.

influir en la formulación del nuevo tratado de libre comercio, ya que cualquier cambio en las reglas del juego podía amenazar con desestabilizar las dinámicas económicas del sector maquilador. Los líderes de las asociaciones locales de maquiladoras concentraron sus esfuerzos en centralizar la toma de decisiones y consolidar la coalición nacional del Consejo de la Industria Maquiladora y Manufacturera de Exportación, asociación creada en 1983 como CNIME y renombrada como INDEX desde 2013. INDEX funciona como una organización que representa las demandas y preocupaciones generales de los líderes de la industria maquiladora. Por tanto, el Consejo busca unificar y coordinar a las diferentes maquiladoras con el objetivo de alcanzar acuerdos comunes. En esta tesis, mi objetivo es documentar la evolución de la industria maquiladora de exportación y la influencia de sus líderes durante la negociación del T-MEC. De esta manera, busco demostrar cómo participaron los líderes de la IME y cuál fue su impacto durante las negociaciones del T-MEC entre 2017 y 2019. Por tanto, analizo la participación y el alcance de los actores locales de la industria maquiladora, aglomerados en INDEX, en los procesos internacionales de toma de decisiones concernientes a las normas y regulaciones del comercio exterior.

Por su retórica proteccionista, el ascenso político de Trump desestabilizó las tendencias de integración económica en América del Norte y la viabilidad del TLCAN.⁵ De 2017 a 2019, la negociación del T-MEC no solo puso a prueba las expectativas de producción de la industria maquiladora a mediano y largo plazo, también la ampliación de complejos encadenamientos productivos en los que el sector maquilador participa desde la década de 1990. La coyuntura que implicó la renegociación del tratado de libre comercio entre los tres

⁵ Luz María de la Mora, “La política comercial de México durante el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto”, *Foro Internacional*, 237-238 (2019), pp 959–987, <https://doi.org/10.24201/fi.v59i3-4.2648>, consultado el 17 de junio de 2022.

países norteamericanos ofreció a los líderes de la industria maquiladora mexicana la oportunidad de demostrar sus capacidades organizativas y de movilización política, lo que les permitió participar en las rondas de negociaciones del T-MEC e influir en el arreglo final del tratado. Por tanto, sostengo que los líderes de este sector de la economía mexicana, gracias a la colaboración con INDEX, otros actores privados y los negociadores mexicanos, lograron involucrarse en el mecanismo de consulta conocido como cuarto de junto, y desde ahí participar e influir en la negociación de distintos capítulos del T-MEC.

En esta tesis, se empleó una metodología que consistió en 10 entrevistas semi-estructuradas realizadas a diversos actores involucrados con la IME y la renegociación del T-MEC. Entre los entrevistados se encontraron representantes de INDEX que tuvieron una participación en el proceso, autoridades con especialización en comercio internacional y profesionales relacionados con la industria maquiladora. Mediante estas entrevistas, se procuró obtener un panorama detallado y profundo de las vivencias, opiniones y perspectivas de los participantes, lo que permitió identificar la influencia ejercida por INDEX en la renegociación del acuerdo comercial con el propósito de defender los intereses del sector maquilador de exportación en México.

La presente tesis está dividida en tres capítulos. El primer capítulo aborda el surgimiento y consolidación de la industria maquiladora de exportación en México, así como su transformación en el sector dominante de la economía del país. Se analizan dos procesos fundamentales: la evolución de la IME desde un régimen fiscal excepcional en la zona fronteriza hacia una industria prioritaria en el ámbito nacional en la década de 1980, particularmente después de la crisis de 1982; y el surgimiento de una nueva clase empresarial en las diferentes áreas maquiladoras de México. Se sostiene que ambos procesos no solo impulsaron la "maquiladorización" de las actividades manufactureras nacionales, sino

también de gran parte de la economía mexicana, dando lugar a un proyecto de apertura comercial respaldado por diversos actores públicos y privados. Este capítulo examina cuatro etapas en la historia de la IME, desde sus orígenes en la década de 1930 hasta su consolidación en la década de 1980, y analiza cómo la IME ha influido en la adopción de políticas económicas orientadas a la exportación y se ha establecido como el modelo predominante de desarrollo industrial.

El segundo capítulo de la tesis se enfoca en examinar el impacto del TLCAN en la economía mexicana, particularmente en la industria maquiladora de exportación, y en explorar el innovador mecanismo de colaboración surgido durante las negociaciones del tratado a principios de los años noventa, conocido como ‘cuarto de junto’. El TLCAN no solo extendió las medidas de liberalización económica y apertura comercial que favorecían a la industria maquiladora, también sentó las bases para una política económica a largo plazo enfocada en la exportación. El capítulo analiza cómo el acuerdo afectó el modelo de la industria maquiladora y profundiza en el origen y funcionamiento del cuarto de junto como un espacio de cooperación entre autoridades y sector privado en la negociación de acuerdos comerciales. El objetivo es comprender la lógica de este mecanismo, pues los líderes de la industria maquiladora emplearían dicho espacio para defender sus intereses durante la negociación del T-MEC. El capítulo se organiza en tres secciones: la primera aborda los efectos económicos del TLCAN, la segunda examina los cambios en la industria maquiladora de exportación, y la tercera se centra en el análisis del cuarto de junto como mecanismo de colaboración e influencia.

Finalmente, el tercer capítulo de la tesis examina la forma en que los líderes de la industria maquiladora de exportación, unidos bajo la organización INDEX, encararon la amenaza proteccionista y la renegociación del TLCAN durante la presidencia de Donald

Trump. En este capítulo se analiza la participación de INDEX, el consejo nacional que representó a las maquiladoras y a otras empresas adscritas al Programa para el Fomento a la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX) en las negociaciones comerciales trilaterales, desde el cuarto de junto. Este mecanismo, concebido originalmente para incidir en el TLCAN, se reactivó en las negociaciones del T-MEC con el objetivo de proteger y promover los intereses del sector privado mexicano. El capítulo se estructura en dos secciones: la primera aborda la organización, funcionamiento y capacidad de influencia política de INDEX como asociación nacional, elementos cruciales para su participación en las negociaciones comerciales con los Estados Unidos y Canadá; la segunda sección investiga los temas principales de preocupación para el sector maquilador y los aspectos en los que los líderes de INDEX ejercieron mayor influencia a lo largo de las negociaciones del T-MEC (2017-2018).

Justificación de la investigación

La industria maquiladora de exportación es un sector económico muy heterogéneo. La IME fundamenta su producción de bienes y servicios en tres elementos clave: adopta una lógica transnacional, produce bienes y servicios destinados a la exportación hacia mercados globales, y fomenta la generación masiva de empleo y divisas. La lógica transnacional implica que la producción y distribución de bienes y servicios no se limita a un solo país, sino que se organiza de manera regional, al aprovechar las ventajas comparativas de los distintos países. Este enfoque permite a las empresas e industrias beneficiarse de diferencias

en costos laborales, infraestructura y políticas gubernamentales, optimizando sus operaciones y maximizando su rentabilidad.⁶ Según el INEGI:

La maquiladora es una planta industrial extranjera que posee, controla o subcontrata operaciones que procesan temporalmente componentes importados en México para la exportación. La industria maquiladora de exportación es el conjunto de empresas o establecimientos que se dedican a realizar alguna o varias de las etapas del proceso productivo. La actividad de la maquila está destinada a la transformación, elaboración y reparación de mercancías de procedencia extranjera, importadas temporalmente, para su posterior exportación.⁷

La IME ha vivido un proceso evolutivo en cuatro fases. Primero, la fase del ensamblaje comenzó en 1965 con la implementación del Programa de Industrialización Fronteriza, y su propósito principal era la generación masiva de empleos para las personas desempleadas y retornadas a las ciudades fronterizas, tras el fin del Programa Bracero. Esta primera fase se caracterizó por el trabajo intensivo fundamentado en el ensamblaje simple.⁸ Segundo, la fase de la manufactura inicia en la década de 1980 y pretendía la asimilación de nuevos modelos organizativos. Esta fase inicia con la introducción de novedosas prácticas y sistemas de producción, provenientes de corporaciones japonesas, y pretendía mejorar la organización y gestión de las plantas. La mayoría de las maquiladoras se encuentran en esta fase, y se caracteriza por la adaptación del método japonés *lean production* en los sectores electrónico

⁶ Jorge Carrillo y Ana Karina Hernández, “Evolución y límites de la maquila en México frente al nuevo contexto político-económico”, en Julio Cesar Neffa y Enrique de la Garza Toledo (coords.), *Trabajo y crisis de los modelos productivos en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2020, pp. 151-182.

⁷ INEGI, *El ABC de la Estadística de la Industria Maquiladora de Exportación*, Aguascalientes, 1994.

⁸ Folker Frobel, Juergen Heinrichs y Otto Kreye, *La nueva división internacional del trabajo. Paro estructural en los países industrializados e industrialización de los países en desarrollo*, Madrid, Siglo XXI, 1980.

y automotriz.⁹ Tercero, la fase de Desarrollo e Investigación (I+D) surge en la década de 1990 y pretende vincular a las instituciones de educación superior con los procesos productivos, y generar conocimiento y herramientas en las plantas locales.¹⁰ La cuarta fase inició a principios del siglo XXI e implica la consolidación de sedes regionales de los corporativos transnacionales y el desarrollo de complejas redes de negocios, con actores y empresarios locales; por tanto, esta fase implica la vinculación de las plantas multinacionales con las economías locales.¹¹

Los líderes de la IME, es decir, los profesionales que organizan, supervisan, gestionan y dirigen la producción de las plantas maquiladoras,¹² desempeñan también el papel de mediadores entre las demandas de las autoridades gubernamentales y los intereses de las corporaciones multinacionales que representan.¹³ Estos actores se aglomeran en veinte asociaciones locales, que a su vez forman el Consejo Nacional de la Industria Maquiladora y Manufacturera de Exportación (INDEX). El involucramiento indirecto y directo de los líderes en la negociación del T-MEC demuestra que pueden incidir en el ámbito político de más alto nivel, y en el mantenimiento del modelo económico fundamentado en la liberalización comercial e integración económica de América del Norte, con el propósito último de defender sus propios intereses.

⁹ Tetsuo Abo, *Hybrid Factory. The Japanese Production System in the United States*, Oxford, University Press, 1994.

¹⁰ Jorge Carrillo y Alfredo Hualde, “Existe un clúster en la maquiladora electrónica en Tijuana”, en Jorge Carrillo (coord.), *¿Aglomeraciones locales o clústeres globales? Evolución empresarial e institucional en el Norte de México*, Tijuana, COLEF, 2001.

¹¹ Carrillo y Hernández, *op. cit.*, 2020.

¹² Jorge Carrillo y Raúl de los Santos, “Industrial Hubs, Industrial Policy, and Economic Development in Mexico”, en Oqubay, A. y Justin Yifu (eds.), *The Oxford Handbook of Industrial Hubs and Economic Development*, Oxford, University Press, 2020, pp 835–854, <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198850434.013.43>

¹³ Oscar Contreras, *Empresas globales, líderes: producción flexible y aprendizaje industrial en las maquiladoras*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2000, pp. 179.

Sobre estos líderes, Contreras los define como los ingenieros, administradores y demás profesionales, que comenzaron a ocupar gradualmente posiciones gerenciales y a participar de manera directa en los procesos organizativos y productivos de las plantas industriales desde la década de 1980. Al dejar de meramente acatar las instrucciones dadas por las corporaciones transnacionales, estos líderes, que son los actores locales encargados del funcionamiento de la industria maquiladora, se involucraron de forma más activa en la implementación de estrategias propias para mejorar la eficiencia de la producción de sus plantas. La mayor intervención y aprendizaje de estos profesionales locales, permitió que en poco tiempo también se hicieran cargo de la gestión y dirección de las maquilas donde trabajaban, lo que aumentó su grado de autonomía frente a los consejos directivos de las corporaciones transnacionales. Este proceso gradual de consolidación como grupo en las zonas urbanas-industriales incentivó a los líderes a organizarse y desarrollar capacidades específicas para impulsar sus propios intereses y demandas.¹⁴

Alba y Rivière d'Arc hacen referencia a los mecanismos organizativos que comenzaron a implementar los líderes de la IME desde los años setenta, de redes informales y formales que derivaron en la creación de asociaciones locales para la defensa de los intereses económicos de la IME. Aunque los líderes son en su mayoría profesionales que operan y gestionan plantas maquiladoras, también hay una serie de empresarios locales que colaboran indirectamente en los encadenamientos productivos.¹⁵ Estos empresarios locales, que trabajan para satisfacer necesidades específicas de la industria maquiladora, concentran sus servicios en cuatro rubros: construcción, acondicionamiento y alquiler de parques

¹⁴ Contreras, *op. cit.*, p. 179.

¹⁵ Carlos Alba y Hélène Rivière d'Arc, "Empresarios locales: ¿actores del cambio político?" en Carlos Alba y Alberto Aziz (coords.), *Desarrollo y política en la frontera Norte*, Ciudad de México, CIESAS, 2000, pp. 21-39.

industriales; provisión de bienes, limpieza, seguridad, transporte y alimentos para las plantas; fabricación y reparación de componentes y equipo tecnológico; y adquisición de piezas y materiales necesarios para los procesos de producción de las plantas maquiladoras. A pesar de que muchos de estos empresarios no participan de forma directa en las asociaciones locales de la industria maquiladora, sus actividades económicas dependen del buen desempeño del sector, por lo que sus intereses están estrechamente ligados a los de los profesionales que gestionan y organizan las plantas maquiladoras.

El TLCAN dio un enorme impulso al desarrollo de la industria maquiladora. Gasca señala cómo desde la implementación del tratado en 1994 ha ocurrido una *regionalización* del crecimiento económico basado en las actividades exportadoras, concentrado en la actividad maquiladora de los estados de la frontera Norte y del Bajío. Solamente los seis estados fronterizos concentraron el 57% de las exportaciones manufactureras totales en 2018. La consolidación de clústeres y cadenas de valor transnacionales ha propiciado el desarrollo de la industria maquiladora de exportación en ambas regiones. El TLCAN también consolidó la exportación de manufacturas desplazando a los hidrocarburos. De igual forma, con el paso de las décadas se han diversificado los sectores de la IME.¹⁶

Sobre la participación de actores privados en la negociación T-MEC, Nava señala que las diversas asociaciones del sector privado participaron activamente en las rondas por medio del mecanismo conocido como ‘cuarto de junto’, un órgano de consulta donde los varios actores del sector privado deliberan de forma conjunta y establecen acuerdos con el gobierno mexicano. Este mecanismo fue una innovación ideada por las autoridades mexicanas durante la negociación del otrora TLCAN, para involucrar a las cúpulas empresariales. El cuarto de

¹⁶ José Gasca, “Reconfiguración económica del territorio mexicano en la era del TLCAN”, *Comercio Exterior* 22 (2020).

junto tiene dos propósitos. Primero, que los actores involucrados pueda participar directamente en la toma de decisiones. Segundo, canalizar de manera efectiva y transparente las demandas del sector privado.¹⁷ Durante la negociación del T-MEC, los dos principales problemas para el sector exportador fueron: reglas de origen y el incremento en el valor de contenido regional.

A pesar de la importancia de la IME para la economía mexicana, el papel de sus líderes y sus capacidades organizativas y de movilización política han sido temas poco estudiados hasta ahora; tampoco hay investigaciones históricas sobre la conformación de las varias asociaciones locales de la industria maquiladora o de INDEX. Con este proyecto de investigación busco contribuir al conocimiento de los mecanismos que implementan los líderes de la industria maquiladora para responder a problemas internos y choques exógenos. Además, busco ahondar en el estudio de los líderes de la industria maquiladora, aglomerados en INDEX, como verdaderos protagonistas del crecimiento exponencial y la diversificación que ha tenido la industria maquiladora en las últimas décadas, al analizar su participación en las rondas de negociación del T-MEC y el alcance de su influencia en el arreglo final del nuevo acuerdo comercial de América del Norte.

¹⁷ Karla María Nava-Aguirre, “La colaboración del sector privado en la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte: Análisis de la industria automotriz mexicana”, *Ciencia UAT*, 15 (2021), pp. 102-121.

CAPÍTULO I – LA EVOLUCIÓN DE LAS MAQUILAS: DE RÉGIMEN DE EXCEPCIÓN A SECTOR DOMINANTE DE LA ECONOMÍA MEXICANA

Las maquilas son un amplio sector industrial, que tiene como principal propósito aprovechar las ventajas comparativas de países en desarrollo, como salarios más bajos y códigos laborales flexibles. Las maquilas colaboran con diversos actores y eslabones industriales transnacionales para la creación de productos y servicios, que luego son re-exportados a otros países, principalmente a los Estados Unidos. En resumen, la maquila es un modelo de producción en el que las empresas producen y crean componentes específicos, o importan materiales y componentes para ensamblarlos en un país donde la mano de obra es más barata, con el fin de exportar los productos terminados a otros países. Este tipo de industria tiene como principales características su alta especialización, bajo valor agregado y alto grado de integración en cadenas globales de suministro.¹⁸

¿Cuál es el origen de la industria maquiladora de exportación? Poco después de la Segunda Guerra Mundial, Hong Kong aprovechó su posición estratégica como enclave británico en Asia del Este para desarrollar un sector industrial exportador fundamentado en el uso intensivo de mano de obra. Las industrias de exportación de Hong Kong comenzaron a vender diversos productos manufacturados a los Estados Unidos y Europa. Este antecedente sirvió a la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) en su búsqueda de un modelo de industrialización alternativo ante el inicio del agotamiento de las políticas de sustitución de importaciones en la década de 1960. El nuevo modelo de industrialización orientado a las exportaciones proponía incentivar la subcontratación

¹⁸ Jesús Tamayo y José Luis Fernández, *Zonas fronterizas: México-Estados Unidos*, Ciudad de México, El Colegio de México, 1983, pp. 221-223.

internacional como nueva modalidad de producción de mercancías básicas, mediante la eliminación de los aranceles a bienes intermedios y de capital. También desde los años sesenta, Taiwán fue el primer país en promover la instalación de ‘maquilas’ o, específicamente, de plantas ensambladoras de capital transnacional en su territorio con la creación de zonas manufactureras de exportación. En estas zonas libres, el gobierno taiwanés permitió la libre importación de bienes intermedios para la producción o ensamblaje de bienes de consumo con fines exclusivos de exportación; el mismo modelo de industrialización que el gobierno de México establecería exclusivamente para los municipios fronterizos en 1965.¹⁹

¿Cómo surgieron las maquilas en México? El inicio de la industria maquiladora de exportación (IME) transformó el paradigma industrializador de la política económica mexicana. La IME pasó de ser régimen fiscal de excepción en la década de 1960 para devenir en el sector económico más dinámico y sólido de México tras el agotamiento del ‘desarrollo estabilizador’ y la apertura gradual de los mercados nacionales durante los años ochenta. Al mismo tiempo, la IME ha generado varios desafíos para el desarrollo y el crecimiento del sector manufacturero nacional en el último medio siglo. ¿Cómo es que la industria maquiladora, que alguna vez fue vista como política económica de excepción para la región fronteriza, evolucionó para convertirse en sector dominante de la economía mexicana y qué consecuencias políticas tuvo? Este capítulo tiene el propósito de analizar los orígenes y la consolidación del sector maquilador como resultado de las presiones internacionales para liberalizar y desregular a la económica mexicana, sobre todo tras la crisis de la deuda externa

¹⁹ Mónica Gambrell, “Maquiladoras, the Global Political Economy and North America”, en Imtiaz Hussain (ed.), *Community, Diffusion, & North American Expansiveness: The Political Economy of Flux*, Ciudad de México, Universidad Iberoamericana, 2008, pp. 169-174

de 1982. La ‘maquiladorización’ del país ha implicado ampliar a otros sectores económicos la lógica organizativa y el esquema de subcontratación y de privilegios fiscales ideado originalmente para las maquilas.²⁰ Analizo además cómo la consolidación de la industria maquiladora en las ciudades fronterizas propició el ascenso y la organización espontánea de actores gerenciales como élites locales. Estos líderes de las distintas zonas industriales comenzarían a organizar sus congresos nacionales en los años ochenta para establecer una agenda común de intereses e impulsar con mayor eficiencia el crecimiento del sector maquilador.

Para comprender el grado actual de influencia política y económica de los empresarios y gerentes de la industria maquiladora de exportación, hace falta analizar cómo estos actores desarrollaron identidades e intereses comunes. En términos simples, los gerentes de la maquila de las distintas zonas maquiladoras de México han logrado conciliar dos tendencias opuestas. Primero, estos gerentes debían priorizar y defender los intereses del capital transnacional invertido en las plantas maquiladoras donde trabajaban. Segundo, a pesar del carácter inicial de las maquilas como enclaves económicos orientados a la exportación, los gerentes y empresarios mexicanos del sector reivindicaron singularidades y lógicas regionales. En esa contradicción surgen las primeras asociaciones de la maquila en ciudades fronterizas durante los años setenta, como en Ciudad Juárez y Nogales. Las primeras asociaciones buscaban promover y defender el modelo industrial de la maquila y, al mismo tiempo, imponer los intereses económicos y políticos locales de estas nuevas élites constituidas por gerentes, dueños de parques industriales y empresarios que brindaban

²⁰ El concepto ‘maquiladorización’ ha sido utilizado con anterioridad por dos autores: Husson (1991; 11) y Gambrell (2008; 77). Sin embargo, ninguno de los dos ofrece una definición específica del concepto y ambos hacen referencia al proceso de asimilación del sector manufacturero interno a la lógica y prácticas características de la industria maquiladora.

servicios a las plantas maquiladoras. Los gerentes o líderes del sector orientan su actuación conforme a dos principios: el aumento de sus utilidades y la consideración de las especificidades propias de las localidades maquiladoras.²¹ En ese sentido, sería incorrecto hablar de una sola lógica de la maquila o creer que las cosas funcionan igual en Tijuana que en Ciudad Juárez, pues a pesar de que el desarrollo del sector permanece determinado por las fuerzas de la globalización, siguen prevaleciendo particularidades e intereses específicos en cada localidad donde la IME ha imperado en términos económicos.

A continuación presento los antecedentes básicos de dos procesos históricos que derivan en el mismo resultado. Primero, el tránsito de la industria maquiladora que florece como resultado de un régimen fiscal excepcional para la zona fronteriza a una industria nacional prioritaria en los años ochenta, sobre todo tras la crisis de 1982. Segundo, la agrupación paulatina de una nueva clase empresarial en las varias zonas maquiladoras de México. Aunque autores como Husson y Gambrill limitan el concepto de 'maquiladorización' a la transformación del sector manufacturero bajo la lógica productiva de las maquilas, considero que ambos procesos que mencioné anteriormente han impulsado no solo la "maquiladorización" de las actividades manufactureras nacionales, sino de gran parte de la economía mexicana.²² El término ampliado de 'maquiladorización' no solo se refiere a la convergencia de intereses económicos, sino también a un proyecto político respaldado por una amplia gama de actores públicos y privados, que se enmarca en la lógica económica de la globalización tras el fin de la Guerra Fría.

²¹ María del Rosario Fátima Robles, *Las maquiladoras de exportación y sus actores: una visión de los empresarios*, Hermosillo, El Colegio de Sonora, 2016, p. 16.

²² Para ahondar con mayor detalle en el término de maquiladorización: Michel Husson, "La maquiladorización de la industria mexicana", *El Cotidiano*, 41 (1991), pp. 1-17; Mónica Gambrill, "Transformación de la industria de transformación ¿la maquiladorización de la manufactura", en Alicia Puyana (coord.), *La maquila en México: los desafíos de la globalización*, México, FLACSO, 2008, pp. 59-79.

En cuanto a la historia de la industria maquiladora, son cuatro los períodos a estudiar. La primera sección (1933-1960) trata los antecedentes históricos de la industria maquiladora, cuyo origen se remonta a la presidencia de Abelardo L. Rodríguez y a la promulgación de la Ley de Perímetros Libres para la importación irrestricta de bienes en las localidades fronterizas de Baja California. Esta sección se extiende hasta la post-guerra. La segunda sección (1961-1970) presenta el esfuerzo del gobierno federal para impulsar las economías fronterizas y las causas del surgimiento de la industria maquiladora de exportación durante la década de 1960. El régimen post-revolucionario tuvo que enfrentar desafíos importantes y promovió la creación de las maquilas como solución temporal a los siguientes problemas: el fin del Programa Bracero por decisión unilateral de los Estados Unidos, el agotamiento gradual de la política económica de sustitución de importaciones y la muy incipiente industrialización de las zonas fronterizas en comparación con las zonas urbanas del centro del país. La tercera sección (1971-1982) analiza los procesos de formalización y expansión que experimenta la industria maquiladora durante los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo. Ante el escenario de desaceleración económica y agotamiento de la política de sustitución de importaciones, Echeverría otorgó mayores privilegios y exenciones a las maquilas, además de promover la expansión de ese sector industrial al resto del país. En la primera mitad de su sexenio, José López Portillo continuó con la promoción de la industria maquiladora. Con el descubrimiento del yacimiento petrolero de Cantarell y el consecuente boom petrolero que vivió México en la segunda mitad de su sexenio, el gobierno de López Portillo volvió a priorizar las políticas de sustitución de importaciones como fundamento de la industrialización nacional. La cuarta sección (1983-1993) muestra la consolidación de la industria maquiladora de exportación como sector dominante de la economía mexicana tras la crisis de la deuda de 1982. En la década de 1980, los gobiernos de Miguel de la Madrid y

Carlos Salinas de Gortari reestructuraron el modelo económico en pro de medidas de liberalización y desregulación. El inicio del llamado período neoliberal tiene como principal característica la apertura comercial, que terminó por incentivar y facilitar la instalación de más plantas maquiladoras en México. Esta política de promoción de la maquila terminaría por aumentar la generación de empleos y la inversión extranjera.

1.1 Antes de las maquilas: la particularidad de la región fronteriza (1933-1960)

Apenas dos décadas después de la Revolución, México enfrentaba dos retos importantes: encauzar el desarrollo económico por medio de la industrialización nacional y unificar al país con infraestructura e instituciones sólidas. Y para unificar había que considerar principalmente el problema de la lejanía geográfica de la capital con los estados del norte y, al mismo tiempo, la problemática cercanía de tales entidades con los Estados Unidos. El trauma de la invasión estadounidense y la cesión territorial de 1848 siempre ha estado presente en la psique mexicana. Con la amenaza latente de la presencia norteamericana en la frontera Norte y tras lograr cierta estabilidad política y económica, el régimen post-revolucionario impulsó a principio de los años treinta las primeras políticas específicas para la región de la frontera Norte.

La depresión económica de 1929 tuvo efectos demográficos notables. Durante los primeros años de la década de 1930, el gobierno de los Estados Unidos deportó a poco más de 300 000 mexicanos, muchos de los cuales terminaron residiendo temporal o permanentemente en las localidades fronterizas.²³ La crisis demográfica y los efectos económicos adversos de la Gran Depresión afectaron fuertemente a la región. Al haber sido

²³ Mercedes Carreras, *Los mexicanos que devolvió la crisis 1929-1932*, citado en Jorge Durand, *Historia mínima de la migración México-Estados Unidos*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2016, p. 109.

gobernador del territorio de Baja California durante casi ocho años y, por tanto, consciente de los problemas particulares de la región fronteriza y con intereses económicos propios en la península, el presidente Abelardo L. Rodríguez impulsó en 1933 la Ley de Perímetros Libres para Tijuana y Ensenada.²⁴ La iniciativa permitía a estas dos localidades fronterizas importar bienes de consumo estadounidenses sin pagar aranceles, para fomentar el comercio y la inversión en la región. Implícitamente, el gobernador Abelardo L. Rodríguez reconocía la desconexión de la frontera con la economía nacional y la incapacidad del Estado para conectar a la región con el resto de los mercados nacionales. El gobierno de Abelardo L. Rodríguez consideró que la creación de la política de perímetros libres promovería el desarrollo de las economías locales fronterizas y la expansión del comercio binacional. En 1935, el gobierno designaría a Tecate y Mexicali como perímetros libres. En 1939, el gobierno convirtió a los perímetros libres en la zona libre de Baja California Norte, por lo que prácticamente esta entidad superó por más de cinco décadas al TLCAN en cuanto a incentivar mayor circulación de bienes entre México y los Estados Unidos. El programa de la zona libre no logró su objetivo principal de fomentar una incipiente industrialización de la península; por el contrario, los habitantes de la península aprovecharon el abaratamiento de los bienes de consumo estadounidenses para importar mayores cantidades.²⁵ Aun así, la ley de 1933 resulta de gran importancia al ser la libre importación de bienes el principio fundamental de la futura industria maquiladora de exportación.

Durante la década de 1940, marcada principalmente por los funestos acontecimientos de la Segunda Guerra Mundial, la falta de mano de obra y de recursos en los Estados Unidos

²⁴ Federico Campbell, *Regreso a casa*, Ciudad de México, CONACULTA, 2014, pp. 206-208.

²⁵ Lawrence D. Taylor, "La transformación de Baja California en estado, 1931-1952", *Estudios Fronterizos* 1 (2000), pp. 64-65.

benefició a los habitantes de las ciudades fronterizas al potenciar las actividades económicas de la región. También en el mismo período, las autoridades mexicanas impulsaron la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), política económica adoptada de manera generalizada en América Latina y que pretendía consolidar el avance de la industrialización en las principales zonas urbanas. La sustitución de importaciones permitió el desarrollo económico y demográfico de grandes ciudades como Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, pero también aumentó las desigualdades regionales. Las ciudades fronterizas, dependientes de la libre importación de bienes de consumo estadounidense y desconectadas de los circuitos económicos nacionales resintieron la falta de desarrollo industrial durante los primeros años de la post-guerra.²⁶

A mediados de la década de 1950, la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA) aconsejó y promovió el establecimiento de industrias nacionales en las ciudades fronterizas. La propuesta consistía en incluir a la región de la frontera Norte en la política nacional de sustitución de importaciones. Tal esfuerzo constituyó la primera vez que una asociación nacional de empresarios proponía industrializar a la región norte, aunque no para aprovechar la cercanía geográfica con los Estados Unidos y poder exportar al mayor mercado de consumidores del mundo, sino para incluir a ciudades como Tijuana y Ciudad Juárez, islotes urbanos con lógicas binacionales particulares, a un modelo de industrialización claramente nacionalista y con el fin último de consolidar el desarrollo económico de México. Por tanto, la futura promoción de la industria maquiladora supondría rechazar por completo los postulados de la sustitución de importaciones y el modelo de desarrollo estabilizador como pacto tripartito entre gobierno, industriales y obreros para

²⁶ Lawrence D. Taylor, "The Origins of the Maquila Industry in Mexico", *Comercio Exterior* 11, (noviembre, 2003), p. 3

impulsar una industria que debía producir en mero beneficio de los intereses nacionales y los consumidores mexicanos.²⁷ Producir para exportar suponía abandonar la promesa de la utopía nacionalista-industrializadora que ofrecía el modelo de desarrollo estabilizador, por tanto, el surgimiento de la IME en la década de 1960 representaría algo más que un mero régimen de excepciones fiscales. La instalación de las primeras maquilas, que aprovecharían la mano de obra barata en la frontera, visibilizaban la incapacidad del Estado mexicano y de los actores económicos para consolidar un sector industrial nacional verdaderamente vanguardista, dinámico y competitivo en los mercados internacionales.

1.2 Crisis en el norte: el fin del Programa Bracero y el nacimiento de las maquilas (1961-1970)

La política económica del régimen post-revolucionario basada en la sustitución de importaciones supuso la exclusión de la lógica económica particular de los estados del norte. Apenas en los años sesenta, las autoridades mexicanas comenzaron a tomar en cuenta las necesidades propias de las ciudades fronterizas, históricamente dependientes de sus vínculos con los Estados Unidos. Enrique Cárdenas considera al período del desarrollo estabilizador como la ‘mexicanización’ de la economía nacional durante las décadas de 1960 y 1970. La estrecha colaboración entre actores públicos y privados permitió a estos últimos influir en el establecimiento de barreras a la entrada de inversiones extranjeras en diversas áreas productivas a cargo de empresarios nacionales o paraestatales.²⁸ Tal política industrializadora de carácter eminentemente nacionalista resultó en detrimento de las zonas fronterizas, ya que por su relativa condición de islotes económicos ante la escasa vinculación con el centro del

²⁷ *Ibid.*, p. 4.

²⁸ Enrique Cárdenas, *El largo curso de la economía mexicana: de 1780 a nuestros días*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2015, p. 579

país, las ciudades de la frontera Norte dependían de la importación casi exclusiva de bienes estadounidenses para el mantenimiento de las actividades económicas. A pesar del crecimiento sostenido y el proceso de industrialización continuo que experimentaron varias ciudades del centro tras el crecimiento dinámico del sector manufacturero nacional durante la década de los años 50, la política de sustitución de importaciones agravó el crecimiento desigual de las regiones. A principios de los años 60, la región de la frontera Norte seguía excluida del desarrollo industrial impulsado por el modelo de desarrollo estabilizador y desconectada del resto del país en términos económicos y de infraestructura. Para remediar la escasa vinculación entre la frontera Norte y el resto del país, el presidente Adolfo López Mateos creó el Programa Nacional Fronterizo (PRONAF) en 1961, para revitalizar las economías locales de la región y generar mayores vínculos entre el norte y el centro. También en 1961, Antonio Bermúdez, el director del PRONAF, lanzó la campaña ‘Compre en México, que tenía como fin industrializar a la zona fronteriza y suplir al mercado de la región con productos hechos en México. Por falta de presupuesto e ignorancia de las dinámicas particulares de la frontera Norte, el programa resultó un total fracaso.²⁹ Las autoridades del gobierno federal trataron de reproducir las políticas de desarrollo industrial en la región norte y, por tanto, ‘mexicanizar’ a las economías fronterizas, sin comprender el carácter binacional de la frontera Norte.

El punto de partida de la industria maquiladora de exportación en México fue 1964, cuando el gobierno estadounidense puso fin al Programa Bracero, acuerdo binacional (México-EEUU) iniciado en 1942 para permitir el empleo temporal de fuerza de trabajo mexicana en el sector agropecuario estadounidense. El cese del programa, después de dos

²⁹ Patricia Ann Wilson, *Las nuevas maquiladoras de México: exportaciones y desarrollo local*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1996, pp. 120-125.

décadas de duración, trajo como consecuencia el retorno masivo de mexicanos y, por tanto, el surgimiento inmediato de 200,000 trabajadores desempleados ubicados mayoritariamente en los municipios de la frontera Norte. Para entender la magnitud de la crisis, la tasa de desempleo en la zona fronteriza rondaba entre 40% y 50% en 1965.³⁰ Desde décadas antes de la implementación del Programa Bracero, el gobierno federal consideraba a la frontera Norte como región conflictiva en términos laborales y migratorios. Además de controlar y regularizar los flujos de migrantes mexicanos en busca de trabajo en los campos del sur de los Estados Unidos, el gobierno mexicano apoyó el Programa Bracero para erradicar el sistema informal de reclutamiento de mano de obra que históricamente operaba en las ciudades fronterizas en beneficio de unos pocos empresarios locales. Por tanto, el gobierno mexicano prohibió en un inicio la instalación de los centros de contratación oficial del Programa Bracero en la región de la frontera Norte, aunque por motivos logísticos tales centros comenzaron a ser desplazados al norte por las autoridades gubernamentales. Ya para 1955, cualquier campesino interesado en participar en el Programa Bracero debía ir necesariamente a Hermosillo, Chihuahua o Monterrey. El flujo regulado de mano de obra entre ambos países terminó por favorecer al desarrollo político y económico de los estados fronterizos por tres motivos. Primero, porque las autoridades de los estados fronterizos servían de intermediarios en la travesía regularizada de mexicanos hacia los Estados Unidos. Segundo, porque el Programa incentivó el crecimiento económico y el desarrollo de las ciudades fronterizas, al servir como las zonas de acceso al espacio estadounidense y brindar diversos servicios a los trabajadores mexicanos en su ruta hacia los campos agrícolas de Texas y otros estados sureños. Tercero, porque el Programa Bracero forjó rutas y relaciones

³⁰ Carlos Antonio Castro Duque, *La industria maquiladora en el esquema de una nueva división internacional del trabajo : el caso de México*, tesis, Ciudad de México, UNAM, 1983, pp. 32-33.

entre los migrantes provenientes del centro-sur de México y la región norte del país, que perdurarían aun después de 1964.³¹

Tras la decisión unilateral por parte del gobierno de los Estados Unidos de terminar con el Programa Bracero, las autoridades mexicanas tuvieron que enfrentar tres crisis. Primero, la crisis social; el cierre definitivo de oportunidades e ingresos constantes para casi medio millón de trabajadores mexicanos que anualmente cruzaban de forma legal la frontera empeoró las condiciones de vida de millones de familias mexicanas que dependían económicamente del Programa Bracero. Segundo, la crisis migratoria; la falta de acuerdos bilaterales posteriores para la debida regulación de los flujos humanos restringió en gran medida la migración por motivos laborales. Tercero, la crisis económica; las ciudades fronterizas que fungían como lugar de tránsito y encuentro de los trabajadores regularizados por el Programa Bracero debieron afrontar la caída inmediata de las actividades económicas tras el fin del acuerdo en 1964 y el crecimiento de poblaciones flotantes conformadas por miles de personas que intentaban migrar a los Estados Unidos.³²

En consecuencia, el desempleo se convirtió en el problema principal de la región en los años sesenta. En 1965, el gobierno federal creó el Programa de Industrialización Fronteriza (PIF) para hacerle frente. El Programa tenía como principal objetivo atraer inversión estadounidense para establecer las primeras plantas maquiladoras de ensamblaje. La implementación del programa resulta de gran importancia histórica, pues por primera vez el gobierno y las autoridades promotoras del desarrollo estabilizador reconocieron implícitamente la incapacidad de las políticas de industrialización para resolver los

³¹ Jorge Durand, *Historia mínima de la migración México-Estados Unidos*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2016, pp. 123-126.

