

TERCERA SECCIÓN
INDUSTRIA MAQUILADORA
Y RETOS DE LA POLÍTICA INDUSTRIAL

LAS MAQUILADORAS, EL T-MEC Y LA RELOCALIZACIÓN CERCANA (NEARSHORING)

POST SCRIPTUM*

OSCAR F. CONTRERAS**

Después de más de medio siglo de operación en México, la industria maquiladora ha experimentado significativas transformaciones tecnológicas, organizacionales y legales. Sin embargo, continúa siendo esencialmente un modelo productivo basado en el bajo costo de la mano de obra y con escasos vínculos con la economía nacional. El éxito exportador de México en las últimas décadas ha tenido como uno de sus pilares a las maquiladoras. No obstante, este modelo ha tenido un impacto muy limitado en la estructura económica del país, ya que desde su origen ha dependido de insumos importados y de bajos costos salariales.

Entre los numerosos ajustes incorporados al marco legal que regula la operación de las maquiladoras en el país, dos son particularmente relevantes para su evolución reciente. En primer lugar, la fusión del Programa de Maquila y el Programa PITEX a fines de 2006, que dio lugar al Programa de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX). En segundo lugar, la entrada en vigor del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) en 2020, que modificó los requisitos de contenido regional e incluyó un capítulo laboral, entre otras disposiciones. Adicionalmente, la reforma laboral que entró en vigor en 2019, aunque ha tenido un impacto muy limitado hasta ahora, podría convertirse en un vehículo para transformar de manera profunda la dinámica laboral de las maquiladoras.

En cuanto al contexto internacional, la crisis de suministros –ocasionada por la pandemia de Covid-19 en 2020-2021 y la intensificación de la

* Post scriptum al capítulo “Maquiladoras y política industrial en México” (Contreras y Ramírez, 2018).

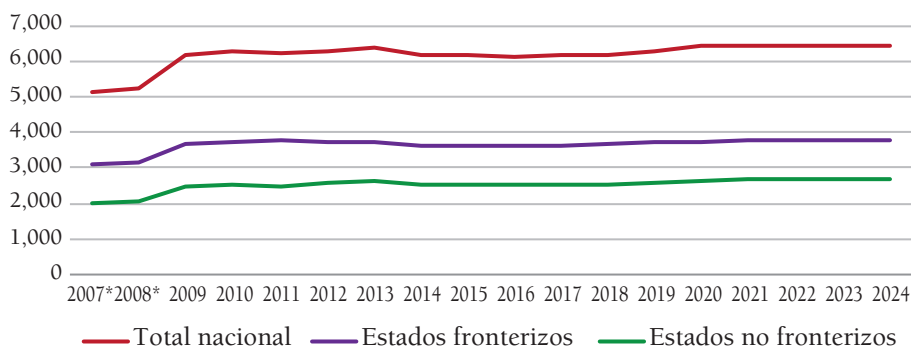
** Colegio de la Frontera Norte.

guerra comercial entre Estados Unidos y China– ha tenido como consecuencia un replanteamiento geoestratégico que involucra tanto la distancia y complejidad de las cadenas de suministros como la localización de los centros de manufactura. En este proceso las consideraciones de logística por parte de las empresas transnacionales convergen con las medidas económicas proteccionistas y previsiones de seguridad nacional por parte del gobierno de Estados Unidos (Garrido, 2022), lo que se traduce en una tendencia a reorganizar las cadenas de suministro mediante la relocalización cercana o *nearshoring*.

En conjunto, los ajustes en el marco regulatorio y en la lógica de las cadenas globales de valor han favorecido la continuidad y ampliación del modelo maquilador en México, en el contexto de la tendencia a asegurar tanto los requerimientos de contenido regional como la relocalización cercana de las cadenas de abastecimiento, lo que incluye tanto inversiones en nuevas plantas como ampliaciones de la capacidad de las ya existentes y la relocalización en México de plantas que operaban en países asiáticos.

En este marco, el número de plantas bajo el programa IMMEX se ha mantenido relativamente constante desde 2009, registrando 5,168 establecimientos en junio de 2024, con 59.5 % de ellos localizados en los estados fronterizos del norte de México (gráfica 1).

