

EVOLUCION Y ALTERNATIVAS DE LA INVERSION EXTRANJERA EN MEXICO: PRESENCIA Y EVOLUCION DE LA "MAQUILA" EN EL MARCO DE LOS PROCESOS DE TRANSNACIONALIZACION

Edgardo Lifschitz

Se presentan, en este trabajo, una serie de formas todas ellas relevantes, a nuestro juicio, para analizar el comportamiento de las empresas transnacionales (ET) en México.

La exposición comienza con un esbozo referido a la evolución de la inversión extranjera directa (IED) durante el siglo actual. Se tratan luego las inversiones directas bajo la modalidad de la formación de "empresas asociadas", esto es, entre capitales extranjeros y nacionales. Le sigue la evolución de las operaciones de subcontratación —maquila en México— que mediante la instalación de empresas con participación extranjera y sin ella en la frontera Norte del país utilizan mano de obra barata para transformar bienes destinados al mercado de Estados Unidos.

Finaliza el trabajo con un análisis sobre la importancia relativa de las formas anteriores.

Las principales conclusiones del trabajo son las siguientes:

La inversión extranjera directa (IED) disminuía sensiblemente su ritmo de crecimiento durante los 70, pero en los últimos años recupera elevadas tasas de crecimiento, vinculadas al auge petrolero.

Estas inversiones crecen durante la última década a un ritmo menor que las inversiones nacionales; sin embargo supera en los últimos años a la inversión privada.

El desarrollo que alcanzan las empresas mixtas en el período de análisis no deja

lugar a dudas sobre la importancia decisiva de este tipo de propiedad en las nuevas inversiones extranjeras.

La transferencia de tecnología, patentes y marcas crece rápidamente en la década, pero está íntimamente asociada a los sectores que se desarrollaron mediante la ampliación de las actividades de las empresas transnacionales (ET).

Finalmente, la actividad maquiladora que se había desarrollado rápidamente durante la década de los 60 y principios de los 70; deja de constituir, luego, una actividad preponderante, desde la perspectiva del afianzamiento de las ET. Pasando a ocupar este lugar la IED vinculada al mercado interno y la transferencia de tecnología.

1. LA IED EN EL SIGLO ACTUAL.

Es preciso remontarse hacia fines del siglo pasado para encontrar las primeras formas que adoptó la inversión extranjera en México. Sí bien los empréstitos y la explotación de la minería de metales preciosos constituían una vinculación entre México y los capitales ingleses y franceses desde mediados del siglo pasado, recién hacia 1900 las relaciones con los capitales internacionales adquiere mayor permanencia e importancia.

En la primera década de este siglo, cuando el "porfiriato" agonizaba, la distribución de la inversión extranjera no difería sensiblemente de la correspondiente a Brasil y Argentina*. Los ferrocarriles y la minería constituían el 33% y el 24% respectivamente de la inversión extranjera. Pero a diferencia de los anteriores, Estados Unidos (38%) ya era el principal país inversor seguido por Gran Bretaña (29%) y Francia (27%).

Esta composición fue variando posteriormente, pero la tendencia general es la resultante, en parte, de las siguientes líneas de política. Desde principios de siglo, el gobierno empezó a convertirse en accionista de las empresas ferrocarriles; sin embargo hasta 1910 éste seguía constituyendo el principal sector de inversión extranjera. La elevada participación transnacional en la minería se desarrolló también en el siglo pasado. La ley Minera de 1887 provocó mediante su permisividad un aluvión de propuestas para explotar yacimientos: en menos de medio año se crearon en México 859 nuevas empresas mineras. En materia de petróleo la ley

* Con la salvedad de que mientras en los dos últimos se especializaban en exportaciones agropecuarias, México lo hacía en minerales.

de 1901 facultaba al gobierno para otorgar concesiones a empresas extranjeras. Se radicaron empresas inglesas y norteamericanas. La mayor parte de ellas fracasó y la extracción quedó altamente concentrada en un reducido número de empresas.

La participación extranjera en los servicios públicos se concentraba básicamente en la energía eléctrica; controlada prácticamente por Inglaterra. Hacia fines del siglo pasado se inicia la inversión extranjera en las finanzas privadas. En 1881, fue fundado el Banco Nacional Mexicano, que aseguraba al capital nacional una representación del 20%. Tal era la situación existente durante el "porfiriato" en materia de inversión extranjera.

La lucha armada entre 1910 y 1920 provocó una baja en la actividad económica, la cual comienza su recuperación —a partir de los veinte— comenzando por las actividades exportadoras de minerales y petróleo.

En el plano internacional; entre tanto, había aumentado el poderío económico de los Estados Unidos, fenómeno que también se produce en México; la participación de ese país en la inversión extranjera aumenta aproximadamente un 30% entre 1910 y 1940.

Las diferencias en la inserción sectorial de las empresas norteamericanas con respecto a las europeas, junto a las características de la política económica del Estado mexicano motivaron, en el período señalado, cambios en la importancia relativa de la inversión extranjera en los sectores económicos. La actitud del Estado en el período fue cambiante pero en general difería sensiblemente en relación a la época de Porfirio Díaz, sobre todo en la última parte de la década de los 30.

En este sentido el hecho más notorio consiste en la adopción de políticas nacionalistas e industriales por parte del cardenismo que daban por terminada la etapa de la economía primaria exportadora para dejar paso al proceso de sustitución de importaciones.

Durante la década de los treinta el sector manufacturero no logró atraer el interés de los inversores extranjeros permitiendo con ello el surgimiento de numerosas industrias financiadas con el ahorro interno y alentadas por las políticas de gasto público en infraestructura y servicios.

Viendo la cuestión tanto en forma global como desde la óptica de los sectores, el comportamiento en el período analizado (1910-1940) del y hacia el capital extranjero no siguió lineamientos homogéneos. El proceso de mexicanización de los ferrocarriles continuó después del triunfo de la revolución de 1910. Distinto fue el caso de la minería; cuando estalló la revolución de 1910, muchos propietarios mexicanos vendieron su participación en las minas a ingleses, franceses y

estadounidenses. La mayoría de los nuevos propietarios nunca explotaron todas las grandes extensiones bajo concesión. La "Ley del Petróleo Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional" de 1925, ratificó los lineamientos constitucionales sobre el dominio directo del petróleo por parte de la Nación. Luego, el conflicto suscitado entre las empresas y los trabajadores iniciado en 1936, desencadenó la disputa que culminó con la expropiación petrolera de 1938. La generosidad del régimen porfirista en el otorgamiento de concesiones a la industria eléctrica volvió a repetirse en los gobiernos revolucionarios; esta vez en lo que se refiere al capital sobre el cual las empresas estaban autorizadas a cobrar tarifas.

El sector bancario durante muchos años no fue objeto de control en relación a la participación extranjera; inclusive la fundación del Banco de México (Banco Central) en 1925, y de la Comisión Nacional Bancaria en 1932, no influyeron de manera decisiva en el control de la estructura del capital de los negocios bancarios ni en la participación extranjera; en ambos casos su funcionamiento se concretó a inspeccionar y vigilar las operaciones de crédito y emisión. No obstante esa falta de control gubernamental, el sistema bancario fue pasando paulatinamente a manos mexicanas.

Como consecuencia de lo dicho se modificó hacia 1940 la importancia y composición por sectores de la inversión extranjera. Estados Unidos desplazó a los países europeos como principal fuente de capitales extranjeros y los sectores productivos pasaron a ocupar —como resultado de los cambios en el período— posiciones crecientemente importantes entre los destinos de las inversiones del exterior.

Una nueva etapa comienza cuando Cárdenas fue sucedido por Avila Camacho. Este gobierno ofreció a los inversores extranjeros condiciones considerablemente mejores que las administradas anteriormente. Sin embargo, la segunda guerra mundial impidió que la inversión extranjera en México adquiriera volúmenes importantes. Se produjo no obstante, un flujo de capitales que buscaban protegerse, y que al finalizar el conflicto mundial, regresaron a su país de origen, lo cual afectó la balanza de pagos y provocó la devaluación de la moneda en 1948.

En esta época se promulga la primera legislación sobre la inversión extranjera. En 1942, la Secretaría de Relaciones Exteriores expidió un decreto sobre la "Administración Provisional de Colonias y Posesiones Europeas en América"; al día siguiente de la publicación de este decreto apareció otro que aprobaba la suspensión de las garantías individuales; luego en 1944 se reglamentó la suspensión de garantías individuales durante la guerra. Este último contiene uno de los ordenamientos de mayor importancia dentro de la legislación mexicana sobre inversio-

nes extranjeras. Mediante este decreto se dictaron determinadas restricciones a la entrada de capital extranjero, que a pesar de estar condicionadas a la suspensión de las garantías individuales por la guerra, no perdieron luego su validez.

