

Cuarenta años de maquila en el Norte de México. Los avances y retrocesos de un proyecto industrial fallido.

Cirila Quintero Ramírez
El Colegio de la Frontera Norte.
Dirección Regional de Matamoros.

Este trabajo analiza la evolución de la industria maquiladora en el norte de México. El objetivo central consiste en analizar los encuentros y desencuentros entre los intereses regionales/nacionales de desarrollar una industria y los intereses de compañías transnacionales por conseguir una mayor tasa de ganancia, a través de ventajas comparativas. El cuestionamiento central sería que tanto estos intereses pueden ser compatibles. La exposición reconstruye las cuatro etapas más importantes de la evolución maquiladora. En cada una de ellas, se señala los intereses del gobierno mexicano en convertirla en una industria eje, y la respuesta de los inversionistas, más basada en sus necesidades industriales, que en un interés en responder a las necesidades industriales. El documento finaliza con algunas consideraciones en torno a límites de esta industria para fomentar un proyecto de industrialización.

Introducción: ¿la maquila un modelo industrial?

Una de las discusiones más importantes que actualmente existen es en torno al debate de si la maquila puede ser considerada cómo una industria o no (Bendesky (etal), 2003, Carrillo (etal), 2004). De acuerdo a una definición, la industria sería “un conjunto de actividades productivas que el hombre realiza de modo organizado con la ayuda de máquinas y herramientas...(es decir) es una actividad que transforma...materias primas”¹. Otros han complejizado más la definición (Bendesky, 2003) y han dicho que no sólo son estas actividades de transformación, sino un tipo especial de relaciones laborales. La reconstrucción de casi 40 años de maquila, realizado a través de distintas experiencias empíricas², permite expresar que la maquila tiene mucho de los rasgos que suele demandarse a un proyecto industrial. El que sea un proyecto exitoso o no, eso es otra discusión. La reconstrucción también muestra cómo el gobierno mexicano, a través de legislaciones, fue creando esta industria, y sus anormalidades, y fue la interacción con

¹ “Industria” en *Enciclopedia Hispánica*, Tomo VIII, (3a. reimp), 1993, p. 163

² Un porcentaje importante de las consideraciones empíricas de esta ponencia, están basadas en los investigaciones realizadas en las ciudades de Tijuana, Ciudad Juárez, Ciudad Acuña, Piedras Negras,

las particularidades industriales de la compañía y sus interacciones con los actores locales la industria la que configuró un mercado laboral y una relaciones laborales particulares, como se muestra a continuación.

1. Los difíciles inicios, 1965-1983.

En México, la mención de la industria maquiladora fue realizada por primera vez, en 1961 en el Programa Nacional Fronterizo. En el se expresaba que el gobierno federal buscaría la industrialización en las ciudades fronterizas, especialmente mediante la creación de parques industriales en estas ciudades. A mediados de los años sesenta una coyuntura en donde se conjuntaron elementos regionales, como el desempleo originado en la zona fronteriza por el término del Programa Bracero y la crisis agrícola en sectores clave, como el algodón, y necesidades internacionales se conjugaron para impulsar este proyecto productivo³. A partir de entonces, la interacción entre ambos intereses resultaría fundamental para perfilar el tipo de industria en esta región.

Una primera característica del nuevo proyecto fue su relación estrecha con los ciclos de las compañías a las que pertenecía, es evidente que la industria maquiladora tiene sus raíces históricas en la deslocalización del aparato productivo que distintas industrias norteamericanas realizaron a otros país, en búsqueda de mejores ventajas comparativas. La relocalización del proceso productivo fue posible gracias a los artículos 806.30 y 807.00 del Código Fiscal de E.U. Estas disposiciones permitían el establecimiento de empresas filiales en el extranjero, con el fin de cubrir las fases más intensivas del trabajo, por ejemplo, el ensamblado, sin pago de impuesto de estas actividades, salvo el del valor agregado.

Las industrias que más aprovecharon estas concesiones fueron la textil y la electrónica. Algunas características especiales de las primeras maquiladoras fueron: la tecnología rudimentaria; uso intensivo de la mano de obra nativa; baja inversión de capital y utilización de insumos importados. La maquila, en un primer momento fue definida como la subcontratación hecha por una empresa extranjera para producir o ensamblar algunas partes de un producto, que posteriormente serán empleados en el proceso productivo de

Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros.

³ Algunos autores han señalado que en la implementación del Proyecto Maquilador en México jugó un papel importante la visita que el Secretario de Industria y Comercio del Presidente Díaz Ordaz hiciera a Asia, en donde quedo impresionado con este tipo de industrias, (Weiler/Zerlentes, 2001).

otra empresa.⁴ La esencia central de estas industrias es la búsqueda constante de ventajas comparativas. Tener ventajas comparativas, significa que la producción (el ensamblaje) de un bien o producto sea realizado con bajo costo de oportunidad en comparación con otros países, (Federal Reserve Bank, 2002).

A pesar de su vinculación con el extranjero, el gobierno mexicano trato de enlazar a esta industria con el desarrollo de la frontera, a través de proyectos, en 1965, se delineó el Programa Industrial Fronterizo (PIF), basado en el párrafo 3 del Código Arancelario Mexicano, que se complementaba perfectamente con las fracciones 806.80 y 807.00 de las Ley Aduanera de Estados Unidos, referente a la exención de impuestos para la producción realizada fuera de Estados Unidos. La vinculación con el extranjero de esta industria se convirtió en una excepción dentro de una economía apoyada en un modelo de sustitución de importaciones en donde lo más importante lo constituía la producción para el mercado interno.

