
MEXICO: RETOS DE LA MODERNIZACION

Anatoly Borovkov
Doctor titular (Politología)
Director de la revista
IBEROAMERICA

Dr. Anatoly Borovkov
Institute of Latin American
Studies (Russia)
iberoamerica@ilaran.ru

MAQUILADORAS EN LA ECONOMIA MEXICANA ANTES Y DESPUES DE SU ADHESION AL TLCAN*

Resumen: *El papel de las empresas de ensamblaje maquiladoras en la economía mexicana es evaluado diferentemente por numerosos investigadores. En las publicaciones de autores tanto mexicanos como extranjeros se puede encontrar apreciaciones absolutamente polares: desde la infinita exaltación de su influencia en el desarrollo del país hasta la franca crítica y la afirmación de los impactos negativos de sus actividades. El presente artículo invita al lector a seguir la evolución de las maquiladoras en México y evaluar objetivamente su papel en el pasado, presente y futuro de la economía de México.*

Palabras clave: *México, TLCAN, economía, maquiladoras, exportaciones, importaciones, IMMEX.*

MAQUILADORAS IN THE MEXICAN ECONOMY BEFORE AND AFTER ADHESION TO NAFTA

Abstract: *The numerous researchers have come to no one opinion on the role of the maquiladora industries in the Mexican economy. One can find completely polar points of view in the publications of both Mexican and international authors from the inordinate praise of the impulse they are supposed to have given to the development of this country to the open critics and confirmation of the negative consequences of their activities. This article invites the reader to follow the trajectory of the maquiladora industry development in*

* Traducción del artículo publicado en la revista rusa *Латинская Америка* № 6, 2013.

Mexico and objectively evaluate its role in the past, present and the future of the Mexican economy.

Key words: *Mexico, NAFTA, economy, maquiladoras, export, import, IMMEX.*

En la última década del siglo pasado las empresas de ensamblaje maquiladoras* empezaron a jugar un importante papel en la economía mexicana, en gran medida determinando el vector de su futuro desarrollo económico. La naturaleza y el impacto de sus actividades continúan siendo objeto de un amplio debate, demostrando las evaluaciones a menudo diametralmente opuestas.

En nuestra opinión, el papel y el lugar de las maquiladoras en la economía mexicana desde la perspectiva del día de hoy no pueden ser valorados unívocamente, ya que sus actividades se dividen en tres principales etapas, que difieren significativamente una de la otra. Estas son la etapa de formación (años 1960-1970), de impetuoso desarrollo (años

*El término *maquiladoras*, que recibió amplia difusión en el vocabulario económico moderno, tiene raíces árabes, donde la palabra *maquila* significaba medida. Al pasar al idioma español, esta palabra tomó el significado de la porción de harina o grano, con la cual se quedaba el molinero por la molienda. Con respecto a la producción industrial, comenzando desde la segunda mitad del siglo pasado, el término *maquiladoras* tomó el significado del sistema de subcontratación, según el cual el subcontratista realiza el trabajo parcial o total de la elaboración de la mercancía con los materiales o partes componentes proveídos por el contratista principal. Inicialmente las empresas de este tipo fueron creadas por los EE.UU. en Taiwán y Corea del Sur a principios de los años 50 del siglo pasado con el fin de aumentar, gracias a la mano de obra barata, la competitividad de la producción estadounidense, la cual significativamente se redujo después de la Segunda Guerra Mundial y a medida de la recuperación de las economías de los países europeos y Japón.

1980-2000) y la etapa de la convergencia de las empresas de ensamblaje extranjeras y nacionales (años 2001-2012). Solamente considerando por separado cada una de estas etapas y dándole su evaluación, se puede crear una clara visión de lo que fueron, son y serán las empresas de ensamblaje en México, el estudio del desarrollo y papel de las cuales puede también ser útil para Rusia.

La etapa de formación se remonta a los inicios de los años 60 después de expirar el plazo del tratado estadounidense-mexicano del año 1942, que preveía la migración estacional de trabajadores agrícolas mexicanos (braseros) a los EE.UU., lo cual condujo a la acumulación de un gran número de desempleados en la frontera mexicano-estadounidense y al crecimiento de la inmigración ilegal. En estas circunstancias, en el año 1965, fue elaborado el *Programa nacional de industrialización de la frontera norte*, que preveía el desarrollo en ambos lados de la frontera de empresas similares, las llamadas “empresas gemelas”, que representen al contratista en la parte estadounidense y al subcontratista (maquiladoras) en la parte mexicana. Al aprobar este programa, la parte mexicana estaba interesada principalmente en dar ocupación a la población fronteriza, contener la migración ilegal y desarrollar la infraestructura en las zonas fronterizas, mientras que los EE.UU. a la par de la lucha contra la inmigración ilegal procuraban disminuir sus costos ecológicos y de producción gracias a la mano de obra barata mexicana.

Al año siguiente de la adopción del mencionado programa fue creado en México el primer parque de semejantes empresas en la fronteriza Ciudad Juárez para el ensamblaje de televisores. El segundo, cuatro años más tarde, apareció en la ciudad de Nogales para la elaboración de productos de plástico,

posteriormente en las ciudades de Mexicali, Tijuana, Reynosa y Matamoros. Especial propagación recibieron las fábricas de confección de ropa y calzado.

Dándole prioridad a la solución del agudo problema del desempleo, las autoridades mexicanas se vieron obligadas a conceder condiciones súper-favorables a las sucursales de las compañías estadounidenses con el fin de atraer su capital. En este sentido, se les concedió el derecho de la importación temporal franquicia de maquinarias, materias primas, materiales, productos semifabricados y componentes, necesarios para la producción, así como el derecho a la exención del IVA y de los impuestos sobre la renta del parcial o total ensamblaje o confección en el territorio mexicano, y también la exportación franquicia a los EE.UU. de la producción fabricada.

