

Ser maquila o no ser maquila, ¿es ésa la pregunta?

ENRIQUE
DUSSEL PETERS*

Desde hace decenios, en particular en el de los noventa, se ha analizado con vigor la dinámica socioeconómica, laboral y ecológica, entre muchos aspectos, de la industria maquiladora de exportación (IME) en América Latina, en especial en México.¹ Estos estudios—sectoriales, regionales, por empresa y agrupamientos de empresas, entre otros— han profundizado en aspectos significativos de la IME: sus diferencias sectoriales y regionales, sus posicionamientos local, regional, nacional y mundial, sus aspectos laborales y de género, así como sus condiciones y retos de política económica,

entre muchos otros. Estos estudios han sido relevantes desde múltiples perspectivas, sobre todo para desmitificar una serie de temas, como la relación entre los salarios de la IME respecto a las manufacturas nacionales, la creciente participación masculina en esta industria, la compleja toma de decisiones en la empresa, la red global y la organización industrial que afecta a la empresa específica, así como las oportunidades y los retos a los que se enfrentan los respectivos territorios en los ámbitos local, regional, nacional y mundial de las respectivas IME.

1. Sin la intención de abarcar todos los estudios realizados, véanse entre otros J. Alonso, J. Carrillo y O. Contreras, *Trayectorias tecnológicas en empresas maquiladoras asiáticas y americanas en México*, serie Desarrollo Productivo, núm. 72, CEPAL, 2000, pp. 1-52; J.L. Álvarez Galván y E. Dussel Peters, "Causas y efectos de los programas de promoción sectorial (Prosec) en la economía mexicana: ¿un segundo TLCAN para con terceros países?", inédito; Banco Nacional de Comercio Exterior, *México: transición económica y comercio exterior*, México, 1997; R. Buitelaar, R. Padilla y Ruth Urrutia, "Centroamérica, México, República Dominicana: maquila y transformación productiva", *Cuadernos de la CEPAL*, núm. 85, Santiago, Chile, 1999, pp. 1-190; J. Carrillo, *Condiciones de empleo y capacitación en las maquiladoras de exportación en México*, El Colegio de la Frontera Norte y Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), México, 1993; J. Carrillo, M. Miker y J.C. Morales, *Empresarios y redes locales. Autopartes y confección en el norte de México*, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez-Plaza y Valdés, México, 2001; Comisión Económica para América Latina y el Caribe, "México: la industria maquiladora", *Estudios e Informes de la CEPAL*, núm. 95, 1996, pp. 1-237; E. de la Garza, *Estrategias de modernización empresarial en México, flexibilidad y control sobre el proceso de trabajo*, Fundación Friedrich Ebert/Rayuela Editores, México, 1998; E. Dussel Peters, *Las industrias farmacéutica y farmoquímica en México y el Distrito Federal*, CEPAL y Gobierno del Distrito Federal, México, 1999; E. Dussel Peters, *Un análisis de la competitividad de las exportaciones de prendas de vestir de Centroamérica utilizando los programas y la metodología CAN y MAGIC*, Serie Estudios y Perspectivas, CEPAL-México, núm. 1, 2001, pp. 1-57; G. Gereffi, "The Organization of Buyer-Driven Global Commodity Chains: How U.S. Retailers Shape Overseas Production Networks", en G. Gereffi y M. Korzeniewicz, *Commodity Chains and Global*

Capitalism, Praeger, Westport, 1994, pp. 95-122; E. Gitli (coord.), *Estudios sobre el sector externo mexicano*, UAM, México, 1990; G. Gereffi, *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte en la transformación de la industria del vestido: ¿bendición o castigo?*, serie Desarrollo Productivo, núm. 84, CEPAL, 2000, pp. 1-55; B. González-Aréchiga y R. Barajas (comps.), *Las maquiladoras: ajuste estructural y desarrollo regional*, El Colegio de la Frontera Norte y Fundación Friedrich Ebert, México, 1989; B. González-Aréchiga y J.C. Ramírez, *Subcontratación y empresas transnacionales*, El Colegio de la Frontera Norte, México, 1990; J. Katz y G. Stumpo, *Regímenes competitivos sectoriales, productividad y competitividad internacional*, mimeo., marzo de 2001; M. Mortimore y W. Peres, *La competitividad internacional de América Latina y el Caribe. Las dinámicas macroeconómicas y sectoriales*, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL, mimeo., 2001; C. Schatan, "Mexico's Manufacturing Sector Exports and the Environment under NAFTA", documento elaborado para la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte, 2000; K. Unger, *Competencia monopólica y tecnología en la industria mexicana*, El Colegio de México, México, 1985; S. Weintraub, L. Rubio y Alan D. Jones (eds.), *U.S.-Mexican Industrial Integration. The Road to Free Trade*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1991; Banco Mundial, *Mexico. Enhancing Factor Productivity Growth*, Washington, 1998, y E. Zepeda Miramones y D. Castro Lugo, *Reestructuración económica y empleo en México*, Fundación Friedrich Ebert, México, 1999.

* Catedrático del Posgrado en Economía en la Facultad de Economía de la UNAM <dussel@servidor.unam.mx>.