El PIF delineaba los trámites administrativos para la instalación de compañías extranjeras en la frontera, y como podrían importar materias primas y maquinaria. También señalo que las inversiones debían tener un porcentaje de participación nacional. El objetivo era crear empleos e industrializar la frontera, mediante el fomento de industrias locales enlazadas a esta industria. Para el gobierno mexicano, estas industrias podrían constituirse en el inicio de la industrialización de la región. En la cuál habían predominado sobretodo los servicios y comercio vinculados a Estados Unidos.

Las referencias históricas anteriores muestran que desde su inicio, la maquila nació de objetivos que parecían inconciliables: por un lado, fomentar el desarrollo industrial de un país; y por otro, servir de centros de optimización de costos de empresas trasnacionales, mediante la realización de tareas no calificadas –por la tanto de escaso valor agregado- y poco relacionadas con una lógica industrial nacional. Pese a esta diferenciación, el gobierno trato a partir de decretos conseguir sus objetivos, las empresas aprovecharon estas ventajas en función de sus cambios internos y en su búsqueda de mejores ventajas comparativas, y empezaron a llegar a territorio mexicano, en 1969, se reportaba que habían 147 compañías que daban empleo a 17,000 trabajadores, registrados en bajo el Programa Industrial Fronterizo, (Federal Reserve Bank, 2002). Las empresas

⁴.- Albert Levy. Las maquilas en México, SEP/80, F.C.E., 1983, p. 13.

norteamericanas, atraídas por el bajo costo salarial, especialmente en el sector textil, del calzado y juguetes, en un primer momento, y después autopartes y electrónicas fueron los primeros en arribar a la frontera mexicana.

Otro decreto más específico fue promulgado en 1971, se le denominó Programa de Maquiladoras. En él se establecía que “...aquellas (industrias) que contribuyeran a la disminución del desempleo en la zona fronteriza, apoyaran a la industrialización e incrementaran la exportación de materias primas, podrán importar *temporalmente* artículos extranjeros para ensamblar o finalizar un producto, los cuáles tendrán que regresar a su lugar de origen”. Se podría importar materias primas, maquinaria, herramientas de reparación y artículos para empacar. El proyecto quedó restringido únicamente a las ciudades fronterizas, y se pidió que las inversiones tuvieran un contenido nacional. Un elemento central de este primer decreto, fue la posibilidad de traer técnicos extranjeros para los procesos productivos, dado la ausencia de personal calificado en la localidad. En 1972, el gobierno mexicano expidió un nuevo decreto denominado Decreto para la Regulación de la Industria Maquiladora de Exportación, en donde se permitía la venta de algunos productos en el país.

En 1974, se dictó el Programa de Maquiladoras. En dicho programa se permitía el acceso de la maquiladora a cualquier punto de la República Mexicana, exceptuándose sólo las partes más industrializadas y pobladas. Se continuó con el permiso para importar materia prima y las herramientas vinculadas a la realización de la tarea. Las concesiones anteriores se otorgaban porque: “la maquila creará un volumen importante de nuevos empleos, fomentará la industria fronteriza y posibilitará la capacitación y el adiestramiento industrial de la mano de obra y el fortalecimiento del mercado interno”.⁵ El énfasis en lo temporal de la importación, sin duda, estaba basada en la visualización de esta industria como algo transitorio.

A pesar de este apoyo, el año de 1974 puso de relieve su dependencia de los vaivenes internacionales, cuando debido a la crisis en la rama electrónica y textil, decenas de maquiladoras cerraron o disminuyeron su personal, argumentando falta de competitividad. En este período se estima que el empleo maquilador disminuyó en un 11.5%. El gobierno mexicano, intentó una solución mediante decretos que favorecían a

⁵ .- S.L.C. Programa de maquiladoras, p. 21.

esta inversión. En 1975, permitió a las plantas tener el 100% de inversión extranjera, a excepción de la industria textil, para respetar lo fijado por la legislación de Estados Unidos. Algunos analistas enfatizaron la dependencia de esta industria y su escasa vinculación con la economía nacional.

A pesar de las críticas, el gobierno mexicano, después de algunas presiones por parte algunos inversionistas maquiladores de retirar sus inversiones, no sólo apoyó a la industria con Decretos y leyes sino que flexibilizó sus requerimientos laborales y “aceptó la contratación de aprendices, con un sueldo menor al mínimo; ocupar o desocupar empleados de acuerdo a sus necesidades y, despedir, sin indemnización, a los empleados conflictivos en las empresas maquiladoras.”⁶ Asimismo, a pesar de tener como objetivo, impulsar la calificación de la mano de obra, el gobierno extendió el permiso para importar técnicos extranjeros. Los derechos laborales parecieron ser sujetos a los movimientos de esta industria. Asimismo, no se vislumbró un interés por impulsar la formación de habilidades de los trabajadores locales.