Semejante enfoque contradecía a los sentimientos proteccionistas dominantes en condiciones de la llevada en aquel entonces política de la industrialización por sustitución de importaciones. Por lo tanto, las maquiladoras no tenían el estatus de permanentes, sino de empresas **temporales**, que debían trabajar sólo para la exportación y no crear competencia para los productores nacionales. Las autoridades mexicanas consideraban las maquiladoras como un forzoso, pero menor mal frente al aumento del desempleo, suponiendo la corrección y reglamentación de sus actividades en el futuro. Esto explica el hecho de que desde el principio no fueron formados ningunos mecanismos para su posterior integración en la economía mexicana, y el proceso de producción de las maquiladoras por mucho tiempo fue relacionado por la estadística mexicana a la esfera de servicios de procesamiento.¹

La actitud hacia las primeras maquiladoras como a un fenómeno temporal se demostraba por el hecho de que sus

actividades, en los posteriores años, fueron reglamentadas no por actas legislativas, sino por decretos gubernamentales, los cuales representaban no tanto una estrategia nacional a largo plazo en relación a éstas, sino más bien la adaptación a la situación real, establecida en uno u otro periodo.

Al principio el proceso de la creación de empresas ensambladoras fue bastante lánguido, ya que éste era condicionado a la obligatoria participación del capital mexicano, cuyas capacidades de inversión, especialmente a lo largo de la frontera con los EE.UU., eran limitadas. Por lo tanto, para acelerar este proceso, el decreto del año 1971 permitía el establecimiento de maquiladoras con 100% del capital extranjero, y las áreas para sus instalaciones ya no se limitaban a los 20 kilómetros de la zona fronteriza, sino se extendían a todo el territorio del país con excepción de las zonas con una alta concentración industrial.²

En el año 1977 por un nuevo decreto fueron determinados los mecanismos de coordinación y control sobre las actividades de las maquiladoras, las cuales se denominaban en los documentos oficiales como Empresas Maquiladoras de Exportación (EME). El decreto definía el concepto de EME como empresa, que “ensambla, produce, procesa o repara productos o componentes importados **temporalmente** para su posterior exportación al extranjero”.³ Esta definición subrayaba la destinación exclusiva a la exportación de las maquiladoras a diferencia de las filiales de las empresas transnacionales (ETN), que operaban tradicionalmente en México, produciendo tanto para el mercado interno como para el externo. La diferencia consistía también en que las maquiladoras no se consideraban como dueños de los activos fijos, ni de los componentes y materiales ensamblados, los cuales eran suministrados por los

dueños reales – la empresa matriz, bajo las condiciones de consignación. Por esto, así como por la estadía **temporal** (de 6 a 12 meses) en el país de los mencionados materiales se explicaba su exención de impuestos.

La eliminación de las restricciones territoriales y de inversión contribuyó a la creación de nuevas EME con el predominio de hasta el 100% del capital estadounidense. En el año 1980 se contaban ya 620 empresas, con 120 mil trabajadores.⁴ Sin embargo, estas empresas aun no jugaban algún papel apreciable en la economía mexicana, generando valor agregado, principalmente a costo de la mano de obra no calificada y barata.

La etapa del desarrollo impetuoso de las maquiladoras se inició ya en la primera mitad de los años 80, cuando bajo las condiciones de la severa crisis de la deuda la estrategia proteccionista fue sustituida por el curso neoliberal del mercado abierto, y la industrialización por sustitución de importaciones fue reemplazada por el desarrollo económico orientado a las exportaciones. En este contexto, las maquiladoras fueron vistas no solamente como una fuente adicional de empleo, sino también como uno de los factores más importantes de la producción para la exportación y, respectivamente, de los ingresos de divisas, así como del desarrollo de la industria nacional en base de las nuevas tecnologías, lo que se mencionaba directamente en el Plan Nacional de Desarrollo del año 1983.⁵ Partiendo de esto, con el fin de involucrar a las maquiladoras en la economía nacional en el mismo año se publicó el decreto gubernamental, según el cual se les permitía vender en el mercado mexicano hasta el 20% del valor de los bienes producidos.⁶

El ingreso de México en el GATT (OMC) en el año 1986 implicó nuevos pasos en la liberalización de la política económica externa y la contracción de la función reguladora del Estado, lo cual se reflejó en las maquiladoras. En el año 1989 para éstas fueron levantadas las restricciones en cuanto a la nomenclatura de los productos, que se vendían en el mercado local. Con el respectivo decreto la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial fue liberada de la anterior obligación de revocar la licencia de aquellas EME, cuya producción pudiera crear competencia a la producción nacional.⁷ Este decreto establecía seis tareas principales ante las maquiladoras, induciéndolas a la creación de nuevos puestos de trabajo, al fortalecimiento del balance positivo del comercio exterior del país, a una más activa integración en la industria nacional y al aumento de su competitividad, al desarrollo y transferencia de tecnologías modernas y a la formación de cuadros nacionales altamente calificados. Un nuevo y muy importante elemento de este decreto fue que este exhortaba a los productores nacionales a unirse al programa de las maquiladoras con el fin de “utilizar las no incorporadas capacidades de producción para los intereses de la exportación”.⁸ Para ello, en mayo del año 1990 fue aprobado el *Programa de Importación Temporal para la Exportación* (PITEX), diseñado para ampliar las posibilidades de las empresas mexicanas de funcionar bajo el esquema de las EME en calidad de una especie de alternativa nacional a las maquiladoras extranjeras. Un requisito obligatorio para la participación en este programa era la venta en el extranjero de mercancías por una suma no menor del 30% del costo de la producción vendida el año anterior, pero no menos de US\$500 000.⁹

El giro en la política gubernamental en relación a las empresas ensambladoras y la aprobación de los respectivos decretos en los años 80 y principios de los 90 estimularon el desarrollo no sólo de las empresas de ensamblaje extranjeras, sino también de las nacionales. Si en los primeros veinte años desde el año 1965 hasta el año 1985 el número total de maquiladoras aumentó de 12 a 760 empresas y el número de trabajadores, respectivamente, de 3000 a 212000 personas, a 10 años más tarde ya se contaban 2104 unidades de producción, en las cuales trabajaban 640 000 personas.¹⁰

Pero el desarrollo más impetuoso de las maquiladoras se produjo en la segunda mitad de los años 90. Ésta estaba directamente relacionada con la adhesión de México en enero del año 1994 al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Este acuerdo abría perspectivas especiales en primer lugar ante las EME estadounidenses, ya que su artículo 303 preveía el gradual aumento de la venta de su producción en el mercado mexicano hasta la eliminación total de cualquier limitación en enero del año 2001 y simultáneamente la introducción de impuestos de importación para las mercancías, importadas de terceros países – no miembros del TLCAN.¹¹

El mencionado periodo de siete años (de enero del 1994 a enero del 2001) merece una atención especial, ya que representa una fase de transición, que marca la línea divisoria entre el pasado y el futuro papel de las maquiladoras en la economía mexicana.