No obstante lo anterior, el presente trabajo busca replantear el tema de la IME y su análisis. En el caso particular de México —y debería plantearse para otros países con más detalle— se considera que desde los noventa es insuficiente, desde una perspectiva académica y de política económica, concentrarse en la IME, tal como se ha hecho en México. En otras palabras, la IME no es una categoría conceptual, económica o de política económica que permita comprender los procesos por los que ha transcurrido la industria manufacturera en México y una parte significativa del comercio exterior. Lo anterior, como se verá, es crucial desde al menos dos perspectivas. Por un lado, es fundamental distinguir conceptualmente entre productos y programas de política económica y procesos socioeconómicos. Por otro, y señalando con claridad la *racionalidad* de los procesos de importaciones temporales para su exportación, esta visión lleva a conclusiones relevantes sobre el potencial de endogeneidad territorial y de difusión de estos procesos. La exclusiva concentración en la IME, al margen de limitaciones estadísticas o de otra índole, conduce a conclusiones y expectativas poco reales y, en muchos casos, a ignorar la *racionalidad* de estas actividades. Todo ello es fundamental para efectuar planteamientos de política económica.

Con base en las consideraciones anteriores, y a modo de una reflexión inicial, se optó por dividir el artículo en dos apartados. El primero se inicia con algunos señalamientos conceptuales y aborda básicamente la relevancia de las importaciones temporales para la exportación de México —a diferencia de la IME—, contrasta los productos y los procesos socioeconómicos y especifica la *racionalidad* y organización industrial prevaleciente en importaciones temporales para su exportación. El segundo apartado concluye con res-

pecto a las reflexiones del primer apartado y señala diversos aspectos que afectan las políticas relativas a los territorios donde se han establecido empresas que realizan importaciones temporales para su exportación.

¿ES SUFICIENTE LA MAQUILA PARA ANALIZAR EL COMERCIO EXTERIOR Y LA ECONOMÍA DE MÉXICO?

Este apartado se divide en tres. En primer término se señalan los aspectos conceptuales que se consideran relevantes respecto a la IME y a la relación territorial entre lo local y lo global, el espacio *glocal*.² En segundo lugar se describen algunas tendencias de la IME y se hace hincapié en la estructura exportadora de México durante 1993-2001 con el objetivo de diferenciar entre la IME y las importaciones temporales para su exportación. Con base en estos dos subapartados, en el tercero se abordan dos temas específicos: a) la diferencia entre los productos y los programas de política económica y los procesos socioeconómicos, y b) las implicaciones de la “racionalidad” de las importaciones temporales para su exportación para los territorios donde se establecen las empresas que realizan estos procesos.

Apuntes conceptuales

Es posible señalar un par de aspectos relevantes para comprender la creciente relevancia tanto de la IME como del proceso territorial entre lo local y la propia globalización.

2. E. Altvater y B. Mahnkopf, *Las limitaciones de la globalización. Economía, ecología y política de la globalización*, Siglo XXI Editores y UNAM, México, 2002.

1) Hay un creciente consenso, desde la perspectiva de corrientes teóricas incluso muy diversas, en torno a la justificación de la intervención privada y pública en las respectivas actividades económicas: han sido las condiciones y los consensos socioeconómicos alcanzados endógenamente los que han permitido fomentar el capital humano, la educación y el desarrollo tecnológico, pero también las instituciones y la creación de ventajas comparativas y absolutas en las actividades manufactureras mediante políticas estratégicas. Lo anterior es relevante en el marco de la política económica e industrial preponderante desde la década de los ochenta y su horizontalidad o neutralidad. De igual forma, la orientación exportadora de las unidades económicas, en el mejor de los casos, no es condición suficiente para alcanzar un crecimiento económico de largo plazo si no incluye aspectos territoriales de endogeneidad y de competitividad sistémica.³

2) El otro aspecto relevante en la discusión teórica y conceptual del desarrollo económico e industrial se refiere a los procesos de aprendizaje que se llevan a cabo en estas actividades y a las significativas repercusiones que en aquél tienen las diferentes formas de asociacionismo y aglomeración de empresas y actividades económicas.⁴ Las nuevas formas de eficiencia colectiva,⁵ organización industrial y relaciones intra e interempresariales, así como los efectos de la globalización en los procesos de desarrollo en escala regional, los *clusters*, los distritos y parques industriales, los encadenamientos (*linkages*) de valor agregado en general, así como las formas institucionales de asociación parecen desempeñar un papel cada vez más significativo en la competitividad de las naciones y las regiones.⁶ Incluso, la competencia no sólo se da entre empresas como unidades económicas, sino cada vez más entre grandes aglomerados de relaciones interindustriales o redes.⁷

3. Para un estudio detallado véase E. Dussel Peters y J. Katz, "Diferentes estrategias en el nuevo modelo económico latinoamericano: importaciones temporales para su reexportación y transformación de materias primas", de próxima publicación.

4. Ch. Sabel, "Learning-by-monitoring: the Dilemmas of Regional Economic Policy in Europe", en OCDE, *Networks of Enterprises and Local Development. Competing and Cooperating in Local Productive Systems*, París, 1996, pp. 23-51.

