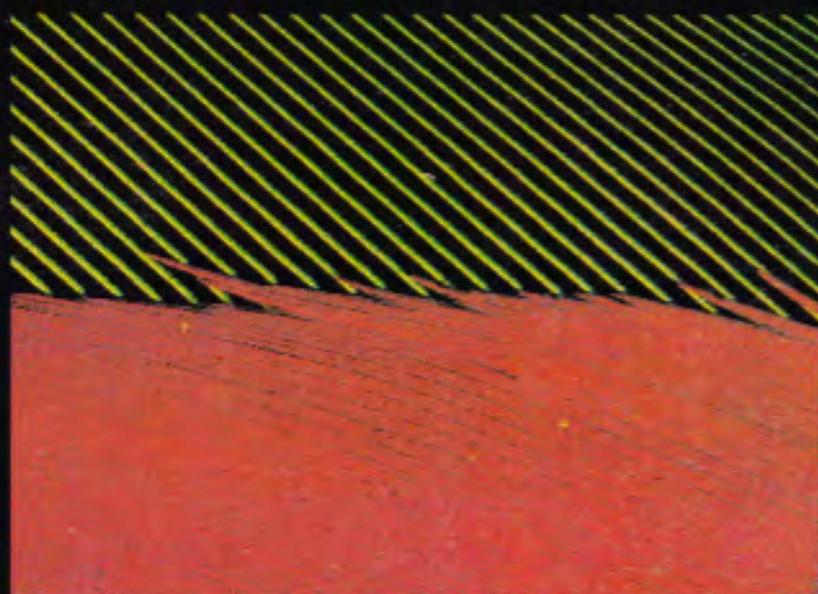


CAMBIOS EN
LAS RELACIONES
ECONÓMICAS
MÉXICO-ESTADOS
UNIDOS:
MÁS ALLÁ DE
LA FRONTERA

CHANGES IN
U.S.-MEXICAN
ECONOMIC
RELATIONS:
BEYOND
THE BORDER

Paul Ganster
Arturo García Espinoza
Arturo Grunstein
Coordinadores



UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA



Ciudad de México

Azacapatzalco



PROFMEX



ANUIES

**CAMBIOS EN LAS RELACIONES
ECONÓMICAS MÉXICO-ESTADOS
UNIDOS: MÁS ALLÁ DE LA FRONTERA**
**Changes in U.S.-Mexican Economic Relations:
Beyond the Border**



*Esta obra se publica en el marco
del XX aniversario de la UAM*

Paul Ganster
Arturo García Espinosa
Arturo Grunstein
(Coordinadores)

**CAMBIOS EN LAS RELACIONES
ECONÓMICAS MÉXICO-ESTADOS
UNIDOS: MÁS ALLÁ DE LA
FRONTERA**
**Changes in U.S.-Mexican Economic
Relations: Beyond the Border**

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Rector General
Dr. Julio Rubio Oca

Secretaria General
M. en C. Magdalena Fresán Orozco

UNIDAD AZCAPOTZALCO

Rector
Lic. Edmundo Jacobo Molina

Secretario
Mtro. Adrián de Garay Sánchez

Directora de la División de Ciencias Sociales y Humanidades
Mtra. Mónica de la Garza Malo

Coordinador de Extensión Universitaria
José Lever

Jefa de la Sección Editorial
Mtra. Silvia Pappe

Editor UAM
Mtro. Arturo Grunstein Dickter

Corrección de estilo
Betty Ramírez F.

ANUIES

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior

Secretario General Ejecutivo
Mtro. Carlos Pallán Figueroa

Secretario de Planeación
Lic. Roberto Arizmendi Rodríguez

Secretario Académico
Mtro. Alejandro Mungaraz Lagarda

Director de Intercambio Académico
Mtra. Dolores Sánchez Soler

PROFMEX

The Consortium for Research on Mexico

Presidente
Dr. James W. Wilkie

Vice Presidente
Dr. Paul Ganster

Secretario Ejecutivo
Dr. George Baker

Diseño de portada
Luisa Martínez

ISBN: 970-620-541-1
Primera edición: 1994

© Universidad Autónoma Metropolitana
Unidad Azcapotzalco
Av. San Pablo Núm. 180
Azcapotzalco, México, D.F., 02200

Impreso en México
Printed in Mexico

ÍNDICE

PREFACE: PAUL GANSTER	9
INTRODUCTION	
Sinaloa frente al reto de la integración binacional: FRANCISCO LABASTIDA OCHOA	21
Relaciones económicas Estados Unidos-México y Libre Comercio: JOHN D. NEGROPONTE	25
The Challenge for Mexican and U.S. Higher Education: PAUL J. STRAND.	31
I. REGIONAL DEVELOPMENT AND ECONOMIC RELATIONS WITH THE PACIFIC BASIN AND THE CARIBBEAN BASIN	
La industria maquiladora de exportación y el Acuerdo de Libre Comercio entre México y Estados Unidos: la negociación en la perspectiva del Pacífico: BERNARDO GONZÁLEZ ARÉCHIGA Y JOSÉ CARLOS RAMÍREZ.	33
Desarrollo regional fronterizo e inversión asiática: estrategias y tendencias: VÍCTOR M. CASTILLO, RAMÓN DE JESÚS RAMÍREZ, Y LEOBARDO F. ESTRADA.	71
Mexico as a Potential Market for Central American and Caribbean Products: JORGE SALAZAR-CARRILLO AND IRMA TIRADO DE ALONSO	93
II. FROM MAQUILA TO PRODUCTION-AND MARKET-SHARING?	
Exports and Theories for Trading Firms: Application to the Mexican Case: KURT UNGER	107
El decreto de la industria maquiladora y sus implicaciones: MÓNICA GAMBRILL.	119

The Evolving Maquiladora Industry and U.S.-Mexican Economic Relations: STEPHEN R. JENNER	129
Alternativas de desarrollo tecnológico vía la interfase maquiladoras-educación superior: CARLOS OCHOA ORTEGA, CLAUDIO ARZOLA, CARLOS ORTEGA, LUIS NAVA Y ALEJANDRO PAZ	137
Vinculación e intercambio entre el sector educativo y la industria maquiladora: JORGE CARRILLO, JESÚS MONTENEGRO, GUILLERMINA VALDES-VILLALVA	145
 III. TRADE AND INDUSTRIAL POLICY	
Capital Goods and Technological Learning: The Case of Mexico: DILMUS D. JAMES	169
La apertura comercial y la industria: RODOLFO GUERRERO	183
Mexico's Export Promotion Policy: Un Nuevo Patrón de Acumulación?: JAMES M. CYPHER	191
Análisis comparativo de los regímenes arancelarios de las economías mexicana y estadounidense, en la perspectiva del establecimiento de un acuerdo de libre comercio entre ambos países: ALEJANDRO DÁVILA FLORES	217
 IV. COOPERATION FOR EDUCATION AND TRAINING	
Mexico Studies in the United States, U.S. Studies in Mexico: PAUL GANSTER	229
The University System and Economic Development in Mexico: Implications for Educational Cooperation: DAVID E. LOREY	251
 V. THE TRINATIONAL EQUATION: CANADA, THE UNITED STATES, AND MEXICO	
U.S.-Mexican Economic Relations and the FTA: REMARKS BY DON ABELSON	259
A North American Free Trade Agreement?: LINDA HUNTER	265

Background and Prospects for the Creation of a North American Free Trade Area: ALBIE MICHAELS AND JAMES E. MCCONNELL	269
La lógica política de un acuerdo de libre comercio (ALC) entre México, Estados Unidos y Canadá: GUSTAVO VEGA CÁNOVAS	311
VI. REGIONAL PERSPECTIVES ON THE CHANGING U.S.-MEXICAN ECONOMIC RELATIONSHIP	
Ventaja regional y relocalización en la frontera norte de las exportaciones de hortalizas mexicanas para el mercado estadounidense: MARTHA STAMATIS M.	329
La nueva tecnología en la industria maquiladora de Mexicali: electrónica y metalmecánica: ELENA SALAZAR SANDOVAL	343
U.S.-Mexico Interdependence, Social Pacts and Policy Alternatives: A Computable General Equilibrium Approach: RAÚL HINOJOSA OJEDA AND ROBERT McCleery	349

PREFACE

PAUL GANSTER

VI SYMPOSIUM ORGANIZATION

This volume constitutes the proceedings of the VI Symposium of Mexican and United States Universities held in Mazatlán, Sinaloa, October 4-6, 1991. As in past events, the symposium was a joint effort of PROFMEX (The Consortium for Research on Mexico) and ANUIES (Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior). The theme of the meeting, "Changes in U.S.-Mexican Economic Relations: Beyond the Border," was agreed upon by participants at a joint planning meeting at the Barranca del Cobre on September 18-22, 1988. Organizing committees from PROFMEX and ANUIES assisted the program chairs Paul Ganster (PROFMEX) and Arturo García Espinosa (ANUIES) with the details of the program.

In a departure from practices of previous years, the Mazatlán meeting was hosted by PROFMEX, the first time that one of the partners had done so in the other country. This deviation was important symbolically. As the PROFMEX-ANUIES interaction has evolved and as relations between Mexico and the United States have measurably improved, the traditional bifurcation based on national origin of the group of scholars interested in research on Mexico and on the U.S.-Mexican relationship is no longer valid. Instead, we have seen the emergence of an international community of scholars from the larger region with a growing diversity of interests and analytical perspectives. Panels and research themes at the VI Symposium on topics such as globalization, the Pacific Rim, the Caribbean Basin, U.S. studies in Mexico, and the emerging Canada-Mexico-United States connection are clear examples of this trend.

The selection of Mazatlán as site for the meeting reflected the desire of PROFMEX and ANUIES scholars to become better acquainted with the different regions of

Mexico and to incorporate researchers from provincial universities into the PROFMEX-ANUIES activities. The governor of the state of Sinaloa, Francisco Labastida Ochoa, provided substantial support for the VI Symposium through by making the excellent beachfront hotel facilities available. His staff in the state capital, Culiacán, under the direction of Sinaloa's Secretary for Economic Development Sergio Orozco Aceves, assisted the conference organizers in every way. The State Office of Tourism in Mazatlán, under the direction of Gilberto Limón de la Rocha and his staff, including Adalberto Goena and Lourdes Arellano, helped to organize activities that enabled the participants to develop a better understanding of this dynamic and progressive state of Northwestern Mexico.

Local arrangements were organized principally by the Universidad Autónoma de Sinaloa with assistance provided by ANUIES. Rector David Moreno Lizárraga and his staff from the branch of UAS in Mazatlán, including Mario Quiñones and Jesús Enrique Ruiz Cortés, were most helpful. Ermilo Marroquín de la Fuente coordinated the cooperation of ANUIES with local arrangements.

Overall conference coordination was produced by Bertha Hernández of San Diego State University and the staff of the Institute for Regional Studies of the Californias. Valuable assistance with the program was produced by Aron García Espinoza.

PRIVATE SECTOR CONFERENCE: TOURISM INVESTMENT

Another new direction for the VI Symposium was the involvement of the private sector in addition to the customary representatives from the academic and public policy sectors. Specifically, PROFMEX, in conjunction with San Diego State University and Sinaloa's state government, organized for the two days prior to the opening of the VI Symposium, a conference on "Tourism Investment in Mexico." The conference was opened with welcoming remarks by Sergio Orozco Aceves, Secretary of Economic Development for Sinaloa. Governor Francisco Labastida Ochoa and U.S. Ambassador to Mexico, John D. Negroponte, addressed a luncheon that served to link the "Tourism Investment" meeting with the VI Symposium. Ambassador Negroponte analyzed the evolving relationship between the two countries, noting the opening of the Mexican economy and the new opportunities for U.S. investment in Mexico. The Ambassador also stressed the importance of cultural relations between the two nations, acknowledging the key role that PROFMEX and ANUIES have played in the area of higher education. The remarks of Ambassador Negroponte are included in this volume as the opening remarks for the VI Symposium.

Governor Labastida welcomed the participants to Mazatlán and underlined the increasingly important role of the private sector in the bilateral relation and in the development of Mexico. The Governor discussed the economic progress in the state of Sinaloa, citing its agricultural, fishing, and tourism industries, and noting the regional investment opportunities.

Moderated by Stephen Jenner (SDSU), the program included presentations by Gregorio Estrella (Multivest Capital Management Group) and Mauricio Monroy (Deloitte and Touche/Galaz, Gómez-Morfín, Chavero & Yamazaki) on capital markets and taxation. David Mayagoitia (FRISA) presented a case study on his firm's projects in Cancún and Baja California while Julio Berdegué discussed El Cid Mega Resort and Mazatlán tourism developments.

The biggest Mexican tourism investments are the continuing developments called mega projects. Just across the border from San Diego along the coast below Tijuana, FRISA's Real del Mar will feature large residences, condominiums and timeshare units, a marina, and equestrian trails. The first phase is already under construction. FRISA is also developing Puerto Aventuras Resort, located about 80 kilometers from Cancún. It offers a marina for 250 yachts, a yacht club, a golf club, a tennis club, a beach club, and a large community of villas and condominiums. At Mazatlán's El Cid Mega Resort, first come the residences, then the hotel/timeshare units, followed by condos and, finally, the marina. Water plays a key role in some of Mexico's resorts, a constant problem for dry Northwest Mexico. While Sinaloa and the Cancún coast have plenty of fresh water resources, northern Baja, does not. Real del Mar will rely on recycled water from a sewage treatment plant for gardens and the golf course. But even more than water, the most serious problems for tourism investment in Mexico are related to real estate taxes and inadequate marketing.

The Mexican real estate transfer tax was originally created to compensate for the loss of income tax when property values were underestimated, according to Mauricio Monroy of Deloitte & Touche of Tijuana. "But this tax is killing opportunities in tourism real estate; for example, there is no secondary mortgage market in Mexico," said Monroy. The costs associated with selling or foreclosing Mexican real estate include 10 percent to 13 percent transfer taxes. Just suppose a U.S. lender finances a project in Mexico and tries to foreclose due to nonpayment. In the United States, this is a relatively straightforward and speedy process, but in Mexico it is more difficult. In addition to dealing with Mexican courts, the lender has to pay the transfer tax to obtain the property, and pay it again when he sells it. Thus, the lender is paying transfer taxes twice for a total of 20 percent to 26 percent, plus notary fees of 1 percent to 2 percent, and perhaps a .2 percent per year bank fee.

Real del Mar's typical market is composed of Southern Californians earning \$100,000 or more who want an ocean view at half the price they would pay in La Jolla or Malibu. The concerns of potential buyers were listed by David Mayagoitia, marketing director of FRISA's Tijuana Division, as follows: proper registration with California's Department of Real Estate, title insurance, a renewable trust, and non-equity financing. People are not willing to use their U.S. home as a way to finance investment in Mexico.

"There has been a general lack of interest from state and federal governments in promoting Mazatlán's tourism," said Julio Berdegué, president of El Cid Mega Resort.

“This lack of promotion is beginning to generate a vicious circle: less promotion-less investment-less tourists-less promotion.”

The “Tourism Investment” conference served to open a dialog between scholars and the private sector. PROFMEX and ANUIES researchers were exposed to new perspectives on the real estate development sector and on how elements of the private sector view investment opportunities under current conditions and under the approaching free trade regime. At the same time, the conference introduced to members of the private and public sectors the importance of academic analysis.

THE VI SYMPOSIUM

Collectively, the analysis and information presented in the papers at the VI Symposium are important in a number of ways. The rate of economic, political, and social change within Mexico, and the alterations in the bilateral interaction with the United States, have accelerated in recent years. The academic conference was held in the fall of 1991, detailing a set of concerns by leading scholars on issues that have been key in understanding Mexico and its role in the emerging North American area. Many of the papers discussed topics and concerns that were later addressed by the North American Free Trade Agreement through the process of negotiation, ratification, and implementation of the treaty and the development of side agreements by the United States and Mexico. So in this sense, these proceedings are valuable in understanding the background and nature of key aspects of regional economic relations that were folded into NAFTA. The collected essays are testimony to the important role that scholars play in the policy process.

While NAFTA provides a mechanism for economic integration in the North American region and produces strong impetus for the harmonization of the economies and related administrative structures, the treaty avoided addressing key aspects of the Mexico-United States interaction and of the trilateral equation. Most importantly, higher education and training were not part of NAFTA. These topics, a prominent part of the discussions at the VI Symposium in Mazatlán and a continuing area of research and analysis by PROFMEX and ANUIES scholars, only recently have begun to receive appropriate attention from the Mexican, Canadian, and U.S. federal governments, state governments, and the nonprofit sector. Policymakers somewhat belatedly realized that transborder flows of goods and services and integration of the three economies needed a base of appropriately trained human capital.

Other areas of importance in the NAFTA process that were discussed in Mazatlán include the role of the Mexican-U.S. border in the regional economy, the critical function of technology transfer, the future of the maquiladora industry, and the prospects for Asian investment in Mexico and its northern border. In all these areas, the PROFMEX and ANUIES scholars anticipated issues important to NAFTA and

topics that have since begun to be addressed by the governments of Mexico, Canada, and the United States.

The papers presented at the Mazatlán VI Symposium are also valuable testimony of the emerging consensus among the academic communities of both countries regarding the need for a managed process of bilateral integration. During the 1970s and most of the 1980s, scholars unanimously perceived a process of de facto economic integration between Mexico and the United States, commonly referred to as “silent integration”. A group of U.S. and Mexican analysts argued that in spite of the existence of asymmetries and structural problems, the growing integration between the two nations would eventually lead to an increasing commonality of interests, and subsequently to the establishment of adequate bilateral mechanisms and institutions for cooperation and conflict resolution, however, many social scientists emphasized Mexico’s deepening dependence on the United States. They suggested that the only way to overcome Mexico’s structural dependency was by delinking from the United States. Policy proposals included alternative models of endogenous development (through the dynamics of the national market) and the diversification of Mexico’s trading and financial relations.

By the late 1980s and early 1990s, analysts of different perspectives accepted the inevitability of the ongoing process of bilateral integration. In the context of accelerating economic globalization and the formation of regional trading blocs, most scholars accepted that it was in the interest of both countries to institutionalize-by setting appropriate ground rules-a new cooperative relationship. Nonetheless, the debate and negotiations for the North American Free Trade Agreement focused on the terms of commercial integration rather than on the desirability of integration as such. As noted above, the Mazatlán symposium set the stage for continuing discussions of a range of issues crucial to integration but peripheral to the NAFTA treaty.

The VI Symposium was organized into a series of thematic panels that explored facets of the evolving economic relationship between the two neighbors. The theme of the conference was particularly timely in light of the unfolding process towards a U.S.-Mexican free trade agreement and towards a North American Free Trade Agreement (NAFTA). Some 19 of the papers presented at the conference are grouped together here in six sections as an introductory part.

The “introduction” includes remarks by John D. Negroponte, U.S. Ambassador to Mexico, and Paul J. Strand, Dean of the College of Arts and Letters at San Diego State University. Ambassador Negroponte, in comments directed to the Tourism Investment meeting, outlined the growing importance of the economic relations between the two neighbors. Strand pointed out the challenge that the evolving relations present to the systems of higher education in the two countries.

Section I, “Regional Development and Economic Relations with the Pacific Basin and the Caribbean Basin,” explores a number of aspects of regional economic relations within the global economy. “La industria maquiladora de exportación y el Acuerdo de Libre Comercio entre México y Estados Unidos: la negociación en la perspectiva del

Pacífico," by Bernardo González Aréchiga (El Colegio de la Frontera Norte) and José Carlos Ramírez (El Colegio de la Frontera Norte) emphasizes that the maquiladora industry is part of the international subcontracting business and is rapidly expanding. Simple liberalization and incorporation of the industry into a free trade arrangement is not an adequate outcome for the industry because of the unequal costs and benefits of the sector for developing and developed countries. Market fluctuation for maquila production is a matter of real concern. The authors stress that in North American trade negotiations it is in Mexico's interests that the triangular relations with the Asian and Pacific countries be considered.

The paper by Víctor M. Castillo (Universidad Autónoma de Baja California), Ramón de Jesús Ramírez Acosta (Universidad Autónoma de Baja California), and Leonardo F. Estrada (University of California, Los Angeles) on "Border Regional Development and Asian Investment: Strategies and Trends," also discusses the growing internationalization and globalization of the economy, including that of the U.S.-Mexican border region. The growing participation of the Japanese is important, primarily through the maquiladora industry. Other Asian investment has followed the Japanese and all these will likely grow in the future, placing increased stress on many aspects of the border's infrastructure.

The work by Jorge Salazar Carrillo (Florida International University) and Irma Tirado de Alonso (Florida International University) extends the analysis of the Mexican economy to the trade relationship with the Caribbean and with Central America. Mexico has expanded its markets greatly in Central America, with the trade balance largely in favor of Mexico. Mexican exports to the Caribbean are rather small, with the Dominican Republic, the Bahamas, and Cuba importing Mexican products, but Mexico imports very little from those nations. The paper suggests how free trade between Mexico and the United States might affect trade with these two regions and concludes that since such an arrangement will likely have positive impacts on the Mexican economy. The Caribbean region and Central America should develop strategies to participate actively in the process and not be excluded from the benefits of free trade in North America.

Grouped under Section II of the proceedings are essays dealing with different aspects of the maquiladora industry. "El Decreto de la Industria Maquiladora y sus implicaciones," by Mónica Gambrill (Universidad Nacional Autónoma de México) examines the new role of the maquiladora industry under conditions of a North American Free Trade Agreement. She feels that the maquiladora industry can and will plan an important role in the transformation to a new model of industrialization for Mexico. For example, a free trade agreement will likely specify national content of products of the maquiladora industry, an arrangement that will enable Mexico to provide more inputs into the products of this industry. It will also allow greater sales into the national market. This should result in goods of lower cost that are more competitive in the global market.

Kurt Unger, in his essay "Exports and Theories of Trading Firms: Application to the Mexican Case," provides an analysis of Mexican exports. He notes that it is expected that manufacturers will continue to lead the export growth modernizing program of Mexico.

Stephen R. Jenner (San Diego State University) in his essay "The Evolving Maquiladora Industry and U.S.-Mexican Economic Relations" provides an overview of the industry. He also discusses key issues facing the industry such as wage rates, hazardous waste problems, and training concerns. Finally, he concludes that the maquiladora industry is an important feature of the economic relations between the two countries.

Carlos Ochoa Ortega (Universidad Autónoma de Chihuahua), Claudio Arzola (Universidad Autónoma de Chihuahua), Carlos Ortega (Universidad Autónoma de Chihuahua), and Alejandro Paz (Universidad Autónoma de Chihuahua), in their essay titled "Alternativas de desarrollo tecnológico vía la interfase maquiladora-educación superior," explore the role of Mexican universities and institutions of higher education in the maquiladora industry. After providing an overview and sketch of the development of the maquiladora industry, they detail how higher education is a vital element in the development and growth of the maquiladora industry, particularly in the areas of transfer of technology and use of advanced technology. Moreover, teaching of management skills is another key contribution of higher education to the success of maquilas and the maquiladora industry.

Another essay relating the maquiladora industry to higher education follows. "Vinculación e intercambio entre el sector educativo y la industria maquiladora," by Jorge Carrillo (El Colegio de la Frontera Norte), Jesús Montenegro (El Colegio de la Frontera Norte), and Guillermina Valdés-Villalva (El Colegio de la Frontera Norte), discusses the different centers of education that exist in the border region and their interaction with the maquiladora industry. This study is also significant in that it demonstrates the importance of the growing linkage between universities and the private sector.

Section III explores different facets of trade and industrial policy in Mexico, all set within the context of the dynamic changes that the nation's economy is undergoing, both as a result of internal factors and global elements. Dilmus D. James (University of Texas at El Paso), examines a key aspect of Mexico's economy in his essay "Capital Goods and Technological Learning: The Case of Mexico." James points out that a strong capital goods sector must be based on a diversity of products and a wide variety of worker and managerial skills. A "learning by doing" method is most valuable because it results in "know-how" and "know-why" that generate greater capital goods production. With respect to the particular case of Mexico, James finds that the capital goods sector is poorly related to the country's likely comparative advantage. Currently, Mexico is characterized by poor protection of the capital goods sector, inflation and devaluation of the Mexican peso, and heavy competition resulting from proximity to the United States. James concludes by suggesting policies to strengthen Mexico's capital goods sector.

Rodolfo Guerrero's (El Colegio de México) study "La apertura comercial y la industria" links trade and industrial policies within the context of unfolding free trade. He notes that over the last several years, Mexico has undergone a wide range of structural economic changes, including trade "opening," deregulation of industry and trade, promotion of investment, and development of technology. Guerrero maintains that for Mexico two critical areas for economic growth are the promotion of exports and the efficient substitution of imports. Mexico needs to establish a stable economic market through its liberalization and deregulation efforts. Benefits of these policies exist both on the microeconomic and macroeconomic levels. On the one hand, at the macroeconomic level, there would be reduced inflation and a free flow of goods. On the other hand, at the microeconomic level, there would be important changes in production and consumption. Guerrero concludes with the observation that NAFTA will provide positive direction in the liberalization process, yielding development and transformation of the industrial sector of Mexico.

James M. Cypher (California State University, Fresno), in his essay "Mexico's Export Policy: Un nuevo patrón de acumulación?" explains the growth model of Mexico and focuses specifically on Mexico's export promotion policy that has emerged to replace the traditional import substitution industrialization (ISI) policy. Cypher points out that Mexico's ISI failed because the country did not move beyond its initial stages to the more difficult stages of the technologically complex creation of an indigenous capital goods sector. Under the new model, the export base must be diversified. The role of transnational corporations is explained as being important in this process, and the maquiladora industry already has made a significant difference in the growth of the Mexican economy.

The last essay of this section, "Análisis comparativo de los regímenes arancelarios de las economías mexicana y norteamericana, en la perspectiva del establecimiento de un acuerdo de libre comercio entre ambos países," by Alejandro Dávila Flores (Universidad Autónoma de Coahuila), explores issues important to Mexico as it moves towards a free trade agreement in North America. He first discusses the evolution of Mexican trade and economic policy that has led the country to negotiations with Canada and the United States on NAFTA. He points out the obvious benefits of liberalization of the Mexican economy, but cautions that NAFTA could also bring traumatic repercussions to Mexico's economy.

Section IV, "Cooperation for Education and Training," includes two essays that focus on aspects of Mexico's system of higher education including its interaction with counterpart institutions in the United States and its importance for economic development. Paul Ganster (San Diego State University), in his study titled "Mexican Studies in the United States, U.S. Studies in Mexico," discusses the critical mass in the higher education system of each country for conducting research on and teaching about the other country. The paradox is that although historically Mexico has been very preoccupied with the United States and heavily influenced by its culture, Mexican higher education has almost no specialists in the study of the United States. At the same time,

United States universities are home to many specialists and specialized programs studying Mexico and most undergraduates in the U.S. system of higher education who wish to do so can take a number of courses with a substantial Mexico content. Ironically, however, general interest in the United States about Mexico has been very low. In recent years all of this has begun to change. With growing importance of trade with Mexico, interest by policy makers, private sector leaders, and the general population in the United States regarding Mexico has been on the increase. Mexico, with a new generation of leaders who have rejected the old nationalistic formulas for relating to the United States, has begun to study the United States in a focused and systematic manner for the first time. The emergence of new U.S. studies programs at Mexican universities, supported in part by generous funding from U.S. foundations, will serve the nation well as integration into the North American community gains momentum with the NAFTA process.

David E. Lorey (University of California, Los Angeles), in his work "The University System and Economic Development in Mexico: Implications for Educational Cooperation," stresses the importance of the role of the Mexican university system in promoting bilateral cooperation and information exchange. In reviewing the history of Mexican universities since 1929, he points out that Mexican universities have responded well to the government's demand for more professionals and technicians in order to support economic growth. This demand has also resulted in improving the quality of education as well as increasing the development of private universities. Lorey makes the distinction that public universities provided social status while private institutions reinforced the middle and upper class status, all replacing social mobility. He concludes by observing that a good relationship between the Mexican university system and the economy is likely to yield cooperation, collaboration, and exchange between universities and researchers. The university-private sector link is necessary for Mexico to become and remain competitive.

Section V of the symposium proceedings includes three essays that explore facets of North American regional economic relations. Don Abelson (Office of the U.S. Trade Representative), with his paper titled "U.S.-Mexican Economic Relations and the Free Trade Agreement," reviews reforms in the Mexican economy and advances in economic relations between the two countries. Abelson indicates that real economic reforms began with President de la Madrid's administration and the key event was Mexico joining the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) in 1986. President Salinas continued the liberalization with a series of actions, including tariff and import license reductions. Mexico also moved to develop a series of formal agreements with the United States such as the Framework Agreement. These important developments changed the Mexican economy and have set the stage for a free trade agreement with the United States.

Albie Michaels (State University of New York) and James E. McConnell (State University of New York), in their essay "Background and Prospects for the Creation of a North American Free Trade Area," direct particular attention towards the Cana-

da-United States component of a North American Free Trade Agreement. They detail the history behind the NAFTA movement, underlining the significant growth of trade between Canada, Mexico, and the United States in recent years. By the 1990s each country had begun to invest more heavily in the others and the trade linkages had become key factors in each economy. Since the early 1980s, both Canada and the United States had begun to indicate some interest in expanded free trade opportunities and this culminated in 1989 with the signing of a free trade agreement between the two countries. Mexican hesitation towards a free trade arrangement revolved around concerns about the great differences in the size and composition of the Mexican and U.S. economies. However, the conclusion that free trade was the only way to stimulate economic expansion and job creation has led the Salinas government to vigorously promote NAFTA.

Linda Hunter's (San Diego State University) paper on "A North American Free Trade Agreement?" examines what NAFTA could mean for each of the countries. From the U.S. perspective, benefits include a larger market in Mexico, increased domestic production, and Mexico as a more beneficial site for U.S. firms when compared with Asia. Although some U.S. jobs may be lost in the short run, more jobs will be created in the United States in the long run. From the Mexican perspective, the agreement would secure Mexico's largest export market and would likely facilitate the return of flight capital from the United States and Canada, resulting in increased domestic investment and job creation. Canada will also benefit from an expanded market. In concluding, Hunter notes that there will be negative impacts on sectors in each country but the overall gains will be much greater.

Gustavo Vega (El Colegio de México) "La lógica de un acuerdo de libre comercio (ALC) entre México, Estados Unidos y Canadá", focuses on the repercussions of power and developmental asymmetries for the negotiations of the U.S. -Mexican commercial agreement. Vega explains that in contrast to comprehensive free trade areas (such as the EC) commercial treaties allow nations to retain a considerable degree of policymaking sovereignty. Drawing from the U.S. -Canadian experience, he underlines that successful treaty negotiations may require either exclusion or partial protection of certain vulnerable and/or strategic sectors. Finally, he suggests the establishment of a series of important legal and institutional mechanisms for conflict resolution.

The last part, Section VI, "Regional Perspectives on the Changing U.S.-Mexican Economic Relationship," brings together three papers that investigate selected aspects of the binational economic relationship. Martha Stamatis M. (Universidad Autónoma de Baja California), in her work "Ventaja regional y relocalización en la frontera norte de las exportaciones de hortalizas mexicanas para el mercado estadounidense," examines production of fresh fruits and vegetables in Mexico for the U.S. market. In recent years, there has been a tendency for production intended for the United States to locate in Mexico's north, in the border zone, partly in response to the United States removing most trade barriers for this sector. With NAFTA, it is probable that the northern regional specialized production for the U.S. market will continue to expand.

“La nueva tecnología en la industria maquiladora de Mexicali: electrónica y metalmecánica,” by Elena Salazar Sandoval (Universidad Autónoma de Baja California), examines the changing nature of the maquiladora industry in the specific case of Mexicali, Baja California. She notes that as these segments of the industry evolve, it will be necessary to incorporate more advanced technology in order to remain competitive. In turn, this will stimulate the demand for greater specialization of labor and a more advanced organization of production processes. Technology transfer will be the key for the industry in the future.

The final essay of the volume, “U.S.-Mexico Interdependence, Social Pacts and Policy Alternatives: A Computable General Equilibrium Approach,” by Raúl Hinojosa-Ojeda (University of California, Los Angeles) and Robert McCleery (University of Hawaii), provides political-economy models that will be of help in understanding the growing interdependence of Mexico and the United States, particularly within the context of free trade. They explain the Computable General Equilibrium Model and its application to trade, migration, and capital flows. Finally, the model is used to explore what may have happened had the Immigration Reform and Control Act of 1986 not been put into action and had the economic crisis of the 1980s not occurred. The ability to understand alternative policy scenarios in the interdependent relationship is central to the function of the model.

SINALOA FRENTE AL RETO DE LA INTEGRACIÓN BINACIONAL

GOBERNADOR DEL ESTADO
LIC. FRANCISCO LABASTIDA OCHOA

Es para el gobernador del estado de Sinaloa, motivo de gran satisfacción extender a ustedes la más cordial bienvenida, y para todos los sinaloenses un hecho de la mayor relevancia de recibirlos en los eventos que estamos seguros habrán de contribuir para que nos conozcamos mejor y sepamos de nuestras características de la potencialidad de nuestros países, y también de los problemas que conjuntamente vivimos.

Estas dos reuniones: la de empresarios y de las universidades, son relevantes porque hoy en día sin lugar a dudas los países rompemos dogmas. Hoy el cambio es el signo dominante. Hay cambios en la fe política, en la economía, en las relaciones entre países y sociedades, y profundos cambios también al interior de nuestros países. No son variaciones efecto de la inercia, sino producto de la voluntad de dos pueblos y del empuje de los gobiernos.

En el umbral del siglo XXI nos preparamos todos en el mundo para tener un nuevo esquema de relaciones, mucho más interdependiente, en el cual sin lugar a dudas los países y los pueblos podemos resultar beneficiados; las empresas y los intelectuales tienen un papel destacado en este proceso. El cambio como es obvio, depende de la capacidad que cada país tenga de entenderlo, empujarlo y de hacerlo necesario para conducirlo.

Es por ésto que el intercambio de ideas entre empresarios e intelectuales, y la interpretación de los fenómenos al más alto nivel, resulta fundamental. Primero entender el sentido del cambio y después, para guiarlo hacia el punto que sea equitativo y benéfico para ambos países.

México quiere ser y es parte de esta transformación mundial. Tiene como presidente a un estadista que no sólo ha sido capaz de comprender las transformaciones que deben

realizarse, sino que las conduce con decisión y con talento. Carlos Salinas de Gortari retomó de Miguel de la Madrid, la iniciativa del cambio de México, y en muy poco tiempo ha sentado las bases para una profunda y positiva transformación.

La reforma del estado, la audaz apertura de la economía, la consolidación de la democracia y el fortalecimiento del estado de derecho, son los puntos de apoyo de la modernización mexicana, en el contexto de una evolución y transformación mundial.

En este escenario, es preciso, que sepamos aprovechar lo mucho que tiene nuestro país, no sólo en riquezas naturales, sino en la fortaleza y dinamismo de su estructura social. En el vigor de sus instituciones políticas y académicas, en la capacidad de sus empresarios y en su privilegiada y estratégica posición geográfica.

Es imprescindible que aprovechemos también de el acuerdo de libre comercio en el que están empeñados nuestros países y del cual estamos convencidos, resultarán mutuamente beneficiadas las dos economías. Los sinaloenses queremos ser parte de esta transformación y evolución que México está sufriendo, y también recibir los beneficios de esta progresión.

En Sinaloa en los últimos años, hemos buscado sentar las bases de nuestra propia transformación para sumarnos, con mayor efectividad y oportunamente a la modernización nacional.

En primer lugar, fortaleciendo el estado de derecho. Ningún avance es posible, ni tiene sentido si la sociedad carece del marco jurídico que le permita vivir en armonía y en orden. Mucho hemos tenido que hacer y seguiremos laborando en este trascendental renglón.

En segundo lugar, aprovechando cabalmente las ventajas que el sostenido crecimiento económico que el estado nos dá, equilibrar éste con un adecuado y sostenido desarrollo social. El fin último de la economía es el bienestar de la sociedad que en ella se empeña, de ahí que la elevación de vida de los sinaloenses, medidos en términos de satisfactores como educación, salud y servicios públicos, merezcan siempre una alta prioridad.

En tercer lugar, trabajando en diversos aspectos para hacer posible la transformación de nuestra base económica. Sinaloa ha apoyado su crecimiento económico, fundamentalmente en el sector agropecuario en las décadas pasadas. Es obvio que tenemos que reforzar dicha potencialidad, al tiempo que buscamos nuevos campos para el desarrollo económico, mercados para nuestros productos y nuevos mercados para los productos que tradicionalmente se habían exportado. Para lograrlo, y con el determinante apoyo del gobierno federal, del Presidente Carlos Salinas, hemos actuado en obras de infraestructura que han dado montos cuantiosos de inversión y las cuales se ejecutan. A pesar de la severa crisis financiera que vive el país, hemos demostrado los mexicanos, principalmente los sinaloenses, que aún en la crisis se puede avanzar.

Ejemplo de ello es el puerto industrial de Topolobampo, se inaugurará en el primer semestre del año entrante y nos permitirá aprovechar nuestra ventaja geográfica al formar parte de la Cuenca del Pacífico y la de ser un punto cercano para el mercado oriental. Ejemplo de ello también es la marina del sabalo en Mazatlán, la carretera Mazatlán-Cu-

liacán-Los Mochis-Estación Don. Los Mochis Topolobampo ampliarán la capacidad para mover productos de exportación y vigorizarán más la economía del estado con otros países, particularmente con Estados Unidos.

La construcción de más obras de infraestructura hidráulica, a lo que en mucho debemos nuestro avance económico en el sur del estado, en el sistema Elota-Piaxtla y con las presas del Tamarindo y Santa María, son también ejemplo de lo que se está haciendo.

La promoción para una más intensiva explotación acuícola que aproveche el enorme potencial que Sinaloa tiene por sus marismas, esteros, y costas es otro de los ejemplos que podemos citar. En este contexto un gran impulso al turismo tanto de destino como de playa, forman prioridad importante en el gobierno del estado.

Los inversionistas del estado comulgan con esta prioridad y lo sienten particularmente en Mazatlán, ello va a reclamar más inversionistas basados en una intensa promoción, dirigida principalmente al mayor mercado potencial que tiene México y que tiene Sinaloa; los Estados Unidos de Norteamérica.

Menciono en cuarto lugar, los rescates de los valores que como sociedad hemos realizado. Estamos empeñados los sinaloenses en un cambio de actitudes y de valores que hagan renacer, el auténtico orgullo de ser sinaloenses. La difusión y promoción de la cultura, han ocupado y ocuparán un lugar relevante en el quehacer de la sociedad y del gobierno.

Por último, estamos empeñados en impulsar una nueva cultura política en Sinaloa, basada más en el respeto a las ideas; sean coincidentes o no con las nuestras. En el fortalecimiento de la democracia, en la concertación de acuerdos entre la sociedad y el gobierno y en la suma de esfuerzos, de voluntades y de responsabilidades.

Creemos que las perspectivas de Sinaloa son inmejorables, pero también creemos que para consolidarlas se habrá de requerir de un esfuerzo consistente de los que hoy nos encontramos reunidos y de todos los sinaloenses.

Entendemos al gobierno como el aglutinador de esfuerzos y propósitos para un objetivo democráticamente definido. El gobierno puede equivocarse, toda una sociedad, imposible. El gobierno tiene límites, el empuje del pueblo, ninguno.

Al desearles el mayor de los éxitos en las trascendentales reuniones que hoy se inician, les expreso que Sinaloa, trabaja cotidianamente en la construcción de una economía más fuerte, más integrada al mundo de una sociedad más justa y en permanente avance, acorde con los tiempos que vivimos, tiempos de retos, de duras pruebas, pero también de enormes posibilidades.

DISCURSO DEL EMBAJADOR DE LOS
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA EN EL SIMPOSIO
“INVERSIÓN TURÍSTICA EN MÉXICO PATROCINADO POR
LA ALIANZA EMPRESARIAL INTERNACIONAL

JOHN D. NEGROPONTE

Mazatlán Sinaloa

3 de octubre de 1990

Sr. Gobernador, Francisco Labastida Ochoa,
Distinguidos invitados y participantes en este importante evento:

Gracias por haberme invitado a acompañarlos en esta exploración del mundo del turismo y la inversión. Me parece que Mazatlán es un sitio ideal para llevar a cabo sus deliberaciones: su pueblo, su paisaje y actividades recreativas hacen de él uno de los más atractivos lugares del mundo.

Permítanme felicitar a los responsables de la organización de esta conferencia por su iniciativa al realizar un evento que tendrá como resultado que más estadounidenses y mexicanos se conozcan mejor al pasar tiempo juntos tanto en el trabajo como en la diversión. Sospecho que muchos de los que estamos en este salón, nos conocimos primero como visitantes, o como turistas, que viajaban al otro país. Las amistades basadas en el conocimiento de las tradiciones y de la cultura son relaciones que crecen con rapidez y perduran para siempre.

Si esto se aplica en verdad a las personas, es incluso algo más real al tratarse de las naciones, México y Estados Unidos tienen una relación geográfica e histórica que, según considero, es única. Compartimos una frontera de 2 000 millas de extensión, la cual en Europa abarcaría desde Londres, Inglaterra, hasta Ankara, en Turquía. Ambos comenzamos como colonias de potencias allende los mares, y ambos luchamos para

ganar nuestra independencia. Ambos hemos aprendido en este siglo que somos miembros de una economía mundial interdependiente, y que se requerirán nuestros mejores esfuerzos competitivos a medida que juntos avancemos hacia el siglo XXI.

Los títulos de las disertaciones que ya han escuchado son una señal de la disposición favorable de México para acoger y aprovechar nuevas oportunidades. El presidente De la Madrid vio la reforma económica como algo esencial para realizar todo el potencial de México. Después de haber ingresado en 1986 al GATT —el Acuerdo General Sobre Aranceles y Comercio—, México redujo sus aranceles de un máximo del 50 por ciento a un máximo del 20 por ciento. De hecho, el promedio de los aranceles ha declinado del 25 al 9 por ciento.