De 1946 a 1952, correspondió a Miguel Alemán la presidencia de México. Su gobierno insistió en la necesidad de que el capital norteamericano participara en la industrialización de México.

Tal ambiente favorable a la inversión extranjera así como la ampliación de obras de infraestructura económica llevada a límites sin precedentes; las facilidades fiscales y protección externa despertaron confianza entre los inversores extranjeros, quienes incrementaron en forma importante sus inversiones en México, sobre todo en manufacturas a la par que Estados Unidos se afirmaba como el principal país inversor con el 66% de las inversiones totales.

Hacia fines de la década de los cincuenta se inicia la etapa de sustituciones de bienes de consumo durable y ciertos insumos industriales, manteniéndose las barreras a la importación y subsidiando la importación de los insumos de los bienes sustituidos.

Estos incentivos para las empresas manufactureras, nacionales y extranjeras, fueron complementados con políticas destinadas a terminar la nacionalización de los recursos minerales y sus instalaciones; las instalaciones mineras y de electricidad fueron nacionalizadas casi completamente a principios de los sesenta.

Durante los últimos años de la década de los 50 y la siguiente se producen importantes modificaciones en la política dirigida al capital extranjero.

En 1958 México decidió iniciar el desarrollo de la industria petroquímica, sobre la base de reservar al Estado la petroquímica básica y dejar que la petroquímica secundaria pudiera ser campo para la iniciativa privada del país.

La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, en materia de Petroquímica, señala que la petroquímica básica puede ser explotada exclusivamente por el Estado. El proceso de mexicanización en el aprovechamiento de los recursos mineros, se aceleró en 1961 cuando se promulgó una nueva ley minera y se puso en marcha un nuevo régimen fiscal. El nuevo ordenamiento en la materia señala que la explotación y aprovechamiento de la minería sólo pueden realizarse:

- a) Por el Estado, por conducto de entidades públicas mineras:
- b) Por sociedades de participación estatal y
- c) Por personas físicas mexicanas o sociedades mexicanas que tengan la mayoría

de su capital suscrito por mexicanos, mediante concesiones del Ejecutivo Federal.

En el sector de comunicaciones la empresa Teléfonos de México, S. A. cuenta desde 1954 con el monopolio del sector; a raíz de que las compañías Ericsson y Mexicana, de capitales extranjero, vendieron sus patrimonios a un grupo de inversores nacionales.

El servicio público de energía eléctrica se prestaba hacia fines de la década de los 50 por partes iguales por empresas estatales y compañías privadas de capital extranjero, teniendo éstas a su cargo los más amplios sectores de distribución y operando como revendedores del fluído generado por la Comisión Federal de Electricidad. En 1960 el gobierno compró las acciones de las empresas extranjeras y alcanzó el control monopólico del servicio.

En el sector financiero el único banco extranjero que opera en México es "The First National City Bank of New York", cuya autorización se otorgó en 1929, antes de que el Gobierno decidiera reservar definitivamente el sector financiero privado a inversores mexicanos. Esto ocurrió a fines de 1965 por decreto ley adicionado a la ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. Esta prohibición se hizo extensiva a instituciones de seguros, finanzas y sociedades de inversión.

En definitiva, cambia durante este período, como en ningún otro anterior, la participación de los capitales y su importancia por sectores.

La preponderancia de Estados Unidos ha sido cada vez mayor, y con la compra por parte del Estado Mexicano de las compañías eléctricas y su participación en la minería —incluso la del azúfre— unos años después, terminó finalmente el largo período de ajustes de la inversión extranjera tradicional. De hecho, hacia 1965 ya no había inversión extranjera tradicional en México. Mientras en 1950 este tipo de inversión representaba todavía el 70 por ciento de la inversión extranjera directa, para mediados de la década de los sesenta disminuyó a solamente un 10% de la inversión extranjera en el país.

II. ANALISIS DE LA IED DURANTE LOS 70.

México es desde 1973 el segundo país en importancia dentro de la región en materia de inversiones extranjeras. Esto fue resultado de que hacia fines de la

década desplazó de ese lugar a la Argentina. El orden de los tres países mayores, en cuanto a su participación en la inversión extranjera total en América Latina, en 1978 era el siguiente: Brasil 36.0%, México 16.0% y Argentina 9.%. En consecuencia de los tres países contaban con el 60% de las inversiones extranjeras en la región.

Por otra parte, las inversiones transnacionales en México evolucionan durante el quinquenio 1973/78 a una tasa promedio del 14% anual. Ubicándose en el quinto lugar, luego de Uruguay, Chile, Perú y Paraguay, en cuanto al dinamismo que registraban estas inversiones en el continente y el primero en crecimiento entre los países mayores.*

A. Presencia actual de la IED.

En 1980 el Banco de México registró 2,500 empresas con capital extranjero operando en México. El valor de la IED ese mismo año fue de 8,458.8 millones de dólares.

Estas empresas actúan, por otra parte, en su gran mayoría en la industria manufacturera (78%); si se restringe el análisis a este sector la importancia relativa de la participación extranjera cobra una nueva dimensión. Esto es así en la medida que su participación en el valor agregado industrial asciende al 30%. Mas en detalle, las ramas que han presentado un mayor dinamismo durante la última década registran valores de participación de capital extranjero superior al 70%. Estas son: la alimenticia, productos químicos, maquinaria y equipo y material de transporte. En estas ramas se concentra por otra parte el 73% de la inversión extranjera del sector manufacturero y el 57% de la inversión extranjera total.

B. Evolución de la IED durante los 70.

Los flujos de inversión adquieren un carácter errático durante los 70. Sin embargo, si se analizan las inversiones netas pueden diferenciarse claramente tres períodos, uno que llega hasta 1975, caracterizado por una tendencia al aumento de la inversión, otro que se inicia en ese año y termina en 1977 donde se produce una sensible caída y luego claramente un franco crecimiento hasta la actualidad.

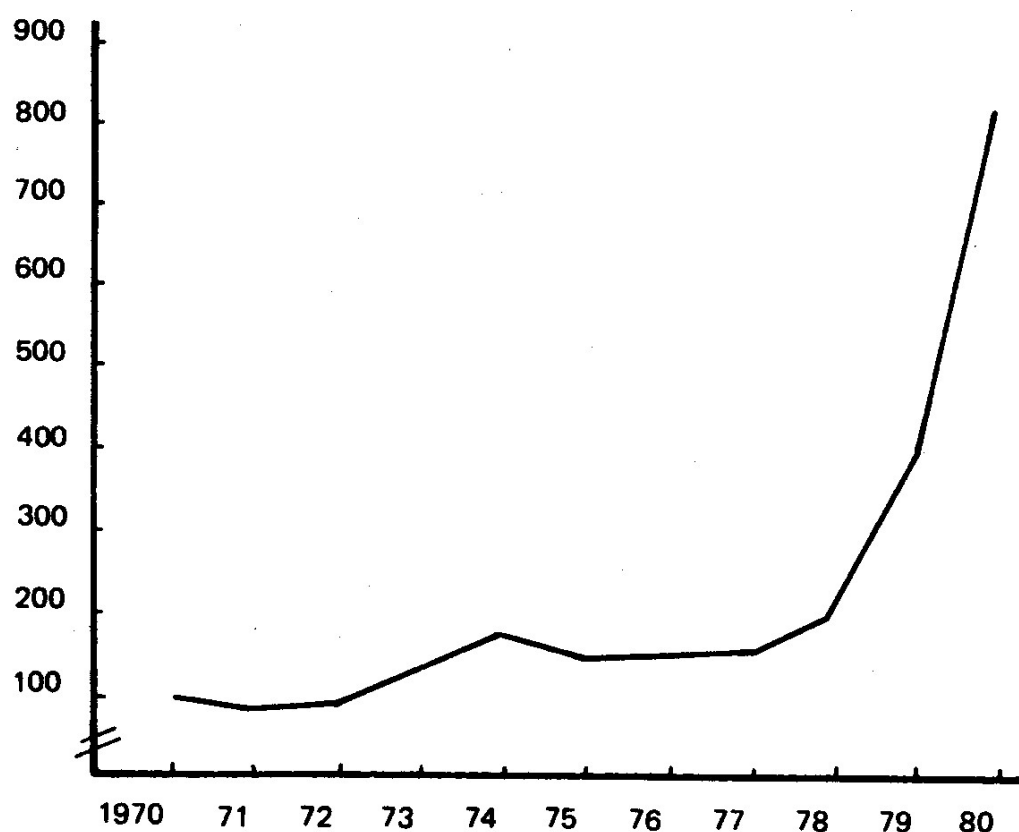
* CEPAL/CET "Tendencias y cambios en la inversión de las empresas internacionales en los países y particularmente en América Latina", 1978 y OCDE "Development Co-operation, 1980.

