

# **La industria maquiladora extranjera en México: mal necesario de una sociedad subdesarrollada**

LIBORIO VILLALOBOS CALDERÓN

## *Introducción*

El estudio de la industria maquiladora en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos, es por múltiples razones de suma importancia, por cuanto que el programa de maquiladoras se está realizando por las industrias del país más poderoso del mundo, y a su vez, desde el punto de vista geográfico, con un país vecino.

Las características de poder de la gran potencia estadounidense, son para un país como el nuestro, en vías de desarrollo, de preocupación constante, en la medida que, el programa de maquiladoras se podría realizar en beneficio del socio poderoso, y no de nuestro país; perjuicio que significaría en términos económicos explotación, y en términos políticos, dependencia. De aquí, se hace necesario evaluar el estado actual del proceso, con la finalidad de poder determinar la medida en la que México resulta beneficiado o no de esta relación.

En principio, las causas que han conducido al establecimiento de estas industrias, son las siguientes: el elevado índice de desempleo en México; los bajos salarios mexicanos en relación con los pagados en Estados Unidos por la misma actividad; las facilidades arancelarias contempladas en las fracciones 806.30 y 807.00 de la Tarifa Arancelaria de Estados Unidos; el elevado costo de la mano de obra de Estados Unidos en relación con la de los otros países industrializados; la cercanía geográfica entre México y Estados Unidos que reduce los costos por transporte, y, las disposiciones legales mexicanas, contenidas en el Reglamento del párrafo tercero del artículo 321 del Código Aduanero Mexicano, en vigor desde el primero de noviembre de 1972, que promueven y facilitan la instalación de plantas maquiladoras en el territorio nacional.

## A. EL PROGRAMA DE LAS MAQUILADORAS EN EXPANSIÓN

### 1. *El desempleo y las maquiladoras en la frontera norte de México*

En México, los fenómenos del desempleo y subempleo o empleo disfrazado, se agudizan por la incapacidad de la industria y de los servicios nacionales para absorber la mano de obra disponible: en 1970, el Centro de Investigaciones Agrarias, calculaba que el número de campesinos sin tierra oscilaba entre 2.5 y 3.5 millones, y que para un número aproximado de 4 millones de campesinos, sus días producto al año disminuyeron de 200 a 100. Lo anterior tiene exteriorizaciones catastróficas si tomamos en consideración que el promedio normal de días producto al año se sitúa alrededor de los 250.

El censo de población de 1960 ofrece el dato de 167 000 desocupados, que en porcentaje de la población económicamente activa representan el 1.4 por ciento. Sin embargo,

lo absurdo de esta cifra revela el desconocimiento real del problema. De hecho, el número de desocupados debe oscilar entre el 30 y el 40% de la fuerza total de trabajo (incluyendo personas empleadas en actividades de ínfima productividad que encajan en el vago concepto de “desocupación disfrazada” al que también podría llamarse “mendicidad disfrazada” *i.e.* vendederos de chicles, cuidadores de coches, cargadores, limpiabotas, etcétera). Como la fuerza de trabajo es de 15 millones de personas, debe haber entre 4.5 y 6 millones de personas desocupadas: dos terceras partes de campesinos y el resto habitantes urbanos.<sup>1</sup>

Sobre este mismo problema, el licenciado Flores de la Peña señalaba en 1970, que los 48.3 millones de habitantes que tenía México, 15.2 millones (12.2 millones de hombres y 3 millones de mujeres) constituían la población económicamente activa. El mismo autor precisaba que en 1940 la población trabajadora se incrementaba en 100 000 gentes cada año; para 1964 el incremento anual fue de 434 000 trabajadores; en 1969 alcanzó la cifra aproximada de 559 000; y las estimaciones para 1975 y para 1980 son de 680 000 y 800 000 trabajadores respectivamente.

En total, México sólo utiliza el 75% de los recursos humanos disponibles: esto sin considerar el desempleo campesino que sólo tiene ocupación para 150 jornadas anuales de trabajo, ya que depende, exclusivamente, de las labores agrícolas. Si se toma en cuenta este tipo de desempleo, la ocupación de los recursos humanos apenas llega al 60% del total disponible.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Dr. Edmundo Flores, “¿A dónde va la economía de México?”, *Comercio Exterior*, México enero de 1970, p. 22.

<sup>2</sup> Lic. Horacio Flores de la Peña, “Desarrollo Económico y Planificación de la Educación Superior en México”, *Comercio Exterior*, México abril de 1970, p. 290.

Véase Manuel Gollás, “Desempleo y Subempleo Agrícolas en México”, *Investigación Económica*, Escuela Nacional de Economía, UNAM, núm. 119, México 1970,