El Presidente Carlos Salinas de Gortari aceleró después el ritmo de la modernización e introdujo otras innovaciones a la economía mexicana. Como lo hemos escuchado hoy, se han simplificado los reglamentos de importación y se han reformado las reglas sobre inversiones, lo cual debe atraer nuevas inversiones de capital. Además, dos tercios de las casi 1,200 empresas paraestatales están en camino a la privatización, siendo un reto para los empresarios en cuanto a mejorar el servicio y la eficiencia.

Los inversionistas y empresarios estadounidenses están respondiendo a este nuevo espíritu de empresa. La industria maquiladora puede ser el ejemplo más visible de cómo ambos países interactúan a través de la frontera para aumentar la productividad y difundir el progreso. Se han creado más de 400,000 empleos en más de 1,700 plantas y empresas. Y, a pesar de los temores de algunos, las maquiladoras han demostrado ser algo positivo, no algo negativo, para la creación de empleos en los Estados Unidos.

Otra área de crecimiento es precisamente el tema de esta reunión. Cálculos recientes indican que el turismo constituye alrededor del 12 por ciento de la economía mundial. Esto lo convierte en la mayor actividad empresarial en el planeta, y se trata de algo que sigue creciendo. Por supuesto, el turismo es mucho más que un simple negocio; las personas viajan para tener nuevas experiencias, para descansar, para aprender, para escapar de la rutina y para realizar sus sueños.

Los norteamericanos visitan México atraídos por sus bellas playas, su rica herencia cultural, sus tesoros arqueológicos y por las invitaciones de familiares y amigos. He escuchado que casi el 50 por ciento de los habitantes de México tienen algún conocido en Estados Unidos a quien consideran como “de la familia”. Y, como seguramente a ustedes también les sucede, cada vez con mayor frecuencia me encuentro con más visitantes que vienen a México, a quienes les gusta México y quienes toman la decisión de que desean hacer negocios en México. El propósito de esta conferencia —y uno de los principales objetivos de la Embajada de Estados Unidos en México—, es reunir a mexicanos y estadounidenses para que hagan negocios entre sí. De esta faceta de nuestra relación quiero hablarles un poco más detalladamente.

Una de las piedras angulares de nuestra relación en la década de los noventa será el “Acuerdo de Libre Comercio”, que nuestros dos presidentes desean y apoyan. Considero que cinco importantes acontecimientos representaron el preludio de las conver-

saciones para un acuerdo de libre comercio. Cada uno de ellos elevó en su propia manera el nivel del diálogo y de la confianza entre nuestros dos países.

El Entendimiento Marco de 1987 fue resultado del serio compromiso de expertos mexicanos y norteamericanos por resolver problemas en materia comercial. Este acuerdo fue seguido en 1989 por el establecimiento de una comisión conjunta sobre inversiones y comercio, diseñada para institucionalizar y hacer progresar las relaciones comerciales. Al mismo tiempo, las dos naciones acordaron también realizar conversaciones para facilitar la inversión en el comercio. Tales conversaciones se han centrado en buscar activamente oportunidades para fortalecer el flujo de inversiones en materia comercial entre México y Estados Unidos, en lugar de simplemente resolver disputas. En 1989 se renovó también un acuerdo que ustedes deben apreciar mucho, el acuerdo para la promoción y el desarrollo del turismo. Finalmente, la innovadora restructuración de la deuda, firmada a principios de ese año entre el gobierno mexicano y sus acreedores de la banca comercial, demostró lo prestos que estamos para hacer a un lado las dificultades y fricciones de la década de los ochenta.

Durante la visita del Presidente Salinas a Washington en junio pasado, los presidentes Salinas y Bush acordaron explorar la conveniencia de negociar un acuerdo de libre comercio. Para iniciar el proceso, asignaron al Secretario de Comercio, Jaime Serra Puche, y a la Representante de Comercio, Carla Hills, la tarea de recabar información que conduciría a la petición formal de que se apruebe legislación sobre el particular. Y, como todos saben, el presidente Bush ya ha solicitado la anuencia del Congreso para iniciar las negociaciones.

Evidentemente, negociar un acuerdo de libre comercio con México sería en extremo importante para Estados Unidos. En la actualidad tenemos dos acuerdos similares: uno con Israel y el otro con Canadá. Cuando el acuerdo con México se concrete, creará para nosotros una relación de libre comercio con un mercado total de más de 350 millones de personas en la región norte del Continente, un mercado que en términos generales equivale al de la Comunidad Europea.

El acuerdo significaría también un mayor acceso de los exportadores mexicanos a los 250 millones de habitantes de Estados Unidos. Además, la industria y los consumidores mexicanos se beneficiarían con los precios bajos de mercancías y materiales importados. De hecho, la experiencia muestra que los acuerdos de libre comercio normalmente conducen al crecimiento acelerado de las exportaciones de *todas las partes* del acuerdo.

Asimismo, el acuerdo de libre comercio fortalecería en gran forma la competitividad de ambas economías. Permitiría tanto a Estados Unidos como a México recuperar la iniciativa en aquellos mercados en los que las ineficiencias pudieron haber hecho que quedáramos a la zaga.

Estoy convencido de que el Acuerdo de Libre Comercio permitirá a ambas economías hacer lo que mejor saben hacer para beneficio de los trabajadores y consumidores en ambos lados de la frontera. En las industrias desde Tijuana hasta Brownsville, estamos demostrando juntos que podemos producir automóviles de la más alta calidad

y a precios bajos, así como productos electrónicos de primera calidad, y que lo podemos hacer de manera competitiva con quien sea y en donde sea.

Por supuesto, debemos esperar que surjan algunas objeciones a medida que avanzamos. Para que cualquier acuerdo sea efectivo y productivo, deben considerarse los intereses de todas las partes, e inevitablemente, esas consultas llevan tiempo.

Sin embargo, una de las medidas de nuestro compromiso en cuanto al acuerdo de Libro Comercio con México es la firmeza de la convicción del Presidente Bush de que el motor del libre comercio se puede aplicar a través de todo el hemisferio occidental. Como ustedes saben, en junio el Presidente delineó el programa que él denomina “Iniciativa para las Américas”, el cual prevé una alianza de libre comercio que se extendería desde Canadá hasta Argentina.

Al enunciar la “Iniciativa para las Américas”, el Presidente Bush señaló a México como modelo de un cambio en América Latina. En ningún lugar del continente se han derribado las barreras económicas tan rápidamente como en México. Pocos observadores anticiparon la rapidez con la que el nuevo gobierno mexicano podía actuar, y actuó, para poner en práctica políticas económicas constructivas y positivas.

Nosotros, en el gobierno, nos hemos comprometido a mantener un diálogo activo y a llevar nuestro mensaje a quienes toman decisiones en el ámbito empresarial en Estados Unidos y en México, por ejemplo, el Secretario de Comercio Mosbacher y el Secretario de Comercio y Fomento Industrial Serra Puche se han unido para hablar en Nueva York, Chicago, Los Angeles y Houston sobre el intercambio comercial y la inversión entre México y Estados Unidos. Y uno de los principales asistentes del Sr. Mosbacher, Roger Wallace, encabezará un grupo de líderes empresariales que visitará México a finales de este mes, para entrevistarse con sus contrapartes y explorar las oportunidades de inversión y comercio en todo el país.

Esta colaboración entre nuestros dos gobiernos para promover las relaciones económicas no tiene precedentes. Esto indica la importancia de nuestras dos naciones, y muestra a la comunidad empresarial de todo el mundo la determinación de Estados Unidos y de México en dar la máxima importancia a las muchas ventajas de nuestra estrecha, amplia y creciente relación bilateral.

Evidentemente, dos países que comparten una frontera común tan extensa como la nuestra tendrán desacuerdos ocasionales, y estoy seguro de que algunos de los aquí presentes podrán recordar ocasiones en que algunos aspectos importantes de nuestra relación se vieron empañados por malos entendidos. Sin embargo, a medida que analizo las experiencias que personalmente he tenido durante los últimos quince meses y la cooperación que he encontrado, tengo la confianza de decir que México y Estados Unidos han establecido un diálogo notablemente abierto, una relación marcada por el deseo y la voluntad de lograr soluciones.

Como ha dicho el Presidente Bush, nuestras relaciones bilaterales con México tienen “una importancia permanente” para Estados Unidos. México tiene una alta prioridad para el Presidente Bush, y su compromiso fluye de un alto grado del respeto y admiración que tiene para el Presidente Salinas.

Cómo mantenemos la buena voluntad y la cooperación que nuestros dos presidentes han establecido como sello distintivo de sus gobiernos? Qué nos permitirá consolidar y construir los avances políticos y económicos que estamos logrando?

Creo que las respuestas se encuentran aquí, en este recinto, en simposios como éste, en los seminarios de actualización que ustedes patrocinan y en las reuniones de PROFMEX y ANUIES. Personas como ustedes tienen la visión e imaginación para salir de su propia perspectiva nacional y ver con claridad las vastas oportunidades que ofrece la cooperación internacional.

Me parece que compartimos los mismos objetivos: incrementar el comercio y la inversión, crear más empleos y aumentar la productividad a través de interacciones creativas de nuestros dos pueblos. Podemos llevar a cabo estos objetivos a través del trabajo conjunto, del diálogo común e incluso de realizar juntos actividades recreativas y de descanso. Por eso encomio los empeños y éxitos de todos ustedes.

Muchas gracias

THE CHALLENGE FOR MEXICAN AND U.S. HIGHER EDUCATION

PAUL J. STRAND

I am pleased to be here with you in Mazatlán at the VI PROFMEX-ANUIES Symposium and am particularly delighted that San Diego State University is able to serve as host institution for this meeting.

San Diego State University has a long history of scholarly interest in Latin America, Mexico, and the border region. We also have a long tradition of collaboration with Mexican universities, including the Autonomous University of Baja California, El Colegio de la Frontera Norte, the National Autonomous University of Mexico, and El Colegio de México.

It seems clear to me, from my vantage point on the border in San Diego, that we cannot rest on past achievements with respect to cooperation between U.S. and Mexican institutions of higher education. The rapidly changing global economy and the initiation of talks between Mexico and the United States about a free trade agreement have presented a new challenge for higher education in Mexico and the United States. As our two countries become increasingly more interdependent, we need to educate large numbers of young people who understand the language and culture, history and politics of the other country. Mexico needs a core of people who are experts on the United States and the United States needs a core of people who are experts on Mexico.

We who are in border universities have a special advantage and a special duty to participate in this process. We need to develop better student and faculty exchanges, we need to develop direct electronic and voice communications linkages between our faculty and researchers. We also need to begin to think about developing joint graduate degree programs, pooling the resources of universities on both sides of the border.

PROFMEX and ANUIES have led the way and have provided a model for cooperation by Mexican and U.S. universities. You are all to be congratulated for your fine efforts.

LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACIÓN Y EL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS: LA NEGOCIACIÓN EN LA PERSPECTIVA DEL PACÍFICO*

BERNARDO GONZÁLEZ ARÉCHIGA
Y JOSÉ CARLOS RAMÍREZ**

La industria maquiladora de exportación (IME) debe verse como un elemento estratégico en la negociación internacional de servicios para México y como un elemento potencialmente importante para la negociación bilateral con Estados Unidos. En cuanto a su funcionamiento, la maquila no es sino una manifestación parcial de la subcontratación internacional, que constituye una forma crecientemente importante y compleja de intercambio internacional de servicios. El reto reside en que el crecimiento de la subcontratación internacional y del volumen de las exportaciones indirectas de México ocurren en el marco de regulaciones unilaterales que: 1) inhiben la participación de los países en desarrollo; 2) generan patrones ineficientes de competencia entre países; 3) producen desequilibrios por la inadecuada distribución de costos y beneficios entre países; y 4) en consecuencia, limitan las posibilidades de incrementar la eficiencia global de la subcontratación internacional.

* El trabajo es una versión reducida del texto titulado *Maquiladora y el GATT; Intercambio de Servicios y Legislación Internacional* presentado al Grupo Nacional sobre Servicios, para sugerir elementos de negociación sobre el comercio internacional en el caso de la industria maquiladora de exportación ante el GATT. Este trabajo fue elaborado por el Departamento de Estudios Económicos de El Colegio para la SECOFI y la ONUDI. Agosto de 1990.

** Los autores son respectivamente; Director del Departamento de Estudios Económicos y Coordinador de la Oficina de Monterrey de El Colegio de la Frontera Norte. Se agradece el apoyo de Blanca Coronado, Mario Alberto Jurado y Amado Ramírez. El presente trabajo se ha visto beneficiado por múltiples discusiones con Fanny Aguas Fómez y Chris Döbken.

En este trabajo se argumenta que la desregulación es insuficiente para generar un marco normativo adecuado para la maquiladora no solamente en términos de la distribución de oportunidades, costos y beneficios, sino también en términos de la eficiencia global de la subcontratación. La adopción de una normatividad internacional adecuada para la IME podría ser una precondition indispensable para lograr su transformación estable a largo plazo. Además se plantea que la firma de un Acuerdo de Libre Comercio es insuficiente para redefinir la industria maquiladora y generar un marco estable para la venta de servicios y la triangulación productiva con los países asiáticos de la Cuenca del Pacífico.

Al hablar de la maquiladora internacional, estamos haciendo referencia a un *modo particular de prestación de servicios* en el que México y, en general, los Países en Desarrollo han avanzado más rápidamente en la desregulación del comercio de servicios que los propios Países Desarrollados (PD). Esto se ha debido en gran medida a que la desregulación ocurrida en el comercio temporal de mercancías ha generado *de facto* una desregulación significativa en el ámbito de los servicios. En este contexto, el régimen de importación temporal para la reexportación de insumos y productos ha sido el mecanismo por medio del cual se ha permitido, a las Empresas Transnacionales (ET) de los países desarrollados, importar toda clase de servicios, sin necesidad de contar con regulación y estrategias explícitas para el comercio de servicios. Esto ha permitido a México atraer Inversión Extranjera Directa (IED) en industrias de exportación.

Lo que en el contexto mexicano denominamos maquiladora es una forma de operación internacional que involucra un esquema flexible, ágil y barato de operación en cinco áreas: a) importación temporal de partes y componentes para su transformación y exportación; b) movimiento de capital, bienes productivos y mano de obra calificada para la prestación de servicios productivos incorporados a bienes de exportación; c) la prestación de servicios productivos de factores nacionales (mano de obra y bienes de capital); d) la importación (desregulada *de facto*) de servicios al productor que se incorporan a los bienes de exportación; y e) la exportación indirecta de servicios domésticos al productor. En otras palabras, es una actividad que: 1) se dedica parcialmente a la producción de servicios de exportación; 2) utiliza intensivamente servicios nacionales e importados al amparo de un régimen de libre importación y promoción de exportaciones; y 3) facilita la prestación conjunta de servicios productivos de factores procedentes de distintos países.

La maquila no es una industria propiamente dicha que exhiba regularidades propias de una forma de operación y una tecnología común; más bien representa un mercado muy diverso y altamente competitivo de servicios que, en el caso de México, tiene un valor estimado de 4,400 millones de dólares anuales; 2,800 millones corresponden a los servicios productivos del capital y el trabajo y 1,600 millones por servicios al productor que incluyen asesorías legales y técnicas, transporte, tramitación aduanera, supervisión, etc. En la actualidad, 2.7 por ciento de su valor agregado corresponde a la prestación o “producción” de servicios finales con un valor anual de 207 millones de dólares.

Además de su relevancia en cuanto al *modo de prestación de servicios*, la IME ocupa un lugar muy importante en la composición industrial, el comercio internacional de México y la relación bilateral con Estados Unidos. La IME concentra actualmente más del 18 por ciento de la fuerza de trabajo industrial del país y podría llegar a ocupar más de la tercera parte para fin de siglo. Durante la década de los ochenta, el empleo maquilador creció a una tasa anual de 15 por ciento. En términos comerciales debe mencionarse que en 1988, 29 por ciento de las importaciones totales del país correspondió a importaciones temporales para la maquila que salieron del país después de haber sufrido algún proceso de transformación; si consideramos que virtualmente la totalidad de esas transacciones se realiza con Estados Unidos, tenemos que 38 por ciento de las importaciones mexicanas provenientes de ese país regresan después de haber recibido algún “servicio industrial”. Finalmente, conviene señalar que en ese mismo año los ingresos aportados por la maquila representaron 11 por ciento del valor de las exportaciones de mercancías.

Además, conviene señalar que la participación de los PACP en la maquila mexicana no es muy alta, pero es significativa en los sectores de autopartes y electrónica y tiene un peso estratégico creciente. La IME asiática concentra actualmente 5 por ciento del empleo maquilador total y cerca de 15 por ciento del valor importado por Estados Unidos bajo las fracciones 806/907. Su importancia reside en su forma de vinculación con otras maquiladoras y en la aparición de estructuras contractuales más complejas que las que predominan en la maquila estadounidense.

Si bien es cierto que el problema de la estructura de la subcontratación es de carácter global –que surge en gran medida de la proliferación de reglas unilaterales de los países– también lo es que, dada su importancia en la relación entre México y Estados Unidos, se podría resolver parcialmente en el contexto de un acuerdo comercial binacional dentro del Acuerdo de Libre Comercio. Además, México debe reestructurar su sector maquilador sobre la base de la adecuación unilateral del marco regulatorio. Ambos cambios hacen necesario replantear las relaciones con terceros países, en particular con los PACP. El objetivo final del país debe ser la promoción del desarrollo de una “plataforma exportadora” de servicios (productivos y al productor) que sea crecientemente competitiva, diversa y autónoma y que aproveche a la IME como punto de partida para gestar una forma más amplia de operación.

El presente documento se divide en dos partes. En la primera se presenta una versión resumida del modelo conceptual para el análisis de los flujos de servicio en la maquiladora, así como la evidencia empírica más importante acerca de la operación del mercado de servicios en la IME. En la segunda y última parte se propone: 1) un esquema para la reestructuración unilateral de los servicios en la maquila por parte de México; 2) una estrategia de negociación para México en el contexto de un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos; y 3) una estrategia para la redefinición de las relaciones triangulares con los Países Asiáticos de la Cuenca del Pacífico (PACP) por medio de la IME. El marco de referencia de las relaciones con la Cuenca del Pacífico es el ALC.

I. MODELO CONCEPTUAL Y EVIDENCIA SOBRE LOS SERVICIOS EN LA IME

A pesar de la amplitud actual del programa maquilador, la IME solamente presenta un panorama parcial de la subcontratación internacional en México. Esto es cierto, primeramente, porque la subcontratación no se reduce al estrecho régimen de operación aduanera y fiscal de la maquila; el régimen de industria fronteriza, el Programa de Importación Temporal para la Exportación (PITEX) y una parte importante de los programas automotriz y electrónico se ajustan también a las condiciones logísticas que impone la subcontratación de servicios industriales. También ocurre a través de mecanismos de intercambio de servicios productivos al amparo de las normas flexibles a la Inversión Extranjera Directa. La mayoría de las preguntas que se plantean en este trabajo son relevantes para los demás esquemas de importación temporal.

Un segundo aspecto significativo es que la IME está cambiando aceleradamente su estructura tecnológica, alejándose del modelo tradicional. Se ha estimado que el crecimiento anual de la productividad física del trabajo es del orden de 13 por ciento y que esta evolución está marcada, para decirlo en términos simplistas, por un profundo dualismo tecnológico. Es decir, crecen las plantas de ensamble simple, al mismo tiempo que ingresan a la industria plantas con un relativamente alto nivel de sofisticación tecnológica; además, las plantas antiguas se modernizan y transforman a ritmos muy distintos.

En tercer término, debe señalarse que la IME ha ocupado una parte central en el proceso de reestructuración de segmentos amplios de la industria nacional. Un gran número de plantas, que tradicionalmente habían operando con registro y forma de operación no maquiladora, ha cambiado su organización, redes de suministro de bienes y servicios, así como mercado objetivo y se ha convertido, por lo menos parcialmente, al régimen de maquila. Esto ha sido de fundamental importancia para la reestructuración de ramas completas de la industria como es el caso de la electrónica y de la automotriz.

Finalmente, debe reconocerse que las estadísticas disponibles de la IME no reflejan la totalidad de los intercambios; subestiman sistemáticamente la subcontratación porque están diseñadas para medir flujos netos de productos y servicios, cuyos costos son cubiertos directamente por la empresa filial o representan un ingreso externo para ella. En consecuencia, existe un grave subregistro de las importaciones de servicios necesarios para la operación de las filiales, así como un subregistro casi total de las exportaciones de servicios que ocurren como un subproducto de la exportación de bienes ensamblados o procesados.

I.1 FLUJOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN LA IME

Es necesario enfocar el análisis desde la perspectiva de la organización de las Empresas Transnacionales. En particular, es importante identificar si el servicio se presta o se

“ofrece” dentro de la propia ET y constituye una *transacción intrafirma*, o si obedece a la lógica de la *externalización* de los servicios. Esto nos obliga a prestar atención directa a los agentes que participan en el intercambio de servicios. En esta sección se analiza la estructura de la maquila a través de su forma de inserción en las redes internacionales de prestación de servicios, ya sea porque son propiedad de empresas extranjeras o porque, siendo propiedad de mexicanos, elaboran productos u operan bajo contratos en los que empresas extranjeras abastecen una parte considerable de servicios productivos y al productor.

La mayor parte de las empresas maquiladoras operan en una relación muy estrecha con las plantas que integran la ET, tanto en lo que se refiere al abastecimiento de insumos (partes y componentes y bienes de capital) como en lo que toca a la prestación de servicios. En este contexto, una de las decisiones más importantes de las ET consiste en definir la distribución de funciones entre matriz, filial, otras plantas de la propia transnacional y terceras empresas productoras de insumos y servicios. Estas definiciones toman en consideración no solamente las condiciones de la planta maquiladora y su entorno en el país filial, sino también las que prevalecen a nivel global y en el país donde se localiza la matriz; todos estos factores reflejan una estrategia de competencia de las ET.

Por todo lo anterior, es indispensable prestar atención a cuatro agentes principales: la propia empresa maquiladora filial, la matriz, y empresas contratantes de servicios en México y en el extranjero. Las relaciones entre maquila y matriz representan ejemplos de *prestación intrafirma de servicios*; las relaciones entre maquila y empresas contratantes nacionales y extranjeras presentan ejemplos de *servicios externalizados*. Este panorama se puede completar si agregamos cuatro agentes adicionales: tres de ellos corresponden a plantas filiales de la ET que operan como maquiladoras y no maquiladoras en México y el extranjero; y el cuarto, a empresas contratantes de servicios procedentes de terceros países (distintos al país de la matriz y de la filial). Esta clasificación aparece en el diagrama 1.

La identificación de los agentes es importante porque permite definir dos niveles de *externalización*: en un primer nivel están los servicios que la maquila “ofrece” o “demanda” de plantas que pertenecen a la ET; en el segundo tenemos aquellos que se negocian con empresas independientes. La diferencia en la forma de *externalización* revela las estrategias de prestación de servicios de la transnacional. Los agentes se relacionan entre sí por medio de operaciones negociadas en mercados abiertos, operaciones intrafirma dictadas por la ET, acuerdos amplios entre compañías que involucran paquetes complejos de intercambio de bienes y servicios, o relaciones incidentales.

Las relaciones de prestación de servicios son las siguientes:

1) *Los servicios que aporta la matriz extranjera a la filial mexicana: relación D-A en el diagrama 1.* Este flujo incluye una gran variedad de servicios entre los que destacan: asistencia técnica, capacitación de la fuerza de trabajo, asistencia contable y administrativa, transporte y telecomunicación, despacho aduanal; también incluye los servicios prestados por el equipo y la maquinaria, importados temporalmente por la

maquila (con franquicia, *in-bond*) que en términos legales sigue siendo propiedad de la matriz. Debe mencionarse que generalmente estos servicios no los paga la filial sino que son asimilados por la matriz como parte de los costos globales la producción conjunta. Esta práctica es muy común ya que las empresas filiales maquiladoras operan como *centros de costos*, y no hay un esfuerzo contable para medir con precisión e imputar utilidades a la operación en México. De hecho, sin violar las leyes, las maquiladoras llevan dos contabilidades: una “mexicana” que incluye todas las actividades cotizadas y denominadas en pesos (tales como nómina, renta, servicios de planta y servicios externos), y otra externa que registra las actividades facturadas en dólares así como los gastos realizados desde la matriz.

Ninguno de los registros de la actividad maquiladora permite captar con propiedad estos servicios. Actualmente desconocemos el valor de este flujo pero sabemos que se compone tanto de servicios logísticos y administrativos como de servicios factoriales (es decir, corresponde a los elementos cuarto y quinto de la clasificación). Las relaciones entre la maquila y las filiales de la ET en terceros países son muy semejantes; de hecho, la mayor parte de los comentarios pueden hacerse extensivos al flujo E-A del diagrama 1.

2) *Las filiales maquiladoras prestan algunos servicios logísticos y administrativos a sus empresas matrices: flujo A-D.* Algunas plantas aprovechan las economías de escala que genera el desarrollo de la capacidad de prestación de servicios productivos, logísticos y administrativos internos para prestar servicios a la matriz. Por ejemplo, no es raro que las filiales lleven parcialmente la contabilidad o hagan programas de computadora para la matriz. Esto es particularmente común cuando la maquila es propiedad nacional y su matriz es solamente una oficina de relaciones públicas en el extranjero; en estos casos, el centro real para la prestación de servicios logísticos se encuentra en México y no en el extranjero, a pesar de que el excedente se queda fuera del país. Otro ejemplo de prestación de servicios de filial a matriz ocurre cuando algunos empleados directamente pagados por la matriz –por conveniencia de espacio, disponibilidad de información y acceso a instalaciones– utilizan equipo registrado a nombre de la matriz para prestar servicios. En este último caso se presentan problemas serios de valoración. Sin embargo, en los dos casos anteriores existe una exportación de servicios que no se registra contablemente.

En este flujo excluimos los servicios de los factores productivos; si los incluyéramos estaríamos hablando propiamente de subcontratación o maquila en lugar de la exportación de servicios logísticos, administrativos o tecnológicos. Esencialmente pueden hacerse extensivos estos comentarios al flujo A-E del diagrama 1.

3) *Los servicios que se aporta a sí misma la filial mexicana: flujo A-A del diagrama 1.* Estas actividades se registran, dentro de la contabilidad mexicana, por medio de las erogaciones en salarios, sueldos, prestaciones del personal involucrado, los gastos directos en materiales y equipo y los costos de los servicios públicos y de telecomunicación generales de la empresa. Este flujo está compuesto por servicios logísticos y administrativos (que denominamos servicios al productor) y por servicios de factores

productivos (que denominamos servicios productivos). Las estadísticas disponibles no permiten diferenciar entre ambos tipos de servicios y, por lo tanto, no permiten estimar el valor total de los servicios que pudieran ser *externalizados* por las maquiladoras en el futuro. Una segunda limitación de las estadísticas disponibles es que están sujetas a la subestimación de algunos de estos servicios, ya que en ocasiones se cotizan en dólares y los gastos se incorporan en la contabilidad externa y no a la mexicana.

4) *Los servicios que contrata la filial o la matriz en México con una empresa independiente: flujo F-A*. Estos servicios son indispensables para llevar a cabo la producción, transporte, contabilidad, telecomunicación, etc; también puede incluir el arrendamiento de equipo de capital, terreno o planta así como actividades de submaquila. En ocasiones, la empresa utiliza temporalmente equipo e instalaciones de la propia filial; esto ocurre, por ejemplo, cuando la maquila renta equipo productivo para la realización de submaquila o cuando contrata una auditoría contable que usa las computadoras y el espacio de oficina de la propia maquila. Los ejemplos anteriores muestran que los costos pueden ser totalmente externos o pueden ser parcialmente asumidos por la empresa. Además, en algunas ocasiones el servicio es pagado por la matriz o por la filial. En general, estos costos son incluidos en la contabilidad mexicana y se incorporan en el concepto de valor agregado en México.

5) *Servicios que recibe la filial procedentes de compañías ubicadas en México, pertenecientes a la misma ET: flujos C-A y B-A del diagrama 1*. Estas relaciones contractuales son muy semejantes a las del caso anterior, ya que pueden involucrar servicios productivos y al productor, e incluso, servicios finales. La diferencia fundamental recae sobre las prácticas de facturación. Todas las plantas involucradas A), B) y C) pertenecen a la misma ET; por lo tanto, los servicios se valúan de acuerdo a las estrategias de fijación de precios de transferencia entre filiales. La facturación se puede hacer enteramente en pesos o incluso parcialmente en pesos y parcialmente en moneda extranjera; resulta muy difícil estimar el valor real de los servicios que la maquila externaliza pero mantiene a nivel intrafirma.

6) *Los servicios que contratan la filial o la matriz en el extranjero: flujos G-A y H-A del diagrama 1*. Una de las razones por las que se desconoce la importancia de este tipo de contratos es que, cuando la empresa matriz paga el costo del servicio, la operación no aparece en la contabilidad mexicana ni en la balanza de pagos. Las prácticas contables convencionales, junto con el hecho de que las maquiladoras operan como centros de costos, imposibilita corregir los registros. En estos casos, los contratos deberían involucrar: primero, el registro contable de la importación del servicio con la consecuente salida de divisas; segundo, el registro de exportación de una mercancía que incorpora el servicio importado con el ingreso de divisas suficiente para pagar los costos reales; y, tercero, la salida de divisas por la repartición de utilidades y ganancias a la ET. Tomar como referencia el balance neto de divisas sobresimplifica la compleja relación de intercambio de servicios que ocurre en la maquila; además, subestima el valor de los bienes exportados por la maquila y de los servicios incorporados en esos bienes.

7) *Algunas maquiladoras prestan servicios a plantas independientes ubicadas en México: caso del flujo A-F.* Algunas de las plantas, especialmente nacionales, aprovechan economías de escala para prestar servicios a empresas ubicadas en México. Con frecuencia siguen un patrón en el que empiezan a operar como subcontratantes (haciendo labores de ensamble para compañías internacionales); posteriormente desarrollan la capacidad de contratar y supervisar mano de obra, importar y exportar productos, hacer trámites burocráticos, etc; y, finalmente, explotan comercialmente esa experiencia vendiendo servicios productivos y logísticos a otras plantas por medio de asesorías, contratos “shelter” y venta directa de servicios. En ocasiones este proceso da lugar a la creación de empresas nuevas en el campo de los servicios.

Las ventas de servicios se consideran como exportaciones indirectas y están sujetas al trato especial; a pesar de esto, con frecuencia los costos se facturan parcialmente en dólares y, en esa proporción, escapan la contabilidad “mexicana” y, en consecuencia, no aparecen en los registros de valor agregado y de transacciones de servicios. Además, estas transacciones pueden registrarse al costo de producción, a su valor de mercado o pueden no registrarse contablemente en lo absoluto en México; este último caso sucede cuando se convierte en una transacción comercial entre matrices extranjeras. Por lo tanto, una vez más, las estadísticas disponibles no permiten estimar el verdadero valor del mercado de servicios al productor y servicios productivos.

8) *Servicios que presta la maquila a empresas, ubicadas en México, que forman parte de la misma Empresa Transnacional: Flujos A-C y A-B:* En estos casos, además de las economías de escala interviene la estrategia de la transnacional para abastecer de servicios sus operaciones en el país huésped e integrar una red internacional de servicios. Como ya se mencionaba anteriormente, las ET pueden manejar con amplitud los precios de transferencia por lo que los registros no representan el valor real de las transacciones de servicios. Este es, sin lugar a dudas, uno de los mayores retos a los que se enfrenta el análisis de la prestación de servicios en la IME.

9) *Finalmente, la capacidad de prestar servicios desarrollada por la filial maquiladora permite venderlos a compañías en el extranjero, distintas a la matriz: flujos A-G y A-H.* Esto ocurre, por ejemplo, cuando un técnico mexicano sale del país para calibrar equipo o capacitar el personal de alguna empresa proveedora de la compañía matriz o de la propia maquila. La matriz o la empresa a la que se presta el servicio tramita los papeles de inmigración del técnico mexicano; la matriz se encarga de facturar, cobrar y representar el servicio en el extranjero ya que la mayoría de las maquiladoras no tienen facultades para exportar este tipo de servicios. El balance neto se hace en el espíritu de los centros de costos, aunque en ocasiones la matriz transfiere el ingreso total o parcialmente a la filial.

También ocurre una exportación indirecta de servicios cuando la matriz emplea o comercializa programas computacionales desarrollados en las filiales mexicanas. Todos los casos anteriores existen, pero son todavía poco comunes y conocidos. Es evidente que ellos pueden resultar en pagos de terceros a la matriz más que a la filial, generando una instancia de exportaciones de servicios que pasa totalmente desapercibi-

da. Como en algunos de los casos anteriores, la transacción debería registrarse por medio de un doble registro, primero como un ingreso para la filial y posteriormente como una transferencia de utilidades de la filial a la matriz. El simple registro del pago neto, una vez más, evita que se entienda el proceso.

La descripción de los flujos demuestra que el análisis de los servicios se enfrenta a retos de conceptualización y medición, ya que involucra las prácticas contables de, por lo menos, dos países, precios de transferencia intrafirma y las disposiciones de registro aduanero de los países involucrados. Además, estas dificultades no se quedan al nivel de los servicios ya que toda la actividad maquiladora, incluyendo aquella que es propiamente de producción, se estudia por medio de la información parcial sobre los costos de los servicios.

En cuanto a la competencia internacional sobre servicios, la matriz decide, en primera instancia, reubicar en México una serie de procesos productivos; posteriormente, la trasnacional, en su conjunto, tiene que decidir cómo organiza la prestación de servicios periféricos a la producción en su nueva ubicación. Las opciones abiertas incluyen: reubicar en México la prestación de servicios pero mantener el control de la empresa sobre ellos; externalizar la prestación de esos servicios en México o en el lugar de origen de la ET, o mantener la prestación de los servicios en la propia matriz. Además, se abre la opción de utilizar agresivamente la nueva localidad para crear una amplia base prestadora de servicios que pueda atender las necesidades de la propia filial, de la matriz o aún de otras empresas.

Un primer determinante del proceso es la composición de los servicios en *comerciables* y *no comerciables*. Este aspecto es central ya que, como ocurre en el caso de los bienes, no todos ellos pueden ser contratados en mercados abiertos. Como ocurre en el caso de los insumos, la existencia y competitividad de los mercados de servicios depende de factores tales como: patentes; grado de competencia (el peso de los oligopolios); la forma en que se empaquetan los servicios; la naturaleza y difusión de la tecnología relacionada con su prestación; la legislación a la Inversión Extranjera Directa en el área de servicios; la legislación para el comercio de servicios; su nivel de estandarización; la existencia de infraestructura en actividades relacionadas (en especial de telecomunicaciones), etc.

La competencia en el ámbito de los servicios ocurre en los siguientes niveles: 1) entre los departamentos de servicios de la matriz y la filial maquiladora de una empresa trasnacional; 2) entre los departamentos de servicios de la filial y las empresas de México; 3) entre los departamentos de servicios de la matriz y las empresas de México; 4) entre los departamentos de servicios de la filial y las empresas extranjeras ubicadas en el país de la matriz y, 5) entre los departamentos de servicios de la matriz y una empresa trasnacional de servicios.

Es posible que la transformación de la maquila se esté jugando, no en el ámbito de los bienes, sino en el de los servicios. México debe intentar penetrar las redes internacionales de abasto de servicios que han creado y mantienen las empresas trasnacionales. Esta penetración en el mercado se debe basar en la ampliación de la competi-

vidad de las **empresas nacionales**, tanto al nivel de los departamentos de servicios de las maquilas como a nivel de las empresas independientes de servicios.

1.2 HECHOS ESTILIZADOS DEL MERCADO DE SERVICIOS PARA LA IME

Esta sección presenta una serie de 17 “hechos estilizados” que resumen las entrevistas con administradores y observadores de la industria y retoman algunas de las conclusiones más relevantes de los estudios sobre la incorporación de partes y componentes nacionales a la *IME*. Estos hechos estilizados son:

1) La rama de servicios ocupa un lugar secundario en el valor agregado de la maquiladora; además, su participación disminuyó durante la década de los ochenta. A fines de 1989, la maquila de servicios aportaba 2.8 por ciento del valor agregado total y 4.4 por ciento del empleo y del número de plantas de la industria. A principios de la década de los ochenta aportaba 4.1 por ciento del valor agregado y 5.0 por ciento del empleo y del número de plantas. A pesar de que ha perdido participación en la industria, el empleo en empresas exportadoras de servicios finales creció a la tasa nada despreciable de 11.8 por ciento anual, en ese periodo. Estos datos se derivan del cuadro 1.

2) La evidencia sugiere que ha caído en términos relativos el componente de servicios mexicanos por unidad de servicio de exportación. El valor agregado por trabajador es menor en las plantas de servicios que en las de bienes y esta diferencia crece con el tiempo. En 1980, el trabajador maquilador promedio agregaba 25 por ciento más valor que el trabajador de servicios; esta diferencia aumentó a 55 por ciento a fines de 1989. Los resultados anteriores pueden representar: a) un aumento relativo en la eficiencia en la prestación de servicios productivos y al productor en esa rama; b) un cambio relativo en la composición de la industria a favor de empresas de servicios finales menos intensivos en servicios mexicanos; o c) una reducción en el grado medio de externalización de servicios productivos y al productor por parte de las matrices, una relocalización geográfica en el sentido de un “regreso a casa”. Solamente la primera explicación podría ser consistente con un crecimiento del componente nacional de servicios por unidad de producto.

3) A pesar de que disminuye en términos relativos la exportación de servicios finales, está aumentando la importancia global de la exportación indirecta de servicios por medio de la *IME* en su conjunto. Esto sucede, en primer término, porque aumenta la exportación de servicios productivos incorporados a partes y componentes temporalmente importados. Tanto la maquila de servicios como la de productos han aumentado la exportación indirecta de servicios productivos incorporados. De hecho, ésta ha sido la base de la expansión de la industria y la actividad que emplea a la mayor parte de los 450,000 trabajadores de la *IME*. En 1989, se recibieron en México, aproximadamente, 1,500 millones de dólares de divisas por concepto de servicios productivos prestados al amparo del programa maquilador. Haciendo referencia al Diagrama 1, aumenta rápidamente el valor del flujo A-A.

En segundo término, aumenta la exportación de servicios al productor incorporados a partes y componentes temporalmente importados. En 1989, México exportó servicios por un valor aproximado de 1,000 millones de dólares y es probable que haya crecido durante la última década a una tasa superior al crecimiento del valor agregado en su conjunto. La maquila emplea más de 90,000 personas para la realización de servicios al productor; a esta cifra es necesario agregarle los empleos en las compañías de servicios ubicadas en México que atienden a las maquilas. La parte no observable de este proceso se manifiesta, a nivel indirecto, en la aparición de toda una red de empresas prestadoras de servicios a ambos lados de la frontera entre México y Estados Unidos. Como en el inciso anterior, estos servicios son parte del flujo A-A del diagrama 1.

4) A pesar del rápido crecimiento del flujo de servicios tradicionales, hay evidencia que ha crecido más rápidamente la exportación de servicios no incorporados a mercancías. No obstante su rápida expansión, estos servicios siguen ocupando un lugar muy secundario en la estructura global de los servicios que ofrece la maquila. En concreto, esto sucede porque aumenta la exportación de servicios productivos no incorporados a mercancías temporalmente importadas. La maquiladora opera cada vez más como un instrumento para prestar servicios productivos a sus matrices y a empresas ubicadas en México y el exterior: aumenta el valor conjunto de los flujos A-D, A-E, A-H, A-B, A-G, A-F y A-C, en términos del diagrama 1.

El segundo factor que explica su rápida expansión es el crecimiento de la exportación de servicios al productor no incorporados a mercancías temporalmente importadas. La IME se convierte en un exportador de servicios al productor, reforzando los flujos mencionados.

5) Lo significativo de los servicios no incorporados a mercancías no es su importancia cuantitativa sino su relevancia estratégica. Estos servicios apoyan el proceso más amplio de administración, producción, distribución y control de las ET de los que la maquiladora es solamente una parte. Se convierte en un proceso genuino de prestación internacional de servicios que trasciende los aspectos productivos de la maquila y contribuye a la creación de una verdadera plataforma exportadora.

6) A pesar de su rápido crecimiento e incluso a pesar de la expansión de los servicios exportados no incorporados a mercancías, los servicios productivos y al productor no se han diversificado significativamente.

7) Un obstáculo estructural para la ampliación y diversificación de los servicios es la desregulación explícita de la importación temporal de partes y componentes y la desregulación parcial de la importación de servicios productivos que ha implicado *de facto* la desregulación de la importación de servicios al productor. De la misma manera, esas desregulaciones formales conllevan la desregulación *de facto* de la exportación de servicios productivos y al productor no incorporados a mercancías en empresas que operan bajo el programa maquilador.

Un número importante de plantas nuevas, o incluso en operación, podrían abandonar el programa maquilador si se desregularan explícitamente los servicios, amparán-

dose bajo el registro de la industria fronteriza, el programa PITEX o, incluso, bajo el régimen general de las empresas nacionales. Esto podría cambiar su forma de vinculación con la economía mexicana.

8) La evidencia de la maquila sugiere que la estrategia de cada ET determina un paquete más o menos inflexible de bienes importados temporalmente, servicios productivos y al productor.

9) La transformación en los mercados obedece principalmente el ingreso de nuevas plantas que operan con esquemas nuevos, más que a la transformación en los paquetes de servicios de la planta media. Salvo algunas excepciones, las maquilas han sido muy conservadoras en la búsqueda de abastecedores locales, la relocalización geográfica de departamentos y en la “externalización” de servicios al productor. Normalmente las transformaciones en el ámbito de los vicios no van más allá del estrecho límite que imponen las labores de apoyo a la importación temporal y a la operación cotidiana de las líneas de producción. Tanto las plantas “maduras” como las “expansivas” operan con un concepto muy estrecho de lo que es la dotación normal de servicios a la maquila.

10) La prestación de servicios productivos y al productor en México y en el extranjero se desarrolla en una doble lógica. Primero, los departamentos de producción y servicios de las plantas matrices y sus filiales maquiladoras compiten entre sí para reubicar geográficamente las funciones productivas y logísticas. Esta competencia obedece a consideraciones de precio y eficacia, y ocurre en múltiples dimensiones. El segundo componente de la lógica es que esas funciones son complementarias en el contexto global de las ET. En este sentido, la competencia coexiste con otras formas de simbiosis como son la implementación de un sistema general integrado (la construcción de redes) y la transferencia de experiencias y tecnología.