GRÁFICA 1
ESTABLECIMIENTOS ACTIVOS EN EL PROGRAMA IMMEX

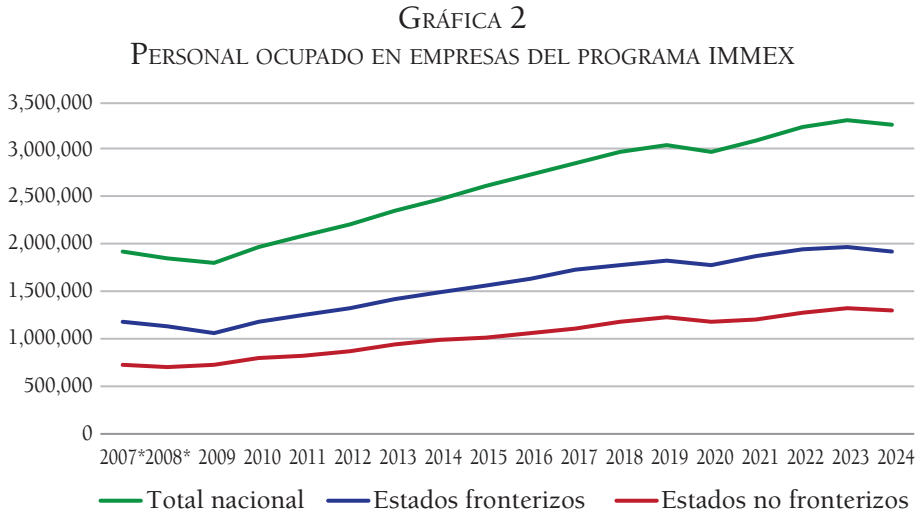


*A partir del año 2009 se incluyen los establecimientos no manufactureros.

FUENTE: Elaboración propia con base en datos obtenidos del INEGI (2024).

En cambio, el número de empleados se incrementó en 58%, pasando de 1.7 millones de personas en 2009 a 2.9 millones en junio de 2024. Este aumento en el empleo sin un aumento correlativo en el número de

establecimientos se explica debido a que el tamaño promedio de las plantas creció considerablemente durante el periodo 2009-2024. El 61% de esos empleados trabaja en las plantas de los estados fronterizos del norte (gráfica 2).



*A partir del año 2009 se incluyen los establecimientos no manufactureros.

FUENTE: Elaboración propia con base en datos obtenidos del INEGI (2024).

Un hecho relevante para los trabajadores de las maquiladoras es la política de incrementos periódicos al salario mínimo emprendida por el gobierno mexicano a partir de 2019. Para la región fronteriza del norte del país el aumento fue del 100% ese año, y desde entonces los incrementos anuales han oscilado entre el 5% y el 20%. Si bien los salarios de las maquilas en la región han sido tradicionalmente superiores al mínimo, con un promedio de 2.5 salarios mínimos en 2018 (Fuentes et al., 2020), estos incrementos recientes han presionado al alza los salarios, para llegar en junio de 2024 a 11,466 pesos mensuales para obreros y técnicos, lo que representa un incremento de 12.5% en términos reales entre 2018 y 2024.

La producción de las maquiladoras se exporta en alrededor del 80% a Estados Unidos, una proporción que no ha variado significativamente desde la década de 1990. Los principales productos incluyen componentes, partes y módulos de la industria automotriz y de autopartes, equipos de computación, de comunicación, componentes y accesorios electrónicos, y dispositivos médicos.

La participación de México en las cadenas globales de valor (CGV) se ha incrementado sustancialmente a través de estas manufacturas de exportación, pero se trata de procesos industriales que dependen en lo fundamental de partes, componentes, insumos, e incluso servicios importados. En contraste, la participación en actividades de mayor valor agregado interno, tales como investigación y desarrollo, diseño o servicios posventa, se mantiene entre las más bajas del mundo (Iacovone, 2022).

Un factor que podría influir en la reorientación del papel de México en las cadenas de valor de la región norteamericana es la reforma laboral de 2019, impulsada fundamentalmente por las presiones externas reflejadas en las normas laborales del T-MEC. Algunas de sus repercusiones más importantes, como la libertad sindical y la autenticidad de los contratos colectivos, aun no se han reflejado en la realidad cotidiana de las maquiladoras, pero representan un claro potencial de evolución en un sector que durante más de medio siglo ha carecido de una representación sindical con incidencia real en la negociación de las condiciones de trabajo, lo que a su vez ha mantenido a los bajos salarios como la principal ventaja competitiva de las maquilas. El incremento de los costos laborales es aún muy moderado, pero de mantenerse la tendencia al alza sería una presión para transitar hacia procesos más sofisticados y con mayor contenido nacional.