³² *Ibid.*, pp. 150-155.

problemas económicos a escala nacional. También, el gobierno federal desarrolló un programa de promoción económica con una lógica específica para las ciudades fronterizas, lo que supuso aceptar el carácter y las dinámicas particulares de las zonas binacionales. Castro (1983) señala que:

El principal atractivo para la instalación de maquiladoras siempre han sido los bajos salarios. Mientras el salario mínimo en 1973 en la zona fronteriza fluctuaba entre 0.35 y 0.65 dólares por hora, en Estados Unidos era de 2.61 dólares. Atractivos adicionales eran en 1965 los siguientes hechos: se trataba de trabajadores no sindicalizados y la proximidad de las plantas de ensamblaje con las matrices de Estados Unidos.³³

Resulta importante destacar que las autoridades estadounidenses facilitaron que el gobierno de México pudiera implementar y asegurar el éxito del PIF. El gobierno de los Estados Unidos creó las fracciones arancelarias 806.30 y 807.00 en 1965, para permitir el ingreso libre de impuestos de mercancías maquiladas en el exterior. Se facilitaba así el desarrollo de la industria maquiladora en México. El gobierno de Díaz Ordaz formalizó la Política de Fomento a la Industria Maquiladora de Exportación en junio de 1966, ligado al Programa de Industrialización Fronteriza, con varias especificaciones y limitaciones para los inversionistas estadounidenses: las empresas extranjeras solo podían realizar operaciones de maquila dentro del territorio mexicano en un límite máximo de distancia de 20 kilómetros en relación con la línea fronteriza; toda la producción de las maquiladoras debía ser para fines de exportación y las plantas podían contar con un máximo de 49% de capital extranjero. Al mismo tiempo, el gobierno mexicano permitió la importación temporal libre de impuestos de maquinaria, equipo y materiales para la producción en las maquiladoras.³⁴

³³ Castro, *op. cit.*, p. 33

³⁴ *Ibid*, p. 34.

Las fracciones 806 y 807 permitieron exportar a los Estados Unidos sin impuestos productos que inicialmente habrían sido enviados al extranjero para tener un proceso de transformación o ensamblaje. La fracción 806 permitía la re-importación de todo producto metálico fabricado en el exterior, pero incompleto, para su debida finalización en territorio estadounidense. La fracción 807 permitía solo el ensamblaje de productos completados para su re-exportación a los Estados Unidos con fines exclusivos de consumo. Ambas fracciones tenían como fin beneficiar a la industria estadounidense, pues las facilidades para la libre importación de los componentes y productos abarcados por ambas fracciones incentivaban al mismo tiempo mayor exportación de componentes y bienes intermedios para las actividades de ensamblaje en otras partes del mundo. Estas fracciones arancelarias permitieron el desarrollo en México de las primeras maquiladoras textiles a mediados de la década de 1960. Además, tales facilidades promovieron la incorporación de plantas maquiladoras en México, junto a las de Taiwán, a la industria global de producción de televisores.³⁵

Las autoridades mexicanas esperaban que las primeras plantas ensambladoras proveyeran fuentes de empleo estables y, por tanto, mejoraran la calidad de vida de las poblaciones fronterizas. Además, el gobierno federal suponía que habría transferencia tecnológica, en términos de nuevas técnicas de manufactura moderna, y aumento en el consumo de recursos naturales y componentes hechos en México.³⁶ Durante su primer informe de gobierno en 1965, el presidente Gustavo Díaz Ordaz mencionó la importancia de

³⁵ Joseph Grunwald y Kenneth Flamm, *The Global Factory: Foreign Assembly in International Trade*, Washington, The Brookings Institution, 1985, pp. 12-21.

³⁶ Taylor, *op. cit.*, p. 11

la industria maquiladora de exportación (IME) para lograr la descentralización industrial del país:

En materia de industrialización, la Secretaría se propone la promoción industrial; la descentralización de la industria; el desarrollo de la industria fronteriza; la sustitución de importaciones; el mejoramiento en la calidad de los productos; la rebaja de los costos de producción y de los precios al público y el fomento de la exportación de artículos manufacturados [...] En la frontera Norte, se han autorizado 115 empresas, con capital inicial de 116 millones de pesos. Las fábricas que ya han iniciado sus labores ocupan a 15 mil trabajadores que recibieron 205 millones de pesos al año como salario. Están funcionando 70 empresas maquiladoras en esa zona.³⁷

En 1966, las autoridades federales permitieron la construcción del primer parque industrial en Ciudad Juárez, Chihuahua, donde inversores estadounidenses instalaron la primera de las empresas maquiladoras en el país, especializada en el ensamblaje de televisores.³⁸ Para finales del mismo año, el gobierno había permitido la instalación de 12 plantas, con 3,000 empleados. Las primeras ciudades participantes en el programa maquilador fueron: Matamoros, Nuevos Laredo, Ciudad Juárez, Mexicali y Tijuana. Para 1968, Nogales y Agua Prieta ya también formaban parte del programa. A pesar de que legalmente los inversores podían establecerse en cualquier localidad de la frontera Norte, solo tres ciudades concentraban la gran mayoría de las plantas maquiladoras: Ciudad Juárez, Tijuana y Mexicali. En 1970, Ciudad Juárez no solo era la principal localidad fronteriza en términos demográficos, sino la principal zona maquiladora del país por la cantidad de plantas y el

³⁷ Gustavo Díaz Ordaz, *Primer informe de gobierno rendido al pueblo mexicano por conducto del H. Congreso de la Unión*, Ciudad de México, Centro de Documentación del Congreso, 1965.

³⁸ INDEX Nacional. “Un poco de historia”, <https://www.INDEX.org.mx/historia.html>, consultado el 1 de octubre de 2022.

personal ocupado. Las actividades de ensamblaje de las primeras maquiladoras funcionaban para suplir y exportar principalmente componentes para televisiones y radios, por lo que durante los primeros años del PIF propició la especialización de la IME en productos electrónicos; uno de los principales sub-sectores hasta la década de 1990, cuando comenzaría la diversificación de la industria maquiladora.³⁹

Cuadro I.1

Establecimientos totales de maquila					
1965	1966	1967	1968	1969	1970
12	24	45	78	107	141
Personal ocupado en la maquila					
1965	1966	1967	1968	1969	1970
3,000	6,107	9,334	14,075	18,729	21,874

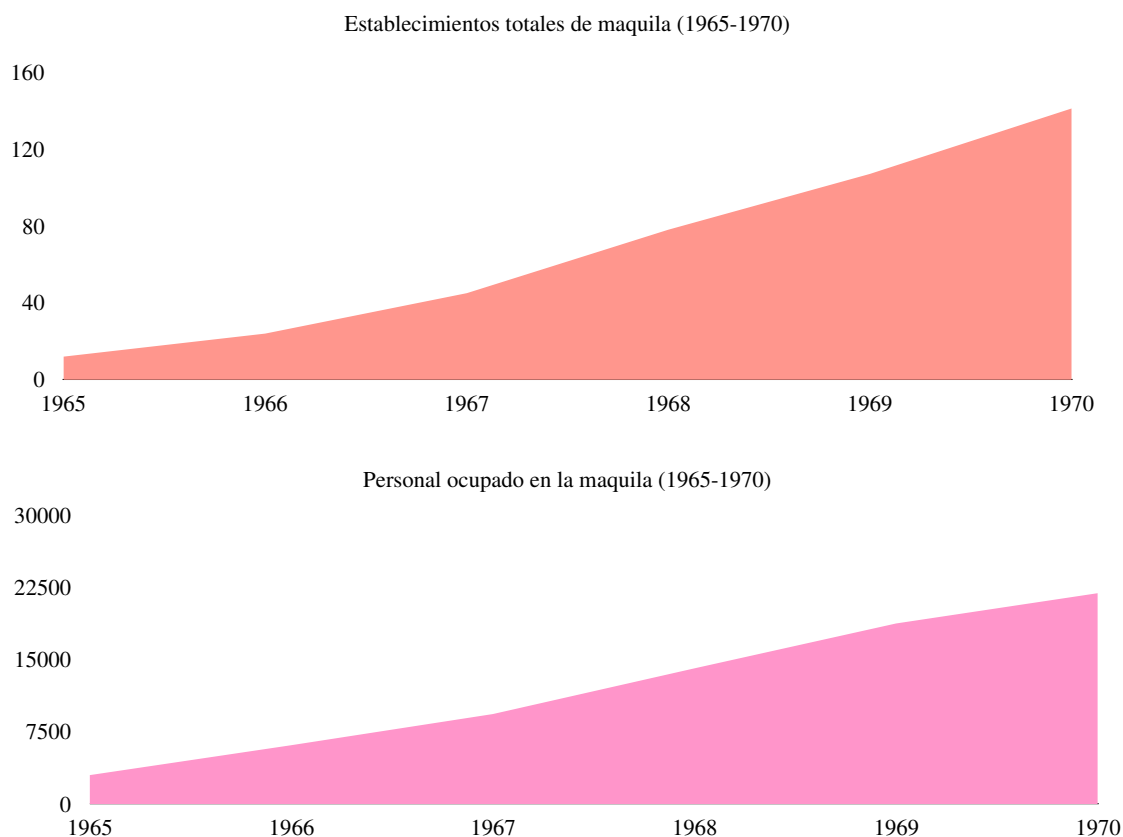
Fuente: Elaboración propia, con datos de Mercedes Pedrero Nieto y Norma Saavedra, *La industria maquiladora en México*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1984, p. 24.

En cifras, el sector maquilador creció de forma acelerada durante los primeros cinco años del PIF. Como se muestra en el cuadro I.1, para 1970 el número de maquilas en las localidades de la región de la frontera Norte llegó a 141, diez veces más que en 1965 cuando el gobierno impulsó la construcción de los primeros parques industriales. Las gráficas del cuadro I.2 reflejan claramente el crecimiento sostenido de las maquilas en términos de establecimientos y empleados. Los empleos que generó la maquila en las ciudades fronterizas en sus primeros años fueron 20,000 en promedio, 10% del total de desempleados generados en la región de

³⁹ Taylor, *op. cit.*, pp. 12-13.

la frontera Norte tras el fin del Programa Bracero. Aunque el PIF no resolvió totalmente las crisis económica y demográfica de la región, por lo menos sirvió como medida paliativa.

Cuadro I.2



Fuente: Elaboración propia, con datos de Mercedes Pedrero Nieto y Norma Saavedra, *La industria maquiladora en México*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1984, p. 24.

1.3 La década de la permisividad: concesión de mayores privilegios y expansión geográfica de la industria maquiladora (1971-1982)

Cuando Luis Echeverría llegó al poder en 1970, la realidad política y la situación económica del país resultaban ser muy distintas al México de los años cuarenta. En aquella década, las autoridades implementaron el modelo económico del desarrollo estabilizador con éxito. Las políticas de sustitución de importaciones; el corporativismo promovido y consolidado por el régimen post-revolucionario, y la cooperación entre los actores públicos y privados

permitieron mantener la promesa del llamado “milagro mexicano” durante tres décadas de bonanza económica. Quizás una bonanza muy mal distribuida entre todos los estratos sociales, pero el círculo virtuoso fomentado por la cooperación entre diversos actores públicos y privados propició el crecimiento económico. El agotamiento del desarrollo estabilizador comenzó a ser realidad en la década de 1970. A pesar de que el país logró mantener la senda del acelerado crecimiento económico desde los años cuarenta hasta los inicios del sexenio de Echeverría, el desarrollo estabilizador tuvo dos efectos negativos para la estabilidad política de México en el largo plazo: el aumento de la desigualdad, como consecuencia de la muy dispar distribución de los beneficios generados por el crecimiento económico del “milagro mexicano” y la explosión demográfica en las principales zonas urbanas, fenómeno relacionado con el estancamiento productivo del medio rural.⁴⁰ El surgimiento de la clase media como sector social heterogéneo resultó en otro problema que el régimen priista no había contemplado originalmente en su proyecto de nación. Las autoridades no tenían la capacidad de asimilar las demandas de los sectores medios urbanos, porque la heterogeneidad de sus intereses y demandas no podían ser procesada por la otrora maquinaria corporativista del PRI.⁴¹

En la región norte, el surgimiento de los sectores medios como una clase en ascenso adquiriría otra connotación muy distinta a la del resto del país. La lógica económica en las zonas urbanas de la frontera Norte dependía de la subordinación de la demanda y de los consumidores locales a los mercados estadounidenses, con mínima vinculación comercial con el resto de México. La condición histórica de enclaves económicos de estas ciudades,

⁴⁰ Ariel Rodríguez Kuri y Renato Gómez Mello, “El fracaso del éxito, 1970-1985”, en *Nueva historia general de México*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2010.

⁴¹ Rogelio Hernández Rodríguez, “La reforma de Carlos A. Madrazo”, en su libro *Historia mínima del PRI*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2016, pp. 114-149.

apenas atendida incipientemente por el gobierno federal a principios de la década de 1960, había obligado a los habitantes fronterizos de clase media a desarrollar “vidas binacionales”, por lo que sus hábitos de consumo, dinámicas laborales y de inversión, y relaciones familiares ocurrían a ambos lados de la delimitación geográfica entre México y los Estados Unidos.⁴²

Luis Echeverría quería mantener los niveles de crecimiento económico y, a la vez, redistribuir los frutos de la acelerada industrialización experimentada durante las últimas tres décadas (1940-1970).⁴³ En la región de la frontera Norte, el control casi inexistente de importaciones de bienes de consumo en las aduanas mexicanas y la población flotante todavía desempleada en las ciudades fronterizas tras el fin del Programa Bracero suponían dos importantes retos para Echeverría al inicio de su presidencia. El presidente impulsó el desarrollo de la industria maquiladora como modelo económico de excepción en la región fronteriza con dos propósitos: industrializar el norte y vincular en el largo plazo a los mercados de la frontera con el centro del país. Lo anterior contravenía a los intereses proteccionistas de la industria nacional en el corto plazo. El mismo Echeverría señala esos esfuerzos en su primer informe de gobierno:

La inadecuada distribución de la riqueza en nuestro país coincide en buena medida, con una desigual repartición de las actividades productivas en el territorio nacional y, sobre todo, con una excesiva concentración en el Valle de México, donde se acumulan recursos y oportunidades y se realiza el 56% de la producción industrial [...] Especial énfasis ha dado el Gobierno Federal al estímulo del desarrollo industrial en la frontera

⁴² Tania Hernández Vicencio, “Los empresarios tijuanenses: evolución y vínculo con el poder político”, en *Revista Mexicana de Sociología* 66 (2006), p. 104-115.

⁴³ Peter H. Smith, “Retrospectiva y perspectiva: de Echeverría a López Portillo,” en *Los laberintos del poder: el reclutamiento de las élites políticas en México, 1900-1971*, Ciudad de México, El Colegio de México, 1981, 322-361.

Norte del país. Se expidieron tres acuerdos para fomento de exportaciones de productos manufacturados, reglamentación del régimen de empresas maquiladoras y modificación del sistema de importaciones temporales, respectivamente.⁴⁴

La regulación del régimen de empresas maquiladoras hace referencia al primer conjunto de normas establecidas para la creación de la industria maquiladora de exportación (IME). Esta regulación fue impuesta en marzo de 1971 en el artículo 321 del Código Aduanero de la Federación.⁴⁵ El gobierno de Echeverría sustentaba así la regulación de la IME:

Considerando que el gobierno federal ha promovido la industrialización de la zona fronteriza norte del país [...] que, como resultado de ello, se ha desarrollado en dichas zonas la industria de maquila, que cuenta ya con inversiones considerables y genera gran número de empleos, siendo preciso regularla de tal manera que continúe su crecimiento sin menoscabo de los intereses de la industria nacional establecida [...] he tenido a bien expedir el siguiente reglamento.⁴⁶

Este primer reglamento incluía dos importantes disposiciones para el futuro desarrollo de la industria maquiladora en la economía nacional. Primero, se permitió la expansión de la zona en la que se podrían instalar empresas maquiladoras para incluir los litorales, no limitándose exclusivamente a la frontera Norte. Segundo, la implementación de importantes concesiones en cuanto a la libre importación temporal de materias primas, maquinaria, refacciones, herramientas y material de empaque.⁴⁷ En 1971 el gobierno no solo formalizó explícitamente la coexistencia de dos modelos de desarrollo industrial completamente antagónicos, sino que

⁴⁴ Luis Echeverría Álvarez, *Primer informe de gobierno rendido al pueblo mexicano por conducto del H. Congreso de la Unión*, Ciudad de México, Centro de Documentación del Congreso, 1971.

⁴⁵ Taylor, *op. cit.*, p. 13

⁴⁶ *Diario oficial de la federación*, 17 de marzo de 1971, https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=204642&pagina=8&seccion=0

⁴⁷ *Ibid.*

reconoció la incapacidad del Estado para formular soluciones a la desvinculación económica entre el norte y centro del país en el corto plazo.

A pesar de que en la creación del reglamento a la IME, publicado en marzo de 1971, el gobierno menciona la necesidad de priorizar y procurar por la industria nacional, la modificación al mismo reglamento de octubre 1972 desampara los intereses de los industriales nacionales al permitir la instalación de maquiladoras en el interior de la república, salvo en zonas con alta concentración industrial, poblacional y de contaminación medioambiental –Ciudad de México o Monterrey–.⁴⁸ A la vez, el decreto define por primera vez y con claridad lo que significa IME en tan solo dos posibles categorías: las maquilas que importan maquinaria temporalmente y exportan la totalidad de su producción, y las plantas industriales que en principio abastecían al mercado interno, pero que después comenzaron a exportar parcial o totalmente su producción y que, por tanto, devinieron maquilas.⁴⁹

Ante el escenario internacional de desaceleración económica y de crisis interna, Echeverría optó por impulsar las maquilas con la ventaja comparativa de México en términos de salarios competitivos y bajo la nueva lógica de la subcontratación internacional. Así, el presidente Echeverría daba inicio a una muy incipiente liberalización de la economía nacional.⁵⁰ También hay que considerar la tendencia iniciada desde la década de 1960 por las empresas estadounidenses a relocalizar fases de su proceso productivo en otros países. La relocalización tenía como principal fundamento aprovechar los avances tecnológicos y los bajos costos salariales de otros países para producir más barato. Por tanto, muchos inversionistas maquiladores vieron en el mercado laboral de México una gran oportunidad,

⁴⁸ Sánchez, *op. cit.*

⁴⁹ *Diario oficial de la federación*, 31 de octubre de 1972,

https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=207933&pagina=3&seccion=0

⁵⁰ Castro, *op. cit.*, p. 56

por su cercanía geográfica con el mercado de consumidores más importante del mundo, niveles de productividad en ascenso y el menor costo de la mano de obra en comparación con el de los Estados Unidos.⁵¹

Echeverría actuó de manera práctica al ampliar los privilegios de la industria maquiladora para hacer frente a la desaceleración económica y aprovechar el potencial de las maquiladoras en el interior de la república como generadoras de empleo. Durante el mismo período, otros regímenes autoritarios en Asia Oriental y América Latina resultaron atractivos para la inversión extranjera directa por tres razones: limitada autonomía sindical, cierta estabilidad política y ausencia de políticas redistributivas.⁵²

La ampliación de los privilegios legales para las maquiladoras continuó a lo largo del sexenio de Echeverría. Bajo la resolución aprobada en junio de 1973, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras derogó una de las principales limitaciones al desarrollo de la IME: el requisito de que el 49% de la inversión proviniera de empresarios mexicanos.⁵³ Tras la resolución, las empresas maquiladoras pueden constituirse y operar hasta con un 100% de capital extranjero.⁵⁴ En 1975 las empresas transnacionales estadounidenses amenazaron al gobierno de Echeverría con un cierre masivo de plantas maquiladoras, si el gobierno no cedía a sus demandas de exenciones fiscales y, más importante, a la creación de un régimen laboral de excepción para la industria maquiladora. Tal régimen de subcontratación implicaba el debilitamiento de los derechos de los trabajadores a cambio de conservar las fuentes de

⁵¹ José Luis Fernández Santisteban, “Algunas consideraciones sobre los programas de industrialización y de comercialización fronteriza, sus efectos y perspectivas,” en Roque González Salazar (ed.), *La frontera Norte: integración y desarrollo*, Ciudad de México, El Colegio de México, 1981, p. 237.

⁵² Edward D. Mansfield, “Domestic Politics, Intellectual Property Protection, & US Foreign Direct Investment in Emerging Markets”, en Imtiaz Hussain (ed.), *Community, Diffusion, & North American Expansiveness: The Political Economy of Flux*, Ciudad de México, Universidad Iberoamericana, 2008, p. 138.

⁵³ Taylor, *op. cit.*, p. 14.

⁵⁴ *Diario oficial de la federación*, 5 de noviembre de 1975, https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4823833&fecha=05/11/1975&cod_diario=207617

empleo y las inversiones de las empresas transnacionales en la región fronteriza.⁵⁵ La flexibilización de las condiciones de trabajo consistía en tres concesiones. Primero, el permiso para despedir a trabajadores ‘ineficientes’ sin indemnización. Claramente, no hay una definición precisa sobre la ineficiencia de los empleados. Segundo, las compañías podrían decidir el aumento o reducción de personal, horario, semana de trabajo y salarios, según sus propias necesidades de eficiencia económica. Tercero, los trabajadores serían considerados como empleados permanentes hasta los 90 días de ser contratados, y no a los 30 días como señalaba la ley. Esta concesión permitiría a las empresas maquiladoras despedir a los trabajadores temporales sin indemnización alguna.⁵⁶

Cuando en 1976 las autoridades emitieron la Ley de Inveniones y Marcas con el fin de limitar el uso de marcas y, por tanto, el pago de regalías a otros países, las empresas transnacionales, respaldadas por la Cámara Americana de Comercio de México, presionaron a Echeverría para excluir a la industria maquiladora de tener que cumplir con los artículos 127 y 128 de dicha ley.⁵⁷ Finalmente, en octubre de 1976 el gobierno cedió a las presiones de los inversionistas estadounidenses y publicó un acuerdo en el Diario Oficial donde exentaba al sector maquilador del cumplimiento de tales artículos: “las empresas maquiladoras [...] quedarán exceptuadas de la obligación de vinculación respecto de las marcas [...] vinculación prevista en los artículos 127 y 127 de la Ley de Inveniones y Marcas”.⁵⁸

⁵⁵ Fernández, *op. cit.*, p. 251.

⁵⁶ Carlos Antonio Castro Duque, *op. cit.*, p. 74.

⁵⁷ Fernández, *op. cit.*, p. 251.

⁵⁸ *Diario oficial de la federación*, 14 de octubre de 1976, https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4852233&fecha=14/10/1976&cod_diario=208619

En síntesis, con Echeverría la industria maquiladora de exportación logró un arreglo legal y político ideal para su futura expansión y consolidación durante la década de 1980. En cierto sentido, el gobierno de Echeverría fue víctima de su propio éxito, pues la expansión de las empresas transnacionales implicó el fortalecimiento y la capacidad de influir políticamente del sector maquilador. La expansión gradual de las concesiones fiscales, logísticas y de desregulación laboral demuestran el debilitamiento de la capacidad de negociación del Estado frente a estos actores privados.⁵⁹ El programa de maquiladoras, que supuestamente funcionaría temporalmente hasta resolver la crisis económica y demográfica tras el fin del Programa Bracero en 1964, derivó en el caballo de Troya para las aspiraciones económicas nacionalistas del régimen priista en los años setenta.

La llegada de José López Portillo a la presidencia no logró reconciliar del todo los intereses de la élite política y de la élite económica nacional.⁶⁰ Luis Echeverría trastocó las relaciones entre el gobierno y el empresariado mexicano, lo que, en última instancia, favoreció a las empresas transnacionales de la industria maquiladora.⁶¹ En 1976, López Portillo trató de disminuir las preocupaciones del sector privado al moderar los ideales políticos de redistribución económica, exacerbados por su antecesor. Las acciones que López Portillo emprendió desde su toma de protesta detuvieron la fuga de capitales y los rumores de un posible golpe de Estado.⁶² Las tres prioridades del nuevo gobierno fueron: la implementación de un programa de recuperación económica durante los primeros dos años del sexenio, el nombramiento de funcionarios reputados en el gabinete presidencial y la

⁵⁹ Fernández, *op. cit.*, p. 251-252.

⁶⁰ Smith, "Retrospectiva y perspectiva: de Echeverría a López Portillo," 360-361.

⁶¹ Para comprender las particularidades en la forma de gobernar de Luis Echeverría, recomiendo: Daniel Cosío Villegas, *El estilo personal de gobernar*, Ciudad de México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1974.

⁶² Jonathan Kandell, "Luis Echeverría Álvarez, expresidente de México, muere a los 100 años", *The New York Times*, 9 de julio de 2022, <https://www.nytimes.com/es/2022/07/09/espanol/luis-echeverria-muere.html>, consultado el 15 de marzo de 2023.

inclusión de la élite económica bajo la denominada “Alianza para la Producción”. Esta alianza tenía tres objetivos principales: reducir la inflación, recuperar la confianza de las instituciones financieras internacionales y mantener el acelerado crecimiento económico de las últimas décadas por medio de la cooperación estrecha entre el gobierno y los actores privados.⁶³

En el año 1977, durante el gobierno de López Portillo, se llevó a cabo una reforma al reglamento del programa de maquiladoras, el cual se encontraba establecido en el artículo 321 del Código Aduanero. En tal reforma, el presidente señala el papel prioritario de la industria maquiladora para alcanzar los objetivos de la Alianza:

La Alianza para la Producción tiene como objetivo central la creación de un volumen importante de nuevos empleos y las plantas maquiladoras pueden coadyuvar para generarlos [...] Es necesario fomentar a nivel nacional la industria maquiladora para lo cual se requiere facilitar sus actividades, que se realizan con base en importaciones temporales, agilizar los trámites administrativos y coordinar la acción pública en esta materia.⁶⁴

Con la reforma de 1977, las autoridades federales buscaban simplificar los trámites administrativos para facilitar el establecimiento de plantas maquiladoras en todo el país. Además, el gobierno creó la Comisión Intersecretarial para el Fomento de la Industria Maquiladora, organismo conformado por diversas secretarías para monitorear el desarrollo de la IME en México.⁶⁵

⁶³ Isabelle Rousseau, “El sexenio de José López Portillo, 1976-1982: Conflictos en torno a la SPP,” en su libro *¿Una revolución silenciosa? Élités gubernamentales y proyecto de modernización, (1970-1995)*, Ciudad de México: El Colegio de México, 2001, pp. 111-145.

⁶⁴ Diario oficial de la federación, 27 de octubre de 1977, https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4653662&fecha=27/10/1977&cod_diario=200351

⁶⁵ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Reporte sobre México: La Industria Maquiladora*, LC/MEX/R.495, CEPAL, México, 1994, p. 111-112.

El gobierno de López Portillo también renovó el Programa de Industrialización Fronteriza de 1965. El nuevo Programa (1977-1982) buscaba acabar con la condición de enclaves de las maquiladoras e integrarlas a los mercados nacionales. Las autoridades fijaron tres objetivos para la industria maquiladora. Primero, lograr que las plantas maquiladoras consumieran más insumos manufacturados en México y dejaran de importar la gran mayoría de los bienes intermedios requeridos para las actividades productivas. Segundo, considerar la especialización de la industria maquiladora al fijar lineamientos específicos para cada sector. Tercero, promover la descentralización de las maquiladoras, concentradas en la región fronteriza e incentivar la instalación de parques industriales en las regiones menos desarrolladas del país.⁶⁶ Este último punto importa porque por primera vez el gobierno consideró a las maquiladoras como una estrategia viable de desarrollo económico, al proponer la implantación del modelo de industrialización fronteriza en las áreas más rezagadas del país en términos socioeconómicos.

El descubrimiento de Cantarell supuso la gran oportunidad de José López Portillo para retomar la política de sustitución de importaciones y frenar la liberalización económica del país. Los nuevos ingresos petroleros potenciales permitieron al gobierno mexicano acceder a grandes créditos de la banca privada internacional y, por tanto, prescindir de los condicionamientos del Fondo Monetario Internacional. De 1978 a 1981, las exportaciones de petróleo triplicaron su volumen (de 365,000 a 1,098,000 barriles diarios), y en el mismo período también el precio del barril tuvo un incremento significativo (de 13.2 a 33.2 dólares por barril). El aumento de los ingresos en forma de petrodólares permitió a José López Portillo volver a retomar las políticas de industrialización nacional. Sin la amenaza de la

⁶⁶ Fernández, *op. cit.*, p. 243.

moratoria o las restricciones externas, México parecía estar destinado a permanecer en la senda del crecimiento acelerado, con una tasa promedio anual de 7.8% entre 1977 y 1981. Con los flujos de la nueva riqueza nacional en sus manos, el presidente impulsó diversos proyectos de inversión pública y abanderó el Proyecto Nacional de Desarrollo Industrial, que pretendía fortalecer las actividades de la industria pesada. El plan consistía en que México, a corto plazo, pudiera producir sus propios bienes de capital, sin tener que depender de la importación de bienes intermedios.⁶⁷

El boom petrolero de 1978-1979 provocó una expansión en la demanda agregada, concentrada en los excesivos egresos gubernamentales del sexenio. El deterioro de la competitividad de las empresas mexicanas y el abaratamiento de los bienes importados también derivaron en un aumento de la demanda, que a su vez provocaría graves efectos inflacionarios en el corto plazo y la dependencia del gobierno y de los actores privados de la deuda exterior. El país no sólo dependía cada vez más de sus ingresos petroleros, sino que permanecía atado a la constante promesa de las expectativas crecientes. El déficit presupuestal crónico en el gobierno López Portillo revela hasta qué punto las autoridades descuidaron las finanzas públicas. Sin la necesidad de implementar una reforma tributaria ni de incentivar mayor competitividad en la industria nacional, la única esperanza del gobierno era que la burbuja no reventara para el final del sexenio, es decir, que los precios del petróleo mantuvieran su tendencia al alza y que el crédito internacional permaneciera barato.⁶⁸ Al final, México enfrentaría una de sus peores crisis económicas en 1982 por el aumento en las tasas de interés por parte de la Reserva Federal de los Estados Unidos y la incapacidad para

⁶⁷ Cárdenas, *op. cit.*, pp. 629-634.

⁶⁸ Carlos Bazdresch y Santiago Levy, "Populismo y política económica en México, 1970-1982," en . Dornbusch, Rudiger y Sebastian Edwards (eds.), *Macroeconomía del populismo en América Latina*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 223-262.

hacer frente al pago de las deudas del gobierno mexicano y de los empresarios, ante el inesperado encarecimiento del crédito y la reducción en los precios internacionales del crudo.⁶⁹ La crisis de la deuda de 1982 terminaría por arruinar a la industria nacional y socavar la continuación de las políticas de sustitución de importaciones.

Durante la primera mitad del sexenio, López Portillo trató de continuar con la incipiente liberalización de la economía mexicana, impulsada por Echeverría. Por eso, en 1979 el gobierno inició negociaciones para el ingreso de México al Acuerdo Comercial sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (*GATT*, por sus siglas en inglés) como miembro con plenos derechos. Sin embargo, la política económica del presidente cambió drásticamente en junio del mismo año, cuando comenzó la explotación del yacimiento petrolero de Cantarell. Esta decisión marcó un giro de 180 grados en la estrategia económica del gobierno. Para marzo de 1980, el gobierno decidió posponer el ingreso de México al acuerdo comercial, aun cuando ya había un protocolo de adhesión negociado.⁷⁰ En términos generales, la segunda mitad del sexenio tuvo como principal característica el retraimiento de la incipiente liberalización económica, debido al efímero boom de las exportaciones petroleras que experimentó México hasta 1982. Por tanto, el breve freno a la liberalización comercial como tendencia en ascenso de la política económica mexicana desde los años setenta no duraría más que los tres últimos años del gobierno.

En cuanto a la organización de los actores locales de la IME, durante los años setenta los puestos gerenciales de las plantas maquiladoras seguían ocupados casi exclusivamente por profesionales e inversionistas estadounidenses. Sin embargo, en varias ciudades

⁶⁹ Binyamin Appelbaum, *The Economists' Hours*, Nueva York, Little, Brown and Company, 2019, 74-76.

⁷⁰ Antonio Ortiz Mena, *México ante el sistema monetario y comercial internacional: lecciones de Bretton Woods a la actualidad*, Ciudad de México, CIDE, 2006, pp. 21-22.

fronterizas, los arrendatarios de los parques industriales comenzaron a organizarse para defender sus intereses. Por ejemplo, en 1972, los propietarios del parque industrial de Nogales decidieron formar la Asociación de Maquiladoras de Sonora, una de las primeras asociaciones locales focalizada en los problemas del sector maquilador.⁷¹ De manera espontánea, los arrendatarios y empresarios mexicanos que invirtieron en parques industriales y participaban en el sector maquilador comenzaron a crear asociaciones locales en las principales ciudades fronterizas, como Tijuana. Según Rafael Trujillo, uno de los miembros fundadores de la asociación local de la IME en Tijuana, señala que los actores de esta ciudad fronteriza del sector maquilador comenzaron a reunirse por su propia cuenta desde 1976, pues antes solo contaban con una oficina en CANACINTRA.⁷² Trujillo señala que los actores de la maquila decidieron formalizar su propia asociación en Tijuana porque “los empresarios locales representados por CANACINTRA no conocían las verdaderas necesidades de los gerentes de las plantas maquiladoras”.⁷³

⁷¹ INDEX Nogales, “¿Quiénes somos?”, <http://INDEXnogales.org.mx/Quienes.html>, consultado el 7 de noviembre de 2022.

⁷² Roberto Hernández Rodríguez, entrevista con Rafael Trujillo, 1 de septiembre de 2021.

⁷³ *Ibid.*

Cuadro I.3

Establecimientos totales de maquila												
Año	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Total de maquilas	227	314	426	455	454	448	443	457	540	620	605	585
Maquilas en municipios fronterizos				429	418	406	390	420	480	568	533	514

Personal ocupado en la maquila												
Año	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Total de personal ocupado	30,892	48,060	63,200	75,974	67,214	74,496	78,433	90,704	111,365	119,546	130,973	127,048
Personal ocupado en municipios fronterizos				71,122	62,145	67,532	70,681	82,367	100,537	105,775	116,450	113,227

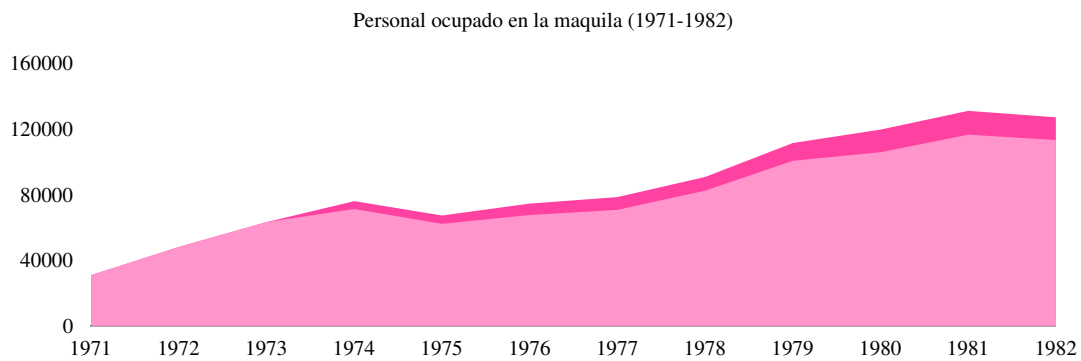
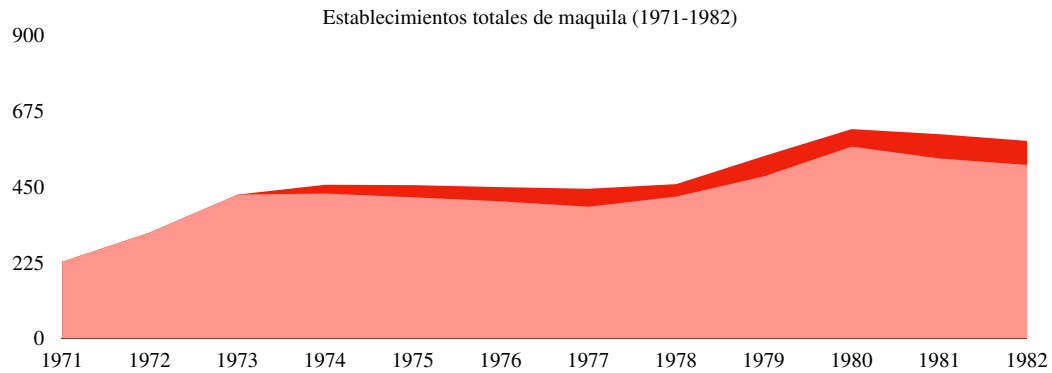
Fuente: Elaboración propia, con datos de Pedrero y Saavedra, *op. cit.* (1971-1973); INEGI, *Reportes de estadística de la industria maquiladora de exportación* (1974-1982).