En su conjunto, la ET busca acceder a información, asegurar el control de los procesos, diversificar canales productivos y logísticos, aumentar la capacidad de respuesta y negociación, facilitar la exploración tecnológica y la penetración de mercados, y reducir riesgos. La composición de los servicios en la IME difícilmente va a cambiar mientras que México en su conjunto no ocupe un sitio importante en las consideraciones estratégicas de las ET. Esto lo demuestran las grandes ET que tienen múltiples operaciones, maquiladoras y no maquiladoras en el país, como es el caso de Ford y Digital.

11) Las principales causas de la falta de diversificación de los servicios de la maquila son los siguientes:

- a) Los mercados de servicios son muy imperfectos.
- b) No existen medios para que fluya la información entre “oferentes” y “demandantes” potenciales de servicios.
- c) Muchos de los mercados de servicios productivos y al productor que requiere la IME simplemente no existen en las regiones con mayor concentración maquiladora en México.
- d) La estructura actual de incentivos ha llevado a los oferentes nacionales de servicios a concentrarse en un número reducido de ellos como son: renta de naves

- industriales, asesoría para relocalización, tramitación, asesoría legal y aduanera, servicios de contratación de trabajadores. Los paquetes de servicios que ofrecen los contratos de resguardo o shelter son un ejemplo de ésto.
- e) Los paquetes de servicios que ofrecen los promotores y asesores mexicanos son muy rígidos y se centran en los servicios no comercializables que son específicos a la economía mexicana. Pocos han incurrido en servicios comercializables.
 - f) Ha faltado capacidad de innovación para diseñar nuevos paquetes de servicios que abran la puerta para fomentar la externalización y relocalización geográfica de ciertos servicios por parte de las matrices.
 - g) La inversión en infraestructura es inadecuada en ciertas áreas básicas sin las cuales difícilmente se puede competir con las empresas matrices para inducir la relocalización y/o externalización. Este es el caso de telecomunicaciones y transportes.
 - h) Son escasos los recursos humanos necesarios para inducir una transformación de la plataforma exportadora indirecta de servicios. Hacen falta contadores, abogados y expertos financieros realmente binacionales; técnicos familiarizados con redes de informática internacionales; capturistas, analistas y secretarías realmente bilingües.
 - i) También hacen falta administradores con experiencia internacional que conozcan las prácticas de negocios de las ET y puedan romper las redes de abasto de servicios.
 - j) Falta flexibilidad y amplitud en los instrumentos financieros que ofrece el sistema bancario mexicano.
 - k) Los servicios que se ofrecen en México típicamente cubren solamente el lado mexicano y por lo tanto no desarrollan una función completa desde el punto de vista administrativo y contable de la matriz extranjera. Para ser competitivos se debe prestar servicios binacionales que eliminen la necesidad de la ET, de llevar registros parciales asociados con una función incompleta.
 - l) No ha existido un programa gubernamental de apoyo real a los exportadores indirectos de servicios.

12) La falta de dinamismo, en el ámbito de los servicios de la maquiladora, no ha sido eliminada por la presencia de compañías internacionales de servicios en las ciudades fronterizas del norte de México. De hecho, los bufetes internacionales de abogados o contadores tienden a perpetuar este inmovilismo y a contribuir a la rigidez de los paquetes de servicios.

13) Otra de las razones de la falta de diversificación de los servicios que demanda y ofrece la maquiladora, a que hace referencia el punto 6, es que los principales dinamizadores del proceso en los últimos años no han tenido su origen en el mercado local de servicios sino que son exógenos. Entre ellos tenemos los cambios tecnológicos, la incorporación de agentes nuevos como son las plantas japonesas, la devaluación del tipo de cambio real, y los cambios en los patrones de competencia internacional.

14) La falta de diversificación de los servicios y la escasa importancia de la exportación de servicios no restan importancia al dinamismo de los servicios productivos y al productor que se incorporan en partes y componentes. La disponibilidad, en condiciones competitivas, de estos servicios es uno de los factores de localización más importante para las empresas maquiladoras. De hecho se ha dado una relación causal bidireccional entre la relocalización de fracciones de procesos productivos que dan origen a la maquila y el desarrollo de la capacidad local de prestar servicios productivos y al productor. Sin considerar la gran extensión y competitividad de esta “red no visible” de servicios tradicionales, no se puede explicar el crecimiento explosivo de la IME en las ciudades fronterizas más grandes.

15) La competitividad en la prestación de servicios productivos (especialmente laborales) ha sido la base para la formación, por lenta e incompleta que haya sido, de la estructura actual para la prestación de servicios al productor en México, dentro de la maquila y fuera de ella.

16) De los dos puntos anteriores se deriva que uno de los retos más importantes para la IME es que algunas de las ciudades, con la más alta concentración maquiladora, muestran señales de que se están agotando sus posibilidades de expansión. En el caso particular de Ciudad Juárez, parece ser que la competitividad en la prestación de servicios al productor puede ser suficientemente fuerte como para sostener un proceso de reestructuración de los servicios productivos en favor de trabajo más calificado, sin provocar una crisis local en la industria. Este podría no ser el caso en otras ciudades congestionadas.

17) La verdadera labor empresarial de los mexicanos no ocurre en la prestación de servicios productivos sino en la prestación de servicios al productor. Las habilidades organizativas y la competitividad ganada por las filiales y por compañías de servicios ubicadas en México son potencialmente transferibles a otras áreas de la competencia internacional.

Los hechos estilizados presentan a la maquiladora como una forma de prestación de servicios que crece predominantemente en forma extensiva (ampliando su base actual) más que en forma intensiva (profundizando y transformando su estructura de servicios). Aparece, en términos generales, como una industria estancada en medio de una rápida transformación; las razones son estructurales. Sin embargo es, al mismo tiempo, una industria que podría potencialmente convertirse en una plataforma exportadora de una gran variedad de servicios productivos y al productor; hay ejemplos que indican que este cambio ocurre en un número reducido de plantas y, tal vez, podría generalizarse.

2. RECOMENDACIONES PARA LA REESTRUCTURACIÓN UNILATERAL, LA NEGOCIACIÓN EN EL CONTEXTO DE UNALC, Y CON LOS PACP

Esta sección se basa en tres principios básicos. Primero: independientemente de lo que se logre en la negociación multilateral de servicios, México debe adecuar su marco legal y definir una política clara para la exportación indirecta de los servicios en la maquila y para importación de servicios incorporados a mercancías de exportación. En concreto, deben adecuarse los conceptos legales, las normas de operación, las concepciones y las prácticas nacionales con respecto a los servicios en la IME. De este principio se deriva la necesidad de adoptar cambios unilaterales que mejoren el mercado nacional y generen condiciones más adecuadas para emprender una negociación internacional.

El segundo principio es que, independientemente de que se llegue a firmar un amplio Acuerdo de Libre Comercio (ALC) con Estados Unidos, la relación bilateral está seriamente subregulada y deberá adecuarse y ponerse “a la altura de las circunstancias” en los próximos años. Las presiones estadounidenses para normar, a nivel bilateral, aquellos temas que pudieran mantenerse estancados en las negociaciones multilaterales justifican el interés de México para estudiar el área de servicios. Las dos secciones de esta tercera parte se refieren a las acciones unilateral y bilateral.

El tercer principio es que la firma de un ALC, independientemente de los profundos cambios que pueda generar en la economía mexicana, es un mecanismo insuficiente para replantear las relaciones de México con el mundo; además, en su concepción estrecha, el ALC es una forma acartonada y poco flexible de replantear las relaciones bilaterales, y deja fuera la reformulación de las relaciones triangulares que son importantes para México y podrían serlo cada vez más. Ante la insuficiencia del ALC, debe proponerse que la siguiente fase en el proceso de apertura de México sea la definición de las relaciones económicas con los PACP. La regulación de los servicios en la IME es un paso natural en esa dirección que, en gran parte, debe darse junto con la negociación del ALC con Estados Unidos. Esta sección se divide en tres partes. En la primera se sugieren mecanismos para redefinir unilateralmente la legislación maquiladora nacional para incrementar la eficiencia del sector exportador de servicios y sentar bases más firmes para la negociación multilateral. En la segunda parte se sugiere una estrategia de negociación en el contexto de un ALC con Estados Unidos. Finalmente, en la tercera sección se sugieren algunos objetivos e instrumentos para la redefinición de las relaciones triangulares en la maquiladora mexicana y algunas estrategias de negociación con los PACP.

2.1 REESTRUCTURACIÓN UNILATERAL DE LOS SERVICIOS PARA LA IME

La evaluación crítica de una estrategia de reestructuración unilateral de la industria maquiladora de exportación se puede justificar estrictamente en términos de sus be-

neficios para México. Se estima que la IME utilizó en 1989 más de 4,400 millones de dólares en servicios (tanto productivos como al productor), de los cuales 1,200 son importados bajo un régimen de desregulación *de facto* que no entran en las estadísticas actuales de valor agregado o de servicios de transformación. El mercado de servicios en la maquila es aproximadamente igual a 45 por ciento del valor del mercado de partes y componentes; la diferencia reside en que México controla aproximadamente la mitad del mercado de servicios y tiene posibilidades de incrementar su participación, mientras que en el mercado de partes este indicador no alcanza ni 2 por ciento y se caracteriza por una competencia internacional potencialmente más intensa. Además, debe apuntarse que el control de algunas áreas de servicios puede facilitar la incorporación de insumos nacionales.

Los objetivos que se deben seguir en cuanto a los servicios en la maquiladora de exportación son los siguientes:

1) Aumentar el contenido doméstico de servicios de las exportaciones de la IME; lograr que las transnacionales transfieran hacia México un número creciente de departamentos de servicios y que aquí externalicen también un número creciente a empresas nacionales independientes. En concreto, primero: así como el Programa de Importación Temporal para Exportación (PITEX) constituye un instrumento para facilitar a empresas productivas la exportación de servicios productivos incorporados a insumos, partes y componentes importados, debe promoverse el desarrollo de instrumentos explícitos y flexibles para la exportación de servicios al productor, no necesariamente incorporados a bienes, que permitan utilizar la capacidad ociosa disponible. En segundo término, se debe favorecer el desarrollo de empresas maquiladoras expansivas.

2) Incrementar la eficiencia y competitividad de los exportadores indirectos de servicios productivos y al productor, tanto en las maquilas como en las **empresas** independientes.

3) Diversificar las áreas en las que se prestan servicios indirectos de exportación y, en concreto, aumentar la participación de las asesorías técnicas; los **servicios** de calibración de equipo electrónico; los seguros; el financiamiento; la renta **de** maquinaria y equipo de origen nacional; el transporte externo; las telecomunicaciones; capacitación del personal; servicios de informática; etc.

4) Cambiar la composición actual de los servicios exportados favoreciendo aquellos con mayor: a) valor agregado en México, b) especialización tecnológica, c) valor estratégico en las redes internacionales de servicios, d) potencial para capacitar personal nacional, e) capacidad de transferir tecnología y f) incidencia para disminuir las imperfecciones en los mercados de servicios.

5) Llevar a cabo un esfuerzo de investigación y desarrollo para estandarizar algunos de los paquetes de servicios más sofisticados desde el punto de vista tecnológico.

6) Proteger al sector doméstico de servicios frente a la competencia desleal, actual y potencial, de compañías transnacionales de servicios y las ET que controlan las operaciones de la maquila de exportación.

7) Lograr apertura a compañías nacionales del mercado de servicios de las maqui-

ladoras que actualmente se presten en forma empaquetada por empresas extranjeras. Eliminar monopolios y ampliar el margen de competencia.

8) Adecuar la legislación nacional sobre maquiladora para que incluya de una manera coherente a los servicios; desregular explícitamente y no de facto el mercado de servicios de la maquiladora, manteniendo condiciones que garanticen el registro de los prestadores así como la calidad y competitividad de los servicios.

9) Desarrollar una estrategia coherente para el fomento de los sectores exportadores de servicios que asigne un trato preferencial a los sectores estratégicos.

10) Diseñar un sistema de información que permita medir con precisión los flujos de servicios que escapan al sistema actual de registro. Diseñar una base de información y, tal vez, un banco de datos para poder tomar decisiones bien informadas a nivel del sector público y el sector privado.

11) Asumir finalmente el hecho que la producción maquiladora es realmente una exportación mexicana, a pesar del bajo contenido de componentes domésticos. México debe defender sus exportaciones de servicios productivos y al productor por medio de la defensa internacional de la exportación maquiladora. Esto implica contar con certificados de origen y destino de componentes y bienes, así como conocer los canales de distribución de esos bienes operados por las ET. Es un asunto de soberanía.

12) El objetivo último podría ser, utilizar la maquiladora como un instrumento para consolidar un sector exportador de servicios, que actúe competitivamente dentro de la lógica de las complejas redes transnacionales de servicios y penetre en forma creciente su forma de operación. Esto es equivalente a buscar la consolidación de un sector amplio de servicios que sea competitivo y esté estrechamente integrado a las redes de producción y distribución de algunos bienes altamente competitivos a nivel internacional.

Sin pretender llegar al detalle, se pueden sugerir algunos instrumentos de política unilateral para sentar las bases que permitan avanzar en el cumplimiento de los objetivos anteriores. Estos instrumentos son:

1) Adecuar la legislación maquiladora y, en particular, ampliar el contenido de servicios de la Legislación Aduanera y del Decreto para el Fomento y la Operación de la Industria Maquiladora de Exportación. Es necesario: a) Ampliar la definición de maquila para que incluya la exportación de servicios (como bienes finales e incorporados a los bienes temporalmente importados) y norme la importación temporal de servicios (que evite la subfacturación y presente lineamientos para su medición adecuada). Esto implica modificar los artículos 3 y 10 del decreto del 22 de diciembre de 1989; b) Facilitar el manejo del impuesto al valor agregado (IVA) a los exportadores indirectos de servicios, como se ha hecho con los exportadores indirectos de bienes; c) Definir explícitamente las bases legales para la maquila agrícola, en especial en lo que respecta al arrendamiento de terrenos y el tipo de contratos en áreas ejidales

2) Es necesario pasar de la desregulación de facto a la adopción de un concepto bien definido de Trato Nacional a los abastecedores externos de servicios a la maquila; esto no lleva a la regulación restrictiva ni tampoco a la desregulación total. Es más bien,

un paso de la desregulación de facto a la adopción de normas liberales, transparentes y no discriminatorias para el intercambio internacional de servicios; pasar del caos al orden. Esto permite recuperar la soberanía regulatoria, cedida unilateralmente, sin perder los beneficios manifiestos de contar con un esquema flexible y eficaz de prestación internacional de servicios.

El otorgarle Trato Nacional a los prestadores externos de servicios a las maquilas (incluyendo a las matrices) no implica que serán tratados exactamente como se trata a los prestadores nacionales de servicios; se puede buscar que los efectos de ese trato distinto no sean discriminatorios ni inhiban el comercio de servicios. Las diferencias en trato pueden obedecer a razones: fiduciarias, de cuidado administrativo (*prudential* en el lenguaje del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos), de salud, seguridad, o protección de los propios usuarios maquiladores.

El concepto de Trato Nacional no sólo es consistente sino que también lleva en forma natural a que México imponga un registro de todos los prestadores externos de servicios en los que especifique con precisión la naturaleza de los servicios que prestan en México. También abre la oportunidad para que se exijan credenciales específicas para la prestación de ciertos servicios en el país. Este podría ser el caso de agentes aduanales, abogados extranjeros y otros tipos de técnicos, así como de los servicios médicos y de protección a la salud de los trabajadores, prestados por profesionales extranjeros sin registro legal mexicano.

La propia matriz extranjera se considera como una prestadora propia a la maquila mexicana; por lo tanto, debe normarse la relación de servicios que se establecen entre ambas plantas de acuerdo a ese concepto de Trato Nacional. Estas consideraciones no son solamente aplicables a compañías independientes sino fundamentalmente a las empresas que están emparentadas por pertenecer a una misma Empresa Transnacional. Lo mismo puede hacerse en industrias que no operan bajo el régimen maquilador pero están dominadas por ET (ejemplo, la industria automotriz).

3) El concepto de Trato Nacional a los prestadores de servicios es tan poderoso que, salvo pequeñas diferencias, tenemos que Trato Nacional más PITEX más Centro de Costos es igual al Régimen Maquilador.

4) La adopción del concepto de Trato Nacional a los prestadores internacionales de servicios a la maquiladora tiene que hacerse en forma progresiva. De hecho, en el caso de la IME en México se debe pasar, no por un proceso de desregulación progresiva, como sugiere el Documento de Montreal para la negociación global de servicios, sino a una adopción progresiva del concepto de Trato Nacional. El ritmo y forma en que se adopte este concepto debe tomar en consideración a la industria; la elaboración de registros podría definirse como un objetivo a ser alcanzado en tres o cinco años.

5) También en el aspecto legal, es necesario hacer homogéneos todos los programas vigentes que permiten la subcontratación internacional; los más importantes son: el régimen maquilador, el programa de importación temporal para la exportación (PI-TEX), el régimen de industria fronteriza y las disposiciones de operación para la industria automotriz. Estos programas son semejantes en muchos aspectos y crean du-

plicidades, causan confusión para el registro de datos y dificultan evaluar el ámbito real de la subcontratación del país. México debería llevar a cabo un esfuerzo de revisión, simplificación y, hasta donde sea posible, unificación de todos estos programas en base a un entendimiento amplio de la naturaleza de los servicios productivos y al productor, de origen nacional e importado, que intervienen en la producción.

6) Fomentar la productividad de las empresas que participen en la exportación indirecta de servicios. Estos programas de fomento deben incluir: a) Capacitación de personal; b) Facilitar el acceso al capital a tasas de interés competitivas; c) Adecuación de la legislación nacional vigente sobre actividades cercanamente relacionadas con la competitividad de servicios de exportación, como son las legislaciones sobre transporte y telecomunicaciones y las normas de importación de bienes de capital y servicios para la exportación de servicios; d) Facilitar el acceso a bienes de capital importados y a servicios importados a las empresas exportadoras indirectas de servicios; e) Intervenir en el desarrollo de la infraestructura necesaria para la prestación de servicios.

7) La adecuación del marco nacional de la importación temporal para la exportación es relevante en el contexto de la promoción exportadora; es decir, es relevante cuando se toma como referencia en el quehacer de la política económica, el mercado externo y las necesidades de la ET para atender ese mercado. Sin embargo, este ejercicio deja de lado la perspectiva del mercado mexicano y la de las empresas productivas nacionales que quieren atender las necesidades de nuestro mercado. En otras palabras deja de lado la importante posibilidad de sustituir importaciones por medio de programas de exportación temporal para la importación.

Se debe aprovechar la revisión del marco legal para adecuar las normas para la exportación temporal con miras a fortalecer un sector productivo nacional que sea competitivo con las importaciones y tenga la capacidad de subcontratar en el extranjero, aprovechando las partes del proceso en que los mexicanos son competitivos para contratar los servicios productivos y al productor en los que no son competitivos. Este segundo aspecto podría ser cada vez más importante para que México sea "clase mundial" en algunas industrias; ésto es: es necesario promover *la maquila al revés*.

Los competidores del sudeste asiático lo han hecho con éxito mientras nuestra legislación al respecto es tremendamente inadecuada.¹ Es paradójico que se haya analizado tanto la importación temporal y que mientras tanto se haya dejado en el olvido total la exportación temporal; estos dos regímenes podrían ser complementarios, además la experiencia en el primero podría ayudar a definir cuidadosamente el segundo. Aquí será necesario hacer cambios a la Legislación Aduanera y diseñar un decreto que fomenta y regule esta forma de operación.

8) Se debe mejorar la información sobre servicios ofrecidos y demandados por la industria maquiladora. Esta es una cuestión de primer orden de importancia; sin una

¹ Ver especialmente: artículos 75, 90 y 93 de la Ley Aduanera y artículos 141 y 142 del Reglamento de la Ley Aduanera.

base amplia y confiable de estadísticas, difícilmente se puede entrar a una negociación internacional. En concreto, se sugieren cinco medios para lograrlo: Primero, conviene eliminar el criterio contable de la maquiladora que mide el saldo neto de divisas; esto, oscurece el comercio intrafirma, las importaciones de servicios y las exportaciones incidentales o como subproducto de los servicios. Las prácticas actuales llevan a subestimar la importancia de los servicios.

En segundo lugar, conviene adoptar un criterio sólido de valor agregado con el objeto de aproximarse a una estimación de una noción clara del producto, en lugar del simple ingreso de divisas. Se recomienda medir tanto el PNB como el PIB de la IME; éstos no se pueden derivar de las estadísticas actuales. Los objetivos de información del Banco de México y el INEGI deben ser distintos. Tercero, es necesario levantar un registro de los prestadores nacionales y no nacionales de servicios para la IME. Es importante saber quienes son y qué servicios prestan en México. La SECOFI podría publicar las listas de los servicios utilizados por la industria. Esto se podría complementar, en el caso de algunos servicios, con el requisito de certificación de los prestadores internacionales de servicios para cumplir con los estándares nacionales. Como ya se mencionó, esto es consistente con el concepto de Trato Nacional.

En cuarto lugar, conviene diseñar un certificado de origen y destino de insumos, partes y componentes, y servicios para la IME. Esto es importante para todo trámite de negociación internacional; es indispensable conocer con precisión cuántos países participan, directa e indirectamente, a través de sus insumos y partes, en la maquila mexicana. Finalmente, es necesario ampliar la base de captación de información de la maquila para poder derivar índices de volumen producido y volumen de insumos utilizados por la maquila y, con ellos, se pueden elaborar índices de precios al productor, específicos para la industria, índices confiables de productividad y de términos de intercambio. La evaluación de la industria y su evolución requieren del uso de indicadores más confiables.

9) Financiar un programa para promover la estandarización no sólo de componentes y partes sino también de algunos servicios, por medio de investigación y desarrollo de paquetes de servicios productivos y al productor, que puedan venderse a la maquila y sean competitivos a nivel internacional.

10) La innovación en el área de servicios debe considerarse prioritaria en el financiamiento de fomento tecnológico (por ejemplo en el caso de programas de CONACYT). Podría ser que la verdadera ventaja comparativa de México en los mercados internacionales estuviera en la prestación internacional de servicios; el actual sesgo al fomento del desarrollo, en el ámbito de los bienes, limita las posibilidades de desarrollo en otros espacios. Esto se manifiesta en la falta de diversificación en la oferta de servicios en la IME.

11) Revisar la cuestión fiscal. El régimen de operación de la maquiladora se ha convertido en un instrumento para subsidiar fiscalmente a los países extranjeros cuyas empresas utilizan servicios productivos y a productor en México. Es importante revisar la conveniencia de mantener el concepto del centro de costos y de adoptar una tasa

de impuestos a los servicios, tal vez por considerarlos como bienes finales. También debe normarse la repartición de utilidades a los trabajadores pues para efectos laborales, es impensable que un centro de costos no tenga que cumplir con ese requisito de ley.

Una forma de inducir la reducción de prácticas proteccionistas en la operación de las cadenas de servicios a la maquila podría involucrar la cuestión fiscal. En concreto, se podría adoptar un esquema impositivo en el que no se exente de impuesto de importación a los servicios (o incluso a las partes y componentes) que no se sometan abiertamente a la competencia por abastecedores en México.

Una forma adicional para resolver el problema de la equidad fiscal consistiría en adoptar “unilateralmente” un concepto de Impuesto al Valor Agregado mundial. Las prácticas actuales de que los productos pagan impuesto en los países donde se consumen es empobrecedora en el contexto de la subcontratación. Por lo menos los servicios al productor podrían considerarse “bienes” finales para efectos impositivos.

12) Finalmente, debe adoptarse una estrategia para atacar ciertos servicios prioritarios (*targeted markets*) tratando de lograr una participación mayor por parte de compañías nacionales.

Los esfuerzos unilaterales para renovar la legislación maquiladora deben estar acompañados de un análisis detallado y crítico de la legislación, las prácticas comerciales del sector privado y las prácticas gubernamentales de los países desarrollados (incluyendo contratos de defensa y esquemas de promoción exportadora como los MITI). El proceso de ajuste doméstico debe tener un importante componente crítico.

Este componente crítico no debe ignorar la evaluación del propio programa nacional con respecto a la maquiladora. El impulso de la IME representa en México la falta de un programa nacional autónomo de acumulación de capital y de generación de empleos. Asimismo, el impulso regional a esa industria demuestra una desconfianza de parte de la autoridad estatal en las iniciativas del capital local y en el poder económico real del Estado nacional para generar un proyecto económico alternativo. El proceso de reestructuración de la industria puede impulsar la del proyecto económico de las regiones.

Además, el cambio doméstico debe desarmar los argumentos más comunes de los países desarrollados. En particular, debe limpiar el camino para que las negociaciones bilaterales y multilaterales no se vayan a centrar en la evaluación de las legislaciones específicas de México.

2.2 RECOMENDACIONES PARA UNA NEGOCIACIÓN BINACIONAL CON ESTADOS UNIDOS SOBRE LOS SERVICIOS PARA LA MAQUILADORA

La operación de las Empresas Transnacionales estadounidenses en el mundo se basa en la prestación conjunta de servicios productivos de factores procedentes de por lo menos dos países. Esta es la lógica de penetración de mercados de la Inversión Extranjera Directa (IED) para aprovechar la fuerza de trabajo barata y/o producir dentro de los muros proteccionistas de algunos países. De hecho, la política comercial estadounidense no sólo permite, sino que incluso fomenta y defiende a nivel internacional esta forma de operación; además, la nueva “agenda” de negociación multilateral de ese país (en particular lo que se refiere a los TRIMS y los TRIPS) está encaminada a facilitar y ampliar el ámbito de acción de las ET a nivel mundial.

En esta parte del trabajo, conviene adoptar una definición amplia de la subcontratación internacional de acuerdo a dos criterios: la combinación de servicios factoriales de dos países y la utilización del régimen de importación temporal. Esto es importante ya que una de las características de la maquila mexicana (y la de la mayor parte de los Países en Desarrollo) es que ocurren simultáneamente la combinación de servicios factoriales y la utilización de insumos importados para exportación, mientras que la maquila de los Países Desarrollados normalmente se caracteriza sólo por la utilización de insumos importados. En este contexto, la desregulación mexicana atiende a ambos conceptos mientras que la estadounidense (y la de los países desarrollados) atiende solamente al primero.

Esto implica que Estados Unidos busca la apertura de los mercados de factores y servicios del llamado Tercer Mundo mientras que mantiene relativamente cerrado su mercado de consumo doméstico a la subcontratación internacional. Lo paradójico es que esta protección ante la competencia de bienes importados procedentes de programas maquiladores o de subcontratación se da por medio del gravamen de partes y componentes de origen estadounidense que se incorporan a los bienes importados; la legislación actual solamente exime de este impuesto a un número reducido de procesos productivos.

Están exentos del pago del impuesto de importación sobre el valor de las partes estadounidenses, como establece la fracción 807.00 de la Tarifa Arancelaria de Estados Unidos, los productos que resultan del ensamble (total o parcial) de partes: que se exportan listos para su ensamble, que no pierden su identidad física, y que no han recibido una transformación fuera del país, más allá de lo necesario para su ensamble. También es el caso, según la fracción 806.30, de los artículos de metal no precioso, que han sido producidos o transformados en Estados Unidos, que son exportados para ser procesados fuera de ese país, y que serán reimportados para recibir una transformación final. Todos los demás bienes deben pagar el impuesto de importación correspondiente sobre su valor total, independientemente de que los factores productivos o los componentes sean de origen estadounidense. La protección se manifiesta por el doble gravamen de insumos domésticos.

Esto implica que Estados Unidos define la subcontratación internacional primordialmente por la aplicación conjunta de factores productivos y, en menor medida, por la reimportación de componentes de origen estadounidense transformados en el exterior. Es decir, Estados Unidos se preocupa por fortalecer la posición de sus Empresas Transnacionales en los mercados de factores del mundo y, en menor medida, de normar el comercio de los bienes y servicios intermedios. La negociación de México a nivel bilateral tiene como reto asignar un alto nivel de prioridad, justamente al comercio de bienes y servicios intermedios, para evitar que se convierta en una forma indirecta de proteccionismo. La segunda prioridad es fortalecer el mercado nacional de servicios. Ambas están relacionadas.

Debe mencionarse que los criterios de evaluación aduanera estadounidense no exentan de impuesto a los servicios productivos y al productor que importan los fabricantes de Estados Unidos. Es decir, el valor de los servicios temporalmente importados a México e incorporados a las mercancías está sujeto al pago de la tarifa a una tasa correspondiente a la clasificación arancelaria de los bienes finales. Es decir, México está desregulado *de facto* y eximiendo de gravamen de importación a los servicios incorporados a la maquila mientras que Estados Unidos, que es el exportador de esos servicios, los grava con un impuesto al comercio exterior. En concreto, en la fracción 806.30 se paga impuesto sobre el valor del procesamiento fuera de Estados Unidos; en la 807.00, se grava el valor total del producto restándole el valor de los componentes de origen estadounidense. Por lo tanto, contrario a la situación que prevalece en México, existe una regulación *de facto* de la exportación temporal de servicios.

Antes de empezar la discusión concreta de los objetivos e instrumentos de México en la negociación binacional, conviene reconocer la relevancia, para la maquila, de la firma de un Acuerdo de Libre Comercio (ALC) entre México y Estados Unidos. Un ALC que lleve a la eliminación de los impuestos de importación entre dos países, implica que se reducen a cero los impuestos de reimportación y se elimina la necesidad de llevar un registro detallado (excepto en lo que se refiere al orden nacional) de los insumos. En pocas palabras, el ALC universaliza la maquila, por lo menos en lo que se refiere al tráfico de partes y componentes; en particular, se universalizan las fracciones 806.30 y 807.00 estadounidenses y se desregula también *de facto* la exportación temporal de servicios. Esto abarata la subcontratación y estimula significativamente el crecimiento de la maquila en México.

Por todo lo anterior, uno de los aspectos más delicados para la IME en las negociaciones del ALC será la determinación de un calendario para la reducción de los aranceles para bienes de capital, intermedios y finales. Todo esto determinará la velocidad con que se “universalice la maquila” con respecto a la velocidad con que se desmantele la protección arancelaria de las industrias que no participan en la maquila. El patrón de reducción arancelaria determinará el papel que asigne cada uno de los gobiernos a la subcontratación, así como la capacidad de negociación de esta forma de operación, en el contexto de las demás prioridades.

Con el marco institucional anterior, podemos plantear los objetivos de México en una negociación bilateral de los servicios con Estados Unidos en lo que respecta a la IME. Estos objetivos pueden perseguirse en el contexto de un ALC o en el contexto de acuerdos sectoriales independientes. Estos son:

1) Primero que nada debe realizarse una estimación confiable de los beneficios y costos potenciales de un acuerdo sectorial sobre maquila y servicios, así como los impactos regionales. El análisis anterior es incompleto pero indica que hay ganancias potenciales importantes.

2) La disparidad en el grado de desregulación actual es suficientemente grande como para permitir a México, en principio, pedir reciprocidad en la desregulación de parte de Estados Unidos; sin embargo, difícilmente esta reciprocidad puede darse exclusivamente a México si no es en el contexto de un ALC.

3) Cualquiera negociación, sea sectorial o global, debe reconocer que México es un país en desarrollo y que por lo tanto tiene el derecho de: a) Tener una política nacional para el desarrollo del sector servicios en la maquila; b) Buscar el desarrollo tecnológico y la transferencia de tecnología que lleve al fortalecimiento de su sector servicios; y c) Mantener su soberanía regulatoria en materia de servicios.

4) Ambos países deben adoptar un concepto amplio y común de la subcontratación que implique la armonización de prácticas de tráfico y valorización aduanera.

5) En cualquier acuerdo, México debe ser muy cuidadoso para proteger la inversión y la subcontratación que involucre a terceros países; se debe preservar el derecho del país de ser una plataforma para ET de países asiáticos y europeos al mercado estadounidense.

6) México debe proteger los bienes elaborados en su programa maquilador para que no sean discriminados al ser exportados fuera de Estados Unidos, por compañías estadounidenses o de otros países, por medio de canales de distribución estadounidense. En particular, se debe lograr que se incorporen en el ALC, entre Canadá y Estados Unidos, los bienes de la IME mexicana que han sido excluidos. Las negociaciones triangulares con Canadá pueden facilitar esto.

7) Reducir las posibilidades de acciones unilaterales de Estados Unidos para la imposición de aranceles compensatorios a la maquila o la aplicación unilateral de medidas proteccionistas al amparo de la sección 301 de la Ley de Comercio.

8) Diseñar mecanismos para la solución de controversias que incluyan no sólo alegatos de dumping o subvenciones sino también valoración aduanera de la maquiladora.

9) Buscar mecanismos comunes para reducir las distorsiones creadas por transnacionales oligopólicas en los mercados de servicios y factores de México, en lo que se refiere a la maquila. 10) Lograr un trato simétrico a los factores productivos, de tal forma que se avance en la regulación tanto de los servicios relacionados con el capital (capital related services) como los relacionados con el trabajo (labor related services). Esto es particularmente importante si se adopta el concepto de Trato Nacional para los prestadores de servicios, en ambos lados de la frontera, en lo que se refiere a la maquiladora y al programa mexicano de exportación temporal para la importación.

11) Aumentar la participación mexicana en los impuestos generados por la maquila internacional; reducir el subsidio fiscal Sur-Norte.

12) Encontrar fórmulas adecuadas para el financiamiento binacional de infraestructura en la maquila; es decir, ampliar el ámbito de presión conjunta de servicios productivos para incluir la infraestructura.

Algunos de los instrumentos que se pueden utilizar para la negociación binacional o las solicitudes específicas de México a Estados Unidos son los siguientes:

1) Se debe negociar simultáneamente los regímenes de importación y exportación temporal de ambos países. Esto facilitará la adopción de una perspectiva amplia.²

2) México debe insistir en tratar la importación y exportación temporal junto con la prestación conjunta de servicios productivos. La maquiladora es una forma de operación y un *modo* de prestación de servicios que empaqueta el movimiento de bienes y servicios en conjuntos inseparables. El trato independiente simplificaría el problema dejando fuera algunos de los puntos críticos para México.

3) Las nuevas regulaciones de cada país pueden darse, en el contexto de Trato Nacional, a los prestadores de servicios como un instrumento *no discriminatorio, transparente* y que preserva la *soberanía regulatoria* de ambos países.

4) El Trato Nacional a los prestadores de servicios debe incluir los servicios que se prestan en México y en Estados Unidos, que se relacionan con la maquila, y debe incluir tanto servicios intensivos en trabajo como en capital.

5) La maquiladora mexicana ya ha resuelto algunos de los problemas potenciales de negociación con Estados Unidos acerca de la regulación sobre Inversión Extranjera Directa y la protección de patentes y marcas. Esto debe verse como concesiones otorgadas que merecen reciprocidad.

Si no se otorga reciprocidad se puede manejar el Trato Nacional como un instrumento legítimo para incluir unilateralmente aspectos que no puedan negociarse bilateralmente.

6) México debe solicitar la ampliación estadounidense de la subcontratación; esto implica, ampliar las fracciones 806.30 y 807.00 a todo tipo de productos y procesos productivos. A nivel estratégico, México puede negociar el mantenimiento de concesiones en materia de desregulación en el ámbito de los vicios factoriales a cambio de concesiones en materia de trato fiscal para la exportación temporal. Esto puede solicitarse por medio de la solicitud de reciprocidad a que se hacía referencia.

² Esta negociación se facilitaría considerablemente si en las negociaciones internacionales se adopta una definición amplia que modifique la actual definición de comercio de servicios de la Declaración de Montreal. Esta definición actualmente incluye el movimiento transfronterizo de los servicios incorporados a mercancías, pero este concepto no capta la actividad de servicios relacionados con la maquila como se ha discutido a lo largo del texto. *Se deben agregar a la definición: los servicios nacionales e importados que se incorporan a mercancías que hacen un movimiento transfronterizo temporal para su transformación.* Este nuevo elemento de la definición permitirá prestar atención a los servicios productivos y al productor que se incorporan a los bienes temporalmente importados. Sin esta consideración será difícil corregir, por ejemplo, las fracciones 806/807 de Estados Unidos para evitar los gravámenes *de facto* que se imponen a los servicios incorporados a mercancías.

7) Todo acuerdo entre México y Estados Unidos sobre servicios debe hacer referencia explícita a los servicios productivos y al productor en la maquiladora; se debe desarrollar un marco legal para la actual desregulación o regulación *de facto*.

8) México debe impulsar mecanismos para lograr la distribución más equitativa de la masa fiscal producida por ambos países en la maquila. Existen por lo menos tres formas para lograrlo. En primer término, Estados Unidos debe renunciar a su actual gravamen tarifario, sobre los servicios productivos y al productor prestados por compañías estadounidenses a bienes exportados a ese país, ya que opera como un impuesto a la exportación. Además, México debe explorar la imposición de un gravamen a los insumos importados o a los servicios nacionales exportados por ese conducto, bajo la filosofía de que ciertos servicios deben ser considerados como bienes finales. Finalmente, los dos objetivos anteriores pueden lograrse simultáneamente si se acordara un gravamen al Valor Agregado Global para la maquiladora, que sustituyera al actual esquema basado en la noción tradicional de aranceles. La adopción del Impuesto al Valor Agregado Global en las actividades de maquila permitiría que cada país que participa en la subcontratación internacional derivara un porcentaje equitativo de los impuestos generados por la actividad en su conjunto. En el esquema actual los bienes se gravan en donde se consumen; esta práctica deja sin base fiscal sólida a los países en desarrollo. Cualquier impuesto que ellos gravan actualmente se incorpora integralmente en el costo total del producto y disminuye la competitividad de ese país con respecto a los que no lo imponen. Esta situación no es equitativa.

9) Independientemente de que se adopten algunas de las sugerencias anteriores es evidente que se deben adoptar criterios comunes acerca de principios fundamentales como: transparencia, liberalización, soberanía regulatoria, solución de controversias, trato nacional y no discriminación.

10) En el contexto de un ALC, México debe definir un calendario para la reducción de aranceles que garantice el crecimiento de la maquila sin debilitar a la industria no maquiladora. Esto requiere el establecimiento de un balance entre los aranceles de bienes finales (en los que se basa la desregulación de la maquila bajo 806-807) y los bienes intermedios (que son decisivos para el sector doméstico). Antes de que se complete la reducción total de aranceles a los bienes importados temporalmente para la exportación, bajo el ALC, el concepto de Trato Nacional para los prestadores de servicios de la maquila, podría resolver los desbalances que se generan al avanzar progresivamente en la reducción de aranceles. Este podría ser uno de los puntos iniciales de la negociación.

11) México debe solicitar la eliminación de las exportaciones maquiladoras textiles de las cuotas asignadas por Estados Unidos en el contexto del Acuerdo Multifibras, ya que se convierte en un obstáculo para el intercambio flexible de servicios productivos y al productor.

12) Se debe adoptar un certificado común, aceptado por México y Estados Unidos, para el origen y destino de los insumos de la maquila. Esto puede usarse como un instrumento para defender en Estados Unidos las exportaciones de maquiladoras de

terceros países y para defender en terceros países las exportaciones estadounidenses con contenido de la maquila mexicana.

13) Se debe buscar la formación de un Banco de Libre Comercio que contribuya a cubrir los costos y asegurar la diseminación de beneficios del ALC; podría funcionar como un instrumento para facilitar la consolidación de los beneficios aun en regiones que carezcan de la infraestructura suficiente.

14) México debe proponer instrumentos para el financiamiento de infraestructura común en el programa de maquiladora; estas propuestas pueden incluir: a) La consolidación de Fideicomisos Binacionales, como los presupuestos en California por el grupo CABEZA y por el Senador Polanco; b) La formación de un Banco Binacional de Desarrollo que circule parte de la deuda externa mexicana en beneficio general; y c) Fortalecer organizaciones regionales de carácter binacional para el desarrollo, como el grupo "Camino Real" que promueven los estados de Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas y Texas.

15) Lograr el acceso de agentes mexicanos a las fuentes de información estadounidense sobre servicios, especialmente en los que se refiere a insumos intermedios.

16) Se debe considerar explícitamente la protección del medio ambiente estadounidense como un servicio que ofrece la maquiladora mexicana que debe estar sujeto a un pago justo. El hecho de que México asimile riesgos, que no quieren asumir las comunidades o los trabajadores estadounidenses, debe traducirse en un pago por un seguro contra accidentes ambientales y enfermedades de trabajo ocasionados por el manejo de sustancias tóxicas. La legislación ambiental mexicana puede complementarse con un esquema fiscal. Esto entra sin dudas en el ámbito de los servicios.

17) Una forma adicional de contrarrestar las inhibiciones y restricciones al comercio que impone la multiplicidad de normas, que además genera una distribución inequitativa de beneficios y costos de la subcontratación, entre Países en Desarrollo y Países Desarrollados, es la adopción de una serie de códigos de conducta para las Empresas Transnacionales. La adopción de estas medidas presenta problemas potenciales para México si no se adopta como un instrumento de aplicación multilateral y solamente se pretende incida sobre México; de igual manera, es difícil esperar que las Empresas Transnacionales acepten este trato si no se hace extensivo a todas las ET que exporten bienes hacia Estados Unidos, independientemente de su origen nacional. A pesar de su gran dificultad práctica, debe explorarse cuidadosamente.

En concreto, se deben estudiar normas de conducta aplicables en los siguientes ámbitos: a) Criterios para la fijación de precios de transferencia entre filiales de una misma Empresa Transnacional; b) Adoptar una serie de condiciones salariales y laborales mínimas; c) Adoptar normas generales para la protección al medio ambiente; y d) Generar criterios de distribución de la carga fiscal entre empresas filiales de una transnacional para reducir el subsidio fiscal Sur-Norte.