5. H. Schmitz, *Collective Efficiency and Increasing Returns*, IDS Working Paper, núm. 50, 1997.

6. H. Schmitz y K. Nadvi, "Clustering and Industrialization: Introduction", *World Development*, vol. 27, núm. 9, pp. 1503-1514, y M. J. Piore y C. F. Sabel, *The Second Industrial Divide. Possibilities for Prosperity*, Basic Books, Inc. Publishers, Nueva York, 1984.

7. P. Knorringa y J. Meyer-Stamer, "New Dimensions in Local Enterprise Cooperation and Development: From Clusters to Industrial Districts", contribución al *ATAS Bulletin XI*, "New Approaches to Science and Technology Cooperation and Capacity Building", La Haya y Berlín, junio de 1998; D. Messner, *The Network Society. Competitiveness and Economic Development as Problems of Social Governance*, Londres, DIE, 1997; M. Porter, "The Competitive Advantage of Nations", The Free Press, Nueva York, 1990.

Esta reciente reconfiguración industrial —influida por los nuevos aspectos de la organización industrial— tiene efectos no sólo en las respectivas empresas y naciones —en torno a la integración de las mismas en segmentos específicos de la cadena de valor agregado en escala mundial—, sino también en las condiciones y el potencial de aprendizaje de las respectivas empresas, regiones y naciones según su integración específica a cadenas de valor agregado.⁸ Las generalizaciones nacionales son complejas. La integración de empresas y regiones —en la electrónica, por ejemplo, a procesos de empaque y ensamble de partes y componentes— tendrá con certeza un potencial de aprendizaje económico y social diferente al de las empresas y regiones en que se realizan segmentos de la cadena de valor agregado relacionados con la investigación y desarrollo (ID) y el diseño de partes, componentes y programas de cómputo de futuras generaciones.⁹

3) Los aspectos señalados —comercio intraindustrial e intraempresarial, la relación entre globalización y regionalización, la especialización flexible y los encadenamientos mercantiles mundiales, así como la creciente apertura de los mercados de bienes, servicios y capitales— son causa y resultado, dependiendo de los casos específicos, de las nuevas estrategias de las empresas transnacionales, los grupos y las redes interempresariales mundiales,¹⁰ pero también de modo creciente de las empresas de menor tamaño.¹¹ Las diferentes estrategias de las empresas y corporaciones, pero en particular de las redes interempresariales, han instrumentado, cuando menos desde el decenio de los ochenta, mecanismos para reducir los costos y enfrentarse a la creciente diversidad de la demanda. Destacan por un lado, y no se tiene la intención de considerar las particularidades de los métodos y procesos sectoriales y de productos, varios métodos para reducir el tiempo unitario por producto, lo que tiene implicaciones en toda la cadena de valor agregado. El *justo a tiempo* o toyotismo iniciado por empresas japonesas en la posguerra, basado en la reducción de los inventarios generales y de los productos finales, es uno de estos mecanismos, aunque ha sido rebasa-

8. M. Borrus y J. Zysman, "Globalization with Borders: The Rise of Wintelism as the Future of Industrial Competitions", en J. Zysman y A. Schwartz (eds.), *Enlarging Europe: The Industrial Foundations of a New Political Reality*, International and Area Studies, Universidad de California en Berkeley, 1998, pp. 27-62.

9. D. Ernst, *From Partial to Systemic Globalization: International Production Networks in the Electronics Industry*, Working Paper, núm. 89 (Berkeley Round Table on the International Economy, Universidad de California, Berkeley).

10. D. Chudnovsky, B. Kosacoff y A. López, *Las multinacionales latinoamericanas: sus estrategias en un mundo globalizado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, y C. Garrido y W. Péres, "Las grandes empresas y grupos latinoamericanos en los años noventa", mimeo, México, 1998.

11. CEPAL, *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago, Chile, 2000.

do de modo significativo en sectores como el electrónico y el automovilístico ante las compras por internet y la exigente demanda y la competencia con base en precios y calidad.¹² De igual forma es importante considerar, además de la diversidad de la demanda, la creciente estandarización de los procesos en torno a la calidad de los productos finales, la transformación en general y los insumos requeridos en los respectivos segmentos de la cadena de valor agregado, así como las regulaciones internacionales ecológicas y laborales. Los nuevos medios de comunicación electrónicos han facilitado de manera considerable las relaciones intra e interempresariales. Como resultado tanto proveedores como clientes han podido reducir mucho sus costos y tiempos. La intensidad, la certeza y la confiabilidad de las relaciones interempresariales e intrareticulares, desde esta perspectiva, han aumentado en una forma hasta hace pocos años inimaginable.¹³ Así, la productividad (del trabajo, del capital o de la totalidad de los factores) sólo incorpora aspectos de un pequeño segmento de la cadena de valor agregado de mercancías. Incluso, en algunos casos,¹⁴ el proceso productivo, en sentido estricto, puede generar la menor parte del valor agregado, mientras que el diseño de partes y componentes, de maquinaria y servicios posteriores a la venta del producto pueden generar un valor agregado muy superior. Estos aspectos de organización industrial son significativos ya que —con referencia al inciso anterior— también afectan la trayectoria de empresas, regiones y países en lo que toca a su capacidad de aprendizaje, integración o exclusión en redes, encadenamientos mercantiles mundiales y organizaciones industriales específicas. Desde esta perspectiva los encadenamientos, la integración a cadenas de alto valor agregado y las formas específicas de integración —como proveedor, productor o distribuidor final de las empresas, regiones y naciones— a redes interempresariales es fundamental para la trayectoria económica territorial de las respectivas unidades económicas.