Lo anterior es una de las causas que explica los motivos por los que, una gran cantidad de nuestros nacionales aprovechaban el programa de braceros para trabajar en Estados Unidos, y obtener salarios que les permitieran elevar sus precarias condiciones de existencia, soportando los tratos poco humanos que en la mayoría de los casos les eran dados. Aquellos que lograban conseguir la contratación tenían, momentáneamente, resuelto su problema económico; pero los que, por una u otra causa, no podían cruzar la frontera —o habiéndola cruzado ilegalmente, eran deportados—, se establecían en las ciudades fronterizas mexicanas esperando la oportunidad de “colarse” o de lograr el acceso legal por medio del contrato; mientras tanto, como consecuencia de la migración interna y del elevado índice de crecimiento demográfico, se formaron en las ciudades de nuestra frontera norte, grandes cinturones de miseria, y vicio, que por algún tiempo fueron el elemento distintivo de las mismas. A mediados de la década de los sesenta, la situación se agravó a causa de que el gobierno de los Estados Unidos decidió suspender el programa de braceros. La consecuencia inmediata de la suspensión de la contratación empeoró el problema del desempleo en las ciudades de la frontera norte, en donde se concentraban los aspirantes a braceros que, careciendo de los medios económicos necesarios para sufragar los gastos de regreso a sus lugares de origen, se radicaron en esas ciudades. Por tal razón, los problemas económicos, sociales, sanitarios, etcétera, de esa población marginada se multiplicaron, y se convirtieron en un desafío al gobierno mexicano, quien debería encontrarles rápidamente las soluciones adecuadas.

En mayo de 1965 se informó, oficialmente, de la implantación de un programa de industrialización de la zona fronteriza norte para la creación de fuentes de trabajo, que coadyuvaran al alivio del crónico y acrecentado problema del desempleo, es decir, del hambre. En el mes de junio del año siguiente se dictaron las primeras normas que autorizaban la libre importación temporal de maquinaria, equipo y materiales, libre de impuestos, a empresas ensambladoras y/o maquiladoras que se establecieran en una faja de veinte kilómetros paralela a la frontera norte, y que tuvieran por actividad la realización de procesos de transformación, valiéndose del bajo costo de la gran cantidad de la mano de obra disponible; con el requisito, indispensable, de que el cien por ciento de su producción fuera exportado para evitar que la venta de tales productos, en el mercado interno compitiera ventajosamente con la producción de la industria nacional.

Las normas dictadas el 10 y el 20 de junio de 1966 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por la Secretaría de Industria y Comercio eran, básicamente, disposiciones administrativas transitorias, que carecían de los incentivos necesarios para la inversión, y adolecían de las bases jurídicas que aseguraran la permanencia, continuidad y adecuación de tales disposi-

ciones. Sin embargo, estos primeros mecanismos incorporaron a México al sistema de maquiladoras, que desde hacía tiempo se había iniciado, por las grandes empresas estadounidenses, en otros países del mundo.

En esta forma, nuestro país dio un paso, que plenamente conscientes consideramos aleatorio, en la solución del problema del desempleo en el norte del país, iniciando un programa de industrialización para el mejoramiento de las precarias condiciones de existencia, elevando los niveles de ingreso con la creación de nuevas fuentes de trabajo que no gravaran la economía nacional, y sí hicieran posible la utilización de los recursos financieros públicos y privados para tratar de solucionar otros de los problemas existentes en el resto del país.

Sobre este mismo aspecto un autor estadounidense hace las siguientes consideraciones:

Otra ventaja aún más intangible del programa la constituye el hecho de que México haya podido lograr una mejor posición, para superar algunas de sus limitaciones de recursos. En primer lugar, al contar con inversión extranjera para desarrollar su área fronteriza, México ha podido destinar más capital para el desarrollo del interior del país. En segundo lugar, al proveer empleos industriales, es factible empezar a extraer trabajadores de la agricultura. Al igual que en la mayoría de los países menos desarrollados, la productividad agrícola es baja, afectando el progreso de la agricultura. Si el programa fronterizo y el desarrollo industrial del interior pueden absorber a los trabajadores agrícolas subempleados, habrán contribuido al desarrollo de la agricultura mexicana.<sup>3</sup>

Se aprovecharon las oportunidades que, en varios aspectos de nuestro desarrollo, ofrece la vecindad con el país más poderoso del planeta, entre ellas mencionamos la proximidad del mercado estadounidense, consumidor de casi toda la producción; también la proximidad geográfica, que desde el punto de vista práctico facilita el rápido ingreso de los cuadros directivos y técnicos, evitando con ello el alejamiento de estos cuadros y de sus familiares a países remotos y de modos de vida completamente opuestos a los de ellos.

## 2. De la frontera norte a los litorales

En los primeros seis años de funcionamiento, el programa de maquiladoras, dio resultados altamente satisfactorios, no sólo para México sino también para los inversionistas estadounidenses que lo aprovecharon. En efecto, en ese periodo de tiempo se instalaron más de doscientas empresas de maquila. De acuerdo con datos de la Secretaría de Industria y Comercio, al 31 de

<sup>3</sup> Lacy H. Hunt, "Desarrollo Industrial en la Frontera Mexicana", *Comercio Exterior*, México abril de 1970, pp. 304. Versión española del artículo "Industrial Development on the Mexican Border", *Business Review*, Federal Reserve Bank of Dallas, Dallas febrero de 1970.

diciembre de 1970 existían doscientas cinco empresas, de las que el 43% producían manufacturas eléctricas y electrónicas, representaban el 73.7% del valor total de maquinaria y equipo, ocupaban al 60% del personal y cubrían el 60% de todos los salarios pagados por la totalidad de empresas maquiladoras.