En cifras, el segundo período analizado en cuanto al desarrollo de la industria maquiladora, que comprende los sexenios de Echeverría y López Portillo, tiene como principal característica la discontinuidad en el crecimiento del sector. La formalización legal de la maquila y el otorgamiento de mayores facilidades al capital transnacional, por parte del gobierno de Echeverría, impulsó una expansión significativa de la maquila en el país. Sin embargo, con López Portillo ocurrió una discontinuidad importante en términos de política económica. En la primera mitad de su sexenio, López Portillo continúa favoreciendo y promoviendo el crecimiento de las maquilas. Sin embargo, la explotación de los recursos petroleros en la segunda mitad del sexenio derivó en un retraimiento de las políticas en favor de la incipiente liberalización y apertura comercial, por tanto, el gobierno terminó descuidando el desarrollo de las maquilas al volver a favorecer políticas de sustitución de importaciones con los petrodólares, modelo que terminaría por resultar insostenible con la

crisis de la deuda de 1982. En el cuadro I.3 aparece marcado en color las cifras del año 1974, porque es el año en que comienza la captación formal de información sobre la industria maquiladora por parte de la Dirección General de Estadística (DGE).⁷⁴ Las gráficas del cuadro 1.4 muestran la evolución en el número de establecimientos y personal ocupado de las maquilas durante los dos sexenios del segundo período (1976-1982). Hay un importante incremento en ambos indicadores durante el sexenio de Echeverría, posiblemente como resultado de la promoción gubernamental del sector y el otorgamiento del permiso para la instalación de maquilas en gran parte del territorio nacional desde 1972. Después de Echeverría, ocurre un estancamiento en el número de plantas maquiladoras instaladas, sin embargo aumentó la cantidad del personal ocupado en el gobierno de López Portillo. Este fenómeno puede significar un uso más intensivo de la mano de obra barata por parte de las plantas maquiladoras, resultado que podría haber derivado de las medidas de flexibilización laboral implementadas en la última parte del sexenio de Echeverría.

⁷⁴ INEGI, “Industria maquiladora de exportación”, <https://www.inegi.org.mx/programas/indmaq/>, consultado el 25 de octubre de 2022.

Cuadro I. 4



Fuente: Elaboración propia, con datos de Pedrero y Saavedra, *op. cit.* (1971-1973); INEGI, *op. cit.* (1974-1982).

La tabla del cuadro I.5 presenta dos indicadores importantes para comprender el desarrollo del sector maquilador en la década de 1970. Primero, la participación de las exportaciones como porcentaje del PIB. Este indicador señala la relevancia de las actividades y sectores orientados a la exportación en la economía nacional. Segundo, la participación de la industria maquiladora en las exportaciones totales. Este último indicador permite demostrar que las maquilas aumentaron gradualmente sus capacidades y volúmenes de producción y, por tanto, su relevancia como sector económico.

Cuadro I. 5

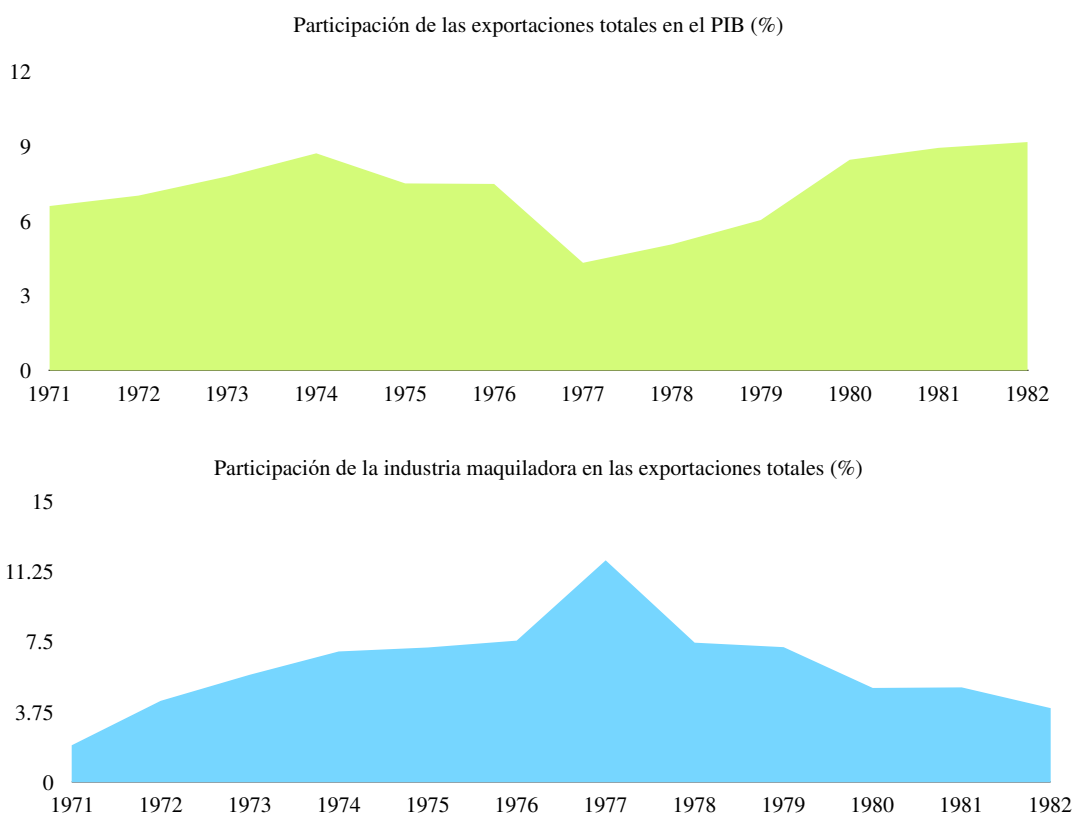
Participación de las exportaciones en el PIB (millones de dólares a precios constantes de 2015)												
Año	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
PIB	282,660	305,920	329,969	349,031	369,081	385,385	398,452	434,141	476,244	520,217	564,569	561,629
Exportaciones totales	18,694	21,511	25,753	30,475	27,759	28,920	17,272	22,025	28,790	44,036	50,509	51,573
Participación de las exportaciones en el PIB (%)	6.61%	7.03%	7.8%	8.73%	7.52%	7.5%	4.33%	5.07%	6.05%	8.47%	8.95%	9.18%
Participación de la industria maquiladora en las exportaciones totales (millones de dólares en valor nominal)												
Año	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Exportaciones totales	3,193	3,795	4,828	6,342	6,305	6,947	4,418	6,063	8,817	15,307	19,379	21,006
Exportaciones de la maquila	63	165	277	443	545	526	524	452	637	771	982	832
Participación de la maquila en las exportaciones totales (%)	1.97%	4.35%	5.74%	6.99%	7.2%	7.57%	11.86%	7.46%	7.22%	5.04%	5.07%	3.96%

Fuente: Elaboración propia, con datos de World Bank, *GDP (constant 2015 US\$)*, Banxico, “Informes anuales” (1971-1972; 1980-1982), e INEGI, “Anuarios estadísticos de la balanza comercial de mercancías de México” (1973-1979).

Las gráficas del cuadro I.6 presentan dos tendencias generales durante la década de 1970. Primero, la participación de las exportaciones totales en el PIB no superan el 9% durante toda la década, incluso en la primera mitad del sexenio de López Portillo hay una reducción importante en las exportaciones que solo recuperan sus niveles anteriores con el boom petrolero. Segundo, la segunda gráfica del cuadro I.6 muestra la ampliación de las actividades maquiladoras impulsadas por Echeverría, hasta alcanzar más del 10% del valor de las exportaciones en 1977. A pesar de que las exportaciones de las maquiladoras alcanzaron un nivel récord en 1981, con un total de 982 millones de dólares, al comparar su participación en las exportaciones totales, se puede observar que el crecimiento del sector maquilador se desaceleró durante el sexenio de López Portillo. Para el año 1982, la participación de las maquilas en las exportaciones totales se encontraba en un nivel inferior al registrado en 1972. Este fenómeno se debe a que el gobierno de López Portillo se enfocó en impulsar la

explotación de los recursos petroleros a finales de los años setenta, lo que tuvo un efecto negativo en las políticas de liberalización y exenciones fiscales implementadas previamente por el gobierno de Echeverría, que buscaban mantener el crecimiento del sector maquilador.

Cuadro I.6



Fuente: Elaboración propia, con datos de World Bank, *GDP (constant 2015 US\$)*; Banxico, *op. cit.* (1971-1972; 1980-1982), e INEGI, *op. cit.* (1973-1979).

1.4 De excepción a hegemonía: consolidación de la industria maquiladora de exportación (IME) como sector económico dominante tras la crisis de la deuda (1983-1993)

La llegada al poder de Miguel de la Madrid en 1982 implicó la transformación de la economía nacional en pro de mayores políticas de liberalización, que terminarían por beneficiar y lograr la consolidación de la industria maquiladora de exportación como sector económico dominante en la década de 1980, en términos de dinamismo y de generación de empleos y

divisas. De la Madrid enfrentó dos problemas económicos durante su sexenio: la hiperinflación y la deuda externa. En la renegociación de los plazos de pago de la deuda externa, el gobierno mexicano tuvo que aceptar la imposición de políticas de estabilización de carácter ortodoxo por parte de los organismos financieros internacionales: medidas de austeridad presupuestaria y políticas de desregulación. El nuevo presidente impulsó la transformación neoliberal con la implementación de varios programas de ajuste económico.⁷⁵

Gracias al intento de Miguel de la Madrid por impulsar reformas estructurales y las demandas de liberalización comercial promovidas por el Fondo Monetario Internacional, las maquiladoras adquirieron gran importancia en la transformación radical de la economía mexicana en la década de 1980. En 1982, el presidente declaró a la industria maquiladora de exportación sector prioritario de la economía nacional,⁷⁶ al considerar, primero, el potencial de la inversión extranjera directa para acelerar la recuperación económica del país y generar las divisas necesarias para las actividades comerciales, y segundo, la generación masiva de empleos formales ante el colapso de las industrias nacionales por la crisis de la deuda.⁷⁷

El impulso a la ‘maquiladorización’ de la economía se hizo explícito en el Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, implementado en agosto de 1983. En ese decreto, el gobierno de De la Madrid amplió el régimen de excepción fiscal, creado originalmente para beneficio exclusivo del capital transnacional de las maquilas, al resto de las actividades manufactureras. Por tanto, defino la ‘maquiladorización’ de la economía mexicana como la extensión de los privilegios fiscales y regulatorios al resto

⁷⁵ Cárdenas, *op. cit.*, pp. 568-640.

⁷⁶ Patricia Ann, *op. cit.*, pp. 120-125.

⁷⁷ Cynthia Gabriela Viveros Cano, *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*, tesis, Ciudad de México, El Colegio de México, 2002, pp. 68-69.

de los sectores y actividades económicas: “es conveniente brindar a la industria nacional un régimen opcional de operación temporal, que le permita orientar su capacidad instalada ociosa, hacia el mercado del exterior”.⁷⁸ Aunque tales estímulos se anunciaron como temporales, estos terminaron por mantenerse indefinidamente para las actividades manufactureras con orientación exportadora. En términos generales, el artículo 16° del decreto de 1983 establece los objetivos generales de promoción gubernamental de las operaciones de maquila en todo el país. Primero, “promover inversiones en sectores de tecnología avanzada, así como incorporar nuevas tecnologías que modernicen los procesos productivos”. Segundo, “propiciar una mayor incorporación de componentes nacionales en los procesos de maquila”. Tercero, “favorecer la capacitación de la mano de obra, a fin de elevar su productividad”.⁷⁹ La segunda parte del artículo 16° sintetiza los dos propósitos principales de la política industrial que implementará el gobierno mexicano a partir de los años ochenta. De esta forma, De la Madrid y sus sucesores buscaron modificar el histórico carácter fronterizo y la lógica de enclave de las primeras plantas maquiladoras, para vincularlas por completo a la nueva dinámica exportadora de la economía nacional tras las reformas de liberalización y desregulación del período neoliberal. Para lograr esta vinculación de las maquilas a la economía interna, el gobierno de De la Madrid y sus sucesores apostaron por aumentar el valor agregado nacional de las exportaciones de la industria maquiladora, por medio de la incorporación a los procesos productivos de las maquilas de más componentes mexicanos.⁸⁰

⁷⁸ *Diario oficial de la federación*, 15 de agosto de 1983, https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=207450&pagina=8&seccion=0

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ Sánchez, *op. cit.*, p. 184.

Con la formalización de las maquilas como un sector de la economía nacional, surge la pregunta de si se deben mantener los beneficios fiscales y regulatorios para este sector o no. En el pasado, estos privilegios tenían sentido porque las maquilas eran enclaves económicos en las ciudades fronterizas que surgieron en respuesta a la crisis económica y demográfica tras el fin del Programa Bracero. Sin embargo, a partir de la década de 1980 y con el abandono de las políticas de sustitución de importaciones, las operaciones de maquila se convirtieron en la base del sector secundario de la economía mexicana. Este cambio en la política industrial favoreció la lógica exportadora y planteó un problema entre la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) sobre la definición de las obligaciones fiscales de las maquilas en el nuevo contexto de reestructuración económica y liberalización comercial. La Secretaría de Hacienda propugnaba terminar con el carácter temporal de las actividades maquiladoras y establecer un régimen permanente que permitiera incorporar a las maquilas al régimen fiscal general y acabar con los privilegios. La justificación de Hacienda era la necesidad de generar mayores ingresos tributarios en un contexto de déficit presupuestario crónico. Sin embargo, la SECOFI terminó imponiendo sus recomendaciones, al considerar que establecer mayores responsabilidades fiscales a las maquilas podría provocar la fuga de capitales y reducir el dinamismo de las actividades manufactureras en México.⁸¹

En el sexenio de De la Madrid la industria maquiladora consolidó su papel como sector dominante de la economía nacional. Primero, la producción de las maquilas comenzó a representar poco más de la mitad de las exportaciones totales del país, por lo que México dejó de ser un país eminentemente petrolero. Segundo, la provisión de divisas por parte de

⁸¹ Viveros, *op. cit.*, pp. 73-74.

las inversiones transnacionales de las maquiladoras, junto a la remesas, comenzaron a estabilizar la balanza comercial tras el descalabro que significó la crisis de la deuda de 1982. Tercero, la generación masiva de empleo formales en un contexto de crisis económica sirvió como justificación para el mantenimiento de las exenciones y privilegios del sector maquilador, pues el personal ocupado en las maquilas pasó de 150 mil empleados en 1983 a 369 mil en 1988.⁸² En 1985, Miguel de la Madrid impulsó la apertura comercial unilateral de México con la decisión de eliminar y reducir gran parte de los aranceles a las importaciones.⁸³ El ingreso de México al GATT en 1986 formalizó la liberalización comercial del país y demostró el compromiso de las autoridades con las reformas económicas. Esto implicó el impulso a la industria maquiladora y la promoción de la competencia económica internacional como principios rectores del nuevo modelo económico. Además, se aceptó el principio de la división internacional del trabajo, lo que permitió aprovechar la ventaja comparativa de México en cuanto a salarios bajos y competitividad laboral. Desde entonces, el crecimiento económico del país dependería de la diversificación de las actividades manufactureras de exportación y el aumento constante de la capacidad exportadora.⁸⁴

Las maquilas dejaron de realizar meras actividades de ensamblaje y aumentaron los procesos productivos especializados. El aumento de la tecnificación y especialización de las operaciones de maquila estimuló mayor demanda de mano de obra calificada; por ejemplo, los sectores automotriz, eléctrico y electrónico comenzaron a requerir mayor cantidad de ingenieros y técnicos. En los años ochenta, la región de la frontera Norte dejó de ser la más

⁸² INEGI, *Estadística de la Industria Maquiladora de Exportación 1978-1988*, Ciudad de México, 1989, p. 1. https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/1334/702825128678/702825128678.pdf, consultado el 17 de marzo de 2023.

⁸³ Ludlow y de la Rosa, *op. cit.*, pp. 156-159.

⁸⁴ Jesús Amozurrutia, "Ahorro de las empresas maquiladoras", en Bernardo González-Aréchiga, B. (ed.) *Las maquiladoras: ajuste estructural y desarrollo regional*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 1989, p. 227.

dinámica en cuanto al crecimiento del sector maquilador, al ampliarse las inversiones a otras áreas urbanas localizadas en el Bajío y en la región centro del país. Otro hecho importante de la consolidación de la maquila durante el período de las reformas neoliberales fue la diversificación del origen de las inversiones, sobre todo en favor de inversionistas japoneses interesados en impulsar plantas maquiladoras pertenecientes al sector electrónico, aunque el capital estadounidense siguió predominando.⁸⁵

Bajo la lógica de profundización de la apertura comercial y la desregulación económica, el presidente Salinas publicó en diciembre de 1989 un nuevo decreto para el fomento de la industria maquiladora. Este importante decreto para el desarrollo futuro de las maquiladoras establece el papel del sector en el nuevo modelo económico basado en la liberalización de los mercados internos.⁸⁶ El decreto de 1989 establece que:

De conformidad con el proceso de apertura externa de nuestra economía, la industria maquiladora por sus actividades orientadas hacia los mercados del exterior es un importante sector generador de divisas para el país, que contribuye además, a elevar la competitividad de la industria nacional [...] La industria maquiladora a través de sus diversas actividades es de manera creciente un sector transmisor y generador de tecnología.⁸⁷

En tal decreto, el gobierno de Salinas simplifica los procesos burocráticos al crear un solo trámite necesario para el establecimiento de las plantas maquiladoras. Tal trámite quedó a cargo de las oficinas regionales de la SECOFI. Además, las autoridades extendieron la exención de impuestos a las empresas de servicios que proveen a las maquilas y a las

⁸⁵ Ludlow, y de la Rosa, *op. cit.*, pp. 156-159.

⁸⁶ Gambrill, *op. cit.*, p. 192.

⁸⁷ *Diario oficial de la federación*, 22 de diciembre de 1989, https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=208232&pagina=12&seccion=0

compañías subcontratistas. Por tanto, los proveedores de origen mexicano de las maquilas dejaron de tener que pagar el IVA en su totalidad. Con el decreto 1989, las maquilas podían vender hasta el 50% de su producción en México, en un intento por vincular estos procesos productivos a los mercados internos.⁸⁸ El gobierno de Salinas también estableció que la industria maquiladora debía apoyar tres prioridades nacionales: además de crear empleos y fortalecer la balanza comercial con mayor aportación de divisas, las maquilas debían “contribuir a una mayor integración interindustrial y coadyuvar a elevar la competitividad internacional de la industria nacional”.⁸⁹ Es decir, las maquilas debían servir como mecanismo para aumentar la vinculación de la producción de bienes nacionales con los fines exportadores del sector, por tanto, aumentar la exportación indirecta de bienes intermedios de origen mexicano y consolidar a largo plazo un mayor contenido de origen nacional en los procesos productivos de las maquiladora. Con la negociación y ratificación del TLCAN, el gobierno de Salinas buscaría lograr el propósito anterior por medio de la reducción de las medidas proteccionistas de los Estados Unidos y el aumento de la productividad y la vinculación del sector maquilador con el resto de la economía nacional. Así, el TLCAN impulsó el crecimiento de los procesos de manufactura, la especialización y el avance técnico en las maquiladoras mexicanas, que se convirtieron en el sector dominante y más dinámico de la economía nacional desde principios de la década de 1980.⁹⁰ Como menciona Marcela Hernández, al citar a De la Garza (2005):

La maquila respondió a una visión de que el futuro prometedor de México devendría de impulsar este nuevo modelo –de apertura comercial–. La inversión directa

⁸⁸ Ann, *op. cit.*, pp. 120-125.

⁸⁹ *Diario oficial de la federación*, 22 de diciembre de 1989, https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=208232&pagina=12&seccion=0

⁹⁰ Gambrill, *op. cit.*, p. 192-193.

extranjera generaría –supuestamente–, las condiciones para la modernización de la planta productiva con altos estándares de productividad y calidad; encadenamientos hacia delante y hacia atrás en una articulación entre el mercado interno y la economía global [...] que llevarían a un sistema de innovación permanente, generando un –supuesto–, círculo virtuoso.⁹¹

A lo largo de la década de 1980, la reestructuración industrial en la industria maquiladora condujo a una mayor inclusión de actores locales mexicanos en puestos gerenciales y en la toma de decisiones sobre los procesos productivos. Esta transformación de la IME tuvo dos causas principales. En primer lugar, la implementación de innovaciones tecnológicas en áreas como la microelectrónica, robótica y tecnologías de información, lo cual aumentó la eficiencia y productividad del sector maquilador. Estos avances generaron una creciente demanda de personal calificado, especialmente técnicos e ingenieros. Por consiguiente, las empresas transnacionales comenzaron a contratar a profesionistas mexicanos para ocupar posiciones directivas en las plantas maquiladoras, las cuales anteriormente eran ocupadas por personal de los países de origen de las inversiones realizadas en esas instalaciones. Segundo, cambios importantes en los métodos de administración del trabajo, sobre todo la adopción de métodos que tomaban en cuenta las propuestas y recomendaciones de los empleados locales.⁹² Las maquiladoras establecieron vínculos significativos con instituciones educativas en varias ciudades para adaptar los programas de estudio de las facultades de ingeniería a los cambios tecnológicos y a las necesidades de la industria.⁹³

⁹¹ Marcela Hernández Romo, *Estrategias empresariales en la subcontratación internacional: la influencia de las configuraciones culturales y subjetivas*, Ciudad de México, UAM, 2012, pp. 37.

⁹² Robles, *op. cit.* p. 185.

⁹³ Daniel Villavicencio, *La emergencia de dinámicas institucionales de apoyo a la industria maquiladora de México*, Ciudad de México, Porrúa, 2006, p. 30.

Además del aumento en el número de gerentes mexicanos, otro fenómeno significativo impulsó la aparición de nuevas élites locales económicas vinculadas a la IME: el surgimiento de nuevas actividades y servicios que encontraron en el sector maquilador a sus principales clientes, sobre todo en las ciudades fronterizas. En varias de estas ciudades, el aumento en la concentración de maquilas y en el intercambio comercial transfronterizo promovieron el surgimiento de estos nuevos actores locales como empresas de proveeduría; agencias de trámites aduanales y jurídicos; empresas de transporte de insumos; constructoras de naves industriales; compañías de publicidad, y agencias de reclutamiento de personal.⁹⁴ Este fenómeno de aglomeración industrial generado por la consolidación de la IME como sector económico imperante en diversas zonas urbanas fomentó la aparición de mayores asociaciones locales y cámaras sectoriales; asociaciones que tenían como objetivos principales establecer agendas en común para el desarrollo del sector maquilador, y promover y proteger sus intereses ante el gobierno.⁹⁵

A pesar del carácter heterogéneo de las élites locales emergentes de la industria maquiladora de exportación, y en un intento por sumar esfuerzos para consolidar capacidades organizativas y poder influir con mayor efectividad en el ámbito político, empresarios y gerentes de la IME crearon en 1983 el Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación (CNIME). Este organismo privado nacional, que en realidad aglomeraba a las asociaciones locales de la industria maquiladora ya existentes, tenía como principal propósito acordar y representar los intereses generales del sector ante la federación. Además, al ser una

⁹⁴ *Ibid.*, p. 30.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 30.

asociación de carácter nacional, los líderes del sector podían cabildar ante el poder ejecutivo y con el congreso federal con mayor facilidad.⁹⁶

La creación del CNIME (hoy INDEX), agrupación que ha defendido con bastante efectividad los intereses de los líderes y empresarios de la industria maquiladora de exportación desde la década de 1980 hasta la actualidad, resultó ser el último paso de un proceso organizativo espontáneo que se remonta a principios de los años setenta, cuando los actores locales de diversas ciudades fronterizas comenzaron a formar las primeras asociaciones de la maquila. Por ejemplo, en 1984 surgió la Asociación de la Industria Maquiladora de la Ciudad de Chihuahua (AMACHI, ahora INDEX Chihuahua) como iniciativa de varios dirigentes de empresas que tenían a su cargo este tipo de empresas de exportación. En el caso específico de AMACHI, esta asociación local fue creada para poder adoptar una visión común de los problemas que los empresarios maquiladores de Chihuahua tenían que atender en conjunto. Según Rivas, presidente de INDEX Chihuahua, AMACHI permitió dar respuesta a necesidades compartidas y generar redes de apoyo entre las maquilas que originalmente formaban parte del Parque Industrial de las Américas, la primera zona maquiladora de la ciudad de Chihuahua.⁹⁷ Este ejemplo demuestra cómo la formación de capacidades organizativas entre los actores de la maquila comenzó a tomar forma ya no solo en las localidades fronterizas, también en ciudades del interior de la república, proceso al mismo tiempo profundizado con las medidas promovidas por las autoridades para ampliar el modelo maquilador al resto del país en los años ochenta.

En cifras, los datos del cuadro I.8 demuestran la consolidación del sector maquilador con un crecimiento significativo durante los años ochenta en términos de establecimientos y

⁹⁶ *Ibid.*, p. 69.

⁹⁷ Roberto Hernández Rodríguez, entrevista con Román Rivas, 13 de septiembre de 2022.

personal ocupado. En tan solo una década, el sector pasó de representar 600 maquilas en 1983 a más de 2,000 para 1993. Tales cifras demuestran el éxito de los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas para impulsar la senda de la liberalización económica y atraer mayor inversión extranjera directa al país.

Cuadro I.8

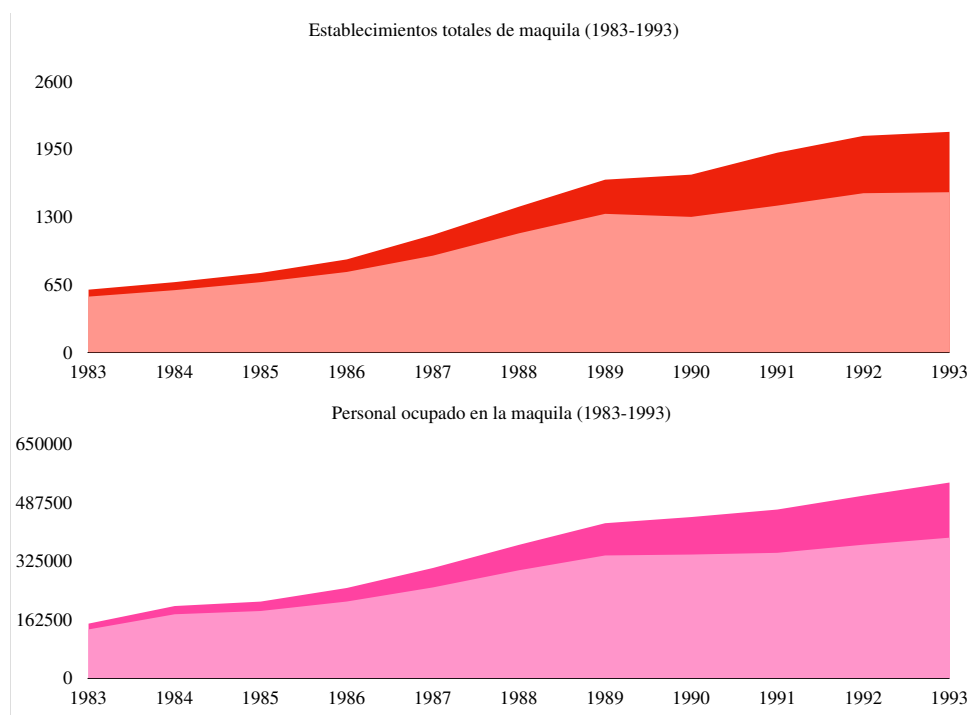
Establecimientos totales de maquila											
Año	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Total de maquilas	600	672	760	890	1,125	1,396	1,655	1,703	1,914	2,075	2,114
Maquilas en municipios fronterizos	533	595	672	770	926	1,140	1,327	1,298	1,406	1,525	1,535
Personal ocupado en la maquila											
Año	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Total de personal ocupado	150,867	199,684	211,968	249,833	305,253	369,489	429,436	446,436	467,352	505,698	542,074
Personal ocupado en municipios fronterizos	134,915	176,909	186,000	212,291	251,403	298,863	339,918	342,556	347,150	369,898	389,327

Fuente: elaboración propia, con datos de INEGI, *op. cit.* (1983-1993).

Las gráficas del cuadro I.9 presentan un fenómeno novedoso en aquella época: la expansión de la industria maquiladora de exportación al resto del país. Las secciones más oscuras de ambas gráficas reflejan la porción de establecimientos y personal localizados en todo el país, con excepción de los municipios fronterizos. Estos datos reflejan la expansión de las maquilas a regiones hasta entonces carentes de tales industrias, como la región del Bajío y varios estados del centro del país. El proceso de maquiladorización de los años ochenta implicó que los municipios fronterizos dejaran de ser la única región receptora del capital transnacional focalizado en actividades industriales de exportación, a pesar de que desde la

década de 1970 el gobierno mexicano había tratado de impulsar y facilitar la instalación de plantas maquiladoras en todo el territorio nacional.

Cuadro I. 9



Fuente: Elaboración propia, con datos de INEGI, *op. cit.* (1983-1993).

Los datos del cuadro I.10 visibilizan dos hechos: el estancamiento de las exportaciones como componente del PIB en la década de 1980 y el crecimiento acelerado de la participación de la industria maquiladora dentro de las exportaciones. En términos estadísticos, en 1992 ocurre un cambio significativo en el procesamiento de la información con respecto a las exportaciones. El gobierno mexicano declara que, en seguimiento a los cambios en los manuales de balanza de pagos y cuentas nacionales impulsados por la ONU y el FMI, ahora el concepto de mercancías de exportación incorporaría todos los procesos de ensamblaje y transformación, independientemente de si hay generación de divisas o cambios de propiedad. Los nuevos lineamientos internacionales permitieron al gobierno mexicano incluir en su

totalidad la producción de la industria maquiladora de exportación en las cuentas de exportación, excluyendo las ventas en el mercado nacional.⁹⁸

Cuadro I.10

Participación de las exportaciones en el PIB (millones de dólares a precios constantes de 2015)											
Año	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992 *	1993
PIB	542,048	560,536	572,799	555,163	564,725	571,972	595,454	626,274	652,670	675,781	688,899
Exportaciones totales	50,927	54,852	48,162	34,665	43,178	41,392	43,510	48,562	47,201	79,229	85,112
Participación de las exportaciones en el PIB (%)	9.4%	9.79%	8.41%	6.24%	7.65%	7.24%	7.31%	7.75%	7.23%	11.8%	12.35%
Participación de la industria maquiladora en las exportaciones totales (millones de dólares en valor nominal)											
Año	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992 *	1993
Exportaciones totales	21,398	24,054	21,866	16,031	20,700	20,658	22,765	26,773	27,120	46,196	51,886
Exportaciones de la maquila	829	1,155	1,282	1,285	1,600	2,345	3,502	3,635	4,134	19,100	21,853
Participación de la maquila en las exportaciones totales (%)	3.87%	4.8%	5.86%	8.02%	7.73%	11.35%	15.38%	13.58%	15.24%	41.35%	42.12%

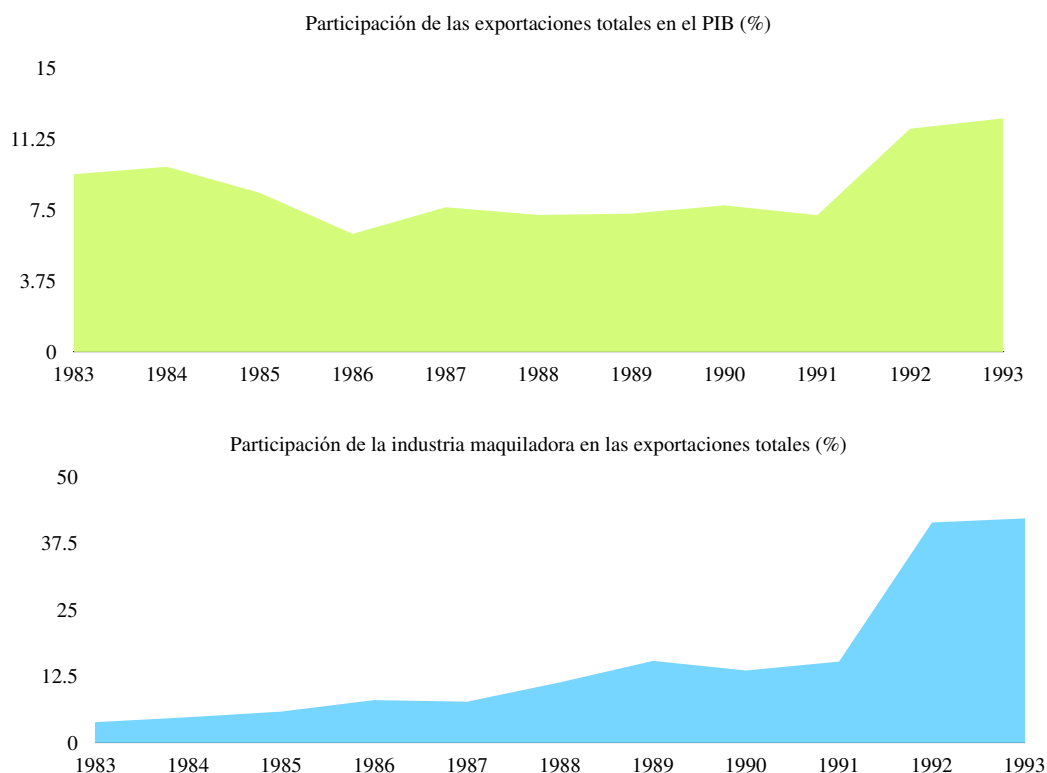
Fuente: Elaboración propia, con datos de World Bank, *GDP (constant 2015 US\$)*; Banxico, *op. cit.* (1983-1992), e INEGI, *op. cit.* (1993).

Por tal razón, entre 1991 y 1992 hay un incremento significativo en el valor de las exportaciones totales y en la participación de la industria maquiladora. La gráfica inferior del cuadro I.11 muestra cómo la producción de las maquilas pasó de representar el 15% de las exportaciones totales en 1991 al 41% en 1992, poco menos de la mitad. Más allá de la recuperación del crecimiento de las actividades exportadoras en términos del PIB, ambas gráficas muestran dos hechos importantes. La transformación radical de la economía mexicana en la década de 1990 en pro de las actividades de exportación y el impulso al sector maquilador, en un ambiente de deterioro de la industria nacional y de las capacidades del

⁹⁸ Banco de México, *Informe anual*, Ciudad de México, Banxico, 1992.

Estado para impulsar proyectos importantes de desarrollo económico. Para los años noventa quedaba claro que la economía mexicana debía seguir impulsando la liberalización económica y la apertura de mercados para impulsar aún más su nueva orientación exportadora-maquiladora.

Cuadro I.11



Fuente: Elaboración propia, con datos de World Bank, *GDP (constant 2015 US\$)*; Banxico, *op. cit.* (1983-1993), e INEGI, *op. cit.* (1993)

Conclusión

A diferencia de Taiwán u otros países asiáticos, el surgimiento de la industria maquiladora de exportación en México no ocurre en la década de 1960 como un política de desarrollo industrial nacional, sino como un régimen de excepción que en principio serviría para resolver la doble crisis demográfica y económica de la frontera Norte tras el fin del Programa

Bracero; es decir, se pensó como un programa de industrialización temporal. Sin embargo, la realidad superó por mucho el carácter coyuntural del Programa de Industrialización Fronteriza. Dos hechos desdibujaron el carácter temporal de la industria maquiladora: el agotamiento de las políticas de sustitución de importaciones y la incapacidad del Estado para consolidar un desarrollo económico homogéneo en toda la federación. Las maquilas, originalmente enclaves económicos con exenciones fiscales y arancelarias, derivaron en uno de los sectores más dinámicos y relevantes para la economía mexicana en tan solo una década. A pesar de que el presidente Echeverría comenzó con medidas de incipiente liberalización económica al ampliar las posibilidades de las maquilas, la crisis de la deuda de 1982 terminó por impulsar una reestructuración económica en donde los gobiernos de De la Madrid y Salinas promoverían la apertura comercial y las actividades orientadas a la exportación. La “década perdida” terminó por favorecer y transformar a la industria maquiladora de exportación, uno de los pocos sectores económicos que podía generar empleos masivamente y proveía al país de cantidades importantes de divisas.