En el mismo año 1994 fueron introducidas enmiendas en el decreto del año 1989 con el fin de ponerlo en conformidad con las disposiciones del TLCAN. En el periodo hasta el año 2001 se les permitía vender en México ya no el 20%, sino el 55% del valor de las exportaciones de productos del año anterior.

Además, esta producción podía ingresar libremente en el mercado de otros países, en particular, América Central y del Sur, con los cuales México tenía acuerdos de libre comercio.¹²

En los últimos seis años del siglo pasado el número de maquiladoras en México creció en un 79,4%. En el año 2000 su número alcanzó el índice máximo de 3590 empresas con 1,3 millones de trabajadores.¹³ Y el ritmo de sus inversiones directas (30,4%) fue diez veces superior a las inversiones en la industria nacional (3,6%).¹⁴ Además, éstas se instalaron ya no solamente en las regiones nortañas del país, sino también en las sureñas y centrales.

Un desarrollo más intensivo obtuvieron las maquiladoras de los países de Asia Sureste. Solamente en dos años desde 1997 al 1999 su número casi se duplicó de 154 a 228.¹⁵ Atraídos por la perspectiva del libre acceso al mercado norteamericano, ellos establecían sus empresas principalmente a lo largo de la frontera México – EE.UU., utilizando tecnología avanzada y nuevos métodos de organización del trabajo. En el año 1999 en México habían 94 empresas japonesas de ensamblaje, 73 pertenecían a Corea del Sur, 27 – Taiwán, 20 – China, 7 – Hong Kong, 3 – Filipinas, 2 – Singapur, 1 – India, 1 – Vietnam.

Aunque las maquiladoras de los países asiáticos constituían solamente el 12% del número total de dichas empresas, todas éstas representaban las ramas de alta tecnología que se desarrollaban más dinámicamente.¹⁶

Sin embargo, se conservó la posición dominante de las EME estadounidenses, las cuales representaban el 48% de las empresas y el 48% de las inversiones de capital. Y aunque las maquiladoras con capital mexicano en el año 1999 constituían el 40% del total de las EME, la mayoría de ellas dependía

directamente de las empresas transnacionales matrices, de las importaciones de las materias primas y componentes estadounidenses y se ocupaban principalmente de la confección de ropa, calzado y procesamiento de productos alimenticios. Estas empresas producían solamente el 27% del valor agregado y disponían del 27% del personal empleado en todas las EME.¹⁷ En cuanto a las empresas, que representan las ramas de alta tecnología y de más dinámico desarrollo, como la electrónica y automotriz, en el año 1999, casi en su totalidad se encontraban en manos del capital extranjero, o sea el 81% y el 100% respectivamente. Precisamente estas empresas producían alrededor del 73% del valor agregado y contaban con más del 73% del personal ocupado en todas las maquiladoras.¹⁸

Cabe señalar, que a pesar del mencionado decreto gubernamental del año 1994, que permitía la venta en México del 55% del valor de la producción elaborada, a finales del siglo no se observó un notable aumento de las ventas en el mercado mexicano, ya que esto implicaba impuestos de importación, sobre el valor agregado y sobre la renta. Además, en el precio de estos productos se debía incluir el 20% del costo de la materia prima local y de la mano de obra.¹⁹ A parte de eso, en el mercado interno se permitía vender solamente aquellos productos, que no competían con la producción local, y aquellos que el país se veía obligado a importar. Además era necesario recibir la respectiva licencia en el Ministerio de Comercio y Fomento Industrial, lo que se veía obstaculizado por dificultades burocráticas. Todo esto fue un impedimento grave para los dueños de las maquiladoras, quienes preferían, usando las exenciones fiscales, enviar alrededor del 90% de los productos manufacturados al mercado de los EE.UU.

A finales del siglo XX el valor de los productos de exportación de las maquiladoras, como se ve en el cuadro de abajo, alcanzó el 48% del volumen total de las exportaciones mexicanas, el 49,4% (casi la mitad) de las exportaciones industriales del país, incluyendo el petróleo, y el 55% de las exportaciones manufactureras.

Participación de las empresas maquiladoras en el comercio exterior de México (1995-2000)
(miles de millones de US\$)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Exportaciones	79,5	96,0	110,4	117,5	136,3	166,1
Petróleo y derivados	8,4	11,6	11,5	7,3	10,0	16,1
Agricultura	4,0	3,6	4,5	4,3	4,5	4,7
Minería	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5
Industria manufacturera	66,5	80,3	94,0	105,5	121,5	144,7
Maquiladoras	33,1	37,0	45,1	53,0	63,8	79,5
Importaciones	72,4	89,4	109,8	125,4	142,0	174,2
Maquiladoras	26,2	30,5	36,3	42,5	50,4	61,7
Balanza comercial	7,0	6,5	0,62	-7,8	-5,6	-8,3
Otras industrias	0,2	0,2	-8,2	-18,4	-19,1	-26,2

Fuente: Banco de México. Informe Anual, 1997, p. 44; 2006, p.159.
www.banxico.org.mx