En 1977, el gobierno dictó la Regulación para el Fomento de la Industria Maquiladora de Exportación, en la que consideró que la maquila podría contribuir al empleo, entrenamiento e incremento en el consumo de materias primas nacionales. Es decir, a pesar de que la industria no terminaba de asentarse en el país, el gobierno dictó, una nueva ley. Los resultados fueron mínimos, un breve crecimiento entre 1979 y 1980. En ese año, se llegó a 620 establecimientos que daban empleo a 119,546 personas. Una nueva crisis surgió entre 1981 y 1982, especialmente en cuanto número de plantas, el cuál cayó a 585 plantas, el número de empleos se había elevado a 127,048, (INEGI, 1991:1), aunque otros tantos empleos habían sido perdidos.

La crisis mostró otras características: un uso mayoritario de mujeres, jóvenes y migrantes (Iglesias, 1985); la realización de procesos productivos y monótonos y la precariedad en condiciones laborales (Muñoz, 1977, Iglesias, 1985). A pesar de estos inconvenientes laborales, el gobierno mexicano siguió apoyando a la industria. Más aún la administración de De la Madrid, le concedió una importancia primordial a este modelo industrial considerando que éste podría convertirse en una estrategia ideal para el desarrollo de México.

⁶.- Albert Levy, op.cit., pp. 51-52.

2. Los intentos por consolidar una industria inestable, 1983-1994.

El interés por la maquila se vislumbró desde el inicio de la administración de De la Madrid. En el Plan Nacional de Desarrollo, en su rubro de franjas fronterizas, expresaba: “se fomentará la creación y fortalecimiento de empresas nacionales de partes y componentes como proveedores de la industria maquiladora de exportación. Se procurará que esta industria adquiera una mayor integración nacional ...(asimismo)...se continuará autorizando el incorporar al mercado nacional los productos que se fabriquen con materias primas extranjeras, cuando estos puedan sujetarse a programas de integración nacional.”⁷ El PND también expresaba “es importante vincular cada vez más a la industria maquiladora de exportación, buscando la permanencia nacional y la transferencia, difusión y capacitación de su tecnología”.⁸

Un apoyo más específico fue dado en el Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación del 15 de agosto de 1983, en donde se consideraba a la maquila no sólo enfatizaba sus potencialidades como industria para la frontera sino para el país. En este decreto, se permitió, la venta del 20% de sus productos al mercado nacional. De la Madrid ratificó la importancia de esta industria para el desarrollo nacional, cuando en junio de junio de 1985, promulgó el Programa de Desarrollo de la Frontera Norte, cuyo objetivo primordial era: procurar que: “la industria maquiladora adquiera una mayor integración nacional, a través de hacer competitiva la dotación de insumos nacionales, en calidad y oportunidad, frente a los que ahora se adquieren en el exterior”.⁹

En esos nuevos decretos, el gobierno también enfatizó la necesidad de una mayor integración tecnológica. Se apoyaría a sectores con escala de producción y especialmente se apoyaría a los sectores: de fabricación de bienes de capital en general, electrónica de alta tecnología, maquinaria y equipos para la industria automotriz y materiales y accesorios electrónicos y eléctricos (Carrillo, 1994: 58). La medida coincidió con los cambios en el sector de autopartes a nivel internacional, así como la búsqueda de nuevas alternativas de exportación a Estados Unidos por parte de los productores asiáticos de electrodomésticos. Para algunos investigadores (Del Castillo,), regiones como Tijuana

⁷.- Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988, p. 323.

⁸.- Ibid., p. 324.

⁹.- “Los dólares de las maquiladoras”, Expansión, Vol. XVIII, no. 435, Mzo. 1986, pp. 42 y 45.

fueron utilizadas como plataforma de exportación, para evadir cuotas de exportación. Otras razones que incrementó la producción compartida fue: el establecimiento de reglas ambientales y laborales más altas en los países desarrollados, la disminución en los impuestos por costos de importación, y el abaratamiento de costos de transportación, (Federal Reserve Bank, 2002)

En este período llegaron importantes inversiones de General Motors y Ford al país, a Tamaulipas y Chihuahua. Las inversiones asiáticas llegaron especialmente a Tijuana, en donde se instalaron SANYO, Hitachi y Matsushita. En números, la situación no podía ser mejor para 1988, había en México, 1655 establecimientos que daban empleo a 369,489 trabajadores, la mayor parte concentrada en la frontera.

Ahora bien, la maquila no sólo se benefició por la promulgación de nuevos decretos sino de las devaluaciones que el peso mexicano experimentó entre 1982 y 1983. Situación que benefició a las compañías, especialmente en cuanto a disminución de costos salariales y de servicios. En ese sentido, algunos investigadores (Carrillo, 1994), han señalado que durante este período no sólo fue vista como una fuente de empleos sino como una importante fuente generadora de divisas, dada su producción para la exportación.

El apoyo a la maquila se insertaba dentro de la adopción que el gobierno mexicano hacía de un nuevo modelo de desarrollo industrial, privilegiando la exportación, en lugar de la producción para el mercado doméstico. El nuevo modelo se le denominó Modelo Exportador, y fue adoptado de hecho, en 1986, cuando México se adhirió al GATT. La principal característica fue el desmontamiento de su regulación arancelaria en torno a importaciones y exportaciones que protegía a la industria nacional, para reorientarlo a la exportación. Se estima que estos impuestos disminuyeron de un 60 al 15%, (Federal Reserve Bank, 2002). Algunos investigadores (Dussel, 2002) han mencionado que precisamente el debate debería centrarse en la adopción de este modelo más que en la discusión de la maquila.