En suma, el personal ocupado, por las maquiladoras al 31 de diciembre de 1971, fue de 28 483 trabajadores; el valor de la maquinaria y equipo fue del orden de 259.120,000 pesos mexicanos; las doscientas cinco empresas cubrieron por concepto de salarios anuales, la cantidad de 468.816,000 pesos mexicanos; y, el valor agregado anual ascendió a la suma de 1,060.930,000 pesos mexicanos.\*

CUADRO 1

CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE LAS EMPRESAS MAQUILADORAS  
QUE SE ENCUENTRAN EN OPERACIÓN, POR CIUDADES  
AL 31 DE DICIEMBRE DE 1971

<i>Ciudades</i>	<i>Total empresas</i>	<i>Personal ocupado</i>	<i>Valor maquinaria y equipo</i>	<i>Salarios anuales</i>	<i>Valor agregado anual</i>
Tijuana	36	4 400	17 952	71 338	219 138
% del total	17.6	15.5	6.9	15.2	20.7
Tecate	5	560	6 948	8 152	13 736
% del total	2.4	2.0	2.7	1.7	1.3
Mexicali	35	5 992	21 651	97 792	166 371
% del total	17.1	21.0	8.4	20.9	15.7
Nogales	6	1 728	3 707	32 175	22 069
% del total	2.9	6.1	1.4	6.9	2.1
Agua Prieta	1	75	—	775	1 528
% del total	0.5	0.3	—	0.2	0.1
Cd. Juárez	52	5 617	94 273	110 269	261 515
% del total	25.3	19.7	36.4	23.5	24.7
Cd. Acuña	2	818	282	12 648	5 191
% del total	1.0	2.9	0.1	2.7	0.5
Piedras Negras	7	1 594	10 033	21 045	19 389
% del total	3.4	5.6	3.9	4.5	1.8
Nuevo Laredo	24	4 055	41 327	63 298	184 583
% del total	11.7	14.2	15.9	13.5	17.4
Reynosa	2	181	504	2 380	12 839
% del total	1.0	0.6	0.2	0.5	1.2
Río Bravo	1	90	223	975	2 275
% del total	0.5	0.3	0.1	0.2	0.2
Matamoros	34	3 373	62 220	47 924	152 296
% del total	16.6	11.8	24.0	10.2	14.3
<b>TOTAL</b>	<b>205</b>	<b>28 483</b>	<b>259 120</b>	<b>468 816</b>	<b>1 060 930</b>

Valores en miles de pesos.

FUENTE: Secretaría de Industria y Comercio.

\* Secretaría de Industria y Comercio. "Estudio del Desarrollo Comercial de la Frontera Norte". México 1972.

Como consecuencia del éxito inicial del programa, a pesar de las trabas burocráticas, inmoralidades, transitoriedad, etcétera, el gobierno mexicano reglamentó el párrafo tercero del artículo 321 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>5</sup> con lo que se establecieron las primeras disposiciones, jurídicamente consistentes, para controlar más adecuadamente e impulsar el desarrollo de las industrias maquiladoras, ampliando la zona de instalación a los litorales mexicanos.

Debido a la importancia del mercado potencial para la industria, constituido por las zonas y perímetros libres, y por la frontera norte, "se reglamenta el régimen de maquila fronteriza haciéndose extensivo a los litorales, recojiéndose las experiencias adquiridas de 1966 a la fecha y en atención a los efectos favorables de este tipo de empresas, principalmente como demandantes de mano de obra".<sup>6</sup>

Dicha reglamentación se adaptó a las necesidades reales de las empresas, eliminó las trabas, amplió su campo de operación, y empezó a estimular la utilización de productos primarios y de bienes intermedios de origen nacional. Las principales disposiciones del Reglamento consistían en establecer lo que debería entenderse por operación de maquila, la obligación de las empresas para inscribirse en un registro especial del gobierno, y la ampliación del régimen de maquila a los litorales y a las demás zonas fronterizas.<sup>7</sup> Estas medidas dieron casi en seguida resultados positivos: aumentó el número de empresas maquiladoras, y los empresarios mexicanos comenzaron a instalar dichas empresas, abriendo así el camino a la participación del capital nacional en tales actividades.

### 3. De las fronteras y litorales a todo el territorio nacional

El día primero de noviembre del año pasado entró en vigor el nuevo "Reglamento del párrafo tercero del artículo 321 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos para la Industria Maquiladora",<sup>8</sup> por medio del cual se deroga el del 17 de marzo de 1971, y en donde se establecen las nuevas bases del programa de maquiladoras, ampliando sus radios de acción a todo el territorio nacional.

En este Reglamento —actualmente en vigor—, se actualizan las normas jurídicas; se agilizan los trámites administrativos; se ofrecen nuevas facilidades

<sup>5</sup> Publicado en el *Diario Oficial* el 17 de marzo de 1971.

<sup>6</sup> Luis Echeverría Álvarez, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en la "Presentación" de Estímulos Fiscales a la Exportación y a las Ventas Fronterizas. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1971, p. 7.

<sup>7</sup> Véase Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *op. cit.*, y Comisión Nacional Coordinadora de Puertos. "Industrias Maquiladoras en los Litorales Mexicanos", México 1971.

<sup>8</sup> *Diario Oficial* del 31 de octubre de 1972.

para fortalecer a la industria maquiladora —de capital nacional y extranjero—, y darle más oportunidades competitivas en los mercados internacionales; se favorece el consumo de insumos nacionales y, quizá para lograr que el salario sea gastado en su totalidad en el país, se amplía a todo el territorio nacional el sistema de maquiladoras.