Al evaluar el diseño de una estrategia mexicana de negociación sobre la maquila en el ALC, conviene recordar que existen grupos que se han opuesto sistemáticamente a la IME y han buscado no la desregulación, sino el incremento en las regulaciones al

tráfico de partes y de factores productivos. Por lo tanto, hay dificultades potencialmente importantes para el tratamiento independiente del tema de la subcontratación. En estas condiciones, es necesario decidir cuáles de los puntos discutidos con anterioridad conviene tratar en el contexto del Acuerdo Marco vigente, cuáles podrían reservarse a un acuerdo sectorial, y cuáles deben reservarse para un tratamiento global en el Acuerdo de Libre Comercio. Queda por definir una estrategia general de negociación en la que se manejen cuidadosamente los instrumentos y se avance en la consecución de los objetivos mencionados.

2.3 RECOMENDACIONES PARA ADECUAR EL INTERCAMBIO DE SERVICIOS CON LOS PACP EN LA MAQUILADORA DE EXPORTACIÓN

La maquiladora asiática es importante en México por el desarrollo de formas nuevas de interacción en el ámbito de los servicios, más que por su peso económico actual. La IME asiática no alcanza 1 por ciento del número de plantas, pero tiene una participación cercana a 5 por ciento del empleo, 7 por ciento del valor agregado, y 15 por ciento del valor de las importaciones estadounidense al amparo de las fracciones 806-807. Su contribución consiste en el ensayo de formas nuevas de intercambio de servicios productivos y al productor, así como en la aparición de complejas redes intrafirma que no necesariamente aumentan la compra de insumos mexicanos o la transferencia de tecnología, pero que han generado lo que se conoce en la literatura como la “nueva maquiladora”.

La maquiladora japonesa en México, por dar un ejemplo concreto, abastece cerca de 2 por ciento de las exportaciones totales de Japón a Estados Unidos; aunque menos de la cuarta parte de ese porcentaje corresponde a valor agregado en este país, el resto proviene del mismo Japón, de otros PACP y de Estados Unidos.

La firma de un Acuerdo de Libre Comercio entre México y Estados Unidos será muy relevante para la maquiladora asiática, y tiene el potencial de alterar profundamente su estructura de operación así como el potencial de crecimiento. Si bien es cierto que la reducción de aranceles comerciales entre México y Estados Unidos llevará a “universalizar” paulatinamente la actividad maquiladora (ampliándola a todos los procesos y productos) para aquellas compañías que utilicen insumos mexicanos y estadounidenses, también lo es que las fracciones 806/807 seguirán rigiendo el comercio de partes y componentes procedentes de terceros países. Por lo tanto, cabe esperar un efecto de “desviación de comercio” en favor de abastecedores que producen dentro de los muros del ALC; es decir, un desplazamiento de los abastecedores externos.

Las consideraciones anteriores podrían inducir la expansión de la IME asiática e incrementar el abasto de partes y componentes en los mercados mexicano y estadounidense. Sin embargo, el tratamiento preferencial no necesariamente se hará extensivo a todas las compañías, que usando componentes estadounidenses operen en México al amparo del programa maquilador. El caso del acuerdo Canadá y Estados Unidos

ilustra cómo los certificados de origen pueden utilizarse como instrumentos discriminatorios para negar el trato preferencial a un cierto tipo de productos. Este podría ser el caso de la maquila asiática en el ALC entre México y Estados Unidos. De ahí la importancia de considerar los distintos medios para la solución de controversias y la negación del trato a la maquila de terceros países. Sin duda, el ALC obligará a replantear las relaciones triangulares de México con los PACP, particularmente en lo que se refiere a la subcontratación triangular.

Las prácticas comerciales prevalecientes en la década de los ochenta sugieren que las relaciones triangulares entre los PACP, México y Estados Unidos, por medio del intercambio de bienes y servicios en la maquila, podrían resolverse por medio de seis mecanismos alternativos. Conviene analizarlos con cierto detalle para sugerir una estrategia mexicana en la negociación bilateral con Estados Unidos, así como respuestas unilaterales y posibles acuerdos con los propios PACP.

Las posibles formas de normar las relaciones entre la maquila asiática y la economía estadounidense son:

1) *Trato multilateral*: Las relaciones triangulares podrían resolverse por medio de los conceptos y medios tradicionales anti-dumping y anti-subsidios, siguiendo los lineamientos aceptados por la mayor parte de los países signatarios del GATT. La adopción de impuestos compensatorios por parte de los países importadores de bienes maquilados en México, principalmente Estados Unidos, podría resolver estos problemas de una manera neutral, dejando abiertos los mecanismos de solución de controversias. La triangulación de insumos y bienes de capital podría generar grandes conflictos acerca de la incidencia y la efectividad de los impuestos compensatorios; estos problemas podrían dificultar la adopción de los mecanismos multilaterales.

La solución multilateral podría involucrar la adopción global, en el marco de la negociación de servicios de la Ronda Uruguay, de un esquema general de subcontratación que sea simétrico para todos los países involucrados. Esta posibilidad es muy remota, por lo menos en el corto plazo.

Además, debe reconocerse que el principal reto actual para la triangulación en la subcontratación internacional viene de la firma de un ALC con Estados Unidos, y no de cambios de carácter multilateral. Por lo tanto, la solución debe buscarse en el ámbito de las relaciones bilaterales de los tres agentes involucrados, en la acción unilateral o en la coordinación trilateral.

2) *Trato Bilateral entre Estados Unidos y los PACP*: Las relaciones comerciales de Estados Unidos con Japón, Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur, representan en muchos sentidos, un comercio administrado más que un comercio libre. Las restricciones “voluntarias” a las exportaciones de bienes electrónicos y automotrices que ha pactado Japón, podrían hacerse extensivas a la exportación maquiladora de ese país y de los demás PACP. La graduación de los Cuatro Dragones del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) muestra el deseo de establecer un trato comercial más igualitario entre esos países y Estados Unidos; la generalización de prácticas de comercio administrado podría ser el siguiente paso.

Aquí debe enfatizarse que la maquila asiática en México es, en gran medida, hechura estadounidense, ya que ha sido una respuesta de las grandes compañías de los PACP para enfrentarse a las prácticas estadounidenses de comercio administrado. Esto incluye, además de las restricciones “voluntarias” y la graduación del SGP ya mencionadas, las presiones de Estados Unidos para revaluar el yen (y el won); los impuestos especiales a las exportaciones electrónicas, y las posibles represalias en el contexto de las listas del Super-301 contra esos países.

El trato bilateral entre Estados Unidos y los PACP podría convertirse en el instrumento dominante para normar las exportaciones de la maquiladora mexicana. Sin embargo, este mecanismo no es aceptable para México; su utilización demostraría la falta de capacidad de negociación bilateral de México con Estados Unidos y lo inadecuado del mecanismo de solución de controversias en el contexto del ALC.

3) *Acciones unilaterales de Estados Unidos*: Si bien es cierto que la firma de un Acuerdo de Libre Comercio debe reducir el ámbito de la acción unilateral, no debe descartarse que Estados Unidos recurra a este procedimiento para controlar la triangulación entre los PACP, México y Estados Unidos, vía subcontratación. Ciertamente para México, la aparición de este tipo de acciones sería una muestra del fracaso de otros medios para la resolución de controversias.

Esta posibilidad debe analizarse con cuidado ya que no es clara la incidencia de la acción unilateral estadounidense ni el efecto que podría tener sobre la relación bilateral. En concreto, esta acción podría recaer sobre los países asiáticos de la Cuenca del Pacífico o sobre México. Primeramente, la acción unilateral recaería sobre las Compañías Transnacionales de los países asiáticos, cuando se afecta a las exportaciones de la IME mexicana, de la misma forma que al conjunto de las exportaciones de esos países o cuando las sanciones se imponen a una compañía específica. Las sanciones podrían recaer sobre los abastecedores de partes y componentes de la maquila mexicana, ubicados en la Cuenca del Pacífico. Finalmente, las sanciones podrían recaer directamente sobre México, cuando se imponen sobre las labores de ensamble o producción del régimen maquilador.

Es poco probable que Estados Unidos utilice represalias cruzadas que incidan sobre México para controlar la competencia de las exportaciones maquiladoras de empresas asiáticas; sin embargo, no es impensable que surgieran otros mecanismos de presión. En la opinión de Kerber y Ocaranza, el peor de los escenarios para la maquila mexicana es quedarse atrapada entre dos colosos (Estados Unidos y Japón). Tal vez el principal reto que enfrenta México en el esquema de triangulación maquiladora, sea el de evitar las represalias unilaterales estadounidenses. Las disposiciones de la sección Super-301 de la Ley de Comercio Omnibus constituyen el “blueprint” para el diseño de mecanismos de solución de controversias para el caso de la maquila.

4) *Acción unilateral del Japón y otros PACP*: Es necesario considerar la posibilidad de que los propios PACP definan límites claros acerca de la triangulación maquiladora con Estados Unidos, vía México. Algunos analistas como González Gálvez y Kerber, sugieren que los países asiáticos, en concreto Japón, tienen un interés en México que

se supedita a su relación con Estados Unidos; por lo tanto, estarían dispuestos a sacrificar su inversión en la IME mexicana si ésta afectara profundamente su relación con aquel país. De estos planteamientos se deriva la necesidad de que México establezca las condiciones que garanticen la estabilidad de la subcontratación triangular tanto como la relación bilateral.

5) *Acción unilateral de México*: México tiene ahora la posibilidad de adoptar prácticas unilaterales y acuerdos bilaterales con Estados Unidos que definan cuidadosamente la participación de la maquila asiática en el comercio bilateral y en las relaciones trilaterales. El primer paso, como ya se mencionó en el apartado de políticas unilaterales, implica que se deben adoptar certificados de origen para detectar la composición nacional de las exportaciones maquiladoras con el objeto de que sean registradas como el resto de las exportaciones nacionales; en concreto, México debe estar dispuesto y estar técnicamente preparado para hacer una defensa de *dumping* de cualquier exportación procedente de maquiladoras asiáticas ubicadas en el país.

En segundo término, México debe estar preparado para imponer gravámenes compensatorios propios para garantizar que ninguna exportación maquiladora viole las disposiciones multilaterales de *dumping* o subvenciones. Es necesario evaluar la conveniencia de que sea el propio país quien garantice la limpieza de las exportaciones mexicanas. Esto evitaría que los gravámenes compensatorios beneficiaran las arcas de Estados Unidos. En tercer término, México debe estar dispuesto a utilizar el peso de la relación general con Estados Unidos como mecanismo para negociar el trato favorablemente a las exportaciones maquiladoras, independientemente de cuál sea el país de origen de la inversión. Asimismo, debe diseñar un instrumento flexible y poderoso para la solución de controversias en términos de las relaciones triangulares.

6) *Solución trilateral*: Los problemas de la subcontratación triangular se pueden resolver por medio de acuerdos trilaterales. Hay dos ámbitos en los que la triangulación se vuelve importante para la maquiladora mexicana. El primero es el que se refiere al trato de las exportaciones a Canadá de compañías estadounidenses de bienes elaborados o ensamblados en la maquila de México. Este es, sin duda, uno de los puntos que se tendrían que enfrentar y resolver más urgentemente para la formación de una área norteamericana de libre comercio con la participación de Canadá, Estados Unidos y México. Para muchos analistas éste es el siguiente paso natural al ALC con Estados Unidos; para otros debe ser un paso simultáneo.

El segundo aspecto de triangulación es el que se refiere a los alegatos de *dumping* contra Empresas Transnacionales asiáticas de productos eléctricos y electrónicos que exportan a través de la maquila mexicana; éstos podrían enfrentarse por medio de mecanismos de solución de controversias de carácter trilateral. Hay antecedentes que permiten imaginar la emergencia de mecanismos de consulta e incluso de integración sectorial. No hay que olvidar que el Congreso de Estados Unidos ha estudiado la posibilidad de formar Areas de Libre Comercio con Japón y con Corea, además de las que actualmente tiene con Canadá e Israel y la que se podría crear con México.

Los puntos anteriores muestran la importancia de: la negociación de mecanismos

para la solución de controversias; la adopción de certificados claros de origen para clasificar las exportaciones mexicanas hacia Estados Unidos; la necesidad de definir el nivel de compromiso de México para defender y representar las exportaciones de la maquila asiática. De la discusión anterior, se pueden derivar algunas recomendaciones para adecuar las prácticas comerciales de la maquila asiática en México:

1) En los considerandos del Acuerdo de Libre Comercio de México con Estados Unidos, se debe considerar explícitamente que este país es un país en desarrollo y que la triangulación es un instrumento eficaz y deseable para inducir el desarrollo industrial, así como facilitar la competencia y la apertura comercial. El desarrollo industrial de México, la mayor competencia y apertura son de interés mutuo.

2) Se debe buscar que haya claridad acerca del origen real de las maquiladoras asiáticas ubicadas en México, ya que muchas de esas plantas han sido financiadas con capital procedente no de las matrices asiáticas sino de las filiales estadounidenses, y sus vínculos más estrechos de operación se establecen con esas filiales. Por ejemplo, se tiene evidencia que de las 21 plantas maquiladoras japonesas ubicadas en México en 1987, 13 fueron financiadas por las filiales estadounidenses. Afirmar que estas plantas son de origen japonés, implica la negación de la noción de “trato nacional” para las subsidiarias asiáticas en Estados Unidos. Es paradójico que EU esté buscando la ampliación global del concepto de “trato nacional”, pero no esté dispuesto a ampliarlo primeramente en casa.

Ciertamente, México debe presionar a EU para que defina con claridad su noción de “trato nacional” en sus manifestaciones últimas en inversiones en terceros países; la triangulación es uno de los aspectos más delicados para esas relaciones económicas.

3) Se deben adoptar criterios aceptables, no solamente para México y Estados Unidos, sino también para los PACP del origen nacional de los bienes producidos y ensamblados en la maquiladora mexicana. Esto es de crucial importancia ya que la IME japonesa concentra 4.3 por ciento del empleo, 6.5 por ciento del valor agregado, y 13.5 por ciento del valor aduanero del total de la maquila. Es decir, cada trabajador de la maquila japonesa maneja insumos con un valor tres veces superior al que maneja el promedio. En el caso de Tijuana, entre 75 y 80 por ciento de las importaciones temporales de las plantas asiáticas proviene de Asia.

Deben definirse umbrales de procedencia nacional, semejantes a los del SGP, para definir “bienes hechos en México” y “bienes ensamblados en México” que se consideren mexicanos para efectos de solución de controversias. Esto implicaría otorgar cartas de ciudadanía definitiva a las maquiladoras. Además podría ayudar a identificar qué parte del valor de las exportaciones de maquiladoras asiáticas debe agregarse al superávit de los países asiáticos para efectos del Super-301; qué parte se compensa con exportaciones estadounidenses; y qué parte corresponde realmente a exportaciones mexicanas.

4) Solamente si se satisfacen los dos criterios anteriores se podrá contar con bases sólidas para una solución trilateral de las controversias sobre la maquila. Esta es una

posibilidad que difícilmente será aceptada por Estados Unidos, pero que puede potencialmente llevar a soluciones óptimas a nivel global.

5) México debe buscar que no se discrimine a la maquila asiática de la reducción a cero de los aranceles de las partes y componentes temporalmente importados para su transformación, ensamble y reexportación hacia Estados Unidos. Se debe buscar que la reducción a cero de los aranceles no se condicione a origen nacional de los bienes de capital o a un contenido conjunto mínimo de valor agregado dentro del muro protector del ALC.

6) A nivel estratégico, convendrá a México buscar un concepto amplio de “reciprocidad triangular” para las relaciones México-Cuenca del Pacífico-Estados Unidos, en el contexto del Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos. Este instrumento podría: imponer un límite para la imposición de sanciones unilaterales a la maquila; reconocer la complejidad de transacciones que no se pueden reducir al contexto binacional; y facilitar la solución trilateral de conflictos.

7) Independientemente del modo en que se alcance este objetivo, México debe buscar que se resuelvan en forma trilateral todos los conflictos que involucren a las maquiladoras; esto debe ser cierto en el caso de Canadá y en el de Japón. México no puede dejar en las manos de las Empresas Transnacionales o de los países externos, la defensa “anti *dumping*” y anti-subsidios de la maquila.

8) Toda la acción unilateral emprendida por México para reestructurar al sector maquilador debe de tener como objetivo de referencia el mantener un ambiente adecuado para la expansión de las compañías asiáticas dentro del programa maquilador.

9) Fuera del marco del Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos, México debe buscar un Acuerdo limitado de producción compartida. Este acuerdo podría sentar las bases para otorgar a las compañías japonesas un “trato nacional” que garantice el acceso al mercado mexicano y al mercado estadounidense, al amparo del ALC; además podría sentar las bases para la participación de Japón en el financiamiento de infraestructura en México (portuaria, de vivienda e industria) y para la adopción de un Impuesto al Valor agregado Global (IVA-Global) con Japón. El acceso al mercado nacional de las compañías japonesas podría funcionar como un contrapeso a la penetración de oligopolios estadounidenses.

10) Es necesario regionalizar la estrategia comercial y de apertura de México; sería útil replantear los conceptos de zonas y perímetros libres, así como el de puertos industriales como instrumentos para ser más eficaces en las relaciones con el mundo. La alta correlación que existe entre el *modo de prestación de servicios* de la maquiladora y la actividad económica en el norte de México, presenta una oportunidad para replantear la situación de las regiones maquiladoras del extremo norte del país.

Lo que se sugiere en este trabajo, es que no se debe perder de vista que la prestación conjunta de servicios productivos puede aportar una visión alternativa para tratar todos los aspectos relacionados con la Inversión Extranjera Directa de Países Desarrollados, en Países en Desarrollo. Enfocarse en servicios, permite imprimir desde el principio, un marco de equidad entre los servicios del capital y el trabajo que puede llevar a una

definición operativa, el principio que los factores de producción deben ser tratados en forma simétrica. Esta es una de las pretensiones más importantes del análisis que aquí se propone. Las propuestas no son exclusivas de la industria maquiladora, sino que pueden ampliarse potencialmente a todas aquellas industrias que operan por medio de la importación temporal para la exportación, que incorporan servicios productivos y al productor a mercancías de exportación, y que combinan servicios productivos procedentes de dos o más países a esas mercancías de exportación. Su aplicación es potencialmente muy amplia.

Es evidente que cada uno de los objetivos e instrumentos que aquí se sugieren pueden ser buscados y utilizados independientemente de los demás. Cada uno de los elementos debe ser juzgado por sí mismo, por su mérito conceptual y factibilidad; finalmente, se debe buscar la integración de un paquete coherente y bien estructurado que incorpore la experiencia de los negociadores, además del conocimiento técnico de la industria, que pretende aportar el presente trabajo. Lo que está en juego, como se ha enfatizado anteriormente, es la distribución mundial de las fases de los procesos productivos y la distribución de los excedentes de actividades globales de las Empresas Transnacionales.

CONSIDERACIONES FINALES

Un Acuerdo de Libre Comercio es una forma acartonada, poco flexible y creativa de replantear las relaciones económicas de México con Estados Unidos. La negociación del ALC debe verse como la ocasión para pasar de la actual relación subregulada, que se manifiesta en una ineficaz regulación implícita, hacia una regulación explícita de la relación binacional. Lo más importante no son los aspectos tradicionales del ALC sino el paquete mínimo de acuerdos que complementen el de libre comercio; entre ellos se podrían incluir: la creación de un Banco Binacional de Desarrollo Fronterizo; convenios de financiamiento conjunto de infraestructura fronteriza; coordinación binacional de regímenes de zona libre; convenios sobre transporte y telecomunicaciones; establecimiento de uno o varios fideicomisos binacionales; acuerdos de capacitación técnica, etc.

Independientemente de la amplitud de los acuerdos que puedan complementar al ALC, éste es evidentemente un mecanismo insuficiente para replantear las relaciones de México con el mundo en su conjunto, que además genera necesidades muy claras para la reestructuración de las relaciones económicas con terceros países. La industria maquiladora de exportación y el comercio de servicios lo demuestran claramente. La insistencia de Estados Unidos de abrir una zona hemisférica de comercio e inversión, que incluya a un gran número de países de América Latina, plantea la posibilidad de un gigantesco efecto de “desviación de comercio” (trade diversion) que podría reducir significativamente las ventajas que podría tener el ALC para México. Por lo tanto, es evidente –ante la insuficiencia del ALC y las posibilidades de un fuerte efecto de

“desviación de comercio” –que es necesario diseñar la siguiente fase de redefinición de las relaciones de México con el mundo; esta siguiente fase podría ser la intensificación de las relaciones con los Países Asiáticos de la Cuenca del Pacífico (PACP).

BIBLIOGRAFÍA

- BAKER, GEORGE, “Costos sociales e ingresos de la industria maquiladora”, *Comercio Exterior*, vol. 39, núm. 10, octubre 1989, pp. 893-907.
- BENNET, TIMOTHY B., “Cooperación y resultados en las relaciones entre México y Estados Unidos”, en William E. Glade y Cassio Luiselli (Coord.), *La economía de la interdependencia: México y Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- BUENO, GERARDO, “El Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá”. En *Comercio Exterior*, vol. 37, núm. 11, México, noviembre de 1987.
- CARRILLO, JORGE (Compilador), *Reestructuración industrial: Maquiladoras en la frontera México-Estados Unidos*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y El Colegio de la Frontera Norte, 1989, 429 págs.
- CARRILLO VIVEROS, JORGE, “Reestructuración en la industria automotriz en México: políticas de ajuste e implicaciones laborales”, en *La nueva era de la industria automotriz en México*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, en prensa.
- CARRILLO, JORGE y ALBERTO HERNÁNDEZ, *Mujeres fronterizas en la industria maquiladora*, México, SEP-CEFOMEX, 1985, (Colección Frontera), págs. 216.
- CENTER FOR ENTREPRENEURSHIP and ECONOMIC DEVELOPMENT, *South Texas Maquiladora Suppliers Project*, Pan American University, 1989 (Mimeografiado).
- CLAIRMONTE, FREDERICK. “Las Empresas Transnacionales y los Servicios: la última frontera”, en *Comercio Exterior*, vol. 36, núm. 4, abril de 1988.
- CORDON, W. M. y J. PETER NEARY, “Booming sector and de industrialization in a small open economy”, *Economic Journal*, vol. 92, dic., 1982.
- DAVIS, REGINALD L., *Industria Maquiladora y Subsidiarias de Co-inversión: Régimen Jurídico y Corporativo*, México, Cárdenas Editor, 1985, Págs. 550.
- DE MATEO, FRANCISCO y FRANCOISE CURNER. “El Sector Servicios en México: Un diagnóstico preliminar”, en *Comercio Exterior*, vol. 38, núm. 1, enero de 1988.
- DEL CASTILLO, GUSTAVO. “Del Sistema Generalizado de Preferencias a un Acuerdo Bilateral de Comercio”, en *Comercio Exterior*, vol. 36, núm. 3, México, marzo 1986.
- DEL CASTILLO, GUSTAVO (Compilador), *México en El GATT: Ventajas y desventajas*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 1986.
- DOBKEN, J. CHRIS. Así sería un Banco México-EU de Desarrollo: “Idea Nacida en la Frontera”, *Excélsior*, 25 de octubre, 1989.
- DOBKEN, J. CHRIS, *El proveedor mexicano a la industria maquiladora*, Tijuana, Sistemas y Proyectos Prochteca, 1988 (mecanoescrito).

- DOBKEN, J. CHRIS, "Proveedores mexicanos como exportadores indirectos de maquila", en *In Bond Industry-Industria Maquiladora*, México. Segumex, Ampip, México Close-up, 1989.
- EMI, KOICH. "Essays on the Service Industry and Social Security in Japan", Economic Research Series No. 17, Institute of Economic Research. Hitotsubashi University. 1978.
- INFORME DEL GATT sobre Comercio Internacional, en Mercado de Valores, año XLVI, núm. 8, febrero de 1986.
- KERBER, VICTOR, y ANTONIO OCARANZA, "Las maquiladoras japonesas en la relación entre México, Japón y Estados Unidos", en *Comercio Exterior*, vol. 39, núm. 10, octubre 1989, pp. 831-841.
- KREYRE, HEINRICKS y FRÁBEL, *Export processing in developing countries: Reports of a new survey*, Ginebra, ILO, 1987 (Cuaderno de Trabajo núm. 43). Las Negociaciones de México en el Gatt, (Documento) en Mercado de Valores, año XLVI, núm. 23, junio de 1986.
- LAZAR, FRED, "Services and the GRATT: Us Motives and a Blueprint for Negotiations", *World Competition: Law and Economics Review*, vol. 13, núm. 2, dic. 1989, pp. 135-145.
- LUNA CALDERÓN, MANUEL, Comercio de servicios: *Contribuciones al debate internacional*, México, CIDE, 1989, 190 págs.
- MALPICA DE LA MADRID, LUIS. "El Sector Servicios en el Gatt", en *Comercio Exterior*, vol. 38, núm. 11, México, noviembre de 1988.
- MARCOS GIACOMÁN, ERNESTO, "Las exportaciones como factor de arrastre del desarrollo industrial. La experiencia del Sudeste de Asia y sus enseñanzas para México", *Comercio Exterior*, vol. 38, abril 1988, pp. 275-284.
- MCKEE, DAVID. "Growth Development and the Service Economy in the Third World", 1988 Praeger Publishers, Chapter 4, pages 27-36.
- MELVIN, JAMES R. "Trade in Producer Services: A Hexkscher- Ohlin Approach", *Journal of Political Economy*, vol. 97, núm. 5, oct. 1989, pp. 1180-1196. Memorandum sobre el Régimen de Comercio Exterior en México. Gobierno de México (Documento) en Comercio Exterior, vol. 36, núm. 2, febrero de 1986.
- MUNGARAY LAGARDA, ALEJANDRO, *Crisis, automatización y maquiladoras; Perspectivas de automatización vía maquiladoras en la frontera norte de México en el contexto de la reestructuración industrial de Estados Unidos*, Mexicali, UABC, en prensa.
- JOHNSON, H. G., "The Possibility of Income Losses from Increased Efficiency or Factor Accumulation in the Presence of Tariffs", *Economic Journal*, 1967.
- OCHEL, WOLFGANG y WEGNER MANFRED. "Services Economies in Europe. Opportunities of Growth", (1987) Chapters 6 and 7, pages 82-141.
- PEÑA, ALFARO, RICARDO. "Ventajas y Desventajas del Ingreso de México al GATT", en *Comercio Exterior*, vol. 36, núm. 1, México, enero de 1986.
- PEÑALOZA, TOMÁS. "Efectos del Sistema Generalizado de Preferencias a un Acuerdo

- Bilateral de Comercio”, en *Comercio Exterior*, vol. 28, núm. 7, México, julio de 1978.
- PROTOCOLO DE ADHESIÓN DE MÉXICO al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio. (Documento), en *Comercio Exterior*, vol. 36, núm. 9, septiembre de 1986.
- RAMÍREZ, JOSÉ CARLOS (Coordinador), *La nueva industrialización en Sonora: El caso de los sectores de alta tecnología*, Hermosillo, El Colegio de Sonora, 1988, 297 pág.
- RAMÍREZ, JOSÉ CARLOS y BERNARDO GONZÁLEZ-ARÉCHIGA, “Los efectos de la competencia internacional en el funcionamiento de la industria maquiladora de exportación”, *Frontera Norte*, vol. 1, núm. 2, julio-diciembre. 1989, pp. 5-34.
- ROET, RIORDAN (Compilador), *México y Estados Unidos: El manejo de la Relación*, México, Siglo XXI, 1989, p. 341.
- SECRETARÍA PERMANENTE DEL SELA. América Latina y las Nuevas Negociaciones Multilaterales del GATT. (Documento) en *Comercio Exterior*, vol. 36, núm. 9, septiembre de 1986.
- “Se Inician las Negociaciones de México en el GATT”. (Documento), en *Mercado de Valores*, año XLVI, núm. 23, junio de 1986.
- SZÉKELY, GABRIEL y DONALD WYMAN, “Japan’s Ascendance in U.S. Economic Relations with Mexico”, en *SAIS Review*, vol. 8, núm. 1, invierno-primavera de 1988.
- SKALIR, LESLIE, *Assembling for Development: The Maquila Industry in Mexico and the United States*, Londres, Unwin Hyman, 1989, 256 págs.
- THE INSTITUTE FOR MANUFACTURING AND MATERIALS MANAGEMENT, *Maquiladora Survey Mexican Content Report*, El Paso, University of Texas, 1989 (mimografiado). Toro.
- MARÍA CELIA, “Comercio y Conflicto en las Relaciones México Estados Unidos. El Punto de Vista estadounidense”, en *Comercio Exterior*, vol. 32, núm. 5, mayo de 1982, México.
- TORRES, BLANCA y PAMELA S. FALK (Compiladoras). “La Adhesión de México al GATT: Repercusiones Internas e Impacto sobre las Relaciones México-Estados Unidos”, en *El Colegio de México* 1989.
- TREJO REYES, SAÚL y GUSTAVO VEGA CÁNOVAS. “El Ingreso al GATT y sus Implicaciones para el Futuro de México”, en *Comercio Exterior*, vol. 37, núm. 11, México, noviembre de 1987.
- UNITED STATES TRADE COMMISSION, *The Use and Economic Impact of TSUSI tems 806.30 and 807.00*, Washington, USITC Publication 2053, enero 1988.
- WEINTRAUB, SIDNEY, *México frente al acuerdo de libre comercio Canadá, Estados Unidos*, México, Editorial Diana IBAFIN, 1989.
- WOELBROEK, JEAN; PRAET, PETER and HANS CHRISOPH. “Osean-Trade in Services”, in *Asean Economic Research Unit*, ISEAS 1985.

DESARROLLO REGIONAL FRONTERIZO E INVERSIÓN ASIÁTICA: ESTRATEGIAS Y TENDENCIAS*

VÍCTOR M. CASTILLO (UABC)**
RAMÓN DE JESÚS RAMÍREZ ACOSTA (UABC)**
LEOBARDO F. ESTRADA (UCLA)**

INTRODUCCIÓN

Con el surgimiento del Japón en el escenario mundial a principios de la década de los años setentas y de los cuatro tigres asiáticos o NICs (nuevos países de industrialización recientes) a principios de la década de los ochentas, las relaciones internacionales han tenido un vertiginoso reacomodo. Conceptos como la globalización de la economía, la integración económica, la competencia tecnológica y más recientemente la redefinición del papel de la inversión extranjera directa en los países en desarrollo, se ubican dentro de un proceso en el que antiguas formas y estructuras de relaciones económicas entre países están cambiando, y tendrán que cambiar aún más radicalmente a corto plazo.

La creciente inversión japonesa y el marcado interés de otros países del este asiático en México, son ejemplos de estas transformaciones internacionales. Es en este contexto donde una serie de dudas surgen de inmediato, ¿cuál será el papel preponderante que el Japón y el este asiático jugarán en el futuro desenvolvimiento económico de

* Ponencia presentada en el VI PROFMEX-ANUIES Symposium of U.S. and Mexican Universities. "Changes in U.S.-Mexican Economic Relations: Beyond the Border." Octubre 3-7, 1990, Mazatlán, Sinaloa, México.

** Víctor M. Castillo y Ramón de Jesús Ramírez Acosta son Profesores/Investigadores respectivamente de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Baja California, Apartado Postal 59-"E", 22510, Tijuana, B.C., Tel. 82-10-33, Ext. 120, 134 y 137. Leobardo F. Estrada es Profesor Asociado de la University of California, Los Angeles, UCLA, 1317 D, Perloff Hall, Los Angeles, CA. 90024. Tel. (213) 825-6574.

México? ¿la influencia asiática en México en materia de inversión productiva tiende a ser significativa o por el contrario se espera insignificante?, y en caso de que fuera significativa, ¿podría conducir lo anterior a la “pérdida” de México para los Estados Unidos como país estratégico e histórico? En este sentido, ¿cuál sería el denominador común que nos pudiera dar la pauta para investigar y entender el complejo proceso al que hemos hecho alusión? Creemos que este puede ser el flujo de inversión que desde el este asiático se está realizando en la frontera norte a través de la industria maquiladora como una “punta de lanza”, preparando tal vez el terreno para lo que está por venir. Así se realizó por el Japón en los países circunvecinos del este asiático (Taiwan, Corea, Hong Kong y Singapur), en las “zonas procesadoras para la libre exportación”, desde donde se difundió a la economía como un todo con intensidad variable por medio de los procesos de la subcontratación industrial internacional, de la provisión de insumos y de las necesidades de infraestructura y así podrá también suceder en la frontera norte de México e impactar en el resto del país. Estas economías receptoras pronto absorbieron tecnología y capital. Así, a la par de políticas nacionales que hacían énfasis en el crecimiento económico orientado hacia el exterior llegaron a competir en los mercados mundiales con las grandes potencias económicas de igual a igual y así podrá ser también en México. De esta manera, parece quedar entonces claro que la inversión asiática hacia México tiene las características de una visión planificada y perfectamente razonada, dentro de un proceso en el cual se buscan los caminos más seguros de inversión para establecerse en México, y uno de ellos es en principio la industria maquiladora.

I JAPÓN Y EL ESTE ASIÁTICO

Sólo 10 años después de la guerra de 1945, Japón ya había alcanzado los niveles de industrialización anteriores al conflicto bélico. Posteriormente, en la década de los setentas, emprendió un acelerado crecimiento de su Producto Interno Bruto (PIB) alcanzando y superando uno a uno a países como Inglaterra, Francia y la República Federal de Alemania. A mediados de la década de los setentas se situaba ya en segundo lugar en lo que a la generación del PIB se refiere, únicamente atrás de los Estados Unidos de Norteamérica. Por último, en la década de los ochentas que recién finaliza, llegó a convertirse en el centro mundial de la innovación tecnológica y del crecimiento económico.

Por ejemplo, de 1982 a 1987 el crecimiento del PIB se mantuvo en una tasa promedio del 4.0 por ciento, aspecto en el que prácticamente fue el único país del mundo que lo logró dentro de un proceso que se dio en llamar la “década perdida” para el crecimiento mundial. La política económica para realizar lo anterior comprendió una sofisticada combinación de intervención estatal con elementos importantes de libre mercado, los cuales aunados a la tradición cultural y los valores milenarios del pueblo

japonés para el trabajo, le imprimieron al sector exportador una dinámica fuera de toda comparación contemporánea.

Sin embargo, tal vez el aspecto más interesante del crecimiento económico japonés con su secuela de acumulación de activos y recursos financieros, ha sido su inversión en ultramar. Resalta la que ha realizado en su región circunvecina hoy mundialmente conocida como el este asiático en países como la República de Corea, Taiwan, Hong Kong y Singapur, así como en otros países del sureste asiático dentro de un escenario que ha sustituido a los Estados Unidos como el motor fundamental del crecimiento en la zona (Veáse el Cuadro 1). Por ejemplo, en 1988 el Japón envió en ayuda al desarrollo 984 millones de dólares a Indonesia, 360 millones a Thailandia y 534 millones a Filipinas, lo cual representó más de 20 veces la enviada por los Estados Unidos en el primer caso, 15 veces en el segundo y más del doble en el tercero. En lo que corresponde a la inversión directa, se calcula que para 1990 la brecha entre el Japón y los Estados Unidos en el este asiático será del orden de los 3.9 billones de dólares a favor del primero (Wall Street Journal, 1990).

CUADRO 1
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA DE JAPÓN Y DE LOS ESTADOS UNIDOS
EN PAÍSES SELECTOS DEL ESTE ASIÁTICO, 1980-1986.
(MILLONES DE DÓLARES)

<i>Países del Este Asiático</i>	<i>1980¹</i>	<i>1986²</i>	<i>TAC⁴</i>	<i>1980³</i>	<i>1986²</i>	<i>TAC</i>
Corea del Sur	1,137	2,091	10.1	575	161	-21.2
Taiwan	370	1,384	22.0	498	1,855	22.0
Hong Kong	1,095	514	-12.6	2,078	1,032	-11.6
Indonesia	4,424	5,251	3.0	1,314	1,216	-1.3
Malasia	650	816	4.0	632	186	-20.4
Filipinas	615	484	-4.0	1,259	1,671	4.7
Singapur	936	1,347	6.0	1,204	1,711	6.0
Thailandia	396	1,859	26.0	361	1,732	26.1
Totales	9,623	13,746	6.0	7,921	9,564	3.0

FUENTE: ¹ Sekiguchi, 1983.

² Grosser y Bridges, 1990.

³ Lee y Nava, 1988.

⁴ Tasas Anuales de Crecimiento Promedio 1980-1986. (Cálculos del autor)

LAS ZONAS PROCESADORAS PARA LA LIBRE EXPORTACIÓN (ZPLE), LAS EXTERNALIDADES Y EL PROCESO DE INVERSIÓN JAPONESA EN EL ESTE ASIÁTICO

El extraordinario crecimiento económico del Japón implicará a mediados de los años setentas la necesidad de realizar inversiones en ultramar al agotar sus posibilidades productivas internas a bajo costo, como fue el caso del factor trabajo. De esta manera, los altos salarios reales que se observaron en el Japón en esos años, aunado a las enormes disponibilidades de capital financiero, impulsaron un vertiginoso proceso de difusión de inversión hacia el exterior.

El flujo neto de fondos del Japón hacia los países en desarrollo en términos de donaciones, créditos, cooperación técnica e inversión directa, se incrementó de 486 millones de dólares en 1965 a 1,824 millones para 1970, en tanto que hacia 1975 registró 2,890 millones. Hacia 1981 la cifra había crecido en forma impresionante para alcanzar los 12,231 millones de dólares (Kazuo, 1987). En este sentido, países como la República de Corea, Indonesia, Malasia y Taiwan, entre otros, se convirtieron en los primeros años de la década de los setentas en importantes receptores de todo tipo de inversión japonesa.

Así, el escenario compuesto por el Japón al finalizar la década de los años sesentas como un país con una necesidad extraordinaria de inversión en el exterior, se conjugó con las condiciones propicias en materia de bajo costo de la mano de obra de los países del este asiático. Los modelos de industrialización de aquella época se habían basado virtualmente en la sustitución de importaciones y pronto fueron cambiados a la orientación hacia el exterior. Los países del este asiático establecieron modelos de crecimiento económico encaminados a la producción de manufacturas para la exportación. Dentro de estas políticas, una de las que se implementaron para atraer la inversión extranjera, que actuara con efectos multiplicadores de encadenamientos industriales hacia atrás y hacia adelante con respecto a la industria nacional, fue la de las zonas procesadoras para la libre exportación (ZPLE).

En efecto, las ZPLE se convirtieron en una estrategia importante de economías de enclave que consistieron en el establecimiento de espacios geográficos específicos fuera de las barreras aduanales nacionales, para estimular el ensamble y exportación de manufacturas ligeras. Su característica principal fue la exención de gravámenes fiscales así como toda clase de facilidades a la inversión extranjera. La idea principal se basaba en el hecho de que las ZPLE podrían actuar como centros especiales básicos de difusión del crecimiento industrial, en términos de la creación de un tejido industrial nacional como consecuencia de la proporción utilizada de insumos y bienes intermedios nacionales y la subcontratación industrial internacional, así como el desarrollo de la infraestructura necesaria.

En este sentido, a partir de la segunda mitad de la década de los años sesentas, las ZPLE empezaron a proliferar en todo el este asiático. De esta manera, regiones como Masan en la República de Corea en 1970, la más importante de todas, Kaohsiung y Taichung en 1970 y 1971 en Taiwan, Bataan en las Filipinas en 1972, respectivamente

en unos cuantos años se convirtieron en importantes centros de producción industrial y lo más significativo para nuestro análisis, en lugares adecuados para la inversión extranjera (Brunet, 1986). Por ejemplo, para 1972 el 32.3 por ciento de la inversión extranjera total en la República de Corea se había establecido en la ZPLE de Masan. De esta inversión foránea, el Japón fue el mayor contribuidor con alrededor del 80 por ciento, cifra que se mantenía hasta 1986 sobre todo en el renglón de la electrónica con el 70 por ciento del producto sectorial. El caso de la ciudad-puerto de Masan es en la actualidad el ejemplo más sobresaliente de las bondades de la política de enclave industrial, a donde llegó en forma abundante la inversión proveniente del Japón. En efecto, el Japón ha sido históricamente el mayor contribuidor en la zona de Masan desde su apertura hasta la actualidad, con aproximadamente una proporción promedio del 80 por ciento de la inversión extranjera. Además, el 70 por ciento de la inversión japonesa en Masan se ha dirigido históricamente a la electrónica (Mun-Hwan, 1987).

Como se puede observar, la presencia japonesa a través de la inversión directa en empresas de alta tecnología en la ZPLE de Masan en la República de Corea, ha sido bastante significativa. Es posible asegurar que prácticamente el Japón desarrolló esta región, para convertirla en uno de los puertos industriales más importantes del este asiático y del mundo. Más aún, en las nuevas ZPLE de la República de Corea como es el caso de Iri, la inversión japonesa es la más importante de igual forma. (Veáse Cuadro 2). En 1986 el 90 por ciento de la inversión extranjera era japonesa con 5,738 millones de dólares, contra solamente 262 millones norteamericanos en la industria textil (Mun-Hwan, 1987).

CUADRO 2
 INVERSIONES POR PAÍS DE ORIGEN E INDUSTRIA EN LAS ZONAS
 PROCESADORAS PARA LA LIBRE EXPORTACIÓN DE COREA:
 MASAN E IRI, 1986.
 (%)¹

<i>Sector Industrial</i>	<i>ZPLE de Masan</i>				<i>ZPLE de Iri</i>			
	<i>Japón</i>	<i>E.U.</i>	<i>Corea</i>	<i>Otros</i>	<i>Japón</i>	<i>E.U.</i>	<i>Corea</i>	<i>Otros</i>
Electrónica	94.2	3.7	0.3	1.7	100.0	—	—	—
Metálica	38.1	0.01	67.1	—	—	—	100.0	—
No metálica	31.6	19.0	49.3	—	—	—	—	—
Maquinaria	85.1	4.2	11.0	—	—	—	—	—
Producción de precisión	84.7	0.1	15.1	—	—	—	—	—
Textil	6.6	—	90.6	2.7	23.5	3.0	65.5	8.0
Calzado	37.1	0.3	62.4	—	—	—	—	—
Otras	79.6	—	20.3	—	65.5	—	34.4	—

FUENTE: ¹ Los % se calcularon en base a la información estadística de Mun-Hwan, 1987.
 (Los % son cálculos del autor)

Ahora bien, si hemos establecido que la inversión japonesa se dirigió hacia las ZPLE del este asiático con una magnitud considerable, aunque con intensidad variable geográficamente, el análisis que ahora cabe realizar no puede ser otro que el de la contribución de las ZPLE en el crecimiento de la economía nacional como un todo, por medio de la generación de encadenamientos estratégicos con las actividades vía dotación de insumos intermedios, la subcontratación y la creación de infraestructura.