(gráfica 1) . No quedan dudas sobre la influencia que el petróleo ha jugado en la modificación de la tendencia en este último período permitiendo la ampliación del mercado efectivo para motivar tales inversiones.

La industria manufacturera constituyó el sector que atrajo mayores inversiones —tal como había ocurrido en la década anterior— pero su participación en la inversión total aumentó debido también a una caída de las inversiones en el sector comercio y minería.

GRAFICA 1

INVERSION EXTRANJERA DIRECTA 1970—1980
(Indice 1970 = 100 — Millones de dólares)



FUENTE: Gráfica elaborado con cifras de la Dirección General de Inversiones Extranjeras y Transferencia de tecnología y del Banco de México, S.A.

El capital de origen norteamericano continuó siendo el principal flujo de las inversiones extranjeras; pero su participación disminuyó en relación a la década anterior. En tanto, a principios de los 60 representaba aproximadamente el 85% del total, hacia fines de los 70 este porcentaje había disminuído aproximadamente al 70% . Esta caída fue compensada por una mayor diversificación en la participación de los países de origen y el aumento de la presencia japonesa y alemana.*

A pesar de su incremento, la inversión extranjera ha participado en forma decreciente en lo que se refiere a su contribución a la formación de capital durante los 70. En efecto, si se compara la inversión extranjera directa tanto con la inversión privada nacional como la inversión pública, puede comprobarse esa tendencia. Parece ser que a partir de 1979, tiende a producirse una reversión de los valores, pero es preciso analizar qué ocurrirá en los próximos años para saber si se trata de una nueva tendencia. (gráfico 2.)

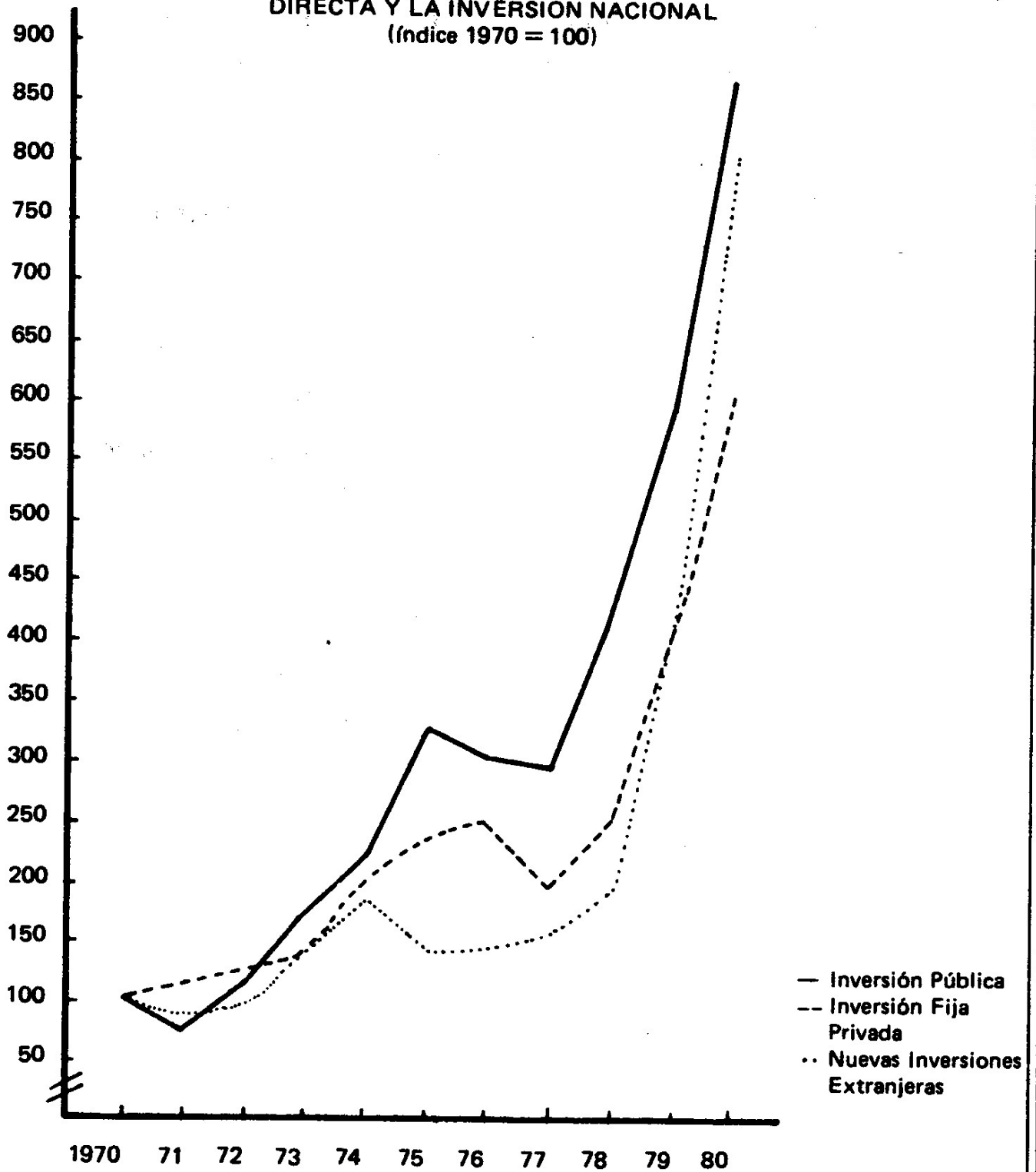
Resta por analizar el destino que caracteriza a la IED según que éstas se dirijan a producir bienes para el mercado interno, hacia la exportación, o una combinación de ambas. La tercera opción parece ser muchas veces el caso; sin embargo es muy desigual la intensidad con que se dirigen a uno y otro mercado. En este sentido no parecen quedar dudas sobre el hecho de que el comercio exterior de las transnacionales está definitivamente orientado a las manufacturas. Esta orientación difiere significativamente de la que tiene el comercio exterior de México, especialmente si tomamos en cuenta el volumen de las exportaciones petroleras. Las manufacturas significan 71% y los minerales 23.4% de las ventas al exterior de las transnacionales, cuando para el país en su conjunto dichas ramas sólo representan 34 y 6 por ciento, respectivamente, de las exportaciones nacionales.

Los sectores donde la participación de las transnacionales es mayor a 60% de las exportaciones del sector son: minería; editorial; hule y químicos; metales, y maquinaria y equipo. Las exportaciones de esas empresas en estos sectores ascendieron a 54% de las exportaciones de manufacturas del país. Estos sectores representan cuatro quintas partes de las exportaciones de las transnacionales y las cifras demuestran que tales ramas están orientadas al exterior. Por otro lado, la concen-

*Sin embargo la presencia de los Estados Unidos durante la década de los 70 es prácticamente estable. A diferencia de lo ocurrido, en ese período, en el movimiento de capitales a nivel internacional. En efecto, no se refleja en México una caída de Estados Unidos en términos de los flujos de la inversión en el exterior y el avance de la RFA y Japón de la magnitud que se produce dentro del conjunto de las inversiones totales en el exterior, o mejor dicho, estos movimientos fueron mucho más amortiguados. Los datos correspondientes a las inversiones norteamericanas, provenientes de fuentes de ese país, registran la misma tendencia, pero no coinciden los montos. Esto revela la necesidad de una investigación futura sobre la consistencia de la información.

GRAFICA 2

COMPARATIVO DE LA NUEVA INVERSION EXTRANJERA
DIRECTA Y LA INVERSION NACIONAL
(Índice 1970 = 100)



FUENTE: S.P.P. y Banco de México

tración en unas cuantas ramas está acompañada por la concentración en un pequeño número de empresas.

A pesar de lo dicho, los estudios realizados parecen demostrar que muchas de las operaciones realizadas en las ramas de fuerte exportación de las ET constituyan operaciones intra-empresa; debido a lo cual no pueden considerarse como verdaderas transacciones internacionales.

Sin embargo, los resultados del análisis que estamos realizando —luego volveremos sobre la cuestión— demuestran que el destino local de las inversiones extranjeras continúan constituyendo la dirección predominante de tales inversiones, tomadas en conjunto. (cuadro1).