El gobierno de Carlos Salinas continuó con este apoyo a la industria maquiladora. En este periodo fue aprobado el Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora. El Decreto enfatizó que: ...las empresas maquiladoras de exportación *deberían atender* a las siguientes prioridades nacionales: crear fuentes, de empleo, fortalecer la balanza comercial del país a través de una mayor aportación neta de divisas,

contribuir a una mayor integración interindustrial y coadyuvar a elevar la competitividad internacional de la industria nacional y elevar la capacitación de los trabajadores e impulsar el desarrollo y la transferencia de tecnología en el país” (DOF, 20 de Diciembre, 1989)¹⁰.

Es decir, el decreto enunció abiertamente el papel de esta industria para el desarrollo nacional, su apoyo en empleos y divisas, y competitividad de la industria nacional, en donde la transferencia de tecnología desempeñaría un papel central. El objetivo sobretodo de mejoramiento para la competitividad se cubrió en parte en estas plantas. Un porcentaje importante de ellas adoptó maquinaria de control numérico y programable, al iniciarse los noventa. Sin embargo, en esta *modernización* un papel fundamental lo constituyó la reestructuración de las relaciones laborales, en donde la producción con eficiencia y calidad fueron señaladas como centrales para ser competitivos. La adopción de modelo parecido a los japoneses, como el justo a tiempo y la flexibilidad laboral fueron adoptados en la mayor parte de las empresas. La modernización en ese sentido no se hizo por la capacitación de los trabajadores sino por métodos que buscaban incrementar la productividad mediante la optimización del tiempo laboral.

Los resultados no pudieron ser mejores, especialmente en las maquiladoras que producían motores de automóvil, en donde se consideraba que la productividad era comparable a las de Estados Unidos. Incluso algunos gerentes pedían una productividad mayor a la que se pedía en Estados Unidos. Los gerentes fijaron sus niveles de productividad sin un contrapeso de autoridades o organizaciones laborales. Lo más interesante fue que para alcanzar estos niveles de productividad, los trabajadores tuvieron que adquirir alguna calificación. No obstante, los empleadores no lo reconocieron y siguieron considerando al trabajo maquilador cómo no calificado (Cooney, 2001: 64-65).

El gobierno de Carlos Salinas siguió apoyando el modelo exportador iniciado por De la Madrid, lo hizo mediante la creación de Decretos que apoyaran a las empresas exportadoras y competitivas, en donde el principal aliciente era la exportación de productos sin el pago de impuestos, intentando equilibrar la situación entre empresas mexicanas y maquiladoras. El impulso a la competitividad para la exportación no sólo era

¹⁰ Durante el Gobierno de Carlos Salinas se registrarían dos modificaciones más al Decreto Maquilador, una el 22 de Diciembre de 1989 y otra el 24 de Diciembre de 1993.

para las industrias particulares sino que el gobierno inició en sus empresas una reestructuración en sus sectores industriales más importantes, como la minería y siderúrgica. Sin embargo, la reestructuración vino más por la adopción de cambios en las formas de organización del trabajo, se compactaron categorías, que por la introducción de nueva tecnología. El resultado no fue mejor en el sector industrial mexicano, era evidente que aunque lo desearan, no estaban preparadas para la competencia internacional, y esta quedó reducida a una semi-modernización de su equipo y sobretodo la reorganización de su fuerza laboral, las más exitosas, como algunas del Grupo Monterrey, lograron fusionarse con empresas extranjeras para mantenerse en el mercado internacional. Lo cierto es que la reestructuración tuvo un costo de miles de empleos perdidos y una sujeción mayor del tiempo y los derechos laborales a la productividad y competitividad de la empresa.

Aparte de los decretos para la exportación, el gobierno salinista también trató de darle un mayor apoyo al enlazamiento de industrias nacionales y maquila, con ese objetivo promulgó el Decreto que promueve la Creación de empresas comercializadoras de insumos para la industria maquiladora de exportación, el 8 de marzo de 1994. El decreto nacía como una forma de responder al *mejoramiento productivo* de la industria económica nacional, la cuál *debía adaptarse a las modalidades de integración y competencia internacional*, y esto podría realizarse mediante la vinculación con industrias como la maquila, (DOF, 8 de marzo de 1994)

El objetivo central del Decreto fue la creación de empresas comercializadoras de insumos para la IME, cuyo propósito sea realizar operaciones de abastecimiento de materias primas, partes y componentes al sector maquilador, así como la realización de estudios de mercado y promoción de coinversiones dirigidos al abastecimiento de insumos nacionales a dicha industria a través de un esquema administrativo ágil y simplificado. El Decreto permitía la importación temporal de materias primas, partes y componentes para que lograr esta incorporación a la IME, libre de impuesto. Es decir, se les concedía ventajas similares a la maquila. No obstante, el resultado no fue el esperado y la mayor parte de materias primas continuaron llegando del extranjero. La discusión del porque ha ido desde la incompatibilidad productiva y tecnológica de la industria mexicana con la IME,

hasta la ausencia de interés de estas empresas en crear enlaces (hacia atrás o adelante) con la industria nacional.