4) Con base en lo anterior se ha propuesto el concepto de *competitividad sistémica*¹⁵ para empresas, regiones y nacio-

nes, la cual depende de la interacción de los niveles micro, meso, macro y meta. Así, la competitividad es resultado de una dinámica que va más allá de la empresa; si bien en algunos casos se ha avanzado en forma importante en algunos aspectos de los niveles macro y micro, todavía quedan múltiples niveles de la competitividad que requieren más análisis, asistencia y fomento. Sobreestimar uno de los aspectos de la competitividad, el macro, por ejemplo, no es suficiente desde una perspectiva sistémica, en el mejor de los casos. Incluso una visión que sólo busque la competitividad de las empresas y su vinculación directa al mercado mundial por medio de las exportaciones también puede estar muy lejos de brindar resultados positivos en materia de competitividad sistémica y generación de condiciones endógenas territoriales.

Desde esta perspectiva, el proceso de globalización iniciado desde finales de los años sesenta y principios de los setenta del siglo XX, entendido como resultado de tendencias socioeconómicas y de organización industrial que se mueven entre un proceso de mayor flexibilidad productiva¹⁶ y encadenamientos mercantiles globales¹⁷ y en un proceso de rápida liberalización del comercio de bienes y servicios, tiene efectos territoriales en escala local. De ahí el concepto de *glocal*: el proceso de la globalización, en tiempo y espacio, tiene efectos territoriales-locales.

Esas condiciones de organización industrial, socioeconómicas y de liberalización de los intercambios de bienes y servicios permiten segmentar la cadena de valor agregado en escala mundial, proceso que antes del decenio de los setenta hubiera sido inconcebible. Así, los territorios se integran a las cadenas de valor mundiales en segmentos específicos: en Jalisco, por ejemplo, la industria electrónica realiza procesos de ensamble y subensamble, mientras que en otros territorios se efectúan las actividades de ID. Si bien ambos segmentos son parte de la misma cadena de valor mundial, los procesos que se realizan en la misma son diametralmente opuestos y con significativos efectos en el propio valor agregado, el empleo, el desarrollo y la innovación tecnológicos, así como en los salarios y el control de la cadena. Los competidores, por segmentos, también son otros territorios.

12. Desde mediados del decenio de los noventa en la electrónica, por ejemplo, se han desarrollado nuevas relaciones intra e interempresariales conocidas como *build-to-order* que buscan funcionar en *tiempo real* con los proveedores, clientes y empresas que ofrecen servicios posteriores a la transformación de los productos.

13. Como resultado de las recientes formas de organización industrial en la electrónica la rotación de los inventarios, en casos específicos como Dell, se ha reducido de semanas a días y el objetivo es bajarla a horas.

14. G. Gereffi, "The Organization...", *op. cit.*, pp. 95-122.

15. K. Esser, W. D. Messner y J. Meyer-Stamer, *Systemic Competitiveness. New Governance Patterns for Industrial Development*, German Development Institute, Berlín, 1997.

16. M. J. Piore y C. F. Sabel, *The Second Industrial Divide. Possibilities for Prosperity*, Basic Books, Inc. Publishers, Nueva York, 1984.

17. G. Gereffi, "The Organization...", *op. cit.*, pp. 95-122.

¿Importaciones temporales para exportación frente a maquiladora?

Relevancia de la maquila y las importaciones temporales para exportación en el comercio exterior mexicano (1993-2001)

Desde que se inició la estrategia de la liberalización en 1988 y hasta octubre de 2002, las exportaciones de México se habían convertido en el indiscutible motor de crecimiento de la economía nacional. Destaca, por un lado, que la participación de dichas ventas con respecto al PIB haya aumentado de niveles inferiores a 10% a inicios de los ochenta a cerca de 30% desde finales de los noventa.¹⁸ Para comprender las dimensiones del cambio estructural de este proceso, es importante señalar lo siguiente.

a) Las actividades manufactureras privadas son el motor de crecimiento exportador, al presentar niveles superiores a 85% de las ventas externas totales desde la segunda mitad de los noventa, e inferiores a 20% durante los ochenta.

b) De igual forma, Estados Unidos se ha convertido en el principal receptor de las exportaciones mexicanas. Si bien históricamente aquel país siempre fue el principal socio comercial de su vecino del sur, durante los noventa y con la firma del TLCAN aquéllas aumentaron de 76.66% en enero de 1991 a cerca de 90% a mediados de 2002.

c) En el sector manufacturero, tal como se consigna en la mayor parte de los análisis la IME se ha convertido en el principal motor de crecimiento de las exportaciones totales y del sector manufacturero, al aumentar su participación en éstas de 28.91 y 42.76 por ciento en enero de 1991, respectivamente, a 49.85 y 55.71 por ciento en julio de 2002.