Los considerandos en que se basa el nuevo Reglamento son los siguientes: necesidad de crear cada año grandes cantidades de empleos; urgencia de fomentar la industrialización; apremio para adiestrar industrialmente a la mano de obra; y, la obligación de fortalecer el mercado interno en beneficio de todas las actividades económicas del país.

Hasta fines del año pasado se habían establecido en México, más de trescientas empresas maquiladoras que dieron ocupación a un número aproximado de 53 000 obreros mexicanos; en el mismo año, 1972, las empresas cubrieron salarios del orden de 1 300 millones de pesos mexicanos; por concepto de cuotas pagaron al Instituto Mexicano del Seguro Social cerca de 150 millones de pesos. Además, los trabajadores empezaron a recibir los beneficios contemplados en la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.<sup>9</sup>

Esta es, en líneas generales, la situación de las empresas maquiladoras en México, y la breve reseña de las disposiciones jurídicas que regulan sus actividades. En seguida veremos las causas por las que las empresas estadounidenses establecen plantas maquiladoras fuera de su país.

#### B. CAUSAS POR LAS QUE LAS INDUSTRIAS ESTADOUNIDENSES ESTABLECEN PLANTAS MAQUILADORAS FUERA DEL PAÍS

Con base en las facilidades contenidas en las fracciones arancelarias respectivas, los empresarios estadounidenses han establecido plantas maquiladoras en diferentes partes del mundo, para aprovechar los bajos costos de la mano de obra y las facilidades fiscales que se les ofrecen. Gracias a esto, dichas empresas pueden competir, en Estados Unidos, con las mercaderías importadas de otros países, elaboradas con menores costos de producción; también pueden competir en los mercados internacionales a base de calidad y precio. “Para ciertas otras empresas la principal razón... ha sido la imposibilidad de obtener mano de obra en ciertas actividades a las tasas de salarios prevaletientes.”<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Enrique Cárdenas González, “Promoveremos la Industrialización en toda la Zona Fronteriza”. Subsecretaría de Investigación Fiscal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México 1973.

<sup>10</sup> “Fragmentos del Informe de la Comisión de Aranceles de Estados Unidos sobre las Industrias Maquiladoras de Exportación”, *Comercio Exterior*, México abril de 1971, p. 307.

### 1. *Disposiciones arancelarias de Estados Unidos que favorecen el establecimiento de maquiladoras*

Desde un punto de vista estrictamente oficial, el gobierno de Estados Unidos no ha adoptado medidas para fomentar el establecimiento de maquiladoras fuera de sus fronteras pero,

sus disposiciones arancelarias las favorecen, al aplicar el arancel sobre las importaciones de productos ensamblados en el exterior, con partes intermedias manufacturadas en Estados Unidos, sólo sobre el valor agregado en el exterior. De acuerdo con las disposiciones citadas, el valor agregado al producto consiste en el costo de la fuerza de trabajo extranjera, más los gastos generales de administración de las fábricas y un cierto beneficio derivado de la operación en el extranjero. Para llenar los requisitos que precisa este tratamiento preferencial, un producto debe haber sido ensamblado a base de partes fabricadas en Estados Unidos; dichas partes deben haber sido exportadas, listas para el ensamble, sin necesidad de una operación posterior; el modelo o la forma de componente no debe haber sido alterado, y excepto para el ensamble o en sus operaciones conexas, tales como engrasado, aceitado o pintado, el estado de los componentes no debe haber sido cambiado o su valor incrementado. En esencia, las disposiciones para conceder la exención arancelaria se aplican cuando no se ha realizado ninguna operación en el exterior, sobre la parte o componente, excepto para acoplarlo con otros componentes.<sup>11</sup>

Lo anterior se deriva de lo establecido en las fracciones arancelarias 806.30 y 807.00, localizadas en la lista 8, primera parte, subdivisión B, de la Tarifa Arancelaria de Estados Unidos.<sup>12</sup> De conformidad con el contenido de la fracción 806.30, todos los artículos metálicos —exceptuados los metales preciosos—, manufacturados o que hubiesen sido sometidos a procesos de manufactura en Estados Unidos, y en seguida exportados para ser procesados posteriormente, deberán cubrir, al importarse a Estados Unidos, los derechos arancelarios correspondientes, exclusivamente, sobre el valor agregado en el extranjero, es decir, sobre el valor del proceso realizado fuera de Estados Unidos. La fracción 807.00 establece que los productos importados, que hayan sido ensamblados en países extranjeros, con componentes manufacturados en Estados Unidos, deberán cubrir el total de los derechos arancelarios basados en el valor total del producto de importación, restando el precio de los componentes manufacturados en Estados Unidos. Para las importaciones de productos realizadas al amparo de la fracción 807.00, no se necesita ningún tipo de procesamiento en territorio estadounidense.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Lacy H. Hunt, *op. cit.*

<sup>12</sup> Tariff Schedules of the United States.

<sup>13</sup> Véase "Fragmentos del Informe de la Comisión de Aranceles..." cit.

El valor agregado de estos productos se determina: con el costo de la mano de obra empleada; con los costos generales ocasionados por el proceso de manufactura del artículo. El impuesto sobre dicho valor agregado oscila del 7 al 15% sobre el valor total del producto.