En los años ochenta, se produjeron tres cambios significativos que definieron el papel de las maquiladoras en las décadas siguientes. En primer lugar, se ampliaron las maquiladoras a todo el territorio nacional y se les permitió proveer bienes también al mercado interno. En segundo lugar, se implementaron los privilegios fiscales de las maquiladoras en la mayoría de las actividades del sector manufacturero y parcialmente en el sector terciario, un proceso que se profundizó con la firma del TLCAN en la década de 1990. En tercer lugar, y lo más importante para esta tesis, surgió una nueva élite de empresarios y gerentes mexicanos, que se agruparon en asociaciones locales y nacionales de la IME, y que poseían fuertes capacidades organizativas y de influencia política.

CAPÍTULO II – MIRAR HACIA EL NORTE: EL TLCAN, LOS CAMBIOS EN LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACIÓN Y EL “CUARTO DE JUNTO”

La entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994 representó un parteaguas no solo para la economía mexicana, también para la historia contemporánea del país. En el momento en que Canadá, los Estados Unidos y México comenzaron a plantear una negociación comercial trilateral, la posibilidad de un TLCAN significó crear la mayor zona de libre comercio en el mundo y conseguir el acuerdo de libre comercio más ambicioso del momento.⁹⁹ ¿Qué relación hay entre el TLCAN y la industria maquiladora de exportación? En los años de la negociación, los funcionarios de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) consideraron y estudiaron la lógica y dinámicas de las maquilas porque eran el único antecedente directo del Tratado, en términos de su promoción limitada del libre comercio en México desde los años sesenta. Con base en el ejemplo histórico de las maquilas, los funcionarios de la SECOFI querían aplicar al resto de los sectores económicos los dos elementos claves que, en su opinión, habían consolidado a la IME: la eliminación total de aranceles y reglas estables que incentivaran mayor inversión extranjera en el país.¹⁰⁰ Eliminar los aranceles para las importaciones en todo el territorio nacional beneficiaría a las maquilas, al poder ampliar las condiciones de competitividad para el establecimiento de nuevas plantas manufactureras de exportación en todo el país. Estas condiciones, aunadas a la proximidad geográfica con los Estados Unidos y a los relativos

⁹⁹ J. Ernesto López Córdova y Jaime Zabudovsky K., “Del proteccionismo a la liberalización incompleta: industria y mercados”, en Sandra Kuntz Ficker (coord.), *Historia económica general de México: de la colonia a nuestros días*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2010, p. 720.

¹⁰⁰ Javier Martínez Staines, *Cuarto de junto: la contribución crucial del sector privado en las negociaciones de los acuerdos comerciales de México*, Ciudad de México, 2021, p. 21.

bajos salarios de la mano de obra mexicana favorecieron la llegada de nuevas maquilas, sobre todo aquellas dedicadas a la electrónica y al ámbito automotriz.¹⁰¹

Además, las negociaciones del TLCAN sirvieron a las autoridades mexicanas como momento propicio para innovar en mecanismos de colaboración entre el gobierno y los varios actores del sector privado. Los negociadores mexicanos, que en principio son representantes del Estado, decidieron no tomar las decisiones importantes sobre el acuerdo sin previa consulta a los diversos representantes de los sectores económicos nacionales. Para permitir el diálogo constante y por razones prácticas, las autoridades mexicanas y el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) impulsaron la creación del ‘cuarto de junto’, que como su nombre lo indica, es un espacio contiguo a la sala de los negociadores, donde los representantes del Estado pueden consultar a los actores privados para tomar decisiones, intercambiar opiniones y adquirir información faltante. Este mecanismo de colaboración siguió siendo práctica común en las negociaciones de los posteriores tratados de libre comercio que México ha ratificado desde la década de 1990.¹⁰² También, el cuarto de junto del TLCAN sirve como antecedente del mismo mecanismo utilizado en la re-negociación del acuerdo entre 2017 y 2018, donde participaron por primera vez los actores principales de la industria maquiladora aglomerados en INDEX Nacional.

El segundo capítulo de esta tesis se enfoca en tres objetivos principales. En primer lugar, analizar las implicaciones económicas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en México. Este acuerdo significó la ampliación de las medidas de

¹⁰¹ Jorge Eduardo Mendoza Cota, “El comercio de manufacturas entre México y Estados Unidos y el cambio del TLCAN al T-MEC”, en Oscar F. Contreras *et al.* (coords.), *La reestructuración de Norteamérica a través del libre comercio: del TLCAN al T-MEC*, El Colegio de México, Ciudad de México, 2020, pp. 93.

¹⁰² Carlos Alba Vega, “La COECE: un caso de cooperación entre los sectores público y privado en México”, *Comercio Exterior*, 47 (1997), p. 149.

liberalización económica y apertura comercial que el gobierno mexicano impulsó desde los años sesenta de manera limitada para beneficio de la industria maquiladora en la zona fronteriza, y posteriormente en todo el territorio nacional durante la década de 1980. Es importante destacar que el TLCAN tuvo un impacto significativo en México, ya que sentó las bases de una nueva política económica de largo plazo, en la que las actividades productivas con orientación exportadora se convirtieron en el fundamento del crecimiento económico. Además, el acuerdo fortaleció aún más los vínculos comerciales entre México y Estados Unidos, lo que tuvo implicaciones políticas y económicas de gran alcance. En segundo lugar, comprender los cambios que trajo la ratificación del TLCAN al modelo de la industria maquiladora de exportación, sobre todo porque ya desde los años ochenta este sector tenía la libertad de funcionar en todo el territorio. Finalmente, ahondar en las razones de la creación del ‘cuarto de junto’, innovación del gobierno mexicano durante la negociación del TLCAN para asegurar y agilizar la colaboración entre las autoridades y el sector privado. Comprender por qué surgió este mecanismo de cooperación y cómo funciona importa porque sigue siendo el espacio donde más influyen los actores privados en los acuerdos de libre comercio. Específicamente, para esta investigación hace falta analizar la lógica de este mecanismo, donde más adelante influirían los líderes de la maquila para defender sus necesidades e intereses en la negociación del Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá (T-MEC).

El capítulo está dividido en tres secciones. La primera sección analiza los efectos económicos del TLCAN, sobre todo en el sector manufacturero. La segunda sección presenta los avances y cambios derivados de la ratificación del acuerdo en la industria maquiladora de exportación. La tercera sección se refiere al surgimiento y análisis del cuarto de junto como mecanismo de colaboración entre el sector público y los actores privados.

II.1 Efectos del TLCAN en la economía mexicana: prolongación y límites de la lógica maquiladora

¿Cuáles eran los propósitos económicos del gobierno mexicano al firmar el TLCAN? Según Jaime Serra, secretario de Comercio y Fomento Industrial durante el gobierno de Salinas (1988-1994) y jefe negociador del TLCAN, las autoridades de México tenían dos objetivos fundamentales. Primero, pasar de un esquema de cuotas y preferencias arancelarias a un mercado de libre comercio sin límites en el intercambio de bienes y servicios. Segundo, atraer mayor inversión extranjera directa del resto del mundo a México. Para lograr ambos objetivos, había que sustituir los otrora acuerdos sectoriales entre México y los Estados Unidos, que limitaban en gran medida el intercambio comercial bilateral, por el TLCAN.¹⁰³

En términos de reestructuración económica, el TLCAN canalizó el crecimiento y las inversiones hacia el sector maquilador y otras actividades de manufactura. Serra relaciona el dominio de la producción manufacturera en las exportaciones totales con el capítulo 11 del tratado, que impuso rigurosos principios para la apertura y protección de la inversión en la región de América del Norte, a diferencia del GATT. Este autor recupera datos del Banco de Información Económica (BIE) para señalar que entre 1993 y 2012, las exportaciones manufactureras crecieron 758%.¹⁰⁴

Vega señala que para analizar los resultados económicos del tratado hay que considerar dos períodos. Primero, la etapa del crecimiento acelerado y de integración comercial con América del Norte, que va de 1994 a 2000. En este período ocurre un importante incremento de las exportaciones, las inversiones y el aumento de la producción

¹⁰³ Roberto Hernández Rodríguez, entrevista con Jaime Serra Puche, 27 de octubre de 2022.

¹⁰⁴ Jaime Serra Puche, *El TLC y la formación de una región*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2015, pp. 26-27.

manufacturera. El comercio intrarregional tuvo un incremento del 128%, y el intercambio entre México y los Estados Unidos tuvo un incremento anual del 17% entre 1993 y 2000.¹⁰⁵ Segundo, la etapa de desaceleración en la integración económica de América del Norte, que va de 2001 a 2016, y que está marcada por dos fenómenos importantes: la securitización de la frontera tras los ataques terrorista del 9/11 en 2001 y la entrada de China a la Organización Mundial de Comercio (OMC) ese mismo año. El 9/11 aumentó la custodia de los cruces fronterizos terrestres de los Estados Unidos, por lo que inevitablemente el tránsito de bienes y personas con Canadá y México sufrió una ralentización importante. Desde entonces, el gobierno estadounidense priorizaría fortalecer sus capacidades de seguridad interna antes que promover la integración económica norteamericana.¹⁰⁶ El ingreso de China a la OMC mejoró la competitividad de este país y generó nuevos retos para el sector maquilador mexicano, sobre todo por la relocalización de inversión estadounidense y plantas a Asia y la necesidad de readaptar la lógica productiva de las manufacturas de exportación en México. La industria textil fue uno de los sectores más afectados por los cambios en las políticas económicas y comerciales de México. Como resultado, las maquiladoras mexicanas empezaron a importar una mayor cantidad de bienes intermedios de China, lo que generó una pérdida de competitividad de los Estados Unidos en la provisión de insumos para las actividades manufactureras en México. Para dejarlo claro, en 1993 el 70% de las importaciones mexicanas provenían del vecino del norte y en 2022 tal porcentaje había sufrido una reducción significativa hasta llegar a 49%.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Gustavo Vega Cánovas y Francisco Campos Ortiz, “El Tratado de Libre Comercio de América del Norte a sus veinte años: balance y perspectivas”, en María Celia Toro (ed.), *Los acuerdos comerciales regionales y el TLCAN*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2020, p. 134-135.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 132-139.

¹⁰⁷ Fernando de Mateo, “China en el panorama comercial mundial”, *Otros diálogos*, 19 (2022), <https://otrosdialogos.colmex.mx/china-en-el-panorama-comercial-mundial>

Cuando China ingresó a la OMC a inicios del siglo XXI, su estructura manufacturera era similar a la de México en el sentido de que el país asiático también buscaba atraer inversiones extranjeras para instalar plantas ensambladoras intensivas en el uso de mano de obra. Según Mendoza, como la producción del sector maquilador mexicano continuaba circunscrita a cadenas de integración vertical, el principal eje productivo de las plantas manufactureras continuaba siendo la exportación de componentes estadounidenses para ser transformados en México y posteriormente reexportados al vecino del norte. Aun cuando el TLCAN prometió impulsar la reestructuración y modernización del sector maquilador, propósito cumplido parcialmente con una serie de innovaciones tecnológicas y formación de polos industriales en varias regiones del país, la industria maquiladora de exportación continuó aprovechando los relativos bajos salarios de México. Finalmente, China supo aprovechar su apertura comercial y especialización en producción de manufacturas intensiva en mano de obra para acaparar parte importante de las inversiones estadounidenses focalizadas en manufacturas y procesos de relocalización.¹⁰⁸

Pero ¿logró el TLCAN sus objetivos económicos en México? Sí, pero solo parcialmente. El acuerdo cumplió los propósitos de corto plazo a cabalidad: aumentar las exportaciones mexicanas, específicamente en el sector manufacturero, y la inversión extranjera. Sin embargo, no logró los propósitos de largo plazo: mejorar salarios, impulsar el desarrollo económico y cerrar las brechas de ingreso entre los tres países de la región norteamericana. Otro aspecto importante por considerar es que, a pesar de los beneficios generados por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), éste no logró aumentar de manera significativa el contenido nacional de las manufacturas mexicanas

¹⁰⁸ Jorge Eduardo Mendoza Cota, *op. cit.*, pp. 100-103.

exportadas, ni integrar plenamente en las cadenas regionales de producción a las economías locales.

En cuanto a los éxitos económicos del acuerdo, la creación de una región de libre comercio en América del Norte buscaba mejorar la competitividad de las exportaciones de bienes finales de los país industrializados (Canadá, EEUU), al utilizar el excedente laboral de México y los salarios baratos para producir y re-exportar insumos específicos. Al aprovechar los beneficios de la relocalización industrial y la ventaja comparativa de México en términos laborales, el costo de los bienes finales de los Estados Unidos y Canadá sería más bajo y, por tanto, la región norteamericana aumentaría su competitividad frente al resto del mundo. La innovación del TLCAN de combinar las particularidades más atractivas de lógicas económicas completamente disímiles entre naciones industrializadas y un país en desarrollo, en pro de la eficiencia económica y el abaratamiento generalizado de los bienes, resultó un éxito rotundo.¹⁰⁹ Según Ruiz Durán, “[entre 1994 y 2016] el comercio intrarregional se multiplicó en 3.2 veces [...] La expansión fue más intensa en el caso de México, que multiplicó cinco veces su nivel de exportaciones; Estados Unidos, 3.2 veces y Canadá, 2.4”.¹¹⁰ La gráfica del Cuadro II.1 muestra, en efecto, el crecimiento exponencial de las exportaciones mexicanas y su relativa superioridad, al comparar el crecimiento de las exportaciones estadounidenses y canadienses entre 1993 y 2021. Estos datos también sustentan que la consecución y ampliación de la lógica maquiladora de relocalización de parte importante de la producción de insumos a México y su posterior re-exportación a los mercados norteamericanos resultó un éxito solo en cuanto al volumen neto de las

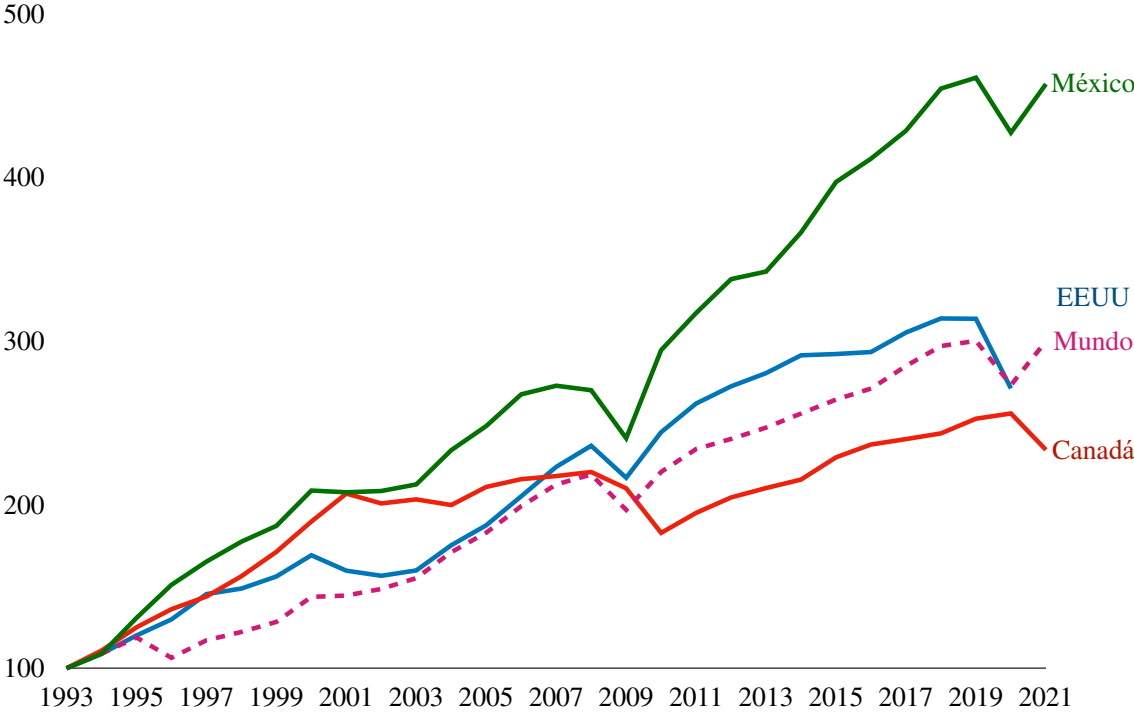
¹⁰⁹ Clemente Ruiz Durán, “El TLCAN: un proyecto de reestructuración de largo plazo”, en Oscar F. Contreras, Gustavo Vega *et al.* (coords.), *La reestructuración de Norteamérica a través del libre comercio: del TLCAN al T-MEC*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2020, p. 33-34.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 34.

exportaciones mexicanas, sin considerar el contenido nacional ni los resultados en términos de desarrollo económico.

Cuadro II.1

Exportaciones de bienes y servicios (US\$ a precios constantes de 2015)
Índice = 100, 1993 – 2021



Fuente: Gráfica tomada, modificada y actualizada de Jaime Serra Puche, *op. cit.*, p. 21. Datos actualizados de Banco Mundial, “Exportaciones de bienes y servicios (US\$ a precios constantes de 2015)”, <https://datos.bancomundial.org/indicador/NE.EXP.GNFS.KD>, consultado el 12 de diciembre de 2022

En términos de captación de inversión intrarregional, el país obtuvo importantes cantidades de recursos, sobre todo de aquellos capitales estadounidenses destinados a la consolidación de un clúster automotriz regional. Entre 1994 y 2016, México obtuvo más de 155 mil millones de dólares provenientes de los Estados Unidos. Las inversiones en el sector manufacturero, en específico en las industrias automotrices, han permitido a México convertirse en una de las principales naciones fabricantes de partes para vehículos

automotores.¹¹¹ En términos generales, los flujos de inversión son diez veces mayores, comparados con el período previo al TLCAN (1970-1993). ¿Por qué México logró captar exitosamente tanta inversión? Primero, el tamaño relevante del mercado norteamericano y la cercanía geográfica ofrecían las condiciones necesarias para introducir importantes capitales a México, por tanto, el tratado en sí solo afianzó la confianza de empresarios estadounidenses y para invertir en México. Segundo, la reciprocidad entre México, los Estados Unidos y Canadá. Los tres gobiernos se comprometieron a impulsar la integración económica y comercial para aumentar la competitividad de la región norteamericana.¹¹² Tercero, la protección de los flujos de inversión, innovación en términos de las medidas que establece el Capítulo 11 sobre la posibilidad de que los inversionistas puedan demandar a un país por tratos injustos o violación de las pautas establecidas en el TLCAN.¹¹³ Como demostración del importante incremento en la inversión extranjera captada por México, la gráfica del Cuadro II.2 muestra el súbito cambio positivo de la entrada neta de capital en el país, como porcentaje del PIB, tras la adopción del TLCAN. De 1970 a 1993, el promedio anual de inversión como porcentaje del PIB apenas llega al 1%. Después de la entrada en vigor del tratado, el promedio se duplicó, hecho que guarda relación directa con la ampliación de las maquilas, y de las actividades y exportaciones manufactureras. Sin embargo, una crítica importante al aumento significativo en los flujos de inversión posterior a 1994 es la concentración del capital en la exportación de manufacturas basada en las maquilas; es decir, el aprovechamiento de la mano de obra barata y las condiciones laborales precarias resultaron

¹¹¹ Ruiz, *op. cit.*, pp. 38-39.

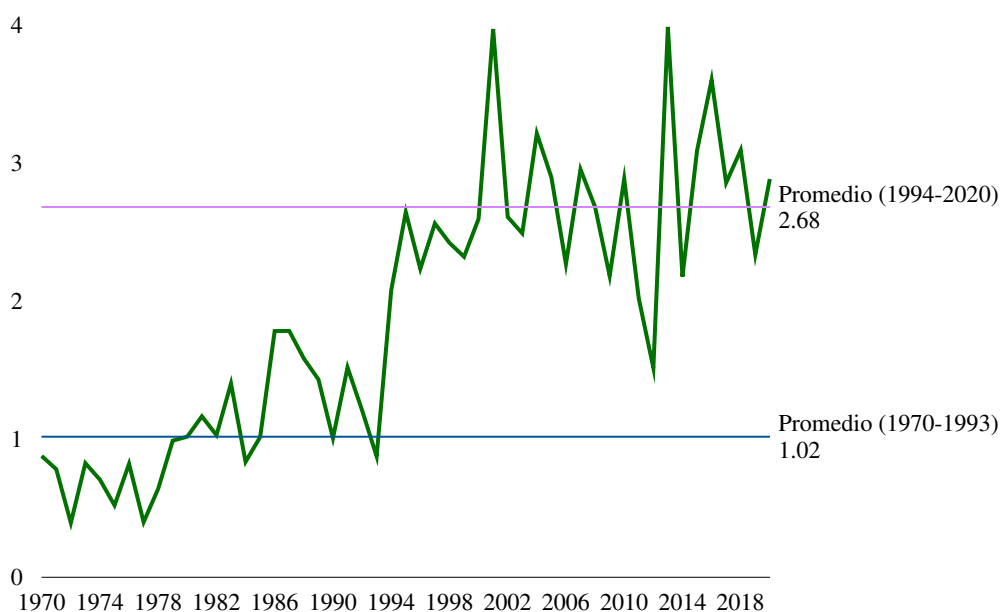
¹¹² Serra, *op. cit.*, pp. 22-23.

¹¹³ Manuel Hernández Trujillo, Gloria de la Luz Juárez *et al.*, “TLCAN: México ante los retos del proteccionismo norteamericano, pese al saldo global positivo. Después de 23 años”, en Cuauhtémoc Calderón Villarreal y Salvador Rivas Aceves, *El TLCAN a 24 años de su existencia: retos y perspectivas*, Ciudad de México, Universidad Panamericana, 2019, pp. 42-43.

contraproducentes al no generar aumentos salariales ligados a la productividad, ni promoción de medidas de desarrollo económico en las localidades que recibieron un importante influjo de inversiones para el establecimiento de nuevas plantas maquiladoras.¹¹⁴ Trujillo y otros autores sintetizan el problema al citar a Calderón y Cuevas (2011): ante la ausencia de políticas industriales “hay una escasa participación del sector manufacturero no maquilador y ausencia de progreso técnico, de lo que se deduce el bajo impacto de las exportaciones manufactureras”.¹¹⁵

Cuadro II.2

Inversión extranjera directa, entrada neta de capital en México (% del PIB), 1970-2020



Fuente: Gráfica tomada, modificada y actualizada de Jaime Serra Puche, *op. cit.*, p. 22. Datos actualizados de Banco Mundial, “Inversión extranjera directa, entrada neta de capital (% del PIB), <https://datos.bancomundial.org/indicador/BX.KLT.DINV.WD.GD.ZS>, consultado el 12 de diciembre de 2022. Sin duda, el mayor logro del TLCAN al acabar con los aranceles y promover incentivos de inversión fue atraer mayores capitales para el establecimiento de nuevas actividades manufactureras y plantas maquiladoras en el país. En tan solo dos décadas (1980-2000), la

¹¹⁴ *Ibid.*, pp. 42-43.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 43.

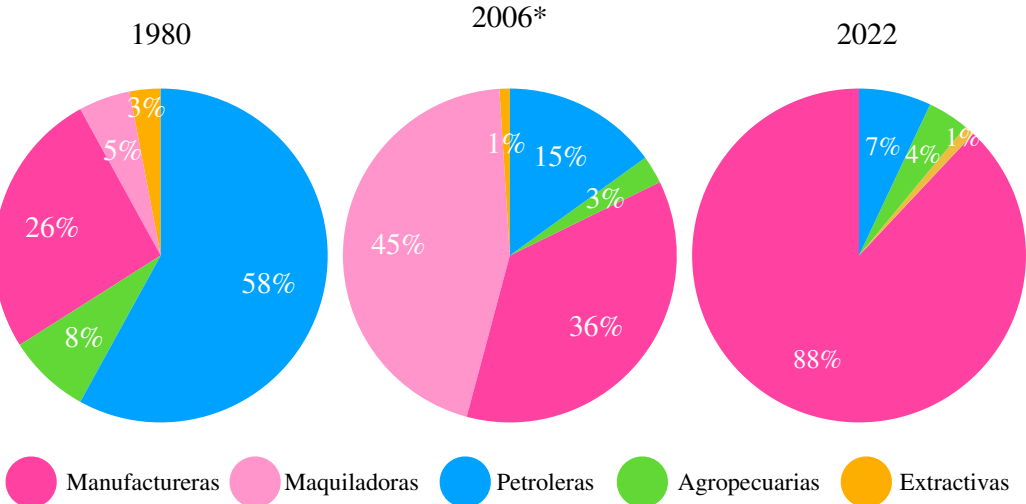
economía del país pasó de depender de la exportación de petróleo para convertirse en una gran fábrica orientada por los principios del sector maquilador de transformación y re-exportación, principalmente dependiente de la inversión y las necesidades del mercado estadounidense. El TLCAN no solo diversificó las exportaciones de México, también consolidó el nuevo eje de la economía nacional: el comercio internacional. El intercambio económico con el resto del mundo devino el principal componente del PIB, pues este pasó de representar solo 15% en 1960 a poco más de 60% en 2014.¹¹⁶ En resumen, el modelo maquilador, consolidado desde la década de 1980, junto con la creación del área comercial norteamericana, propició la reorientación generalizada de la economía mexicana hacia las actividades de exportación. La gráfica del Cuadro II.3 evidencia la transformación y diversificación de las exportaciones mexicanas, pero sobre todo demuestra el dominio de la producción generada por las maquilas dentro del sector manufacturero. En 1980, las maquilas apenas representaban el 5% de las exportaciones totales, pues las actividades de estas plantas seguían concentradas en la región de la frontera Norte. Sin embargo, la apertura comercial unilateral en aquella misma década y la entrada en vigor del TLCAN ampliaron las potencialidades y capacidades del sector maquilador a otras regiones del país. En 2006, poco más de dos décadas después, las exportaciones manufactureras ya representaban más del 80%, aunque el sector maquilador dominaba con gran diferencia a la manufactura nacional al pasar del 5% de las exportaciones en 1980 al 45% en 2006. Igualmente, para 2021 el rubro de las exportaciones manufactureras seguía dominando por mucho el comercio exterior de México. Hace falta precisar que 2006 fue el último año en que el gobierno federal consideró la información proveniente del programa maquilador, transformado de manera general en el

¹¹⁶ Luz María de la Mora, *op. cit.*, pp. 110-112.

programa de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX). Hay que aclarar que las maquilas no desaparecieron como tales, sino que el gobierno de Felipe Calderón amplió la lógica e incentivos de las maquiladoras al resto del sector manufacturero. Por tanto, el programa IMMEX desdibujó las diferencias entre la maquila tradicional y el resto de la industria manufacturera (el tercer capítulo explica de manera más detallada la desaparición del programa maquilador y el surgimiento de IMMEX).¹¹⁷

Cuadro II.3

Composición de las exportaciones mexicanas



* 2006 fue el último año en que el gobierno contabilizó las cifras sobre las maquilas, pues integró los programas de fomento de la industria maquiladora al programa IMMEX

Fuente: Gráfica tomada, modificada y actualizada de Luz María de la Mora, *op. cit.*, p. 112. Datos actualizados de BANXICO, “Sistema de Información Económica”, <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/>, consultado el 12 de diciembre de 2022.

¹¹⁷ Secretaría de Economía, “Industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación”, <http://www.2006-2012.economia.gob.mx/comunidad-negocios/industria-y-comercio/instrumentos-de-comercio-exterior/immex>, consultado el 22 de marzo de 2023.

II.2 Después del TLCAN: cambios y fracasos del modelo maquilador

Hay quienes sostienen que la maquila, en su definición más conservadora, desapareció tras la ratificación del TLCAN en la década de 1990. De acuerdo con el concepto clásico, la vinculación de las maquiladoras con el resto de la industria nacional es casi inexistente, ya que se concibieron originalmente como enclaves económicos. Y así fue en un inicio, como señala claramente el primer capítulo de esta investigación: el establecimiento de las maquilas a principios de los años sesenta buscó propiciar desarrollo industrial en la región de la frontera Norte. La definición fundamental de las maquiladoras implica que su objetivo principal es llevar a cabo procesos esenciales de ensamblaje y producción de bienes que luego serán reexportados al país de origen de la inversión. Estos procesos industriales básicos generalmente no incluyen transferencia de tecnología, se caracterizan por el uso intensivo de mano de obra y carecen de transformaciones significativas, lo que resulta en un bajo contenido nacional en los bienes reexportados.¹¹⁸

Por su condición de enclave, la maquila era maquila porque podía acceder a la libre importación temporal de insumos, tenía prohibido ofrecer su producción al mercado interno y solo podía establecerse en la franja fronteriza. Sin embargo, las medidas de liberalización y, finalmente, la firma del TLCAN acabaron con esas limitaciones. En ese sentido, sin limitaciones regulatorias y con los incentivos del TLCAN, la maquila clásica que aprovechaba la mano de obra barata como principal ventaja comparativa tendría que haber desaparecido, para dar paso a procesos de manufactura con mayor especialización técnica, productividad y vinculación con la economía nacional. Un actor entrevistado y que resultó

¹¹⁸ Alicia Puyana y José Romero, “Hacia una evaluación de los efectos multiplicados de la actividad industrial” en Alicia Puyana (coord.), *La maquila en México: los desafíos de la globalización*, México, FLACSO, 2008, p. 169.

fundamental en los procesos de liberalización económica del país en los años noventa argumenta que la maquila, en su definición clásica, desapareció. En ese sentido, Jaime Serra señala que el sector económico que más creció durante estas tres décadas fue “el manufacturero de exportación, no necesariamente la maquila vieja [...] ya no hay una maquila en el sentido más riguroso de su definición”.¹¹⁹ Alfredo Nolasco, actor involucrado en el desarrollo económico de Chihuahua y exdirector de Chihuahua Global,¹²⁰ considera el término ‘maquila’ como obsoleto y hasta peyorativo, pues no hace justicia al avance técnico y productivo que han experimentado parte importante de los actividades manufactureras de exportación. Nolasco dice que ahora las plantas de Chihuahua “están haciendo montajes de componentes electromecánicos, aeroespaciales, automotrices mucho más complejos. No quita que sigue existiendo “maquila” en el país, pero ahora es más bien como manufactura avanzada”.¹²¹

Pero ¿verdaderamente desapareció la maquila o el término de industria manufacturera de exportación, que algunos actores prefieren, sirve de eufemismo para seguir haciendo referencia al mismo sector maquilador? En la presente investigación no solo se argumenta que las maquilas siguen existiendo, sino que continúan predominando en la producción manufacturera de México. Mendoza ofrece evidencia para respaldar que la mayoría de las actividades manufactureras orientadas a la exportación siguen fundamentadas en plantas intensivas en uso de trabajo. Es el caso de las actividades de ensamblaje orientadas a la exportación en dos de los principales subsectores de manufactura: las industrias eléctrica y

¹¹⁹ Roberto Hernández, *op. cit.*, 27 de octubre de 2022.

¹²⁰ Chihuahua Global es una organización empresarial en el estado de Chihuahua, que se dedica a promover y fortalecer la competitividad de las empresas locales en el ámbito global. Su objetivo principal es impulsar el crecimiento económico y el desarrollo industrial en la región. La organización trabaja con diversas instituciones gubernamentales, académicas y del sector privado para lograr sus objetivos. <https://chihuahuaglobal.org/es/>

¹²¹ Roberto Hernández Rodríguez, entrevista con Alfredo Nolasco, 30 de agosto de 2021.

electrónicas. Además, la industria maquiladora representa el 40% del empleo del sector manufacturero en México.¹²² Otro hecho por el que esta investigación mantiene el uso del término ‘maquila’ es porque los mismos actores de INDEX, el Consejo Nacional de la Industria Maquiladora y Manufacturera de Exportación, siguen manteniendo y favoreciendo su uso. Por tanto esta investigación, a pesar de la desaparición del programa maquilador original, sigue refiriéndose a la ‘maquila’ para hacer referencia a un modelo de desarrollo industrial y, más ampliamente, a una lógica económica basada en tres características generales: el aprovechamiento de los salarios relativamente bajos como fuente de competitividad; la captación de inversión extranjera como forma principal de financiamiento, y el predominio de actividades productivas con orientación exportadora.

En términos generales, la maquila post-TLCAN no tiene por qué estar peleada con el mayor uso de tecnologías y procesos de automatización, mejora en ciertas condiciones laborales y vinculación con las economías locales y los productores nacionales de insumos. Bajo esa lógica, Carrillo supone que, tras la ratificación del acuerdo comercial, las dinámicas y las condiciones de las maquiladoras, y de las actividades manufactureras de exportación de manera más general, han evolucionado. El autor presenta cuatro generaciones. La primera generación de maquilas es previa al TLCAN y mantiene las dos características clásicas del programa maquilador de la franja fronteriza: aprovechamiento intensivo de la fuerza de trabajo y actividades de ensamblaje simple. Después del TLCAN, surgió la segunda generación, centrada en mayor uso de sistemas y mecanismos técnicos, y una organización de la producción que busca minimizar las pérdidas y se conoce como *lean production*. Este método para gestionar procesos y recursos en la industria se implementó en maquiladoras de

¹²² Jorge E. Mendoza, *op. cit.*, p. 101.

los sub-sectores electrónico y automotriz. De acuerdo con Carrillo, las pautas organizativas de *lean production* siguen siendo predominantes en el sector maquilador. La tercera generación también surgió en los años noventa y busca incorporar actividades de investigación y desarrollo tecnológico dentro de la IME, sobre todo en el sector aeroespacial. Existe, en efecto, un porcentaje limitado de maquilas con capacidades para desarrollar y diseñar sus propios procesos y componentes, y llevar a cabo procesos de transformación más sofisticados. La cuarta generación, que surgió en la década del 2000, supone el establecimiento de modernas sedes subsidiarias de la industria automotriz y electrónica. Estas maquilas, que son la minoría, cuentan con una red compleja de departamentos capaces de realizar varias actividades y ofrecer diversos servicios en una región, lo que permite agregar más valor y una vinculación mayor de las cadenas regionales productivas con las economías locales.¹²³

Al aclarar la necesidad de conservar el término ‘maquila’ y para retomar el punto fundamental de esta sección ¿qué cambios propició el TLCAN en la industria maquiladora de exportación? El acuerdo tuvo dos logros importantes. Primero, involucrar a la industria maquiladora en la formación de nuevas cadenas regionales de valor y, por tanto, aumentar el uso de nueva tecnología, diversificar las actividades productivas de la maquila e incrementar los niveles de productividad del sector manufacturero mexicano.¹²⁴ Segundo, reducir el impacto medioambiental de la IME y mejorar sus estándares, hecho que está directamente

¹²³ Jorge Carrillo y Ana Karina Hernández, *op. cit.*, pp. 155-156.

¹²⁴ Oscar F. Contreras y Maciel García Fuentes, “Pequeñas empresas tecnológicas mexicanas en las cadenas de valor de Norteamérica” en Oscar F. Contreras *et al.* (coords.), *La reestructuración de Norteamérica a través del libre comercio: del TLCAN al T-MEC*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2020, p. 186.

relacionado con las responsabilidades adquiridas en el TLCAN, específicamente en el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte.¹²⁵

En cuanto al primer logro, las condiciones preferenciales del acuerdo para acceder a los mercados norteamericanos, la localización geográfica ventajosa de México, los bajos costos laborales y los esquemas de protección de inversiones y de propiedad intelectual favorecieron que gran parte de los capitales extranjeros invertidos en el país fueran destinados al sector manufacturero mexicano. La apertura de múltiples plantas de ensamblaje por parte de empresas multinacionales, especialmente en los sub-sectores electrónico, automotriz y aeroespacial, ha impulsado la productividad general del sector manufacturero y ha incorporado a México en el desarrollo de cadenas productivas regionales. Sin embargo, esta transformación de la industria maquiladora de exportación, resultado de los nuevos incentivos que ofrecía la ratificación del tratado, no terminó por generar encadenamientos locales ni cerrar las brechas de la región norteamericana en términos de ingreso per cápita.¹²⁶ Ruiz menciona un proyecto regional que atrajo gran parte de las inversiones del TLCAN: la consolidación de un complejo automotriz en América del Norte, que permitió a las grandes empresas automotrices de Estados Unidos colaborar para aumentar la competitividad y atraer a inversores de fuera de la región, gracias a la facilidad para exportar a los Estados Unidos y acceder a su amplio mercado. La incorporación de México a esta cadena productiva impulsaría el crecimiento de la industria maquiladora mediante la apertura de más plantas que abastecen al sector de autopartes y se integran a la extensa cadena de valor automotriz.¹²⁷

¹²⁵ Gloria Soto Montes de Oca, “North America’s Environmental Agenda Under NAFTA”, en Imtiaz Hussain (ed.), *Community, Diffusion & North American Expansiveness: The Political Economy of Flux*, Ciudad de México, Universidad Iberoamericana, 2008, pp. 289-295.