El intensivo desarrollo de las maquiladoras y el aumento sin precedentes de las exportaciones provocaron euforia en los círculos oficiales de México y en el extranjero. Éstos se convirtieron en el principal argumento de justificación de la

política económica neoliberal, orientada a las exportaciones, y sobre todo del ingreso en el TLCAN, de la política digna de ser imitada por el resto de los países de América Latina. La inclusión en la estadística nacional e internacional (CEPAL, FMI y BID) de los indicadores de producción de las maquiladoras en el PIB general y en el volumen del comercio exterior de México creaba la ilusión de la prosperidad económica del país tanto en los círculos oficiales, como ante los observadores y científicos nacionales e internacionales, quienes pronosticaban a México un crecimiento anual a largo plazo, el cual en los años de 1996 a 2000 tuvo un promedio del 5,5%.²⁰

Sin embargo, ¿Qué tan justificadas eran estas valoraciones? La magia de las cifras de las exportaciones industriales como un velo cerraba la vista a la otra cara de la moneda de los indicadores del comercio exterior. Ya que la producción de las maquiladoras en el territorio mexicano de ninguna manera significa que sus productos son mexicanos, en vista de que la estadística oficial indica el valor final de la producción exportada, incluyendo los costos de la importación de materiales y componentes, a los cuales México no tiene ninguna relación. Pues el producto final se vendía por las ETN matrices, las que recibían respectivas ganancias, pagando los impuestos en el país de su ubicación, según la práctica de evitar la doble imposición y según los respectivos acuerdos mexicano-estadounidenses.²¹ La importación libre de impuesto de la maquinaria, materias primas y componentes, su ensamblaje exento del IVA y del impuesto sobre la renta, así como la exportación sin impuestos de los productos terminados no son otra cosa más que la relación intrafirma de la ETN con el contratista y el subcontratista.

Un rasgo característico de las actividades de las EME en México fue que hasta finales del siglo pasado las mismas

prácticamente no estaban relacionadas con su economía por razones tanto subjetivas como objetivas, motivadas por las limitadas posibilidades de las empresas locales de proveerles de productos con la requerida calidad. Además, las maquiladoras disfrutaban de beneficios fiscales en los EE.UU. al comprar productos estadounidenses incluso hasta el equipo de oficina, papel, lápices, etc. A diferencia de empresas similares en los países asiáticos, las cuales en un 60% eran abastecidas de materias primas y materiales locales, las maquiladoras en México debido a la proximidad de las empresas matrices, utilizaban en los años 90 no más del 3% de materias primas y materiales locales, de los cuales la mayor parte era representada por la electricidad, agua, combustibles y lubricantes.²² Además debido al aumento de la importación de componentes con alto grado de finalización se reducía el valor agregado, producido durante el ensamblaje en el territorio mexicano. En particular, si en el año 1999 este valor alcanzaba el 19,7% del valor total del producto terminado, ya en el año 2000 el mismo se redujo hasta el 9,9%.²³

Por supuesto, la adhesión de México al TLCAN ha estimulado las exportaciones no solamente de las maquiladoras, sino también de las empresas manufactureras nacionales. En los últimos 6 años del siglo pasado éstas crecieron casi el doble de US\$33 a 65 mil millones. Sin embargo, al mismo tiempo las importaciones, también, sin contar con las maquiladoras, crecieron de US\$46 a 113 mil millones. Como resultado, después de la adhesión de México al TLCAN se observa un constante aumento del balance negativo del comercio exterior mexicano, el cual, como se desprende del cuadro anterior, en el año 2000 superó los US\$26 mil millones. Esto llevaba al aumento del déficit de la balanza de pago del país. Si en el año

1995 este déficit ascendió a US\$1500 millones, en el año 2000 el mismo alcanzó US\$18,7 mil millones.²⁴

Estas cifras sugieren que el hecho en sí de la apertura ilimitada del mercado no significa el crecimiento automático de la economía nacional y la abundancia de los ingresos de divisas. También indican que las esperanzas de las autoridades mexicanas, depositadas en el decreto del año 1989, de que, las EME contribuirán a la mejora de la balanza comercial del país, en los cumplidos diez años posteriores, no se justificaron.

Tampoco se justificaron las esperanzas de que estas empresas sirvieran como fuente de transmisión a México de tecnologías avanzadas, del aumento de la competitividad de los productos nacionales y se convirtieran en forja de cuadros altamente calificados. En el año 1997 las inversiones de las EME en el desarrollo tecnológico alcanzaron el 1,2% de las ganancias recibidas, y en los trabajos de investigación el 0%.²⁵ La tecnología de producción de las maquiladoras, con pocas excepciones, quedaba bajo el total control de las ETN, que no pensaban compartir su *know how*. El aparato de ingeniería y administrativo, como antes, estaba conformado por especialistas extranjeros, y el personal mexicano en su mayoría estaba ocupado con el monótono trabajo en la línea de ensamblaje.

Además, estando prácticamente exentos de impuestos, las EME extranjeras en realidad eran subvencionadas por el Estado mexicano, recibiendo enormes ventajas competitivas en el mercado externo en comparación con las empresas nacionales, que llevaban el peso completo de la carga fiscal, lo que fue motivo de la quiebra de muchas fábricas mexicanas y su desplazamiento por las compañías extranjeras. Según datos de la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA) más del 60% de pequeñas y medianas

empresas mexicanas a finales de los años 90 no correspondían con los requisitos modernos de la efectividad de producción y calidad de la mercadería fabricada.²⁶

Todo lo mencionado anteriormente de ninguna manera significa una valoración totalmente negativa del papel de las maquiladoras en la economía mexicana. Las cifras anteriores testimonian solamente que la euforia de la segunda mitad de los años 90 acerca de la prosperidad económica de México sobre la base del desarrollo de las exportaciones a través de las EME estaba lejos de la realidad.

El papel de las maquiladoras, en nuestra opinión, no se puede evaluar unívocamente. Éstas estimularon el desarrollo de la infraestructura en las respectivas zonas del país, la construcción de carreteras, zonas residenciales, centros comerciales, de servicios y entretenimiento, clínicas, hospitales, etc. Sus gastos en el arrendamiento de tierras, instalaciones, transporte local y maquinarias, pago por la energía eléctrica, agua, comunicaciones telefónicas, combustible, lubricantes y otros, en el año 2000 ascendieron a US\$4,6 mil millones.²⁷ La ampliación de la producción objetivamente requería la formación del personal local, especialmente a nivel de técnicos.

