

POR QUÉ EL MODELO MAQUILADOR NO FUE LA PALANCA DEL DESARROLLO MEXICANO Y CUÁLES SON LAS ALTERNATIVAS*

ENRIQUE DE LA GARZA TOLEDO†

Desde que se instauró el modelo neoliberal, hacia mediados de los ochenta, la industria maquiladora de exportación (IME) se presentó como una posible palanca productiva y económica que llevaría al país a niveles elevados de crecimiento. Sin embargo, el incremento del PIB desde los años ochenta ha sido mediocre (2.2% promedio anual) y el sector informal sigue siendo el sector de mayor ocupación. La maquiladora como atrayente de inversión extranjera e impulsora de las exportaciones no fue suficiente para desarrollar al país, y con esto el optimismo decayó entre líderes empresariales e incluso funcionarios de gobierno. Desde mediados de la primera década del siglo XXI ese optimismo se ha desplazado hacia la industria automotriz, dividida en fabricación de autopartes y de autos terminados. La mayoría de las primeras ya era previamente mayoritariamente maquila, las ensambladoras del auto final no lo son. En este capítulo sólo daremos cuenta del sector maquilador y haremos breves anotaciones acerca de este viraje de la maquila a la industria automotriz.

Los indicadores que sirvieron a los optimistas acerca del efecto de arrastre económico de la maquila han sido la población ocupada en este sector, que en 2002 alcanzó su máximo con respecto del empleo en la manufactura (40%), así como su importancia en la exportación manufacturera que llegó a representar el 52% del total exportado en la manufactura en 2005.

* En homenaje a nuestro desaparecido colega Enrique de la Garza Toledo reeditamos este excelente texto publicado originalmente como primera sección y las conclusiones de su trabajo “Por qué el modelo maquilador no fue la palanca del desarrollo mexicano y cuáles son las alternativas”, incluido como capítulo del libro *Política industrial para el siglo XXI*, Consejo Nacional de Universitarios y Juan Pablos Editor, México, 2018. Sus profundas reflexiones son de gran relevancia para el México de hoy.

Sin embargo, los siguientes resultados han hecho dudar del efecto positivo global de la maquila en nuestra economía:

1) Por su escaso impacto en el valor agregado, puesto que se trata de un sector altamente importador de insumos, de tal forma que el valor agregado se ve disminuido por esa dependencia del extranjero, situación que en general no se ha remontado hasta la fecha.

2) Las maquilas forman parte de las cadenas de valor como subcontratistas de grandes corporaciones multinacionales, que deciden a lo largo y ancho del mundo cuáles eslabones de dichas cadenas ubicar en tal país. En México han decidido establecer eslabones de bajo valor agregado, con pocas articulaciones con empresas mexicanas, y no realizar investigación y desarrollo.

3) La maquila está concentrada en el ensamble manufacturero (en 2006, el 95.7% del personal en la maquila estaba ocupado en la manufactura). Es decir, la maquila no se ha transformado en maquila de servicios, como suponían los que plantearon el upgrading de la maquila, del ensamble sencillo a la maquila de creación de conocimiento (Carrillo, 1997). Si bien la proporción de la maquila de servicios es pequeña y no ha tendido a crecer, hay que aclarar que en esta cifra, sobre todo, están contenidos los servicios a la maquila manufacturera generados dentro del país, que sería una maquila muy diferente de la creación de conocimiento para exportar.

4) No hay un crecimiento sostenido de la proporción de trabajadores calificados o de técnicos en la maquila, lo que hace pensar que sigue siendo, en general, intensiva en mano de obra no calificada.

5) Tampoco se ha demostrado que en la maquila predominan las tecnologías de punta; por el contrario, hay datos que demuestran lo opuesto. La maquila utiliza, sobre todo, mano de obra poco calificada, mal pagada: el salario en la maquila no ha remontado el 60% de los salarios en la manufactura en general (De la Garza, 2005).

6) La maquila ha sido tradicionalmente de alta rotación externa por decisión del propio trabajador: no obstante la falta de empleos formales en este país, muchos trabajadores prefieren renunciar, afectado productividad, aprendizaje, y la identidad con la empresa.

7) En la maquila hay un amplio predominio de sindicatos de protección empresariales, que no son el resultado de las libres fuerzas del mercado, sino de un contubernio entre líderes sindicales, gerencias y autoridades del trabajo (De la Garza, 2012).