## 2. *Motivos por los que las empresas maquiladoras de Estados Unidos establecen sus plantas en México*

Existe un hecho cierto, una realidad innegable: la instalación de maquiladoras de empresas estadounidenses en México, es consecuencia de la competencia a que deben hacer frente las manufacturas de Estados Unidos, es decir, competencia con las manufacturas europeas y japonesas.

Además de lo anterior, los motivos por los que las empresas —básicamente estadounidenses— establecen plantas maquiladoras en México son varios, mencionaremos solamente algunos de ellos.

Los capitalistas que invierten en el exterior, lo hacen en aquellos países en donde sus inversiones son fácilmente recuperables, en donde su dinero está a salvo gracias a la estabilidad política: México goza de dicha estabilidad. El hecho de ser un país en vías de desarrollo hace que exista mano de obra abundante y barata y, además, fácilmente adaptable a los procesos de producción industrial, caracterizados por coeficientes de productividad tan elevados como los de Estados Unidos; México en comparación con los otros países en donde existen maquiladoras, goza de ventajas que sólo da la vecindad geográfica, de aquí que se puedan establecer las llamadas plantas gemelas: una de cada lado de la línea fronteriza. En la planta mexicana los obreros realizan operaciones manuales a los productos enviados por la planta estadounidense; estas operaciones manuales consisten en soldadura de precisión, bordado y barnizado manuales, etcétera. Terminada esta etapa los productos son enviados a la planta gemela estadounidense para ser terminados y distribuidos.

El hecho de que en México los salarios sean menores se traduce en un importante atractivo para los inversionistas: se calcula que un obrero mexicano obtiene, en una jornada laboral, la misma cantidad de la obtenida por un obrero estadounidense, realizando el mismo trabajo, en una hora laboral, de aquí que los bajos salarios permitan a las empresas, la reducción de los costos de manufactura, y las coloque en posición de ventaja frente a otras empresas que realizan sus operaciones de fabricación fuera del sistema de maquiladoras.

CUADRO 2

COMPARACIÓN DEL SALARIO PROMEDIO POR HORA EN MÉXICO  
Y EN ESTADOS UNIDOS, POR TIPO DE ACTIVIDAD EN 1969

	<i>Salario promedio por hora (dólares)</i>		<i>Relación del salario en EUA al salario en México</i>
	MEX <sup>1</sup>	USA	
Productos electrónicos de uso doméstico	0.53	2.31	4.4
Partes de máquinas de oficina	0.48	2.97	6.2
Semiconductores	0.61	2.56	4.2
Prendas de vestir	0.53	2.29	4.3
Juguetes, muñecas y modelos	0.65	2.59	4.0
Instrumentos científicos	0.85	3.01	3.6
Otros productos	0.50	1.65	3.3
	0.80	2.25	2.8
	0.66	3.66	5.5
	0.66	3.00	4.6

<sup>1</sup> Incluyendo compensaciones suplementarias.

FUENTE: Elaborado por la Comisión de Aranceles de Estados Unidos.

C. LAS AMENAZAS A LA ESTABILIDAD DE LAS INDUSTRIAS  
MAQUILADORAS

1. *La oposición de los sindicatos estadounidenses*

Debido al gran número de empresas estadounidenses que se establecían en la frontera mexicana, los sindicatos estadounidenses protestaron por todos los medios contra lo que llamaron fuga de empresas y pérdidas de empleos para sus asociados. Un representante sindical afirmó que se habían perdido 60 000 empleos calificados en el suroeste de Estados Unidos; el jefe de la AFL-CIO en Arizona, sostuvo: "Es la vieja historia de los capitalistas norteamericanos que explotan la mano de obra extranjera con salarios de hambre", a lo anterior dio respuesta un empresario estadounidense diciendo: "La cuestión de emplear mano de obra mexicana no es una cuestión moral, es una cuestión de supervivencia."<sup>14</sup> A las dos afirmaciones anteriores podríamos agregar nosotros una tercera: la existencia de plantas maquiladoras en México es una de las consecuencias del subdesarrollo.

<sup>14</sup> "Buen negocio en la frontera", *Comercio Exterior*, México, enero de 1972, pp. 22-23. Versión española del artículo "Big Deal at the Border" publicado en *Newsweek*, Nueva York, enero 1971.

## 2. *El Informe de la Comisión de Aranceles de Estados Unidos*

A causa de la presión ejercida por los sindicatos agrupados en la AFL-CIO (American Federation of Labor and Congress of Industrial Organization), el presidente de Estados Unidos, solicitó, el 18 de agosto de 1969, de la Comisión de Aranceles, la preparación de un detallado informe sobre la reglamentación contenida en las fracciones 806.30 y 807.00 de la Tarifa Arancelaria, que permite la importación de artículos estadounidenses para procesos de ensamble, y que —una vez terminados— se exportan al mercado de Estados Unidos y a los mercados internacionales, cubriendo impuestos solamente sobre el valor agregado en el exterior. La Comisión presentó su informe<sup>15</sup> a fines de septiembre del mismo año.