Pero lo más notable fue su contribución en la creación de nuevos puestos de trabajo. Si en el año 1980 los trabajadores de las maquiladoras formaban solamente el 3% de la población, ocupada en la industria manufacturera, en el año 1998 éstos ya representaban el 39%, y en el año 2002 – el 42%. Sólo en los diez años, de 1990 al 2000, el personal ocupado en las EME creció de 640 mil a 1,3 millones de personas, es decir, más del doble, y más de 700 mil de los mismos cayeron en la segunda mitad de los años 90.²⁸

El pago salarial al personal mexicano contribuyó al aumento de la demanda de consumo y a la reposición del presupuesto estatal en forma del impuesto sobre la renta personal. También fueron importantes las asignaciones al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que realizaban casi todas las maquiladoras.²⁹

Sin embargo, precisamente el factor de ocupación resultó ser el “talón de Aquiles” en los programas del desarrollo de las EME. La crisis financiera que estalló en los EE.UU. a finales del año 2000 y la consiguiente disminución de la producción se reflejaron negativamente en primer lugar y en mayor escala sobre la dinámica de producción de las maquiladoras en México, la cual ya en el mes de marzo del año 2001 disminuyó en un 18,9%, lo que, a su vez, condujo a despidos masivos en estas empresas. Es interesante señalar, que de los 358 mil personas, que a finales del año 2001 perdieron el trabajo en todo el país, 278 mil cayeron en las maquiladoras.³⁰ Con todo eso, el 72,8% de los mismos estaban ocupados en tales ramas de la producción como la electrónica, electrotecnia, industria automotriz y también textil. En mayor grado sufrió la población de las zonas fronterizas con los EE.UU., que acumularon $\frac{3}{4}$ de los desempleados. Y en los estados norteros como Baja California y Sonora los despidos ascendieron respectivamente al 44 y 23%.³¹

El siglo XXI abrió una nueva etapa cualitativa en la historia del desarrollo de las maquiladoras en México, la cual se puede considerar como **la etapa de convergencia** de las EME nacionales y extranjeras.

La recesión de la producción en los EE.UU. coincidió con la entrada en vigor en enero del año 2001 del artículo 303 del TLCAN, que preveía la eliminación de todas las restricciones

para la venta de los productos de las maquiladoras en el mercado local. Con la eliminación de las barreras aduaneras en el marco del TLCAN las maquiladoras de estos países prácticamente perdieron su especial estatus privilegiado en relación a las importaciones y exportaciones. Además, de acuerdo con el mencionado artículo cambiaba su estatus de **temporal** al estatus de **empresa permanente**, lo que los colocó en iguales condiciones con las empresas nacionales en términos de impuestos y, en particular, el impuesto sobre la renta y sobre los activos fijos, que desde entonces empezó a ser recaudado en México.³² Esto fue un logro importante de las autoridades mexicanas en las negociaciones con los EE.UU. sobre el TLCAN, donde también se estipulaba un incremento de la porción de las materias primas y materiales locales en el proceso productivo de las EME.³³

Por otra parte, el artículo 303 afectaba significativamente los intereses de los países – no miembros del TLCAN, ya que ahora las empresas, que importaban materiales de estos países, pero exportaban los productos terminados a los EE.UU. y Canadá o los vendían en México, debían pagar los derechos de aduana. Esta disposición golpeó antes que nada a las EME de los países asiáticos. A esto se agregaron el encarecimiento de la mano de obra mexicana, causado por la mayor cotización del peso frente al dólar, el aumento de las tarifas de los servicios públicos, así como gastos adicionales por el aseguramiento y seguridad, causados por el crecimiento de la delincuencia. Todo esto privó a México de la anterior ventaja comparativa en relación a los países asiáticos y centroamericanos. Por ejemplo, según cálculos de especialistas, en China el costo de la mano de obra en la rama textil era en 71,4% más bajo que en México.³⁴ Como resultado,

Maquiladoras en la economía mexicana antes y después
de su adhesión al TLCAN
el 48% de las EME cerradas fueron trasladadas de México a
estos países.³⁵

Para frenar la fuga de maquiladoras en el año 2003 y en el
2006 fueron sustancialmente reducidos los impuestos sobre la
renta.³⁶

Y con una serie de países asiáticos las autoridades mexicanas
se vieron obligadas a firmar acuerdos especiales sobre la
otorgación de franquicias fiscales y aduaneras para sus empresas
y firmar acuerdos de libre comercio. En particular, en el mes de
septiembre del año 2004 entre México y Japón fue firmado el
acuerdo sobre la libre introducción del 44% de las exportaciones
japonesas a México, incluyendo las partes automotrices, y el
95% de las exportaciones mexicanas a Japón.³⁷

La crisis del año 2001 demostró claramente la profunda
dependencia de la economía mexicana de la situación
económico-financiera en los EE.UU. Ésto provocó acalorados
debates en la sociedad mexicana, acompañados por duras
críticas de las maquiladoras y de las autoridades mexicanas,
especialmente de parte de los empresarios locales, que exigían
en las nuevas condiciones más libertad de acción. La crisis
incitó a éstos a intensificar los procesos, que ya habían surgido a
finales de los años 90, específicamente la creación de nuevas
asociaciones, búsqueda de nuevos nichos de mercado, nuevas
formas de cooperación, la elaboración de estrategias a mediano
y largo plazo e instrumentos de interacción entre las EME y las
empresas nacionales en las ramas afines. Por otra parte, las EME
mismas, mostrando mayor independencia en relación a sus
empresas matrices, aumentaron las ventas de sus productos en el
mercado mexicano, así como la compra de materiales locales,
componentes e incluso maquinaria. Se aumentó el número del
personal local calificado. Un amplio desarrollo recibió el sector

de los servicios, relacionados con la producción de exportación. A pesar de que en el año 2006 el número total de EME y de su personal en comparación con el año 2000 se redujo en casi 800 unidades y 100 mil personas, el valor agregado producido anualmente en este periodo se aumentó de 16 a 26 mil millones de dólares.³⁸