Para el siglo XXI, las evidencias empíricas acerca de las limitaciones de la maquila hacen coincidir a una mayoría de académicos mexicanos que las han estudiado, a una parte importante de académicos extranjeros,

a algunos sectores empresariales, a organismos internacionales como la OIT y la CEPAL, no de la misma manera a instituciones como la OCDE, el Banco Mundial y el FMI. La última fase de la polémica estuvo relacionada con la tesis de tendencia al upgrading: escalamiento de una maquila intensiva en mano de obra a otra creadora de conocimiento (Carrillo, 1997), acuñada por académicos aplaudidos por los simpatizantes del modelo maquilador. Sin embargo, en los últimos años los elogios casi han cesado y la maquila o modelo maquilador ha dejado de ser en estos sectores una buena palabra (De la Garza, 2016).

La maquila en México tuvo orígenes modestos en la década del sesenta del siglo XX. Fue diseñada como un programa temporal y sin grandes ambiciones, acuñado durante el modelo de sustitución de importaciones, no para ser el eje de la economía, sino para atraer inversiones extranjeras en la franja fronteriza del norte, en la que la oferta de empleos estaba restringida a servicios precarios o en la agricultura. No obstante, desde sus orígenes, la maquila fue concebida como conjunto de plantas que funcionan como filiales o subcontratistas de empresas extranjeras, que utilizan a México como offshoring al importar insumos libres de impuestos, que ensamblan o transforman estos insumos en mercancías manufactureras destinadas a la exportación. Aunque el decreto maquilador por el cual se quitan impuestos a la importación y a la exportación así como el IVA y se reduce el ISR, ha sido cambiado en muchas ocasiones, permitiendo vender en el mercado interno y consumir insumos nacionales. Con la instauración del modelo neoliberal que ha buscado descansar el desarrollo del país en la inversión extranjera y la exportación, se encontró con que el régimen de maquila preexistente llenaba las expectativas de incentivar la inversión extranjera y la exportación. De tal forma que desde los años ochenta, la maquila tuvo un gran crecimiento; y son sobre todo subcontratistas y filiales de grandes corporaciones internacionales las que procesan insumos propiedad de la gran corporación que paga a sus subcontratistas el “servicio de maquila” de dichos insumos para luego exportar los productos en su mayoría. Como los productos pertenecen a la gran corporación y su venta es en el mercado internacional, principalmente de Estados Unidos, el convenio de subcontratación es común que implique una supervisión por parte de la gran corporación del proceso productivo de la subcontratada. Aunque en el inicio la maquila operaba en una suerte de zona franca en la frontera norte, extendida a los estados norteros y actualmente opera en todo el país, la realidad empírica es que la mayoría de las maquilas se ubican en los estados norteros hasta la actualidad, por su cercanía a Estados Unidos, entre otros factores.

El hecho de que la maquila haya implantado modelos productivos basados sobre todo en la precarización del trabajo y que no fomente la investigación y desarrollo, no se debe únicamente a las condiciones del decreto maquilador, sino al engarce de la maquila con las estrategias de las grandes corporaciones que desde la década de los ochenta decidieron descentralizar partes de sus procesos productivos de sus cadenas de valor que involucran al tercer mundo, la llamada en los setenta: nueva división internacional del trabajo. De tal forma que una serie de países del tercer mundo pasaron de exportadores primarios a la exportación de manufacturas; y el decreto maquilador quedó como anillo al dedo a esta estrategia de los grandes conglomerados empresariales del mundo. En este contexto se acuñó la doctrina del escalamiento industrial por el cual un país empezaba por el ensamble intensivo en mano de obra para seguir hacia escalones cada vez más automatizados. Esto no fue lo que sucedió con la maquila en México, desde el momento en que no llegaron a nuestro país los eslabones de mayor valor agregado de las cadenas de valor, sino aquellos que técnicamente y en términos de rentabilidad operaban con mano de obra no calificada y mal pagada (De la Garza, 2013).

En 2007 se dio el último cambio importante de lo que era el decreto maquilador, primero desapareciendo esta denominación, la de maquila, así como su estadística anterior y acuñando el término de industria manufacturera maquiladora y de servicios de exportación (IMMEX), que unifica la anterior industria maquiladora de exportación (IME) con el programa PITEX (Programa de importación temporal para la exportación) que también desapareció. Este reagrupamiento, como veremos, dificultará captar lo que más interesa a las empresas de offshoring de grandes corporaciones al mezclarlas con plantas de otras características. Además de que las variables que incluye la nueva estadística son las mismas que las de la encuesta industrial mensual, que no permiten profundizar en el funcionamiento interno de la nueva maquila. Adicionalmente, desde 2005, el INEGI dejó de levantar la encuesta ENESTYC, que incluía un módulo de maquila y que sí permitía conocer a detalle los procesos productivos y las relaciones laborales en la maquila.