A pesar de los apoyos gubernamentales a la industria nacional, la balanza se inclinó a favor de la industria maquiladora. Incluso se acentuaron las diferencias entre ambos sectores industriales, uno competitivo y vinculado al mercado internacional, el otro, con un rezago tecnológico, que buscaba ser competitivo a través de la reorganización de su fuerza laboral. Las estadísticas señalaron el crecimiento. En 1994, existían en México, 2085 plantas, que daban empleo a 579,422 empleos, la mayor parte de ellos estuvieron en la frontera. Los sectores más importantes fueron el sector de materiales y accesorios eléctricos y electrónicos, autopartes y ensamble de maquinaria, equipo, aparatos y artículos eléctricos y electrónicos.

La maquila electrónica continuó desempeñando un papel central. Un dato importante en este período es que la maquila textil se trasladó a municipio no fronterizos, lo mismo aconteció con algunas industrias de autopartes (INEGI, 1995: 20-26). En la parte laboral, de acuerdo algunos analísticas hubo un incremento ligero en los salarios manufactureros y maquiladoras, hasta el año de 1994.

Un decreto fundamental para un impulso mayor a la industria habría de ser firmado durante la administración de Salinas, la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), sin embargo los resultados, habían de verse hasta la administración siguiente.

3. Reconfiguración y crecimiento acelerado de la maquila, 1994-2000

La entrada en vigencia del TLCAN incentivó el crecimiento, especialmente en algunos sectores como el textil y el de autopartes. Nuevos segmentos de la cadena productiva vienen a realizarse a México ya sea por que termina la prohibición de trasladar dichos proceso, como sería el corte y lavado de la industria del vestido; por la necesidad de cumplir con reglas de origen, es decir de ser producidos en un país adscrito al TLC, o bien por articular sus diferentes fases productivas, como la manufactura y diseño de algunas compañías electrónicas de Tijuana y de autopartes en Ciudad Juárez.

El asentamiento de más industrias no sólo del lado mexicano sino en las ciudades vecinas de Estados Unidos, como San Diego o el Paso, a mediados de los noventa, ha llevado a concluir a algunos investigadores (Carrillo, 2001), a mencionar la formación de *clusters*

(aglomeraciones industriales) en la industria electrónica es decir, firmas que surten de insumos a las maquiladoras y que utilizan sus productos en otros procesos productivos. Es decir, la formación de cadenas industriales, que el gobierno mexicano había buscado durante muchos años, el único problema fue que estos nacieron por la vinculación intra e interfirma de las mismas maquiladoras, la industria nacional quedó al margen de estos *encadenamientos*. Asimismo, dado la llegada de algunos centros de diseño (Hualde/Carrillo, 1996) han llevado a considerar un avance industrial en la maquiladora mexicana. Dado que ella ya no sólo ensambla o produce sino que diseña y fabrica los productos. El cuestionamiento que se ha hecho a tales observaciones ha sido que están experiencias son mínimas.

Hubo otros elementos centrales que favorecieron el crecimiento de la maquila en este período. Uno de ellos fue la devaluación del peso en 1994, en el denominado *error de diciembre*, en donde el peso se devaluó en un 60%. Esto fue aprovechado para la instalación de nuevas plantas, y disminuyó los costos salariales y de servicios de las maquilas ya establecidas. En el período de 1995 y 2000, se estima que la maquila creció en un 11%.

El resultado para la industria nacional fue inverso. La devaluación del peso abrió más la brecha entre industria nacional e industria maquiladora, dado que parte de los pasivos que tenían las pequeñas y medianas industrias, así como los costos de maquinaria estaban en dólares. Esta crisis representó el cierre, la quiebra de distintas empresas mexicanas y la pérdida de cientos de empleos. Los trabajadores que mantuvieron su empleo experimentaron una contracción en su poder adquisitivo, se estima que los salarios reales experimentaron una contracción del 40%. Durante este periodo de crisis, solo la maquila se mantuvo saludable, se estima que en 1995, la maquila tuvo una expansión del 30%, (Cooney, 2001).

Asimismo, se dictó el Nuevo Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, aprobado el 1 de Junio de 1998¹¹. El decreto fue una reformulación del Decreto Maquilador dado que *desarrollo económico* de México exige una intensa relación con el resto del mundo *a través del comercio, la inversión y la transferencia de tecnología*, (DOF, 1 de junio de 1998). El decreto reconocía la

¹¹ Una modificación a este decreto fue realizada el 12 de Noviembre de 1994.

necesidad de fortalecer a la industria maquiladora dado su participación como generador de divisas además de que *contribuye* a elevar la competitividad de la industria nacional. También la reconocía como una importante fuente generadora de empleo, *así como de capacitación y adiestramiento de la mano de obra*, finalmente, la IM a través de sus diversas actividades *es de manera creciente un sector transmisor y generador de tecnología*, (DOF, 1 de junio de 1998). Es decir, el Decreto daba por ciertos algunos objetivos que en la práctica no se habían realizado.

El Decreto se dictaba para adecuar el marco jurídico que regía a la maquiladora a los términos negociados con el TLCAN. Asimismo, tenía el objetivo de mejorar la competitividad y abatir los costos de las empresas maquiladoras de exportación, para ello era necesario *eliminar y simplificar* algunos de los trámites de la industria maquiladora. Es decir, se dictó una regulación más expedita para la maquila. Otras modificaciones fueron realizadas el 30 de octubre de 2000, relacionado con el tiempo de exportación de materiales y el cálculo de impuestos después de enero de 2001. Para algunos analistas esta legislación era una afectación al estatus temporal de la maquila, y le consideraba como una industria estable, y como tal tenía que pagar los impuestos que pagaban las industria mexicanas (Federal Reserve Bank, 2002). Lo que era contraproducente para las empresas porque deberían pagar sobre sus importaciones en Estados Unidos y México. Los resultados de esta legislación habrían de observarse en el 2001.