En términos generales, los resultados que contiene el Informe de la Comisión de Aranceles son favorables al sistema de maquiladoras. El informe resalta los beneficios que obtiene Estados Unidos, y recomienda la vigencia de las fracciones arancelarias que han favorecido el establecimiento de plantas maquiladoras en varios países; considera que si las fracciones arancelarias fuesen abolidas, solamente una pequeña parte de los 121 000 empleos de las maquiladoras en el exterior, regresarían a Estados Unidos; señala que como consecuencia del programa de maquiladoras se han generado unos 37 000 empleos en Estados Unidos, para producir las partes y productos que deberán ser procesados en el exterior, y que participan en la etapa final del proceso, ya en territorio estadounidense. Se ponen de relieve las ventajas logradas por las ciudades fronterizas de Estados Unidos, en cuyos centros comerciales los trabajadores mexicanos gastan del 60 al 80% de sus salarios, y se destacan los beneficios derivados de la instalación de las plantas gemelas, propiciando en esta forma la creación de nuevos empleos en Estados Unidos.

Sobre los efectos que tendría la supresión de las fracciones arancelarias en la balanza comercial de Estados Unidos, el Informe de la Comisión señala:

Basándonos en cifras de 1969, se estima que la abolición de las fracciones originaría un efecto adverso sobre la balanza comercial de Estados Unidos. Por un lado, las exportaciones de materiales estadounidenses para ser usados bajo las fracciones 806.30 y 807.00 se reducirían entre 180 y 250 millones de dólares. Por otro, las importaciones se reducirían muy poco, probablemente en no más de 30 o 50 millones. Por tanto, el efecto neto de la abolición ocasionaría un deterioro de 150 a 200 millones de dólares en la balanza comercial de Estados Unidos.<sup>16</sup>

## 3. *Otras opiniones*

David A. Tansik y Humberto Tapia S. realizaron varias encuestas que

<sup>15</sup> "Economic Factors Affecting the Use of Items 807.00 and 206.30 of the Tariff Schedules of the United States."

<sup>16</sup> "Fragmentos del Informe de la Comisión de Aranceles..." cit., pp. 292 y ss.

dieron forma a un interesante estudio sobre las maquiladoras. Después de entrevistar a varios directores de maquiladoras sobre los posibles efectos de la supresión de las fracciones arancelarias, concluyen afirmando que:

Los siguientes comentarios que hicieron las personas interrogadas son indicativos de la posición general en relación a esa cuestión: La fracción 807.00 ha creado más empleos en Estados Unidos y no menos como generalmente se cree; si la tarifa se modificara para gravar el costo total de la manufactura y ensamblado de los productos importados por Estados Unidos se crearán aún más empleos en México puesto que las compañías realizarán todas sus operaciones ahí; aun cuando se cambiase la fracción 807.00, el programa continuará debido a que México sigue dando buena acogida a las industrias fronterizas; un cambio en la fracción 807.00 sería una medida extremista diseñada para impedir las importaciones de productos ensamblados en México; la modificación de la fracción 807.00 afectaría a las plantas que compiten con el Oriente.<sup>17</sup>

Los autores antes citados consignan en su trabajo las declaraciones de los cónsules de Estados Unidos en México en defensa del programa de maquiladoras. El resumen de las declaraciones es el siguiente: ninguna de las empresas maquiladoras puede ser considerada "escapista", entendiéndose por "escapista" a la que hubiere terminado sus operaciones en Estados Unidos para ubicarse en la frontera mexicana; con exclusión de la libre importación de maquinaria, materia prima y componentes, ninguna empresa maquiladora goza de incentivos especiales por parte del gobierno mexicano; si bien es cierto que Estados Unidos es el principal mercado para la producción de las maquiladoras, es preciso señalar que la cuarta parte de ésta la elaboran para los mercados internacionales; la parte de componentes estadounidenses en los productos maquilados en México es superior a la de cualquier otra zona de mano de obra barata; los trabajadores mexicanos de las maquiladoras gastan, entre el 50 y el 80% de sus salarios, en los establecimientos comerciales de Estados Unidos; varias industrias han establecido plantas de complementación en el lado estadounidense creando nuevos empleos para Estados Unidos; varias empresas estadounidenses afirman, que para poder competir con algunos productos importados, precisan del aprovechamiento de la mano de obra barata.<sup>18</sup>

El contenido del Informe acalló, momentáneamente, las protestas sindicales. A fines de 1971 y principios de 1972, apareció nuevamente la incertidumbre sobre el futuro de las empresas maquiladoras.

<sup>17</sup> David A. Tansik y Humberto Tapia S., "Los Problemas de las 'Plantas Gemelas' en la Frontera Mexicana", *Comercio Exterior*, México, abril de 1971, p. 332. Versión española del artículo "Is the Twin Plants Concept in Trouble?", *Arizona Review*, College of Business and Public Administration, The University of Arizona, Tucson, vol. 19, núm. 12, diciembre de 1970.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 333.

#### 4. *El proyecto de Ley Hartke-Burke*

A pesar del contenido del Informe de la Comisión de Tarifas que, entre otras cosas, estableció que con la supresión de las maquiladoras, sólo se recuperarían, para Estados Unidos, un pequeño número de empleos que sería sobrepasado por el desempleo de trabajadores estadounidenses que producen componentes para las empresas maquiladoras mexicanas; los sindicatos reiniciaron su campaña contra las maquiladoras utilizando la misma bandera; la del desempleo, y aprovechando una buena coyuntura política interna: las elecciones presidenciales.