Sin embargo, el decreto IMMEX sigue manejando los mismos objetivos que el antiguo decreto maquilador: está dirigido a procesos industriales o de servicios dirigidos a la elaboración, transformación o reparación de mercancías de procedencia extranjera importadas para su exportación, incluyendo los servicios internos para dichas exportaciones, que es diferente a la exportación de servicios. El decreto especifica lo que se puede importar sin impuestos y los plazos para su permanencia en el país, básicamente

combustibles, materias primas, componentes, envases, empaques y etiquetas, maquinaria, equipo, herramientas, refacciones y equipo de oficina. La exención de impuestos tiene como condición la exportación de al menos 500 mil dólares al año o el 10% de la facturación, lo que va dirigido sobre todo a empresas grandes.

La industria manufacturera maquiladora y de servicios de exportación, al fusionar el antiguo programa IME y el PITEX, le aumenta al PITEX el monto de lo que tendría que exportar y especifica que vale para subcontratistas que maquilen para los propietarios de los insumos importados. Incluyó la exención del IVA que no estaba en PITEX y evitó mencionar al NAFTA como condición para la quita de impuestos. Es decir, IMMEX quita el impuesto de importación, el de exportación, el IVA y los impuestos compensatorios.

En esos años en que aparece el concepto de IMMEX, el INEGI acuñó el concepto de Manufacturas Globales, como las actividades económicas realizadas por empresas cuyos insumos provienen principalmente del extranjero y su producción se destina mayoritariamente a la exportación. Se trata de empresas extranjeras subcontratadas por matrices extranjeras. Hay semejanzas con IMMEX, pero es más claro el carácter total de offshoring de las manufacturas globales a cargo de otras empresas también extranjeras.

CONCLUSIONES

Como hemos analizado, ni la maquila se convirtió en motor del desarrollo, ni del empleo, ni mucho menos de empleos dignos; tampoco fue el eje multiplicador de la inversión generalizada. Por el contrario, tiene limitaciones estructurales contenidas en los diversos decretos maquiladores que se han engarzado con las estrategias de las empresas multinacionales de despliegue geográfico a nivel mundial. En cuanto a los decretos maquiladores –sobre los cuales el país sí podría tener control– han sido fomentadores de la importación, a la vez que de la exportación de bajo valor agregado.

Sin violentar las circunstancias de que casi tres millones de trabajadores laboran en la nueva maquila, se podría transitar gradualmente de un decreto que en realidad ha sido de sustitución de insumos nacionales por importados a otro de sustitución de estas importaciones por producción nacional. Puesto que un decreto alternativo de fomento a los insumos nacionales no tendría el incentivo por el lado de los impuestos a la importación, se podrían mantener los de fomento a la exportación, complementados con un uso racional del IET y del ISR para las empresas que se involucraran en este nuevo esquema. De la misma manera se podría

fomentar la investigación y desarrollo, la capacitación del personal y el uso de maquinaria y equipo producidos internamente. Sin embargo, el nuevo fomento a las exportaciones a partir de insumos y maquinaria y equipo nacionales, dentro de lo posible, no podría ser para un solo sector, como lo es ahora para la maquila y se pretende lo sea para la automotriz.

Es necesario insertar una política de fomento industrial por parte del Estado, primero con un relanzamiento de la banca de desarrollo, dentro de un verdadero plan de desarrollo del país que contemplara cuáles ramas fomentar, cuáles encadenamientos internos desarrollar, en qué temáticas volcar recursos para investigación y desarrollo. Socialmente que se complemente con una legislación que efectivamente promueva la mejoría en las condiciones de trabajo, a partir de fomentar la formación de sindicatos más representativos de los trabajadores y más democráticos. Pero esto no podrá lograrse si las fuerzas políticas no están convencidas de que el modelo neoliberal –y su versión productiva de modelo maquilador-exportador– ha llegado a su límite, sin que haya logrado ser motor del crecimiento y del desarrollo del país.

BIBLIOGRAFÍA

- Carrillo, Jorge (1997), “Maquiladoras de tercera generación”, *Comercio Exterior*, septiembre, vol. 47, núm. 9.
- De la Garza, Enrique (2012), “La manufactura y la maquila en crisis y en la crisis”, en Calva, José Luis (coord.), *Nueva estrategia de industrialización*, México: Juan Pablos Editor.
- De la Garza, Enrique (2013), “Alternativas al modelo maquilador”, en Oropeza, Arturo (coord.), *México frente a la Tercera Revolución Industrial*, México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- De la Garza, Enrique (2016), “La precariedad salarial en México”, en Rodríguez, José Antonio et al. (coords.), *Desarrollo desde lo local*.