Las estadísticas mostraron el éxito de los nuevos reglamentos, en el año 2000, se encontraban establecidas un total de 3590 empresas, que daban empleo a 1143240 trabajadores. Para el año 2001, se estimaba que la industria había crecido en un 300% en comparación de 1967, representaba la mitad de la exportaciones, y generaba 19 billones de dólares en divisas, (Federal Reserve Bank, 2002). Sin embargo, el éxito para la industria nacional, era cuestionable, cuando el 96.7% de los insumos seguían siendo extranjeros, y el número de técnicos era mínimo, 11.8%, además de que el valor agregado seguía constituido principalmente por el trabajo intensivo de la mano de obra no calificada y el pago de servicios, (INEGI, 2001: 46).

Los nuevos decretos reconfiguraron los espacios de la maquila. Esta se extendió a todo el territorio nacional, fueron pocos los espacios que quedan sin inversiones de maquila, (De la O/Quintero, 2002). Las limitaciones geográficas impuestas anteriormente, se

desdibujaron y la maquila fue hacia el sur. Especialmente, la apertura de plantas textiles en Aguascalientes, Puebla, Tlaxcala y Yucatán. El norte se siguió caracterizando por una tener las plantas más consolidadas y con una mayor tecnología, como sería el sector electrónico o de autopartes. De acuerdo, con los analistas, para el año 2000, el 22% de la inversión maquiladora estaba en el sur, (Federal Reserve Bank, 2003). La reconfiguración también se evidencio en la heterogeneidad del sector, en el podían encontrarse desde el ensamblaje simple hasta el diseño e ingeniería de algunos productos.

Sin embargo, lo acontecido la historia de éxitos del sector industrial no tuvo las mismas características para los trabajadores. Aunque los salarios se incrementaron, siguieron guardando una diferencia con los salarios en otras manufacturas. Asimismo, se abrió una brecha salarial entre los salarios y condiciones laborales del norte y los del sur. Las condiciones en algunas de estas plantas recordaba a las características iniciales de las maquiladoras. Los trabajadores del norte se movilizaron en busca de sindicatos independientes y más representativos, con la ayuda de Organizaciones No Gubernamentales extranjeras, tal fue el caso de Han Young en Tijuana y Duro de México en Río Bravo, Tamaulipas. Otros prefirieron recurrir a los tribunales laborales que se habían establecido en los Acuerdos Laborales del TLCAN. Sin embargo, los resultados no fueron mejores, hasta 1997, se habían sometido 12 demandas laborales ante la Oficina Nacional Administrativa, de las cuales 7 se habían registrado en maquiladoras, sin embargo ninguna fue dictaminada con un castigo a las empresas involucradas, (Cooney, 2001: 71). El dictamen la mayor parte de las veces fue que la queja no procedía. El único avance pareció registrarse en un mejoramiento de los técnicos en la maquila. Aunque en algunos espacios, como Tijuana, la brecha entre trabajadores no calificados y calificados, se acentuó.

En síntesis, este periodo estuvo caracterizado por una ventaja importante para los inversionistas y para sus compañías. Sin embargo, las bases de este crecimiento estaban muy lejos de las características que los analistas señalan como exitosos en para una industrialización basada en la inversión extranjera: enlaces (hacia delante y hacia atrás), retención de intercambio extranjero, calificación del personal, genuina transferencia de tecnología, condiciones de trabajo (dignas) y distribución. El no cumplimiento de estas

características indica que a pesar de los avances en esta industria, no constituye un apoyo al avance de México. (Cooney, 2001: 76)

4. La crisis de un proyecto industrial precario.

Los finales del año 2000, mostraron la fragilidad del modelo maquilador. El cuál se había basado en factores coyunturales, como las devaluaciones, reglamentos proteccionistas, como la exención de impuestos en sus exportaciones, y en las reestructuraciones de las mismas firmas, más que en factores de enlace con la economía nacional, como sería la introducción de tecnología avanzada en la mayor parte sus instalaciones, la calificación de sus trabajadores y el enlace con industrias nacionales para la compra de insumos o la venta de productos para sus procesos productivos. Aunque también se ha expresado que un elemento que ha jugado en contra de México ha sido su peso fuerte y el incremento en los costos salariales (Federal Reserva Bank, 2002), y la cláusula de permanencia emitida en el año 2000, que no ha sido resuelta definitivamente, a pesar de la petición de los empresarios maquiladores.

Los empleos empezaron a disminuir aceleradamente, recordando la crisis de 1974-1976. La desaceleración quedo explicada por la entrada en vigencia de algunas cláusulas previstas en el TLCAN, en donde algunos sectores industriales, como lo textiles, perdieron sus tratos preferenciales, así como algunos productos que no necesitaban de partes fabricadas en otras regiones diferentes a las integrantes del TLCAN. Por otra parte, también existieron cambios al interior de las firmas, especialmente en cuanto a la reorganización de su proceso productivo y la contracción del mercado norteamericano. Pero sin duda, fue la búsqueda de espacios con mayores ventajas comparativas, la que explicó el cierre o la movilización de plantas. Los inversionistas no sólo voltearon su mirada hacia China, sino a Centroamérica, India y África, sus opciones fueron de lo más variadas. Lo interesante de este proceso es que no sólo se movieron las maquiladoras pequeñas o medias, sino plantas de gran capacidad empleadora como Sanyo de Tijuana que cerro dos de sus plantas que daban empleo a 1884 empleados.