Pero además del incremento de los salarios y de los requisitos de contenido regional, la evolución de los procesos de maquila hacia productos y servicios de mayor valor agregado local requeriría de una fuerza de trabajo altamente calificada y de un sistema educativo de alta calidad, aspectos en los que México se encuentra significativamente rezagado en comparación con otros países emergentes (Iacovone, 2022). De acuerdo con el más reciente informe de la OCDE, México tiene un considerable atraso en el nivel de formación técnica de su fuerza de trabajo, ya que solo el 2% de los trabajadores entre 25 y 34 años cuenta con formación técnica, en comparación con el promedio de la OCDE de 32%. En cuanto a la calidad del sistema educativo, México tiene uno de los peores puntajes entre los países evaluados en matemáticas, ciencias y comprensión de lectura (OECD, 2023). A diferencia de México, otros países emergentes como China, India, Brasil y Polonia han invertido de manera sostenida en sus sistemas de educación y formación técnica durante décadas. Esta inversión se refleja en su capacidad para atraer inversiones en sectores de alta tecnología y con un mayor contenido local.

Por otra parte, uno de los grandes déficits del modelo maquilador a lo largo de su existencia ha sido la ausencia de pequeñas empresas locales (pymes) competitivas, capaces de satisfacer los requerimientos de calidad,

volumen y tiempos de entrega de las plantas de ensamble para la exportación. Numerosos estudios en diversas regiones del mundo han mostrado que la participación de las pymes en las CGV puede ser un vehículo eficaz de transferencia de tecnología y conocimiento a las empresas individuales y a los entornos empresariales locales. En México este fenómeno es muy incipiente, involucrando a un todavía reducido número de pymes, sin que se haya instrumentado ningún tipo de política pública para estimular la inserción de las pymes en las redes de proveedores de las transnacionales (Alonso, Contreras y Olea, 2024).

De acuerdo con pequeños empresarios proveedores de las maquilas entrevistados en 2022 y 2023, varios problemas limitan la incorporación de pequeñas empresas nacionales a las cadenas de valor de los procesos de manufactura para la exportación. Entre estos problemas destacan la dificultad para crear negocios en el país, la complejidad y corrupción en los trámites gubernamentales, la inseguridad pública y el costo prohibitivo del crédito, que lo hace prácticamente inaccesible para los pequeños empresarios.

En los últimos años la convergencia de diversos factores internos y externos ha creado condiciones favorables para la transición del modelo maquilador basado en el bajo costo salarial hacia procesos de alto valor agregado y con participación de proveedores nacionales. Internamente, los incrementos al salario mínimo han impulsado moderadamente los salarios en las maquiladoras, y la reforma laboral ha garantizado, al menos formalmente, la libertad sindical, posibilitando con ello la legítima representación de los trabajadores en la negociación de sus condiciones de trabajo. Externamente, las disrupciones en las cadenas de suministro causadas por la pandemia, los mayores requisitos de contenido regional impuestos por el T-MEC, y la intensificación de la guerra comercial entre Estados Unidos y China, han reforzado la tendencia de los nodos manufactureros de América del Norte a relocalizar sus cadenas de suministro, acercando a sus proveedores.

Sin embargo, la convergencia de condiciones favorables no basta para romper la inercia que durante décadas ha mantenido a las maquiladoras como un sector de baja integración nacional, bajo valor agregado y bajos salarios. En ausencia de una política activa, con objetivos y estrategias claras para lograr la transición a un modelo más integrado a la economía nacional, con procesos de mayor valor agregado interno y mayores derramas tecnológicas, de conocimiento y de productividad, la reciente expansión de las maquiladoras podría convertirse en otra oportunidad perdida.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, Jonathan; Contreras, Oscar y Olea, Jaime (2024), *Aprendizaje para la innovación en Pymes intensivas en conocimiento* [Manuscrito inédito], El Colegio de la Frontera Norte.
- Contreras, Oscar Fernando y Ramírez, Miguel Angel (2018), “Maquiladoras y política industrial en México”, en Calva, José Luis (coord.), *Política industrial para el siglo XXI*, México: Juan Pablos Editor y Consejo Nacional de Universitarios, en: <https://www.consejonacionaldeuniversitarios.mx/politica-industrial-para-el-siglo-xxi-2/>
- Fuentes, Noé Arón et al. (2020), “El impacto económico en la industria maquiladora y en la región fronteriza del norte de México debido al alza de 100% del salario mínimo”, *Región y Sociedad*, 32.
- Garrido, Celso (2022), *México en la fábrica de América del Norte y el nearshoring*, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Iacovone, Leonardo; Muñoz Moreno, Rafael; Olaberria, Eduardo y Pereira López, María (2022), *Productivity growth in Mexico: Understanding main dynamics and key drivers*, World Bank.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2024), *Establecimientos Activos Programa IMMEX*, en: https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?px=IMMEX_1&bd=IMMEX
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2024), *Total de personal ocupado Programa IMMEX*, en: https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?px=IMMEX_1&bd=IMMEX
- OECD (2023), *Education at a Glance 2023: OECD Indicators*, Paris: OECD Publishing, en: <https://doi.org/10.1787/e13bef63-en>