

SERIE  
DILEMAS SOCIALES  
Y ECONÓMICOS  
EN LATINOAMERICA

# La maquila en México

## LOS DESAFÍOS DE LA GLOBALIZACIÓN

Alicia Puyana

Coordinadora



# Contenido

- 9**    **Introducción**  
      Alicia Puyana

## PRIMERA PARTE

### **La maquila mexicana: tres décadas de experiencias**

- 33**    **El papel del aprendizaje y sus limitaciones en las maquiladoras mexicanas y centroamericanas**  
      Alfredo Hualde Alfaro
- 59**    **Transformación de la industria de la transformación ¿la ‘maquiladorización’ de la manufactura?**  
      Mónica Gambrill
- 79**    **La maquiladora de exportación en México. La disputa por los impuestos**  
      Roberto Schatan
- 117**    **Maquila y no maquila: margen de sustitución de importaciones de los dos sectores de las manufacturas mexicanas**  
      Alicia Puyana y Jorge Horbath
- 145**    **La migración laboral interna e internacional en Tijuana, Baja California (1990-2000)**  
      Carlos Ernesto Simonelli

## SEGUNDA PARTE

**Los retos externos**

- 169** Hacia una evaluación de los efectos  
multiplicadores de la actividad maquiladora  
Alicia Puyana y José Romero
- 197** La maquila textil en Centroamérica  
Jorge Mario Martínez
- 221** ¿Conduce la industria maquiladora  
al desarrollo de Centroamérica?  
María Eugenia Trejos
- 255** **Bibliografía**

## Introducción

Alicia Puyana (coordinadora)

Con cuatro décadas de existencia, la industria maquiladora de exportación (IME) es parte del desarrollo del sector manufacturero nacional. Varias razones fundamentan esta afirmación: su participación en la generación de empleo, su avance en la oferta exportable manufacturera, y su capacidad para inducir avances tecnológicos. Se ha convertido en fuente paritaria de divisas con la industria no maquiladora y está presente en más actividades manufactureras que hace dos décadas. Penetra el territorio nacional transformando ciudades y el mercado laboral de zonas urbanas y rurales alejadas de la frontera norte, en donde surgió como programa temporal de empleo.

La IME responde por el 3.45 por ciento del empleo total y 29.78 por ciento del manufacturero (INEGI, 2004). El crecimiento de las exportaciones de maquila es tan dinámico que concentra 50 por ciento de las exportaciones manufactureras; es un factor central en la formidable transformación de la estructura de las exportaciones mexicanas de los últimos años. Sin embargo, a finales del año 2000, la industria dejó de crecer y aún hoy se habla de la crisis de la industria maquiladora.

Autorizados expertos han estudiado el avance tecnológico de la maquila y su capacidad para incorporar nuevos fragmentos, es decir, integrar nuevas etapas en el ensamblaje de los productos, cada vez más intensivos en conocimiento. De ser una actividad geográficamente restringida a las zonas fronterizas, se ha expandido a lo largo y ancho de la geografía nacional, creándose por su causa y en regiones distantes de la frontera nuevas fuentes de empleo, ingreso y aprendizaje.

Desde su puesta en marcha, allá en la década de 1960, y hasta la fecha, son muchos y sustanciales los cambios que han ocurrido en el escenario económico

mexicano y mundial. En primer lugar, la crisis de la deuda y la aplicación de los programas de ajuste y estabilización, y el desmonte del modelo sustitutivo y la apertura hacia el liderazgo por las exportaciones con cambios importantes en el régimen de estímulos a los dos segmentos de la actividad manufacturera mexicana. En segundo término, la revolución de las comunicaciones y la consecuente aceleración e intensificación de los procesos de fragmentación de la producción global que puso a competir entre sí a prácticamente todos los países con abundancia de mano de obra, para atraer los segmentos de producción que se desplazan desde los centros industrializados. Finalmente, la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que puso el puntillazo final al tratamiento privilegiado otorgado a la maquila.