Para tal efecto tomemos de nueva cuenta el ejemplo de Masan en la República de Corea. Las cifras disponibles muestran que en una primera fase de aproximadamente 5 años desde 1970 hasta 1975, el porcentaje de utilización de insumos domésticos por parte de las empresas extranjeras subió rápidamente hasta el 30 por ciento. Posteriormente, en otros 5 años hasta 1980, registró incrementos moderados para situarse cerca del 40 por ciento. Sin embargo, después del décimo año de operación, la proporción de insumos intermedios nacionales se estabilizó con una ligera tendencia a la baja, para registrar hacia 1985 alrededor del 30 por ciento otra vez. De la misma manera, el número de firmas extranjeras se incrementó rápidamente desde 4 en 1970 hasta 94 en 1979. Sin embargo, hacia 1986 el número se había reducido a 76 (Healey, 1990).

Los datos anteriores han conducido a establecer la hipótesis de que las ZPLE tienen un ciclo de vida perfectamente definido en lo que a la inversión extranjera se refiere, caracterizado por varias etapas en su desarrollo, donde se pueden distinguir cuatro de ellas: formación, expansión, madurez y declive. Sin embargo, la actividad industrial de la región de Masan no ha declinado, ya que la exportación hacia el exterior desde esa zona se ha incrementado a un ritmo acelerado desde los 0.9 millones de dólares en 1971, pasando por los 628.1 millones en 1980, hasta los 1,033.4 millones de dólares en 1986 (Mun-Hwan, 1987). La duda que entonces surge es, ¿cómo se explica la dinámica económica de la zona con la estabilización en la proporción de insumos domésticos por parte de las empresas extranjeras, así como en la reducción del número de estas empresas? La respuesta no puede ser otra que un incremento en la participación dentro de la ZPLE de Masan de las empresas nacionales coreanas. En efecto, en tanto que en 1975 el 7.4 del total de la inversión en la región de Masan era de capital nacional, para 1986 la relación había aumentado al 20.0 por ciento (Healey, 1990).

Resulta interesante establecer también los encadenamientos de las empresas de Masan fuera de su región. Estos inicialmente fueron en términos de flujos migratorios del factor trabajo, y del desarrollo de negocios proveedores de servicios para las empresas extranjeras dentro de la ZPLE. Sin embargo, a partir de 1980 la importancia relativa de la región de Masan hacia el exterior, se estableció de la generación de nuevas e importantes áreas industriales circunvecinas. Estas fueron destinadas para albergar a las empresas nacionales a las cuales las extranjeras subcontrataban, es decir, poner en manos de alguna empresa nacional un determinado aspecto del proceso de producción. Se estima que hacia 1986 el 44 por ciento del total de los procesos industriales de la región de Masan habían sido subcontratados a 135 empresas locales (Mun-Hwan, 1987).

En suma, la evidencia empírica de la región de Masan en la República de Corea, muestra que la inversión extranjera en las ZPLE fundamentalmente fue japonesa, e implicó un proceso por demás interesante, que concluyó con fuertes encadenamientos a la economía nacional estructurados en varias etapas. Las cuales avanzaron desde la sola absorción de mano de obra hasta el impulso a la formación de un tejido industrial nacional por medio de la subcontratación internacional a empresas domésticas, y la utilización de bienes intermedios cuya salida natural fue el desarrollo de una tecnología y productos propios, para después competir ventajosamente en los mercados internacionales.

Ahora bien, resulta necesario aclarar que no en todas las ZPLE del este asiático se tuvo el mismo éxito. En algunas el proceso fue más modesto y lento, en otras más rápido y profundo en sus relaciones con la economía nacional. La clave para entender lo anterior parece estar en el hecho de que en los países donde se obtuvieron resultados importantes en la implementación de las ZPLE, éstas formaron parte de un programa nacional de desarrollo y de apertura hacia el exterior. Donde los resultados fueron pobres se debió sin duda a que las ZPLE no estuvieron contempladas como un elemento estratégico del programa general, y permanecieron aisladas en cuanto al establecimiento de la política económica nacional. Esta, es una experiencia importante para otros países como es el caso del programa maquilador mexicano.

LAS ZONAS PROCESADORAS PARA LA LIBRE EXPORTACIÓN (ZPLE) Y EL SURGIMIENTO DE LAS NUEVAS ECONOMÍAS DEL ESTE ASIÁTICO

En la década de los ochentas, cuatro países del este asiático prácticamente asombraron al mundo por el extraordinario crecimiento económico basados en su dinámica exportadora: la República de Corea, Taiwan, Singapur y Hong Kong, los llamados NICs. La tasa de crecimiento del PIB en el caso de la República de Corea se mantuvo durante el periodo de 1982 a 1987 en 9 por ciento; en Taiwan fue del orden del 9.5 por ciento; en Singapur alcanzó el 5.0 por ciento y en Hong Kong la cifra fue del 8.1 por ciento.

Para efectos de nuestro análisis algunas dudas surgen de inmediato, ¿cuál fue el factor de ascenso a la economía mundial de los países arriba mencionados?, fueron en realidad importantes las ZPLE o por el contrario sólo actuaron como lunares de actividad industrial? Se plantea lo anterior ya que de haber contribuido de manera aceptable al crecimiento económico, la experiencia asiática pudiera indicar que ésta podría repetirse en otros escenarios fuera del este asiático con ciertas modalidades, como lo representa el caso de la frontera norte de México y su programa maquilador.

En primer lugar es necesario establecer que en términos absolutos, las ZPLE asiáticas nunca representaron una alta proporción de la actividad económica nacional de sus respectivos países. Por ejemplo, en el caso de Masan, la parte que se llegó a absorber de empleo con respecto al nacional en sus mejores tiempos no sobrepasó el 5 por ciento, y el mismo caso puede apreciarse con la producción nacional de un 3 por ciento

(Healey, 1990). En este sentido, la importancia de las ZPLE asiáticas debe de entenderse en el contexto del “impulso inicial” o efecto demostración. Por otro lado, también debe de entenderse en términos de las externalidades vía subcontratación a las empresas nacionales y su incorporación posterior a la zona, en los encadenamientos a través de la absorción de insumos domésticos y en el desarrollo complementario en el renglón de servicios de infraestructura que fueron necesarios. En el caso coreano, las necesidades de aprovisionamiento de partes y componentes electrónicos japoneses, implicaron procesos de inversión en servicios de infraestructura de apoyo y en muchos casos de relocalización entera de las plantas.

De esta manera, si bien es cierto que las ZPLE no contribuyeron directa y significativamente al extraordinario crecimiento económico orientado hacia el exterior de los NICs, sí debe de ubicárseles como una valiosa contribución a éste por medio de una poderosa inyección de actividad económica. En un estudio económico realizado en 1989 se demuestra que la tasa promedio de crecimiento anual de las exportaciones de las ZPLE durante un periodo de 10 años, de 1978 a 1987, en una muestra de países seleccionados al azar, en 9 de ellos esta tasa fue superior a la de las exportaciones nacionales de manufacturas. Lo cual ayuda a demostrar empíricamente el “efecto demostración” que dichas ZPLE han tenido en las economías como un todo (Holmes y Meo, 1989) (Veáse el Cuadro 3).

CUADRO 3.
COMPARACIÓN DEL CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES EN LA ZPLE Y
DEL TOTAL DE MANUFACTURAS EXPORTADAS EN PAÍSES SELECCIONADOS

	<i>TAC+ Promedio del total de exportaciones a los países desa- rrollados (1978-87)</i>	<i>TAC Promedio de las exportaciones de la ZPLE a los países desarro- llados (1978-87)</i>	<i>Razón ZPLE total de exportaciones</i>
República Dominicana	17.6	22.8	1.3
India	8.9	14.0	1.3
Jamaica	32.3	78.7	1.5
República de Corea	17.3	16.6	2.4
Malasia	17.0	20.2	0.9
México	18.3	29.1	1.1
Pakistán	16.7	1,104.5	65.9
Filipinas	14.0	28.6	2.0
Sri Lanka	25.6	36.8	1.4

FUENTE: Tomado de Holmes y Meo, 1989.

* Tasa Anual de Crecimiento.

En tal virtud, la experiencia actual de la ZPLE asiáticas a más de 20 años de su creación, cuya contribución al desarrollo industrial nacional apenas es materia de evaluación, enseña que fueron un soporte específico y fundamental para atraer la inversión extranjera necesaria en una determinada época. Después, las empresas extranjeras de las ZPLE se vieron precisadas a dejar su lugar a las empresas nacionales. Actualmente, estas zonas se encuentran registrando un proceso de cambio hacia los denominados parques científicos.

LAS ECONOMÍAS SUBDESARROLLADAS DEL ESTE ASIÁTICO Y LA INVERSIÓN EXTRANJERA

Existen algunos aspectos que indudablemente hacen pensar que otros países como es el caso de Tailandia, Filipinas, Malasia e Indonesia, pronto estarán presentes en el escenario económico internacional con gran fuerza en lo que a competencia por los mercados se refiere. En el caso por ejemplo de Filipinas las estadísticas muestran que desde 1987, después de una serie de ajustes políticos, la economía ha venido creciendo a una tasa del 6 por ciento anual (PECC, 1990). Otro caso impresionante es Malasia, ya que se ha convertido en el productor número tres en el mundo de semiconductores y en la actualidad ha desarrollado un mercado de valores realmente significativo. La mayoría de los expertos coinciden en afirmar que esta otra generación de países asiáticos tendrá un crecimiento económico-industrial aún más dinámico que los de la generación anterior, ya que a diferencia de estas nuevas economías sí cuentan con importantes cantidades de recursos naturales como petróleo, gas natural, minerales y tierra productiva.

Todo lo anterior surge en el contexto de un patrón de crecimiento económico caracterizado por la pérdida de la dinámica de inversión de los Estados Unidos, y por el surgimiento del Japón como el centro nodal de la inversión directa y la ayuda al desarrollo en la región. En efecto, los proyectos de inversión en Tailandia patrocinados por los japoneses se están reproduciendo a una gran velocidad. Por ejemplo, de abril de 1988 al mismo mes de 1990, fueron establecidos 534 grandes proyectos industriales japoneses con una inversión de 7.7 billones de dólares y se esperan 300 proyectos más hasta 1992. Ahora bien, es conveniente mencionar que no se trata de fábricas industriales medianas, sino que en la mayoría de los casos se refieren a grandes complejos industriales. El más importante de todos lo representa la construcción del Eastern Seaboard para este año, el cual es un corredor industrial de 110 millas de la costa sureste de Tailandia para que reemplace al ya congestionado cinturón industrial japonés de Tokyo-Osaka (The Economist, 1990).

Otro ejemplo significativo lo representa la inversión de 16 millones de dólares que la empresa japonesa Sumimoto Electric Corporation realizará en la ZPLE de Batam en Indonesia, enclavada en el famoso triángulo de crecimiento económico asiático comprendido entre Malasia, Singapur e Indonesia (Asiaweek, 1990). Más aún, en este

emporio industrial las propuestas tanto japonesas como las provenientes de Singapur, están siendo encaminadas además, a la construcción de toda la infraestructura de apoyo urbano en términos de carreteras, aeropuerto y en general vías de comunicación. Asimismo, Taiwan y la República de Corea se aprestan a relocalizar algunas de sus plantas a la zona de Batam.

De esta manera, los NICs están tomando ahora un papel activo en la inversión extranjera con respecto a los países subdesarrollados circunvecinos reforzando en este aspecto al Japón. Por ejemplo, en 1989 el Japón ocupó el primer lugar en la inversión extranjera en Filipinas con un total de 155.8 millones de dólares, en tanto que los Estados Unidos ocuparon el cuarto lugar con 129.6 millones, inversiones que se dirigieron en su mayoría a las ZPLE. Así, Taiwan y Hong Kong ocuparon el segundo y tercer lugar respectivamente (Business Tokyo, 1990). La historia se repite, y los que antes eran receptores de inversión extranjera se han transformado ahora en expulsores de la misma, dentro de un efecto de retroalimentación en espiral del crecimiento. Este es sin duda un proceso sumamente interesante que está implicando que se tenga que pensar en el este asiático como una región profundamente integrada en un futuro no muy lejano, como una respuesta natural a los procesos de integración económica de la Comunidad Económica Europea y de la Norteamericana (Lin y Stoltenberg, 1990).

En este escenario, se vislumbra ya la imagen futura de que todavía detrás de esta nueva generación de países asiáticos (Filipinas, Tailandia, Malasia e Indonesia), venga otra que abarcará a países como Vietnam, Laos, Cambodia, etcétera, donde el proceso se repetirá en el mismo sentido, esto es, los países de la segunda oleada una vez que alcancen la industrialización a la vuelta de siglo, invertirán en los de la tercera oleada para impulsar su crecimiento económico y así sucesivamente. En este aspecto está claro que la política de impulso a las ZPLE continuará ahora en los nuevos países abiertos a este tipo de inversión extranjera directa, como lo representa el caso de Batán en el triángulo del crecimiento asiático entre Malasia, Indonesia y Singapur.

LA RELOCALIZACIÓN DE LA INVERSIÓN ASIÁTICA EN LA FRONTERA NORTE DE MÉXICO

A partir del marco de referencia establecido por un proceso retroalimentador de inversión asiática en su misma región comandada en primer instancia por el Japón y apoyada ahora por los NICs, la pregunta que emerge de inmediato es sin duda la siguiente: ¿existen en las economías subdesarrolladas del este asiático las condiciones de bajos costos de producción, los regímenes fiscales especiales y la infraestructura adecuada para poder absorber las enormes cantidades de recursos financieros con la velocidad que se requiere? La respuesta es indudablemente que no.

Es en este sentido que tanto el Japón, como ahora los NICs, se han visto precisados a buscar nuevas opciones internacionales similares a la ZPLE que sean susceptibles de ser aprovechadas para la instalación de plantas procesadoras, como ha sido el caso del programa maquilador mexicano, donde la inversión asiática empieza a ser signifi-

cativa sobre todo en la frontera norte, debido además a la atracción que la región representa como plataforma de exportación a los Estados Unidos. De esta manera, la discusión en cuestión debe centrarse en el hecho de la posibilidad de que se repitan algunos procesos similares en México a los ocurridos en el este asiático. Es en este marco de referencia en el que se encuadran las posibilidades de subcontratación industrial a nacionales, los encadenamientos de las maquiladoras hacia la industria nacional por medio de la absorción de insumos y productos intermedios, y en la generación de inversiones asiáticas importantes en la infraestructura y los servicios de apoyo urbano.

II LA FRONTERA NORTE DE MÉXICO Y LA INVERSIÓN ASIÁTICA

EL PROGRAMA MAQUILADOR MEXICANO

El Programa de Industrialización Fronteriza (PIF), mejor conocido como programa maquilador mexicano, inició en 1965, época en que la preocupación del gobierno mexicano era la de solucionar la desocupación que había trado la terminación del programa de braceros. Sin embargo, el PIF en su inicio no representó una prioridad nacional en México, más que aquella como experimento y posibilidad de crecimiento de la zona fronteriza norte. Hasta finales de la década de los setentas, la inversión extranjera en la industria maquiladora se componía fundamentalmente de capital norteamericano, cuya característica era la poca generación de efectos multiplicadores debido a su gran inestabilidad, y a que el programa maquilador no era parte sustantiva de las prioridades de la política económica nacional, inmersa todavía en el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones. Sin embargo, en la actualidad nuevas condiciones han empezado a dominar en el programa maquilador mexicano debido a la inversión japonesa, aunada a la apertura comercial y a la orientación de la economía hacia la exportación.

Cuando se inició el programa de industrialización fronteriza no era posible imaginar que algún día la inversión extranjera asiática llegara a tener no sólo un gran dinamismo, sino también una importante diversificación geográfica aunada a una extraordinaria complejidad en su desenvolvimiento. Durante casi veinte años el programa maquilador mexicano permaneció a la zaga de los esquemas de desarrollo que habían predominado en el este asiático, considerando que la similitud con aquéllos era interesante. A pesar de su carácter exportador, el programa maquilador mexicano fue un proyecto regional que nunca formó parte del proyecto nacional de crecimiento y por lo tanto así es posible explicar su permanente atraso como centro nodal de la industrialización. En contrapartida, el éxito sustancial de las zonas procesadoras para la libre exportación asiáticas, se debió precisamente a que funcionaron y fueron un eje importante del crecimiento industrial y del desarrollo tecnológico, dentro de un contexto nacional de orientación hacia el exterior.

SIMILITUDES DEL PROGRAMA MAQUILADOR MEXICANO CON LAS ZONAS PROCESADORAS PARA LA LIBRE EXPORTACIÓN ASIÁTICAS

Es a partir del criterio de que una parte significativa del proceso de industrialización seguido en los países del este asiático, se puede comprender en los términos de las zonas procesadoras de la exportación y de las zonas libres de comercio que existían en ese entonces en el mundo, es posible entender al programa maquilador mexicano actual. Casi veinte años después, México inicia un esquema de desarrollo orientado hacia el exterior con características similares al modelo de industrialización del este asiático, y es entonces en este escenario nacional en el que la industria maquiladora se desarrolla y cobra una importancia fundamental como industria de punta, tal como ocurrió en aquellos países con las ZPLE. En este contexto, es posible entonces realizar una comparación entre el programa maquilador actual de México y las zonas procesadoras para la libre exportación asiáticas de la década de los setentas, y que puede ser entendida a través del modelo económico de orientación al exterior de México tal como sucedió también en aquellas regiones. Como se puede observar en el Cuadro 4, en una comparación muy general entre las ZPLE de Taiwan y el programa maquilador mexicano, las semejanzas son importantes. Sin embargo, destaca el hecho de que se nota la existencia de un mayor apoyo en términos de administración pública y en la subcontratación industrial por parte del estado en las primeras.

LA INVERSIÓN ASIÁTICA EN LA INDUSTRIA MAQUILADORA Y LA GENERACIÓN DE LAS EXTERNALIDADES

Este nuevo escenario de un programa económico nacional orientado hacia el exterior por parte de México, aunado al programa maquilador con características similares a las establecidas en los países asiáticos a finales de la década de los sesentas, ha traído como consecuencia que se repita el patrón de inversión donde el principal protagonista es de nueva cuenta el Japón. En efecto, cuando se hablaba en la frontera norte de la industria maquiladora antes de 1985, era un valor entendido que se trataba de inversión de origen norteamericano. Por el contrario, no es posible hablar hoy en día de industria maquiladora en la frontera norte sin referirse de manera especial a la inversión japonesa en este rubro, sobre todo en la electrónica. Uno de los ejemplos más significativos en la frontera norte de México sin duda lo representa la ciudad de Tijuana, que ha registrado un acelerado crecimiento industrial basado en la maquiladora de origen japones. Con base en las estadísticas disponibles, se tiene que el promedio de participación de las plantas maquiladoras en Tijuana con respecto al nacional para junio de 1990 alcanzaba ya 30 por ciento y de éste el 5 por ciento correspondía a la inversión japonesa. (Veáse el cuadro 5) La tasa de crecimiento promedio de la industria maquiladora en Tijuana de 1980 a 1985 creció en un 9 por ciento y de 1985 a 1990 lo hizo a una tasa promedio del 20 por ciento. Con respecto a la maquila japonesa la tasa de crecimiento

CUADRO 4.

COMPARACIÓN DE LA POLÍTICA DE INCENTIVOS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE INVERSIÓN EXTRANJERA EN LAS ZONAS PROCESADORAS PARA LA EXPORTACIÓN (SPE) EN TAIWAN Y EL PROGRAMA MAQUILADOR MEXICANO (PMM)

<i>Concepto</i>	<i>ZPE en Taiwan</i>	<i>PMM</i>
Localización geográfica	Kaohsiung, Nantze, Taichung y Hisinchu	No se especifica en alguna zona pero se concentra en la frontera norte
Principal objetivo	Atraer capital extranjero para el ensamble de bienes hacia la exportación	Mismo objetivo (El programa permite el 100% de propiedad extranjera si las compañías producen totalmente para la exportación)
Derecho de aduana	No existen para la importación de materias primas, componentes y maquinarias	Mismo incentivo pero en forma temporal según la vigencia del programa de maquila
Apoyo administrativo público	Se utiliza una agencia especial para la administración de cada zona y están autorizadas para actuar como agencias gubernamentales en el manejo de todas las fases de la operación	La regulación y vigilancia recae en la SECOFI a través de las delegaciones y se encarga de aprobar el programa de maquila
Ventas al mercado nacional	El criterio más importante es la participación nacional no menor del 51 por ciento en las acciones	Se utiliza el pago de impuestos por el contenido extranjero e integración local
Subcontratación industrial	La agencia administrativa actúa como eslabón entre la empresa extranjera y la nacional subcontratada	No existe este incentivo

FUENTE: Pacific Rim Intelligence Handbook, 1988 y SECOFI, 1989a.

CUADRO 5.
NÚMERO DE PLANTAS MAQUILADORAS EN MÉXICO Y EN TIJUANA, PORCENTAJES DE PARTICIPACIÓN DE LAS PLANTAS MAQUILADORAS DE TIJUANA Y PORCENTAJES DE PARTICIPACIÓN DE LAS MAQUILADORAS JAPONESAS EN TIJUANA, 1980-1990

<i>Plantas</i>	<i>1980</i>	<i>1981</i>	<i>1982</i>	<i>1983</i>	<i>1984</i>	
México	620	605	585	600	672	
Tijuana	123	127	124	131	147	
Participación ⁵ (%)	19.8	21.0	21.2	22.0	22.2	
Participación ^{6,7,8,9} de maquiladoras Japonesas en Tijuana (%)	—	—	3.2	—	3.4	—
<i>Plantas</i>	<i>1985</i>	<i>1986¹</i>	<i>1987</i>	<i>1988</i>	<i>1989</i>	<i>1990³</i>
México	760	890	1,125 ²	1,490	1,660	1,785
Tijuana	192	238	296	348	427 ⁴	530 ³
Participación ⁵ (%)	25.2	26.7	26.3	23.3	25.7	30.0
Participación ^{6,7,8,9} de maquiladoras japonesas en Tijuana Participación (%)	5.2	5.0	4.7	4.9	5.0	5.1

FUENTE: ¹ 1980/1986 número de plantas en México y en Tijuana, INEGI, 1988.

² 1987 número de plantas maquiladoras en México, Banco de México, 1987.

³ 1988/1990 número de plantas maquiladoras en México y 1990 número de plantas maquiladoras en Tijuana, *Twin Plantas News*, (varios números).

⁴ 1987/1989 número de plantas maquiladoras en Tijuana, *Plan Municipal de Desarrollo de Tijuana*, 1990.

⁵ Participación en participación (%) de las plantas maquiladoras en Tijuana, son cálculos del autor.

⁶ 1982/1988 número de plantas maquiladoras japonesas en Tijuana, Echeverri-Carrol, 1989.

⁷ 1989 número de plantas maquiladoras japonesas en Tijuana, Secretaría de Desarrollo, Gobierno del Estado de Baja California, julio.

⁸ 1990 número de plantas maquiladoras japonesas en Tijuana, SECOFI, junio.

promedio en Tijuana entre 1985 a junio de 1990 ha sido cercana al 20 por ciento de igual manera. En efecto, para el mes de agosto de 1990 de las 10 maquiladoras más importantes en la ciudad de Tijuana por el número de empleados generados, las ja-

ponesas ocuparon ya el primero, segundo y cuarto lugar de la siguiente manera: SIA Electrónica de Baja California, S.A. con 2,400 empleados, Video Tec de México, S.A. de C.V. con 1,700 empleados y Matsushita Industrial de Baja California con 1,400 empleados (San Diego Business Journal, 1990a). Además, de las 25 compañías japonesas ubicadas en el área del Condado de San Diego, 11 tenían hasta el mes de septiembre pasado su contraparte en Tijuana, (San Diego Business Journal, 1990b).

De esta manera, en la actualidad la inversión japonesa en la industria de maquila está cobrando una importancia realmente extraordinaria, tanto por la magnitud de la inversión como por los efectos multiplicadores esperados en el empleo, la transferencia de tecnología y la generación de divisas. Por ejemplo, para el caso de Tijuana se encuentran ocupados en las maquiladoras japonesas cerca del 10 por ciento del total del empleo en toda la industria maquiladora, aunque participan con sólo el 3.5 por ciento del total de establecimientos. De lo anterior se deduce que las empresas japonesas son mucho más grandes que el promedio general. Como un resultado se tiene que empresas como S.I.A. (Sanyo Industries America) Electrónica de Baja California y Tabuchi Electric de México, registraban hasta junio de 1990 cantidades extraordinarias cercanas a los \$110 mil y \$80 mil millones de pesos respectivamente en activos fijos (SECOFI, 1990). Además, se espera que el flujo de inversión en la industria maquiladora de otros países asiáticos se establezca en la frontera norte de México en los próximos años, sobre todo de origen coreano y taiwanés. El ejemplo más significativo lo representa la ciudad de Tijuana con la instalación de las empresas coreanas Samsung en 1989 y Hyundai en 1990.

En este marco de referencia una duda surge de inmediato, ¿será necesario un desarrollo inicial de la industria maquiladora como un punto de apoyo importante para una futura industrialización del país? Esta pregunta se puede contestar sólo si se consideran los diferentes efectos multiplicadores básicos que la maquiladora está teniendo en la economía doméstica. Es el caso de la generación de empresas nacionales vía la subcontratación industrial internacional, la provisión de insumos y bienes intermedios, así como la necesidad del desarrollo urbano de apoyo. En lo que corresponde a la subcontratación industrial internacional, se observan procesos interesantes del desarrollo de empresas industriales mexicanas que están siendo utilizadas para realizar algunos procesos de producción por parte de las maquiladoras extranjeras, en donde es de esperarse que las empresas asiáticas lleven la pauta a corto plazo en este renglón.

Si bien es cierto que en la actualidad las maquiladoras japonesas están desarrollando el proceso de subcontratación entre ellas, también es cierto que en el este asiático las maquiladoras japonesas en un principio desarrollaron procesos de subcontratación internos, para después realizarlo con las empresas nacionales (Basile y Germidis, 1984).

Sin embargo, ejemplos interesantes de la tendencia en este sentido lo representan las empresas maquiladoras que al mismo tiempo de que se instalan en la frontera norte, establecen otras empresas denominadas "fuentes de integración", con el propósito de

establecer los encadenamientos y las oportunidades para subcontratar algunos procesos productivos. El caso más significativo lo representa en la actualidad la compañía Zircon en Ensenada, B.C. Se ha calculado que la empresa estará ocupando a finales de 1990 cerca de 500 empleados en forma indirecta a través de la subcontratación (Business Latin America, 1989).

Por lo que respecta a la integración de insumos nacionales a la maquiladora, durante 1989 las cifras disponibles muestran que el valor de los insumos totales caracterizados por el trabajo, las materias primas y otros servicios fue del orden de los \$10.7 billones de dólares. De éstos, \$150 millones correspondieron a insumos directos, cuyo porcentaje registró solamente el 1.5 por ciento del total (Díaz, 1990). Este grado de integración a primera vista resulta insuficiente para poder hablar de efectos multiplicadores importantes en lo que a los encadenamientos con la producción doméstica se refieren. Sin embargo, la experiencia de las zonas asiáticas muestra que es necesario un periodo de maduración para que se genere la cultura exportadora, y se aproveche a la maquiladora como una base preliminar de apoyo para la conquista posterior de los mercados internacionales. En tal virtud, es probable que la frontera norte de México se encuentre en la fase de formación e inicio de la etapa de expansión como fue el caso de las ZPLE del este asiático. En efecto, de acuerdo con los resultados de un estudio publicado en abril de 1990, se encontró que las maquiladoras que se están desplazando hacia el interior del país sobre todo en regiones altamente industrializadas, el grado de integración es bastante aceptable. Así, el porcentaje de utilización de insumos locales por parte de las maquiladoras en Guadalajara y Monterrey creció en 9.6 y 19.9 por ciento de 1988 a 1989 respectivamente, en tanto que en la frontera norte fue de sólo 0.7 por ciento (Wilson, 1990).

En el caso de México, este periodo de tiempo que se requiere para adaptarse al proceso podrá ser un poco más largo que los requeridos en el este asiático debido a la poca vocación y cultura exportadora mexicana, como producto de largos años del modelo proteccionista de sustitución de importaciones, pero es evidente que una mayor integración de insumos nacionales a la industria maquiladora deberá desarrollarse en los próximos años. Mención por separado merece el aspecto del desarrollo urbano como necesidad inherente y asintótica de la industria maquiladora en la frontera norte de México, a cuyo liderazgo avanza la industria maquiladora japonesa. En este sentido, si bien es cierto que las maquiladoras asiáticas sobre todo japonesas, están resintiendo en la actualidad el problema de los "cuellos de botella" en la infraestructura necesaria, de igual forma que sus contrapartes norteamericanas, también es cierto que las orientales están respondiendo en forma más positiva para los requerimientos de inversión en ese renglón en la Costa del Pacífico en general y en Baja California en particular. En efecto, el pasado mes de agosto de 1990 se anunció por parte del Gobierno del Estado de Baja California una inversión japonesa para el próximo año de 100 millones de dólares, tendiente al acondicionamiento del puerto de Ensenada para ser utilizado como lugar de llegada de los componentes utilizados por su industria maquiladora (El Mexicano, 1990).

Estos cambios hacen pensar en el surgimiento de una nueva maquiladora en México en donde la asiática apunta como líder. Tres son los fenómenos que se predicen cobren auge. El primero es aquél que tiene que ver con el impulso a la subcontratación industrial a nacionales. El segundo a la posible gestación de empresas nacionales que surjan en base a una mayor integración a la industria maquiladora y una significativa transferencia de tecnología, cuando el medio ambiente industrial autóctono alcance ciertos grados mayores de madurez. Por último la generación de las externalidades que con base en el propio desarrollo de la maquiladora se requieren; como son la vivienda, el desarrollo de puertos industriales, la infraestructura urbana y la infraestructura vial del transporte. Sólo así podemos pensar en el desarrollo de la industria maquiladora como el apoyo inicial del desarrollo industrial en el largo plazo del país.

LA INVERSIÓN ASIÁTICA: DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA A LA ECONOMÍA EN SU CONJUNTO

La cuestión que surge hasta este punto del análisis, es si la maquiladora podrá entonces actuar como la punta de lanza para la inversión asiática en México, y para dar pauta a la llegada de otras inversiones debido a las necesidades de procesos que generen más industrias e infraestructura. Es evidente que con la nueva maquiladora los asiáticos están llegando a México, impactando de forma variable, generando economías externas y creando nuevas necesidades. Así se vuelve a repetir el fenómeno de los países del este asiático en el sentido de que la infraestructura en la frontera norte de México no es suficiente. Aparecen entonces como lo fue allá otra vez cuellos de botella urbanos y limitados recursos para poderse desarrollar. Este proceso conduce a que la inversión asiática se mueva hacia nuevas áreas en busca de los puertos y fronteras, en sectores que como el de la infraestructura, es un escenario en el que el mismo país receptor pudiera estar de acuerdo. ¿por qué?, porque en México ya hay otra mentalidad derivada del nuevo modelo orientado al exterior. Entonces, sólo así es posible entender a esta nueva maquiladora a la luz de estos procesos que podrán ser semejantes a los ocurridos en el este asiático: a) el proceso de la subcontratación industrial internacional para adaptar tecnología; b) el aprovechamiento de la maquiladora por parte de empresas nacionales a través de la dotación de insumos y bienes intermedios, como una fase inicial de prueba y formación para la posterior incursión en el mercado internacional y; c) las nuevas necesidades de infraestructura debido a la generación de externalidades que su propio desarrollo produce, y que ella misma debe de contribuir a solucionar tanto en vivienda como en infraestructura urbana.

De esta manera, la inversión japonesa y asiática podrá incursionar en otros campos de inversión de mayor potencial. En efecto, una vez que se genere la confianza de los países asiáticos como consecuencia de una conjugación de intereses con México en la industria de la maquila y en el desarrollo de la infraestructura necesaria, el siguiente paso será el acoplamiento también de intereses en otros ámbitos de la economía. Este

proceso de una trilogía maquiladora, infraestructura y ámbito nacional en realidad no es lineal; sin embargo, todo conduce a suponer que la maquiladora se está convirtiendo en la unidad económica motriz de este proceso.

III MÉXICO EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTAS EN EL CONTEXTO DE LA INVERSIÓN ASIÁTICA

LA INVERSIÓN ASIÁTICA: UN ELEMENTO NUEVO EN LA ECONOMÍA DE MÉXICO

Al hablar de la inversión asiática en la industria maquiladora y sus posibles derivaciones hacia otros sectores, es indudable que se está hablando de un elemento relativamente nuevo. En efecto, la inversión japonesa en México en la actualidad, es mucho más considerable de lo que hasta hace poco se creía, al alcanzar en 1989 la cifra de 1,344 millones de dólares y ocupar el cuarto lugar en el monto de la inversión extranjera, después de los Estados Unidos, Gran Bretaña y Alemania. En este sentido, la inversión japonesa acumulada hasta ese año absorbió el 5.5 por ciento del total y representó el 8.0 por ciento de la de los Estados Unidos. Sin embargo, es hasta años recientes cuando la inversión japonesa en México se incrementa, particularmente aquella que se encuentra en la industria maquiladora de exportación, ya que hacia 1983 representó el 0.12 por ciento de la inversión extranjera total y el 0.6 por ciento de la norteamericana (USITC, 1990).

En tal virtud, a pesar de su relativo ritmo de crecimiento se estima que la inversión asiática en México podrá jugar un papel mucho mayor que el que hasta ahora ha jugado. México podrá ver ahora al Japón como el respaldo que no ha encontrado últimamente en los Estados Unidos, ya que a raíz de los acontecimientos políticos que tuvieron lugar en Europa del Este el año pasado, Norteamérica ha empezado a evaluar seriamente la posibilidad de canalizar hacia esa región grandes flujos de inversión directa (El Financiero, 1990). A conveniencia de las empresas transnacionales japonesas, éstas pueden visualizar rápidamente la perspectiva y jugar el papel que se requiere. Si las maquiladoras asiáticas son sólo en realidad la punta de lanza, es de esperar que la magnitud de la inversión asiática sea mayor en la presente década. En este contexto, al verse sustituida la inversión norteamericana por la del este asiático a mediano plazo, México se verá en la necesidad de mantener condiciones favorables para esta inversión en términos de mayores adecuaciones a su marco jurídico. El programa de maquiladoras es sólo un ejemplo. México se apoya así en un ambicioso programa de orientación hacia el exterior y de apertura comercial, que podrá permitir a las empresas del este asiático el camino hacia su expansión en la economía nacional, utilizando a la industria maquiladora como un verdadero caballo de Troya económico. De allí que se pueda constatar que dicha inversión no es totalmente favorecida en la actualidad, y

que las empresas japonesas se encuentran a la expectativa y esperan mayores condiciones a las que se registran hasta ahora (MUSI, 1990).

La resultante del escenario arriba planteado, se enmarcaría en el hecho de que México se vería presionado a elegir entre quien le ofrezca más ayuda, ya que la crisis del país lo amerita máxime que la deuda pública externa con el Japón llegó a representar ya en 1988 el 18.9 por ciento del total, contra el 22.0 por ciento de la norteamericana (Huacuja, 1990). Este escenario que abre la “nueva maquila” en la frontera común entre México-Estados Unidos, y en sí, el conjunto de la inversión asiática en la economía mexicana, deben de hacer repensar el papel que la inversión extranjera directa podrá jugar en el futuro económico del país.

La experiencia histórica del este asiático, así como estudios recientes, han empezado a demostrar que la inversión extranjera directa puede bajo ciertas condiciones generar importantes externalidades de transferencia de tecnología, subcontratación internacional, absorción de insumos y bienes intermedios, así como infraestructura urbana y servicios de apoyo (Blomstrom, 1989).

Bajo esta perspectiva, el planteamiento que ubica a la industria maquiladora de exportación de origen extranjero, como un sector de enclave que no produce externalidades más allá de los efectos multiplicadores directos en la absorción de mano de obra y la generación de divisas, es a todas luces incorrecto en la década de los noventas. La nueva perspectiva deber ser ubicada en el contexto de la capacidad de respuesta de la actividad económica doméstica, para los requerimientos de la nueva industria maquiladora asiática, a partir del actual modelo de industrialización mexicano orientado hacia el exterior de sustitución de exportaciones. Así la maquiladora en general, y la maquiladora asiática en particular, al haberse convertido en la segunda fuente de absorción de divisas para el país, merece ser analizada más a fondo en esta dirección para establecer las políticas y estrategias más convenientes para México en los próximos años.

BIBLIOGRAFÍA

- ASIaweek, 1990. “The Three-Cornered Bonanza.” June 29, pp. 53-55.
- BASILE, ANTONIE y GERMIDIS, DIMITRI, 1984. *Investment in Free Export Processing Zones*. Development Center of the Organization for Economic Co-operation and Development. Paris, Francia
- BLOMSTROM, MAGNUS, 1989. *Foreign Investment and Spillovers*. London: Routledge.
- BRUNET, ROGER, 1986. *Zones Franches: Et Paradis Fiscaux*. Paris, Francia: Fayard-Reclus.
- BUSINESS LATIN AMERICA, 1989. “Interior In-Bond Plant Helps US firm maximize cost savings in Mexico.” (Mayo).
- BUSINESS TOKYO, 1990. “Can Japan Rescue the Phillipines? (Agosto).
- DIAZ, OCTAVIO, 1990. “Feeding the Giant.” *Business Mexico*, June.

- ECHEVERRI-CARROL, ELSIE, 1989. *Maquilas: Economic Impacts and Foreign Investment Opportunities, Japanese Maquilas-A Special Case*. Bureau of Business Research Monograph No. 1988-1, Austin.
- EL FINANCIERO, 1990. "Lesionar seriamente a América Latina la inversión de E.U. a Eu-ropa del Este: Aranguren". (27 de septiembre).
- EL MEXICANO, (28 de agosto de 1990).
- GROSSER, KATE y BRIDGES, BRIAN, 1990. "Economic Interdependence in East Asia: The Global Context." *The Pacific Review*, vol. 3, núm. 1.
- HEALEY, DEREK T., 1990. "The Underlying Conditions for the Successful Generation of EPZ-Local Linkages: The Experience of the Republic of Korea." *Journal of the Flagstaff Institute*, vol. XIV, no. 1.
- HOLMES, PAULA y MEO, PAUL, 1989. "Export Processing Zones in Developing Countries: A Global View." *Journal of The Flagstaff Insitute*, vol. XIII, núm. 1, abril.
- HUACUJA, MARIO, 1990, "Japón en México." *Nexos*, año 13, vol. XII, núm. 153.
- KAZUO, SHIBAGAKI, 1987. "Japan's Development Aid Policy as Motor for the Asia-Pacific Cooperation." In *East Asia: International Review of Economic, Political and Social Development*. Volume 4, Boulder, Colorado: Westview Press.
- LEE, CHUNG H. y NAYA, SEIJI, 1988. "The Internationalization of United States Service Industries and the Economies in the Asia-Pacific Region." En *Research in Asian Economic Studies. Asian Industrialization: Changing Economic Structures*, ed. M. Dutta, vol. 1, part A, London: Jai Press.
- LIM, LINDA Y. C. y STOLTENBERG, CLYDE D., 1990. "Becoming a Region: Southeast Asia's economic integration presents opportunities for US companies active in China." *The China Business Review*, (Mayo-Junio).
- MUN-HWAN, KIM, 1987. "Export Processing Zones in The Republic of Korea." In *Export Processing Zones and Science Parks i Asia*. Symposium Report on Export Processing Zones. Asian Productivity Organization, Tokyo, Japon.
- MUSI, Mexico-United States Institute, 1990. "Japan Investment Grows, But..." *Mexico-United States Report*, vol. III, núm. 5.
- PECC, Pacific Economic Cooperation Conference, 1990. *Pacific Economic Outlook 1990-1991*. U.S. National Committee for Pacific Economic Cooperation.
- REVEL-MOUROZ, JEAN, 1988. *Les Relations Mexique-Japon: Diversification des Echanges et Avatars de L'Integration au Marche Americain*, CREDAL, Institut des Hautes Etudes de L'Amrique Latine, Paris, Francia.
- SAN DIEGO BUSINESS JOURNAL, 1990a. "Largest Maquiladoras in Tijuana." Special Report Maquiladoras, p. 20
- SAN DIEGO BUSINESS JOURNAL, 1990b. "Largest Area Japanese-Owned Companies." Special Report International Trade, (septiembre).
- SECOFI, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1989. "Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera." *Diario Oficial*, (Mayo

- 16). SECOFI, 1990. "Relación de Empresas Maquiladoras de Exportación Orientales Instaladas." (Tijuana, Baja California, Junio), Mimeo.
- SEKIGUCHI, SUEO, 1983. "Japanese Direct Foreign Investment and East Asian Market Economies." En *Two Decades of Asian Development and Outlook for the 1980s*, ed. T. Haseyama, A. Hiratya y T. Yanagihara, Institute of Developing Economies, Symposium Proceedings núm. 8, Tokyo, Japón.
- THE ECONOMIST, 1990. "Japanese investment in Thailand: Too good to be true." Junio 2, pp. 74-75.
- UMSUSITC, United States International Trade Commission, 1990. *Review of Trade and Investment Liberalization Measures by Mexico and Prospects for Future United States-Mexican Relations*. Washington, D.C.
- WALL STREET JOURNAL, 1990. "Japan's Aid and Investment in Asia Outstrip America's." (Agosto 20, p.4).
- WILSON, PATRICIA A., 1990. *Maquiladoras and Local linkages: Building Transaction Networks in Guadalajara*. Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development. WP, núm. 32, Washington, D.C.