¹²⁶ Oscar F. Contreras y Maciel García Fuentes, *op. cit.*, p. 186.

¹²⁷ Clemente Ruiz, *op. cit.*, p. 38.

En cuanto al segundo logro, tras la ratificación del TLCAN y la inserción de México en la región de libre comercio de América del Norte, las plantas industriales empezaron a cumplir con la legislación ambiental. La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) creada en 1995 y la Comisión para la Cooperación Ambiental (CEC), a la que pertenecen México, Estados Unidos y Canadá, promovieron la adopción de mejores prácticas y tecnologías en la industria maquiladora. A pesar del aumento en las exportaciones manufactureras y la contaminación resultante, el impacto ambiental fue menor de lo esperado gracias a estas medidas.¹²⁸ Un ejemplo de los cambios que impulsó el TLCAN fue el mejoramiento del procesamiento adecuado de desperdicios peligrosos en la industria maquiladora, que aumentó 35% entre 1996 y 1999. Estos avances evidencian la mejora en la regulación interna, en la gestión de desperdicios y en la protección medioambiental tras la ratificación del acuerdo. Durante la década de 1990, el sector maquilador obtuvo certificaciones internacionales de cumplimiento con las obligaciones del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte.¹²⁹

Este ejemplo de mejora en las prácticas de cuidado medioambiental de la industria maquiladora, entre tantos otros en diversos sectores de la economía mexicana, muestra la capacidad que tienen los tratados de libre comercio para modificar la conducta y expectativas de los actores económicos. Sin embargo, estos actores, en el interés de mantener sus privilegios y ventajas, pueden encontrar también la manera de esquivar parcialmente las obligaciones que imponen tratados como el TLCAN, y ahora el T-MEC. Esto es claro en el ámbito laboral. Primero, los salarios del sector maquilador han permanecido estancados a pesar del importante aumento de la productividad en la últimas décadas, fenómeno que

¹²⁸ Gloria Soto Montes de Oca, *op. cit.*, p. 305.

¹²⁹ *Ibid.*, pp. 305-307.

Carrillo y García denominan como ‘dumping social’, que se refiere al aumento de la productividad sin el correspondiente incremento en los ingresos de los trabajadores.¹³⁰ Evidencia de este fenómeno se encuentra en el desempeño del sector manufacturero durante las poco más de dos décadas en las que estuvo vigente el TLCAN. En ese período, la productividad en dicho sector aumentó 45%, mientras que los salarios se mantuvieron relativamente estancados, ya que solo registraron un crecimiento del 10%. Este fenómeno guarda una relación directa con la ausencia de democracia sindical en la IME.¹³¹ Además, en la década de 1990 la mayoría de los sectores económicos experimentaron un notable incremento en el porcentaje de mano de obra calificada, excepto el sector manufacturero que tiene 4% menos mano de obra calificada que el resto de los sectores. Este hecho implica que en el sector manufacturero no han ocurrido cambios importantes que promuevan la demanda de empleados con mayores niveles de educación. El dominio del modelo maquilador ha contribuido a que el sector manufacturero mantenga el uso intensivo de mano de obra sin cualificaciones como uno de sus fundamentos para incentivar el crecimiento de las exportaciones. Ante esta realidad, no resulta sorprendente que a pesar de que las maquilas representaban poco más del 50% de las exportaciones manufactureras a principios de la década del 2000, su contribución al PIB nacional fuera tan solo de 1.43%.¹³² Segundo, algunos empresarios de la industria maquiladora han influido en la creación de ‘sindicatos

¹³⁰ Jorge Carrillo y Humberto García, “La paradoja del TLCAN: alta productividad y bajos salarios en la industria automotriz”, en Oscar F. Contreras, Gustavo Vega *et al.* (coords.), *La reestructuración de Norteamérica a través del libre comercio: del TLCAN al T-MEC*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2020 p. 171.

¹³¹ Carrillo y García, *op. cit.*, p. 165-169.

¹³² José Romero y Alicia Puyana, “Development Without Productivity or Job Expansion: Mexican & Latin Observations”, en Imtiaz Hussain (ed.), *Community, Diffusion, & North American Expansiveness: The Political Economy of Flux*, Ciudad de México, Universidad Iberoamericana, 2008, pp. 224-236.

blancos’, que Ramírez define como “organismos obreros sometidos a la voluntad de los patrones, que los crean y dirigen”.¹³³

Evidencia de lo anterior es el caso de Tijuana. Rafael Trujillo, un líder del sector maquilador tijuanaense, señala que una de las razones por las que Tijuana se ha caracterizado por tener un ambiente obrero-patronal estable, a diferencia de otras ciudades fronterizas como Matamoros, es por la creación de sindicatos blancos en el sector maquilador local.¹³⁴ Trujillo indica que a inicios de la década de 1980, cuando Tijuana vivió un auge maquilador que demandaba gran cantidad de empleados para las nuevas plantas, sindicatos de la Ciudad de México, como la CTM, empezaron a establecerse en la localidad. Para evitar la injerencia de la CTM, Trujillo, como uno de los principales actores de la maquila en Tijuana y líder de la asociación local del sector maquilador, propuso la creación de sindicatos blancos o de protección a empleadores. Para lograrlo, reunió a líderes sindicales locales buscando su apoyo en la formación de estos sindicatos en las plantas maquiladoras, con el objetivo de proteger al sector de la influencia de las principales asociaciones gremiales del país. Trujillo ejemplifica de forma clara el mantenimiento de prácticas opacas por parte de gerentes de la maquila y líderes de la asociación local de INDEX, al menos en Tijuana: “Yo tengo un sindicato y a mi líder sindical, tengo trece con él. Cuando hay un problema en la Junta [de Conciliación y Arbitraje] él me avisa, él me protege a mí. Ahora que abra la empresa nueva, él va a ser también mi líder sindical”.¹³⁵

¹³³ Miguel Ángel Ramírez Sánchez, “Los sindicatos blancos de Monterrey (1931-2009), *Frontera Norte*, 23 (2011), p. 177.

¹³⁴ Rafael Trujillo fue consejero del Consejo Nacional de la Industria Maquiladora (CNIME) en los años noventa. Actualmente, Trujillo es consejero de la asociación local de la industria maquiladora (INDEX Zona Costa) y miembro del Consejo de Desarrollo Económico de Tijuana.

¹³⁵ Roberto Hernández, *op. cit.*, 1 de septiembre de 2021.

El ejemplo anterior refleja tres hechos importantes. Primero, los líderes y empresarios de la maquila han hecho uso de mecanismos que limitan la representación y participación obrera, con el propósito de mantener la paz obrero-patronal y defender los intereses económicos de los inversionistas del sector. Segundo, a pesar de que parece ser una práctica común en las juntas de conciliación, las autoridades no han reaccionado de manera efectiva para evitar esta clase de simulación sindical. Tercero, es importante destacar que, si bien el carácter vinculante del TLCAN y sus acuerdos paralelos debían haber conducido a una modificación de la conducta de los actores económicos con el objetivo de promover prácticas medioambientales y laborales más responsables, los líderes y empresarios del sector maquilador han identificado alternativas y desarrollado habilidades que les permiten eludir el cumplimiento pleno de las obligaciones estipuladas en dichos tratados. Queda claro que el ámbito laboral representa un espacio de confrontación significativo entre los intereses primordiales de los líderes de la Industria Manufacturera de Exportación (IME) –la preservación del orden y el control sobre las personas empleadas en el sector– y las demandas de reforma impulsadas por el TLCAN para evitar ventajas competitivas desleales en la economía mexicana, derivadas de la insuficiente regulación medioambiental y la carencia de una verdadera democracia sindical.

Actualmente, las nuevas disposiciones del T-MEC obligan a México a asegurar mecanismos de verdadera democracia sindical y, por tanto, a eliminar los sindicatos blancos, para elevar los estándares laborales del país y homologar las condiciones en la región de América del Norte. Frente a este nuevo escenario y la imposición de medidas severas en caso de no cumplir con el nuevo capítulo laboral, los actores de la maquila buscan la manera de adaptarse. A pesar de que el nuevo T-MEC puede limitar la capacidad de los empresarios maquiladores para proteger sus intereses a costa de los derechos laborales, estos actores

siguen encontrando la manera de adaptarse y no acatar por completo las medidas que se negociaron. El mismo Trujillo lo reconoce: “ahora con las nuevas disposiciones laborales del T-MEC y los nuevos compromisos que tiene México, hemos hablado con nuestros líderes sindicales. A mi líder yo le dije que teníamos que evitar la llegada de nuevos sindicatos. Si nuestros sindicatos se tienen que abrir, pues que se abran, pero al menos son los líderes que conocemos y podemos seguir trabajando con ellos”.¹³⁶ Estos hechos revelan un pacto implícito entre el Estado mexicano y los actores económicos de los sectores exportadores para preservar la mano de obra barata como ventaja comparativa de México en el proceso de relocalización global de la producción, el cual se intensificó a partir de la década de 1990.

Aunque se lograron avances que fortalecieron la posición de la Industria Maquiladora de Exportación y contribuyeron a su evolución técnica, fenómenos negativos como las notables disparidades salariales en la región y la persistencia de un régimen laboral con derechos limitados ponen de manifiesto la necesidad, e incluso la urgencia, de modificar las políticas económicas que consolidaron la competitividad de México mediante factores que no fomentaron el desarrollo sostenible. En consecuencia, el modelo económico impulsado por los actores beneficiados por el TLCAN demostró ser insuficiente para garantizar la integración efectiva de las economías locales en las cadenas productivas regionales y mejorar la calidad de vida de los mexicanos de manera generalizada. Esta situación subraya la importancia de replantear y reformar las políticas económicas y comerciales para asegurar un desarrollo más equitativo y sostenible en el futuro.

¹³⁶ *Ibid.*

II.3 El cuarto de junto: cooperación entre el sector privado y el gobierno mexicano

Para analizar la influencia de los actores de la industria maquiladora en la negociación del T-MEC (2017-2018), hace falta comprender el origen y la lógica del mecanismo que utilizaron los diversos sectores de la economía mexicana para influir en la negociación del tratado norteamericano de libre comercio desde los años noventa: el cuarto de junto. Este mecanismo de cooperación entre las autoridades y los actores privados en la negociación del TLCAN tiene sus orígenes en el proceso de adhesión de México al GATT en la década de 1980. Desde el inicio de la apertura comercial unilateral con Miguel de la Madrid, el gobierno consideró relevantes las opiniones de los diversos sectores económicos. Además, el presidente de la Madrid, en un intento por estabilizar la situación económica interna, logró pactar con los actores privados una serie de medidas conjuntas para reducir el grave problema de la inflación que afectaba a México en los años ochenta. Tras la crisis de la deuda de 1982 y los inicios de la restructuración de la economía mexicana, estos ejercicios de cooperación entre autoridades y actores privados servirían como antecedente para la posterior formación de la Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior (COECE) y el cuarto de junto a principios de la década de 1990.¹³⁷

¿Por qué el gobierno mexicano decidió consultar a los empresarios para definir los nuevos términos de la política económica y las condiciones de los tratados de libre comercio que México comenzó a ratificar desde los años noventa? Jaime Serra sintetiza de manera clara la decisión del gobierno de permitir mayor involucramiento de los actores económicos en decisiones políticas al afirmar que los empresarios saben más de sus sectores que los propios funcionarios públicos. “Los empresarios están todo el día con sus negocios, saben

¹³⁷ Roberto Hernández Rodríguez, entrevista con Fernando de Mateo, 18 de agosto de 2022.

cuáles son los problemas más inmediatos y conocen bien sus mercados”. Serra indica que, en su función como negociador del TLCAN, las autoridades pertenecientes a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial optaron por implementar un proceso de consulta con el sector privado. El objetivo de esta estrategia era coordinar y aprovechar los conocimientos especializados de los empresarios, a fin de llevar a cabo una negociación eficiente y exitosa. Este proceso consistió en la invitación del gobierno a distintos grupos empresariales para que acompañasen a las autoridades en la negociación del acuerdo. Cabe aclarar que no fue una participación directa en la negociación, pues tal ejercicio corresponde exclusivamente a los cuerpos gubernamentales, pero los actores privados podían ser consultados por las autoridades para resolver dudas, atender opiniones y obtener recomendaciones.¹³⁸

Para comenzar, ¿cómo lograron los actores de la iniciativa privada involucrarse en la negociación del TLCAN? Hay que precisar que el ejemplo de las asociaciones empresariales en México resulta un caso excepcional al compararlo con otros países de América Latina y otras naciones en desarrollo. Según Ross, México es el único país de la región latinoamericana en contar con una asociación tan longeva, bien estructurada y que aglomere exclusivamente a los grandes empresarios nacionales: el Consejo Mexicano de Negocios (CMN). Además, el caso de las organizaciones empresariales en México resulta excepcional por la existencia del Consejo Coordinador Empresarial (CCE), pues en América Latina no hay caso parecido de una organización como el CCE que logre agrupar a las principales asociaciones de todos los sectores económicos. En 1990, el Consejo Coordinador Empresarial creó una asociación para defender los intereses de sus representados e influir en la negociación del TLCAN: la COECE. Este hecho supuso una innovación en términos de

¹³⁸ Roberto Hernández, *op. cit.*, 27 de octubre de 2022.

cooperación entre autoridades y sector privado, pues México fue una de las pocas economías significativas en donde los líderes empresariales contaron con las capacidades organizativas necesarias para participar en la negociación de un acuerdo de libre comercio.¹³⁹

La posibilidad de influir en las decisiones de política comercial internacional se origina en la habilidad del Consejo Coordinador Empresarial (CCE) para unificar los intereses heterogéneos de los diversos sectores económicos del país. El CCE, en su calidad de organización empresarial de gran envergadura, posee la autonomía suficiente para tomar decisiones propias. No obstante, esta entidad adopta una postura moderada en cuanto a la cooperación con el Estado. Los actores que conforman el CCE tienden a establecer vínculos proactivos con las autoridades, lo que les permite reducir la probabilidad de confrontaciones. De esta manera, la organización busca un equilibrio que le permita mantener su autonomía y, al mismo tiempo, colaborar de manera constructiva con el Estado en la formulación e implementación de políticas comerciales internacionales. Sin embargo, desde la década de 1980, con la apertura comercial unilateral impulsada por el presidente De la Madrid, los líderes de empresas relacionadas con el comercio exterior, como las maquilas y el sector manufacturero de exportación, comenzaron a adquirir mayor influencia en la organización. El auge de las actividades exportadoras derivó en que los empresarios dedicados a ellas adquirieran un papel más importante en la toma de decisiones y en la promoción de políticas que facilitaran el intercambio comercial. Los sectores orientados a la exportación promovieron medidas de liberalización económica y de flexibilización laboral, con el propósito de impulsar la eficiencia y la productividad de sus empresas. A partir de 1990, surge la Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior (COECE) con

¹³⁹ Ben Ross Schneider, "Why is Mexican Business so Organized?", *Latin American Research Review*, 37 (2002), p. 78.

los auspicios de la CCE, tras la convocatoria del gobierno de Salinas para analizar el desarrollo de la industria mexicana, y los retos y posibilidades que presentaban las nuevas medidas de apertura comercial.¹⁴⁰

La COECE, en calidad de organización respaldada por el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), tenía como objetivo trascender los intereses heterogéneos y la complejidad del sector privado mexicano. Su propósito era presentar una posición única y coherente al gobierno, en consonancia con el giro aperturista que empezó a experimentar la economía nacional a partir de la década de 1980. Esta unificación permitiría abordar de manera efectiva y consistente los desafíos y oportunidades que surgían en el contexto de la liberalización económica. Ya en 1990, con la negociación del TLCAN en puerta y la previa aprobación del Congreso de los Estados Unidos para negociar un acuerdo, el gobierno mexicano invitó a los actores empresariales que pertenecían a la COECE a participar junto a las autoridades en la creación del acuerdo comercial norteamericano. Aunque había posiciones encontradas entre los actores privados sobre su participación en la negociación del TLCAN, terminó por prevalecer la posición de participar activamente para velar por los intereses económicos del sector. En un inicio, en la COECE solo participaban los representantes de los empresarios exportadores, como la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM) y el Consejo Nacional para las Exportaciones (CONACEX), pero cuando comenzaron las negociaciones del acuerdo todas las demás organizaciones del CCE decidieron participar.¹⁴¹

¿Cuál fue la estrategia de los actores empresariales para influir en la negociación del TLCAN? Por medio de la COECE, los empresarios aspiraban a establecer un mecanismo que

¹⁴⁰ Carlos Alba Vega, *op. cit.*, pp. 149-152.

¹⁴¹ *Ibid.*, pp. 149-152.

garantizara la representación y participación efectiva de sus respectivos sectores en las negociaciones comerciales. El desafío principal radicaba en construir un instrumento de cohesión que brindara a los empresarios la oportunidad de persuadir y asesorar directamente a los negociadores gubernamentales. De esta manera, se buscaba asegurar que sus intereses y preocupaciones fueran debidamente considerados en el proceso de toma de decisiones relacionadas con las políticas comerciales internacionales. Gobierno y sector privado establecieron las tres condiciones que darían forma al ‘cuarto de junto’ durante las negociaciones del TLCAN, el espacio de consulta al mando de la COECE y de Juan Gallardo: no habría sorpresas; habría una sola puerta de acceso y una sola voz por sector; y habría representación real.¹⁴² Para definir qué actores participarían en este primer cuarto de junto y, por tanto, qué intereses de los líderes de los varios sectores económicos tratarían de avanzarse, los actores de la COECE establecieron la universalidad como principio fundamental de su estrategia de participación y se impusieron tres metas antes de ir a las negociaciones. Primero, convencer a la gran mayoría de los empresarios de la necesidad y los potenciales beneficios de crear una zona de libre comercio norteamericana de la que México formara parte. Segundo, obtener información específica del funcionamiento y la lógica de cada sector y actividad económica. Esta acción de recolección y procesamiento de información económica pormenorizada resultó novedosa, pues hasta ese momento las autoridades no contaban con un mecanismo que asegurara la obtención de la totalidad de la información proveniente de los diversos sectores de la economía nacional. Tercero, lograr la legitimación de la COECE como el único mecanismo que podía incorporar y promover los intereses empresariales.¹⁴³

¹⁴² Javier Martínez Staines, *op. cit.*, p. 25-27.

¹⁴³ Carlos Alba, *op. cit.*, pp. 154-155.

El principio de universalidad suponía darle la misma importancia a cada sector, por lo que los actores de la COECE acordaron crear un solo comité de trabajo por sector, y buscar una sola posición por cadena productiva. Además, un hecho que definió la COECE y, por tanto, la dinámica del cuarto de junto en el TLCAN y en posteriores negociaciones de acuerdos comerciales, fue el acuerdo de máxima confidencialidad sobre las discusiones llevadas a cabo dentro del cuarto de junto. Bajo este principio de secrecía, los líderes de los diversos sectores económicos debían evitar hacer declaraciones autónomas sobre la evolución y los resultados de la negociación.¹⁴⁴ Esto último marcaba diferencias significativas en los estilos de negociación de los tres países involucrados. Por ejemplo, en México, la organización y administración de todo el proceso de negociación se mantuvieron centralizadas bajo el control de las autoridades mexicanas y la Comisión de Organismos Empresariales de Comercio Exterior (COECE). Por otro lado, en Estados Unidos, la dinámica de negociación no se concentró en un mecanismo específico, como fue el caso de la COECE en México, sino que se distribuyó entre diversas instancias gubernamentales y del sector privado. De esta manera, se evidencia la diversidad en las estructuras y enfoques adoptados por cada país durante el proceso de negociación comercial. Otra diferencia en los estilos de negociar: en México la recepción y procesamiento de la información fueron procesos concentrados y controlados por la cúpula de los principales tomadores de decisiones, y en los Estados Unidos la transmisión de información sufría importantes filtraciones al estar menos centralizada. Esta diferencia fundamental suponía que las autoridades mexicanas podían actuar de manera más rápida; por el contrario, los procesos de posicionamientos y de toma de decisiones en los Estados Unidos requerían más tiempo por la naturaleza descentralizada

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 155.

de su sistema político.¹⁴⁵ En ese sentido, la centralización en México otorgaba una ventaja a los negociadores y a los principales actores económicos para organizar los mecanismos de consulta y las estrategias de negociación.

¿Cuál es el origen del término ‘cuarto de al lado’ o ‘cuarto de junto’? En un sentido específico, este espacio hace referencia al cuarto contiguo a la mesa de negociación, y el término sugiere la cercanía inmediata de los empresarios, que debían estar al lado de las autoridades mexicanas. Martínez expresa claramente el origen del espacio de consulta desde donde participarían e influirían los líderes empresariales en el TLCAN y en los posteriores acuerdos que México ratificaría:

Este término nació en una álgida reunión con el sector privado, en la que se reclamaba que los sectores productivos deberían participar en las mesas de negociaciones. Ante tal posición, el funcionario público dijo que las negociaciones tendrían que hacerse entre gobiernos y, por tanto, los sectores productivos no podrían estar sentados en la mesa, pero sí muy cerca. ¿Qué tan cerca?, se preguntaban los empresarios. ‘En el cuarto de al lado’, respondió el funcionario. De ahí surgió el término ‘cuarto de junto’.¹⁴⁶

En términos generales, el espacio del cuarto de junto impulsado por la COECE en las negociaciones del TLCAN supuso una nueva manera de participación del sector privado en el marco de la apertura comercial impulsado por las autoridades mexicanas y, por tanto, mayor involucramiento en la toma de decisiones políticas relacionadas con los tratados de libre comercio que México comenzaría a negociar y ratificar en los años noventa. Según

¹⁴⁵ Von Bertrab, *op. cit.*, pp. 40-41.

¹⁴⁶ Javier Martínez Staines, *op. cit.*, p. 28.

Alba, “nunca en la historia de México, el sector privado se había comunicado entre sí tan eficazmente, ni organizado de manera tan completa para alcanzar un objetivo común”.¹⁴⁷

Sin embargo, aun cuando el principio organizativo de la COECE fue la universalidad, en pro de escuchar y atender las necesidades de los diversos sectores económicos del país, la organización dependiente de la CCE y el mecanismo del cuarto de junto tendieron a sobrerrepresentar a ciertos actores y sectores. Esta sobrerrepresentación tendió a beneficiar a los grupos empresariales más importantes del país, a las grandes empresas importadoras y exportadoras, y al sector maquilador. Este fenómeno surgió como resultado de la política económica de carácter aperturista impulsada por el gobierno, la cual tenía como objetivo expandir las posibilidades de intercambio comercial de México. Además, la negociación del acuerdo comercial beneficiaba a aquellos actores económicos cuyas actividades estaban orientadas hacia la exportación. De esta manera, la apertura comercial y la búsqueda de nuevas oportunidades comerciales se convirtieron en factores clave para impulsar el crecimiento y la competitividad de diversos sectores de la economía mexicana.¹⁴⁸ Si bien el propósito principal del TLCAN era impulsar la competitividad y agilizar el intercambio comercial en múltiples sectores, la concentración de las actividades económicas en relativamente pocas empresas resultó en que fueran esas, precisamente, las más beneficiadas. Esta situación pone de relieve la importancia de abordar y mitigar las desigualdades económicas generadas a partir de la implementación de tratados comerciales, con el fin de promover un desarrollo más equitativo y sostenible a largo plazo para todos los sectores económicos. Según de la Mora, en 2018, 50% de las exportaciones manufactureras eran realizadas por tan solo 100 empresas. Este hecho revela que los costos de transacción para

¹⁴⁷ Carlos Alba, *op. cit.*, p. 158.

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 157.

que los actores económicos puedan exportar siguen siendo altos para las pequeñas y medianas empresas mexicanas.¹⁴⁹

¿Cuál fue la participación de los actores de la industria maquiladora de exportación en el primer cuarto de junto, durante la negociación del TLCAN? Aunque el Consejo Nacional de la Industria Maquiladora (CNIME) no participó directamente en las negociaciones, los intereses de los empresarios de la maquila estuvieron indirectamente representados en la COECE y en la negociación del TLCAN por la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN), de la que CNIME formaba parte como asociación.¹⁵⁰ Las maquiladoras fueron incluidas solo dentro de la estructura preliminar de la COECE específicamente en el área que coordinaba comercio y servicios.¹⁵¹ Probablemente, el CNIME no tuvo la misma participación que las otras confederaciones y asociaciones en el primer cuarto de junto por tres motivos: su creación reciente (en los años ochenta), la posible ausencia de una sólida estrategia nacional y los intereses heterogéneos de los variados actores de la industria maquiladora.

Aun cuando, en palabras de Luis de la Calle, el TLCAN tenía como propósito “sentar las bases para una política comercial predecible, irreversible y basada en principios y no en intereses particulares”, sería iluso pensar que no había noción alguna de que este acuerdo beneficiaría más a ciertos actores económicos que, por su tamaño y medios tecnológicos, ya contaban con las capacidades necesarias para exportar su producción.¹⁵² Es indudable que la cobertura universal del TLCAN y la eliminación de todos los aranceles contribuyeron al

¹⁴⁹ Luz María de la Mora, *op. cit.*, p. 114.

¹⁵⁰ Carlos Alba, *op. cit.*, p. 153.

¹⁵¹ Matilde Luna y Ricardo Tirado, “Los empresarios en el escenario del cambio. Trayectoria y tendencias de sus estrategias de acción colectiva”, *Revista Mexicana de Sociología*, 55 (1993), p. 249.

¹⁵² Luis de la Calle, *op. cit.*, p. 172.

fortalecimiento del Estado de derecho, al erradicar prácticas comerciales basadas en el clientelismo o en concesiones opacas por parte de las autoridades mexicanas. Esta transformación en la política comercial promovió un entorno más transparente y equitativo, propiciando un marco normativo más sólido y justo para las actividades económicas en el país.¹⁵³ No obstante, la apertura comercial no fue una decisión política desprovista de intereses, ya que, inevitablemente, generaría mayores beneficios para aquellos actores y actividades con orientación exportadora. En consecuencia, las reformas de apertura económica del gobierno mexicano y la adhesión al TLCAN facilitaron y legitimaron el surgimiento de una nueva élite económica, compuesta en gran medida por actores del sector manufacturero de exportación que se beneficiaron del auge maquilador de la década de 1980.

Por su posición económicamente estratégica y por la promoción gubernamental de las actividades manufactureras de exportación, los líderes del sector maquilador comenzaron a adquirir capacidad de influencia política. A pesar de que estos actores no podían modificar el TLCAN, una vez ratificado, si tenían la capacidad de no cumplir a cabalidad con las disposiciones del acuerdo o de exigir cierta flexibilidad sobre cómo acatarían las nuevas normas comerciales. Por ejemplo, el artículo 303 del acuerdo tiene como objetivo evitar que uno de los países miembros del TLCAN (Canadá, Estados Unidos y México) importe bienes de un país no miembro a través de otro país miembro para eludir los aranceles y otros derechos que se aplicarían si se importaran directamente al país de destino. De esta manera, el artículo 303 busca garantizar que el libre comercio entre los países miembros del TLCAN no se utilice como un mecanismo para evadir las restricciones comerciales impuestas a países no miembros.

¹⁵³ *Ibid.*, p. 173.

Adicionalmente, el TLCAN requeriría que las empresas inscritas en el programa de maquilas adoptaran los conceptos de establecimiento permanente y doble tributación, lo que, en términos prácticos, permitiría a las autoridades mexicanas recaudar los impuestos correspondientes a las maquiladoras ubicadas en territorio nacional. No obstante, miembros de la Asociación de la Industria Maquiladora en Tijuana (AIM), respaldados por representantes del gobierno local, lucharon por evitar estos cambios, ya que afectarían las ventajas comparativas relacionadas con los costos relativamente bajos de reubicar industrias en localidades fronterizas de México. Por medio de negociaciones con el gobierno federal y estrategias de cabildeo, los líderes de la AIM consiguieron un esquema especial para cumplir con el artículo 303 del TLCAN. Además, empleando tácticas de presión y amenazas, estos líderes de la Industria Maquiladora de Exportación (IME) lograron posponer la implementación del esquema tributario de establecimiento permanente, conservando así privilegios y exenciones fiscales para las maquiladoras.¹⁵⁴ Este hecho ilustra el fortalecimiento de las capacidades organizativas y políticas de los actores de la IME, y para enfrentar los nuevos lineamientos y responsabilidades comerciales que México asumió con la ratificación del TLCAN.

Conclusión

El TLCAN marcó un cambio en la orientación económica de México hacia un modelo exportador a principios de los años noventa. El acuerdo de libre comercio tuvo como principales objetivos eliminar aranceles y promover la libre circulación de bienes y capitales en la región norteamericana. Antes de la negociación del TLCAN, el gobierno mexicano

¹⁵⁴ M.R. Barajas, Araceli Almaraz *et al.*, “El ambiente institucional en los procesos de aprendizaje y el escalamiento industrial”, en Daniel Villavicencio (coord.), *La emergencia de dinámicas institucionales de apoyo a la industria maquiladora de México*, Ciudad de México, Porrúa, 2006, p. 108-109.

promovía políticas proteccionistas que limitaban la integración del país a las dinámicas económicas internacionales. Con este acuerdo, México pasó de la apertura limitada de mercados específicos a promover las exportaciones y la atracción de inversión extranjera como los fundamentos de un nuevo modelo económico.

El TLCAN fomentó el intercambio comercial en la región norteamericana y atrajo más inversiones extranjeras a México. La implementación del TLCAN tuvo un impacto significativo en la economía mexicana, especialmente en el sector maquilador, y aumentó las exportaciones, las inversiones y la producción de las diversas actividades manufactureras. Sin embargo, el TLCAN no logró mejorar los salarios, impulsar el desarrollo económico, aumentar el contenido nacional de las manufacturas mexicanas exportadas, ni integrar adecuadamente a las economías locales. Además, la persistencia de la desigualdad intrarregional entre México y sus países vecinos, la ampliación de las desigualdades dentro de México y la aparición de nuevos competidores comerciales, como China, fueron retos que el TLCAN no resolvió de manera efectiva.

En cuanto a los cambios en la industria maquiladora de exportación, con el TLCAN no desapareció el modelo maquilador. Aunque algunos sectores de la IME experimentaron cambios significativos en sus procesos productivos, la mayoría de las actividades manufactureras siguieron siendo intensivas en mano de obra poco calificada y orientadas a la exportación. La falta de transferencia tecnológica y de transformaciones significativas en los procesos productivos persisten en parte importante del sector maquilador. Aun cuando algunos autores consideran el término "maquila" como obsoleto y prefieren utilizar "industria manufacturera de exportación" en su lugar, este concepto es, más bien, un eufemismo para hacer referencia al mismo sector.

Sobre las transformaciones que trajo el acuerdo comercial al sector maquilador, destaca una mejora limitada en la productividad y una reducción del impacto medioambiental de la IME, que no logró cerrar las brechas de ingreso per cápita ni generó encadenamientos locales. Los sindicatos blancos prevalecieron en la industria maquiladora, limitando la verdadera representación obrera. Además, los líderes de la maquila encontraron alternativas y desarrollaron capacidades para evadir obligaciones laborales.

En cuanto al cuarto de junto, este espacio de cooperación entre el sector privado y el gobierno mexicano surgió en la década de 1980 con la Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior (COECE). El Consejo Coordinador Empresarial (CCE) formó a la COECE como mecanismo para asegurar la representación y participación real de los empresarios en las negociaciones del TLCAN. Las autoridades consultaron a los empresarios porque creían que ellos conocían mejor sus sectores y mercados. La COECE fue un mecanismo central en la dinámica de negociación y promovió la máxima confidencialidad en las negociaciones. El Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación (CNIME) no participó directamente en las negociaciones del TLCAN debido a su reciente creación y a la ausencia de una estrategia nacional. Sin embargo, sus intereses estuvieron representados indirectamente por la CONCAMIN.

El mecanismo del cuarto de junto sería creado y utilizado nuevamente por los negociadores mexicanos poco más de dos décadas después, durante las rondas de negociación trilaterales del T-MEC, con una importante diferencia: la participación directa de empresarios de la industria maquiladora, aglomerados en su asociación nacional llamada INDEX. Este será el tema del tercer y último capítulo.

CAPÍTULO III – ENFRENTAR LA AMENAZA PROTECCIONISTA: LA INFLUENCIA DE LOS LÍDERES DE LA IME EN LA NEGOCIACIÓN DEL T-MEC (2017-2018)

La apertura comercial de México ampliada con el TLCAN desde los años noventa permitió un avance importante de las actividades maquiladoras en el país y un aumento significativo de las exportaciones, como ya se ha mencionado con detalle en el anterior capítulo. En 2006, la industria maquiladora, aglomerada en los programas para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación (Maquila) y los programas de importación temporal para producir artículos de exportación (PITEX), ocupaban al 54% del personal de la industria manufacturera, contribuyeron con el 65.3% de las exportaciones totales del país y con el 82% de las exportaciones manufactureras, es decir, para inicios del siglo XXI la maquiladorización del sector manufacturero mexicano de exportación ya era un hecho.¹⁵⁵ Ese mismo año, el gobierno federal, con el propósito de “fortalecer la competitividad del sector exportador mexicano, y otorgar mayor certidumbre, transparencia y continuidad a las operaciones de las empresas exportadoras”, estableció el Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (Programa IMMEX). Este decreto, en esencia, unificó los programas previos de maquila y PITEX con el objetivo de simplificar el marco regulatorio. Al hacerlo, permite que cualquier empresa, nacional o extranjera, que tenga como objetivo la importación temporal de bienes y servicios, pueda aprovechar las exenciones fiscales que anteriormente se concedían de manera exclusiva a las

¹⁵⁵ Diario oficial de la federación, 1 de noviembre de 2006, *DECRETO por el que se modifica el diverso para el fomento y operación de la industria maquiladora de exportación*, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4936351&fecha=01/11/2006#gsc.tab=0

plantas maquiladoras.¹⁵⁶ Para 2021, las empresas y actividades manufactureras registradas en el programa IMMEX contarían con 5,171 establecimientos y un total de 2.7 millones de personas ocupadas, con 58.2% de los establecimientos y 60.5% del personal total localizados en las entidades fronterizas.¹⁵⁷ Sin embargo, estas actividades maquiladoras impulsadas por el TLCAN, ahora circunscritas y generalizadas en el programa IMMEX, enfrentarían una seria amenaza externa con las elecciones presidenciales de 2016 en los Estados Unidos y la llegada inesperada de Donald Trump al ruedo político, el candidato republicano que amenazó con socavar el proceso de más de dos décadas de apertura e integración comercial en América del Norte.

La llegada de Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos en 2017 implicó cambios importantes en la conducción de la política comercial de la superpotencia y en la relación de ese país con México. El presidente Trump amenazó con retirar a los Estados Unidos del TLCAN, situación que, de concretarse, pondría en peligro el principio esencial que ha propiciado la integración de América del Norte y la incorporación de México como socio en este proceso regional desde la década de 1990: el libre comercio. Desde las campañas presidenciales de 2016, Trump señalaba que tras poco más de dos décadas de la entrada en vigor del acuerdo comercial, millones de estadounidenses del sector manufacturero habían perdido sus empleos. De acuerdo con Trump, el TLCAN impulsó la relocalización de una parte significativa de los procesos productivos de diversas empresas manufactureras estadounidenses hacia México. Esta situación fue favorecida por los salarios

¹⁵⁶ Secretaría de Economía, “IMMEX: Industria manufacturera, maquiladora y de servicio de exportación”, <http://www.2006-2012.economia.gob.mx/comunidad-negocios/industria-y-comercio/instrumentos-de-comercio-exterior/immex>, consultado el 13 de marzo de 2023.

¹⁵⁷ INEGI, “Indicadores de Establecimientos con Programa IMMEX”, 30 de marzo de 2021, https://www.indetec.gob.mx/delivery?srv=0&sl=2&cat=8&path=/boletin_financiero/efpn/42/BoletinFNo42_4.pdf

más bajos en el país y las condiciones de libre comercio que facilitaron dicha transición.¹⁵⁸ La política comercial proteccionista de Trump tenía como fundamento dos supuestos: los déficits comerciales como un elemento negativo para el funcionamiento de la economía estadounidenses y la necesidad de establecer aranceles para proteger a las industria nacionales.¹⁵⁹ Bajo esta nueva visión proteccionista, el gobierno de Trump impulsó y obligó a sus dos socios comerciales, México y Canadá, a renegociar las condiciones originales del TLCAN en busca de beneficiar a los sectores manufactureros ‘perdedores’ tras la apertura comercial norteamericana.