Se presentó, para estudio, en el Congreso de Estados Unidos un proyecto de Ley Anti-Maquila que tomó el nombre de sus principales promotores: Hartke-Burke, por medio del cual se cobrarían impuestos, no solamente sobre el valor agregado, sino también sobre el valor total y se establecerían cuotas de importación a las maquiladoras. Estas disposiciones harían anti-económico el programa de maquila. Este proyecto fue censurado por el senador M. Mansfield, al declarar que, seguramente sería rechazado por la mayoría del Congreso, ya que:

Limita la actividad económica y seguramente la iniciativa privada norteamericana no tardaría en protestar contra tal iniciativa, porque los costos de operación son más atractivos en las zonas fronterizas de México y los obreros mexicanos gastan la mayor parte de sus ingresos provenientes de las maquiladoras en el mercado de los Estados Unidos, beneficiando también la economía de nuestra frontera.<sup>19</sup>

En esta ocasión las palabras del senador Mansfield resultaron proféticas: el proyecto de Ley Hartke-Burke, no fue aprobado, propiciando así, la segunda derrota de los sindicatos estadounidenses. Varias preguntas pueden formularse: ¿hasta cuándo durará la tranquilidad?, ¿los sindicatos estadounidenses han aceptado las razones del Informe de la Comisión?, ¿se trata solamente de una tregua? El tiempo dará las respuestas.

#### 5. *La posible solución a las presiones externas*

A pesar de todo lo dicho anteriormente, la amenaza de los sindicatos de Estados Unidos, seguirá existiendo durante mucho tiempo. Es por eso que nos limitaremos a esbozar una posible solución a la latente amenaza sindical: es preciso buscar nuevas fórmulas, propiciar nuevas situaciones; de éstas creemos que la más importante es la de la "mexicanización" de la industria maquiladora, siguiendo los pasos ya dados en Tijuana, en donde, el 70% de las empresas maquiladoras está constituido por capital mexicano. Estas empresas no sólo

<sup>19</sup> Periódico *El Universal*, México 17 de enero de 1972.

aprovechan la vecindad geográfica con Estados Unidos para exportar a este país su producción, sino que están abasteciendo a los mercados orientales, coadyuvando en esta forma a la necesaria e indispensable diversificación de los mercados mexicanos de exportación.

Ya en 1969, un notable especialista mexicano apuntaba la necesidad de mexicanizar tales industrias, diciendo:

Ante una eventualidad de esta naturaleza convendría iniciar la consideración de medidas destinadas a eliminar los efectos de fricción internacional que se han suscitado (amenazas de sindicatos americanos). Una posible vía parece encontrarse en una mayor participación de los capitales nacionales en este tipo de plantas, mediante inversiones conjuntas o mediante la compra de instalaciones. Las indudables ventajas que las empresas norteamericanas derivan de este tipo de operaciones, sin duda las tomarían receptivas a iniciativas de este tipo. Además, una progresiva mexicanización del programa de industrialización de la frontera norte sería compatible con los objetivos a largo plazo de la política mexicana de desarrollo regional fronterizo.<sup>20</sup>

No olvidemos que el motivo inmediato para el desarrollo de la industria maquiladora fue la necesidad de solucionar en parte el grave problema del desempleo; el motivo mediato deberá ser de mayor importancia y trascendencia para el sistema económico mexicano: la mexicanización industrial de la frontera norte.

#### D. LOS ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS DEL PROGRAMA DE MAQUILADORAS

##### 1. Aspectos positivos

Para no repetir, en este apartado mencionamos los beneficios que para México representa la industria maquiladora, y que no señalamos antes: se capacita la mano de obra proveniente de las actividades primarias; se favorece el mercado de bienes de consumo producidos en México, ya que un porcentaje parcial de los salarios se gastan aquí; se incrementa la recaudación fiscal de la Federación, de los Estados y de los Municipios en donde se instalan las maquiladoras; se beneficia a la industria de la construcción con la demanda de locales adecuados; aumenta la demanda de consumos industriales indirectos como energía eléctrica, combustibles y lubricantes en el proceso industrial; se fortalece la balanza mexicana de pagos; aumenta la demanda de servicios turísticos, comerciales e industriales; se abren fuentes de trabajo a

<sup>20</sup> Francisco Alcalá Quintero "Desarrollo Regional Fronterizo", *Comercio Exterior*, México diciembre de 1969, p. 964.

profesionistas mexicanos que tramitan el establecimiento de las maquiladoras y las representan.

Una de las ventajas que es necesario tratarla en forma particular, aunque sea brevemente, es la necesidad para México de formar personal calificado.

Si bien es cierto que la mano de obra mexicana es fácilmente adaptable y se caracteriza por sus elevados índices de productividad, no es menos cierto que nuestro país carece de especialistas y técnicos; por eso

es conveniente que las Universidades y el resto de las instituciones de educación media y superior actúen coordinadamente en la formación técnica y profesional del personal de las maquiladoras. Los centros de educación del país deben propugnar por una mayor identificación con los objetivos ocupacionales de los centros de trabajo. Esto puede lograrse a través de programas de visitas y entrenamientos de profesores y estudiantes en las empresas, lo cual permitirá complementar la preparación teórica con la formación práctica; mejorar los planes de estudio en el sentido de hacer más acorde la instrucción académica con los requerimientos de la industria moderna; permitir que tales empresas tengan conocimiento del potencial de recursos humanos en proceso de formación; introducir a los estudiantes en el área de trabajo en que posteriormente desarrollarán sus actividades. . .<sup>21</sup>

Por lo que respecta a los Estados Unidos, consideramos que las ventajas que sus empresarios obtienen, ya fueron mencionadas en otros apartados de este trabajo y creemos innecesario repetir las debido a que, si no existieran tales ventajas, simple y sencillamente, no existirían maquiladoras extranjeras en México.