No existe consenso en la definición de maquila y, al igual que en México, tampoco de los análisis de la maquila caribeña. A pesar de la gran cantidad de estudios acerca de su trayectoria en la Cuenca del Caribe, o en Centroamérica, no se ha llegado a un acuerdo sobre cómo conceptualizar este segmento de la manufacturas. Las definiciones van desde considerarla exclusivamente como un concepto aduanero, que da tratamiento tributario preferencial, hasta su definición en términos de su relación con el proceso de acumulación de capital a nivel internacional.

La maquila, como la modalidad de producir en las cadenas de producción internacional mediante acuerdos de subcontratación, es una actividad dinámica que no se transforma exclusivamente en el territorio nacional. Por su esencia, se liga íntimamente a la economía mundial y a las decisiones de las empresas que en los países desarrollados deciden descentralizar fragmentos de los procesos productivos hacia aquellos sitios del orbe que les garanticen ahorrar en los costos totales de producción. Así, los cambios en la maquila responden a los avances y necesidades de las casas matrices. No se sugiere que la maquila se limite a reaccionar a las señales externas; puede y debe estar atenta y anticipar los cambios que afectarán el mercado mundial y crear el clima propicio para atraer nuevas inversiones e inducir el avance tecnológico que le otorgue liderazgo.

Con la “muerte de la distancia” por la revolución en las comunicaciones (Jones y Kierkovsky, 2001), se ha intensificado la fragmentación de los

procesos productivos. Esa intensificación es espacial y abarca todo el globo. También es tecnológica y multiplica las posibilidades de dividir los procesos productivos en segmentos cada vez más pequeños. El deceso de la distancia impulsa la competencia entre los países receptores de los procesos descentralizados y obliga a aumentos constantes en productividad. Impone una reducción permanente de costos y mejoras continuas en las comunicaciones que permitan ejercer una coordinación milimétrica de los productores con el fin de mantener la producción existente, y, sobre todo, para atraer nuevas. La globalización ha implicado un aumento de la oferta de mano de obra infinitamente superior al crecimiento del trabajo, y los salarios tienden a bajar y no subir al ritmo de las ganancias en productividad.

La entrada en vigencia del TLCAN implicó un cambio radical, aunque paulatino, del ambiente institucional y normativo en el cual se desarrolló la maquila mexicana, quizá más radical que las varias reformas introducidas antaño. El TLCAN propone oportunidades y limitaciones de crecimiento para la maquila mexicana. Las ventajas otorgadas a México preocupan a los países de Centroamérica y el Caribe por las consecuencias en la reducción de comercio e inversión en estos países y los motivó a pedir al Congreso de los Estados Unidos de América una ley que les otorgue posición de equidad en relación con México (Martínez).

Tal vez el mayor cambio que el TLCAN introdujo en la maquila es la eliminación de los “privilegios” que impulsaron la IME, los cuales le brindaron una situación de privilegio, análoga a la de un “sector en bonanza”. Los estímulos elevaron su eficiencia productiva y las tasas de ganancia atraieron capital y trabajo y propiciaron su acelerado crecimiento. De acuerdo a Schatan, en el capítulo III de este libro, los estímulos generados por el tratamiento de inversiones temporales realizadas en la IME, generaron ese ambiente de bonanza. El efecto que tengan los compromisos del TLCAN sobre la actividad maquiladora actual, dependerá del balance de beneficios y costos derivados de la desaparición del régimen de beneficios específicos y de los nuevos estímulos aplicables a todas las manufacturas.