Otras plantas relocalizaron sus plantas en otros espacios al interior del país, la razón principal la búsqueda de ventajas salariales. De acuerdo a las estadísticas, entre octubre del 2000 y marzo del 2004 hubo una pérdida neta de 261,217 empleos y 523 plantas cerraron, (Carrillo, etal, 2004). Los sectores más afectados, entre octubre del 2000 y

noviembre del 2002, ha sido el electrónico con una pérdida del 30.6%, los textiles con un 21% y la autopartes, que había perdido sólo el 8.9, (www.banxico.gob.mx). Datos del 2003 mostraban que el sector que más ha continuado perdiendo empleos ha sido el textil, seguido de autopartes y electrónica. En actualidad, algunas plantas como Jhonson y Jhonson, en Matamoros, con más de 800 trabajadores, tienen planeada su cierre para los primeros meses del 2005.

La caída de la industria maquiladora, no ha sido importante en cuanto a la pérdida de empleos, sino en cuanto a su consideración como industria pivote para la industrialización del país o más aún modelo a seguir por las otras industrias. El cierre de plantas evidenció algo que los gobernantes permitieron la vinculación estrecha con sus matrices y su sujeción a sus ciclos productivos. Los efectos indirectos de la crisis también han sido fundamentales, los denominados *clusters* que algunos investigadores habían encontrado en algunas ramas, particularmente en el sector electrónico parecen haber desarticulado con el cierre de las plantas eje que habían atraído estas inversiones. En la economía local de las ciudades maquiladoras, el efecto no fue menor, las actividades que enlazaron su desarrollo a la maquila, como la industria de la construcción, los servicios y el comercio también experimentan una desaceleración preocupante.

Pero sin duda, el efecto más importante y negativo de esta crisis han sido los trabajadores, primero por la pérdida de miles de empleos directos e indirectos vinculados al sector. Segundo, porque los trabajadores que han conservado el empleo, han visto precarizarse sus condiciones laborales: menores salarios, menores prestaciones y trabajos inseguros.¹² Tercero, y lo más preocupante la ausencia de nuevas inversiones y la continuación en el cierre de plantas, ha llevado a la disminución de salarios y prestaciones laborales no sólo entre el norte y el sur, sino al interior del mismo norte. En otras palabras, la permanencia de compañías parece estarse basando más en una *carrera hacia abajo* en salarios y prestaciones más que en mayor inversión en tecnología o readecuación de su proceso productivo.

¹² Incluso regiones caracterizadas en el pasado como regiones con niveles salariales y prestaciones laborales superiores, están aceptando la disminución de salarios y prestaciones laborales, mediante la firma de acuerdos laborales, especialmente en las maquilas más viejas, que permiten despedir y re-contratar a los trabajadores como si fueran trabajadores nuevos. Las estrategias empresariales para abaratar costos han sido de lo más variadas.

La respuesta del gobierno mexicano para sacar a la industria de su crisis, ha sido nuevamente la emisión de Decretos. En Diciembre de 2000, y tratando de disminuir el impacto del decreto de permanencia de Octubre del mismo año, el gobierno mexicano expidió el Decreto de Programas de Promoción Sectorial (PROSEC), 20 sectores en total que coincidían con las ramas en donde había maquiladoras. Con este decreto se intentaba que no pagaran impuesto las importaciones de países que no pertenecieran al TLCAN, con el argumento de que estos componentes no eran encontrados rápidamente en el mercado internacional. Los PROSEC estuvieron abiertos tanto a la maquila cómo a la industria nacional, y podrían reducir sus impuestos entre 0 y 5%. El problema que encontraron fue el largo proceso que había que seguir (Reserve Federal Bank, 2002).

Cómo un intento de solucionar esto el 13 de octubre de 2003, fue emitido el Nuevo Reglamento de Maquiladoras en donde se definía a esta industria como un *sector prioritario* para el Gobierno Federal, por lo que era primordial *darle una certidumbre legal* a esta industria, y otras industrias vinculadas a la exportación. El apoyo central vino por la disminución de procesos administrativos. No obstante, a pesar de este apoyo, y la disminución de salarios y prestaciones, las maquilas siguen sin llegar, a pesar de que algunos analistas consideran que México sigue siendo un lugar atractivo pero más lo sería si se hacen las reformas estructurales, en donde la laboral y fiscal, resultan fundamental, (Federal Reserve Bank, 2002). Sin embargo, esto no sería más que una formalización de algo que viene aconteciendo desde hace cuarenta años, como ha mostrado esta ponencia.

Conclusión: reconsiderando a la maquila como proyecto industrial.

A pesar de la severa crisis que enfrenta la industria y su lenta recuperación, la maquila sigue siendo considerada como una industria prioritaria para los gobiernos nacional y estatal, especialmente como creador de empleos. La consideración está basada en la importancia que este sector tiene en la economía fronteriza, resulta por demás difícil imaginar el término definitivo de esta industria dada la ausencia de fuentes alternativas de empleo en estas localidades.