## 2. Aspectos negativos

Estudios realizados por dependencias del gobierno mexicano indican, que del 60 al 80% de los salarios devengados por los mexicanos, en las maquiladoras, se gastan en los establecimientos de las poblaciones fronterizas del lado estadounidense, en la compra de alimentos, vestido, etcétera, como consecuencia de la diferencia en calidad, precio y presentación, con respecto a las mercaderías nacionales.

La situación anterior se convierte en factor de desarrollo de las ciudades de Estados Unidos fronterizas con México, y que en relación con otras ciudades estadounidenses, tienen menores grados de desarrollo.

Una serie de graves problemas sociales se han presentado en las ciudades de la frontera norte de México, dificultades que tienen su origen en factores

<sup>21</sup> Dr. Federico Sotelo Ortiz, "La Universidad ante el Proceso Industrializador por Maquiladoras en el País", Subsecretaría de Investigación Fiscal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México 1973.

correspondientes a varios órdenes, los cuales exponemos en seguida porque somos conscientes de su gravedad, y porque consideramos que es imprescindible buscar y hallar de inmediato las soluciones prontas y adecuadas.

Como consecuencia del rápido y sostenido proceso de industrialización, favorecido por la política gubernamental mexicana, y traducido en la creación de fuentes de empleos brindadas por las empresas maquiladoras; como resultado de la elevada tasa de crecimiento demográfico, originada en elevados índices de natalidad, en el descenso de la tasa de mortalidad y en el constante incremento de la migración interna; por las expectativas de trabajo no satisfechas; a causa de un creciente tipo de frustración masculina que nace del hecho de que el 80% de los empleos en las maquiladoras están ocupados por mujeres; porque tales ciudades ya no tienen capacidad para brindar los servicios públicos necesarios; y, por otras circunstancias se han generado —entre otros— los siguientes problemas: el relajamiento de las relaciones familiares, el incremento de los hechos delictivos, la prostitución, la drogadicción, el alcoholismo y el de la población dependiente.

El doctor Sotelo Ortiz señala que del total de empleos en las maquiladoras, el 80% los ocupan mujeres entre los 17 y 22 años de edad, de extracción rural con escasos niveles de escolaridad. De este 80% un poco menos de la mitad, el 40% son madres solteras. Sostiene que los vicios, los centros de prostitución y las enfermedades venéreas ya empiezan a causar graves daños en la población juvenil.

Por lo que respecta a la población dependiente, el mismo autor afirma que ha ido aumentando,

ya que mientras que la fuerza de trabajo ha estado creciendo a una tasa promedio anual de 15%, la población económicamente activa tan sólo ha aumentado en un 12% anual. O, lo que es lo mismo, de cada 10 habitantes, únicamente 3 contribuyen al proceso productivo, de los que dependen 2 trabajadores ociosos o subempleados y 5 personas menores de 15 años y mayores de 64.<sup>22</sup>

#### E. LAS MAQUILADORAS: UNA NUEVA FORMA DE DEPENDENCIA ECONÓMICA

No es cierto que las maquiladoras de capital estadounidense establecidas en México, sean una de las causas del desempleo en Estados Unidos, lo que sí es cierto es que tales empresas son competitivas para otros países del Tercer Mundo, con mano de obra excedente y barata.

Las empresas maquiladoras, por naturaleza, por intereses económicos, no pueden ser sedentarias, son nómadas, se van a donde encuentran mejores condiciones de operación. A este respecto es muy ilustrativo el hecho de que

<sup>22</sup> *Ibidem.*

varias empresas establecidas como maquiladoras en Haití, en Puerto Rico, en Corea del Sur, en Taiwan y en otros países, cerraron sus operaciones para establecerse en la frontera mexicana, ya que los costos de producción eran menores en México. Consecuentemente, las maquiladoras se establecerán en aquellos países en donde logren mayores beneficios mediante el ahorro en los costos de producción, es decir, en donde cubran menores salarios, y en donde les exijan los impuestos más bajos.

Si las empresas maquiladoras encuentran las condiciones antes señaladas en cualquier otro país del Tercer Mundo, se irán de México sin dudarlo; repetimos, no son sedentarias. Las consecuencias para el país serían de extrema gravedad: decenas de miles de trabajadores habituados a la percepción de buenos salarios se verían, de la noche a la mañana, nuevamente sin trabajo y consecuentemente sin sueldos. Es por esto que volvemos a insistir, en la necesidad imperiosa del proceso de mexicanización de tales empresas, para estabilizar y acrecentar las fuentes de trabajo, bases de un desarrollo económico sostenido.

El programa mexicano de maquiladoras no debe considerarse como factor básico o principal del proceso nacional de industrialización, debe seguir siendo una parte secundaria del tal proceso para evitar que nuestro país se convierta en el taller artesanal de Estados Unidos; pero el proceso de "mexicanización" de las industrias maquiladoras, sí debe encuadrarse dentro de la perspectiva del amplio marco de industrialización mexicana, y formar parte del contexto de la política nacional para el desarrollo económico.