No obstante lo anterior, es importante destacar que el comercio y en concreto las exportaciones tienen una desagregación, según el Sistema Armonizado, de crucial importancia para el argumento de este trabajo. Así, el comercio se registra en exportaciones definitivas, maquila y definitivas con retorno.¹⁹ Este tipo de registro es fundamental para comprender que, además de la maquila, hay otros programas —además de la maquila— de fomento a

las importaciones temporales para su exportación, como el Programa de Importación Temporal para la Exportación (Pitex), entre otros.

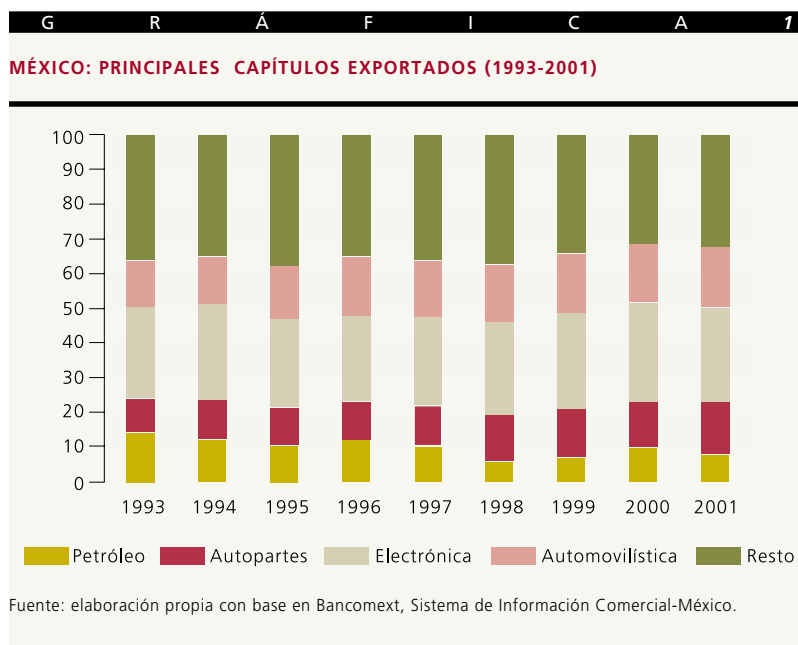
Desde esta perspectiva, y sólo con la intención de medir las importaciones temporales para la exportación, incluida la maquila, en el período 1993-2001 si bien la participación de la IME en las ventas externas totales mexicanas fue de 44.38% en promedio, las importaciones temporales para exportación en general incluyendo maquila participaron durante el mismo lapso con 78.47%, es decir, 34.08% más que las exportaciones de la IME durante 1993-2001.

¿Procesos o productos?

¿Por qué la información cuantitativa anterior es relevante? ¿Por qué la invitación y la sugerencia de no sobrevalorar la importancia de la IME desde una perspectiva conceptual, empírica y de política económica? Tres aspectos son relevantes:

1) *Las exportaciones por productos.* El comercio, y en concreto las exportaciones, se clasifican según el Sistema Armonizado en 2, 4, 6, 8 y hasta 10 dígitos.²⁰ Por capítulos (o dos dígitos), por ejemplo, se advierte que desde los ochenta y hasta 2001 la composición de las exportaciones ha variado mucho: de las petroleras a las manufactureras y en éstas una creciente especialización en capítulos vinculados con productos como autopartes, automóviles y electrónica, entre otros. Así, estos tres capítulos concentraron 59.82% de las exportaciones totales en 2001 (véase la gráfica 1).

20. *Ibid.*



18. Poder Ejecutivo Federal, *Sexto Informe de Gobierno. Anexo Estadístico*, México, 2000.

19. Bancomext, *Sistema de Información Comercial-México*, México, 2002.

2) *Productos y nivel tecnológico.* El aspecto anterior, la desagregación de las exportaciones por tipo de producto final, suele conducir a conclusiones relevantes. En el caso de México, por ejemplo, el profundo cambio estructural de las exportaciones según su composición en los productos remitidos lleva a considerar que también se trata de un cambio de modelo tecnológico. Al clasificar los productos por tipo de tecnología,²¹ se concluye que si a inicios de los ochenta menos de 20% de las exportaciones se podía considerar de nivel tecnológico medio o alto, para finales de los noventa más de 60% de esas ventas corresponde a este rubro. Al margen de las dificultades para clasificar los productos por su nivel tecnológico, las conclusiones a los que este tipo de análisis lleva son relevantes: no sólo se han incrementado las exportaciones, sino en particular su composición tecnológica. Se podría incluso concluir que estos productos requieren y demandan territorialmente un alto grado de innovación. Las implicaciones de evaluación y de política de este desempeño son críticas.