III. LA IED EN MEXICO Y NUEVAS TENDENCIAS A NIVEL INTERNACIONAL.

Se han visto en esta parte algunos aspectos de la inversión extranjera en México que suponen ciertos cambios en relación al comportamiento que tales inversio-

CUADRO 1

PARTICIPACION DE LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS DE LAS ET. EN SUS VENTAS (en porcentaje)

RELACION AÑOS	EXPORTACIONES VENTAS
1965	3.5
1970	3.0
1971	2.7
1980	2.9

Fuente: SEPAFIN Y SEP Y P.

nes habían registrado en épocas pasadas. Se trata de analizar ahora algunas de esas cuestiones a la luz de los cambios detectados en la evolución de la IED tanto en los países desarrollados como en los en desarrollo.*

Los cambios en la importancia de las formas de financiamiento de las inversiones ocupan un lugar prominente entre las nuevas tendencias. El financiamiento de las inversiones extranjeras en México registra una evolución que parcialmente coincide con tales cambios. En efecto, los aportes provenientes de la casa matriz disminuyen claramente durante la década de los 70 y también aumenta sensiblemente la proporción del autofinanciamiento de las subsidiarias dentro del conjunto de los recursos de inversión. Inclusive el porcentaje promedio del autofinanciamiento en México (75%) parece superar los niveles que éste ha alcanzado a nivel internacional (50%). En ambos casos las amortizaciones constituyen un factor central en la explicación del crecimiento del autofinanciamiento.**

El financiamiento local constituye la segunda fuente en importancia —luego del autofinanciamiento— tanto en el caso de México como a nivel internacional. Esta fuente registra en México un comportamiento cíclico durante la década de los 70 derivado, en parte, como ya dijimos, de las cambiantes condiciones internas en este período. Los préstamos provenientes del exterior también adquieren en ambos casos mayor importancia y permanencia que los provenientes de la casa matriz; aún cuando en el caso particular de México estos han disminuido sensiblemente en los años siguientes a la devaluación de 1976.

Otras dos tendencias adquieren particular importancia, según el trabajo de la OCDE, en este período. La primera de ellas es la transnacionalización de la banca mediante la apertura de subsidiarias en el extranjero de los principales bancos; esta tendencia no es posible de visualizar en México debido a que, como vimos, las inversiones bancarias solamente están permitidas a capitales nacionales. Sin embargo habrá que analizar la tendencia comprobada a un mayor financiamiento, por parte de las empresas, en los mercados financieros internacionales.

La restante tendencia se refiere al tamaño medio de las empresas subsidiarias. Se estima, en ese sentido, que éste ha disminuido debido a la creciente participación en los países en desarrollo de empresas europeas y japonesas, las cuales registran tamaños medios de empresas menores en relación con las norteamericanas.

*Nos referimos a los señalamientos sintetizados en el trabajo elaborado por la OCDE. "Investissement International et Entreprises multinationales: Tendances récentes des investissements directs internationaux" Paris, 1980.

**Ver: J. L. Manzo Y. "Oligopolio, autofinanciamiento y empresas transnacionales. El caso de México 1970-1978" Mimeo, México, 1981.

Esta tendencia aparece plenamente confirmada en el caso de México (ver cuadro 2).

Se analizan en los párrafos siguientes dos formas de inversión —empresas mixtas y maquila— que han adquirido en México una relevancia particular en relación al conjunto de los países periféricos.

A. FORMACION DE EMPRESAS ASOCIADAS.

La evolución de los tipos de propiedad en México con arreglo a las participaciones relativas del capital nacional y transnacional en la propiedad de las empresas puede ser dividido en tres períodos históricos, claramente diferenciables. El primero de ellos comprende la etapa que va desde los orígenes de la radicación de capital transnacional en México hasta fines de la década de los 50; el segundo, la década de los 60 y los primeros años de la década pasada y el último abarca desde 1973

CUADRO 2

TAMAÑO DE PLANTA DE LAS ET. 1980 *(mill. de pesos)*

CAPITAL SOCIAL

— Total	447
Estados Unidos	393
Resto	54
— Manufactura	382
Estados Unidos	329
Resto	53

Fuente: Ecodesarrollo.

hasta la actualidad, o sea, a partir de que se legisla —con carácter general— los toques máximos permitidos a la participación del capital extranjero en la mayoría de las actividades económicas del país.

Puede asumirse que antes de la década de los 70, con la excepción de la legislación citada de principios de los 40, no existían controles sobre la propiedad extranjera del capital en la economía del país. O sea que la existencia o inexistencia de la asociación de capitales quedaba restringida a las necesidades de los capitales de uno y otro origen.

De acuerdo con las fuentes de información con que se cuenta, durante el primer período,* o sea, aquel que se cierra en 1960, la propiedad total o claramente mayoritaria de la casa matriz parece ser la forma fundamental de propiedad bajo la cual se instalaban las empresas. La creación de empresas nuevas y la compra de empresas existentes constituían dos formas de radicación de importancia similar.

Durante la década del 60, o sea el segundo período citado cambia claramente la proporción de los diversos tipos de empresas, en favor de las de propiedad extranjera mayoritaria y minoritaria. En parte porque es creciente el inicio de actividades mediante la participación en empresas existentes. El análisis del origen del capital correspondiente a los diversos tipos de propiedad en 1970 revela que la presencia de las subsidiarias norteamericanas en el grupo de propiedad extranjera total es mayor que la de otros países.

A su vez México constituía ya el país en América Latina donde era menor la participación de empresas totalmente de propiedad extranjera. Esta afirmación es válida tanto para las empresas de origen norteamericano como las de los restantes países inversores. Esto puede deberse a la decisión del Estado Mexicano —más allá de la legislación— de promover este tipo de empresas tanto con capitales privados como con estatales**.

Las disposiciones de "mexicanización" que estipulaba una participación del 51% de propiedad nacional en la mayoría de las empresas, se refuerza con una estructura de incentivos que sólo se aplica a las empresas nacionales, en la mayoría de los casos. De esta manera, las empresas de propiedad extranjera que desean aprovechar esos incentivos o diversificar su producción, tienen que buscar un socio

*Se cuenta con escasos datos sobre la época; en este trabajo se utilizan, fundamentalmente, dos muestras, una realizada por la Escuela de Administración de la Universidad de Harvard y la otra correspondiente al Comité Bilateral de Hombres de Negocios —Sección Mexicana.

** Los datos hasta aquí utilizados corresponden a la muestra de empresas norteamericanas realizada en la Universidad de Harvard y la diferenciación de períodos puede hacerse debido a que proveen información acumulada al año 1968 y la evolución entre 1958 y 1967.

mexicano o entablar difíciles negociaciones con el Estado.

Con arreglo a este marco legal se reflejan las inversiones directas durante la década pasada.

Tal como se había anticipado en la parte anterior, a partir del momento en que entra en vigencia la ley de inversiones extranjeras, las empresas con participación nacional que superan al 51% constituyen la mayoría decisiva de las nuevas autorizaciones. En torno a valores que no descienden del 90%.

B. OPERACIONES DE SUBCONTRATACION (LAS EMPRESAS MAQUILADORAS)

Al cancelar el Congreso Norteamericano el Programa de Braceros (1964) más de 200 000 trabajadores mexicanos se encontraron ante la disyuntiva inmediata de enfrentar el desempleo o de correr el riesgo de cruzar la frontera ilegalmente. Este hecho unido al crecimiento explosivo de las principales ciudades de la frontera norte del país (Tijuana, Mexicali, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo) por el continuo flujo de inmigrantes del centro de la República —especialmente de áreas rurales— atraídos por las posibilidades de mejorar su nivel de salarios, condujo en 1965 al Gobierno a concebir un Programa de Industrialización de la Frontera con el principal aunque no único propósito de hacer frente a la desocupación masiva que ocurría en una extensa área geográfica prácticamente desprovista de bases industriales.

El mencionado programa autorizaba a las corporaciones extranjeras a establecer plantas ensambladoras, intensivas en el uso de mano de obra, a lo largo de la frontera mexicana, disposición que fue modificada en octubre de 1972 para hacerla extensiva al resto del país. Este programa se basó, a su vez, en disposiciones del Código Arancelario Norteamericano (Artículos 806.30 y 807.00) mediante el cual las empresas norteamericanas pueden reimportar, libre de impuestos, excepto aquellos aplicados al valor agregado por la mano de obra extranjera, ciertos artículos armados en sus plantas ubicadas en el extranjero.

El desarrollo de estas actividades en México presentaba para las empresas industriales norteamericanas una gran ventaja sobre otros países que han establecido programas similares (principalmente en el Lejano Oriente, Centroamérica y el Caribe) debido a la estabilidad política del país y por la existencia de una frontera común de 3 200 kilómetros y desde donde los productos se pueden trasladar

en pocos minutos a ciudades del tamaño de San Diego, Los Angeles, San Antonio, Houston, Phoenix, etc. Esta circunstancia —que representa el caso único en el mundo de un país en desarrollo con una frontera compartida con un país industrializado— pareció compensar con creces el mayor nivel relativo de salarios que prevalece en México con respecto a aquellos otros países. De todas maneras, a fines de la década de 1960 el salario mínimo en la frontera mexicana oscilaba entre 3.52 y 5.32 dólares diarios, mientras que en las fábricas norteamericanas era de 25 dólares. Este diferencial de salarios es un factor clave para la explicación de las operaciones de ensamble donde la mano de obra representa entre el 50% y el 90% del costo de los insumos de toda índole empleados, y significó un apreciable incremento en las utilidades de las empresas norteamericanas que trasladaron parte de sus operaciones a la frontera mexicana y, en algunos casos, como en el de los circuitos eléctricos integrados, condujo a reducciones en el precio mundial de los mismos.