¿Cómo se organizaron los líderes de la industria maquiladora de exportación, aglomerados en INDEX para hacer frente a esta nueva amenaza proteccionista y a la renegociación del TLCAN? ¿Cuáles fueron los temas de mayor preocupación para el sector maquilador y en qué aspectos tuvieron mayor influencia? Este capítulo tiene el propósito de analizar la participación de INDEX, como asociación representante de las maquilas y, por tanto, de las empresas pertenecientes al programa IMMEX creado en 2006, mediante el mecanismo de consulta conocido como cuarto de junto establecido para defender los intereses generales de los diversos actores del sector privado mexicano en las rondas de negociación del Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá (T-MEC). La primera sección presenta el funcionamiento de INDEX como asociación nacional, además de su lógica organizativa y de influencia política, elementos necesarios para poder participar como sector unido en las renegociaciones. La segunda

¹⁵⁸ Maxwell Tani, “I don’t mean just a little bit better: Donald Trump threatens to leave NAFTA if elected”, *Insider*, 28 de junio de 2016, <https://www.businessinsider.com/donald-trump-nafta-tpp-trade-speech-2016-6?r=MX&IR=T>, consultado el 12 de marzo de 2023.

¹⁵⁹ Douglas A. Irwin, “The False Promise of Protectionism: Why Trump’s Trade Policy Could Backfire”, *Foreign Affairs*, 96 (2017), pp. 45-56.

sección examina los temas principales que generaron preocupación en el sector maquilador y, en consecuencia, aquellos aspectos en los que los líderes de INDEX buscaron ejercer mayor influencia durante las negociaciones del T-MEC (2017-2018).

III. 1 La participación de INDEX en la negociación del T-MEC: creación y despliegue de capacidades organizativas y de influencia política del sector maquilador

En 2013, los líderes del Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación (CNIME) cambiaron el nombre de la asociación a Consejo Nacional de la Industria Maquiladora y Manufacturera de Exportación, conocida ahora como INDEX Nacional. Este cambio tuvo como objetivos principales estandarizar la identidad de las asociaciones locales y consolidar la posición del sector organizado de la Industria Maquiladora de Exportación (IME). Además, como en cada área urbana con presencia de industria maquiladora hay una asociación local, los líderes del consejo nacional también buscaron homogeneizar el nombre y estructura de las 20 asociaciones que conforman INDEX Nacional. Estos organismos locales, presentes en 24 entidades federativas y que constituyen el respaldo de la asociación nacional, surgieron debido a la necesidad de establecer mecanismos de representación adecuados para los actores de la IME en las distintas zonas maquiladoras del país. Además, INDEX Nacional representa a todos los sub-sectores de la industria maquiladora de exportación: eléctrico, electrónico, médico, químico, textil-confección, automotriz, autopartes y otros.¹⁶⁰ El mapa del cuadro III.1 presenta el posicionamiento geográfico de las varias asociaciones locales en México. La mayoría de estos organismos de INDEX se localizan en la frontera Norte, con una evidente ausencia en el sureste del país.

¹⁶⁰ Roberto Hernández Rodríguez, entrevista con Federico Serrano, 20 de septiembre de 2021.

Cuadro III.1

Asociaciones locales de INDEX



Fuente: Mapa tomado y editado de INDEX, “Asociaciones INDEX”, <https://www.INDEX.org.mx/INDEX.html#asociaciones>, consultado el 26 de febrero de 2023.

En cuanto a la lógica de funcionamiento de las varias representaciones de INDEX y con el proceso de estandarización iniciado en la década de 2010, las asociaciones locales adoptaron prácticas de estructuración y deliberación comunes. El caso de la estructura y organización de INDEX Chihuahua puede servir de ejemplo. Román Rivas, actual presidente de esta asociación local, describe de forma clara su funcionamiento:

El consejo directivo, que tiene como responsabilidad la toma de las decisiones importantes está conformado por el presidente, 4 vicepresidentes y 14 consejeros. Estos puestos van cambiando cada dos años con el consenso de los miembros pertenecientes a INDEX Chihuahua. La asociación cuenta con una oficina y personal de planta para tratar las actividades ordinarias. Además, INDEX Chihuahua tiene

diferentes comités para atender de forma específica las necesidades de nuestros socios. Cada comité trata uno de los siguientes temas: comercio exterior, finanzas y compras, recursos humanos, seguridad medioambiental, tecnologías de la información y responsabilidad social. Los diferentes comités, integrados por gente de la industria, analizan los principales problemas de cada tema y dan recomendaciones generales a los miembros de la asociación. De manera más general, para las decisiones sobre el ejercicio del presupuesto, la elaboración del reporte anual y la votación para el nuevo presidente y los demás cargos del consejo directivo, cada planta miembro de INDEX Chihuahua tiene un voto en la asamblea general. Hay una reunión mensual con todos los gerentes de planta que conforman esta asamblea.¹⁶¹

Sin embargo, a pesar de la estandarización en la estructura de las asociaciones locales, siguen prevaleciendo ciertas diferencias en términos de organización. Gerardo Méndez, ingeniero que trabajó varias décadas para la planta maquiladora de Ford y que ha formado parte de INDEX Chihuahua y de otras representaciones industriales, precisa que los actores locales de la IME han desarrollado diversas formas de organización y de apoyo en las varias representaciones de INDEX en el país, con el propósito compartido de consolidar la mejora general de la industria. Por tanto, a pesar de la gestión y los propósitos de INDEX Nacional para homogeneizar la lógica y el funcionamiento de las varias representaciones, estas siguen impulsando distintos modelos locales de cooperación y organización del sector maquilador.¹⁶²

Un ejemplo específico de heterogeneidad organizativa de las asociaciones locales de la IME es el control total por parte de INDEX Chihuahua del clúster automotriz local, que

¹⁶¹ Roberto Hernández Rodríguez, entrevista con Román Rivas, 13 de septiembre de 2022.

¹⁶² Roberto Hernández Rodríguez, entrevista con Gerardo Méndez, 30 de agosto de 2021.

contrasta con la independencia del clúster automotriz de Nuevo León con respecto a INDEX Monterrey. Méndez señala que el clúster automotriz de la ciudad de Chihuahua forma parte de la asociación local de INDEX, además del clúster aeroespacial. ¿Qué implica que el clúster automotriz permanezca subordinado a INDEX Chihuahua? En términos generales, esta vinculación permite al clúster usar la infraestructura y los recursos de la asociación.¹⁶³ Sin embargo Manuel Montoya, presidente actual de la Red Nacional de Clústeres Automotrices (REDCAM) y miembro del Clúster Automotriz de Nuevo León, precisa que el caso del clúster de Chihuahua es la excepción, pues todos los demás clústeres automotrices del país son organizaciones independientes, y cuentan con su propia gobernanza. De hecho, el consejo de REDCAM ha recomendado al clúster de Chihuahua su independencia de INDEX, para su posterior conformación como organización autónoma. Para Montoya, la dependencia del clúster local de INDEX Chihuahua afecta la posible participación del gobierno estatal en el clúster, pues INDEX representa y promueve los intereses políticos de los empresarios de la IME, intereses que suponen una necesaria separación con respecto a las autoridades locales.¹⁶⁴

Manuel Montoya, presidente actual de la Red Nacional de Clústeres Automotrices (REDCAM) y miembro del Clúster Automotriz de Nuevo León, señala que los clústeres tienen como principal función promover medidas para mejorar la competitividad de las industrias representadas. Carrillo y Hualde definen clúster como "la concentración de empresas de un mismo sector en una misma región, con relaciones inter e intra-firma, con relaciones entre sectores, con intervención de agentes locales gubernamentales y privados y

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ Roberto Hernández Rodríguez, entrevista con Manuel Montoya, 13 de septiembre de 2022.

con proyectos estratégicos de competitividad sistémica".¹⁶⁵ Los clústeres buscan establecer estrategias de desarrollo económico regional y actualmente solo dos entidades han promovido la formación de estos como programa de política pública: Nuevo León y Durango. A diferencia de las asociaciones industriales de INDEX, los clústeres buscan involucrar a los sectores de la industria en la colaboración directa con los diferentes niveles de gobierno. Así, las autoridades se integran en los clústeres como actores participantes y brindan apoyo económico para su funcionamiento. También, como sugerencia para mejorar el funcionamiento de los clústeres estatales, REDCAM propone que los secretarios de desarrollo económico de las entidades formen parte y participen en los consejos directivos de los mismos. En términos generales, el objetivo es que el gobierno sea parte del clúster y se involucre activamente. Los clústeres, a diferencia de asociaciones industriales como INDEX, no tienen objetivos políticos ni buscan ser un contrapeso a las autoridades. La finalidad de estas organizaciones es mejorar la competitividad de la industria automotriz con la eliminación de barreras y la atención a fallas del mercado. Los clústeres son en realidad espacios para generar diálogo entre los actores de la industria para entender dónde están estas fallas y recomendar posibles soluciones. Por tanto, el ámbito de acción de los clústeres se limita a identificar las fallas y a colaborar con una diversidad de actores para resolverlas.¹⁶⁶

En cuanto a las diferencias en el funcionamiento de las asociaciones locales e INDEX Nacional, un hecho importante a considerar es que las empresas de la IME pueden decidir formar parte de la asociación local, de INDEX Nacional, o de ambas si deciden pagar por las dos membresías. Las veinte asociaciones locales forman parte del consejo nacional de INDEX, por lo que aún si las empresas locales no cuentan con los medios para cubrir la

¹⁶⁵ Jorge Carrillo y Alfredo Hualde, *op. cit.*, p. 3.

¹⁶⁶ *Ibid.*

membresía en INDEX nacional, podrán seguir siendo representadas por su INDEX local. Este hecho pone de manifiesto la concentración de poder en un número limitado de maquiladoras que pueden ejercer una influencia más significativa en la asociación nacional. Por ejemplo, De la Mora señalaba que el 50% de las exportaciones manufactureras eran llevadas a cabo por apenas 100 empresas.¹⁶⁷ Según Rivas, las asociaciones locales tienen dos propósitos: representar a las empresas de su zona maquiladora en el consejo nacional y atender los problemas específicos de la localidad. En cambio, la responsabilidad de INDEX Nacional radica en abordar lo que Rivas denomina "the big picture", o sea, los asuntos de relevancia general que impactan a la IME a lo largo de todo el país, como la negociación del T-MEC. Además, INDEX Nacional se encarga de la vinculación del sector maquilador con el gobierno federal, pues cuenta con las capacidades de cabildeo para influir en la toma de decisiones de las autoridades mexicanas. Como ejemplo, Rivas describe cómo INDEX Nacional ha transmitido de forma clara y eficiente a las asociaciones locales una serie de medidas implementadas por las autoridades en los últimos años, así como sus posibles impactos en el desarrollo de la Industria Maquiladora de Exportación (IME): eliminación del outsourcing, incremento del salario mínimo, cambios en la normativa fiscal y deterioro de las relaciones con el SAT. Rivas también hace énfasis en las capacidades de la asociación nacional para influir en instituciones como la Secretaría de Economía y el SAT, y de esa forma defender los intereses de la industria maquiladora.¹⁶⁸

En relación con las capacidades de influencia política de INDEX, Federico Serrano, presidente de INDEX Nacional (2016-2018), indica que los líderes de la industria maquiladora de exportación agrupados en esta asociación decidieron establecer alianzas con

¹⁶⁷ Luz María de la Mora, *op. cit.*, p. 114.

¹⁶⁸ Roberto Hernández, *op. cit.*, 28 de septiembre de 2022.

la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN) y el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) a partir de 2012. Serrano menciona que la necesidad de crear vínculos más estrechos de colaboración surgió con la reforma fiscal de 2013, impulsada por el gobierno de Peña Nieto, debido a dos razones: la homologación del IVA en la región fronteriza al nivel del resto del país (del 11% al 16%) y la eliminación de deducciones y bonificaciones que la industria maquiladora había obtenido para su promoción por parte de gobiernos anteriores.¹⁶⁹ Para Serrano y los líderes de la IME la amenaza principal de tal reforma era la eliminación del Programa IMMEX, que integró los otrora programas de la Maquila y PITEX y que regía la actividad del sector desde su creación en 2006. Con el propósito de evitar la desaparición de IMMEX, INDEX hizo alianza con otros organismos para fortalecer su representación. Serrano enfatiza que tal coyuntura propició la cooperación de INDEX con el CCE y la CONCAMIN, porque cualquier cambio en el ámbito fiscal termina por afectar a la mayoría de los actores económicos. Esta alianza estratégica con ambos grupos de representación empresarial permitió a los líderes de la maquila aglomerados en INDEX mejorar sus capacidades de cabildeo con representantes del Congreso de la Unión, gobernadores y otras autoridades¹⁷⁰.

¿Qué logró INDEX con estas capacidades de influencia política ampliadas? Originalmente el gobierno de Peña Nieto tenía pensado obligar a todas las maquiladoras a pagar el IVA al momento de internar importaciones temporales, con la reforma fiscal de 2013. INDEX logró evitar la eliminación del régimen de las maquilas, pues el gobierno

¹⁶⁹ Juan Diego Quesada, “Peña Nieto pone en jaque el régimen económico de las fronteras mexicanas”, *El País*, Madrid, 30 de octubre de 2013, https://elpais.com/internacional/2013/10/30/actualidad/1383116439_167910.html?event_log=oklogin, consultado el 22 de febrero de 2023.

¹⁷⁰ Roberto Hernández, *op. cit.*, 20 de septiembre de 2021.

decidió implementar un programa de certificación de cumplimiento regulatorio de empresas maquiladoras de exportación confiables y de sus proveedores, para que estas compañías pudieran seguir exentas del pago del IVA.¹⁷¹ Esta información valida el testimonio de Federico Serrano y su participación en el proceso de cabildeo para mantener los beneficios fiscales de la IME: “Las maquilas certificadas da mayor transparencia al funcionamiento de la empresa multinacional establecida en México. A mí me tocó negociar esta certificación. Eso fue en 2013. Nosotros como INDEX, negociamos con la Secretaría de Hacienda para crear la figura “pre-certificada” y no tener que pagar el 16% de IVA, pero con la condición de re-exportar el insumo como parte del producto terminado al país de origen”.¹⁷²

En cuanto al involucramiento del sector maquilador en la negociación del T-MEC (2017-2018) y la formación de capacidades organizativas, los líderes de INDEX Nacional primero constituyeron una serie de comités y mesas de trabajo al interior de la asociación. En un principio, INDEX invitó a toda la membresía a manifestar su interés y sus preocupaciones en los diversos temas que los tres países estarían renegociando posiblemente en el acuerdo. Para los líderes de INDEX Nacional, los grandes temas a negociar eran los cambios en las reglas de origen en el sector automotriz y en las industrias del acero y del aluminio, y la alarmante posibilidad de un aumento importante en los aranceles. La amenaza del gobierno de Trump de aumentar los aranceles a diversos productos importados desde México implicaba debilitar el proceso de eliminación total de aranceles acordado en el TLCAN desde la década de 1990.¹⁷³

¹⁷¹ Roberto Morales, “Conceden ajustes a maquiladores”, *El Economista*, Ciudad de México, 14 de octubre de 2013, <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Conceden-ajustes-a-maquiladores-20131013-0052.html>, consultado el 22 de febrero de 2023

¹⁷² Roberto Hernández, *op. cit.*, 20 de septiembre de 2021.

¹⁷³ Roberto Hernández Rodríguez, entrevista con Israel Morales, 16 de noviembre de 2021.

¿Cómo se organizaron los líderes de INDEX Nacional para la renegociación del T-MEC? Primero, los líderes de la industria maquiladora organizaron consultas internas a toda la membresía de la asociación nacional. Después de realizar estas consultas y analizar las diversas opiniones, la presidencia de INDEX Nacional y el Comité Ejecutivo tomaron la decisión de nombrar a un coordinador para definir la estrategia de involucramiento del sector maquilador en la negociación del T-MEC. Este coordinador asumió la responsabilidad de organizar y liderar las diversas mesas de trabajo establecidas por INDEX para los miembros de la asociación. Estas mesas abordaban temáticas variadas como reglas de origen, acceso a mercados, medio ambiente, asuntos laborales, competitividad, protección a la inversión, mejora regulatoria y transparencia. Cada mesa de trabajo tenía su propio representante. Los representantes debieron sostener reuniones periódicas e informativas, para retroalimentar al coordinador general y al grupo de trabajo creado por INDEX para la renegociación del acuerdo comercial norteamericano.¹⁷⁴

Ya en la negociación del T-MEC, INDEX Nacional, como muchas otras asociaciones de la iniciativa privada, trabajó directamente con el gobierno federal, por medio de la oficina del secretario de Economía, Ildefonso Guajardo. El CCE y la Secretaría de Economía volvieron a establecer el mecanismo del cuarto de junto para las negociaciones que comenzarían en agosto de 2017. Este cuarto de junto era en realidad el mismo mecanismo actualizado en las negociaciones para incorporar a México al Tratado de Asociación Transpacífico (TPP) a finales de 2011, con Moisés Kalach, empresario textil, como su nuevo coordinador. Para Kalach, los tres intereses principales de México en la negociación del TPP eran: “aprovechar que los Estados Unidos participarían, para actualizar el TLCAN y vincular

¹⁷⁴ *Ibid.*

a México con la región Asia-Pacífico como medida de contención a China, con la posibilidad de sujetarle a cumplir ciertas reglas”.¹⁷⁵ Y para comprender la relevancia económica de la integración comercial norteamericana para México, puede servir de ejemplo comparar el tamaño del cuarto de junto durante las negociaciones del TPP y las del T-MEC. En el TPP participaban en las rondas entre 20 y 30 representantes del sector empresarial, mientras que este número oscilaba entre 400 y 500 empresarios durante las rondas de negociación del T-MEC entre 2017 y 2018.¹⁷⁶

Para las rondas de negociaciones del T-MEC, que iniciarían formalmente en agosto de 2017, la Secretaría de Economía (SE) decidió seguir el patrón del mecanismo de cooperación público-privado implementado desde los años noventa y aprovechar la estructura de consulta empresarial creada para el TPP. El CCE, al frente del nuevo cuarto de junto, instaló el Consejo Consultivo Estratégico para las Negociaciones Internacionales (CCENI) como organismo a cargo del cuarto de junto, con el propósito de ampliar las capacidades de negociación y promover la participación de varias cámaras, asociaciones y negociadores del primer TLCAN. El CCENI tenía la tarea de supervisar los avances del acuerdo en colaboración con la SE, mientras que los actores del cuarto de junto asumían la responsabilidad de desempeñar funciones técnicas y operativas. La labor más importante de este cuarto de junto consistía en establecer vínculos sólidos con el sector privado de Estados Unidos, con el objetivo de implementar estrategias de cabildeo dirigidas a congresistas y gobernadores estadounidenses. De esta manera, se buscaba promover la continuación del libre comercio en la región norteamericana frente a la amenaza proteccionista que representaba Trump en ese momento. Además, estos actores forjaron alianzas estratégicas

¹⁷⁵ Javier Martínez, *op. cit.*, pp. 66-67.

¹⁷⁶ *Ibid.*, p. 69.

con asociaciones empresariales estadounidenses, como la National Association of Manufacturers y la US Chamber of Commerce.¹⁷⁷ Según Nava-Aguirre, “por medio de esta estructura se dio una comunicación permanente con el sector privado americano a través de reuniones mensuales en los Estados Unidos y el intercambio de información. Asimismo, se aprovecharon las redes de contactos que cada empresario ya había construido en su giro”.¹⁷⁸ En la tabla del Cuadro III.2 presento la conformación de los organismos que participaron en el CCENI y en el cuarto de junto para la renegociación del T-MEC. La tabla ilustra la contribución de dos figuras destacadas del sector maquilador en el consejo consultivo. Este consejo, compuesto por representantes de la iniciativa privada, encabezó las labores generales del cuarto de junto y delineó las sugerencias generales de los diversos sectores económicos para los negociadores mexicanos. Participaron Emilio Cadena, importante empresario maquilador que fue presidente de INDEX Nacional (2014-2016), y Federico Serrano, presidente de la asociación durante el período de negociaciones (2016-2018).

¹⁷⁷ Karla María Nava-Aguirre, *op. cit.*, pp. 102-121.

¹⁷⁸ *Ibid.*, p. 110.

Cuadro III.2

Consejo Consultivo Estratégico de Negociaciones Internacionales, del Cuarto de Junto, para la negociación del T-MEC (2017-2018) Moisés Kalach, coordinador general			
Consejo Coordinador Empresarial (Juan Pablo Castañón)	Coordinador del Cuarto de Junto (Eugenio Salinas)	Confederación de Cámaras Industriales (Manuel Herrera)	Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (Ricardo Navarro)
Confederación Patronal de la República Mexicana (Gustavo de Hoyos)	Cámara Nacional de la Industria de Transformación (Enrique Guillen)	Consejo Nacional Agropecuario (Bosco de la Vega)	Asociación de Bancos de México (Marcos Martínez)
Organización Cultiba SAB de CV (Juan Gallardo)	Consejo Mexicano de la Industria de Productos de Consumo, A.C. (Jaime Zabłudowsky)	Ex subsecretario de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Herminio Blanco)	Miembro del equipo negociador del TLCAN (Sergio Gómez)
Cámara Nacional de la Industria del Hierro y del Acero (Guillermo Vogel)	Grupo Prodensa (Emilio Cadena, Expresidente de INDEX)	INDEX Nacional (Federico Serrano)	Rassini SAB de CV (Eugenio Madero)
Zimat Consultores (Martha Mejía)	Asociación Mexicana de la Industria Automotriz (Eduardo Solís)	American Chamber (Mónica Flores)	Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales (Ricardo Zaragoza y José Vidales)
Abogados White & Case Socios	 = actores de INDEX		

Fuente: Tabla tomada y editada de: Karla María Nava-Aguirre, “La colaboración del sector privado en la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Análisis de la industria automotriz mexicana”, *Ciencia UAT* (2021), pp. 106.

Como parte del Consejo Consultivo (CCENI), INDEX tuvo acceso privilegiado al proceso de toma de decisiones, con los principales organismos del sector privado mexicano, del cuarto de junto. Por medio de este mecanismo consultivo, INDEX participó en las 32 mesas de negociación, 26 preliminares y 6 adicionales, desde agosto de 2017 hasta septiembre de 2018. Para Federico Serrano, presidente de INDEX, la renegociación del TLCAN constituía para la industria maquiladora de exportación la oportunidad de ampliar y fortalecer la cadenas regionales de suministros, además de la inclusión de las pequeñas y medianas empresas mexicanas a las actividades manufactureras, sobre todo por la demanda del gobierno

estadounidense de modificar las reglas de origen.¹⁷⁹ La inclusión de INDEX, por parte del CCE, al Consejo Consultivo implicó el reconocimiento de la cúpula empresarial mexicana a los líderes de la IME y su relevancia para la economía mexicana. Para los líderes de la IME, representados por INDEX en el cuarto de junto, las premisas fundamentales para la negociación del T-MEC eran cuatro. Primero, incrementar la competitividad de la región de América del Norte, que sufrió sobre todo por las políticas de mayor seguridad en los pasos fronterizos de los Estados Unidos tras los atentados de 2001. Segundo, preservar los mecanismos de solución de controversias frente a prácticas comerciales abusivas o de dumping y, por tanto, mantener la certidumbre de los intercambios comerciales. Tercero, evitar el establecimiento de aranceles, cuotas u otro tipo de restricciones al comercio trilateral. Cuarto, mantener condiciones políticas y económicas estables para seguir atrayendo inversiones a México.¹⁸⁰

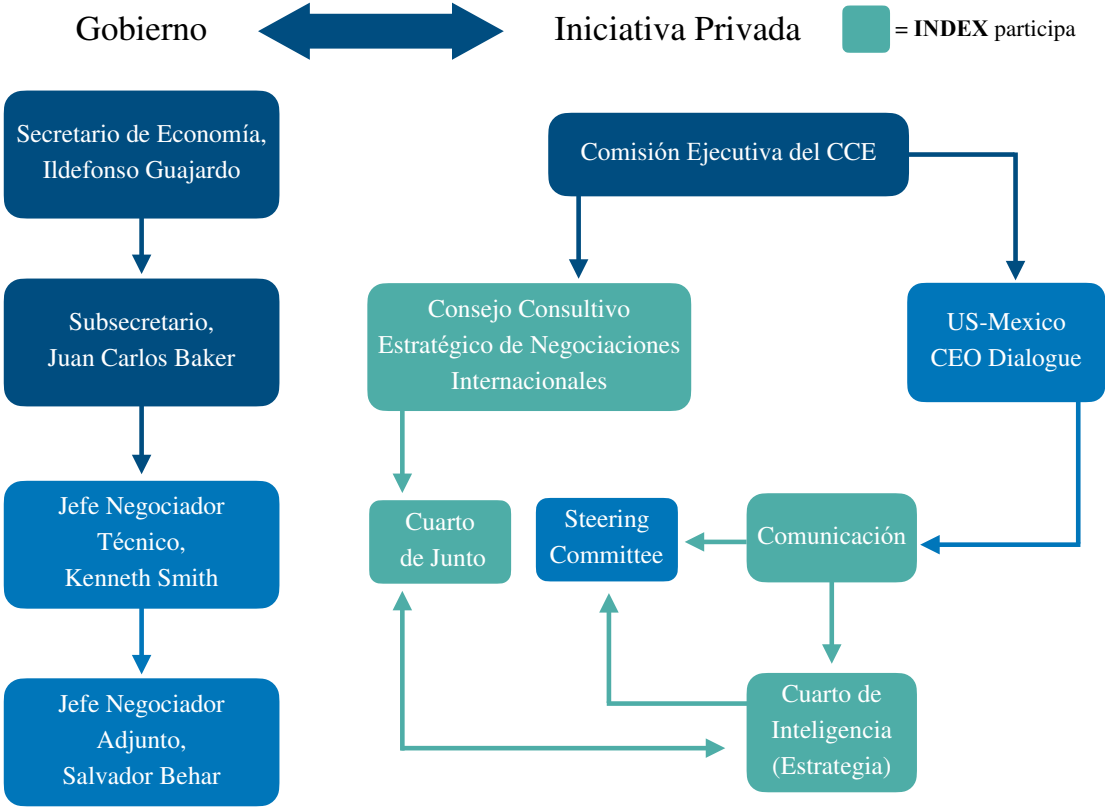
El esquema del cuadro III.3 presenta dos procesos importantes: el funcionamiento y la segmentación del proceso de consulta entre las autoridades y el sector privado en la negociación del T-MEC y las áreas específicas en las que participaron los líderes de INDEX Nacional. Como ya se había señalado anteriormente, el presidente de INDEX durante la negociación, Federico Serrano y su expresidente inmediato, Emilio Cadena, participaron en el Consejo Consultivo, órgano rector de toma de decisiones de la estrategia de influencia implementada por la iniciativa privada mexicana. Además de participar en el cuarto de junto, INDEX colaboró en dos comités adicionales. Primero, el cuarto de comunicación, que tenía como propósito gestionar la diversidad de posiciones de los distintos sectores económicos.

¹⁷⁹ INDEX, *INDEX Nacional, en el 'cuarto de junto' de la primera ronda de negociaciones del TLCAN*, Boletín de prensa 273, Ciudad de México, 17 de agosto de 2017.

¹⁸⁰ Roberto Hernández, *op. cit.*, 20 de septiembre de 2021.

Segundo, el cuarto de inteligencia, que tenía como propósito hallar toda la información estratégica posible para sustentar empíricamente los beneficios de mantener y modernizar el acuerdo de libre comercio en América del Norte. No obstante, INDEX no formó parte del comité de dirección (Steering Committee), encargado de supervisar, en términos generales, la estructura del cuarto de junto y los comités adicionales.¹⁸¹

Cuadro III. 3



Fuente: Esquema tomado y editado con información de: Luis Aguirre Lang e Israel Morales, “Renegociación NAFTA: Resulta en un nuevo acuerdo”, *INDEX Nacional* (Documento interno para los miembros de la asociación).

Para el cuarto de junto, los representantes de INDEX participaron directa e indirectamente en las 25 mesas establecidas por la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN),

¹⁸¹ Karla Nava-Aguirre, *op. cit.* p. 110.

organismo que representa de manera general los intereses de las actividades manufactureras en México. En cada una de estas mesas participaron directivos y funcionarios de empresas, que tienen experiencia en las varias disciplinas discutidas en la negociación del T-MEC. Además, INDEX creó sus mesas de trabajo para poder hacer sus propias propuestas en el cuarto de junto. Estas 14 mesas incluyeron a los principales sub-sectores de la industria maquiladora de exportación representados por la asociación nacional. Además, Federico Serrano, presidente de INDEX (2016-2018), invitó a colaborar a profesionales de Baker McKenzie, despacho de asesoría legal y contable, y de EY, empresa que proporciona servicios de consultoría y finanzas. Este conjunto interdisciplinario tenía dos propósitos: contribuir a un mejor análisis de las necesidades e intereses de los líderes y empresarios de la IME y aportar mayor claridad en los temas que los actores de INDEX no dominaban, como el ámbito fiscal, comercio exterior, problemas ambientales y la cuestión laboral.¹⁸² En términos generales, el cuarto de junto facilitó a los líderes de INDEX y otras asociaciones de la iniciativa privada mexicana la oportunidad de cabildear con las cúpulas empresariales y las autoridades estadounidenses. La capacidad de cabildeo de este cuarto de junto permitió exponer el impacto económico que tendría el fin del tratado de libre comercio en la región norteamericana. Además, según Kalach, el mismo trabajo de cabildeo del cuarto de junto permitió que el equipo de negociadores mexicanos contara con mayor información que sus contrapartes.¹⁸³ Finalmente, las tablas del Cuadro III.4 muestran las mesas horizontales de CONCAMIN y las mesas sectoriales desde donde los líderes de INDEX expresaron sus principales intereses y recomendaciones para los negociadores mexicanos del T-MEC.

¹⁸² Roberto Hernández, *op. cit.*, 20 de septiembre de 2021.

¹⁸³ Karla Nava-Aguirre, *op. cit.*, p. 112.

Cuadro III. 4

MESAS HORIZONALES CONCAMIN					
Solución de Controversias	Acceso a Mercados	Agropecuario	Manufacturas	Textil/Vestido	Automotriz/ Autopartes
Transporte de Carga	Medio Ambiente	Laboral	Compras de Gobierno	Comercio Electrónico y Servicios Digitales	Reglas de Origen
Normas Estándares y Obstáculos Técnicos	Procedimientos Aduaneros y Facilitación Comercial	Servicios	Empresas Comerciales del Estado	Inversión	Energía
Financieros	Remedios Comerciales	Fiscal	Propiedad Intelectual	Tele-comunicaciones	Mejora Regulatoria y Pymes
Medidas Sanitarias y Fitosanitarias					

MESAS SECTORIALES INDEX			
Eléctrico	Electrónica	Automotriz	Textil
Remanufactura	Equipo Médico	Muebles	Aeroespacial
	Plásticos	Agroalimentos	

Fuente: Cuadros tomados y editados con información de: Luis Aguirre Lang e Israel Morales, “Renegociación NAFTA: Resulta en un nuevo acuerdo”, *INDEX Nacional* (Documento interno para los miembros de la asociación).

III. 2 El involucramiento de INDEX en el resultado final del T-MEC: ¿influyeron los líderes de la maquila?

Antes de analizar la influencia de INDEX y de sus actores en el resultado final del T-MEC, hace falta precisar dos puntos importantes: la concentración total del poder de negociación y decisión en los negociadores gubernamentales, y el carácter colaborativo y deliberativo del cuarto de junto, que evita la imposición de intereses particulares y busca la construcción de una estrategia de representación empresarial común.

Primero, según Jaime Serra, secretario de la SECOFI y jefe negociador del TLCAN a inicios de los años noventa, la decisión final en cuanto a los términos de los acuerdos comerciales corresponde a las autoridades, por tanto, son los negociadores en representación del Estado mexicano los que tienen la última palabra en la negociación. La creación del cuarto de junto tuvo como principal propósito tomar mejores decisiones sobre las modalidades de apertura para los diversos sectores de la economía nacional.¹⁸⁴ Esto sugiere que, en principio, el papel de los actores privados dentro del cuarto de junto se limita principalmente a fines consultivos. Aunque los actores del sector privado no toman las decisiones, es importante para las autoridades establecer consensos y conocer las opiniones de los empresarios antes de proponer y desarrollar una estrategia de negociación. Para Fernando de Mateo, en la coyuntura de los tratados comerciales hay dos negociaciones importantes antes de representar los intereses generales del país en las rondas: una con el propio gobierno y otra con el sector privado. En el propio gobierno hay instituciones y actores con visiones proteccionistas que pueden imponer retos o criticar abiertamente la promoción de medidas de apertura comercial. Además, según de Mateo, resulta necesario que los negociadores lleguen a las rondas con

¹⁸⁴ Roberto Hernández, *op. cit.*, 27 de octubre de 2022.

una posición ya consensuada con el sector privado, en busca de que las cámaras y asociaciones empresariales ofrezcan su respaldo a la toma de decisiones de las autoridades involucradas en la negociación de los tratados. A pesar de que las autoridades toman las decisiones definitivas, los actores privados pueden ejercer fuerte influencia en el proceso de las rondas, y hasta llegar a cambiar la opinión de los negociadores. Los empresarios pueden influir sobre todo en los períodos de transición en cuanto a la derogación de aranceles y barreras no arancelarias que solo benefician a ciertos proveedores del mercado nacional.¹⁸⁵

Fernando de Mateo, negociador durante el TLCAN, ofrece un ejemplo muy claro de la capacidad de los actores privados para defender sus intereses y demandas. Para de Mateo, iba a resultar muy complicado llegar a un consenso con el sector del transporte carretero (*trucking*) en México. La Hermandad Internacional de Camioneros (*Teamsters*) en los Estados Unidos y la Cámara Nacional del Autotransporte de Carga (CANACAR) en México declaraban su oposición a la liberalización de las actividades de *trucking* en la región norteamericana. Según de Mateo, prevalecían muchos conflictos de interés entre los distintos representantes del sector durante la negociación del TLCAN. Por ejemplo, la contraparte de Fernando de Mateo era presidente de CANACAR al mismo tiempo que presidente de la Comisión de Transporte de la Cámara de Diputados, además de que el representante del sector tenía su propia empresa transportista. Desde la perspectiva del desarrollo económico, los negociadores mexicanos abogaban por abrir el mercado mexicano a empresas estadounidenses para fomentar la transferencia tecnológica y las inversiones estadounidenses en medios de transporte. En relación con el tema del transporte por carretera, De Mateo propuso la posibilidad de coinversiones en las que empresas de Canadá y Estados Unidos

¹⁸⁵ Roberto Hernández, *op. cit.*, 18 de agosto de 2022.

podieran aportar hasta el 49% del capital en el sector mexicano de transporte terrestre. Sin embargo, el presidente de CANACAR se opuso definitivamente a tal medida, por lo que el equipo negociador liderado por Serra decidió desechar la propuesta original de liberalizar las actividades de transporte por carretera en México.¹⁸⁶

Segundo, por su efectividad probada, el cuarto de junto del T-MEC siguió respetando los tres postulados básicos surgidos durante la negociación del TLCAN: prohibidas las sorpresas, una sola voz por sector y representación real. La transparencia, la búsqueda de consensos y la necesidad de homogeneizar intereses distintos para brindar una opinión común por sector dentro del cuarto de junto limita las posibilidades de los actores económicos de imponer sus propios intereses. Por lo tanto, este mecanismo permitió a los actores del sector privado manifestar sus inquietudes y preferencias a los negociadores mexicanos. Estos últimos estaban divididos en varias mesas temáticas (como aranceles, resolución de conflictos, medio ambiente y laborales) y sectoriales (automotriz, acero, agricultura y energía). El funcionamiento del cuarto de junto o cuarto de consulta funcionó así, según Castañón, miembro del CCE y uno de los actores empresariales participantes durante las rondas de negociación del T-MEC:

La cabeza de cada mesa hacía contacto con la cabeza espejo del cuarto de junto. Si se requería en medio de la negociación, se consultaba por llamada o por mensaje de WhatsApp. Cada organización, cámara, grupo o asociación decía cuáles eran las mesas en que les interesaba participar, y a quién brindaba como experto, porque necesitábamos talento. Tuvimos reglas muy claras para poder participar. Se hacían las consultas con sus sectores empresariales, se emitían opiniones, y al final del día,

¹⁸⁶ *Ibid.*

teníamos una reunión con los negociadores para generar posturas. Había plenarios de unas 200 personas, pero también reuniones ejecutivas donde veíamos avances en grupos más compactos.¹⁸⁷

Sobre las consideraciones señaladas en los dos puntos anteriores, hace falta enfatizar el carácter confidencial que tienen las discusiones del cuarto de junto y, por tanto, la dificultad para acceder a documentos oficiales sobre las sesiones de consulta de la iniciativa privada paralelas a las mesas de negociación en el T-MEC. Además, es importante realizar un breve análisis de los desafíos principales que afectaron a todos los sectores, lo cual promovió una visión compartida dentro del cuarto de junto para proteger los intereses fundamentales de la economía mexicana. Según Federico Serrano, lo que más generaba preocupación entre los actores de la iniciativa privada participantes en el cuarto de junto eran las nuevas reglas de origen, las posibles medidas de estacionalidad para los alimentos, la desaparición de los mecanismos de solución de controversias y la *sunset clause*. Estas medidas afectaban al libre comercio en América del Norte, situación que motivó que Canadá y México pudieran hacer muy buena mancuerna en las negociaciones y ejercer presión política y comercial sobre las autoridades estadounidenses.¹⁸⁸ En relación con la cláusula de caducidad, propuesta originalmente por Donald Trump para ultimar el tratado cada cinco años, fue rechazada de manera categórica por los negociadores mexicanos y canadienses. Esto se debió a los problemas que enfrentarían los actores privados al planificar sus negocios considerando la posible terminación del acuerdo comercial cada cinco años, como establecía la *sunset clause*. Por lo mismo, el secretario Guajardo planteó la idea que terminó prevaleciendo al fin de la negociación: crear una cláusula de revisión que permitiera reformar el T-MEC al sexto año

¹⁸⁷ *Ibid.*, p. 88.