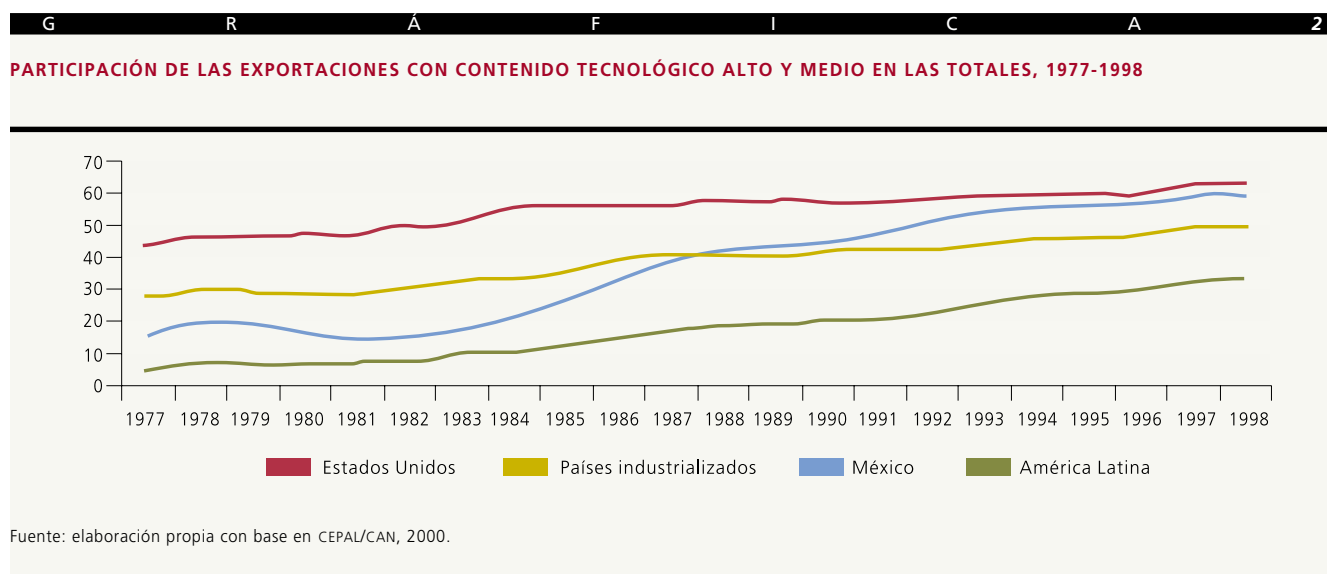
3) *Procesos socioeconómicos e importaciones temporales para exportación.* ¿Por qué se considera que esta apreciación no es correcta y está lejos de comprender los procesos socioeconómicos —y desde una perspectiva de endogeneidad territorial y de competitividad sistémica que comprenda los

segmentos en los que participa la actividad específica— del producto específico? Si bien es indiscutible que las exportaciones han aumentado en forma significativa, como se argumentó, la gráfica 3 refleja una estructura exportadora muy diferente de la señalada en la 2. Desde una perspectiva de procesos de exportación dependientes de importaciones temporales, en donde la maquila desempeña un papel importante, pero no único— se advierte que desde finales de los noventa más de 80% de las ventas al exterior se vincula a procesos temporales de importación. Esto, como se analiza más adelante, determina una serie de aspectos del proceso que se realiza, independientemente del territorio y la actividad específica. Además, y para sorpresa de muchos analistas y funcionarios, el petróleo tiene un papel muy significativo en la estructura exportadora: genera en promedio 42.28% de las exportaciones definitivas, y en algunos años su participación llega a más de 50%. Esta estructura de procesos exportadores, como se ahonda en el siguiente apartado, es fundamental para comprender los procesos que se realizan en el sector exportador, independientemente del producto que se exporte o del programa con el que se haga (por ejemplo, la IME).

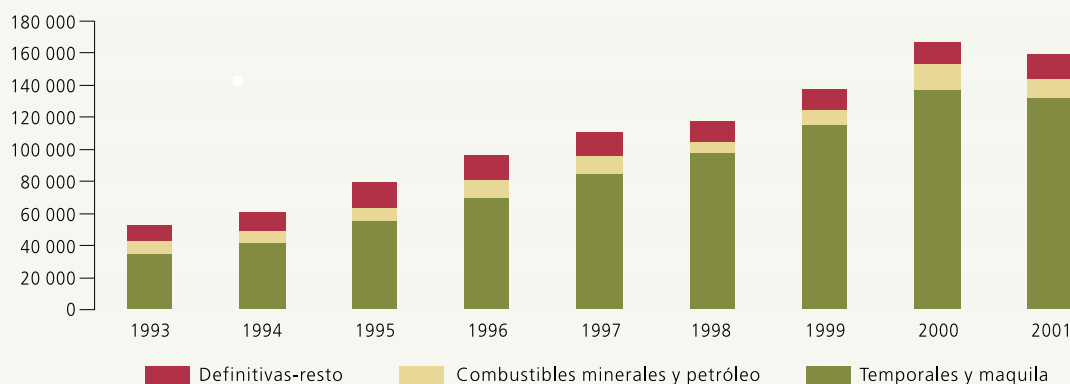
La racionalidad de las importaciones temporales para exportación

Las empresas que realizan importaciones temporales para su exportación en México —en particular conforme a los programas de fomento a la exportación, como Altex, Pítex y la IME— establecen sus plantas en este país porque tienen los

21. L. Alcorta y W. Peres. "Sistemas de innovación y especialización tecnológica en América Latina y el Caribe", serie Desarrollo Productivo, núm. 33, pp. 1-48, 1996, y E. Dussel Peters, "Un análisis de la competitividad de las exportaciones de prendas de vestir de Centroamérica utilizando los programas y la metodología CAN y MAGIC", serie Estudios y Perspectivas, CEPAL-México, núm. 1, pp. 1-57, 2001.