Este programa está regulado por el Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos para el Fomento de la Industria Maquiladora, de 1977, derogando al anterior reglamento de 1972. El artículo 3 considera que serán autorizadas operaciones de "maquila" a las empresas que:

- a) Con maquinaria importada temporalmente y cualquiera que sea su grado de integración nacional, exporten la totalidad de sus productos, o
- b) Con la planta industrial ya instalada o por establecerse para abastecer el mercado interno, realicen importaciones temporales que les permitan dedicarse parcial o totalmente a la exportación. En este caso los productos a exportar deberán tener como mínimo el 20% de integración nacional.

La última reglamentación corresponde al Decreto para el Fomento Industrial en las Franjas Fronterizas y Zonas Libres de 1978, que tiene por finalidad fomentar la integración de las franjas fronterizas norte y sur y de las zonas libres al resto del aparato productivo nacional, promover la apertura de esos mercados a la creciente concurrencia de bienes producidos en el país, para favorecer el mejor aporvechamiento de los recursos naturales de esa área, así como también una creciente generación de empleos remunerativos.

Los establecimientos de capital extranjero constituyen el 53.4% del total; los establecimientos nacionales representan el 26% y los de capital mixto el 6.6%. Las primeras representan, a su vez, el 73.0% del empleo en tanto com-

prenden un 6.7% y 6.3% respectivamente al segundo y tercer grupo.

Si se observa la participación por sectores de actividad, puede comprobarse que el capital nacional predomina en tres de ellos: vestido, metales primarios y productos metálicos. El capital extranjero controla: productos de madera y papel, productos minerales no metálicos, maquinaria y equipo mecánico y equipo eléctrico, maquinaria y equipo electrónico, productos diversos, servicios y no especificadas.

Estas actividades se desarrollan con niveles muy bajos de integración nacional. Según las cifras de la Dirección General de Estadística el grado promedio de integración para el sector maquilador en su conjunto, medido por el coeficiente valor de insumos nacionales en relación al valor de los insumos totales, era de sólo 1.46% para 1978. Asimismo, entre 1975 y 1978 dicho coeficiente se mantuvo prácticamente constante.

México se ha constituido por otra parte en el principal país exportador de productos maquilados a los Estados Unidos; realizados de acuerdo a las disposiciones tarifarias 806.30 y 807.00 (ver cuadros 3 y 4.)

Quedan, a nuestro juicio, dos cuestiones que deben ser analizadas en detalle; éstas son: en primer término al estudio de las causas del desarrollo de las actividades de maquila en México y luego las exportaciones de estos productos en comparación con el conjunto de la actividad exportadora e importadora de México.

En relación a la primera cuestión suele reducirse, la explicación exclusivamente a la existencia de mano de obra barata. Tal reducción puede resultar parcial e inclusive incorrecta. Deberá estudiarse, para un esclarecimiento mayor del problema, otros factores que puedan afectar la toma de decisiones; a saber: costo de la energía; cargas impositivas efectivas, ahorro de gastos en materia de seguridad del trabajo y protección del medio ambiente, entre otros.

En relación al segundo problema planteado puede adelantarse que las exportaciones de los productos maquilados en México, hacia Estados Unidos, han crecido durante la primera parte de la década de los 70, a un ritmo tal que casi triplica las exportaciones totales del país, (cuadro 5). En los años siguientes su participación cayó a niveles más bajos que el correspondiente al inicio de la década; este fenómeno de debe, parcialmente, a que las exportaciones están dominadas por el petróleo.

En materia de comparación con las exportaciones manufactureras, el cuadro anterior revela un incremento de las actividades de maquila superior al correspondiente de las manufacturas hasta 1976; año en que representa el 45% del total.

CUADRO 3

IMPORTACIONES ESTADOUNIDENSES BAJO LA TARIFA 807.00

1975 - 1978

(Millones de dólares)

	1975				1976				1977				1978			
	VALOR TOTAL	VALOR LIBRE	VALOR IMPONIBLE	VALOR TOTAL	VALOR LIBRE	VALOR IMPONIBLE	VALOR TOTAL	VALOR LIBRE	VALOR IMPONIBLE	VALOR TOTAL	VALOR LIBRE	VALOR IMPONIBLE	VALOR TOTAL	VALOR LIBRE	VALOR IMPONIBLE	
México	914.6	473.1	441.5	1058.1	544.9	513.2	1106.9	596.4	510.5	1489.9	791.1	698.8				
Taiwan	263.0	46.7	216.4	307.7	49.2	258.5	408.2	101.8	306.4	489.8	104.8	385.0				
Singapur	146.9	34.1	112.9	221.4	72.4	149.0	279.1	112.5	166.6	369.2	183.4	185.8				
Hong Kong	137.6	39.4	98.1	174.2	49.5	124.7	247.8	87.0	160.8	282.8	101.1	181.7				
Korea	80.2	44.8	35.4	159.4	87.0	72.3	246.2	143.2	102.9	274.6	156.9	117.7				
Malasia	66.5	21.5	45.0	138.3	56.3	82.0	204.1	110.1	94.0	397.9	247.6	150.3				
Haití	54.7	40.2	14.5	78.1	56.6	21.5	84.2	61.2	23.0	104.9	76.1	28.7				
Brasil	73.0	22.1	50.9	76.5	12.9	63.6	119.3	16.3	103.0	140.8	18.1	122.7				
Salvador	30.5	16.3	14.2	56.0	21.9	34.1	74.2	39.8	34.5	97.0	52.7	44.4				
Dominicana	15.8	11.9	3.9	29.3	21.3	8.0	45.6	31.6	14.0	64.2	43.5	20.7				
Filipinas	20.7	4.9	15.9	27.2	8.7	18.5	54.0	25.7	28.4	155.8	88.7	67.1				
Costa Rica	12.00	8.2	3.8	21.7	14.4	7.2	26.2	17.0	9.2	33.5	21.2	12.3				
Colombia	20.4	14.4	6.0	14.3	9.2	5.1	14.6	9.0	5.5	21.5	13.3	8.2				
Barbados	9.7	5.5	4.2	12.7	7.2	5.4	16.0	9.9	6.0	26.1	15.7	10.4				
Jamaica	10.4	6.4	4.0	7.9	4.2	3.7	8.7	4.7	3.9	9.0	4.5	4.5				
Leeward y Windward Islas	4.0	1.3	2.8	5.6	1.8	3.8	0.6	0.3	0.4	2.4	1.5	0.8				
Otros Pxd.	36.1															
TOTAL PAISES																
SUBDESARROLLADOS	1896.8	808.8	1088.1	2430.5	1035.5	1395.0	3002.7	1395.8	1606.8	4081.3	1982.3	2099.0				

El Artículo 807.000 determina:

Que los productos estadounidenses ensamblados total o parcialmente en el exterior, sin que hayan perdido su integridad física, estarán sujetos a un derecho arancelario sobre el valor agregado en el extranjero.

Fuente: Imports Trends in tsus items 806.30 and 807.00. HSITC Publication 1029, January, United States, International Trade Commission, Washington, D. C. 20436, cuadro 2, p. B-3.