¹⁸⁸ Roberto Hernández, *op. cit.*, 20 de septiembre de 2021.

y hacer una evaluación de su desempeño para poder ajustar, corregir y modernizar las medidas que requirieran cambios en el futuro.¹⁸⁹

Sobre los resultados generales del T-MEC para la economía mexicana, los líderes de INDEX consideran que lo más valioso fue la modernización y actualización de varios aspectos, como la inclusión del comercio electrónico, de nuevas facilidades aduaneras y de procesos de certificación simplificados.¹⁹⁰ En términos generales, el T-MEC produjo cambios significativos en las dinámicas de libre comercio en América del Norte. Por ejemplo, el nuevo acuerdo endureció las reglas de origen y estableció una nueva regulación en el sector automotriz, pero flexibilizó las reglas para televisiones y productos electrónicos. En cuanto a las condiciones de producción y comercio de vidrio, titanio, acero y fibra óptica, también hubo un endurecimiento en las reglas de origen. En el sector textil, el acuerdo impone limitaciones en cuanto a las preferencias arancelarias. En lo referente al tema energético, México sigue preservando sus derechos soberanos sobre este tipo de recursos dentro de su territorio. En términos de inversión, los negociadores acordaron medidas disciplinarias que incentiven su protección. En telecomunicaciones hay nuevas obligaciones para proveedores de servicios públicos. Sobre el comercio digital, el T-MEC ofrece mayor protección a los consumidores, además de prohibir aranceles y medidas discriminatorias. Para la política de competencia, el tratado busca promover mayor compromiso, transparencia y cooperación entre las autoridades de los tres países. El T-MEC también refuerza la protección de patentes. El acuerdo definitivo conserva un capítulo enfocado en la resolución de disputas y sostiene el mecanismo de solución de controversias entre Estados. En la cuestión laboral, México se compromete a respetar y consolidar la negociación colectiva y la representación sindical.

¹⁸⁹ Roberto Hernández, *op. cit.*, 16 de noviembre de 2021.

¹⁹⁰ Roberto Hernández, *op. cit.*, 20 de septiembre de 2021.

Finalmente, el acuerdo establece disciplinas anticorrupción para los Estados y promueve la capacitación de funcionarios públicos.¹⁹¹ La tabla del Cuadro III.5 presenta de forma clara la composición del T-MEC y los nuevos capítulos adicionados al acuerdo de libre comercio original.

Cuadro III.5
Capítulos (TMEC)

1. Disposiciones iniciales y definiciones generales	12. Anexos sectoriales	23. Laboral
2. Trato nacional y acceso a mercado de bienes	13. Contratación pública	24. Medio ambiente
3. Agricultura	14. Inversión	25. Pequeñas y medianas empresas
4. Reglas de origen	15. Comercio de servicios transfronterizos	26. Competitividad
5. Procedimientos de origen	16. Entradas temporales	27. Anticorrupción
6. Textil confección	17. Servicios financieros	28. Buenas prácticas regulatorias
7. Aduanas y facilitación comercial	18. Telecomunicaciones	29. Publicación y administración
8. Energía	19. Comercio digital	30. Disposiciones administrativas e institucionales
9. Medidas sanitarias y fitosanitarias	20. Propiedad intelectual	31. Solución de controversias
10. Remedios comerciales	21. Política de competencia	32. Excepciones y disposiciones generales
11. Barreras técnicas al comercio	22. Empresas propiedad del Estado y monopolios designados	33. Políticas Macroeconómicas
34. Disposiciones finales		

**Nuevos
Capítulos**

Capítulos
Modernizados

Fuente: Tabla tomada de: Luis de la Calle, “México en el sistema mundial del comercio”, Ciudad de México, El Colegio de México y Secretaría de Economía, enero de 2023 (ponencia).

Teniendo en cuenta los aspectos mencionados anteriormente, la segunda parte de esta sección aborda el alcance de la influencia de INDEX como asociación. Aunque resulta difícil medir su aporte real al resultado final del T-MEC, es posible identificar los principales intereses y

¹⁹¹ Luis de la Calle, “México en el sistema mundial del comercio”, Ciudad de México, El Colegio de México y Secretaría de Economía, enero de 2023 (ponencia).

preocupaciones de los líderes de la industria maquiladora de exportación. Basándome en entrevistas con Federico Serrano, presidente de INDEX Nacional durante las negociaciones del T-MEC (2017-2018), e Israel Morales, director del Comité Nacional del Grupo de Trabajo de Acuerdos y Tratados de INDEX, así como en un documento interno para miembros de INDEX para dar a conocer los resultados de la participación de INDEX en las negociaciones, se pueden reconocer los temas y sectores en los que tuvieron mayor influencia, principalmente respaldados por la CONCAMIN, la principal organización representativa de las industrias en México. A continuación, presento una propuesta para analizar la influencia de INDEX y clasifico su participación en el cuarto de junto, por medio de dos categorías: participación, que significa que INDEX desempeñó un papel importante en las medidas adoptadas, y participación secundaria, que significa la colaboración limitada de INDEX junto a otros actores de distintas asociaciones para impulsar otras medidas.

Cuadro III. 6

Influencia de INDEX Nacional en el TMEC, desde el cuarto de junto	
Participación principal	Participación secundaria
Inclusión de bienes re-manufacturados	Reconfiguración de las reglas del sector autopartes
Aportación clave en los capítulos 7 y 28 del T-MEC	Eliminación de medidas de estacionalidad
Mantenimiento de reglas de origen negociadas en el TPP	Influencia limitada en el tema laboral (fracaso)
Mantenimiento de disposiciones sobre prendas pre-cortadas	

Fuente: Tabla hecha con base en entrevistas realizadas a Federico Serrano, Israel Morales, y documento interno para miembros de INDEX sobre participación de la asociación y resultados de la negociación del T-MEC.

Participación principal

Inclusión de bienes re-manufacturados como actividad válida dentro del T-MEC: INDEX tuvo un impacto significativo en la consideración de los conceptos de des-ensamblaje y bienes re-manufacturados como actividades válidas dentro del T-MEC y de sus beneficios. El interés por la economía circular, un modelo que implica reutilizar, reparar, renovar y reciclar materiales y productos, y la relevancia de la recuperación de bienes desensamblados y re-manufacturados son temas relevantes, en parte debido a la preocupación por los efectos ambientales y la explotación de recursos vitales, y por la emisión de gases de efecto invernadero durante su producción. Los productores industriales actualmente buscan diseñar productos que permitan dar una segunda vida útil a sus componentes, y el tema de la re-manufactura fue abordado por los negociadores en los capítulos 1, 2 y 4 de los acuerdos comerciales, que tratan del acceso a mercados y reglas de origen. En este contexto, INDEX fue un importante promotor del tema de los bienes re-manufacturados y desensamblados para darles una nueva vida útil y, por tanto, mantenerlos como actividades que pudieran obtener los beneficios y las exenciones arancelaria que el T-MEC otorga a la IME.

Durante el proceso de defensa de la política de remanufactura en la industria maquiladora mexicana, INDEX Nacional enfrentó diversas dificultades debido a la oposición de algunos sectores nacionales que consideraban que esta práctica constituía una competencia desleal. No obstante, INDEX se enfocó en convencer a estos sectores de que la remanufactura es una forma de proteger el medio ambiente y de ofrecer mejores productos y condiciones a los consumidores. La remanufactura permite ofrecer bienes de calidad similar a los nuevos a un costo mucho más bajo, lo cual representa una oportunidad para la sociedad de obtener productos de alta calidad a precios más accesibles. Además, existen ciertas industrias, como

la automotriz, donde la remanufactura de refacciones y materiales es una práctica común que no solo reduce costos, sino también contribuye a la preservación del medio ambiente.

A pesar de las dificultades, INDEX logró consensos con sectores de la industria eléctrica, de electrodomésticos y de la propia automotriz, para la aceptación de la política de remanufactura. Finalmente, el gobierno y los negociadores mexicanos estuvieron de acuerdo en que estas reglas eran necesarias para abonar a la competitividad y para igualar el mercado mexicano al de otros países que aceptan la remanufactura como una práctica deseable.

Aportación clave en la redacción de los capítulos 7 y 28 del T-MEC: los representantes de INDEX señalan su papel primordial en la elaboración del Capítulo 7 (administración aduanera y facilitación del comercio) y Capítulo 28 (buenas prácticas regulatorias) del T-MEC. Morales destaca que en ambos capítulos del T-MEC se incluyen propuestas de texto que INDEX aportó en las mesas de trabajo del cuarto de junto.¹⁹²

El objetivo del Capítulo 7 es agilizar el comercio entre los tres países miembros, mediante la optimización de los procedimientos aduaneros y fomentando una mayor transparencia y previsibilidad en los trámites. Este capítulo demanda que las naciones participantes instituyan y mantengan procesos aduaneros que sean eficientes, predecibles y que se alineen con los estándares internacionales. Además, el capítulo establece nuevas disposiciones sobre comercio electrónico y pequeñas y medianas empresas (Pymes). En general, los tres gobiernos busca la reducción de los costos y el tiempo asociados a los procedimientos aduaneros, para promover mayor comercio y crecimiento económico en la región.¹⁹³

¹⁹² Roberto Hernández, *op. cit.*, 16 de noviembre de 2021.

¹⁹³ Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá, Cap. 7, *Administración Aduanera y Facilitación del Comercio*,

En cuanto a la facilitación comercial, el principal objetivo de INDEX era la modernización de los trámites aduaneros y la incorporación de tecnologías de información de vanguardia. Esta influencia es evidente en los siguientes puntos del Capítulo 7 del T-MEC: el Artículo 7.23 aborda iniciativas aduaneras para facilitar el comercio, promoviendo la cooperación en el desarrollo e implementación de medidas en este ámbito. La colaboración abarca aspectos como mejores prácticas aduaneras, administración de medidas de cumplimiento, compromisos entre administraciones aduaneras para asuntos transfronterizos, agilización de operaciones aduaneras, armonización de información en manifiestos de carga y programas para optimizar el movimiento de mercancías en puertos de entrada. El Artículo 7.9 enfatiza el uso de tecnología de la información en aduanas para agilizar los procedimientos de despacho aduanero. Incluye disposiciones como presentación electrónica de documentos, acceso a sistemas electrónicos para usuarios aduaneros, comunicación electrónica entre operadores comerciales y aduanas, pago electrónico de aranceles, sistemas electrónicos de gestión de riesgos y corrección de múltiples declaraciones aduaneras de importación mediante una sola presentación en casos específicos.¹⁹⁴

El Capítulo 28 destaca la importancia de implementar buenas prácticas regulatorias para promover la transparencia, previsibilidad y eficiencia en el proceso regulatorio entre los tres países miembros. El capítulo resalta la relevancia de la participación de los interesados, las evaluaciones de impacto y la cooperación y convergencia en temas regulatorios para lograr estos objetivos. Asimismo, enfatiza la necesidad de que los países miembros consideren las evidencias científicas, las normas internacionales y las mejores prácticas al

<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/465789/07ESPAdministracionAduaneraFacilitaciondelComercio.pdf>

¹⁹⁴ *Ibid.*

elaborar regulaciones. En general, los tres gobiernos buscan agilizar el comercio y la inversión, al disminuir las barreras regulatorias innecesarias y asegurar al mismo tiempo que las regulaciones continúen protegiendo la salud pública, la seguridad y el medio ambiente.¹⁹⁵

INDEX buscaba simplificar los procesos regulatorios en la región, lo cual se refleja en el Artículo 28.17 del T-MEC. Este artículo resalta la relevancia de la cooperación y compatibilidad regulatoria entre las partes, promoviendo el diálogo entre autoridades, colaboración en foros bilaterales y trilaterales y la búsqueda de una mayor compatibilidad regulatoria. Además, subraya la importancia de involucrar autoridades con experiencia técnica y fomentar la participación pública. Entre los mecanismos propuestos se encuentran el intercambio de información técnica, enfoques comunes en evaluación y mitigación de riesgos, promoción de la innovación, colaboración en foros internacionales y coordinación en la implementación de regulaciones y cumplimiento.¹⁹⁶

Mantenimiento de varias reglas de origen negociadas en el TPP: INDEX Nacional, junto a otras asociaciones empresariales, trabajó directamente con la oficina de Ildelfonso Guajardo, secretario de Economía, durante la negociación del Tratado de Asociación Transpacífico (TPP). INDEX y el gobierno mexicano negociaron con énfasis un punto en el TPP relacionado con las reglas de origen de varios productos. El TPP había implicado mucho trabajo relacionado con reglas de origen.

No obstante, tras la salida de Estados Unidos del TPP y durante la renegociación del acuerdo, INDEX y el gobierno mexicano abogaron por incluir en el T-MEC las reglas de origen acordadas en el TPP, siempre que no estuvieran relacionadas con sectores de interés

¹⁹⁵ Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá, Cap. 28, *Buenas prácticas regulatorias*, <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/465810/28ESP BuenasPracticasRegulatorias.pdf>

¹⁹⁶ *Ibid.*

para los negociadores estadounidense: acero, aluminio, automotriz y fibra óptica). El Capítulo 3 del TPP, precursor del Capítulo 4 del T-MEC, define las Reglas de Origen para identificar productos originarios de países miembros y otorgarles acceso a ventajas comerciales. Se dividen en tres categorías: bienes totalmente obtenidos o producidos, referentes a productos cultivados, cosechados o pescados en países del TPP; bienes producidos exclusivamente con materiales originarios, aquellos elaborados solamente con materiales del TPP y que cumplen con reglas específicas; y reglas específicas del producto, que se considera originario si cumple con ciertos límites en el uso de materiales no originarios o si han sido sustancialmente transformados en un "producto TPP".¹⁹⁷ La insistencia de INDEX y el gobierno mexicano fue tal, que Canadá respaldó la propuesta y Estados Unidos aceptó incorporar aproximadamente 209 partidas que modernizan y flexibilizan varias reglas de origen en el T-MEC. Esta medida incrementa la competitividad de México y disminuye la carga administrativa que deben cumplir las empresas exportadoras. El diálogo constructivo entre INDEX y el gobierno mexicano, junto con el resto de los actores privados participantes en el cuarto de junto, condujo a un resultado favorable para ambos, al conservar avances en la modernización de reglas de origen, negociadas en el TPP, dentro del T-MEC: el Capítulo 3 del TPP inspiró de forma importante el contenido del Capítulo 4 del T-MEC.

Mantenimiento de disposiciones en materia de prendas de vestir pre-cortadas: INDEX ha sostenido diálogos con el subsector textil-confección, ya que representa a diversas empresas en esta área. La industria busca proteger el mercado mexicano frente a países asiáticos como China, Pakistán y Vietnam, conocidos por emplear prácticas comerciales desleales. Dichas

¹⁹⁷ United States Trade Representative, *TPP: Made in America. Chapter 3: Rules of Origin*, 2016, <https://ustr.gov/sites/default/files/TPP-Chapter-Summary-Rules-of-Origin-and-Origin-Procedures.pdf>

prácticas, como el contrabando y la introducción de productos subvaluados a precios irrisorios, han afectado considerablemente a los sectores textil y de confección en México, de acuerdo con Mario Sánchez, secretario general del Sindicato Nacional de la Industria Textil, Confección, Vestido, Transformación e Industria Maquiladora de la República Mexicana.¹⁹⁸ Sin embargo, el T-MEC requería mantener y fortalecer las condiciones de competitividad del TLCAN, y México es una plataforma interesante para la confección y exportación de prendas de vestir hacia los mercados estadounidense y canadiense. En ciertas situaciones, la industria textil nacional busca proteger un mercado en México que sigue siendo muy restrictivo a la llegada de competidores externos. Las empresas locales perciben como una amenaza la competencia de Estados Unidos y Canadá en este mercado. INDEX, en defensa de los intereses del sector textil, logró mantener las cuotas para bienes textiles y prendas de vestir (Tariff Preference Level o TPL), que corresponden a grupos de insumos importados de fuera de la región cuando ocurren cambios estacionales. Esto se debe a la necesidad de atender las modas, cambios de clima y otras variables en las dinámicas de consumo de las prendas de vestir. En ocasiones, dado que la demanda del mercado es impredecible, es necesario aceptar insumos de fuera de la región, a los cuales se les dará trato arancelario preferencial al entrar a los Estados Unidos, Canadá y México. También, INDEX logró impulsar el mantenimiento de disposiciones en materia de prendas de vestir precortadas, donde la tela puede venir de fuera de la región norteamericana. Estas reglas incluyen la utilización de insumos originarios y la aplicación de la regla "hilo en adelante", que exige que un bien textil sea manufacturado; es decir, cortado y ensamblado, en la región

¹⁹⁸ Francelia Rodríguez, "México: industria textil lucha contra competencia desleal china", *Fashion Network*, 28 de noviembre de 2015, <https://pe.fashionnetwork.com/news/Mexico-industria-textil-lucha-contra-competencia-desleal-china.600454.html>, recuperado el 1 de mayo de 2023.

de América del Norte a partir de hilos originarios. Según Morales, este proceso ayuda a que este insumo tratado en empresas mexicanas pueda tener trato originario-preferencial, para posteriormente ser re-exportado a los Estados Unidos. Además, el T-MEC permite considerar como originarias mercancías textiles o prendas de vestir con fibras o hilados no originarios bajo ciertas condiciones y favorece a pequeños grupos de artesanos y comerciantes con la inclusión de prendas hechas a mano, folclóricas, tradicionales o artesanales indígenas. Por último, se han ampliado las auditorías y verificaciones para asegurar el cumplimiento del Tratado y prevenir fraudes, delitos aduaneros y evasiones fiscales.¹⁹⁹ Todas estas condiciones son importantes para la industria maquiladora de exportación, que en algunas regiones como Yucatán, Baja California y Chihuahua, tiene nichos de mercado de empresas que confeccionan prendas de vestir para marcas relevantes en los Estados Unidos.²⁰⁰

Participación secundaria

Reconfiguración de las reglas del sector de autopartes: los líderes de INDEX, en colaboración con otras asociaciones, debido a la relevancia de la industria automotriz y de autopartes en el total de las exportaciones de México, trabajaron en conjunto para defender los intereses de ese sector. En términos generales, INDEX y las otras asociaciones con intereses en el sector mexicano de autopartes respaldaron los cambios propuestos por Canadá en cuanto a las reglas de origen. Según Israel Morales, encargado de las negociaciones comerciales en representación de INDEX Nacional, las reglas de origen de la industria automotriz establecidas en el T-MEC se concentran en tres aspectos: valor de origen regional (VOR), valor de contenido laboral (VCL), y el requerimiento de adquirir insumos originarios

¹⁹⁹ Logística y Comercio Exterior, “Calzado y textil: lo que debe saber con el T-MEC”, 2023, <https://www.logycom.mx/blog/calzado-textil-T-MEC-reglas-origen-aranceles>, consultado el 1 de mayo de 2023.

²⁰⁰ Roberto Hernández, *op. cit.*, 16 de noviembre de 2021.

de la región, específicamente bienes de acero y aluminio.²⁰¹ Aun cuando hubo un aumento importante en el requerimiento de contenido regional de 62.5% a 75% para vehículos ligeros y a 70% para tractocamiones y camiones cortos, los intereses de México y Canadá prevalecieron frente a la intención original de Trump de regresar las operaciones automotrices, especialmente las armadoras, a los Estados Unidos. La disposición de contenido laboral, que obliga a pagar salarios de 16 dólares por hora en 40% de la producción, tenía como propósito trasladar algunos procesos de la cadena regional de valor de la industria automotriz a los Estados Unidos y Canadá.²⁰² ¿En qué influyó INDEX específicamente? INDEX presionó directamente para evitar que todas las disposiciones de aumento en el contenido regional y laboral aplicaran a todos los tipos de vehículos automotrices, como maquinaria y equipo pesado para construcción, motonetas recreativas o vehículos para actividades mineras. INDEX, junto con otras asociaciones y el gobierno mexicano, lograron que el T-MEC solo considerara los vehículos ligeros y los tractocamiones para la imposición de las nuevas medidas de contenido regional.²⁰³

Eliminación de medidas de estacionalidad: A pesar de que INDEX cuenta con pocas empresas del sector agroalimentario entre sus miembros, las existentes son lo suficientemente relevantes en términos económicos y de exportación. En conjunto con el Consejo Nacional Agropecuario, ambas asociaciones colaboraron para evitar la implementación de medidas de estacionalidad que pudieran restringir el comercio mediante la imposición de cuotas y tarifas arancelarias durante ciertas temporadas del año.

²⁰¹ Roberto Hernández, *op. cit.*, 16 de noviembre de 2021.

²⁰² Roberto Morales, “Detallan contenido laboral automotriz del T-MEC”, *El Economista*, 2 de julio de 2020, <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Detallan-contenido-laboral-automotriz-del-T-MEC-20200702-0050.html>, consultado el 2 de mayo de 2023.

²⁰³ Roberto Hernández, *op. cit.*, 16 de noviembre de 2021.

Influencia limitada en el tema laboral (fracaso): A lo largo de las negociaciones, los líderes de INDEX estuvieron involucrados en diálogos relacionados con cuestiones laborales. Sin embargo, su impacto en estos temas resultó limitado, especialmente en lo referente al anexo 23-A del T-MEC, que fue resultado de la presión ejercida por el gobierno de los Estados Unidos, que impulsó a México a implementar una reforma laboral en 2019, con el propósito de adoptar y mantener las nuevas medidas laborales del Tratado, enfocándose en aspectos clave como la democracia sindical, la libertad sindical y la auténtica negociación colectiva.²⁰⁴ De acuerdo con Bensusán y Middlebrook, dicha presión llevó a México a realizar una reforma constitucional que fortaleció los derechos democráticos de los trabajadores, incidiendo en la soberanía y la economía política del país.²⁰⁵ INDEX y las otras asociaciones presentes en el cuarto de junto tuvieron poco tiempo para reaccionar ante la propuesta impulsada por los demócratas estadounidenses. Éstos exigieron la implementación de un mecanismo de castigo a las empresas mexicanas que no cumplan con los derechos fundamentales establecidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Aunque la propuesta tiene como objetivo mejorar las condiciones laborales en México, también podría disminuir su competitividad, particularmente en lo que se refiere a las antiguas condiciones flexibles de trabajo. Los representantes de INDEX propusieron que este mecanismo se manejara de manera trilateral y equilibrada. No obstante, al final, se estableció únicamente para México. En consecuencia, los líderes de INDEX y las demás asociaciones involucradas en las negociaciones no pudieron abogar lo suficiente para lograr condiciones justas en las

²⁰⁴ Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá, Cap. 23, *Laboral*, <http://www.sice.oas.org/Trade/USMCA/Spanish/23Laboral.pdf>

²⁰⁵ Graciela Bensusán y Kevin J. Middlebrook, “Cambio político desde afuera hacia adentro. Influencia comercial estadounidense y reforma de los derechos laborales en México”, *Foro Internacional*, 241 (2020), pp. 985–1039, <https://doi.org/10.24201/fi.v60i3.2670>, consultado el 2 de mayo de 2023.

obligaciones laborales para los tres países norteamericanos, situación que sitúa a México en una posición desfavorable.

La negociación del T-MEC terminó con el cierre de las rondas el 30 de septiembre de 2018 y la firma del acuerdo el 30 de noviembre de 2018, durante la reunión del G20 en Buenos Aires. Enrique Peña Nieto, Donald Trump y Justin Trudeau firmaron la primera versión del tratado, que posteriormente sería revisada por los congresos de los tres países norteamericanos.²⁰⁶ En 2019, un grupo mayoritario de congresistas demócratas encabezados por Nancy Pelosi ejerció presión sobre Trump para introducir cambios en el T-MEC. Estos cambios buscaban obligar al gobierno mexicano a implementar estándares laborales más rigurosos y brindar mayores protecciones medioambientales, además de fortalecer el mecanismo de resolución de disputas entre los tres países norteamericanos por medio de paneles independientes.²⁰⁷ Estos cambios en la versión original del tratado llevarían el nombre de “Protocolo Modificador”. Sin embargo, la Secretaría de Economía no volvió a convocar al Consejo Coordinador Empresarial ni permitió el re-establecimiento del cuarto de junto. El presidente López Obrador designó a Jesús Seade para negociar las modificaciones al T-MEC que, sobre todo, solicitaban congresistas demócratas como condición para ratificar el acuerdo. Finalmente el presidente López Obrador, Robert Lighthizer (Representante Comercial de EEUU) y Chrystia Freeland (Ministra de Asuntos Exteriores de Canadá) firmaron el protocolo modificador del T-MEC el 10 de diciembre de 2019.²⁰⁸

²⁰⁶ Gobierno de México, “Se firma el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC)”, <https://www.gob.mx/se/articulos/se-firma-el-tratado-entre-mexico-estados-unidos-y-canada-T-MEC>, consultado el 9 de marzo de 2023.

²⁰⁷ Courtney Vinopal, “These 4 changes helped Trump and Democrats agree to the USMCA trade deal”, *PBS News*, 16 de enero de 2020, <https://www.pbs.org/newshour/economy/making-sense/these-4-changes-helped-trump-and-democrats-agree-to-the-usmca-trade-deal>, consultado el 25 de abril de 2023.

²⁰⁸ Gobierno de México, “En Palacio Nacional, presidente López Obrador celebra firma de protocolo modificador al T-MEC”, <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/en-palacio-nacional-presidente-lopez-obrador-celebra-firma-de-protocolo-modificador-al-T->

El Protocolo Modificatorio al T-MEC introduce cambios en áreas clave como las reglas de origen automotriz, derechos de propiedad intelectual, disposiciones laborales y medioambientales. En relación a las reglas de origen automotriz, se estipula que el 70% del acero y aluminio empleado en vehículos debe ser de origen norteamericano, cuando antes se demandaba un 62.5%. Adicionalmente, desde el séptimo año del Tratado, el acero debe ser producido en la región desde su fundición inicial hasta el final del proceso de producción. Para el aluminio, se considerarán requisitos adecuados diez años después de la entrada en vigor del T-MEC. En lo referente a la propiedad intelectual, se eliminan ciertas disposiciones vinculadas con las patentes para los productos farmacéuticos biológicos. Además, se incluyen nuevos requerimientos administrativos para el sistema mexicano que vincula patentes y autorización de comercialización de productos farmacéuticos. En el ámbito laboral, se introducen modificaciones en diversos artículos relacionados con derechos laborales, trabajo forzoso y violencia contra trabajadores, entre otros temas. Se implementa un Mecanismo Laboral de Respuesta Rápida en Plantas Específicas, constituido por representantes de México, EE.UU. y Canadá para asegurar la solución a denegaciones de derechos laborales. Se establecen medidas de reparación y la participación de expertos en temas laborales. En el aspecto medioambiental, se incorpora la obligación de adoptar, mantener e implementar leyes y medidas necesarias para cumplir con siete acuerdos multilaterales en esta área. Se añaden notas a pie de página similares a las del capítulo laboral en casos de resolución de disputas. Adicionalmente, se incluye un Acuerdo Paralelo entre México y EE.UU. referente a Cooperación Ambiental y Verificación Aduanera. Por último, en cuanto a la solución de controversias, se mantiene el mecanismo de solución de

[MEC?idiom=es#:~:text=Firmaron%20el%20Protocolo%20Modificatorio%20del,Freeand%2C%20viceprime ra%20ministra%20de%20Canad%C3%A1.,](#) consultado el 9 de marzo de 2023.

controversias Estado-Estado del TLCAN, y se introduce un mecanismo limitado de solución de controversias entre inversionistas y Estados.²⁰⁹

Según de Mateo, los empresarios buscaron establecer comunicación directa con Jesús Seade con el objetivo de implementar algún mecanismo de consulta similar al del T-MEC, y así defender sus intereses ante los cambios que el protocolo modificadorio conllevaría. Sin embargo, Seade no permitió su involucramiento y, frente a tal escenario, la comunidad empresarial trató de comunicarse directamente con el presidente López Obrador, quien los mandaba de nuevo con Seade y las autoridades de la Secretaría de Economía.²¹⁰ La indiferencia de la nueva administración y la negativa a volver a establecer el cuarto de junto durante las negociaciones del protocolo modificadorio provocó descontento e incertidumbre entre los empresarios representantes de los diversos sectores empresariales.²¹¹ El 6 de marzo de 2020 Moisés Kalach renunció a seguir dirigiendo el cuarto de junto e hizo referencia a la relevancia de este mecanismo para futuras negociaciones comerciales al afirmar: “este modelo pionero de consulta y participación ha intentado ser replicado en otros países. Los tiempos han cambiado y desafortunadamente el Gobierno actual no ha sabido valorar el talento de tan significativo equipo institucional”.²¹² El 1 de julio de 2020 entró en vigor el T-MEC, que daría como principal resultado el mantenimiento de las condiciones y medidas de libre comercio en América del Norte. Una semana después, el Consejo Coordinador Empresarial emitió un comunicado de prensa en el que destacaba la contribución del cuarto

²⁰⁹ Secretaría de Economía, *Reporte T-MEC: Protocolo Modificadorio al Tratado entre México, EE.UU. y Canadá*, 27, 20 de diciembre de 2019, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/518312/Reporte-TMEC_n27-esp_20191220_c.pdf, consultado el 3 de mayo de 2023.

²¹⁰ Roberto Hernández, *op. cit.*, 18 de agosto de 2022.

²¹¹ Karla Nava-Aguirre, *op. cit.*, p. 118.

²¹² Reporte Indigo, “Moisés Kalach renuncia a cuarto de junto que negoció el T-MEC”, 6 de marzo de 2020, <https://www.reporteindigo.com/indigonomics/mois-es-kalach-renuncia-a-cuarto-de-junto-que-negocio-el-T-MEC/>, consultado el 9 de marzo de 2023.

de junto durante las negociaciones y la importancia de que las autoridades continuaran colaborando con los empresarios. Además, resaltaron la necesidad de mantener este mecanismo de consulta para conseguir mejoras en las condiciones de competitividad en México:

A través del ‘cuarto de junto’ conformado por más de 400 miembros que representan a todos los sectores productivos del país, las organizaciones del sector privado trabajamos con el gobierno mexicano para identificar riesgos y oportunidades en este nuevo acuerdo, y lograr los mayores beneficios para los mexicanos. [...] Del trabajo conjunto y cercano –entre los empresarios y el gobierno–, dependerá que logremos convertir al T-MEC en una herramienta para el desarrollo de nuestra economía y el bienestar de nuestras familias.²¹³

En última instancia, según los participantes de INDEX Nacional en el cuarto de junto durante la negociación del T-MEC (2017-2018), el sector maquilador en su conjunto obtuvo beneficios derivados de la inclusión de su asociación en este mecanismo de consulta. El principal logro fue el fortalecimiento del lugar de INDEX entre las varias cámaras y asociaciones empresariales en México, pues muchos actores de la iniciativa privada desconocían cuán dinámica e intensa resultaba la participación de la asociación en diversos sectores productivos del país. El segundo logro fue el reconocimiento, por parte de la estructura organizativa de la iniciativa privada mexicana, de INDEX como una asociación que busca desempeñar un papel de intermediación para lograr mejores condiciones de competitividad en el país, además de promover el desarrollo de la industria maquiladora de

²¹³ Consejo Coordinador Empresarial, “Comunicado de prensa: Sector empresarial reconoce la importancia del diálogo con EEUU ante entrada en vigor del T-MEC”, Ciudad de México, 7 de julio de 2020, <https://cce.org.mx/2020/07/07/comunicado-sector-empresarial-reconoce-la-importancia-del-dialogo-con-eeuu-ante-entrada-en-vigor-del-T-MEC/>, consultado el 9 de marzo de 2023.

exportación y, por tanto, no solo defender los intereses de la inversión extranjera concentrada sobre todo en este sector económico.²¹⁴ En 2021, la inversión extranjera directa recibida por la IME ascendió a poco más de 12 mil millones de dólares, lo cual representa el 41% del total de la inversión extranjera directa en México.²¹⁵

Como prueba del fortalecimiento de INDEX como asociación representante de la industria maquiladora de exportación tras la negociación del T-MEC, el 9 de agosto de 2022, el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) anunció la incorporación de esta asociación a su oficina en Washington D.C., con el objetivo de fortalecer la competitividad de México en América del Norte. La adscripción de INDEX a la oficina del CCE en Washington D.C. impulsará la competitividad de México en América del Norte al consolidar la representación de la industria maquiladora frente a autoridades y empresas en los Estados Unidos y Canadá. Esta alianza promoverá la colaboración, el intercambio de información y el apoyo a políticas comerciales beneficiosas. Asimismo, INDEX podrá defender proactivamente los intereses comerciales de sus agremiados, establecer alianzas estratégicas y seguir de cerca las tendencias y cambios en la región, lo cual contribuirá a que la industria maquiladora y el empresariado mexicano se adapten y potencien su competitividad.²¹⁶ El CCE estableció su oficina en Washington en 2019 para representar los intereses de la comunidad empresarial mexicana y desarrollar una agenda de trabajo en coordinación con el sector privado estadounidense, en el contexto de la ratificación del libre comercio en la región norteamericana con la entrada en vigor del T-MEC y el potencial económico del nuevo

²¹⁴ Roberto Hernández, *op. cit.*, 16 de noviembre de 2021.

²¹⁵ Secretaría de Hacienda, “Principales sectores receptores de IED”, *Proyectos México*, https://www.proyectosmexico.gob.mx/por-que-invertir-en-mexico/economia-solida/destino-de-inversion/sd_principales-sectores-receptores-de-ied/, consultado el 3 de mayo de 2023.

²¹⁶ Consejo Coordinador Empresarial, “INDEX se incorpora a la Oficina del Consejo Coordinador Empresarial en EE.UU.”, Ciudad de México, 9 de agosto de 2022, <https://cce.org.mx/wp-content/uploads/2022/08/VFF-Comunicado-No.-29-Apertura-de-Oficina-INDEX-CCE.pdf>, consultado el 11 de marzo de 2023.

tratado. Los titulares de INDEX y del CCE destacaron la posición de México como eje manufacturero de la región y segundo socio comercial de Estados Unidos, así como su papel fundamental en el fortalecimiento de las cadenas de suministro de América del Norte. La incorporación de INDEX a la oficina del CCE permitirá avanzar con mayor velocidad en la agenda de fortalecimiento de la competitividad regional e impulsar la representación del sector manufacturero exportador de México en los Estados Unidos. La participación de INDEX en la oficina del CCE en Washington tiene tres propósitos: fortalecer las cadenas de valor de América del Norte, aumentar la inversión en infraestructura fronteriza y acelerar las iniciativas de facilitación comercial para promover un comercio seguro y eficiente. El objetivo general de esta nueva colaboración entre el CCE e INDEX es aprovechar el potencial del T-MEC y consolidar sólidas cadenas regionales de suministro en América del Norte para asegurar que las fuentes de insumos y materiales esenciales estén disponibles en todo momento para las plantas manufactureras de exportación en México.²¹⁷

Conclusión

La transformación del Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación (CNIME) en INDEX Nacional en 2013 permitió la estandarización y homogeneización de la estructura de las 20 asociaciones locales que conforman la organización nacional. Esto ha generado una lógica de funcionamiento similar en las representaciones locales, aunque todavía existen ciertas diferencias en términos de organización. A pesar de ello, INDEX Nacional ha logrado representar a todos los sub-sectores de la industria maquiladora de exportación y sus asociaciones locales han generado mecanismos de representación necesarios para los actores de la IME en las varias zonas maquiladoras del país. INDEX

²¹⁷ *Ibid.*

decidió establecer alianzas con otras organizaciones empresariales para fortalecer su capacidad de influencia política y poder enfrentar la reforma fiscal de 2013 del gobierno de Peña Nieto. La alianza estratégica con el CCE y la CONCAMIN permitió a los líderes de la maquila en INDEX tener una voz más fuerte y así proteger los intereses de la industria maquiladora de exportación.