Las consecuencias de la crisis incitaron a las autoridades mexicanas a tomar nuevas medidas para estimular las exportaciones de las empresas nacionales, colocándolas prácticamente en iguales condiciones con las maquiladoras en materia de tributación. En este caso, se trataba de la exención del IVA sobre los materiales y componentes importados, pero sólo para la producción de exportación. Con este fin, en el mes de noviembre del 2006 la administración de Vicente Fox en el momento de bajar el telón de su gobernación anunció el *Programa de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación* (IMMEX). Este programa reemplazaba y ampliaba el programa PITEX, aprobado en el año 1990, uniendo tanto las maquiladoras extranjeras como las empresas nacionales ensambladoras bajo los reglamentos únicos. Para participar en el Programa IMMEX, las empresas locales debían suministrar al extranjero ya no el 30, sino como mínimo el 10% del volumen o más de US\$500 000 del valor de la producción fabricada.³⁹ Todas las maquiladoras existentes cayeron automáticamente bajo las reglas de este programa por dedicarse siempre y casi por completo a la exportación. El nuevo y muy importante planteamiento del Programa IMMEX consistía en que éste no se limitaba solamente a la industria manufacturera, sino incluía, como lo desprende de su nombre, la esfera de los servicios, relacionados con las exportaciones, lo que tuvo especial significado para el sector bancario.

La aprobación del Programa IMMEX dio un poderoso impulso al componente de exportación de aquellas unidades de producción, que trabajaban principalmente para el mercado interno. Ya al pasar un año, el número de sus participantes casi se duplicó, de 2810 a 5200 principalmente a cuenta de las empresas nacionales. Respectivamente, el personal empleado se aumentó de 1,2 millones a 1,9 millones de personas.⁴⁰

A partir del año 2007 el Banco de México ya no destaca las maquiladoras en los indicadores del comercio exterior, y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) también proporciona información general sobre IMMEX sin hacer distinción entre las EME nacionales y extranjeras, dividiéndolas solamente en los sectores manufacturero y no manufacturero e incluyendo en el último también el sector de servicios, comercio, pesca, agricultura, minería, transporte, comunicaciones y otros.⁴¹ De esta manera, todas las entidades en el marco del Programa IMMEX empezaron a considerarse como nacionales. Esto complica sustancialmente el análisis del papel de las EME tradicionales y particularmente de las extranjeras en la economía mexicana.

En julio del año 2012 el Programa IMMEX incluía ya 6300 entidades con una plantilla fija total de 2,2 millones de personas.⁴² De éstas 5108 empresas o el 81% pertenecían al sector manufacturero, donde trabajaban 1,97 millones de personas (90%) y 1192 empresas o el 18,9% al sector no manufacturero con 223 mil ocupados (10%).^{43*}

*El número de participantes del Programa IMMEX constantemente variaba no solamente en la dirección al crecimiento, sino también al descenso, ya que muchos de ellos fueron excluidos del programa por no cumplir con los requisitos de entrega de los informes sobre el volumen de los materiales importados y las exportaciones de productos terminados, utilizando a menudo

El Programa IMMEX contribuyó objetivamente al desarrollo de la interacción entre las empresas nacionales y extranjeras, que actuaban tanto en el marco de este programa bajo unas reglas fiscales, como fuera del mismo. Prueba de ello es el notable incremento del uso de materias primas locales, materiales de embalaje y otros tipos de materiales del 3,4% en el año 2005 al 23% en el año 2007 y hasta el 30% en el año 2011 y, en consecuencia, la disminución del uso de materiales importados del 90% al 70%, así como el aumento de sus pagos por distintas prestaciones de servicios nacionales (alquiler, agua, electricidad, transporte, flete, etc.) de US\$1,9 mil millones en el año 2007 a US\$2,5 mil millones en 2011.⁴⁴

La indicada cooperación dio lugar a la preparación y captación de un número adicional de especialistas locales, lo que se reflejó en el crecimiento de la proporción del aparato administrativo y de ingeniería en relación a la cantidad total de trabajadores del 8,5% en el año 2005 al 11% en el 2007 y hasta 14,6% en el año 2012.⁴⁵

todo el material importado sin pago del IVA para el procesamiento y la venta en el mercado interno. En particular, por este motivo en el periodo del año 2006 al 2009 se despojó de la licencia del Programa IMMEX cerca de 200 empresas en su mayoría mexicanas y en septiembre del año 2012, otras 295 empresas. (Véase: Boletín Jurídico MOS. Síntesis de Noticias del Comercio Exterior. Nombres de los titulares y números de IMMEX cancelados. <http://moz.com.mx>). Diario Oficial de la Federación, 16 de octubre de 2012) Por otra parte, un factor de contención del crecimiento de los participantes del IMMEX fue el hecho de que durante los últimos diez años casi anualmente se corregía el mecanismo de determinación del tamaño del impuesto sobre la renta y los activos fijos, lo que infundía incertidumbre en los inversionistas potenciales. (Ver con más detalles: Ley del impuesto sobre la renta. Última reforma DOF 25-05-2012. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión).

En los últimos cinco años (2007-2012) aumentaron notablemente las ventas de las empresas del IMMEX en el mercado interno, como lo demuestra el crecimiento de sus ingresos en este renglón de US\$6 a US\$11 mil millones. Para decir verdad, por la misma cantidad, exactamente de US\$9 a US\$14 mil millones, también aumentaron sus ganancias provenientes de las exportaciones.⁴⁶ Sin embargo, este hecho por si solo es importante sobre todo en cuanto a la reposición del presupuesto nacional, ya que automáticamente implica el pago de todos los impuestos bajo las condiciones comunes, incluyendo el IVA sobre los bienes importados.