CUADRO 4

IMPORTACIONES ESTADOUNIDENSES BAJO LA TARIFA 806.30 1975-1978 (millones de dólares)

	1975			1976			1977			1978		
	VALOR LIBRE	VALOR IMPONIBLE	VALOR TOTAL	VALOR LIBRE	VALOR IMPONIBLE	VALOR TOTAL	VALOR LIBRE	VALOR IMPONIBLE	VALOR TOTAL	VALOR LIBRE	VALOR IMPONIBLE	VALOR TOTAL
Malasia	101.2	50.7	151.9	93.9	49.8	143.7	104.9	59.3	164.2	90.3	54.1	144.4
México	105.2	79.3	184.5	77.3	55.0	132.3	48.6	34.7	83.3	49.9	34.9	84.8
Singapur	66.1	32.3	98.4	69.5	40.5	110.0	64.6	41.5	106.1	19.5	11.8	31.3
Filipinas	24.9	15.1	40.0	49.0	28.4	77.4	35.0	22.7	57.7	21.0	15.8	36.8
Korea	31.8	17.0	48.8	32.2	20.9	53.1	9.8	6.7	16.5	1.7	1.0	2.7
Taiwan	18.3	10.3	28.6	27.6	14.3	41.9	21.3	12.1	33.4	10.8	3.9	14.7
Hong Kong	10.4	6.1	16.5	18.9	18.8	37.7	11.5	6.5	18.0	1.7	0.9	2.6
Brasil	2.5	1.1	3.6	0.5	0.2	0.7	1.6	1.1	2.7	1.4	0.7	2.1
Otros países	4.5		4.5			4.5			4.5			4.5
TOTAL PAISES												
SUBDESARROLLA-												
DOS	364.9	214.3	579.2	376.5	222.9	600.4	304.1	189.5	493.6	205.3	128.6	333.9

El Artículo 806.30 establece: Cualquier producto metálico (excepto los metales preciosos) que hayan sido manufacturados en los Estados Unidos o sujetos a un proceso de manufactura en dicho país, y exportado para un procesamiento ulterior, sólo estará sujeto en su reingreso a los Estados Unidos a derechos arancelarios sobre el valor del procesamiento realizado en el exterior.

Fuente: Idem. cuadro 3

CUADRO 5

MEXICO: RELACION ENTRE EL VALOR AGREGADO DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA Y LA EXPORTACION DE MANUFACTURAS

1970 A 1980

(millones de dólares)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Exportación de bienes	128.3	1,363.4	1,665.3	2,070.5	2,850.0	1,858.6	3,315.8	4,161.5	5,437.9	8,798.2	15,307.5
Valor agregado sobre exportación de bienes	6.3	7.7	10.5	13.8	16.3	16.4	16.4	14.3	14.5	7.2	5.0
Exportación de manufacturas				893.1	1,507.9	1,193.6	1,192.0			2,936.0	3,378.8
Valor agregado sobre exportación de manufacturas				32.1	30.8	39.2	45.7			21.7	22.9
Valor agregado por la industria maquiladora	80.5	104.4	174.5	286.4	484.0	467.9	544.9	596.4	791.1	637.6	773.4

Fuente: IMCE.

Luego se estancan en los años siguientes —siempre en relación a las exportaciones de manufacturas— en niveles cercanos al 20%. Lo cual implica que su pérdida de importancia no se vincula exclusivamente al petróleo.

IV. VINCULACIONES ENTRE LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA Y MAQUILA.

Como ya ha sido suficientemente analizado en los trabajos sobre el tema, el proceso de sustitución de importaciones se convirtió internamente —en parte— en un proceso de sustitución de unas actividades por otras, tal como ocurrió con las fibras naturales sustituidas por las sintéticas, los jugos de frutas por las gaseosas, los alimentos naturales por los concentrados, etc. En otros casos las ET desplazaron a las EN en las mismas actividades: electrónica, línea blanca, etc. e indirectamente a través de los cambios en las pautas de consumo. Estas transformaciones determinaron que porciones crecientes del ingreso se destinen a la compra de bienes producidos por las ET, y consecuentemente los productores de medios de producción destinados a las industrias tradicionales también fueran desplazados.

Algunos de los sectores mencionados que habían alcanzado un desarrollo considerable en el caso de los bienes finales e incipiente en el caso de los medios de producción durante la primera fase del proceso de sustitución de importaciones, vieron comprometidas seriamente sus posibilidades de crecimiento.

Por otro lado se produjo un desgajamiento del empresariado industrial, una parte de él se asoció al nuevo esquema de producción industrial, compartiendo el capital accionario de sus empresas o bien como oferente, demandante u ocupando las propias líneas de producción de las ET que quedaban libres, en razón de las consideraciones sobre economía de capital por parte de las ET, o bien de orden institucional. Estos sectores crecieron a la sombra de las ET, pero como luego veremos quedaron cada vez más subordinados a ellas, tal es el caso de la industria de autopartes, fibras sintéticas, etc. Sobre la plasmación de esta nueva estructura de propiedad y producción se insertará la transferencia de tecnología realizada a partir de la década de los 60.

En efecto si se analiza el monto de las compras de tecnología por parte de las EN, industriales, salvo en una proporción minoritaria de sectores, puede comprobarse que éstas adquieren mayor importancia en los mismo sectores donde predo-

mina la participación de las ET en la actividad productiva (ver gráfica 3).*

Ahora bien, la agregación estadística utilizada podría sugerir que, la coincidencia entre la contratación de tecnología por parte de las EN y la participación mayoritaria de las ET en el aparato productivo, sea el reflejo de una fuerte competencia entre ambos tipos de empresas; o bien cuando por el contrario esa asociación no existe esté representando una desconexión entre la intensidad de las contrataciones de las primeras y el grado de importancia de las ET en la actividad correspondiente. Ambas afirmaciones están viciadas por las limitaciones de la agregación estadística.

En relación a la primera afirmación, un análisis más desde cerca revelaría que en muchos casos las EN se vinculan por relaciones de compra venta a las ET. En la rama material de transporte los principales adquirientes nacionales de tecnología corresponden a los productos de autopartes, carrocerías, motores, etc. En cambio las ET más importantes se ubican en la producción terminal de vehículos automóviles. Un ejemplo similar corresponde a la producción petroquímica donde las ET producen materias primas para la industria textil y las EN se concentran en la producción de artículos de confecciones o bien en la industria farmacéutica caracterizada por diferencias bien marcadas entre los mercados de uno y otro tipo de empresas**. La lista de ejemplos podría seguir, sin embargo, no se haría más que corroborar la vinculación entre EN y ET a través de una cadena de producción donde, ya sea en el inicio, en el medio o al final de ésta se encontrará a un grupo de ET controlando el resto de la cadena.

Puede concluirse de lo dicho que uno y otro tipo de penetración de las ET no son antagónicos. Mas bien, se nota gran complementariedad entre ellos; ésta consiste en que la transferencia de tecnología, marcas y patentes se desarrolla allá donde la inversión directa encuentra límites a su crecimiento, debidos a cuestiones institucionales o a consideraciones de rentabilidad de la inversión. El campo de acción de uno y otro tipo de penetración se amplía también en forma desigual dependiendo de los sectores y las políticas del gobierno.

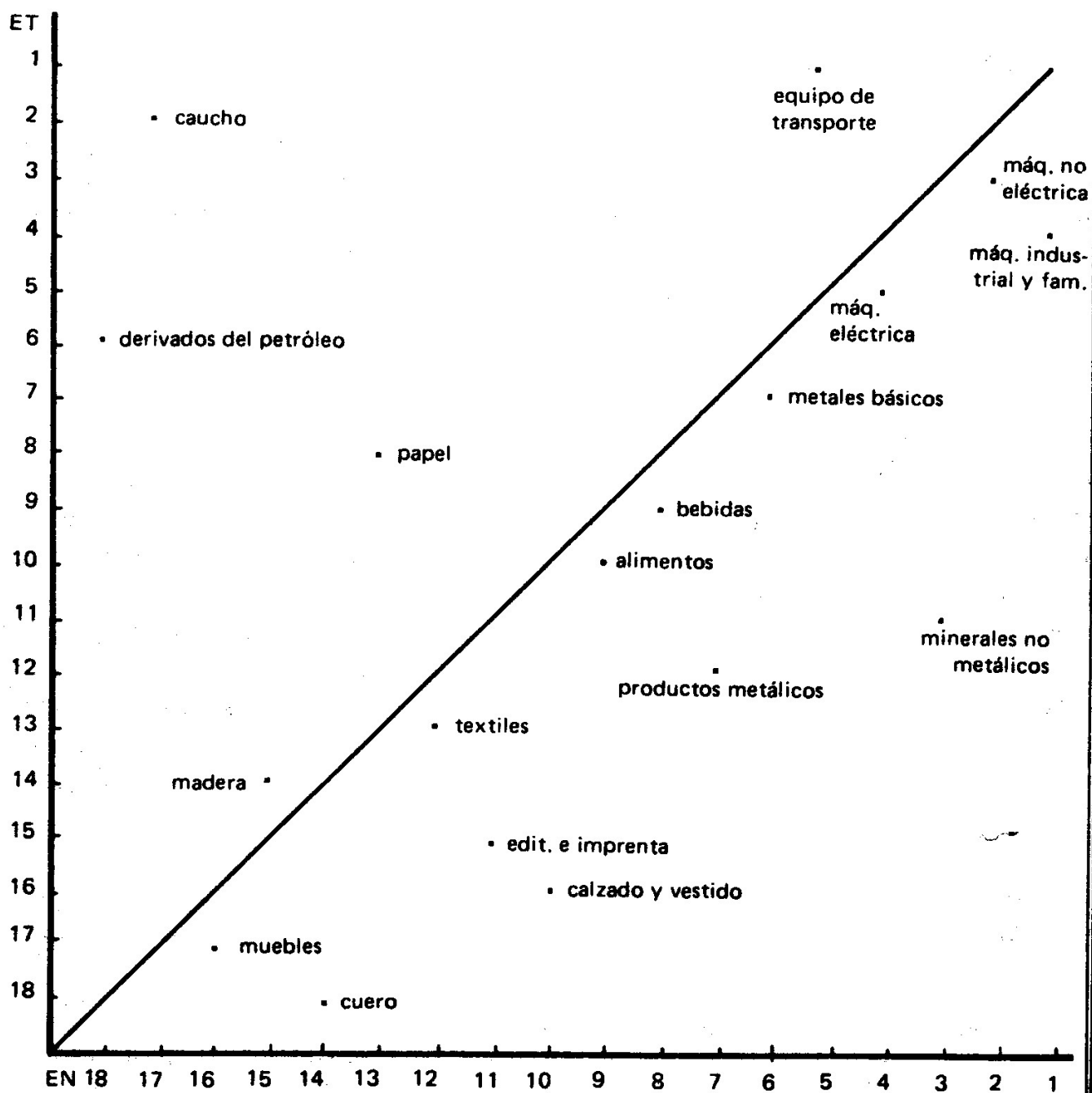
Señalada la correspondencia entre uno y otro tipo de penetración corresponde analizar la evolución que tuvieron las IED y la transferencia de tecnología durante