Los líderes de INDEX Nacional se organizaron internamente para participar en la renegociación del TLCAN mediante la creación de comités y mesas de trabajo. Se nombró un coordinador para establecer la estrategia de involucramiento del sector maquilador en la negociación, y cada mesa de trabajo tenía su propio representante. INDEX Nacional trabajó directamente con el gobierno federal a través del mecanismo del cuarto de junto, y durante las rondas de negociación, se logró la participación de entre 400 y 500 empresarios de todos los sectores económicos.²¹⁸ El involucramiento del sector maquilador permitió a los líderes de INDEX Nacional expresar sus preocupaciones y manifestar su interés en temas importantes, lo que contribuyó a un acuerdo que benefició al sector y al país en general.

Para las rondas de negociación del T-MEC, la Secretaría de Economía decidió seguir el patrón del mecanismo de cooperación público-privado implementado desde los años noventa y aprovechar la estructura de consulta empresarial creada para el Tratado de Asociación Transpacífico desde 2012. El CCE instaló el Consejo Consultivo Estratégico para las Negociaciones Internacionales (CCENI) como organismo a cargo del cuarto de junto, con el propósito de ampliar las capacidades de negociación y promover la participación de varias cámaras y asociaciones, así como la de los negociadores del primer TLCAN, por ejemplo, Jaime Zabudovsky, Herminio Blanco y Sergio Gómez. El CCENI debía revisar los avances

²¹⁸ Javier Martínez, *op. cit.*, p. 69.

del acuerdo con la SE y los actores del cuarto de junto tendrían la responsabilidad de llevar a cabo las tareas técnicas y de cabildeo político. Además, el cuarto de junto fue responsable de formar vínculos sólidos con el sector privado estadounidense para implementar estrategias de cabildeo con congresistas y gobernadores de Estados Unidos y, por tanto, promover la continuación del libre comercio en la región norteamericana frente a la amenaza proteccionista que representaba Donald Trump en ese momento. INDEX participó en las 32 mesas de negociación y colaboró en dos comités adicionales. Para los líderes de la IME, los principios fundamentales en la negociación del T-MEC incluían aumentar la competitividad de la región de América del Norte, preservar los mecanismos de resolución de conflictos, evitar la imposición de aranceles, cuotas u otras restricciones al comercio trilateral, y conservar las bases de una política comercial predecible, irreversible y basada en principios que favorezcan la atracción de inversiones hacia México.²¹⁹

Aunque es complicado determinar la contribución precisa de INDEX en el acuerdo final del T-MEC, es posible estimar en qué aspectos tuvo mayor influencia. Propuse clasificar su participación en dos categorías: principal y secundaria. La principal influencia de INDEX abarca la inclusión de bienes remanufacturados (productos desmontados, reparados y reconstruidos para cumplir o superar las especificaciones y estándares originales del fabricante) como actividad válida en el T-MEC, la aportación esencial en la redacción de los Capítulos 7 y 28, la preservación de varias reglas de origen previamente negociadas en el TPP que el gobierno de Estados Unidos buscaba modificar, y el mantenimiento de disposiciones referentes a prendas de vestir pre-cortadas, es decir, piezas de tela cortadas según patrones específicos y listas para ser cosidas y ensambladas en prendas terminadas. En

²¹⁹ Roberto Hernández, *op. cit.*, 20 de septiembre de 2021.

cuanto a la influencia secundaria, se destaca la colaboración de INDEX en la reconfiguración de las reglas del sector de autopartes, que establecen los requisitos de origen y condiciones comerciales para la importación y exportación de componentes de vehículos, la eliminación de medidas de estacionalidad y la influencia limitada, pero infructuosa, en el ámbito laboral. En general, se puede afirmar que INDEX, desde el cuarto de junto y en colaboración con otras asociaciones del sector privado mexicano, fue un actor clave en la negociación del T-MEC y en la inclusión de temas relevantes para la industria maquiladora de exportación.

En cuanto a la influencia de INDEX y sus actores en el resultado final del T-MEC, es relevante destacar la concentración de poder en los negociadores como representantes autorizados de los tres gobiernos, así como el carácter colaborativo y deliberativo del cuarto de junto. A pesar de que las autoridades toman las decisiones finales, los actores privados pueden ejercer fuerte influencia en el proceso de las rondas, y hasta llegar a cambiar la opinión de los negociadores. Por otro lado, cabe resaltar la efectividad del cuarto de junto en el proceso de negociación del T-MEC, ya que se respetaron los principios fundamentales acordados durante la negociación del TLCAN y se brindó a los actores del sector privado la oportunidad de expresar sus preocupaciones e intereses en un entorno de cooperación. Si bien los actores del sector privado pueden ejercer influencia en el proceso de negociación, la necesidad de homogeneizar intereses distintos limita las posibilidades de imponer sus intereses específicos.

CONCLUSIÓN GENERAL

El origen y desarrollo de la industria maquiladora de exportación en México representa un proceso fascinante y multifacético, que abarca numerosos eventos y transformaciones de alcance nacional e internacional. A diferencia de países como Taiwán, la industria maquiladora mexicana no surgió en la década de 1960 como una estrategia de desarrollo industrial, sino como una medida excepcional para enfrentar la doble crisis demográfica y económica en la frontera Norte, consecuencia del término del Programa Bracero. Inicialmente concebida como una solución temporal para impulsar la industrialización y abordar los problemas socioeconómicos en dicha región, la realidad sobrepasó las expectativas del Programa de Industrialización Fronteriza. En apenas una década, las maquiladoras se convirtieron en uno de los sectores más dinámicos y significativos para la economía mexicana.

El declive de las políticas de sustitución de importaciones y la incapacidad del Estado para lograr un desarrollo económico uniforme en todo el país, sumado a la crisis de la deuda de 1982, condujeron a una reestructuración económica. Los gobiernos de De la Madrid y Salinas impulsaron la apertura comercial y las actividades orientadas a la exportación, lo que benefició y transformó a la industria maquiladora de exportación. Durante la década de 1980, se llevaron a cabo tres cambios significativos que marcaron el rumbo de las maquiladoras en las décadas venideras.

Primero, las maquiladoras se expandieron a lo largo del territorio nacional y obtuvieron la autorización para abastecer al mercado interno. Segundo, se otorgaron beneficios fiscales a las maquiladoras en la mayoría de las actividades del sector manufacturero y, en parte, en el sector terciario, proceso que se intensificó con la firma del

TLCAN en la década de 1990. Tercero, surgió una nueva élite de empresarios y gerentes mexicanos que se unieron en asociaciones locales y en la asociación nacional de la industria maquiladora de exportación, actualmente conocida como INDEX, para defender sus intereses. Estos líderes comenzaron a desarrollar sólidas capacidades organizativas y de influencia política.

El surgimiento de esta élite gerencial en la industria maquiladora de exportación resultó crucial para el fortalecimiento y consolidación del sector maquilador en México a finales del siglo XX. Estos actores clave, representantes y administradores de las empresas multinacionales para las que trabajan, desempeñaron un papel esencial en la evolución de la industria maquiladora y su capacidad para adaptarse y prosperar en el cambiante entorno económico y político. Dichas capacidades y su creciente influencia política les permitirían participar activamente en las negociaciones del T-MEC junto a otros actores privados en el cuarto de junto, defendiendo los intereses generales del sector maquilador en el ámbito del comercio internacional.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) representó un punto de inflexión en la política económica de México, al reforzar el modelo de exportación y apertura comercial en la década de 1990. Si bien el acuerdo fomentó el comercio y atrajo inversiones extranjeras, no propició desarrollo económico para todos, tampoco la integración de las economías locales del sur del país con las cadenas regionales de valor, ni redujo las desigualdades. El TLCAN, sin embargo, sí impulsó cambios significativos en la industria maquiladora de exportación mexicana. Aunque no eliminó por completo el modelo maquilador, sí generó transformaciones en algunos subsectores industriales. No obstante, la mayoría de las actividades manufactureras continuaron siendo intensivas en mano de obra y enfocadas en la exportación, con escasas innovaciones en procesos productivos y

transferencias tecnológicas. La productividad y el impacto ambiental solo mejoraron de forma limitada, y no se consiguió reducir las brechas en el ingreso per cápita ni crear vínculos entre las maquiladoras y las economías locales. En el ámbito laboral, la industria maquiladora enfrentó retos en cuanto a la representación de los trabajadores y el cumplimiento de las obligaciones laborales. Los sindicatos blancos, controlados por los empleadores, restringieron la auténtica representación de los empleados, mientras que los líderes de la maquila idearon estrategias para evadir ciertas responsabilidades laborales.

El mecanismo de cooperación conocido como "cuarto de junto", en el que el sector privado y el gobierno mexicano colaboraron estrechamente, fue crucial en las negociaciones del TLCAN y en la defensa de los intereses empresariales. Si bien el Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación no participó directamente en las negociaciones, sus intereses fueron representados de manera indirecta por la CONCAMIN. Décadas más tarde, durante las negociaciones del T-MEC, los líderes de la industria maquiladora participaron de forma directa en el cuarto de junto a través de su asociación nacional, INDEX. Esto evidencia la creciente importancia e influencia de este sector en la política comercial de México.

La evolución del Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación (CNIME) hacia INDEX Nacional en 2013 significó un cambio en la representación y organización de la industria maquiladora de exportación en México. Esta transformación posibilitó la estandarización y homogeneización de las estructuras organizativas de las 20 asociaciones locales que integran el organismo nacional. A pesar de ciertas diferencias, las representaciones locales han adoptado mecanismos de representación similares para los actores de la industria maquiladora de exportación en las diferentes zonas del país. Con el objetivo de fortalecer su capacidad de influencia política y abordar la reforma fiscal de 2013, INDEX estableció alianzas con otras organizaciones empresariales, como la CCE y la

CONCAMIN. Esta colaboración permitió a los líderes de la maquila en INDEX proteger los intereses del sector maquilador de exportación.

INDEX Nacional tuvo un papel destacado en la renegociación del T-MEC, al establecer comités y mesas de trabajo, y participar directamente en el cuarto de junto. Esta participación permitió a los líderes de INDEX Nacional expresar sus preocupaciones y abordar temas relevantes, lo cual contribuyó a alcanzar un acuerdo que favoreció tanto al sector maquilador como al país en su conjunto. La Secretaría de Economía mantuvo el enfoque de cooperación público-privada, instaurado desde los años noventa, aprovechando la estructura de consulta empresarial creada para el TPP años antes.

A pesar de que la concentración de poder en los negociadores y el enfoque colaborativo y deliberativo del cuarto de junto restringieron la imposición de intereses específicos, se puede reconocer la participación de INDEX en ciertas disposiciones del acuerdo final del T-MEC. Las contribuciones principales de INDEX abarcaron la inclusión de bienes re-manufacturados como actividad válida en el tratado, la aportación fundamental en la redacción de los Capítulos 7 y 28, y la preservación de disposiciones relativas a prendas de vestir pre-cortadas. En cuanto a las contribuciones secundarias, INDEX colaboró en la reestructuración de las reglas del sector de autopartes y en la eliminación de medidas de estacionalidad, aunque su influencia en temas laborales fue limitada.

La participación de INDEX en las negociaciones del T-MEC fortaleció a la organización en varios aspectos cruciales. Su involucramiento activo permitió a INDEX consolidarse como un representante legítimo de la industria maquiladora de exportación, mejorar su imagen ante el gobierno y otros actores privados, y aumentar su capacidad de influencia, tanto en futuras negociaciones comerciales, como en la formulación de políticas públicas. Además, la colaboración con organizaciones empresariales como la CCE y la

CONCAMIN fortaleció su habilidad de cabildeo y defensa de los intereses del sector, al tiempo que construyó alianzas estratégicas y afianzó relaciones con otros actores clave. La experiencia y conocimientos adquiridos en comercio internacional y funcionamiento de acuerdos comerciales también resultaron valiosos para la organización, permitiéndoles aplicarlos en futuras negociaciones y adaptarse a los nuevos desafíos del comercio global. La cohesión interna de INDEX se vio reforzada mediante la colaboración de las 20 asociaciones locales durante la negociación del T-MEC, lo que permitió actuar unificadamente en defensa de intereses comunes y enfrentar desafíos externos. Finalmente, su participación en la renegociación del T-MEC les otorgó mayor visibilidad y reconocimiento tanto en el ámbito nacional como en el internacional, posicionándolos como un referente en la industria maquiladora de exportación y en la promoción del comercio trilateral en América del Norte. En conjunto, estos avances refuerzan la posición de INDEX como un actor fundamental en la economía mexicana y en la defensa de los intereses de la industria maquiladora de exportación.

Lista de entrevistas

Charles, Jorge (Chihuahua, Chihuahua) — 7 de septiembre de 2022

Presidente del Clúster Automotriz de Chihuahua.

De Mateo, Fernando (Ciudad de México) — 18 de agosto de 2022

Negociador mexicano del TLCAN. Jefe de la Unidad de Negociaciones Comerciales Internacionales, de la Secretaría de Economía (2000-2004).

Méndez, Gerardo (Chihuahua, Chihuahua) — 30 de agosto de 2021

Ingeniero originario de Chihuahua, Chihuahua, con más de dos décadas de experiencia en las industrias automotriz y electrónica. Ha colaborado con clientes como Ford, GM, VW y Toyota. Miembro activo del consejo de INDEX Chihuahua.

Montoya, Manuel (Monterrey, Nuevo León) — 13 de septiembre de 2022

Presidente de la Red Nacional de Clústeres Automotrices (REDCAM).

Morales, Israel (Ciudad de México) — 16 de noviembre de 2021

Director del Comité Nacional del Grupo de Trabajo de Acuerdos y Tratados Comerciales, INDEX Nacional.

Nolasco, Alfredo (Chihuahua, Chihuahua) — 30 de agosto de 2021

Director de Chihuahua Global (2020-2021), una organización empresarial en el estado de Chihuahua, que se dedica a promover y fortalecer la competitividad de las empresas locales en el ámbito global.

Rivas, Román (Chihuahua, Chihuahua) — 28 de septiembre de 2022

Presidente de INDEX Chihuahua (2021-2023).

Serra, Jaime (Ciudad de México) — 27 de octubre de 2022

Secretario de Comercio y Fomento Industrial (1988-1994).

Serrano, Federico (Tijuana, Baja California) — 20 de septiembre de 2021

Presidente de INDEX Nacional (2016-2018).

Trujillo, Rafael (Tijuana, Baja California) — 1 de septiembre de 2021

Consejero de INDEX Zona Costa. Presidente de la Coordinación de Vinculación Educativa, INDEX Costa (2018-2021).

Lista de preguntas generales en entrevistas

¿Cómo fue la participación y el involucramiento de INDEX en la renegociación del T-MEC?

¿Hubo un involucramiento de las filiales locales de INDEX? Si es así, ¿cómo fue tal involucramiento?

¿Qué medidas propuso y promovió INDEX durante las renegociación del T-MEC?

¿Qué tan amplio era el margen de negociación e influencia de INDEX en comparación de otros actores en la renegociación?

¿Cuáles eran las principales preocupaciones de INDEX durante la renegociación?

¿Qué repercusiones tuvo la participación de INDEX en el cuarto de junto?

¿Se lograron la mayoría de los objetivos y recomendaciones planteadas por INDEX?

¿Cómo fue la cooperación entre INDEX, otras asociaciones y el gobierno federal durante la renegociación?

¿La versión final del T-MEC, en comparación con el TLCAN, mejora o empeora las posibilidades de desarrollo de la IMMEX?

Tras la ratificación del T-MEC, ¿qué nuevos retos enfrenta INDEX para fortalecer el papel económico de la IMMEX?

BIBLIOGRAFÍA

- Abo, Tetsuo. *Hybrid Factory. The Japanese Production System in the United States*, Oxford, University Press, 1994.
- Alba Vega, Carlos. “La COECE: un caso de cooperación entre los sectores público y privado en México”, *Comercio Exterior*, 47 (1997).
- Alba, Carlos y Hélène Rivière d’Arc. “Empresarios locales: ¿actores del cambio político? En Carlos Alba y Alberto Aziz (coords.), *Desarrollo y política en la frontera Norte*, Ciudad de México, CIESAS, 2000.
- Alonso, Jorge, Jorge Carrillo y Oscar Contreras. “Aprendizaje tecnológico en las maquiladoras del norte de México”, *Frontera Norte*, 27 (2001), pp. 43-82, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-73722002000100002&lng=es&tlng=es, consultado el 23 de noviembre de 2021.
- Amozurrutia, Jesús. “Ahorro de las empresas maquiladoras”, en González-Aréchiga, Bernardo. (ed.) *Las maquiladoras: ajuste estructural y desarrollo regional*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 1989.
- Ann Wilson, Patricia. *Las nuevas maquiladoras de México: exportaciones y desarrollo local*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1996.
- Appelbaum, Binyamin. *The Economists’ Hours*, Nueva York, Little, Brown and Company, 2019.
- Banco de México. *Informe anual*, Ciudad de México, Banxico, 1992.
- Barajas, M.R., Araceli Almaraz *et al.* “El ambiente institucional en los procesos de aprendizaje y el escalamiento industrial”, en Daniel Villavicencio (coord.), *La emergencia de dinámicas institucionales de apoyo a la industria maquiladora de México*, Ciudad de México, Porrúa, 2006.
- Bazdresch, Carlos y Santiago Levy. “Populismo y política económica en México, 1970-1982,” en . Dornbusch, Rudiger y Sebastian Edwards (eds.), *Macroeconomía del populismo en América Latina*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Bensusán, Graciela y Kevin J. Middlebrook, “Cambio político desde afuera hacia adentro. Influencia comercial estadounidense y reforma de los derechos laborales en México”, *Foro Internacional*, 241 (2020), pp. 985–1039, <https://doi.org/10.24201/fi.v60i3.2670>, consultado el 2 de mayo de 2023.

- Campbell, Federico. *Regreso a casa*, Ciudad de México, CONACULTA, 2014.
- Cárdenas, Enrique. *El largo curso de la economía mexicana: de 1780 a nuestros días*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2015.
- Carreras, Mercedes. *Los mexicanos que devolvió la crisis 1929-1932*, Ciudad de México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1974.
- Carrillo, Jorge y Alfredo Hualde. “Existe un clúster en la maquiladora electrónica en Tijuana”, en Jorge Carrillo (coord.), *¿Aglomeraciones locales o clústeres globales? Evolución empresarial e institucional en el Norte de México*, Tijuana, COLEF, 2001.
- Carrillo, Jorge y Ana Karina Hernández. “Evolución y límites de la maquila en México frente al nuevo contexto político-económico”, en Julio Cesar Neffa y Enrique de la Garza Toledo (coords.), *Trabajo y crisis de los modelos productivos en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2020.
- Carrillo, Jorge y Humberto García. “La paradoja del TLCAN: alta productividad y bajos salarios en la industria automotriz”, en Oscar F. Contreras, Gustavo Vega *et al.* (coords.), *La reestructuración de Norteamérica a través del libre comercio: del TLCAN al T-MEC*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2020.
- Carrillo, Jorge y Raúl de los Santos. “Industrial Hubs, Industrial Policy, and Economic Development in Mexico”, en Oqubay, A. y Justin Yifu (eds.), *The Oxford Handbook of Industrial Hubs and Economic Development*, Oxford, University Press, 2020, pp 835–854, <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198850434.013.43>
- Castro Duque, Carlos Antonio. *La industria maquiladora en el esquema de una nueva división internacional del trabajo : el caso de México*, tesis, Ciudad de México, UNAM, 1983.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Reporte sobre México: La Industria Maquiladora*, LC/MEX/R.495, CEPAL, México, 1994.
- Consejo Coordinador Empresarial. “Comunicado de prensa: Sector empresarial reconoce la importancia del diálogo con EEUU ante entrada en vigor del T-MEC”, Ciudad de México, 7 de julio de 2020, <https://cce.org.mx/2020/07/07/comunicado-sector-empresarial-reconoce-la-importancia-del-dialogo-con-eeuu-ante-entrada-en-vigor-del-T-MEC/>, consultado el 9 de marzo de 2023.
- Consejo Coordinador Empresarial. “INDEX se incorpora a la Oficina del Consejo Coordinador Empresarial en EE.UU.”, Ciudad de México, 9 de agosto de 2022, <https://cce.org.mx/wp-content/uploads/2022/08/VFF-Comunicado-No.-29-Apertura-de-Oficina-INDEX-CCE.pdf>, consultado el 11 de marzo de 2023.

Contreras, Oscar F. y Maciel García Fuentes. “Pequeñas empresas tecnológicas mexicanas en las cadenas de valor de Norteamérica” en Oscar F. Contreras, Gustavo Vega *et al.* (coords.), *La reestructuración de Norteamérica a través del libre comercio: del TLCAN al T-MEC*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2020.

Contreras, Oscar. *Empresas globales, líderes: producción flexible y aprendizaje industrial en las maquiladoras*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2000.

Cuéllar, Mireya. “Clausura Bonilla maquila que se negó a vender respiradores artificiales a BC”, *La Jornada Baja California*, 9 abril, 2020, <https://editportal.jornadabc.mx/tijuana/09-04-2020/clausura-bonilla-maquila-que-se-nego-vender-respiradores-artificiales-bc>, consultado el 10 de junio de 2022.

De la Calle, Luis. “México en el sistema mundial del comercio”, Ciudad de México, El Colegio de México y Secretaría de Economía, enero de 2023 (ponencia).

De la Mora, Luz María. “La política comercial de México durante el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto” *Foro Internacional*, 237-238 (2019), pp 959–987, <https://doi.org/10.24201/fi.v59i3-4.2648>, consultado el 17 de junio de 2022.

De Mateo, Fernando. “China en el panorama comercial mundial”, *Otros diálogos*, 19 (2022), <https://otrosdialogos.colmex.mx/china-en-el-panorama-comercial-mundial>

Diario oficial de la federación, 1 de noviembre de 2006, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4936351&fecha=01/11/2006#gsc.tab=0

Diario oficial de la federación. 14 de octubre de 1976, https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4852233&fecha=14/10/1976&cod_diario=208619

Diario oficial de la federación. 15 de agosto de 1983, https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=207450&pagina=8&seccion=0

Diario oficial de la federación. 17 de marzo de 1971, https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=204642&pagina=8&seccion=0

Diario oficial de la federación. 22 de diciembre de 1989, https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=208232&pagina=12&seccion=0

Diario oficial de la federación. 22 de diciembre de 1989, https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=208232&pagina=12&seccion=0

Diario oficial de la federación. 27 de octubre de 1977,
https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4653662&fecha=27/10/1977&cod_diario=200351

Diario oficial de la federación. 31 de octubre de 1972,
https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=207933&pagina=3&seccion=0

Diario oficial de la federación. 5 de noviembre de 1975,
https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4823833&fecha=05/11/1975&cod_diario=207617

Díaz Ordaz, Gustavo. *Primer informe de gobierno rendido al pueblo mexicano por conducto del H. Congreso de la Unión*, Ciudad de México, Centro de Documentación del Congreso, 1965.

Durand, Jorge. *Historia mínima de la migración México-Estados Unidos*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2016.

Echeverría Álvarez, Luis. *Primer informe de gobierno rendido al pueblo mexicano por conducto del H. Congreso de la Unión*, Ciudad de México, Centro de Documentación del Congreso, 1971.

Fernández Santisteban, José Luis. “Algunas consideraciones sobre los programas de industrialización y de comercialización fronteriza, sus efectos y perspectivas,” en Roque González Salazar (ed.), *La frontera Norte: integración y desarrollo*, Ciudad de México, El Colegio de México, 1981.

Frobel, Folker, Juergen Heinrichs y Otto Kreye. *La nueva división internacional del trabajo. Paro estructural en los países industrializados e industrialización de los países en desarrollo*, Madrid, Siglo XXI, 1980.

Gambrill, Mónica. “Maquiladoras, the Global Political Economy and North America”, en Imtiaz Hussain (ed.), *Community, Diffusion, & North American Expansiveness: The Political Economy of Flux*, Ciudad de México, Universidad Iberoamericana, 2008.

Gasca, José. “Reconfiguración económica del territorio mexicano en la era del TLCAN”, *Comercio Exterior* 22 (2020).

Gobierno de los Estados Unidos, *TPP: Made in America. Chapter 3: Rules of Origin*, 2016,
<https://ustr.gov/sites/default/files/TPP-Chapter-Summary-Rules-of-Origin-and-Origin-Procedures.pdf>

Gobierno de México. “En Palacio Nacional, presidente López Obrador celebra firma de protocolo modificatorio al T-MEC”, <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/en-palacio-nacional-presidente-lopez-obrador-celebra-firma-de-protocolo-modificatorio-al-T-MEC?idiom=es#:~:text=Firmaron%20el%20Protocolo%20Modificatorio%20del,Fr eeland%2C%20viceprimera%20ministra%20de%20Canad%C3%A1>., consultado el 9 de marzo de 2023.

Gobierno de México. “Se firma el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC)”, <https://www.gob.mx/se/articulos/se-firma-el-tratado-entre-mexico-estados-unidos-y-canada-T-MEC>, consultado el 9 de marzo de 2023.

Grunwald, Joseph y Kenneth Flamm. *The Global Factory: Foreign Assembly in International Trade*, Washington, The Brookings Institution, 1985.

Hernández Rodríguez, Rogelio. “La reforma de Carlos A. Madrazo”, en su libro *Historia mínima del PRI*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2016.

Hernández Romo, Marcela. *Estrategias empresariales en la subcontratación internacional: la influencia de las configuraciones culturales y subjetivas*, Ciudad de México, UAM, 2012.

Hernández Trujillo, Manuel y Gloria de la Luz Juárez *et al.* “TLCAN: México ante los retos del proteccionismo norteamericano, pese al saldo global positivo. Después de 23 años”, en Cuauhtémoc Calderón Villarreal y Salvador Rivas Aceves, *El TLCAN a 24 años de su existencia: retos y perspectivas*, Ciudad de México, Universidad Panamericana, 2019.

Hernández Vicencio, Tania. “Los empresarios tijuanaenses: evolución y vínculo con el poder político”, en *Revista Mexicana de Sociología* 66 (2006).

INDEX Nacional. “Un poco de historia”, <https://www.INDEX.org.mx/historia.html>, consultado el 1 de octubre de 2022.

INDEX Nogales. “¿Quiénes somos?”, <http://INDEXnogales.org.mx/Quienes.html>, consultado el 7 de noviembre de 2022.

INDEX. *INDEX Nacional, en el ‘cuarto de junto’ de la primera ronda de negociaciones del TLCAN*, Boletín de prensa 273, Ciudad de México, 17 de agosto de 2017.

INDEX. “Renegociación NAFTA: Resulta en un nuevo acuerdo”, 2018. (Documento Interno)

INEGI. “Indicadores de Establecimientos con Programa IMMEX”, 30 de marzo de 2021, https://www.indetec.gob.mx/delivery?srv=0&sl=2&cat=8&path=/boletin_financiero/eefpn/42/BoletinFNo42_4.pdf

- INEGI. “Industria maquiladora de exportación”, <https://www.inegi.org.mx/programas/indmaq/>, consultado el 25 de octubre de 2022.
- INEGI. *El ABC de la Estadística de la Industria Maquiladora de Exportación*, Aguascalientes, 1994.
- INEGI. *Estadística de la Industria Maquiladora de Exportación 1978-1988*, Ciudad de México, 1989, p. 1. https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/1334/702825128678/702825128678.pdf, consultado el 17 de marzo de 2023.
- Irwin, Douglas A. “The False Promise of Protectionism: Why Trump’s Trade Policy Could Backfire”, *Foreign Affairs*, 96 (2017).
- Kandell, Jonathan. “Luis Echeverría Álvarez, expresidente de México, muere a los 100 años”, *The New York Times*, 9 de julio de 2022, <https://www.nytimes.com/es/2022/07/09/espanol/luis-echeverria-muere.html>, consultado el 15 de marzo de 2023.
- Logística y Comercio Exterior. “Calzado y textil: lo que debe saber con el T-MEC”, 2023, <https://www.logycom.mx/blog/calzado-textil-T-MEC-reglas-origen-aranceles>, consultado el 1 de mayo de 2023.
- López Córdova, J. Ernesto y Jaime Zabludovsky K. “Del proteccionismo a la liberalización incompleta: industria y mercados”, en Sandra Kuntz Ficker (coord.), *Historia económica general de México: de la colonia a nuestros días*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2010.
- Ludlow, Jorge y Juan R. de la Rosa. “Las exportaciones de maquila en México y el vínculo con las importaciones de EUA.” *Análisis Económico*, 55 (2009), pp. 155-177, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41311453008>, consultado el 23 de noviembre de 2021.
- Luna, Matilde y Ricardo Tirado. “Los empresarios en el escenario del cambio. Trayectoria y tendencias de sus estrategias de acción colectiva”, *Revista Mexicana de Sociología*, 55 (1993).
- Mansfield, Edward D. “Domestic Politics, Intellectual Property Protection, & US Foreign Direct Investment in Emerging Markets”, en Imtiaz Hussain (ed.), *Community, Diffusion, & North American Expansiveness: The Political Economy of Flux*, Ciudad de México, Universidad Iberoamericana, 2008.
- Martínez Staines, Javier. *Cuarto de junto: la contribución crucial del sector privado en las negociaciones de los acuerdos comerciales de México*, Ciudad de México, Derechos de Juan Gallardo Thurlow, 2021, <https://cuartodejunto.com/el-libro/>, consultado el 12 de junio de 2023.

- Maxwell, Tani. "I don't mean just a little bit better: Donald Trump threatens to leave NAFTA if elected", *Insider*, 28 de junio de 2016, <https://www.businessinsider.com/donald-trump-nafta-tpp-trade-speech-2016-6?r=MX&IR=T>, consultado el 12 de marzo de 2023.
- Mendoza Cota, Jorge Eduardo. "El comercio de manufacturas entre México y Estados Unidos y el cambio del TLCAN al T-MEC", en Oscar F. Contreras, Gustavo Vega *et al.* (coords.), *La reestructuración de Norteamérica a través del libre comercio: del TLCAN al T-MEC*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2020.
- Morales, Roberto. "Conceden ajustes a maquiladores", *El Economista*, Ciudad de México, 14 de octubre de 2013, <https://www.economista.com.mx/empresas/Conceden-ajustes-a-maquiladores-20131013-0052.html>, consultado el 22 de febrero de 2023.
- Nava-Aguirre, Karla María. "La colaboración del sector privado en la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Análisis de la industria automotriz mexicana", *Ciencia UAT* (2021).
- Ortiz Mena, Antonio. *México ante el sistema monetario y comercial internacional: lecciones de Bretton Woods a la actualidad*, Ciudad de México, CIDE, 2006, pp. 21-22.
- Puyana, Alicia y José Romero. "Hacia una evaluación de los efectos multiplicadores de la actividad industrial" en Alicia Puyana (coord.), *La maquila en México: los desafíos de la globalización*, México, FLACSO, 2008.
- Quesada, Juan Diego. "Peña Nieto pone en jaque el régimen económico de las fronteras mexicanas", *El País*, Madrid, 30 de octubre de 2013, https://elpais.com/internacional/2013/10/30/actualidad/1383116439_167910.html?vent_log=oklogin, consultado el 22 de febrero de 2023.
- Ramírez Sánchez, Miguel Ángel. "Los sindicatos blancos de Monterrey (1931-2009)", *Frontera Norte*, 23 (2011).
- Reporte Índigo. "Moisés Kalach renuncia a cuarto de junto que negoció el T-MEC", 6 de marzo de 2020, <https://www.reporteindigo.com/indigonomics/mois-es-kalach-renuncia-a-cuarto-de-junto-que-negocio-el-T-MEC/>, consultado el 9 de marzo de 2023.
- Robles, María. *Las maquiladoras de exportación y sus actores: una visión de los empresarios*, Hermosillo, El Colegio de Sonora, 2016.
- Rodríguez, Ariel y Renato Gómez Mello. "El fracaso del éxito, 1970-1985", en *Nueva historia general de México*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2010.
- Rodríguez, Francelia. "México: industria textil lucha contra competencia desleal china", *Fashion Network*, 28 de noviembre de 2015,

<https://pe.fashionnetwork.com/news/Mexico-industria-textil-lucha-contracompetencia-desleal-china,600454.html>, recuperado el 1 de mayo de 2023.

Romero, José y Alicia Puyana. “Development Without Productivity or Job Expansion: Mexican & Latin Observations”, en Imtiaz Hussain (ed.), *Community, Diffusion, & North American Expansiveness: The Political Economy of Flux*, Ciudad de México, Universidad Iberoamericana, 2008.

Ross Schneider, Ben. “Why is Mexican Business so Organized?”, *Latin American Research Review*, 37 (2002).

Rousseau, Isabelle. “El sexenio de José López Portillo, 1976-1982: Conflictos en torno a la SPP,” en su libro *¿Una revolución silenciosa? Élités gubernamentales y proyecto de modernización, (1970-1995)*, Ciudad de México: El Colegio de México, 2001.

Ruiz Durán, Clemente. “El TLCAN: un proyecto de reestructuración de largo plazo”, en Oscar F. Contreras, Gustavo Vega *et al.* (coords.), *La reestructuración de Norteamérica a través del libre comercio: del TLCAN al T-MEC*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2020.

San Diego Red, Redacción. “Se respira aire fresco con Kurt Honold como Secretario de Economía en Baja California”, 5 de noviembre de 2021, *San Diego Red*, <https://www.sandiegored.com/es/noticias/214320/Se-respira-aire-fresco-con-Kurt-Honold-como-Secretario-de-Economia-en-Baja-California>, consultado el 10 de junio de 2022.

Secretaría de Economía. “IMMEX: Industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación”, <http://www.2006-2012.economia.gob.mx/comunidad-negocios/industria-y-comercio/instrumentos-de-comercio-exterior/immex>, consultado el 13 de marzo de 2023.

Secretaría de Economía. “Industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación”, <http://www.2006-2012.economia.gob.mx/comunidad-negocios/industria-y-comercio/instrumentos-de-comercio-exterior/immex>, consultado el 22 de marzo de 2023.

Secretaría de Economía. *Reporte T-MEC: Protocolo Modificadorio al Tratado entre México, EE.UU. y Canadá*, 27, 20 de diciembre de 2019, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/518312/Reporte-TMEC_n27-esp_20191220_c.pdf, consultado el 3 de mayo de 2023.

Secretaría de Hacienda, “Principales sectores receptores de IED”, *Proyectos México*, https://www.proyectosmexico.gob.mx/por-que-invertir-en-mexico/economia-solida/destino-de-inversion/sd_principales-sectores-receptores-de-ied/, consultado el 3 de mayo de 2023.

- Serra Puche, Jaime. *El TLC y la formación de una región*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2015.
- Smith, Peter H. “Retrospectiva y perspectiva: de Echeverría a López Portillo,” en *Los laberintos del poder: el reclutamiento de las élites políticas en México, 1900-1971*, Ciudad de México, El Colegio de México, 1981.
- Soto Montes de Oca, Gloria. “North America’s Environmental Agenda Under NAFTA”, en Imtiaz Hussain (ed.), *Community, Diffusion & North American Expansiveness: The Political Economy of Flux*, Ciudad de México, Universidad Iberoamericana, 2008.
- Tamayo, Jesús y José Luis Fernández. *Zonas fronterizas: México-Estados Unidos*, Ciudad de México, El Colegio de México, 1983.
- Taylor, Lawrence D. “La transformación de Baja California en estado, 1931-1952”, *Estudios Fronterizos* 1 (2000).
- Taylor, Lawrence D. “The Origins of the Maquila Industry in Mexico”, *Comercio Exterior* 11, (noviembre, 2003).
- Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá. Cap. 28, *Buenas prácticas regulatorias*, <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/465810/28ESP BuenasPracticasRegulatorias.pdf>
- Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá. Cap. 7, *Administración Aduanera y Facilitación del Comercio*, <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/465789/07ESPAdministracionAduanera yFacilitacion del Comercio.pdf>
- Vega Cánovas, Gustavo y Francisco Campos Ortiz. “El Tratado de Libre Comercio de América del Norte a sus veinte años: balance y perspectivas”, en María Celia Toro (ed.), *Los acuerdos comerciales regionales y el TLCAN*, Ciudad de México, El Colegio de México, 2020.
- Villavicencio, Daniel. *La emergencia de dinámicas institucionales de apoyo a la industria maquiladora de México*, Ciudad de México, Porrúa, 2006.
- Vinopal, Courtney “These 4 changes helped Trump and Democrats agree to the USMCA trade deal”, *PBS News*, 16 de enero de 2020, <https://www.pbs.org/newshour/economy/making-sense/these-4-changes-helped-trump-and-democrats-agree-to-the-usmca-trade-deal>, consultado el 25 de abril de 2023.
- Viveros Cano, Cynthia Gabriela. *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*, tesis, Ciudad de México, El Colegio de México, 2002.