No obstante, es evidente que los planes de apoyo a esta industria deben ser revisados, estos no pueden seguir sustentados únicamente en concesión de ventajas fiscales, aún cuando las empresas presionan por ello, así como un mejoramiento de la infraestructura que les da servicio. Consideramos, que un primer elemento consiste en una evaluación

objetiva de los alcances que esta industria tiene para apoyar una industrialización, esto es visualizarla como una industria como ciclo productivo limitado y no como una industria permanente y definitiva. Segundo, debe de haber un viraje en cuanto a la selección de procesos productivos, no se pueden seguir basando en el trabajo intensivo, sino que deben priorizar las industrias con actividades más calificadas, como lo han señalado algunos autores, quienes han remarcado la madurez de la maquila especialmente en la frontera. Esto supone dado los cambios constantes de la maquila, el diseño de un esquema educativo más integral y no segmentado en actividades, es decir volver a repensar a las ingenierías u otras disciplinas como ciencias que enfrentan problemas complejos de la industria, y no parcializar su conocimiento a sólo un área. Esto podría incluso apoyar a otras industrias locales. La búsqueda de actividades alternativas, incluso no industriales, también es un aspecto que los gobiernos no deben olvidar. Finalmente, debe tener una cara social, debe haber una revalorización del trabajo en estas empresas, la precarización de condiciones laborales no garantiza un desarrollo integral que se extienda a los trabajadores y sus comunidades. Sin embargo, eso significa repensar que los proyectos industriales no son solo económicos sino que tienen importantes bases sociales.

Referencias.

Bendesky, León. Enrique de la Garza, Javier Melgoza y Carlos Salas. La industria maquiladora de Exportación en México: Mitos y Realidades, Informe de Investigación para el Instituto de Estudios Laborales, México, Julio, 2003.

Carrillo, Jorge. Inversión extranjera y eslabonamientos locales: Experiencia y el rol de las políticas en el caso de las empresas de televisores en Tijuana, México, Ponencia preparada para el Seminario Globalización and Foreign Investment: Mexican Maquiladora and Asian Investment, Julio 23-24, 2001, Sogang University, Seúl, Corea, pp. 7-37

Carrillo, Jorge. Alfredo Hualde, Alfredo (1996) “Maquiladoras de tercera generación. El caso de Delphi-General Motors” en *Espacios. Revista Venezolana de Gestión Tecnológica*, vol 17, núm.3, Caracas, 1996, pp.111-134

Carrillo, Jorge. Alfredo Hualde, Cirila Quintero. “Maquiladoras en México. Breve recorrido histórico”, 2004, documento a publicarse.

Cooney, Paul. “The Mexican Crisis and the Maquiladora Boom. A Parados of Development or the Logic of Neoliberalism?” en Latin American Perspectives, Issue 118, Vol. 28, no. 3, Mayo 2001, pp. 55-81

De la O, María Eugenia. Cirila Quintero. Globalización, Trabajo y Maquila. Las fronteras del capital transnacional, Fundación Friedrich Ebert/CIESAS/Centro de Solidaridad, AFL-CIO/Editorial Plaza y Valdéz, 2002.

Diario Oficial de la Federación (DOF), Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora, 20 de Diciembre de 1989.

Diario Oficial de la Federación (DOF), Decreto para el Fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación, 1 de junio de 1998.

Diario Oficial de la Federación (DOF), Decreto que promueve la creación de empresas comercializadoras de insumos para la Industria Maquiladora de Exportación, 8 de marzo de 1994.

Dussel, Enrique. “Ser o no ser maquila, ¿es esa la pregunta?” en Comercio Exterior, abril de 2003, Vol. 53, No. 4, México, pp. 328-336

Federal Reserve Bank of Dallas, El Paso Branch, “Maquiladora Industry: Past, Present and Future”, en El Paso Business Frontier, Issue 2, 2002.

Federal Reserve Bank of Dallas, Maquiladora Industry Update, 2003, en <http://www.dallasfed.org/data/data/maq-charts.pdf>

INEGI. Estadística de la Industria Maquiladora de Exportación, 1979-1989, México, 1991.

INEGI. Estadísticas de la Industria Maquiladora de Exportación (1990-1994), México, 1995.

INEGI. Estadísticas de la Industria Maquiladora de Exportación, 1995-2000, México, 2001.

Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988

Quintero Ramírez, Cirila. ¿Crisis o fin del modelo maquilador en México?, Ponencia preparada para el Encuentro sobre Movimientos Sociales, UAM-Iztapalapa.,2003.

Secretaría de Industria y Comercio. Programa de Maquiladoras, 1974

Weiler, Stephan. Becky Zerlenkes. Maquila Sunrise or Sunset?. Evolutions of Regional Production Advantages, Department of Economics- Colorado State University/Department of Geography, University of Illinois at Urban Champaign, 2002.

Sitios web.

www.banxico.gob.mx

Cuarenta años de maquila en el Norte de México. Los avances y retrocesos de un proyecto industrial fallido.

(Ponencia preparada para la Segundo Congreso de Historia Económica, 2004, a realizarse en la Universidad Nacional Autónoma de México, del 27 al 29 de Octubre, 2004)

Cirila Quintero Ramírez
El Colegio de la Frontera Norte
Oficina Regional de Matamoros.
E-mail: cquintero@riogrande.net.mx

H. Matamoros, Tamps., octubre de 2004.