*Se ordenaron a las EN y ET por orden de importancia dentro del conjunto de la industria manufacturera. No se tomó en cuenta la rama tabaco debido a la práctica inexistente de EN en el sector.

**En las ramas con hegemonía de ET puede encontrarse como excepción la participación de EN. Sin embargo en las actividades vinculadas a los sectores de predominio de las ET puede encontrarse con más frecuencia relaciones de competencia entre EN y ET. Esta comprobación obviamente no invalida la afirmación acerca de la forma principal de vinculación entre ambos tipos de empresas.

GRAFICA 3

RANKING DE LA CONTRATACION DE TECNOLOGIA POR PARTE
DE LAS EN Y DE LA PARTICIPACION DE LAS ET EN LAS
RAMAS CORRESPONDIENTES



FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto y Censo Nacional Económico (1975)

la década de los 70. Se utilizaron para la comparación los flujos de inversión extranjera y los pagos de regalías por utilización de tecnología, marcas y patentes.

Es preciso calificar la información antes de sacar conclusiones demasiado rápidas sobre la mayor o menor importancia de una u otra forma de penetración. Esto es así debido a que la fuente de información utilizada no es suficientemente demostrativa del fenómeno que se intenta describir; por varios motivos.

En primer término, como ya se dijo, el pago de regalías puede estar encubriendo —cuando son empresas con nexos— giros de utilidades. Su volumen aumenta —Por otra parte— con las ventas del producto en cuestión y no se tiene información sobre la evolución del número de contratos. En consecuencia la variación de pagos de regalías es la resultante de varios elementos, a saber: variación en las ventas, resultado neto entre contratos nuevos y caducos, giros de utilidades y operaciones “llave en mano”, esto último cuando se trata de amplios paquetes tecnológicos.

Hechas estas aclaraciones puede pasarse al análisis de las cifras. Se deduce de la gráfica 4 que durante los dos primeros años de la década y en el período 75/76 las regalías pagadas disminuyen menos o aumentan más que la IED, en tanto, a partir de 1977 ésta última supera crecientemente el ritmo de aumento de las primeras.

Esta evolución durante los últimos cuatro años está influenciada seguramente por las oportunidades de inversión generadas a raíz de la ampliación del mercado interno resultante del auge petrolero.

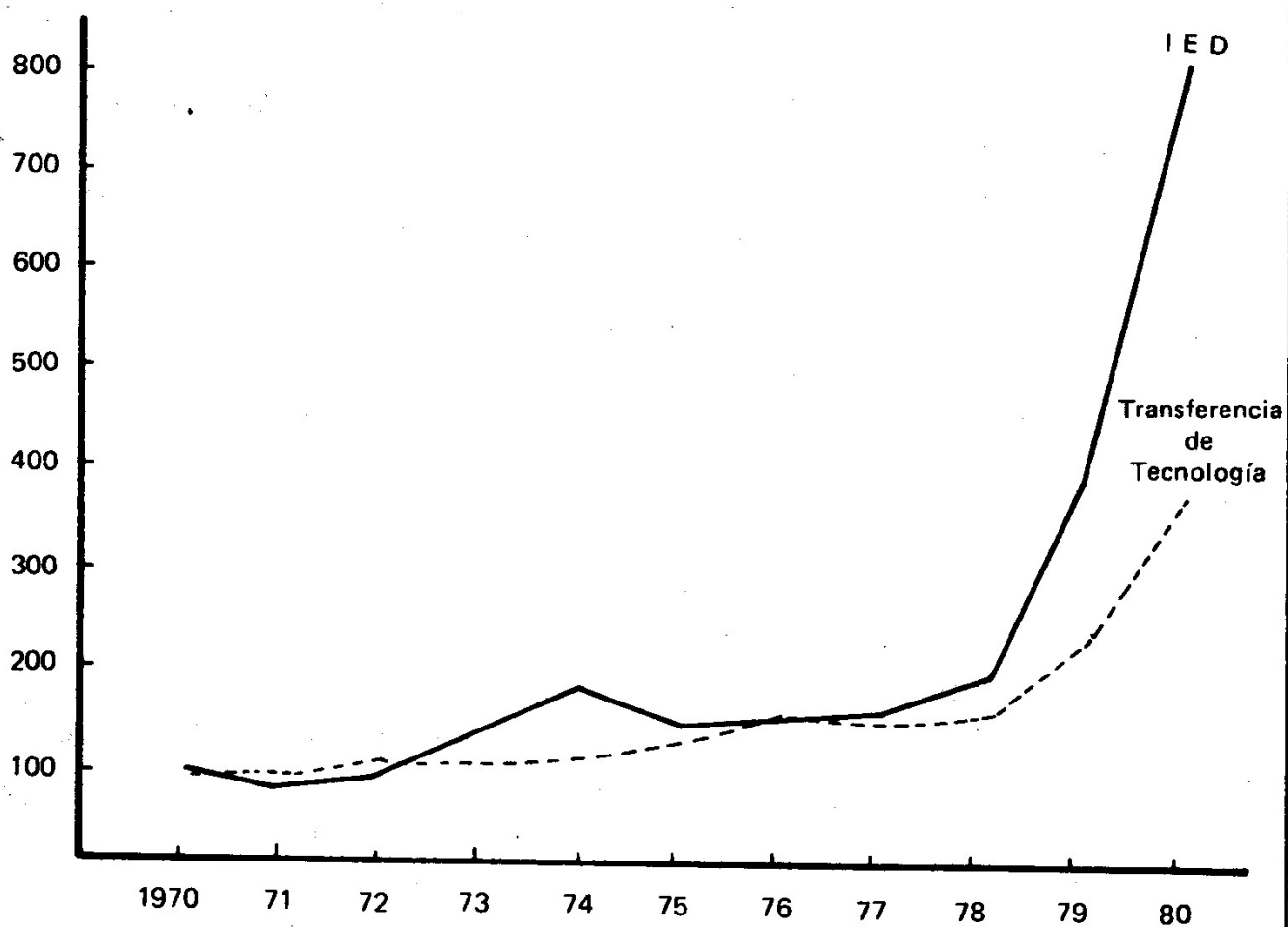
En consecuencia puede concluirse de lo anterior que cuando tienden a agotarse las oportunidades de inversión rentable, la penetración de las ET continúa por medio de la transferencia de tecnología, marcas y patentes; fenómeno que se revierte cuando surgen nuevas oportunidades. Estas conclusiones van en el mismo sentido que las señaladas más arriba cuando se tomaban en cuenta un corte transversal y no el elemento tiempo.

Resta analizar el comportamiento que han seguido las formas tradicionales —propiedad total— dentro de la IED y las “nuevas formas” estudiadas (empresas asociadas y maquila).