Sin embargo, cambios positivos observados en la primera década del siglo XXI, no pueden ser valorados de forma unívoca. El uso de materiales locales todavía está limitado a las materias primas y productos de baja tecnología. Mientras que la producción de mercancías modernas, de alta tecnología, sigue basándose en los componentes importados, suministrados por las empresas matrices de los países desarrollados, principalmente de los EE.UU. La formación de ingenieros y personal administrativo local calificado, así como las elaboraciones en la industria automotriz y electrónica, que realizan parcialmente en el territorio mexicano tales empresas como *Delphi*, *Valeo*, *Visteon*, *Thompson*, *Philips*, *Samsung* y *Sony*, continúan siendo monopolio de las empresas transnacionales matrices. Como resultado se observa una evidente paradoja. Según señala Alexandr Bobróvnikov, a pesar de los considerables esfuerzos, realizados por México para el desarrollo del I & D, del año 2006 al 2011 en términos de competitividad el país no ha crecido, sino, por el contrario, ha bajado del 58 al 66 puesto en el mundo. Siendo uno de los líderes de la OCDE por las exportaciones de equipos de

telecomunicación e información, México se encuentra en el último lugar por los indicadores del desarrollo de la ciencia, tecnología y actividad de innovación. Y en lugar del previsto aumento del ritmo de crecimiento económico del 5%, éste alcanzó en los años 2007-2011 en promedio alrededor del 1,5%.⁴⁷ Y en esto nuevamente se ha reflejado la profundización de la dependencia de la economía mexicana de la situación en los EE.UU. La crisis económico-financiera que estalló ahí en el año 2008, provocó en el año 2009 una caída del PIB mexicano en el 6,2%, la reducción de la inversión pública y privada en un promedio de 16%, la caída de las exportaciones de productos y servicios en un 13%. Al mismo tiempo, el crecimiento anual del desempleo aumentó del 3,6% en el año 2005 al 5,2% en el 2011.⁴⁸ Actualmente, la economía de México todavía se encuentra en el proceso de superación de las consecuencias de esta crisis, que ya se ha convertido en global.

Conclusiones

Después de la adhesión de México al TLCAN y sobre todo con el advenimiento del siglo XXI las empresas maquiladoras de exportación comenzaron a desempeñar un decisivo papel en el desarrollo y carácter de la economía mexicana. En condiciones, cuando las exportaciones se convirtieron en la principal fuerza motriz, representando cerca del 30% del PIB, de 35 mil empresas exportadoras, que operan en el país, sólo la séptima parte, o sea 5102 EME industriales suministraron en el año 2011 al extranjero mercancía por la suma de US\$159 mil millones, es decir el 61% de las exportaciones totales de la industria manufacturera nacional, o el 18% del PIB.⁴⁹ Esto indica el desigual desarrollo de diversos sectores de la economía, donde

se formaron dos polos distintos: uno – moderno, trabajando para la exportación, con desarrollo impetuoso y fabricación de productos de alta tecnología y competitivos, representado principalmente por las EME extranjeras, y el otro – tradicional, representado por las empresas nacionales, trabajando para el mercado interno, que dispone de tecnología atrasada, que no resiste en la mayoría de los casos la competencia con las empresas del primer polo, y, por consiguiente, inmensamente rezagado de éste en su desarrollo. Como consecuencia – el fortalecimiento de la diferenciación socio-económica territorial, ya que más del 57% del personal empleado en IMMEX, representa solamente 5 de los 32 estados (Chihuahua 14%, Nuevo León 12.5%, 12.4% de Baja California, Coahuila 9,5%, 9% Tamaulipas).⁵⁰

En nuevas condiciones las ex – EME perdieron su anterior estatus especial de empresas temporales – subcontratistas, que trabajaban solamente para las ETN extranjeras, aumentando sus ventas en el mercado interno, e incorporando a su cadena productiva a las empresas mexicanas, lo que da motivo para hablar de una especie de convergencia de las EME nacionales y extranjeras.

Por otra parte, esta convergencia es relativa, ya que el desarrollo y fabricación de los componentes de alta tecnología continúan estando fuera de México. Al ser como iguales contribuyentes con las empresas nacionales en el marco del Programa IMMEX, las EME se convirtieron en parte del complejo económico general de México y en el principal canal de inserción de su mercado en la economía global principalmente a través de la economía estadounidense, a la cual en el año 2011 correspondían US\$147 mil millones o el 92,4% de todas las ventas bajo el Programa IMMEX.⁵¹

Al mismo tiempo, siendo totalmente dependientes del mercado de los EE.UU., las empresas del IMMEX tanto nacionales, como extranjeras por un lado se convirtieron en rehenes de la situación económica del vecino norteamericano, y por el otro, actúan como el principal instrumento de la transformación de México en una sucursal manufacturera de las ETN estadounidenses, lo que pone en agenda la urgente necesidad de diversificación de sus relaciones económicas exteriores.

El desarrollo de México en la etapa actual, de acuerdo con el conocido concepto de Enrique Cardoso y Enzo Faletto, se puede describir como un desarrollo asociativo-dependiente, determinado en gran medida no por factores internos, sino por los externos. Esta dependencia puede no solamente conservarse, sino también profundizarse a medida del ahondamiento de la brecha en el nivel de desarrollo e implementación de las innovaciones científico-técnicas, como lo ha demostrado la experiencia de los países del sudeste de Asia. Como señala Víctor Krasilshchikov, “ningún país entre los “tigres” no ha conseguido crear su propia base científico-técnica de su economía orientada a la exportación”.⁵²

El ejemplo de México demuestra que los países, por motivos subjetivos u objetivos, que no brindan prioritaria atención al desarrollo de la educación, ciencias fundamentales y aplicadas, bajo las actuales condiciones de la globalización están condenados a la transformación de su industria en empresas de ensamblaje, y su crecimiento y desarrollo pueden significar sólo intentos de alcanzar, o sea de *catch up*.

¹ Véase más detalladamente: María Carmen Gómez Vega. El Desarrollo de la Industria de la Maquila en México. - Problemas del desarrollo, vol.35, num. 138, México, julio-septiembre, 2004, p. 57-85.