MEXICO AS A POTENTIAL MARKET FOR CENTRAL AMERICAN AND CARIBBEAN PRODUCTS

JORGE SALAZAR-CARRILLO
IRMA TIRADO DE ALONSO*

I. INTRODUCCION

The first objective of this article is to evaluate, the existing narrow trade relationship between Mexico and the Central American Region. The second purpose is to assess Mexico's economic relationship with the Caribbean area, which is of even lower significance when compared to that with Central America. The article ends with an exploration of the possibilities Mexico has of trading with the nations of the Caribbean Basin in the near future and how this might be impacted by a free trade agreement between Mexico and the United States.

For these purpose, information will be drawn from two studies undertaken by IESCARIBE (Institutes of Economic and Social Research in the Caribbean Basin) under two programs, one sponsored by the Interamerican Development Bank, (IES-CARIBE-IDB)¹ and another, sponsored by AID-ROCAP, which is a joint project between IESCARIBE and SIECA (Secretaria Permanente del Tratado de Integración Económica Centro America).²

II. METHODOLOGY

The methodology followed in both IESCARIBE studies was, first, to identify if the commodities included in the list of products which are part of the existing trade agreements between Mexico and the Caribbean Basin nations are traded at all. The purpose was to verify if there was correspondence between those traded and those to which preferential treatment has been granted. It was found that there is almost no association between them, and therefore, it may be concluded that the products receiving preferences were selected without careful consideration of demand and supply conditions.

A second aspect of the IESCARIBE studies analyzed the products each one of the countries would like to export to Mexico, with the purpose of determining if they were receiving some preferential treatment. It was concluded again that there was no association between what is given preference and the products for which the respective countries would like to receive preferential tariffs.

A third feature analyzed by the research undertaken was that of evaluating trade creation and trade diversion following a methodology developed by Balassa,³ which consists of measuring the *ex-post* income demand elasticity. Balassa defined this concept as the relationship of the average annual rate of growth of imports divided by the average annual rate of growth of the national product at constant prices. If there has been creation of trade, there will be evidence of an increase in the elasticity measure, which will be greater than 1.0. The elasticity therefore, has to be measured at two time periods: one before the treaties were signed, and the other, after the endorsement of the agreements.

It was unfortunate, but unavoidable because of data and time limitations, that this aspect of the IESCARIBE studies of the Mexican demand for Caribbean Basin products could not be undertaken for each product included in the agreements, but for groups of products by industrial trade classifications, at the two-digit level. In this way the studies were able to identify only groups of products for which trade has been created, rather than individual products, as is included in the trade agreements. Another shortcoming of the studies were related to the fact that, since the treaties have been signed recently, and some of the trade flows are irregular, in some cases there were not enough observations to actually measure a significant change in the elasticity measures. Notwithstanding these inconveniences, the usefulness of the study can be measured in the identification of groups of products which should receive special treatment, and those which need additional investigation to decide whether to leave them in the list of products or whether they should be removed from those lists.

III. MEXICO'S TRADE RELATIONS WITH CENTRAL AMERICA

A. GENERAL FRAMEWORK

Mexican-Central American relations date back to Pre-Columbian times. Through the centuries there has been a permanent flow of commercial and economic exchanges. This has been possible mainly due to close geographical, cultural, and historical ties.

The role played by Mexico in promoting the growth and diversification of the consumption of Central American products is reflected in the signing of Partial Agreements, under the 1980 Treaty of Montevideo. This treaty supports regional economic integration, as well as regional technical cooperation.

In the field of economic cooperation the most prominent effort has been the Program for Energy Cooperation for the nations of the Caribbean and Central America, better known as the San Jose Agreement. The purpose of this Agreement, signed in 1980 by Mexico and Venezuela, was to stimulate regional cooperation to supply oil for domestic consumption to nations within the region. This would provide the necessary financing and alleviate the pressing needs of those countries which are net oil importers. Under the terms of the accord, which has been renewed annually, the signing countries have supplied crude oil under special conditions and payment.

There has been an evolution in the San Jose Agreement, as credit conditions have been eased. In addition, 20 percent of the total value of receipts has been earmarked for a special fund to promote economic development projects, particularly those in the energy sector, and those related to regional economic integration.

In 1983 Mexico promoted, within the framework of the Latin American Economic System (SELA), the creation of the Committee for Action Towards Economic and Social Development in Central America (CADESCA). Seventeen Latin American countries participate in this Committee, which has the following objectives: (1) to accelerate the process of economic and social development in Central America, (2) to support and strengthen the mechanisms for social and economic cooperation and integration in Central America, (3) to contribute to the opening and enhancement of markets for products from the Central American nations, and (4) to help these countries in diversifying their exports of domestic products.

The principal mechanism used to achieve CADESCA's objectives has been the implementation of the Partial Trade Agreements under the Montevideo Treaty. Pursuant of Article 25 of this Treaty, Mexico has already signed partial accords with the six Central American countries, as follows: with Costa Rica in 1982, with Honduras and Guatemala in 1984, with Nicaragua and Panama in 1985, and with El Salvador in 1986. Under these partial trade agreements, Mexico grants unilateral tariffs concessions for a specified list of products. Although the agreements are supposedly bilateral, in reality they are unilateral, since Mexico does not receive the same preferential treatment from the participating countries.

In terms of financial concessions, the Bank of Mexico signed, in November 1977, an Agreement of Reciprocal Clearing House and Credit Facilities, with the central banks of each Central American nation and with the members of the Central American Clearing House, excluding Panama. These agreement stated that the central banks will register all imports and exports every four months, and will liquidate only the balances of each period. In this way, the participating countries will have to provide foreign exchange only for the differences registered during the period of the four months. This mechanism speeds up trade and allows a more efficient use of financial resources.

Additionally, in 1972, the Bank of Mexico signed an Agreement of Monetary Cooperation with the Central American central banks. The purpose of the agreement was to provide financial support to Central American nations with liquidity problems. The initial amount of \$10 million was subsequently increased to \$65 million.

More recently, Mexico has eased restrictions on trade. This has been accomplished mainly by liberalizing the granting of permits, and by establishing border commerce system which creates a duty free import zone within an area of 20 kilometers from the international border.

Currently, the Mexican government has developed a promotional strategy to counterbalance the trade flows with Central America. The proposal includes: (1) bilateral technical cooperation agreement to identify potential exports from Central American and technical assistance for financing and promotion of trade; (2) to promote and finance joint ventures between Mexican and Central American producers; (3) organize trade missions to identify trade possibilities; (4) facilitate the import of Central American product into the frontier; (5) re-direct government purchases from products from other countries to Central American products; (6) promote Mexican investments in Central America to increase exports, not only to Mexico, but also to third markets.

Even in the presence of all these incentives and preferential treatment, the Central American-Mexican trade remains rather insignificant in terms of volumes traded. In addition, existing trade is generally in favor of Mexico. In 1980, for example, total trade amounted to \$322.2 million, of which \$268.8 million corresponded to Mexican exports to Central America and Panama, and \$53.4 million to Mexican imports of Central American and Panamanian products. This created a surplus of \$215.4 million for Mexico. More importantly, in relative terms, Central American exports to Mexico, represented only 0.20 percent of Mexican imports, while Mexico exported 1.6 percent of its world total to Central America. The situation in 1987 was not much different: Central American exports to Mexico constituted 0.10 percent of Mexico's total imports, and Mexican exports to Central America comprised 1.5 percent of total Mexican exports (see details in Tables I, II, and III).⁴

TABLE I
MEXICO'S TRADE WITH THE CARIBBEAN BASIN AS PERCENT OF
TOTAL

<i>Year</i>	<i>Imports</i>		<i>Exports</i>	
	<i>CACM</i>	<i>Caribbean</i>	<i>CACM</i>	<i>Caribbean</i>
1978	0.1	0.4	2.3	0.9
1979	0.1	0.5	1.5	0.5
1980	0.2	1.5	1.6	0.4
1981	0.4	0.6	2.2	1.4
1982	0.5	0.5	1.8	2.8
1983	0.3	0.3	1.7	1.3
1984	0.2	0.1	1.4	1.2
1985	0.2	0.1	1.2	1.2
1986	0.2	0.0	1.3	1.4
1987	0.2	0.1	1.5	1.9

Source: United Nations, *1987 International Trade Statistics Yearbook*.

TABLE II
MEXICO'S TRADE BALANCE WITH THE CARIBBEAN BASIN
(MILLIONS OF US\$)

<i>Year</i>	<i>Exports</i>	<i>Imports</i>	<i>Balance</i>
A. Trade with Central America and Panama			
1980	268.8	53.4	215.4
1981	542.6	138.7	403.9
1982	548.4	126.2	422.2
1983	559.5	126.2	471.8
1984	535.5	49.9	485.6
1985	405.1	58.1	347.0
1986	308.8	33.6	275.2
1987	464.2	76.8	387.4

<i>Year</i>	<i>Exports</i>	<i>Imports</i>	<i>Balance</i>
B. Trade with the Caribbean			
1980	73.8	287.3	-203.5
1981	305.7	158.2	147.5
1982	287.0	75.2	211.8
1983	320.6	33.2	287.4
1984	309.0	19.1	289.9
1985	284.8	15.3	269.5
1986	223.8	5.9	217.9
1987	402.0	12.6	389.4

Source: United Nations, *1987 International Trade Statistics Yearbook*.

TABLE III
MEXICO'S TRADE BALANCE WITH CENTRAL AMERICA
(MILLIONS OF US\$)

<i>Year</i>	<i>Costa Rica</i>	<i>El Salvador</i>	<i>Guatemala</i>	<i>Honduras</i>	<i>Nicaragua</i>	<i>Panama</i>
1983						
Exports	68.8	92.4	77.9	24.8	156.8	139.1
Imports	nil	nil	14.4	nil	9.6	60.1
1984						
Exports	64.6	81.2	113.5	48.2	71.7	152.2
Imports	14.9	nil	10.2	nil	6.7	17.2
1985						
Exports	22.2	91.0	109.0	30.3	31.2	121.5
Imports	9.4	nil	17.4	nil	nil	24.0
1986						
Exports	52.9	59.2	58.9	25.3	8.6	103.7
Imports	1.5	nil	10.2	nil	2.9	15.1
1987						
Exports	55.5	82.2	116.7	45.0	16.2	148.5
Imports	1.4	nil	14.1	nil	2.7	55.3

Source: United Nations, *1987 International Trade Statistics Yearbook*.

B. MEXICO'S TRADE RELATIONS WITH CENTRAL AMERICAN COUNTRIES

1. COSTA RICA

In the case of Costa Rica a list of 69 products, under 18 different classifications, has been prepared for the preferential trade agreements. Under closer examination, there is almost no correspondence between the goods traded and those goods included in the agreement. Because of this lack of correspondence, Costa Rica has been the first nation to request that a new list of products be formulated.

Mexican exports to Costa Rica are petroleum (45%), refined zinc (5%), automobiles (3%), and trucks (3%), followed by chemical products. In 1987, Mexican imports from Costa Rica included electro-ponic equipment, 17 percent; hetero-cyclical components, 13 percent; foundry manufactures, 12 percent; quality control equipment for agricultural products, 11 percent; and agricultural machinery, 11 percent.

Of the 18 different product classifications, to which preferential treatment is granted, only two classifications had elasticity measures indicative of adding to Mexican imports of Costa Rica products: fruits and vegetables, and cork and wood products.

2. EL SALVADOR

El Salvador imports from Mexico mainly petroleum. In 1983, petroleum constituted 99 percent of their Mexican imports.

Mexico's imports from El Salvador, by industrial classification, included: metals and metal products (34%), shoes, hats, and umbrellas (17%), plastics and rubber (15%), and electrical machinery (11%). Imports by product classification included: electrical equipment (circuit-breakers), books in languages other than Spanish, closed containers, towing equipment, and hand tools. Of these, only hand tools received preferential treatment, while the others, which are more important in terms of value and volume, are not part of the agreement. There is almost no resemblance between goods imported by Mexico and those to which preferential treatment is granted.

According to the elasticity measures, trade has been created in classifications 2 (dairy products), 61 (sugar and honey), and 83 (feeding stuff for animals).

3. GUATEMALA

The main products Mexico exports to Guatemala are petroleum (more than 50 percent of total exports), transportation equipment, propane-butane gas, refined zinc, and medicines. Among the most important products Guatemala exports to Mexico are:

mechanically powered boats up to 36 tons of cargo capacity, arc-electric ovens, natural rubber, latex of natural rubber, cattle, and frozen meat.

Mexico grants preferential trade agreements to 68 products from Guatemala. However, there is no product imported by Mexico under the preferential trade agreements, so that in the case of Guatemala the effort has been dissipated. This points to the need to negotiate a new list of products.

The result of the elasticity measures indicate that some of the industrial classifications with positive prospects, include groups 7 (coffee and cocoa), 23 (rubber, natural and synthetic), 64 (paper and products), 65 (textile yarn), 69 (structures and parts of structures of iron, steel, or aluminum), 81 (sanitary fixtures), 84 (garments), and 89 (other miscellaneous manufactured articles).

4. HONDURAS

Mexico's trading relationship with Honduras has been one of the lowest in terms of value, as Table II shows. Mexico's principal manufactured exports to Honduras have been: refined petroleum (44%), medicines (7%), propane gas (6%), and transportation equipment (5%). In return, Honduran exports to Mexico, included rope, medicines, underwear and clothing.

The list of products granted preferential treatment includes 128 items, but most of them are not traded at all. After signing the partial agreement in 1984, Mexican imports increased for the following products: frozen meat, cotton seeds and fruits, and transport containers. Goods Honduras would like to sell to Mexico under preferential treatment include: tin cans, palm oil, card board boxes, and iron wire, among others.

As a result of the analysis of the elasticity measures, the following groups of products should be analyzed further in order to grant them preferential treatment: 5 (fruits and vegetables), 55 (essential oils), 65 (textiles), 6 (sugar and honey), 64 (paper and paper products), 69 (structures and parts of iron, steel and aluminum), 81 (sanitary fixtures), and 89 (printed matter). According to the elasticity measures, the following products, not included in the list, should be taken into consideration for future agreements: 9 (margarine and shortening), 26 (textile fibers), 27 (fertilizers), 33 (petroleum products), and 73 (machinery and tools for working metal).

5. NICARAGUA

Up to 1984 the only product Mexico was importing from Nicaragua under preferential agreement was sugar beets. After 1985 trade has been negligible. Some trade took place but without preferential treatment of the following items: parts for internal combustion piston engines, lever structures, and transmissions. Of the products Nicaragua is willing to offer to Mexico under preferential treatment agreements, some of the

relatively important ones are cotton seed feed and insecticides. In the case of Nicaragua trade under preferential treatment is minimal.

During 1986 and 1987 the main Mexican imports from Nicaragua were constituted by raw cotton fibers, motor vehicles, lighting fixtures, and special purpose motor vehicles.

As evidenced by the elasticity measures, products with some goods prospects are those belonging to classifications 7 (coffee and cocoa) and 63 (cork, and products), while the following should be studied further to determine if they should receive any preferential treatment at all: 3 (fish), 5 (fruits and vegetables), 6 (sugar and honey), 59 (disinfectants, insecticides, etc.), 69 (structures and parts of structures of iron, steel, and aluminum), and 84 (garments). The elasticity measures reflect also that of those products not included in the list, the following could add to trade: 26 (textiles fibers), 32 (coal), and 83 (handbags, wallets, etc.).

6. PANAMA

Petroleum constitutes the main Panamanian import from Mexico, usually around 60 percent of the total. Panama imports oil for refining and then sells part of it to other markets, and allocates some for domestic consumption. Other imports from Mexico are boats, manganese, coke, towing boats, coal, and antibiotics. Panama exports to Mexico only hides and skins under the preferential agreement. But, as in previous cases, the items traded which are more important in terms of value are not at present receiving any preferences. Most goods imported by Panama are re-exported to other countries through the Colon Free Trade Zone.

Mexico imports from Panama special ships and boats (37%), telecommunications equipment (10%), coal (6%), magnetic tapes (3%), and antibiotics.

The analysis revealed that the only classification for which trade was increased under preferential treatment was number 64 (paper and paperboard).

IV. MEXICO'S TRADE WITH THE CARRIBBEAN

Mexico's commercial exchange with Caribbean countries is extremely minimal. In 1980 Mexican exports to the Caribbean were of \$287.3 million and represented 0.50 percent of the total, while Mexican imports from the Caribbean were of \$73.8 million, and represented 0.40 percent of the total. By 1987, Mexican exports to the Caribbean increased to \$402.0 million and represented 1.9 percent of the total, while Mexican imports from the Caribbean decreased to \$12.6 million, and in relative terms, represented only 0.10 percent of total Mexican imports (Tables I and IV).

The main export markets Mexico has in the Caribbean are the Dominican Republic (mainly petroleum under the San Jose agreement), and Bahamas (primary petroleum

for refining). Some exports are also sent to Cuba, as it is the only country in the Caribbean with which Mexico has a Partial Trade agreement. Even more limited is its trade with Jamaica, and the Netherlands Antilles. As Table IV shows, there is almost no trade from the Caribbean heading towards Mexico.

Some of the products from the Dominican Republic with export potential to Mexico include: preserved meats; vegetable and animal oils and fats; cocoa, chocolates and sweets; diverse food products; leather and leather products; non-metallic minerals; and industrial machinery.

TABLE IV
MEXICO'S TRADE BALANCE WITH THE CARIBBEAN
(MILLIONS OF US\$)

<i>Year</i>	<i>Dominican Republic</i>	<i>Bahamas</i>	<i>Cuba</i>	<i>Jamaica</i>	<i>Netherlands Antilles</i>
1983					
Exports	152.3	9.7	38.2	50.4	15.0
Imports	2.9	0.8	25.9	nil	nil
1984					
Exports	165.3	24.9	86.2	13.7	14.4
Imports	nil	0.7	15.1	nil	nil
1985					
Exports	133.8	2.9	75.3	47.0	15.5
Imports	nil	0.9	2.5	nil	nil
1986					
Exports	111.2	49.5	45.9	10.3	4.6
Imports	nil	nil	2.0	nil	nil
1987					
Exports	132.5	122.7	79.2	61.1	3.1
Imports	nil	nil	1.2	nil	nil

Source: United Nations, *1987 International Trade Statistics Yearbook*.

V. FUTURE PROSPECTS

How well will the Central American and Caribbean exports to Mexico fare if and when the bilateral trade pact between the U.S. and Mexico is agreed upon? As we have seen, the Caribbean Basin Initiative (CBI) beneficiary countries have a substantial overall deficit in their trade balance with Mexico, will it be narrowed after the U.S. Mexican trade pact becomes a reality? How would the CBI agreement now approved as an indefinite and expanding program by the actions of Congress and the Executive be affected? Let us try to provide answers to these questions in terms of a futurology approach, an approach which appears to render the only support to the task at hand.

To begin with, the U.S.-Canadian bilateral trade agreement can be used as an indication of how far away in the future might we place a similar pact between Mexico and the United States. It took more than three years to reach political consensus and obtain the approvals by the branches of government on both sides of the Canadian American border, before reaching the stage of hammering the details on the part of the trade negotiations.⁵ This happened after various alternative relations between these two countries were publicly debated for several years in Canada and the United States. Such was the course leading to the U.S.-Canadian free trade area, even though these countries contacts have had quite a singular fluidity for many years, with them being each other's principal trading partners, with very pliable borders between them, and substantial interlocking investments, product agreements and trade arrangements in place.

The same conditions do not hold except in the initiative to remove trade barriers between Mexico and the United States. The issues to be considered are more complicated, bear much larger potential economic damage to the countries, and would have to define its relation to the U.S.-Canada pact.⁶ Certainly all of the above would determine that the negotiations would extend over a longer time. Thus, we should not expect to see any trade agreement between these two countries finalized before the second half of the nineties.

Although there are many debates going on in Mexico about how its trade pact with the U.S. would influence the Mexican economy, it does not constitute a leap of faith to expect that a rise in the per capita income in Mexico would result. This can be surmised from the experience of regions or countries that through these types of agreements, have experienced improvements in their economic conditions, are part of higher income entities.⁷

Even though there remains a question about the redistribution of the net benefits from integration, usually these worries have been relegated to developing country schemes, or to the world economy. The same level of preoccupation about this matter is mostly absent, for example, in the poor countries of Europe selected to join the European Community, Spain, Portugal and Greece now, and perhaps Turkey in the future do not do even the relative benefits that they expect to derive joining, even though their economies would have to suffer the short-run costs of being transformed and

restructured. The Eastern European experiences show the same strong expectations of definite improvements by East Germany in becoming one nation under conditions mostly dictated by West Germany.⁸ Given the levels of per capita income in Mexico, it cannot be considered to be in a different situation than those countries just mentioned.

With the growth of the Mexican economy, the markets for the Caribbean and Central American products in the former countries will certainly expand. Mexico may also provide them with new opportunities for subcontracting, since it will be considered as a staging ground for eventual exports into the U.S., particularly the West and South West regions of this country, which have been relatively distant for many of the products of the Caribbean Basin Initiative (CBI) countries.⁹ Thus, Mexico in many cases will be importing products from these countries, in order to process, package and reexport them to the United States.

To a lesser degree, there are activities in the Caribbean which indicate already how states can intertwine in providing for a better utilization of free trade agreements. Puerto Rico is beginning to derive an economic boom from its use of the funding available from American companies in the Island for subcontracting with CBI nations. The Treasury Provision Number 936 allows such funds to be used for establishing twin plants with CBI countries for eventual entry into the continental USA.¹⁰ The opportunities from Mexico would be even greater. In fact, already free trade zones in the Caribbean have suffered the impact of the substantial growth in subcontracting along the Mexican U.S. border, as witnessed by the decay of the free export processing zone in Haiti.

What would be the answer to the other questions considered above? Certainly Mexico will be prospecting Central America and the Caribbean with an eye to discovering trade and business opportunities here, being very sensitive to the surplus positions there, being very sensitive to the surplus positions that it has in the area. It has been shown that this positions derives from not allowing the businessmen to take control of the bilateral agreements that Mexico has already signed with many of these countries. The negotiators apparently have done a very bad job (or perhaps a very good one) of specifying the products that would be conducive to increasing exports and trade between the CBI countries and Mexico. There appears to be a number of potential commercial exchanges to be explored. It is to be expected that Mexico would provide support to its traders and businessmen to establish trade ties that would really help the poorer nations to the South, a principal area for geopolitical interests.

At this juncture it should be pointed out that what Mexico obtains from its surpluses with these countries, it gives back in terms of the special oil facilities established with some of these nations, particularly the Central American ones. Given the increasing restrictions that the oil industry in Mexico will be laboring under in the years to come (as indicated by its inability to increase exports more than 100,000 barrels a day during the Iraq crisis), it would be better for Mexico to look for changing its trade patterns with the CBI beneficiaries. Rather than providing special payment concessions for oil and accumulating such credits (claims) the Central Banks of these countries for lending

to eventual investors, the alternative of attaining balanced trade with the CBI countries will probably be more welcome by policy makers in these nations.

With regards to the impact of the US-Mexico trade pact in the CBI agreement, it's useful to distinguish different points in time. For the next five years, there will be no major influence, except for the Mexican investors and traders combing the area with greater care to find the true economic opportunities. Once the trade pact is signed between the two giant countries, and although the CBI certainly will continue to provide one way free entry, into the US, these countries will also have another market and point of entry in Mexico, so it should be expected that both pacts to reinforce one towards each other.

Particularly the Mexican-US pact will bring forth the discussion of protection of agricultural goods in the latter country which already has affected CBI countries through a decline in agricultural exports to the United States markets, rather than the expected increase. This has resulted quantitative restrictions in the importation of these products, primarily sugar, into the US. This matter is indirectly tied to the liberalization of agricultural trade under GATT, and the increasing power of ecological lobbies and environmental forces to weed out unnatural and increasingly damaging agricultural production in the United States.

The signing of the bilateral trade agreement between Mexico and the U.S. will necessarily lead to the formation of North-Central American and Caribbean Free Trade Area. It is at this juncture that the impact on South American nations should be considered. Through the Latin American Trade Initiative just proposed by President Bush, economically and geopolitically the major regional pole in the world might be built, with which the European and Japanese-lead Asiatic pole would pale in comparison. The market in question would encompass a population¹¹ that will be approaching the billion mark towards the next millennium.

Adding the 50 million inhabitants of Colombia and Venezuela is already in the cards, as witnessed by their recently signed agreement with Mexico. Once this is attained, the discussions will be entertained with the rest of South America. In the meantime the Latin American countries would not be standing still, but quickly integrating among themselves.

As we have seen, the road through Mexico may quite probably lead, if the pieces fit in the right place in the puzzle, to a major integration effort in of the Americas. This megazone, given the demographics of the Latin nations, would expand to an eventual populations equilibrium of over a billion people. This could only be matched in terms of labor resources by an Asia pole including India or China. But in terms of natural and capital resources it would still be unmatched. But the first test of this bright goal will be the formation of a North American Free Trade Area, that would unify and integrate the US Bilateral Free Trade Agreements with Canada and Mexico with the Caribbean Basin Initiative.

FOOTNOTES

* Department of Economics, Florida International University, Miami, Florida, USA.

¹ Rafael Trejos, Manuel Gollas, et al., *Industrialization and Trade in the Caribbean Basin*. (San Jose, Costa Rica: IESCARIBE, 1988).

² Manuel Gollas, "El Comercio de Mexico con Centroamerica", (mimeo), El Colegio de México, 1989.

³ B. Balassa, "Trade Liberalization and Revealed Comparative Advantage", *The Manchester School*, Vol. 33, 1965, pp. 99-123.

⁴ United Nations, *1987 International Trade Statistics Yearbook*, Vol. I, *Trade by Country*.

⁵ The Europeans gave themselves over four years to accomplish the more perfect of common union involved in Europe 1992. The CBI initiatives have averaged over three years each, even though they basically involved a one way free trade agreement. The Uruguay Round of GATT trade negotiations have taken the better part of three years.

⁶ All this notwithstanding the existence of a very substantial sub-contractual integration zone along the common border of the U.S. and Mexico.

⁷ In these cases the backwash effects of integration are sufficiently compensated by the stimulative ones to insure a higher level of income for the most backward region or country, at least in absolute terms. This is not necessarily the case when the composition of the integration area is more balanced among developed and developing nations, or when it is mostly composed of underdeveloped regions or countries.

⁸ It should be noted that Poland and other Eastern European countries are in the process of requesting entry or association with the European Community.

⁹ There is a tendency in the United States to think of the country as an aggregate. Actually it should be increasingly considered as a series of regions and eventually states. This is very important and relevant to the arguments being exposed.

¹⁰ For more information on the 936 provisions, see Rafael Hernandez Colon, "Puerto Rico, 936 and the Caribbean", in *Caribbean Review*, vol. 14, no. 4, p. 3, Fall 1985.

¹¹ Certainly Europe would be small in comparison unless the Soviet Union joins the European Community. Yet, that perspective is now in sight given the sizable reforms in that country.

EXPORTS AND THEORIES FOR TRADING FIRMS: APPLICATION TO THE MEXICAN CASE

KURT UNGER

INTRODUCTION

Manufacture exports have regained in recent years a predominant place, overtaking to oil exports that had come to represent up to three quarters of total Mexican export earnings after 1979 when oil prices escalated. In spite of present uncertainties in the oil markets, it is expected that manufactures continue to lead the export growth modernizing program of Mexico. This process may remain in the hands of a few hundred firms leading the exports of a certain number of products. It is to the logic of Mexican exports for these firms that we attend in this work.

I. MEXICAN EXPORT PERFORMANCE¹

In 1987 and 1988 manufacture exports accounted again for more than half of total exports: 51.3% and 59.9% respectively.² Previously there were three markedly different periods in the performance of manufacture exports during the last decade. The early period (1976-1979) marked a change from the previous import substitution bias against exports; the average rate of growth of manufacture exports, though still moderate at 8.3% for what was going to come later, was higher than the growth of production for the domestic market. However, the rapid expansion of domestic demand brought in by the foreign exchange earnings due to the sales of oil during 1979-1981, absorbed the domestic capacity of most industries. Exports of manufactures actually

declined in those years, as Table 1 indicates, reflecting the preference of Mexican firms for selling in the domestic market.³

A sudden change is seen after 1982 when the collapse of the domestic market is accompanied by an upswing of exports that sustained an average growth of 28.0% per year during 1983-1987. Though after 1988 are observed more modest growth rates that may caution to expect a continuation of the recent successful period,⁴ there is still a general assumption regarding the leading modernizing role to be played by manufacture exports.

The leading sector in the 1980s export upswing are automobiles and components, non-electrical machinery, steel, oil derivatives and chemicals. The latter retained its importance through the period, while the others increased very substantially their exports. Those six sectors represented only 37% of manufacture exports in 1975, but climbed to 62.3% in 1988. Most of these leading sectors are new-modern industries subjected internationally to competitive restructuring, and some are also exports resting on a natural resource advantage. The most traditional industrial sectors, on the other hand, such as foods and beverages, textiles and clothing, wood, paper, and minerals have all lagged behind in the export drive and have lost participation.⁵

Grouping products according to their technological dynamism,⁶ new-modern products accounted for 42.4% of manufacture exports in 1987, as a result of an average rate of growth of over 40% sustained during 1983-1987. On the other hand, resource based products which used to represent half the total exports until 1982, have seen a steady reduction in their share to end with 34.4% in 1987. Mature product industries have also exported well to improve their share since 1982 to around 23% (Table 2).

Perhaps the most revealing analysis refers to the product level. The concentration of Mexican exports in a small number of products is extremely high and it has increased in recent years. Fifty products accumulated 73.1% of total manufacture exports in 1988. The top 17 products summed 50% by themselves, and include products of all kinds: new-modern products such as automotive units and components, machinery to process information (computers), plastic materials; mature products such as glass and glass products, iron-steel products; and resource based products such as oil derivatives, shrimps, silver, etc. (Table 3).

The most important changes from 1982 to 1988 were an increase in the participation within manufacture exports of automobiles, engines, machinery to process information (mainly computers), and most of the oil derivatives (excepting fuel-oil). At the opposite side but still remaining within the most important products, large reductions were observed in the participation in manufacture exports for several resource based products like shrimps, silver, processed fruits and vegetables, ammonia, hydrofluoric acid, tequila, etc. which grew little in exports or even decreased them.

For some of these products the limits to continue increasing their exports may rest in constraints within the export firms, especially for intrafirm exports nearing the exhaustion of installed capacity (such as for engines, automobiles and autoparts). Other

products more openly traded may face the constraints of international markets, such as the restrictions and quotas to steel, fibers, and other resource-based products.

A first indication to the importance of the Pacific Basin markets may derive from the analysis of the destination of Mexican exports. The U.S. is by far the most important trading country for Mexico. Exports of oil are more diversified, which has permitted the participation of the U.S. to diminish to around 65% of total exports in later years. However, for non-oil exports the U.S. market has become even more important. Its share in non-oil exports reached to 82.4% in 1987.⁷ And for manufactures separately, in 1984 and 1985 (last years for which data at this detail is available) the U.S. accounted for about 84% of exports.

The predominance of the U.S. applies all across the manufacturing sectors. Thus we find resource based exports resting on the natural resource comparative advantage when sold to the U.S., as well as mature products exported to the U.S. due to the dynamic comparative advantages that mature well diffused technologies may allow; and also we have some new-modern products and components where a few firms have recently set up in Mexico plants with the capacity to export to the U.S. and some countries in the region.

Notwithstanding the overall trend favouring the U.S. market, this country is significantly more important for resource based and mature products exports.⁸ The new-modern products are more diversified in their exports: the U.S. accounted for about two thirds of those products exports, while for the other two groups it represented more than 80% (Table 4). Among the more diversified new products are office machines, machines to process information (computers), plastic materials and resins, films, and iron bars. Most of these exports take place within subsidiaries of the same TNC⁹, as we have shown elsewhere.

Resource based exports destined to the U.S. usually involve transactions between independent parties. Important products of this type selling to independent firms in the U.S. are: shrimp, processed fruits and vegetables, coffee, beer, tequila, wood and wood furniture, oil derivatives, ammonia, hydrofluoric acid, silver, and zinc. Two noted exceptions whose main market is not the U.S. are polycarboxyl acids, exported mostly to the Far East (Korea, China, Japan, N. Korea, Thailand), and refined lead, mostly sold to Europe (Belgium, Italy, The Netherlands), Japan and the U.S.

Mature industries with significant exports also attend mainly the U.S. and in most instances these are intrafirm transactions. This may apply for parts and components for non-electrical machinery, wires, lamps and tubes, parts for electrical installations, transformers, and photo and cinematographic instruments. A few other radio and t.v. components are also traded within subsidiaries of the same TNC, but Mexican exports are destined to subsidiaries in other countries like Venezuela, China and India.

Other mature products may compete more openly in international markets, thus Mexican exports to non related parties have to be fully competitive to stay in the U.S. or other markets. This seems to be the case of exports of cement, glass and glass pro-

ducts, iron-steel manufactures, toys and sport goods, and some of the dyes and varnishes.

Among the new-modern products exported we may distinguish several types of trading operations.¹⁰ The more technologically dynamic products of this group (automobile, films, office machinery and computers) are traded between related parties in three different schemes according to the destination of exports: automobiles and auto parts are exported mainly back to the parent firm country, that is the U.S., Germany and Japan. In some parts other subsidiaries of the same TNC in Canada (as in engine parts) or in Latin America-Caribe may become important, but the major business takes place with the country of origin.

Exports of films for photos reveal a different trade strategy where the main markets are the larger Latin American countries (Brazil, Argentine, Venezuela, Colombia, Chile) and also the U.S. The firm leading this exports, Kodak (Ind. Fotografica Interamericana), had set up in Mexico one of three plants to supply their global operations; the scale required by known process technology predetermines the need to serve several markets right from the beginning.

And a third case of different nature may be that of computers and typing machines.¹¹ In the latter, Olivetti has a long term strategy to split its lines of products allocating each line to a different country. In this way the firm was anticipating the pressures of local governments to the large TNCs to compensate foreign exchange flows. Mexico was then allocated the production of light non-electrical typing machines.¹² Other firms in this line of exports have reacted similarly: Olympia, IBM and Xerox are also exporting non-electrical typing machines to Europe, the U.S. and Latin America. The large proportion of Mexican exports in recent years were to W. Europe (Germany nearly 50% as the main destination of Olympia; Italy and Great Britain following), though the U.S., Thailand and Hong Kong also received significant sums.

The exports of computers increased very considerably in last years. IBM exports of microcomputers are a result of the new plant set up in Mexico to substitute for the operations that previously took place in a more costly plant at Boca Raton, Florida; thus Mexican exports are inherited from that plant, whose main distribution markets are subsidiaries at some of the major industrialized countries: U.S. Canada, Japan and Australia. Hewlett Packard is also selling mostly to those countries in a similar scheme. And a few other firms like Compubur (Burroughs affiliate), Wang, Tandem, etc. are reacting accordingly, though the scale of their exports is still limited.

In what follows we introduce some insights in relation to the TNCs role in exports, their logics and their sources of competitive advantages.

II. THE RATIONALITY OF FIRMS TO EXPORT

The recent debate on the logic of international expansion of the firm has been led by theoretical works whose common ground is to reject the perfect mobility of production

factors assumed by neoclassical theory, and instead attempt to determine the economic motivation within the firm when it decides to invest abroad. Most advanced in its theoretical formulation is the transaction costs approach to the DFI, which has focussed mainly on the MNCs engaged in expanding internationally through foreign investment.

The transaction costs analysis accounts for the factors that determine the firms preference to integrate vertically (as to supply their own inputs internally) or to diversify horizontally (as in the multiproduct firm), rather than having to face the potential imperfections of the alternate external markets. The three most common sources of market imperfections for both inputs sourcing or products distribution are related to the transactions uncertainties, the frequency with which transactions occur, and the amount of sunk capital already committed to the transaction (Williamson, 1979). The extent to which the DFI operation is to take place anew may favor the direct investment option.

The analysis of the MNC has been further refined and enlarged by adopting the internalization theory, which extends the analysis of transactions costs and market failures to the international environment where the MNC operates (see the volume edited by Rugman, 1982). This approach allows the inclusion of factor markets (including R&D and technology transfer) as well as the goods and services markets, for cases where they lead to the development of a firm-specific advantage for the MNC.

Internalization theory has been applied, to assess among alternatives to the firm, including decisions regarding vertical integration and horizontal diversification both domestically and internationally through DFI (see for instance Teece, 1986 and Porter, 1986a). The major issue of relevance here is that these approaches center upon the market imperfections and associated economic returns that lead a MNC to prefer the DFI option to serve those domestic (and other) markets, instead of serving them through trade from other plants already operating, and/or instead of licensing independent local producer to that purpose.

Another version of the analysis includes more explicitly the objectives of the host-country (HC) government evaluating the DFI proposal, and not only the firm's criteria for their decision making. This is what political economists have called the bargaining approach. This approach estimates the MNC-HC bargaining outcomes as the result of three variables:

- i) the resources controlled by one party and demanded by the other;
- ii) the constraints that prevent potential power from being implemented; and
- iii) the ability of either party to limit the behavior of the other directly (Kobrin 1987, p. 617).

In spite of still insufficient empirical evidence on the central bargaining hypotheses, and indeed coexisting with strong weaknesses as to how best to measure the empirical

models¹³, there are already propositions to dynamize over time the bargaining relationship on the basis of what is called obsolescence bargaining.

The obsolescence bargaining idea owes a great deal to economists paying attention to the evolution of technology. Originally conceived to analyze the evolution of bargaining for FDI in the natural resource activities, lately has been extended towards the analysis of technological maturity, such as with the product cycle approach to FDI and international trade.

The roots of obsolescence bargaining are in Hirsch (1965) and Vernon (1966), and were extended later by many other proponents of the product life-cycle theory of trade. Their analysis illustrates how the relative importance of certain production factors would change over the different phases of the product cycle, and how such changes could shift the comparative advantage in favor of LDCs as products reached the maturity phase.¹⁴ Consequently, MNC-HC negotiations should evolve in accordance to the technological maturity of the products of the MNC. More precisely, this perspective claims that the bargaining capacity of the HC increases over time and it may be used to the HC benefit, provided that a close assessment of the technological and product cycles is kept.

Of course, such a view needs some adjustment of its mechanistic implications. HC negotiations vis-a-vis the MNC that is searching for the location of a new plant could only be to the advantage of the LDC if the latter is well informed about the technological maturity conditions imposing on the MNC to set up the plant in a less costly country. And by the same token, it is only after the FDI has taken place and the new plant has been built into one such country, that the bargaining position should move over time in favor of the HC government as some degree of technological diffusion occurs within the LDC.¹⁵

In those more dynamic instances, we also find some states acting more efficiently than others to increase their technological prowess over time, pushing themselves up along a learning curve that supplies them new additional negotiating powers.¹⁶ But one needs to be cautious in accepting these arguments. Moderate optimism derives from a more careful analysis of the complex processes of innovation, diffusion and maturity of technical changes. Such complexity explains the enlarged role at present, and yet to be played, by MNC in LDC and elsewhere.

Among the main obstacles to obsolescence bargaining are the pace at which technological innovations may proceed along time, and also the complexity that may accompany the oligopolistic restructuring and reorganization of industry internationally. Industries where international competition develops into more concentrated global oligopolies dominated by MNCs may suggest some new elements in action.¹⁷ When concentration occurs in spite of substantial technological maturity and diffusion, it may be due to the role of new dimensions of the competitive process, of which the economies of scale and the economies of scope of large TNC conglomerates give a new shape to old barriers to new entrants (Krugman 1987 and Teece 1988).

For cases where the pace of technological innovations remains high and where oligopolies are able to take a global hard shape, the HC bargaining power will advance very little as time progresses, and may in fact actually deteriorate.¹⁸ The case of obsolescence bargaining then may be reversed when the analysis of the new trends affecting technical change, scale and scope is conducted more carefully. These variables, traditionally relevant within the domestic domain of conventional industrial organization theory, now need to be assessed in their effect on international competition and the international strategic behavior of the MNC.¹⁹

Other properties of technical change besides the rate of innovation are also extremely relevant. Two of them in particular are its cumulativeness and the spillovers effects. Both suggest the desirability to enforce international strategies, both at the level of countries and firms, to capture and retain for themselves the advantages associated to such effects. The cumulative effect applies mostly at the micro level where one observes both the undertaking of R&D and other innovation efforts, as well as the innovative results (in the form of patents, new products and the like), accruing to the same industrial sectors and firms over time, and actually increasing the relative weight of a handful large MNC over time (Pavitt, 1984 and 1985). The countereffect of technological diffusion is also at work, but the premium to innovation in the form of economic rents still remains most attractive over the long run for both firms and governments concerned (Freeman, et al., 1982 and Krugman, 1986, p. 12-13). The spillovers effect of technological innovation is a most important externality of concern for industrial and trade policy.

Three main arguments relate technology and changes in competitiveness: first, the direct relationship between technology intensity and the industry's trade performance; second, the impact of the technological trajectory or evolution followed by the innovations as they mature in time upon the basis of competitiveness of the product or industry directly involved in the innovation; and thirdly is the indirect impact or spillovers gains of innovating in certain products or industries that create external economies that turn more competitive other products or industries. Each of them has received some attention in later years, but much more, especially on the empirical side of relevance for industrialising countries, still needs to be done.

The first argument may be deemed incomplete because of its static nature and because it ignores the responses implemented by the TNCs that see their technological leadership challenged. The straightforward indication of international technological diffusion showing in the deterioration of the U.S. trade performance in a majority of the most technology intensive manufacture sectors, tends to ignore the predominant role of TNCs in their global sourcing strategies as the cause of imports growing. Industrial chemicals, electrical and non-electrical machinery, and motor vehicles, all sectors largely controlled by TNCs, have shown imports growth during the 1980s at very high rates, while their exports increased at rates equivalent to one half or less of the imports rates (see Unger 1989, table I.2, p. 46). By 1987, only chemicals among those remained with a net trade surplus (although reduced to half the level it had in

1980), while the others have turned the U.S. economy into a net importer (*ibid.*, p. 47). However, it would be exaggerated to assume that the U.S. has lost its leadership in those sectors, since many of the leading firms creating those imbalances are still deeply rooted in the U.S.