MÉXICO: ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES SEGÚN PROGRAMAS, 1993-2001 (MILLONES DE DÓLARES)



Fuente: elaboración propia con base en Bancomext, Sistema de Información Comercial-México.

siguientes incentivos:²² no pagan arancel de importación ni el impuesto al valor agregado (IVA); el impuesto sobre la renta (ISR) es muy reducido y en la mayoría de los casos insignificante, nulo o hasta negativo,²³ aspecto que debe analizarse con mucho más detalle en el futuro,²⁴ y sus productos importados requieren internarse temporalmente en México.

Los aspectos anteriores son de importancia central para comprender la *racionalidad* y los incentivos con los que operan las importaciones temporales para su exportación en México y, como contraparte, los que se requerirían para aumentar el grado de endogeneidad territorial en México o de integrar mayores procesos nacionales: los aranceles de importación definitiva pueden variar de 0-20%, el IVA es de 15% y el ISR puede ser de hasta 35%. Es decir, una empresa que realiza procesos de importación temporal para exportación y quisiera aumentar el grado de integración nacional bien pudiera encontrarse con “desincentivos” superiores a 50% del costo de la producción.

22. Una descripción y análisis más profundos sobre cada programa se ofrece en E. Dussel, *Polarizing Mexico, The Impact of Liberalization Strategy*, Lynne Rienner Publishers, Boulder-Londres, 2000, y Secretaría de Economía, México, 2001, página web <<http://www.economia.gob.mx>>.

23. R. Schatan, (“Régimen tributario de la industria maquiladora”, *Comercio Exterior*, vol. 52, núm. 10, octubre de 2002) calcula que para 2000 la maquila pagó por ISR una tasa de -7.2%, es decir, se convirtió en un receptor neto de subsidios del sector público.

24. El tema es complejo y requiere un profundo análisis. En 2002, por ejemplo, se amplió el régimen a las maquilas, conocido como el de la exclusión del trato de establecimiento permanente, por cuatro años con respecto al pago del ISR. En este caso, estas empresas tributan con base en 6.5% de costos y gastos o los acuerdos anticipados de precios de transferencia. En ambos casos se busca que las empresas no se enfrenten a una doble tributación.

Desde esta perspectiva, ¿es viable que los procesos que realizan las importaciones temporales para su exportación —no sólo la IME— alcancen una mayor integración nacional? Por definición, y considerando la *racionalidad* de estos procesos, la respuesta es negativa. O, como contrapropuesta: las instituciones locales, regionales o nacionales deberían otorgar incentivos que al menos sean de la magnitud de los que se conceden a las importaciones temporales para exportación.

Las enormes dimensiones de este reto de política económica territorial, en la gran mayoría de los casos tanto para académicos como para funcionarios, no se han comprendido. Los programas y las propuestas en este sentido en muchos casos buscan generar cadenas de proveedores y redes entre empresas que realizan importaciones temporales para exportación y otras establecidas en México sin considerar estas enormes barreras y desincentivos: la frustración ante el fracaso de las políticas de integración, en el caso de la IME después de 37 años, ha sido de igual forma enorme. En la mayoría de los casos, estos fracasos se deben a la falta de comprensión de la *racionalidad* de los procesos que entrañan las importaciones temporales para exportación.

CONCLUSIONES Y RETOS DE POLÍTICA ECONÓMICA

Este trabajo de reflexión, que se tiene la intención de profundizar en el futuro, tiene dos objetivos. Por un lado, señalar que en la actualidad la IME es una categoría conceptual insuficiente para comprender el cambio estructural por el que ha discurrido el comercio exterior y la economía de México.



Asimismo, se propone una elaboración tanto teórica como empírica respecto a las importaciones temporales para su exportación con muy significativas implicaciones desde una perspectiva territorial y de política económica local, regional y nacional.

En la reflexión se parte de que tanto una visión de productos como de programas de fomento de las exportaciones (como la IME) es insuficiente para comprender las dimensiones de los procesos que realizan las actividades importadoras temporales para exportación. Concentrarse en un programa, por ejemplo la IME, así como en los productos finales manufacturados o exportados, puede llevar a conclusiones en verdad descabelladas.

1) Que por tratarse de productos de alta tecnología —es decir, en donde México se ha integrado a ciertos segmentos de cadenas de valor agregado en la electrónica, autopartes o automovilística, entre otras—, también en el país se llevan a cabo procesos con un elevado grado de innovación o de tecnología o incluso de alto valor agregado y con significativos efectos de aprendizaje. Lo anterior, *ex ante*, es incorrecto desde una perspectiva de procesos: por definición, aunque con excepciones que habrá que analizar en el futuro, las importaciones temporales para exportación implican procesos relativamente simples y primitivos: un mayor grado de “endogeneidad territorial” o de integración nacional requeriría pagar un mayor arancel, el IVA o un mayor ISR. No comprender esta compleja *racionalidad* de los procesos que realizan las importaciones temporales para exportación en muchos casos refleja ignorancia de la organización industrial y la estructura de

incentivos que genera. Las propuestas académicas o de política económica que busquen aumentar el valor agregado o la subcontratación en estos procesos, sin un profundo estudio regional-sectorial, así como las propuestas del sector público que tengan el objetivo de aumentar la integración nacional sin considerar los incentivos de los que se benefician estos procesos, resultan banales, fuera de lugar y, particularmente, no comprenden la razón por la que estas empresas realizan sus actividades en un territorio específico, en este caso México. Las *frustraciones* de política económica en este sentido han sido enormes en los últimos decenios, en muchos casos por los propios incentivos creados por otras políticas económicas. Buscar aumentar *por decreto* el grado de valor agregado nacional tampoco es útil si no se generan incentivos superiores a los existentes.