En la actualidad son varias las interrogantes planteadas: ¿cuál es el potencial de la IME para adaptarse a las cambiantes condiciones del mercado

internacional e integrar progresivamente conocimiento tecnológico? ¿Qué razones han desacelerado su crecimiento? ¿Qué explica que algunas actividades productivas se trasladen a países tan distantes como China? ¿Cuál es la dinámica del escalonamiento tecnológico? ¿Qué factores marcan las ventajas comparativas de la maquila mexicana en el mercado estadounidense, el cliente exclusivo por excelencia en el marco de la economía globalizada, y permiten los compromisos de la integración vertical de la IME? Todos estos son temas recurrentes de análisis, planes de desarrollo, y políticas de estímulo en todos los niveles de la acción pública. Los trabajos incluidos en este volumen tratan de contestar algunas interrogantes sobre el desempeño y desafío de la IME desde una perspectiva multidisciplinaria y novedosa.

Este volumen recopila trabajos que giran alrededor del cuestionamiento de la existencia de un modelo maquilador para México y Centroamérica. También discuten si representa una estrategia de desarrollo de largo plazo viable en la región y si, en ese caso, se debe escudriñar su papel en la generación de empleo total, la integración de valor agregado nacional, y su aporte al crecimiento de la productividad sectorial y a la mejoría de los ingresos. Otros aspectos considerados son la vinculación de la maquiladora y su impacto en los flujos migratorios y si la misma está asociada a la dinámica propia de los mercados de trabajo locales y en qué grado responde a los procesos de una internacionalización económica creciente. Otro tema es el interés por conocer el tipo de habilidades, conocimientos y destrezas que generan las actividades productivas y administrativas de la industria maquiladora, considerando las capacidades de aprendizaje organizacional que se requieren para adquirirlas y el nivel que las mismas han alcanzado en México, Centroamérica o China.

Las razones que justifican el interés por acercarse aún más al estudio de la actividad maquiladora, a pesar de que ha sido objeto de un detallado y cuidadoso examen desde su creación, como lo atestiguan los trabajos de Carrillo, Gereffi y muchos más, se encuentran en el sinnúmero de interrogantes que continúan abiertas, o no han sido satisfactoriamente respondidas, o piden ser revisadas a la luz de los cambios acaecidos en las últimas décadas. Por otra parte, el inmenso acervo analítico existente presenta resultados ambiguos o con fuertes divergencias.

Son tres las áreas de interés que sobresalen en la presente publicación:

- a) El papel catalizador del desarrollo económico de la maquila, cuyo análisis comprende los aspectos laborales, la capacidad de inducir el cambio tecnológico y las inversiones en capital humano, o la de transformar el paisaje de las regiones al atraer flujos migratorios importantes. Son las preocupaciones centrales de todos los capítulos de este texto, pero en forma más directa y desde diversas perspectivas y focos de análisis, las contribuciones de Trejos, Martínez, Hualde, Simonelli y Horbath.
- b) La capacidad de la maquila para sustituir importaciones a escala regional, es decir, en el espacio integrado del TLCAN, vista su productividad y el carácter del comercio intra-industria vertical y horizontal que ha desarrollado, es el tema del trabajo de Puyana y Horbath, quienes aplican quizás, en forma pionera, el concepto del comercio intra-industria a la maquila y lo trabajan a un nivel de muy alta desagregación, cuatro y seis dígitos de la nomenclatura arancelaria Sistema Armonizado.
- c) El efecto de los cambios en el régimen fiscal de la maquila sobre su capacidad de expansión y de atraer capital nacional y extranjero, para financiar su crecimiento. En este tema destaca la capacidad que desarrolló la IME para atraer al territorio nacional la sustitución de importaciones que está implícita en el TLCAN y que podría resultar al eliminar las restricciones para las ventas y las compras de la maquila en el territorio nacional. Estas restricciones imposibilitaron el establecimiento de intercambios de la maquila con otras o de éstas con la industria manufacturera no maquiladora. Este tema atraviesa todo el texto en la medida en que una definición de la maquila es su régimen fiscal especial, mismo que ha cambiado en el tiempo. En forma específica lo trata Schatan, señalando las limitaciones de estos estímulos y su falta de adecuación a las condiciones de los ciclos económicos.

Por ello, en este texto se reúnen varios escritos que se diferencian por las maneras de abordar el fenómeno desde distintas disciplinas sociales, divergentes