A more sophisticated analysis may belong to what has been termed technological trajectory. The analysis of technological trajectories and industrial competitiveness can be traced back to the product life cycle theory and its application to international trade, as indicated above, but has been recently refined to account for the dominant technological patterns –also called technological paradigms– that condition different evolutionary routes for innovations of different nature and affecting different industrial activities or type of firms²⁰ (Dosi 1982).

One of these groups of industries is the most directly related to the argument that attaches to technological innovation important external economies in the form of technological spillovers. These are the science-based industries and services producing the new-modern products of fast trade growth seen in the first section.²¹ This is, for Krugman, the reason why external economies have become more of a trade issue since the reassessment of trade gives technological innovation an enlarged role. Besides, innovation itself involves the generation of knowledge, which may also generate valuable spillovers (1986, p. 13).

Obviously enough, the technological spillovers of innovating science-based industries are likely to be greater than those from more mature or passive ones. The innovating industries are assumed to be most active in the development and implementation of new products and new forms of producing them. The supplier dominated industries on the other hand, are rather passive recipients of technological innovations developed elsewhere (but mainly in the equipment producing industries), and they may well line at the very end in the externalities creating score. In this respect, the evidence gathered by Scherer (1982) on inter-industry technology flows is rather conclusive: high-tech industries invest five times more in R&D to produce their own innovations than what they obtain for their use in the form of innovations produced with R&D invested in the other less technology intensive industries; and altogether, the latter obtain more innovations from outside sources than what they provide for themselves as innovations from their own R&D (Kushida 1987, table 1, p. 37).

Thus, given the difference between industries in their related external economies advantages, it seems obvious that the choice of one country to specialize in one type of industry or the other, all the rest being equal, is not of little relevance. In fact, foreign promotion of these high-tech spillovers maximizers sectors might be depriving other countries of valuable spillovers and should be countered, contrary to the conventional argument that free trade is appropriate whatever other countries do (Krugman 1986, p. 14).

However tempting it may be to group activities according to their technological virtues, the dynamics of technical change may make this exercise permanently incomplete. That takes Nelson and Soete to conclude that from a truly evolutionary pers-

pective "... the long-term implications of technical change, the 'externalities' of orthodox economics, will not be susceptible to definitive once and for all categorisation and are intimately related to particular historical and institutional contexts..." (1988, p. 633-4).

The permanent shifts of technical changes urge upon us some creative thinking in order to suggest a role for state intervention in industrialising countries. The paradoxical conflict faced by government everywhere is well expressed in the following quotation: "... Confronted with rapid scientific and technological change, governments are today faced with a major challenge. How to assume the State's function as social 'regulator' of technical change in a period of deregulation 'destruction tout-court', aimed itself at stimulating further innovation... In a period in urgent need of new regulatory framework, it will be tempting to equate the need for 'less State', with the notion of 'technological laissez-faire'." (Nelson and Soete 1988, p. 634).

The policy implications for industrialising countries such as Mexico are probably more acute as well as more challenging. In such a country, official policy should not only be guided for what has just been said in relation to trade and industrial policy, but altogether the foreign investment policy must play a very determinant and related role. The internationalization or global spreading of production undertaken by the TNCs in some of the scale-intensive (e.g. automobiles) and science-based industries (e.g. computers) may not necessarily imply a new wave towards generalized convergence between countries, but rather may involve a certain pattern of specialization guided and directed from the TNC headquarters which may deprive each recipient country of most of the technological spillovers associated with an industry.

If the specialization now applies at the level of components or product lines within the TNC, then the selection of components or products to promote officially for local production becomes more complex because it now demands a higher degree of specificity. It is now at the level of components or product lines that the government needs to discriminate, and not in reference to the industrial sectors as whole units.²² It should then be the aim of industrial and FDI policy to attract domestic production of components and product lines with a greater potential for competitiveness over the medium and long run, which requires an assessment that ought to consider both the nature of their technological trajectory and also their virtues as creators of external economies of technological nature.

Finally, another related case of complicated assessment is that of the sub-contracting assembly industries (maquiladoras) which have been growing significantly in certain industrialising countries. The new character of more sophisticated assembly operations taking place, suggests a new case further complicated in considering the interphase between industrial, trade and technology policies. On the one hand, is necessary to distinguish the increased sophistication of technology *in use* in the operations of assembly, from the technological sophistication of the industry's products or components. For sure, the external economies or technological spillovers in these cases will be mostly confined to the labor training effect of such assembly operations. But

on the other hand, even these limited externalities may be the source of some industrial learning which, if properly accompanied by other measures, may lead to major changes.

FOOTNOTES

¹ Much of this section is taken from K. Unger, *Mexican Manufactured Exports and U.S. TNCs*, Working Papers of the Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development, no. 22, Marc 1990.

² INEGI, *Estadísticas del Comercio Exterior de Mexico*, vol. XI, no. 12, 1989, p. 13.

³ In 1985 there was another brief recovery of internal demand which created an immediate contraction of exports in nearly all industries. See table 1.

⁴ In 1988 the growth rate of 10.1% is less than one half that observed during the previous years (Table 1). The results for 1989 are even more conclusive in this direction: a rate of 5.91% growth for manufacture exports, due to substantial reductions in the exports of many of the leading products (see *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 6 (1990), p. 584). And preliminary estimates for the first months of 1990 show the same trend (around 7%; *El Mercado de Valores*, núm. 14, Julio 15 de 1990, p. 19).

⁵ For detailed calculations on growth rates and percentage compositions at the 2-digits level, see Table 2 in Unger 1990.

⁶ The definition of technological dynamism proceeds in two steps. Firstly, resource based industries are separated from the others. Secondly, the non-resource based industries are divided in new-modern and mature industries following the product life cycle theory estimating the rate of new products of each industry (Finger's version). See UNIDO, *World Industry in 1980* (New York: United Nations, 1981).

⁷ INEGI, *Cuaderno de Información Oportuna No. 179* (Mexico City: INEGI, 1988).

⁸ Our estimates are based in the fractions (SITC) corresponding to the 51 most important products in those years. For products of lesser importance, the U.S. is even more important: about 97% of these exports go to the U.S.

⁹ Intrafirm exports have become more important in recent times. By 1977, 71% of manufactures imports to the U.S. from Mexico were already intrafirm (G. Helleiner and R. Lavergne, "Intra-firm Trade and Industrial Exports to the United States", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 41, no. 4 (1979), p. 307). That percentage may well have increased lately given the dynamic growth of the automobile industry exports. Nevertheless is important to distinguish between industries: 96% of electrical machinery imports into the U.S. from Mexico were intrafirm, but only 10% of those of textile products were of the kind (*ibid.*).

¹⁰ We are leaving out of this group several chemicals and steel products because they seem to belong more closely to the mature products group traded in open markets. Most of them are sold in the U.S. (polyvinyl chloride, polystyrene, plastic products; and of course most of the iron-steel products), although Colombia, Argentine and others also account significantly.

¹¹ Typing machines have been losing importance among export products, though they still remain within the larger 70 products in 1988. Since 1982 exports have remained around \$30 million dollars a year. At constant prices 1982 and 1983 were the higher marks when they represented close to 1% (0.8%) of total manufacture exports.

¹² See R. Jenkins, *Foreign Firms, Exports of Manufactures and the Mexican Economy*, Monographs in Development Studies No. 7, School of Development Studies, (Norwich: University of East Anglia, 1979), p. 165.

¹³ The very key dependent variable, i.e. the measure of the bargaining outcome, for example, may be highly questionable. One such estimate, the percentage of foreign ownership authorized (as in Kobrin's exercise, p. 616, for example), may be of little relevance for cases where foreign majority above 51% is attained. That level is, in many cases, the real target to negotiate from what concerns to the first.

¹⁴ Perez and Soete (1988) offer an interesting suggestion that attributes to Rostow's stages of economic growth similar assumptions to those of the product cycle theory, whereby there is a distinct S-shaped pattern

of growth (as in the diffusion cycle of the product) that characterises the phases of take-off, the drive to maturity, mass-consumption and standardisation (p. 460-461).

¹⁵ This is the case of obsolescence bargaining originally foreseen by Vernon (1977), who attributed it to the diffusion of technology and to the amount of capital investment already sunk into that country's affiliate.

¹⁶ As in the targeted policy instrumented by the Japanese government with respect to the computer industry. See Anchordoguy (1988).

¹⁷ One such model of highly coordinated global strategy is IBM's approach of performing R&D, manufacturing, and marketing in many countries, but reaping economies of scale through operating large facilities in a number of countries while balancing imports and exports in each country (Porter 1986b, p. 6). Similar patterns are emerging for many of the large TNC in the auto and chemical industries in Mexico (Unger 1989).

¹⁸ That could in fact be argued about the computer industry in both Mexico and Brasil during the late 1980s. In Mexico, both IBM and Hewlett Packard were recently able to regain some of the ground temporarily lost in previous years. In Brazil, IBM and Unisys have ended among the most favored firms of the Brazilian 'market reserve' policy. See Evans and Tigre, 1989, pp. 9-10, and Unger and Saldara, 1989, pp. 23-26.

¹⁹ For a summary account of the forces that have led to the growing of international competition and to the globalization of industry, emphasising the importance of technological restructuring and cross-cutting technological changes, see Porter, 1986b.

²⁰ On a more general interpretation of the evolution of firms that takes into account also their strategical and organizational contexts, are recommended the works of Nelson and Winter (1982) and Teece (1988).

²¹ The argument is recently extended to the modern services, such as telematics, for which technological externalities are seen as very important and widespread. See Unger and Arjona, 1990.

²² We may be differing from Krugman's recommendation only at the level of activity at which policy should apply. For the industrialising country the choice to negotiate with the TNC is at the level of specific products or components. Otherwise, we fully agree with him: "If we could conclude that certain high-technology sectors generate large technological spillovers to the rest of the economy, we could then conclude that promoting these sectors, through protection, export subsidies, and so on, might raise national income" (1986, p. 14).

EL DECRETO DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA Y SUS IMPLICACIONES

MÓNICA GAMBRILL*

Se podría pensar que, dentro de la perspectiva de un Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y México, la industria maquiladora está destinada a perder importancia porque el Acuerdo de Libre Comercio, con el tiempo, extenderá a todo el país el régimen de excepción legal que había constituido el corazón del programa de maquiladoras. Puede haber algo de verdad en esto a largo plazo, después de que se hayan desaparecido los últimos aranceles entre ambos países. Pero el largo plazo depende de lo que se hace a corto y mediano plazo; y a corto y mediano plazo la industria maquiladora puede jugar un papel crucial en la conformación del nuevo modelo de industrialización.

El nuevo marco legal de la industria maquiladora empezó ya a conformar “sistemas de producción y mercados compartidos”; se adelantó a la posible firma de un Tratado de Libre Comercio y le dará contenido. El “Decreto para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación” del 22 de diciembre de 1989 abre nuevos espacios de actividad económica a esta industria que, de aprovecharse, integraría más estrechamente las estructuras productivas de México y Estados Unidos. Este Decreto es una guía para establecer formas incipientes de coproducción entre la industria nacional y la extranjera, que pueden extenderse y profundizarse dentro del mismo programa de maquiladoras o fuera de él, aprovechando las diferentes modalidades de apertura comercial vigente.

* Ponencia de Mónica Gambrill para la VI Reunión de Universidades de México y Estados Unidos de América sobre Estudios Fronterizos, organizada por la ANUIES y PROFMEX, los días 4 y 5 de octubre de 1990 en Mazatlán, Sinaloa.

El Decreto pone fin al carácter de enclave que ha tenido hasta ahora la industria maquiladora en México porque, por un lado, fomenta el establecimiento de vínculos entre maquiladoras e industrias nacionales; y por el otro, permite que estas empresas vendan parte de su producción al mercado nacional. En la ponencia se expone detalladamente la intención liberalizadora del Decreto en estas dos áreas fundamentales.

I. SISTEMAS DE PRODUCCIÓN COMPARTIDOS

El intento de integrar, de alguna manera, a la industria nacional y la industria maquiladora no es nuevo. El extraordinario dinamismo de la maquila junto con el estancamiento de la industria nacional, indujeron a una estrategia oficial para aumentar la venta de productos nacionales a las maquiladoras. Para ello, se extendieron los incentivos disfrutados por las empresas exportadoras a los “*exportadores indirectos*”; o sea, a las empresas que venden a exportadores directos, categoría que incluye, entre otros, a los proveedores nacionales de las maquiladoras.¹ La idea era poner a los proveedores nacionales en igualdad de condiciones con los proveedores extranjeros, eximiéndoles de todos los impuestos que no pagan sus competidores fuera del país y dándoles crédito con tasas de interés competitivos.

Esta estrategia de aumentar el *contenido nacional* de los productos exportados por las maquiladoras no ha tenido éxito; el “contenido nacional” sobre “insumos importados” no ha podido rebasar el tope del dos por ciento. Los incentivos extendidos no bastaron porque hay otras desigualdades profundas; como la deficiente infraestructura de comunicaciones y transporte entre las grandes urbes industrializadas del centro y la industria maquiladora en la frontera norte; como la maquinaria y el equipo atrasado y menos productivo que utilizan; como la ya enraizada práctica empresarial de producir bajos volúmenes con altas tasas de ganancias, y como la dificultad que representa vender el producto en las empresas matrices localizadas en otros países. El resultado es que el empresario nacional no puede producir los grandes volúmenes que piden las maquiladoras ni pueden hacer llegar los pedidos a tiempo; no puede competir en precios, ni se conforma con la tasa de ganancia que le ofrecen.²

En el nuevo Decreto, el gobierno se muestra “realista” en lo que a contenido nacional se refiere; resistió la tentación de reglamentar niveles mínimos obligatorios de contenido nacional. Hay precedentes en el Decreto anterior que establecían, en forma

¹ Por ejemplo, con los Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX) que permiten importar temporalmente sin pago de impuestos; el “drawback” que devuelve impuestos de importación una vez realizada la exportación; la Carta de Crédito Doméstico que supuestamente dotaría de capital de trabajo a las empresas nacionales una vez logrado un contrato el Impuesto al Valor Agregado (IVA) a los proveedores de la industria maquiladora, que aún no es totalmente operativo.

² Instituto de Administración de Manufacturas y Materiales de la Universidad de Texas en El Paso. *Industria Maquiladora: Integración de Insumos Mexicanos*, Banco Nacional de México y Desarrollo Económico de Juárez, A.C., febrero 15, 1989.

casuística, requisitos de contenido nacional para aquellas empresas que querían vender en el mercado nacional;³ y en los diferentes planes de desarrollo industrial elaborados durante los ochenta (automotriz, farmacéutico, electrónico) la idea de un canje del “contenido nacional” por el “acceso al mercado nacional” era central. De esta manera, hubiera sido congruente con estos antecedentes el haber incorporado un arreglo semejante en el Decreto del 22 de diciembre de 1989.

Dentro del contexto del libre comercio, sin embargo, (se canjea el acceso recíproco al mercado del otro, no con porcentajes de contenido nacional). El contenido nacional no se negocia; es resultado de las fuerzas del mercado, no de los decretos. Por eso, en el nuevo Decreto el acceso de las maquiladoras al mercado interno no se condiciona por el contenido nacional; lo menciona sólo marginalmente. Dice que cuando se importa definitivamente el *contenido extranjero* para venderlo en el mercado nacional, el impuesto general de importación puede calcularse con dos diferentes tasas. Aquellas maquiladoras que tengan un contenido nacional de 2% o más durante el primer año; 3%, durante el segundo; 4% o más durante el tercer año y en adelante pueden optar por pagar el impuesto más bajo, correspondiente a las partes y componentes importados en vez del impuesto más alto sobre la importación de productos terminados.⁴ El incentivo es atractivo pero el porcentaje de contenido nacional es tan bajo, que las empresas podrían cubrirlo con compras de materiales *indirectos*, que no se incorporan directamente en el producto.

Relegar así el requisito de contenido nacional no significa una renuncia a la estrategia de exportar indirectamente vía las maquiladoras. Sigue siendo prioridad penetrar este mercado potencial de aproximadamente doce mil millones de dólares, pero no para volverse cada vez más *autosuficientes* en los diferentes componentes y procesos industriales. La lógica del nuevo modelo exportador implica *especialización* en diferentes procesos del contenido total, se debe recuperar en el mayor volumen de las partes producidos en México. La importación libre de insumos industriales se convierte en la precondition sin la cual no pueden haber exportaciones.

El librecambismo, sin embargo, es una teoría o una lógica de desarrollo que no soluciona por arte de magia el problema estructural de la oferta —o más bien de la falta de oferta— de insumos nacionales a las maquiladoras. Si este obstáculo no se supera, no funcionará el nuevo modelo de desarrollo industrial. Esto es lo que pretende hacer el Decreto: permitir una variedad de diferentes arreglos entre empresas nacionales y maquiladoras, con las “operaciones de transferencia”, la “submaquila”, los “programas de albergue” y las “maquiladoras por capacidad ociosa” que cumplen con el imperativo no sólo de bajar costos sino también de mantener control efectivo sobre la producción de los insumos directos que las maquiladoras incorporarán en sus productos.

³ Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación. *Diario Oficial*, 15 de agosto de 1983, artículos 13 y 14.

⁴ Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, *Diario Oficial*, 22 de diciembre de 1989, artículo 22.

Las “operaciones de transferencia” significan que las importaciones temporales de las maquiladoras pueden venderse, arrendarse, o transferirse en comodato dentro del mercado nacional, previo permiso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), no sólo a otras maquiladoras y a productores nacionales que sean sus proveedores sino también a otras personas. Estas ventas se consideran “*exportaciones indirectas*” porque se realizan en moneda extranjera y porque el comprador adquiere la obligación de sacarlos eventualmente del país. La maquiladora supuestamente se queda como responsable solidario de su eventual exportación –por eso la vigencia del programa de maquila es un prerrequisito para la renovación del permiso de la SHCP– pero esto no siempre resulta necesario en caso de ventas finales.⁵

Se puede sopesar la importancia de esta medida entendiendo exactamente en qué consisten las importaciones temporales. La categoría de herramienta y equipo ha sido expandida para incluir equipo de telecomunicación y cómputo auxiliares a la producción. La categoría de maquinaria, aparatos, instrumentos, equipo de laboratorio, de medición y de prueba se extiende también para incluir todo el equipo administrativo de la empresa. Además de las materias primas, componentes, y envases, ahora se pueden importar también cajas de tráilers y contenedores.⁶ Todo ello puede “importarse temporalmente” para “exportarse indirectamente” de tal manera que, sin impuesto alguno, se echen a andar industrias nuevas, o se modernicen las ya existentes; los permisos pueden renovarse indefinidamente, hasta que bajen los aranceles en bienes de capital lo suficiente para importarlos definitivamente, si así lo desean.

La “submaquila” es una modalidad que se rige por las operaciones de transferencia entre maquiladoras y empresas nacionales, en la cual la empresa que submaquila va a realizar parte del mismo trabajo que la maquiladora hace rutinariamente. No es un proveedor típico, en el sentido de una empresa nacional que sustituye las importaciones de insumos extranjeros, sino una empresa paralela a la maquiladora que desempeñan el mismo trabajo o segmentos de él. Su producción se reintegra a la maquiladora que contrató el trabajo y que realizará el acabado final al producto para su exportación. Los motivos de la submaquila son semejantes a los de la maquila internacional: lograr una mayor división del trabajo en la empresa, separando los procesos más sencillos, más eventuales, o simplemente diferentes, y transfiriéndolos a otras empresas o regiones en donde los costos son menores. Desde luego la submaquila utiliza todas las operaciones de transferencia permitidas entre empresas maquiladoras y otras empresas nacionales.⁷

El Decreto extiende todas sus facilidades a empresas nacionales que desarrollen “programas de albergue” para realizar proyectos de exportación por parte de empresas extranjeras que facilitan la tecnología y el material productivo sin operar directamente

⁵ *Ibid.*, artículos 25, 26, 27.

⁶ *Ibid.*, artículo 10.

⁷ *Ibid.*, artículo 28.

dichos proyectos”.⁸ La empresa nacional puede realizar servicios administrativos para una variedad de empresas extranjeras que por alguna razón no quieren establecer una maquiladora; o puede ser una compañía subsidiaria de una corporación mexicana creada, a su vez, por la empresa extranjera que desea maquilar en México pero sin presencia legal, fiscal o laboral. En cualquier caso, la empresa extranjera mantiene completo control sobre la tecnología y los procesos productivos; el administrador del albergue tramita todos los permisos, contrata y es el único responsable legal del personal, e inclusive puede encargarse de la construcción de la planta si lo desea la empresa extranjera.

Finalmente, la figura de “maquiladora por capacidad ociosa”, la empresa nacional que usa su capacidad ociosa para maquilar.⁹ interesa porque es el único tipo de maquiladora que compra porcentajes importantes de su producción en el país, aunque su impacto global es aún insignificante. Las estadísticas sobre la industria maquiladora del Instituto Nacional de los municipios no fronterizos, lo que solía atribuirse al contacto más estrecho entre industrias con tradición industrial. Una encuesta sobre maquiladoras ubicadas en Guadalajara, Monterrey y la frontera norte demuestra que el alto porcentaje de contenido nacional que caracteriza la maquila en estas ciudades no se debe a las maquiladoras extranjeras sino a las empresas nacionales convertidas en maquiladoras. La subcontratación entre empresas extranjeras y mexicanas, es lo que aumenta el uso de insumos nacionales.¹⁰

Con esta breve descripción de las nuevas modalidades de maquila internacional no se quiere dar la impresión de que la maquila tradicional esté estancada; el ensamblaje intensivo de mano de obra sigue siendo el corazón del Programa. Se enfoca lo nuevo porque está diseñado con el propósito de inducir a las empresas extranjeras a cambiar su estrategia para bajar costos, comprando insumos mexicanos y no sólo utilizando mano de obra barata. La perspectiva del Acuerdo de Libre Comercio lo hace factible porque aleja la amenaza proteccionista implícita anteriormente en cualquier compra de insumos nacionales, y porque promete una eventual eliminación del arancel norteamericano sobre todo valor agregado en México. Por ello, pensamos que las nuevas modalidades de maquila están destinadas a crecer mucho más rápidamente que la maquila tradicional.

(Tal vez vale la pena aclarar de paso que estas modalidades no son “nuevas” en el sentido de haberse mencionado por primera vez en el Decreto maquilador de 1989. Las “operaciones de transferencia” se anunciaron crípticamente en el Decreto maqui-

⁸ *Ibid.*, artículo 13.

⁹ *Ibid.*, artículo 3º, inciso VII.

¹⁰ Patricia A. Wilson, *Maquiladoras and Local Linkages: Building Transaction Networks in Guadalajara*, Working Papers of the Graduate Program in Community and Regional Planning, School of Architecture, The University of Texas at Austin, March, 1990.

lador de 1983, requiriendo de un permiso especial del gobierno.¹¹ La “submaquila se practicaba desde antes, utilizando las “transferencias”, pero sólo entre empresas maquiladoras. Los “programas de albergue” han existido desde los años sesenta, pero tuvieron que adaptarse al régimen de maquiladoras; ahora existen por derecho propio y los beneficios del Decreto maquilador se extienden a ellos. La “maquiladora por capacidad ociosa” se creó en el Decreto de 1983 para ayudar a las empresas nacionales, que vendían al mercado nacional, a ocupar su capacidad ociosa, provocada por la crisis económica, en un programa de maquila para la exportación. Ninguno de ellos representan una imposición del gobierno sino un esfuerzo de responder a las necesidades de la industria maquiladora, dirigiéndose hacia el nuevo sistema de coproducción.)

II. SISTEMAS DE MERCADO COMPARTIDO

La apertura del mercado nacional a las empresas maquiladoras es un proceso gradual y dirigido que representa un paso más en la liberalización de la economía, calculado para impactar no sólo a los consumidores sino sobre todo a los productores nacionales. Ya no se considera a estas empresas como competidores desleales, cuya participación en el mercado interno resultarían injusto para los productores nacionales. Se empiezan a ver más bien como abastecedores de insumos industriales baratos que aumentan la competitividad de todos los productos nacionales en los cuales se incorporan, incluso los bienes de consumo para la clase trabajadora. La competencia directa con productores nacionales constituye un fuerte estímulo para que los productores nacionales de bienes semejantes tengan que adoptar métodos análogos de producción para poder bajar sus precios, para sobrevivir. A continuación se verá exactamente en qué consiste.

El Decreto autoriza a las maquiladoras “a participar en el mercado nacional hasta con el 50 por ciento adicional del valor de las exportaciones anuales”. Hay que subrayar que no se trata de la mitad de la producción anual, porque cualquier venta doméstica tiene que ser adicional a la cantidad que se exportó anteriormente; o sea, se tiene que expandir la producción total para abastecer al mercado nacional. Más bien, constituye un máximo de 33 por ciento: si la producción anual se divide en dos partes iguales, el tercer tercio “adicional” es la parte que puede destinarse al mercado nacional. Solamente aquellas maquiladoras que cumplan con un “presupuesto de divisas equilibrado” pueden aspirar a vender en el país.¹² Hay que estudiar con detenimiento este requisito porque restringe las ventas de una manera no aparente a primera vista; es más, lo hace con la finalidad de promover ya no sólo el contenido nacional sino el “valor agregado en México”.

¹¹ Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, *Diario Oficial*, 15 de agosto de 1983, artículo 24.

¹² Decreto..., 1989, artículo 20.

En sus actividades normales una maquiladora siempre tendría una balanza de pagos superavitaria, porque exporta más de lo que importa. Sin embargo, cuando empieza a vender en el mercado nacional, no basta el cálculo obvio de exportaciones versus importaciones. Se tiene que calcular, por un lado, las divisas ingresadas al país, cambiadas a pesos en un banco nacional, utilizadas para solventar los diferentes gastos de operación de la maquiladora, y compararlo con las divisas egresadas del país, por concepto de la importación definitiva de las mercancías extranjeras incorporadas en los productos que se venden en el mercado nacional. En otras palabras, el presupuesto de divisas equilibrado es la diferencia positiva entre lo que la maquiladora paga por todo el valor agregado en México –los sueldos, salarios, prestaciones; las materias primas, auxiliares, envases y empaques nacionales; utilidades; y gastos diversos– y los gastos en divisas que paga por la importación del contenido extranjero de lo que se vende en México.

El punto es, que este presupuesto de divisas va a ser difícil de equilibrar, por lo que se va a poder vender internamente sólo una parte del máximo autorizado en el Decreto. Es así porque el valor agregado en México es ligeramente menor en promedio que el precio de importación del contenido extranjero, en caso de importarse la máxima cantidad permitida. Por lo tanto sólo aquellas maquiladoras con un valor agregado superior al promedio podrían aprovechar de manera cabal esta disposición. Las ramas mejor situadas para vender en el mercado nacional, serían aquellas maquiladoras que producen bienes de consumo, como son; en orden descendente: “selección, preparación, empaque y enlatado de alimentos”, “fabricación de calzado e industria del cuero”, “ensamble de muebles, sus accesorios y otros productos de madera y metal”, en menor grado “ensamble de prendas de vestir, y otros productos confeccionados con textiles y otros materiales”, y “ensamble de juguetes y artículos deportivos”. Las otras ramas que producen en mayor medida bienes industriales intermedios o bienes de capital, tendrían más dificultad para vender la máxima cantidad permitida en el mercado nacional: “ensamble de maquinaria, equipo, aparatos y artículos eléctricos y electrónicos”, “Construcción, reconstrucción y ensamble de equipo de transporte y sus accesorios”, y “ensamble y reparación de equipo, herramienta y sus partes excepto eléctrico”.¹³

Esta tensión entre el valor agregado en México y la cantidad de productos que se pueden colocar en el mercado nacional sirve como incentivo a la maquiladora para aumentar alguno o varios de los componentes del valor agregado, y el contenido nacional parece ser el candidato más lógico, aunque podría aumentarse también en el rubro de salarios o utilidades. En este sentido, el Decreto no relega el problema del contenido nacional al último lugar de importancia, como podría haberse percibido, sino que lo ubica dentro de una problemática más amplia que es el valor agregado en México. Hay que decir, empero, que es difícil avanzar en ese sentido porque las devalua-

¹³ INEGI, SPP, *Estadística de la Industria Maquiladora de Exportación, 1980-1988*.

ciones del peso reducen drásticamente y repentinamente el valor agregado en México; incluso la subvaluación del peso milita en contra del logro de esta meta. También es frustrante que el valor agregado en la producción de bienes intermedios y de capital –generalmente las maquiladoras más modernas y tecnificadas– sea menor en su relación a los insumos importados que en las otras maquiladoras (aunque puede ser mayor en términos absolutos).

El Decreto crea una nueva categoría de “exportaciones virtuales” que podrían servir para abastecer al mercado nacional de los bienes intermedios y de capital que estas maquiladoras no alcanzarían a vender en el mercado nacional. Una “exportación virtual” realmente no es una exportación sino una importación; se llama así porque se tiene que pagar en divisas. Esta figura está diseñada para evitar comprar del extranjero lo que podría comprarse en las maquiladoras mexicanas; en un caso extremo, podría evitar el absurdo de tener que exportar la producción de una maquiladora para poderlo luego importar. En casos normales, privilegiaría a las maquiladoras productoras de productos intermedios industriales y bienes de capital porque estas tienen mayores posibilidades de encontrar en México un “importador virtual” dispuesto a comprarle directamente su producción y pagarlo en divisas. Se requiere del permiso previo de la SHCP y la SECOFI, quienes determinarán las condiciones de cada caso, pero de antemano no hay límite máximo impuesto sobre estas operaciones.¹⁴

Desde 1983 las maquiladoras adquirieron la posibilidad legal de vender un 20 por ciento de su producción en el mercado nacional, y excepcionalmente porcentajes mayores. Sin embargo, son contadas las maquiladoras que lograron hacerlo por los innumerables requisitos que el viejo Decreto les impuso: que no compitieron con empresas nacionales, que tuviera ciertos grados de integración nacional y que mantuvieran un presupuesto equilibrado de divisas; todo para lograr un permiso anual susceptible de cancelarse en caso de surgir algún productor nacional. Si se compara este 20 por ciento con el 33 por ciento permitido actualmente, sin tomar en cuenta los demás condicionantes, no parece tan significativo; pero en la práctica, muy pocas maquiladoras lograron vender algo en el mercado interno anteriormente, y muchos lo van a poder hacer ahora.¹⁵

A manera de conclusión habría que decir que los sistemas de producción y mercado compartidos se rigen ambos por la misma lógica librecambista y son complementarios; no puede escogerse el uno sin el otro. El Decreto maquilador necesariamente combina estos elementos; su propósito primordial es adaptar la maquila a este nuevo ambiente de apertura. Dentro de los pequeños márgenes de maniobra que quedan, trata de estimular el crecimiento del valor agregado en México, multiplicando los contactos entre empresas nacionales y maquiladoras para aumentar así, principalmente el contenido nacional. Crea modalidades de coproducción para todas las ocasiones: para empresas

¹⁴ Decreto..., 1989, artículo 24.

¹⁵ Decreto..., 1983, artículos 12, 13, 14.

nacionales que quieren reconvertirse, modernizando su maquinaria y equipo, trasladándose hacia el norte, o elaborando nuevos productos para exportación; para pequeñas y medianas empresas fronterizas que no pueden exportar por sí solos pero que pueden submaquilar; para grandes empresas capacitadas para exportar parte de su producción siempre y cuando reciban los estímulos necesarios. Es de esperarse entonces que se empiecen a eliminar los obstáculos estructurales arriba mencionados que han hecho hasta ahora infactible la participación de la industria maquiladora, lo que a su vez implican profundas transformaciones en la economía nacional. Del campo de actividades abiertas a las empresas maquiladoras para incluir a los servicios y la agroindustria –además recursos mineros, pesqueros y forestales–, se multiplican exponencialmente el número de combinaciones de modalidades de maquila que se empezarán a darse pronto en México.

THE EVOLVING MAQUILADORA INDUSTRY AND U.S.-MEXICAN ECONOMIC RELATIONS

STEPHEN R. JENNER*

ABSTRACT

This paper is based on the personal observations and experiences of the author during the past three years as a management consultant and Director of the "California-Mexico International Business Education Program", initiated by a grant from the U.S. Department of Education. Working with Dr. Norris Clement, Professor of Economics at SDSU, the author conducted a study published in January, 1987, for the California State Department of Commerce entitled, "Location Decisions Regarding Maquiladora/In-Bond Plants Operating in Baja California, Mexico", as well as the second edition of the *Maquiladora Resource Guide*, published in December, 1989. Since this paper is an attempt to focus on the latest developments in the maquiladora industry, there are few references to published academic journal articles which lag current events by several years. Instead, the author relies on conferences and informal interviews with industrial managers and other researchers.

ASSUMPTIONS FOR CONTINUED GROWTH

Beginning with the Mexican peso devaluation in 1982 and continuing through 1988, the maquiladora or in-bond manufacturing and assembly industry grew at an average rate of 20% per year. Based on this trend, people began to project via straight-line ex-

* Institute for Regional Studies of the California.

trapolation that there would be a million or more workers by the end of the century. Currently, there are approximately half a million maquiladora workers, but the growth of the industry has slowed dramatically. The most important reason for the slowdown is the weakness of the U.S. economy, the destination of maquiladora output. Mexico must also compete with alternative locations in Southeast Asia and many other parts of the world which offer low cost Export Processing Zones. The emergence of strong opposition to Mexico's ruling party also worries some investors, but overall the Salinas administration is providing a very favorable business climate for foreign investment. And while the U.S. dollar is depreciating relative to most currencies, the Mexican peso continues to slide even more.

Beyond the prospect of a U.S. recession, many observers worry about the impact of wage increases on the maquiladora industry. According to Tomás González Sada, President of Vitro Household Products, the Vitro-Whirlpool joint venture subsidiary, "We know that the Mexican labor advantage won't last forever; maybe 5 or 10 years more. Once wages rise and the advantage is gone, and Whirlpool departs, we want to have the technology to continue on our own." (*The New York Times*, September 25, 1990, page C2) But clearly the level of wages throughout Mexico will act as a brake on maquiladora wage increases, and even Mexican union officials are reluctant to make aggressive demands. Furthermore, to the extent that plant location decisions are made on the basis of relative unit labor costs, exchange rates, wage costs, and productivity are all important.

IMPACT OF FREE TRADE AGREEMENT

The prospect of a U.S.-Mexico Free Trade Agreement (FTA) and its probable impact is generating a beehive of activity in terms of discussion and research. (See the attached article entitled, "Are we ready for U.S.-Mex Free Trade Agreement?") Only the attraction of Mexican oil in the midst of the crisis in the Middle East has had the kind of impact on popular thinking comparable to the FTA. Comparisons with the kind of integration taking place in Europe are inevitable, even though Mexico and Canada are not interested in surrendering national sovereignty. The FTA would allow freer movement of capital, products and services, but it would not involve coordination of economic policy or military defense. It is also likely that the FTA will not involve the free movement of people; indeed, Mexico is pushing for the Agreement on the premise that "either Mexicans find jobs at home, or they will come and take them in the U.S."

In his presentation to the Border Trade Alliance on July 30, 1990, Clark Reynolds of Stanford University says the integration of Mexico with the U.S. and Canadian economies would be comparable to the integration of the Southwestern U.S. during World War II. The maquiladora industry must increase productivity, value added, and the skill levels of workers, as did Singapore, Taiwan, and South Korea, according to

Reynolds. At the same meeting, Tim Bennett, formerly with the Office of the U.S. Trade Representative, called the FTA “inevitable” and predicted that in the short-term, there will be increased investment in maquiladoras by U.S. and other foreign companies. In the long-term, companies based outside North America will have an incentive to locate production in Mexico, according to Bennett, and there will be higher wages.

NEW REGULATIONS - THE MAQUILADORA DECREE OF DECEMBER, 1989

Two of the important changes in the new Decree pertain to sales in Mexico and industrial zoning. One of the main reasons for locating production facilities in any country is access to the local market. Mexico has a population of approximately 81 million, and perhaps 20 million at the level of consumers in the developed world. The new Decree increases from 20% to 50% the amount of production maquiladoras can sell in Mexico; however, there is a catch. The output sold in Mexico must be above and beyond the existing production level for export. There is also the additional accounting burden for keeping exports and domestic sales separate.

The new Decree also requires new or expanding maquiladoras to be located in “industrial areas” or zones, which are not necessarily “industrial parks”. As a practical matter, Mexico cannot offer the kind of real estate data available in the U.S., so companies looking for a location often have a difficult time getting information. The compilation of data on industrial parks and industrial properties in northern Baja California is one of our on-going projects. There are 41 such industrial areas in Tijuana, and more than 30% of Tijuana’s 680 maquiladoras are now located in nonindustrial areas.

HAZARDOUS WASTE

Another factor affecting location decisions is the challenge of compliance with Mexican environmental regulations. Many maquiladoras located in the colonias to be close to workers, and some will have to move to industrial zones. All maquiladoras are supposed to register with SEDUE, the Secretariat of Urban Development and Ecology, including a register of water discharges, a manifest of hazardous waste, an inventory of air emissions, and a guide for handling dangerous materials. There are also strict requirements for U.S. Customs inspection of hazardous materials returning to the U.S. However, the key problem seems to be that the hazardous materials are not coming back from Mexico. Some are dumped illegally, and not just from maquiladoras; other Mexican and U.S. companies are using Mexico as an industrial trash can. Furthermore, there are time bombs in the form of toxic cemeteries of waste stored in drums. It is also common for poor Mexican families to use these empty but contaminated drums for a water container. Hazardous waste is a massive problem worldwide,

and it may be the Achilles' heel of the maquiladora industry. (See the attached article on maquiladoras and hazardous waste which describes a business conference we organized in June, 1990.)

INFRASTRUCTURE

One of the most important limitations for the maquiladora industry is Mexican border infrastructure. Mirroring the shift of population and industry from the Northeast and Midwestern U.S. toward the Southwest, Mexicans are moving toward the northern border. This has created great strains on already limited housing, communications, transportation, health care, and other services. There are encouraging developments in all of these areas, even though the need is swamping all efforts. In the case of housing, payroll deductions for INFONAVIT, one of Mexico's government housing programs, are to be used to build 3,000 units in the border area during 1990, including 1,000 in Baja California. The World Bank contributed \$50 million in 1990 to build or upgrade maquiladora housing through FONHAPO, another Mexican government housing agency. There is also a private sector program for bidding on construction of housing in or near industrial parks. Charitable groups such as Habitat for Humanity are also building housing for low income Mexicans who exchange "sweat for equity".

The privatization of the telephone industry in Mexico promises great improvements in telecommunications. Using microwave links instead of wires is an option, but major improvements may still be 5 years away.

Transportation infrastructure limits maquiladora growth in two ways, by hindering movement of inputs and output, and by making it difficult for workers to get to and from the plant. The Mexican railroad system is considered terribly unreliable; however, the new Hyundai steel container maquiladora at El Florido Industrial Park on the outskirts of Tijuana will utilize a rail link. Deregulation of the Mexican trucking industry is a positive development, as are private sector toll road and bridge developments along the Texas border. However, it is not uncommon for maquiladora workers to spend half of their wages for housing and another 1/6 for transportation to and from work. In addition to the expense, workers may spend hours traveling each day, which contributes to employee turnover.

One of the nicest stories about the maquiladora industry is the creation of a neighborhood health clinic. For years maquiladora managers have distributed medicine and maintained on-site medical clinics, partly in the interest of keeping workers on the job. In Tijuana, Pulse Engineering and Project Concern International joined to train 22 maquiladora workers to offer basic prenatal and baby well care to the surrounding community.

U.S. Customs inspection represents another bottleneck to border business. Viewed as a queuing problem, there are some fundamental problems besides the challenge of keeping up with the growth of maquiladora output. All waiting line problems involve

a trade-off between the cost of waiting and the cost of additional service. If customs inspection were a competitive business, the traffic would go where the waiting time was shortest, assuming competitive pricing. But given the tendency for customs to emphasize enforcement at the expense of facilitation, and the fact that they have a “monopoly”, it’s up to the industry to create the cost of waiting for the U.S. Customs Service by complaining to government leaders. As for adding service, customs inspectors do bring in a lot of revenue, but the money is not directly available to hire more inspectors. Instead, the tariffs and fines collected go to the U.S. Treasury, and the salaries of customs inspectors come out of General Services Administration.

TECHNICAL TRAINING

Universities like SDSU, the biggest along the border, have many alumni working in industry after obtaining their degrees in fields such as business administration or engineering. Some of these graduates are Mexicans who prefer to live and work in Mexico, and some of them (Mexicans and U.S. nationals) are running plants in Tijuana and other cities. In terms of meeting the needs of the maquiladoras, however, this is a relatively small contribution. The great demand for labor in the future will require a stronger effort in vocational and technical training. Many observers see the next phase of border development as the expansion of existing facilities, and the growth of second and third tier manufacturing infrastructure, smaller companies which can reliably produce subassemblies and other inputs for larger maquiladoras.

The Department of Industrial Arts in the College of Professional Studies and Fine Arts at SDSU does offer an Industrial Technology major with courses in metalworking, plastics, woodworking, electronic circuit applications, and machine tool processes. UCSD offers advanced scientific and engineering courses, but these are well beyond the level needed in most factories. Southwestern College has a new Maquiladora Management Certificate Program and offers customized training services to manufacturers. Other community colleges in the San Diego area offer vocational and technical training in electronics and metal trades, as well as courses in supervision, logistics management, and quality assurance.

However, companies establish maquiladoras to lower costs, and like all multinational corporations, they want to minimize the employment of expatriates, both because they’re more expensive and because it’s better to employ locals who really understand the culture and business environment. For these reasons, Mexican nationals are preferred for maquiladora jobs. Many maquiladoras train production supervisors and import/export administrators in house, sometimes with the help of colleges. Sony sends promising Mexican production staff to its Manufacturing Business School in Japan. Technicians are often graduates of Preparatorias or CONALEP, el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica. Sanyo has an agreement with the Instituto Tecnológico de Tijuana which allows engineers, production supervisors, and indus-

trial relations staff to work on a probationary internship basis, possibly leading to a permanent position. CETYS, Centro de Enseñanza Técnica y Superior, and UABC, Universidad Autónoma de Baja California, are also important sources for the maquiladoras. In addition there are branches of Mexico City educational institutions like Iberoamericana and el Instituto Politécnico Nacional.