2) Tratar de distinguir las diferencias entre la IME y el *resto* de la manufactura establecida en México. Este tipo de análisis también parece tener poco sentido, al considerar que si bien alrededor de 50% de las exportaciones mexicanas corresponde a las IME, hay alrededor de otro 30% que corresponde a una *racionalidad* de importaciones temporales para exportación. El resto de las ventas externas, no vinculadas a dichos procesos, es mucho más discreto. Al realizar este tipo de *comparaciones*, se está incorporando del lado de las actividades “no maquiladoras” un muy significativo número de empresas y productos que realizan actividades semejantes a la IME.


3) Los señalamientos anteriores no sólo reflejan la necesidad de comprender desde la óptica académica a la IME como un programa de fomento; también tiene importantes implicaciones para la política económica. ¿Cuáles han sido los beneficios de la IME y las importaciones temporales para exportación en México? No se trata de una pregunta sesgada, ya que por el momento no se cuenta con algún estudio académico o del sector público que aborde el tema de forma integral, incorporando aspectos fiscales,²⁵ arancelarios, de empleo, salarios, ecológicos, de género y de desarrollo territorial. Lo anterior resulta sorprendente, ya que la IME tiene más de 38 años de operar en México.

¿Es posible aumentar el grado de endogeneidad territorial? ¿Qué se puede esperar en el corto, mediano y largo plazos de las importaciones temporales para exportación? El punto de partida para responder a ambas preguntas es el de comprender la *racionalidad* de estos procesos en la actualidad: no pagar arancel, IVA ni ISR en términos prácticos. El grado de integración bien pudiera aumentarse mediante mayores incentivos, aunque con altísimos costos fiscales: habría que imaginar que toda actividad exportadora —y, con el objeto de darle un tratamiento semejante, también el resto de las actividades en México— pudiera excluirse del trato de establecimiento permanente. ¿Cuál sería la fuente de ingreso del presupuesto público si no lo son los aranceles, el IVA y el ISR?

Con base en lo anterior se considera que el establecimiento de las empresas que realizan procesos de importaciones tem-

porales para exportación en México ha sido positivo en términos de empleos, salarios e ingresos en ciertos sectores y regiones de México. La posibilidad de mejorar y aumentar los incentivos son limitados —los aranceles, el IVA y el ISR no pueden ser inferiores a cero, a menos de que se establezca un subsidio directo—, aunque en ciertos rubros, como capacitación, trámites ante el gobierno, infraestructura, etcétera, seguramente se pueden lograr avances considerables. Sin embargo, también es importante reconocer que estas medidas de apoyo implicarán que otros sectores y territorios no podrán ser apoyados.

Por último, no se le pueden pedir peras al olmo: los segmentos específicos de los procesos que realizan las importaciones temporales para exportación que radican en México no se han establecido para alcanzar un mayor grado de endogeneidad territorial; los segmentos de mayor valor agregado se ubican en otros territorios en la actualidad. Si bien es posible que mañana estos segmentos se transfieran a México o a otros territorios, hoy estos procesos no se realizan en el país por los fuertes desincentivos, además de las propias estrategias de empresas y redes intra e interempresariales. Las políticas territoriales, desde esta perspectiva, deben considerar los aspectos anteriores y realizar estudios regionales y sectoriales detallados sobre los procesos mundiales y territoriales que se llevan a cabo en la cadena de valor agregado global y el potencial de transferencia, también con estudios de costo-beneficio, de segmentos de mayor valor agregado.

De otra forma, seguir soñando —tanto académicos como funcionarios— con un proceso de escalamiento (*upgrading*) y con la integración a segmentos de la cadena de alto valor agregado, así como creer que un producto *high tech* también refleja procesos de aprendizaje *high tech* resulta engañoso. Hoy, las importaciones temporales para exportación reflejan procesos primitivos, con altos incentivos, de productos *high tech* y de menor grado tecnológico, y puede parecer muy complejo, si no es que política y fiscalmente imposible, sobrellevar estos incentivos para generar un mayor grado de integración nacional. Parecería tener más sentido, y mayor viabilidad socioeconómica y territorial, enfocarse en el resto del aparato productivo establecido en México. 

25. No es sólo relevante incorporar aspectos de fraude fiscal que han realizado empresas beneficiándose del régimen maquilador y del Pitex, como se ha publicado durante 2001-2003, sino que particularmente los ingresos que ha dejado de recaudar el sector público por los incentivos que ha otorgado a estas empresas a diferencia del resto de las establecidas en México.