- ² Jorge Alonzo, Jorge Carrillo y Oscar Contreras. Trayectorias tecnológicas en empresas maquiladoras asiáticas y americanas en México. CEPAL. Serie Desarrollo productivo 72. Santiago de Chile 2000, p. 9.
- ³ Véase con más detalle: Oscar F. Contreras y Luis F. Munguía. Evolución de las maquiladoras en México. Política industrial y aprendizaje tecnológico. - Región y sociedad. V. 19 número especial. México, 2007.
- ⁴ José Luis Jasso Ayala. Maquiladoras en México. Auditoría de Horwath Castillo Miranda. Artículos. Monterrey. 2008. www.horwarth.com.mx
- ⁵ Oscar F. Contreras y Luis F. Munguía. Op. cit.
- ⁶ Nueva reglamentación para la industria maquiladora. - Comercio Exterior. México, 2004, vol. 54, Nº1, p. 80-86.
- ⁷ *Ibidem.*
- ⁸ *Ibidem.*
- ⁹ Véase: Diario Oficial de la Federación, 3 de mayo de 1990.
- ¹⁰ José Contreras. Las Maquiladoras en México como catalizador de la Globalización. <http://www.joseacontreras.net/empmex/maquila1.htm>
- ¹¹ Véase: Tratado de Libre Comercio de América del Norte. <http://www.nafta-sec-alena.org>
- ¹² Véase más detalladamente: León Bendesky, Enrique de la Garza. La Industria Maquiladora de Exportación en México: Mitos y realidades. México, 2003, p. 4. - <http://docencia.izt.unam.mx>
- ¹³ INEGI. Industria Maquiladora de Exportación. Febrero 2007. - www.inegi.oeg.mx
- ¹⁴ Gerardo Mendiola. México: empresas maquiladoras de exportación en los noventa. p. 14. - www.eclac.cl/publicaciones/xm/1/4571/lcl
- ¹⁵ Jorge Alonso. Op. cit., p. 10.
- ¹⁶ *Ibid.*, p.11, 47; SECOFI. Directorio electrónico de la Industria Maquiladora de Exportación, México, mayo, 1999.
- ¹⁷ Jorge Alonzo. Op. cit. p. 10.
- ¹⁸ *Ibid.*, Gráfico 5.
- ¹⁹ León Bendesky. Op. cit., p. 3.
- ²⁰ Calculado sobre la base de: Banco de México. Informe Anual. 2000, p. 129.
- ²¹ Véase: Decreto de promulgación del Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América para evitar la doble imposición e impedir la evasión fiscal en materia de Impuestos sobre la Renta (DOF febrero 3, 1994). - Diario Oficial de la Federación del 22 de julio del 2003.

-
- ²² Calculado sobre la base de: Banco de México. Informe Anual. 2000, p. 186. - www.banxico.org.mx
- ²³ María Carmen Gómez Vega. Op.cit. p. 63.
- ²⁴ Véase: Banco de México. Informe Anual. 2004, p. 180.
- ²⁵ León Bendesky. Op. cit., p. 73.
- ²⁶ Excélsior. México, 28.II.1999.
- ²⁷ Industria Maquiladora de Exportación. INEGI. Estadísticas Económicas, Febrero 2007.
- ²⁸ Jorge Alonzo. Op. cit., p. 41-45; Banco de México. Informe anual. 2000, p. 21
- ²⁹ León Bendesky. Op. cit. p. 99.
- ³⁰ Ernesto Acevedo Fernández. Causas de la recesión de la Industria Maquiladora. - Momento Económico, México, Núm. 124, noviembre-diciembre de 2002, p. 11-25. www.inegi.org.mx
- ³¹ *Ibid.*, p. 13.
- ³² Véase con más detalle: José Luis Jasso Ayala. Op. cit., p. 6-7.
- ³³ Véase: Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Op. cit.
- ³⁴ E.Acevedo Fernández. Op.cit., p. 20.
- ³⁵ Jorge Carrillo. La Industria maquiladora en México.¿Evolución o agotamiento? - Comercio Exterior. Vol. 57, num. 8, agosto de 2007. México, p. 668.
- ³⁶ Véase con más detalle: José Luis Jasso Ayala. Op. cit. p. 6-8.
- ³⁷ Véase: Fox y Koizumi firman tratado de libre comercio. - <http://www.terra.com>
- ³⁸ Calculado sobre la base de: Industria Maquiladora de Exportación. Estadísticas Económicas INEGI, Febrero 2007. (www.inegi.org.mx).
- ³⁹ Véase: Diario Oficial de la Federación. México, 1 de noviembre de 2006.
- ⁴⁰ INEGI. Estadística mensual del Programa de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX). Octubre 2011.
- ⁴¹ INEGI. Boletín de prensa. Núm. 233/12. 11 de julio de 2012.
- ⁴² *Ibidem.*
- ⁴³ Estadística sobre Establecimientos con Programa IMMEX. Octubre 15 de 2012. Estadística mensual sobre Establecimientos con Programa IMMEX. Diciembre 14 de 2012. - <http://www.inegi.org.mx>
- ⁴⁴ Calculado sobre la base de: INEGI 2007, INEGI 2007-2011.
- ⁴⁵ Calculado sobre la base de: INEGI 2007; 2007-2011; 2012.
- ⁴⁶ Calculado sobre la base de: INEGI. 2007-2011; INEGI. Estadística sobre Establecimientos con Programa IMMEX. Octubre 15 de 2012.

⁴⁷ А.В. Бобровников. Мексика сохраняет свой шанс. - Латинская Америка. М., 2013, № 2, с. 17.

⁴⁸ Banco de México. Informe Anual, 2011, p. 68.

⁴⁹ José Ignacio Martínez Cortés. Nueva Estrategia de Exportación a través de la Experiencia IMMEX. - El Financiero, 11.XI.2011.

⁵⁰ Calculado sobre la base de: INEGI. Estadística Mensual del Programa de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX) Octubre, 2011.

⁵¹ José Ignacio Martínez Cortés. Op. cit.

⁵² Victor Krasilshchikov. En la trampa de modernización: experiencia latinoamericana y asiática. - Iberoamérica, 2013, N1, p. 45.