La evolución de las empresas con participación de capital extranjero no deja dudas sobre la preeminencia de las empresas asociadas; en el período 1973-1980. En efecto, aún aceptando que todas las empresas con más del 49% en manos extranjeras constituyen inversiones “tradicionales” su peso es mínimo. (Ver gráfica 5)

Si se asume, por último que el crecimiento de la inversión directa en el período

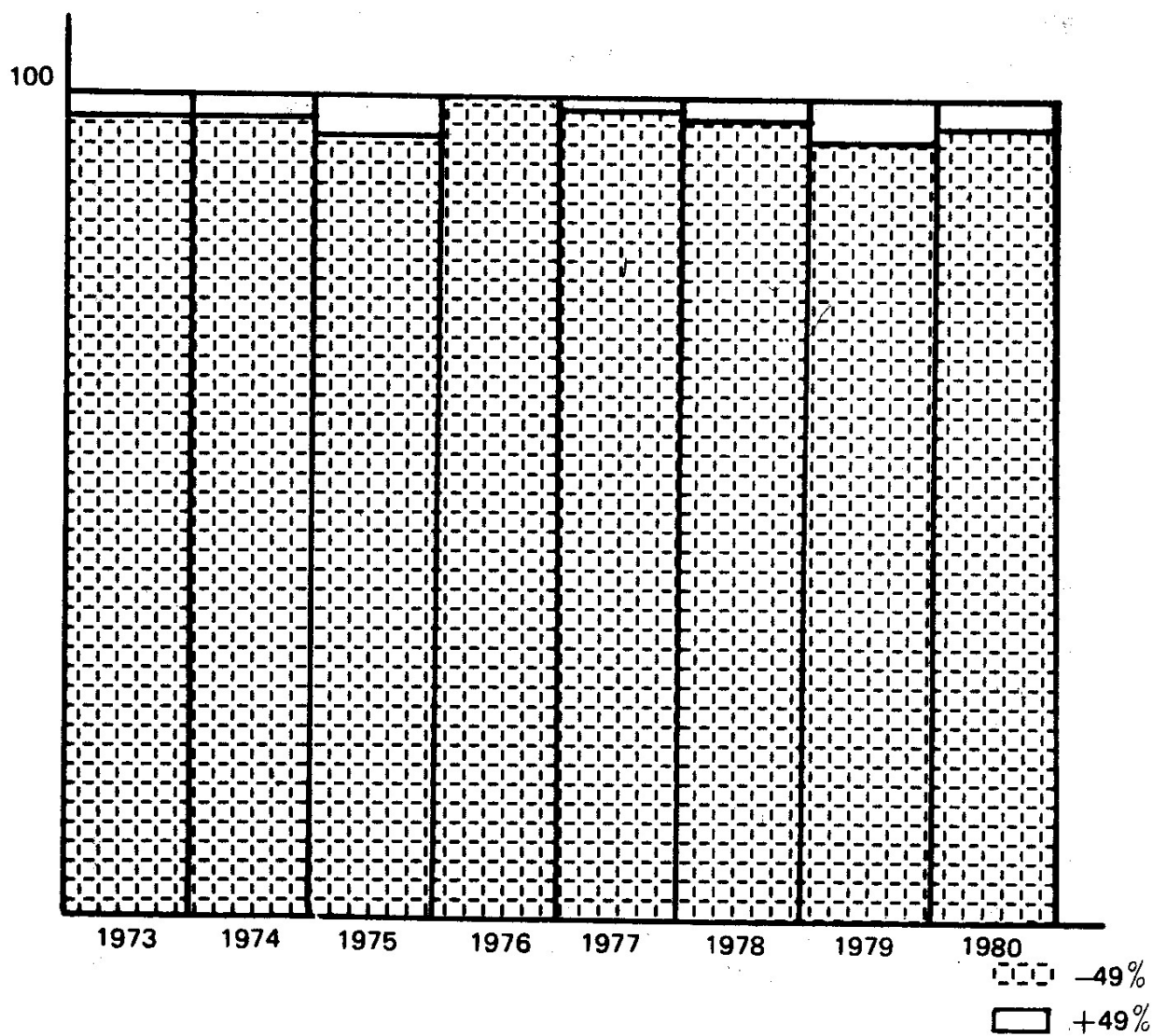
GRAFICA 4
EVOLUCION DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA (IED)
Y REGALIAS PAGADAS 1970 - 80
INDICE 1970 = 100



FUENTE: Gráfica elaborada con datos de SEPAFIN

GRAFICA 5

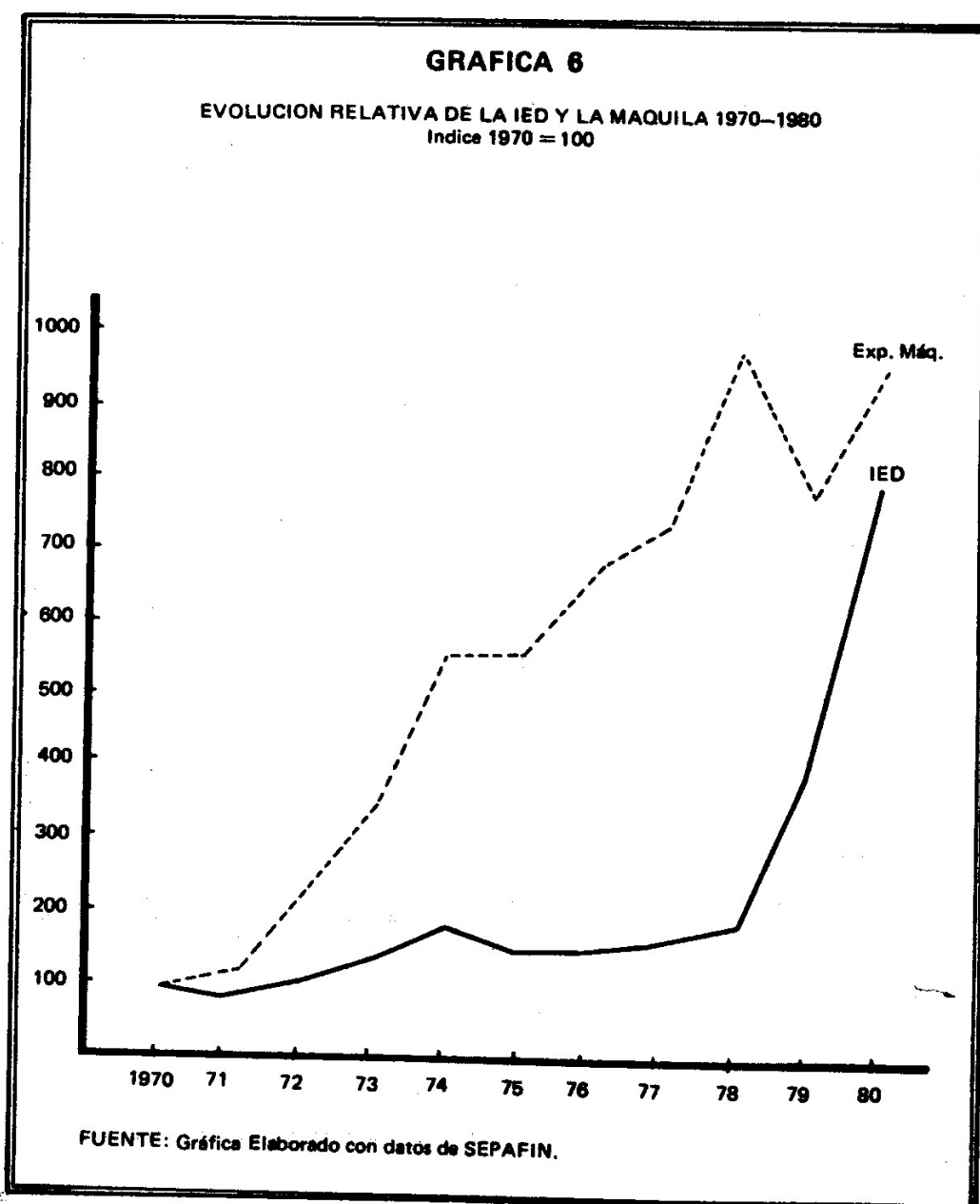
FORMACION DE EMPRESAS CON PARTICIPACION EXTRANJERA
1973 - 1980
(En porcentaje)



FUENTE: Gráfica elaborada con datos de SEPAFIN.

corresponde en su casi totalidad a empresas que destinan su producción al mercado interno —como se demostró más arriba— puede comprobarse la importancia que éstas registran en comparación con la evolución de la actividad maquiladora durante el período 1970-1976.

Las exportaciones de las maquiladoras crecen sostenidamente a un ritmo sensiblemente inferior de la IED. Seguramente que ésto se debe en parte a que estas actividades no están sujetas a los avatares de la evolución cíclica del producto bruto interno. Pero luego se invierte la tendencia a partir de 1977 hasta la fecha. (Ver gráfica 6).



Finalmente la presencia de empresas con participación extranjera es realmente importante dentro del sector maquilador. Hacia fines de la década pasada las empresas 100% extranjeras representaban aproximadamente el 70% de los establecimientos y el 86.9% del empleo. Esta comparación no ha registrado cambios importantes durante el período de tal manera que esto explica la presencia hegemónica de la forma de inversión "tradicional" en la actividad maquiladora ■