VISION OF THE FUTURE

In the future, particularly with the impetus of a U.S.-Mexico Free Trade Agreement, the north of Mexico and U.S. border states could develop into a manufacturing zone like the Midwestern U.S., Taiwan, or South Korea. According to this vision, there could be as many as 2-3 million Mexican technicians and engineers working in a border zone the size of California. The powerhouse of Mexican technological training is the Monterrey Technology Institute, with 45,000 students and a new \$20 million research center donated by IBM and Apple Computer. There are also strategic alliances in the private sector, such as the new plant to produce washing machines under construction in Monterrey which is a joint venture of Whirlpool and Vitro, a Mexican conglomerate. U.S. companies are also investing money, technology, and people in the development of Mexican suppliers. Two examples are a metal cabinet maker in Guadalajara which supplies Hewlett-Packard, and an engine block plant in Saltillo which will supply Ford, General Motors, Chrysler, and Volkswagen.

Border cities like San Diego can play an important role in this development by being sensitive to industry's needs for supplies and services. Educational institutions should forge links with their Mexican counterparts as well as businesses. Overall, there is a need for coordination (as opposed to duplication of effort) and aggressive marketing of training programs.

A thought provoking article entitled, "Motorola U: When Training Becomes an Education" appeared in the July-August, 1990, issue of the *Harvard Business Review*. The author, William Wiggenhorn, Motorola's Corporate Vice President for Training and Education, explains that they decided "to begin building the educational partnerships and dialogues" and "to treat our educational suppliers the same way we treat our component and chemical suppliers." "To make that work, they have to know what we need, and we have to know what not to duplicate. We exchange faculty, jointly develop curriculum, share lab equipment, and tend our mutual feedback mechanisms," according to Wiggenhorn. Motorola and its educational partners meet regularly every few weeks, there are summer internships for teachers, and in house training for college faculty.

In terms of the needs of the maquiladora industry, several opportunities exist for border educational institutions. First of all, summer or final year internships are very attractive to both students and companies. Students always face the problem of gaining experience, and companies like to try out entry level people before bringing them on

full time. Mexican universities already have a “social service” requirement as part of their curriculum, but it is usually devoted to public sector organizations. Secondly, the challenge of compliance with environmental regulations is creating demand for people with technical backgrounds. The Environmental Protection Agency and their Mexican counterpart, SEDUE, have the same regulations, and enforcement efforts are being strengthened. Thirdly, there is a Japanese-inspired revolution taking place in manufacturing, including “Just-In-Time” systems and “Total Quality Management”. This also represents an opportunity, and SDSU and the University of San Diego already cooperate in providing consulting and training in this area. Finally, there is a growing need for toolmakers and other industrial technicians with not only technical aptitude, but also the behavioral trait of taking initiative to solve problems on the production floor.

Traditionally, universities had a tendency to operate on the basis of a “product philosophy” that assumes a demand for a “quality product at a fair price”; “Build a better mousetrap, and the world will beat a path to your door.” What is needed in this changing industrial environment is a “marketing philosophy” which starts not with “a quality product” but with the specific needs of target market segments, such as the maquiladora industry.

CONCLUSION

The maquiladora industry is evolving into a kind of bridge. Maquiladoras bring together Mexican workers along the border and manufactured components from the U.S. and Asia which are assembled and returned. The industry is also a bridge between the Mexico of the past and the manufacturing export-driven Mexico of the future. It is also likely to become a bridge for production technology transferred by developing Mexican technologists and entrepreneurs as well as Mexican suppliers. Capital flows into Mexico in the form of plant and equipment, as well as industrial real estate development. Maquilas could be used as a bridge for imports to Mexico. Unfortunately, the maquiladora industry is also a bridge for hazardous materials and waste.

Ultimately, history will record the maquiladora as an important development in U.S.-Mexican economic relations. Although the industry has its drawbacks and critics, it also demonstrates the possibility of positive collaboration between two countries, a “win-win” situation. As a result, other Latin American nations are seeking to emulate the maquiladora program; however, none of them share a 2,000 mile border with the U.S.

FOOTNOTES

* Institute for Regional Studies of the California.

ALTERNATIVAS DE DESARROLLO TECNOLÓGICO VÍA LA INTERFASE MAQUILADORAS-EDUCACIÓN SUPERIOR*

CARLOS OCHOA ORTEGA,
CLAUDIO ARZOLA,
CARLOS ORTEGA,
LUIS NAVA Y
ALEJANDRO PAZ**

I. INTRODUCCIÓN

Si vemos a nuestro país con la óptica de los indicadores económicos, México es un país en el umbral de los países desarrollados. En efecto si sólo lo juzgáramos por el ingreso *per cápita* que en 1980 era de alrededor de \$ 2,000 dólares, pudiésemos afirmar que es un país desarrollado. Sin embargo, la gran desigualdad en el ingreso hace que en nuestro país se observen con profusión algunos signos y aristas correspondientes a las de los países profundamente subdesarrollados (González, 1980). Adicionalmente se observa una gran diversidad territorial y cultural en nuestro país, lo que confirma un mosaico heterogéneo con gran dificultad para catalogarse y desde luego, para emprender mecanismos de desarrollo.

No es de extrañarse que el desarrollo industrial no sea homogéneo en México. Junto a entidades tan desarrolladas como la zona metropolitana del Valle de México y Monterrey, por no mencionar Guadalajara y Puebla, se encuentran otras zonas en las que el subdesarrollo es palpable. En el caso de la industria maquiladora de exportación, una modalidad de la producción compartida y de la internacionalización de capitales,

* Ponencia presentada en el VI Simposium PROFMEX-ANUIES. Mazatlán, Sin. Octubre 3-7 de 1990.

** Rector de la Universidad Autónoma de Chihuahua, y maestros de la misma, respectivamente.

se observa una mayor desigualdad en la distribución geográfica de la misma. Junto al binomio Juárez-El Paso en la que se encuentra quizás la mayor concentración de maquiladoras del mundo, hay regiones en las que es virtualmente desconocido este tipo de industria (Vargas y Martell, 1989).

2. LA MAQUILA

Los orígenes del programa maquilador mexicano se remonta a mediados de los años sesenta, en un periodo cuando el desempleo en la zona fronteriza norte llegaba a niveles sin precedentes. Fue el primer programa patrocinado por el gobierno mexicano con el fin de promover el desarrollo industrial regional, y desde entonces, entre todos los proyectos de desarrollo regional, demostró ser el más eficaz (Christman, 1989).

La industria maquiladora en México tuvo su origen formal en un acuerdo entre los Secretarios de Hacienda y Crédito Público y de Industria y Comercio actualmente Comercio y Fomento Industrial a mediados de 1965 en el que, se acordó el otorgamiento de facilidades administrativas a la industria para la importación temporal de maquinaria, equipo y componentes exentos de pagos de importación, como incentivo para la creación de empresas manufactureras.

Con base en ese instrumento de fomento, se efectuaron los primeros esfuerzos de promoción de la industria maquiladora de México, que entre 1965 y 1968 resultaron en el establecimiento de varias plantas en la zona fronteriza, la mayoría de ellas relativamente pequeñas, subsidiarias de corporaciones también pequeñas y medianas.

Conforme las plantas maquiladoras fueron adquiriendo experiencia, se dieron cuenta que en México no sólo tenía mano de obra no adiestrada a bajo costo, sino que los técnicos e ingenieros mexicanos poseían capacidades y actitudes conducentes a aceptar nuevos y mayores desafíos de productos y procesos cada vez más complejos, sofisticados y rentables.

Resultado de este desarrollo es el creciente porcentaje de personal técnico en la industria, con el consecuente aumento en las nóminas, en el nivel adquisitivo de la población y en el derrame efectuado en las comunidades donde se asienta la industria maquiladora (Barrio, 1988).

La industria maquiladora en México ha tenido gran éxito durante los últimos años a la política general del Gobierno Mexicano de permitir a la industria actuar por sí sola, sin imponer leyes o reglamentos innecesarios. Como consecuencia para el establecimiento de una maquiladora, México se ha convertido en el sitio más codiciado del mundo. También cuenta con las ventajas de su proximidad al mercado más grande del mundo, el de los Estados Unidos, una fuerza de trabajo altamente capacitada y competente, así como el bajo costo de mano de obra técnica, a niveles de obrero y gerenciales.

Hay que enfatizar el hecho de que la industria maquiladora siempre ha sido apoyada por un programa oficial mexicano, y tal parece que en 24 años de historia ha gozado

del apoyo del sector oficial y privado, lo cual ofrece augurios para el futuro de la industria (Christman, 1989). Antes que nada, debemos tener presente que Estados Unidos es un país industrializado y que México es una nación en desarrollo.

En segundo término, la industria manufacturera tiene tres componentes básicos: tecnología, capital y mano de obra intensiva.

Por lo que corresponde a la mano de obra intensiva, ésta puede ser altamente calificada (los llamados trabajadores especializados), o de bajo nivel. Los puestos de alta calificación requieren de una relativa inversión intensiva en capital humano educado, capacitado y con buena experiencia.

Los puestos de bajo nivel requieren de poca inversión en el capital humano. En pocas palabras, la alta calificación se basa en más de 12 años de educación y típicamente se encuentra en abundancia en los países desarrollados, en tanto que la baja capacidad requiere de tres a seis años de escuela y se localiza más abundantemente en los países en desarrollo, incluyendo México (Dobken, 1988).

Se estima que al final de 1987 existían 1200 plantas, 213 más que en 1986, cuando a su vez el aumento neto fue de 198 plantas.

La mayoría de las nuevas inversiones y los proyectos de expansión de las maquiladoras se llevaron a cabo a través del mecanismo gubernamental de capitalización de créditos (swaps), autorizados inicialmente en Mayo de 1986 (Opalin, 1988).

Los objetivos del programa maquilador son: generar un volumen importante de empleos, propiciar la capacitación y el adiestramiento industrial de la fuerza de trabajo y obtener divisas del exterior, mediante el aprovechamiento de las ventajas comparativas del país.

Para alcanzar estos objetivos se permite a las maquiladoras que importen temporalmente, libre de pago de aranceles, los insumos, la maquinaria y el equipo indispensable, con tal de que el 100% de su producción se destine al mercado externo (Benítez, 1989).

3. INTERFASE

Uno de los aspectos más importantes a considerar en el análisis de cualquier industria es la capacidad de ésta para generar o captar nuevas técnicas de producción, lo que se conoce genéricamente como transferencia de tecnología. Es ya ampliamente conocido el debate sobre si las maquiladoras son un buen mecanismo para que nuestra planta industrial se modernice. En efecto, el Presidente Carlos Salinas de Gortari y otros funcionarios, recientemente hicieron un pronunciamiento público en el sentido de que hubiese una real transferencia de tecnología en las maquiladoras. Según algunos autores, esto ha ocurrido desde el principio, es decir, hace 20 años (Nibbe, 1989). Para otros, el proceso de transferencia de tecnología sólo lleva seis años, afirmando que los primeros 15 años de la industria maquiladora se caracterizaron por el uso de una tecnología baja o media, actividades altamente repetitivas, un limitado espectro de pro-

ducción y un proceso de ensamblaje ligero de componentes o subcomponentes (Hodak, 1989).

En realidad, como en casi todas las facetas de la industria maquiladora, no se puede hablar de un todo homogéneo. Así, se observa una gran diversidad en el grado de desarrollo tecnológico de las maquiladoras, tanto en el aspecto territorial como en el tipo de industria. El ramo de la electrónica es probablemente la industria más avanzada, en tanto que se advierte un relativo atraso en otras ramas.

Cualquiera que sea el status de la transferencia de tecnología, las Instituciones de Educación Superior (IES) solo han tenido un efecto marginal en el desarrollo de nueva tecnología. En realidad, la contribución mayor, si no única de las IES a la industria maquiladora, ha sido la de preparar los cuadros profesionales y técnicos que constituyen la planta técnica y directivos menores de las empresas.

Desde luego, si queremos que México se convierta en un país moderno desde el punto de vista productivo, deberá cambiar los patrones de producción actuales, incorporando nuevas técnicas de producción y de administración. En el caso de las maquiladoras, es altamente deseable imponer criterios de selección de nuevas empresas con base en requerimientos que aseguren la incorporación de alta tecnología en la industria. Aquí es importante mencionar que dicho avance cualitativo en los patrones de producción deberán basarse en la explotación plena de la microelectrónica y en los sistemas de información (Monck et al., 1988).

Con el objeto de que dicha transformación cause un mínimo disturbio en lo social y en lo ecológico, deberá modularse muy de cerca con la participación directa de autoridades y grupos civiles locales, es decir, deberá la comunidad de la zona en que se llevará a cabo el desarrollo industrial, participar activamente en el proyecto. Si esto no lo entienden las autoridades correspondientes, el tipo de malestar ciudadano como el que se provocó en el caso de Laguna Verde pudiese convertirse en una constante. Es muy difícil plantear el desarrollo pleno de una sociedad moderna (tal como la concibe el Plan General de Desarrollo o el llamado a la Modernidad de Salinas de Gortari) sin el concurso de las IES. Sin embargo, generalmente la acción de las Universidades se contempla solamente en el plano de aumentar la calidad de los recursos humanos del país (Murillo, 1987).

En esta época de fulgurantes cambios las IES deberán ir a la vanguardia de la denominada Tecnología basada en la Ciencia. Para empezar, deberemos distinguir entre ambos términos ¿Es la tecnología equivalente a la Ciencia? Es un hecho conocido que por siglos, la tecnología evolucionó sin el concurso de la ciencia.

De nuevo, en esta época no es posible concebir el desarrollo tecnológico sin contar con una sólida base científica. Aunque algunas situaciones particulares han facilitado la aparición de centros e institutos de Investigación, independientemente de las Universidades, éstos de ninguna manera han sustituido el papel rector de los IES en el desarrollo científico y por ende, tecnológico. En realidad, algunos de estos centros han prosperado con base en una interacción profunda con alguna IES, generalmente las locales.

Si el conocimiento científico deberá jugar tan importante papel en el desarrollo de la industria maquiladora, es imperativo reconocer el papel fundamental de las Universidades mexicanas en el proceso. Quizás, el reflexionar el papel tan preponderante de las Universidades norteamericanas y japonesas en el desarrollo de industria de “alta tecnología” o de punta como ha dado en llamarse, nos ayude a calificar la cuestión. En efecto, dos tipos de fenómenos concurrentes en las últimas tres décadas han marcado el predominio económico de estas naciones: el primero es el desarrollo de nuevas tecnologías, comercializables en menor escala, y el segundo es la denominada “investigación de punta”, la cual en una gran parte es iniciada en las Universidades y en otras IES.

Si recordamos que ambos fenómenos emergieron en los Estados Unidos en la postguerra, no es de sorprender que algunos intelectuales norteamericanos, se diesen cuenta que la industria necesitaba apoyarse en la investigación de alta calidad para ser competitiva en los mercados internacionales. Al percatarse de tal situación y del hecho de que los académicos deseasen naturalmente poner en práctica los resultados de sus trabajos de investigación, hicieron que conceptos como el de parque de ciencia pronto fuesen una realidad.

Si partimos de la premisa que el conocimiento científico está estrechamente relacionado con el progreso económico, inferiremos rápidamente la importancia de las universidades y otros IES en este proceso. El otro componente del binomio, es la creación de nuevas empresas de menor tamaño y basadas en tecnología, las cuales funcionan como vehículos en el cual las invenciones se dan y las innovaciones tecnológicas se difunden.

Es sabido que en el pasado las IES mexicanas no han sido muy exitosas en la transferencia de tecnología. Las razones son varias, pero una constante de dicha falla es el hecho de que las empresas no confían demasiado en el papel de las IES como depositarias del, permítaseme usar el modismo, “know how” del proceso innovativo. Posiblemente una de las razones de más peso es una imitación extralógica del modelo de transferencia de tecnología norteamericana (Richardson, 1983). Obviamente, ni las condiciones de mercado, ni la cultura son similares, por no hablar de la política de protección a la industria que en el pasado reciente imperaba en nuestro país.

La Universidad Autónoma de Chihuahua (UACH) considera que en la transferencia de tecnología se deben de incorporar opciones agresivas, entre las cuales se mencionan la creación y operación de parques de ciencia y tecnología, la operación de compañías de aprendizaje (teaching companies) y la aplicación de políticas institucionales que promueven el espíritu emprendedor de los estudiantes.

3.1 PARQUE DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

Los Parques de Ciencia cuyo origen apenas se remonta a la década de los cincuenta, han tenido una consistente trayectoria en promover el progreso económico en las regiones donde se han establecido.

Junto a ejemplos tan conspicuos como el Valle del Silicón y el Triángulo de la Investigación, se encuentran quizás otros 500 desarrollos, que sin ser tan espectaculares, sí han significado un importante factor de desarrollo para su área de influencia. En lo particular, la UACH proyecta un parque de ciencia que coadyuve a desarrollar la industria de la zona, particularmente la de tipo maquiladora. Es nuestra convicción de que este tipo de industria solamente podrá experimentar niveles de crecimiento equiparables a los de los primeros 20 años si es capaz de incorporar líneas de producción de “alta tecnología”, aunadas a modelos de formas administrativas de alta empresa y de organización del trabajo apropiado.

Por otra parte, es importante no confundir este tipo de interfase IES-empresa (los parques de ciencia) con los modelos de investigación y desarrollo. Así, tanto el modelo “lineal” norteamericano, como el modelo japonés “interactivo” o pragmático, por mencionar los principales, tendrán cabida en este tipo de esquema (Reich, 1989).

3.2 COMPAÑÍAS DE APRENDIZAJE

Este concepto involucra actividades de innovación tecnológica y de enseñanza. Consiste esencialmente en trasladar las funciones de enseñanza-aprendizaje de las IES, particularmente el área de posgrado, a los departamentos de producción de las empresas. Generalmente se trata del binomio asesor-estudiante de posgrado tratando de resolver un problema de producción específico. La contribución de las IES en el proceso es a través del personal académico y de investigación de la institución, en tanto que las instalaciones de trabajo de las empresas es el ambiente donde se lleva a cabo el “estudio”, en condiciones prácticas y desde luego, reales (Lees, 1989, Comunicación Personal).

3.3 ACTITUD EMPRESARIAL

Una actitud muy frecuente en el estudiante de una IES mexicana es el deseo de una pronta incorporación al sector oficial. En efecto, sin llegar al extremo de afirmar que “vivir fuera del presupuesto es un error”, en los medios estudiantiles se considera el acceso al sector oficial como una cuestión de status y el medio más seguro y rápido para el progreso económico y social personal. A medida que el aparato productivo oficial (paraestatales) y aún el de servicios han sufrido de un adelgazamiento constante y prolongado, las oportunidades de colocación han disminuido considerablemente. Es

pues imperativo preparar adecuadamente a las generaciones actuales de estudiantes para una economía que está tendiendo rápidamente a la libre empresa y a una interdependencia con el resto del mundo cada vez mayor y más compleja. En el caso específico de la industria maquiladora, el egresado tiene amplias oportunidades de desarrollarse en empresas que manejen insumos nacionales para las maquilas, o bien, en la rama de los servicios a las mismas.

4. CONCLUSIONES

El desarrollo económico de México es muy desigual en el plano territorial. En el caso de la industria maquiladora es aún más manifiesta. En el presente trabajo se presentaron los antecedentes y modalidades de dicha industria. Se revisó el esquema de transferencia de tecnología, y el papel preponderante que las IES tienen en dicho proceso en los países más desarrollados. En el caso de las naciones (o bloques de naciones como en los países de la cuenca del Pacífico), dos tipos de fenómenos han marcado el proceso: el desarrollo de nuevas tecnologías y la disponibilidad de "investigación de punta".

Como opciones viables de transferencia de tecnología, se mencionaron 1) los Parques de Ciencia y Tecnología, 2) las Compañías de Aprendizaje y 3) Énfasis en una actitud empresarial en la preparación del estudiante.

BIBLIOGRAFÍA

- BARRIO, FEDERICO, 1982. "Historia y perspectivas de la industria maquiladora", en *Industria Maquiladora*. Vol. I. Publicada por ASI, S.A. pag. 7-16.
- BENÍTEZ H., RODOLFO, 1989. "Políticas y programas mexicanos de comercio exterior", en *Industria maquiladora*. Vol. XI. Publicada por ASI, S.A.
- CHRISTMAN H., JOHN, 1988. "La industria maquiladora y la economía mexicana", en *Industria Maquiladora*. Vol. II. Publicada por ASI, S.A. pag. 7-18.
- DOBKEN J., CHRIS. 1988. "El impacto de las maquiladoras sobre el empleo en los Estados Unidos", en *Industria maquiladora*. Vol. I. Publicada por ASI, S.A., pág. 73-78.
- GONZÁLEZ-CASANOVA, PABLO, 1980. "The Economic Development of Mexico", en *Scientific American*. 243: 192.
- HODAK, DENNIS P. 1989. "Transfer of technology and the mexican maquiladora industry", en *Twin Plant News*. Oct. 1988, pag. 60-65.
- MONCK, C.S.P., R.B. PORTER, P. QUINTAS, D.T. STOREY y P. WYNARCZYK, 1988. "Technology and economic development", en *Science parks and the growth of high technology firms*. Publicado por Routledge, 1990, pág. 6.

- MURILLO DE LA T., PONCIANO, 1987. "Entorno internacional y educación superior: Algunas reflexiones", en *Maquilas*. Primera Reunión Nacional sobre Asuntos Fronterizos. Universidad Autónoma Nuevo León. Mayo de 1987, pag. 107-111.
- NIBBE, DON, 1989. "Transfer to technology in the maquilas". en *Twin Plant News*. Sep. 1988, pag. 34-35.
- OPALIN. M. LEÓN, 1988. "Evaluación de la industria maquiladora en México", en *Industria maquiladora*. Vol. I. Publicada por ASI, S.A., pag. 23-32.
- RICHARDSON, EVERETT V. 1983. "Knowledge Transfer in Less Developed Countries", en *Knowledge Transfer in Developing Countries*. Eds. J.B. Claar and L.H. Watts.
- VARGAS, LUCINDA y WILLIAM L. MITCHELL Jr. 1989. "Una historia de dos ciudades: El impacto de las maquiladoras en Juárez y El Paso", en *Industria Maquiladora*. Publicada por ASI, S.A.

VINCULACIÓN E INTERCAMBIO ENTRE EL SECTOR EDUCATIVO Y LA INDUSTRIA MAQUILADORA

JORGE CARRILLO,
JESÚS MONTENEGRO,
GUILLERMINA VALDÉS-VILLALVA

Los datos empíricos de este trabajo forman parte del Proyecto de Investigación “Mercados de Trabajo en las Actividades Maquiladoras”, auspiciado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; todas las ideas expresadas en el mismo son responsabilidad exclusiva de los autores.

La estadística estuvo a cargo de Jorge Santibañez y el procesamiento de datos de Francisco Barraza.

I. INTRODUCCION

Existe un acuerdo común en la sociología educativa de que la escuela cumple para la sociedad una serie de funciones entre las cuales están: la política, la cultural, la académica, la económica y la social, para enumerar las más estudiadas hasta la fecha.¹

A pesar de lo anterior, una de las demandas hechas con mayor frecuencia al sistema educativo es: “que debe estar estrechamente vinculado al aparato productivo del país”. Esto supone, como señala Ibarrola, “la posibilidad de establecer una dependencia estrecha y lineal de lo educativo con relación a lo laboral, independientemente de las

¹ María de Ibarrola, “Hacia una reconceptualización de las relaciones entre el mundo de la educación y el mundo del trabajo en América Latina”, *Revista latinoamericana de estudios educativos*, Vol. XVIII, 2o. Trimestre, México, D.F.: 1988, p. 38.

dinámicas y lógicas propias de cada uno de ellos y de las instancias que los conforman.”²

En el caso de la frontera norte, las instituciones de educación se han visto confrontadas por un desarrollo impulsado por las industrias maquiladoras instaladas en la región, y sus demandas de mano de obra calificada y no calificada. En este campo, especialmente en lo relativo a la mano de obra calificada se ha generalizado una preconcepción de que en la frontera norte existe un déficit de mano de obra calificada que pone en peligro el desarrollo de la región. Un estudio realizado por el Instituto Flagstaff que intenta perfilar el desarrollo de Ciudad Juárez hacia el año 2000, reporta que casi la totalidad de los directivos de empresas estadounidenses con operaciones en varios países consideraban que México no tenía suficientes cuadros técnicos para trasladar operaciones de punta y de ciertos niveles tecnológicos, señalando que este tipo de operaciones las seguirían trasladando a Asia. Al entrar al mercado internacional de mano de obra los trabajadores de los países de Europa del Este, la competitividad de la mano de obra mexicana de nuevo se puso en duda. Adicionalmente lo anterior hacía suponer una muy débil vinculación del sector educativo con la industria de maquila de exportación.

Este trabajo presenta los resultados de un trabajo de investigación realizado para determinar los niveles y áreas de vinculación e intercambio entre el sector educativo nacional y la industria de maquila en tres ciudades: Ciudad Juárez, Tijuana y Monterrey.

II. VINCULACIÓN E INTERCAMBIO ENTRE EL SECTOR EDUCATIVO Y LA INDUSTRIA MAQUILADORA

Los centros educativos encuestados no representan ni un censo de todos los existentes en las ciudades, ni fueron seleccionados aleatoriamente. Sí representan una muestra significativa de los distintos niveles educativos en las ciudades de Tijuana y Ciudad Juárez, y dan cuenta de la intensidad de la vinculación del sector educativo con la industria maquiladora de exportación. Los datos de los centros educativos de Monterrey son menos representativos en lo referente a las características de la oferta, pero sí son indicativos de los tipos y niveles de vinculación en la ciudad. En el primer apartado se presentan los objetivos de esta encuesta, la metodología y las principales características de los centros educativos encuestados. En el segundo se examina la vinculación informal a través del desglose de la oferta de aquellos centros que, a la fecha de la encuesta, contaban con relación con la industria maquiladora, tomando en cuenta las características: nivel de enseñanza, tipo de administración, alumnado, planta docente, carreras y cursos ofrecidos. En el tercero, se examinan los intercambios formales con

² Ibid.

la industria maquiladora. Y en el cuarto se plantea un marco para el análisis de la vinculación y se presentan algunas conclusiones.

A. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Los objetivos de la encuesta a centros educativos fueron: 1) conocer las características de la vinculación entre los centros del sistema educativo nacional y centros privados con la industria maquiladora. Y, 2) conocer la capacidad que tienen y la oferta que ofrecen los centros de educación en Tijuana, Ciudad Juárez y Monterrey.

La metodología para el levantamiento fue la siguiente: A partir de los directorios institucionales recabados por ciudad y de las respuestas de los propios directores de las instituciones educativas, se detectaron los centros educativos, públicos y privados, que probablemente tenían alguna vinculación con la industria maquiladora en cada ciudad. Esta técnica dio como resultado la localización y encuesta de 43 centros en las tres ciudades estudiadas. De estos 43 centros, 16 son de la ciudad de Tijuana, 20 de Ciudad Juárez y 7 de Monterrey. Del total de centros educativos visitados, 29 (o el 67.4%) tuvieron vínculos formales y sistemáticos con la industria maquiladora. En el siguiente cuadro se puede apreciar la distribución de las entrevistas según el nivel profesional de los centros de educación. En el Anexo Centros, Carreras y Cursos, al final del reporte, se encuentra el listado de planteles por ciudad que fueron visitados.

CUADRO I
CENTROS EDUCATIVOS VISITADOS Y VINCULADOS CON LA IME
SEGÚN NIVEL DE ENSEÑANZA

<i>Nivel de Enseñanza</i>	<i>Tijuana</i>		<i>Ciudad Juárez</i>		<i>Monterrey</i>	
	<i>visitados</i>	<i>vinculados</i>	<i>visitados</i>	<i>vinculados</i>	<i>visitados</i>	<i>vinculados</i>
Capacitación	2	1	3	3	1	1
nivel medio superior, terminal	5	4	5	5	3	1
nivel medio superior, no terminal	4	2	3	1	1	0
superior	5	5	8	5	3	1
total	16	12	19	14	8	3

Es importante señalar cómo han sido definidos dichos niveles de enseñanza: el de capacitación está referido a los Cecatis; el nivel media superior-terminal a los Cbetis y Conaleps, definiendo a este nivel como técnico para no incurrir en errores con el siguiente; el medio superior no terminal se refiere a los Cetis y Cobachs; y el superior a las universidades, tecnológicos, programas de posgrado y al Cetis (véase Anexo Centros, Carreras y Cursos). Todas los planteles de nivel de enseñanza media superior

tienen especializaciones y, por tanto, son técnicos todos ellos. La diferencia la hemos establecido con base en si son terminales o no, las carreras en dichos centros, en la trayectoria hacia los estudios superiores.

En términos generales, hubo una excelente aceptación de la encuesta por parte de los directores de los centros educativos en Tijuana y en Ciudad Juárez; ello derivó en que no hubiera rechazos. En Monterrey la muestra fue pequeña debido tanto a la escasa vinculación entre los centros educativos y las maquiladoras, como al desconocimiento por parte de los directivos de dichos centros de la existencia de plantas acogidas al régimen de maquila.

La encuesta de centros educativos consistió en la aplicación de un cuestionario a los directores de planteles educativos públicos y privados con posible vinculación con la industria maquiladora. La unidad de análisis es el plantel educativo o la dependencia en cuestión. Lo anterior llevó a que en los casos en donde existía vinculación, se levantaran encuestas en varios planteles de centros como CBETIS, CECATIS, CETIS y CONALEP en una misma ciudad. O de algunas escuelas o unidades en universidades y tecnológicos. Este procedimiento fue importante debido a que los centros en estos niveles frecuentemente cuentan con diversos programas de estudio.

Adicionalmente a la aplicación del cuestionario, en la mayoría de los casos, se realizó una entrevista informal con el encuestado, y se recabó información escrita sobre los planes de estudio y las currículas.

La encuesta y entrevista tuvo una duración de 1.5 a 2 horas efectivas. Los resultados se organizaron en dos archivos dado que hay 2 unidades de registro dentro de la encuesta: la institución y las carreras.

El principal obstáculo en la aplicación de esta encuesta se presentó en Monterrey, en donde un número importante de directores de centros educativos desconocían la existencia de la industria maquiladora en esa ciudad, o confundían el término de maquila ya que creían que sólo se trataba de empresas con nombre extranjero.

Lo anterior es posible que se deba a la reciente instalación de maquiladoras en esta región, a su escaso peso relativo comparado con las industrias nacionales y extranjeras ubicadas en la ciudad, y a la baja participación de técnicos, dentro del total del empleo, en las industrias maquiladoras situadas en esta ciudad.

Cabe señalar que en Monterrey se encuentran instituciones privadas de capacitación empresarial altamente profesionales, con programas de capacitación de alto nivel que incorporan técnicas y teorías administrativas de vanguardia en el nivel internacional, y que ofrecen cursos con autores extranjeros. Estas empresas no sólo son una fuente importante de vinculación con la industria maquiladora, sino que sus servicios empiezan a tener una gran demanda por parte de cuadros medios y directivos del sector maquilador.

B. VINCULACIÓN INFORMAL ENTRE EL SECTOR EDUCATIVO Y EL SECTOR PRODUCTIVO. CARACTERÍSTICAS DE LOS CENTROS

A partir de 1976 los planes nacionales de educación han incorporado a los objetivos de la educación en México, la exigencia de vincular la acción educativa con el desarrollo económico y social del país, así como de fortalecer los vínculos de la educación y el mercado de trabajo y de ajustar ésta a los requerimientos del medio ambiente del educando.

El Programa para la Modernización Educativa 1989-1994 particularmente convierte en central la vinculación del ámbito escolar con el productivo, asignándole al sector educativo la responsabilidad de hacer posible que los mexicanos cuenten con la calificación y la formación requeridas para desempeñar un trabajo productivo y remunerado.

El programa reconoce la gran necesidad de alcanzar una mayor vinculación entre ambos sectores. Después de realizar un diagnóstico de las instituciones del Sistema Educativo Nacional que ofrecen capacitación formal para el trabajo como son los centros de capacitación para el trabajo de la Secretaría de Educación Pública y el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), así como de otras instancias como las actividades de extensión de la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Politécnico Nacional, el programa señala que:

“La formulación de planes y programas de estudio destinados a la capacitación para el trabajo se ha realizado tradicionalmente sin enlaces institucionales que incorporen la participación de organismos empleadores, representantes de trabajadores, docentes expertos y centros educativos. Tampoco existe una aproximación sistemática entre los centros de capacitación y el sector productivo, en perjuicio de colaboración de interés mutuo”.

A la luz de este espíritu, resulta pertinente observar las características generales de los centros educativos regionales que están vinculados con la industria maquiladora de exportación.

Con respecto a nuestro estudio, detectamos en las tres ciudades estudiadas 29 centros educativos que tenían vinculación formal con la industria maquiladora de un total de 43 centros encuestados. El objetivo central declarado de cada centro, en la mayoría de los casos, fue la formación de cuadros medios y profesionales. Como se puede observar en el cuadro 2, de los planteles que están vinculados, 37.9% tienen como objetivo principal la formación de nivel profesional, 20.7% la formación de técnicos, 17.2% la capacitación de trabajadores, 10.3% la formación escolar a nivel medio superior y sólo 3.4% reportan su actividad principal como investigación.

CUADRO 2
OBJETIVO PRINCIPAL DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS VISITADAS

	<i>Centros Educativos visitados</i>		<i>Centros vinculados con la IME</i>	
	Frec.	%	Frec.	%
formación de profesionistas	15	34.9	11	37.9
formación de técnicos	8	18.6	6	20.7
capacitación de trabajadores	7	16.3	5	17.2
investigación	1	2.3	1	3.4
formación escolar, nivel medio superior	7	16.3	3	10.3
otros	5	11.6	3	10.3
<i>total</i>	<i>43</i>	<i>100</i>	<i>29</i>	<i>100</i>

Fuente: El Colegio de la Frontera Norte, departamento de Estudios Sociales, 1990. Encuesta a Centros Educativos, proyecto: mercados de trabajo en las actividades maquiladoras. Con auspicios de la Dirección General de Empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Tijuana, 1990.

Las instituciones que ofrecen servicios educativos en el nivel superior son las que cuentan con una mayor proporción relativa de vinculación con la industria maquiladora. Lo anterior no sorprende, dado que estas instituciones forman parte de la red de instancias “creadoras de conocimientos”, con las cuales tradicionalmente las empresas tienen vinculación en sus países de origen.

Administrativamente, el 46.5% de la totalidad de las instituciones visitadas (20 casos) reporta pertenecer al sistema educativo federal, 20.9% (9 casos) declara ser una institución pública descentralizada, 16.3% (7 casos) son instituciones privadas incorporadas al sistema federal y otro 16.3% tienen otro tipo de administración. Las instituciones federales de educación superior, especialmente los Institutos Tecnológicos, son los que hasta la fecha parecen haber logrado la mayor vinculación, aunque es importante resaltar el número de instituciones privadas que han logrado avances considerables en su relación con las empresas maquiladoras. Especialmente en la ciudad de Monterrey se observa el surgimiento de nuevas empresas de servicios de educación y capacitación sin relación alguna con el Sistema Nacional de Educación (aún no vinculadas con las maquiladoras).

Los 29 centros con vinculación formal y sistemática se organizan administrativamente de acuerdo a los datos del cuadro 3, el cual muestra que, de éstos, 17 pertenecen al sistema público federal, 4 son instituciones públicas descentralizadas y 5 son centros privados incorporadas al sistema federal.

CUADRO 3
FORMA DE ADMINISTRACIÓN DE LOS CENTROS EDUCATIVOS
VINCULADOS CON LA IME

	Tijuana		Ciudad Juárez		Monterrey		Subtotal		Total de Centros visitados	
	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%
Pública Federal	8	66.7	8	53.3	1	50	17	58.6	20	46.5
Pública descentralizada	1	0.3	2	13.3	1	50	4	13.8	9	20.9
Privada Federal	3	25.0	2	13.3	0	0	5	17.2	7	16.3
Otra	0	0	3	20.0	0	0	3	10.4	7	16.3
<i>Total</i>	<i>12</i>	<i>100</i>	<i>15</i>	<i>100</i>	<i>2</i>	<i>100</i>	<i>29</i>	<i>100</i>	<i>43</i>	<i>100</i>

Fuente: El Colegio de la Frontera Norte, departamento de Estudios Sociales, 1990. Encuesta a centros educativos, proyecto: Mercados de Trabajo en las actividades maquiladoras. Con auspicio de la Dirección General de Empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Tijuana, 1990.

1. Oferta

Estas instituciones representan una importante oferta de servicios educativos tanto en el nivel superior, como en los niveles de educación media superior y de capacitación para el trabajo en sus respectivas regiones. Reagrupando el número de carreras que tienen los distintos centros; tenemos que un 37.9% ofrecen de 1 a 3 carreras, otro 37.9% ofrecen 4 a 5, y un 23.3% imparten de 6 a 10, respectivamente. El 83% del total de todas las carreras son terminales.

Se ofrecen en los 29 centros con vinculación: 10 bachilleratos tecnológicos, 11 carreras a nivel profesional técnico, 7 carreras técnicas, 12 carreras de ingeniería, 8 licenciaturas, 3 maestrías, 14 cursos especializados de capacitación para el trabajo y un diplomado. Esta oferta incluye desde una maestría en sistemas digitales hasta cursos en carpintería y confección de ropa. Asimismo, la duración de las carreras varía entre los seis meses para los cursos de capacitación para el trabajo y los cinco años para las carreras profesionales. Un listado completo de las carreras que ofrecen las instituciones encuestadas se encuentra en el Anexo Centros, Carreras y Cursos.

2. Alumnado

Los centros educativos con vinculación en el sector maquilador cuentan con un alumnado inscrito con asistencia regular de 37,276, distribuidos por ciudad de la siguiente manera: Tijuana 13,276, Ciudad Juárez 19,523 y Monterrey 28,075.

El tamaño de estas instituciones varía enormemente, y va desde los que cuentan con menos de 25 alumnos hasta las que tienen más de 3,000 con asistencia regular. El cuadro 4 muestra el número y porcentajes de instituciones de acuerdo a la población que atienden. El promedio de alumnos por centro entrevistado resultó de 873 para Tijuana (con una desviación estándar de 717), de 1,027 para Ciudad Juárez (con una desviación estándar de 1,171) y de 3,509 para Monterrey (con una desviación estándar de 4,071).

CUADRO 4
NÚMERO DE ESTUDIANTES REGULARES EN CENTROS VINCULADOS CON LA IME
(n=29) (FEBRERO DE 1990)

	<i>Tijuana</i>		<i>Ciudad Juárez</i>		<i>Monterrey</i>	
	<i>Frec.</i>	<i>%</i>	<i>Frec.</i>	<i>%</i>	<i>Frec.</i>	<i>%</i>
1-250	4	33.3	1	6.7	0	0
251-500	0	0	0	53.3	0	0
501-1000	5	41.7	0	0	0	0
1001 y más	3	25.0	6	40.0	2	100
<i>Total</i>	<i>12</i>	<i>100</i>	<i>15</i>	<i>100</i>	<i>2</i>	<i>100</i>

Fuente: El Colegio de la Frontera Norte, departamento de Estudios Sociales, 1990. Encuesta a Centros Educativos, proyecto: Mercados de Trabajo en las actividades maquiladoras. Con auspicios de la Dirección General de Empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Tijuana, 1990.

2.1 Género

La importancia que adquiere la mujer en la sociedad en general, así como las oportunidades, que ofrece particularmente la industria maquiladora para su empleo como personal directo e indirecto, se refleja en su incorporación a los centros educativos. Sólo en 29.3% de las carreras que ofrecen los centros con vinculación estudiados es mayoritaria la población masculina y en 3.7% cuentan con igual proporción de hombres y mujeres, respectivamente. Por lo tanto, existe una congruencia entre una industria básicamente femenina y el 70% de carreras con población femenina mayoritaria. Este resultado en sí mismo representa una característica importante para la planeación de la vinculación entre los sectores aquí estudiados, pues la literatura supone que los "técnicos" egresados son hombres.

2.2 Edad

El rango de edad de los estudiantes, hombres y mujeres, que egresaron de estas instituciones y que se incorporaron como personal directo a la industria de maquiladora oscila entre los 16 y los 25 años. El promedio de edad para los varones que se integran a la maquila como personal directo es de 18.7, y para las mujeres de 19.5. Y en el caso de los que se insertan en el personal indirecto es de 20.4 y 19.9, respectivamente. Contrario a la suposición de que al trabajo directo se incorporan las mujeres jóvenes, estos datos revelan que inclusive es más temprana la edad en los hombres (véase el cuadro 5). En el cuadro 5 se observa que son mayores los porcentajes de edad entre 21 y 25 años para hombres y mujeres en el personal indirecto que en el directo. Sin embargo, en términos generales la edad promedio de los egresados que se incorporan al trabajo de maquila es similar en los directos e indirectos, lo cual refleja, de cualquier modo, una singular mano de obra joven en los distintos niveles de jerarquía.

Los rangos de edad, para hombres y mujeres, coinciden con los grupos de edad con mayor demanda por parte de las empresas maquiladoras, tanto para los que son incorporados como directos o como indirectos.

CUADRO 5
EDAD PROMEDIO SEGÚN GÉNERO EN CENTROS EDUCATIVOS, EGRESADOS EN 1989
INCORPORADOS A LA IME.

Edad	<i>Directos 1</i>				<i>Indirectos 2</i>			
	<i>Hombres</i>		<i>Mujeres</i>		<i>Hombres</i>		<i>Mujeres</i>	
	<i>Frec.</i>	<i>%</i>	<i>Frec.</i>	<i>%</i>	<i>Frec.</i>	<i>%</i>	<i>Frec.</i>	<i>%</i>
16-20	27	90	22	75.8	30	50.8	30	53.6
21-25	3	10	7	24.2	29	49.2	26	46.4
<i>Total</i>	<i>30</i>	<i>100</i>	<i>29</i>	<i>100</i>	<i>59</i>	<i>100</i>	<i>56</i>	<i>100</i>

Fuente: El Colegio de la Frontera Norte, departamento de Estudios Sociales, 1990. Encuesta a centros educativos, proyecto: Mercados de Trabajo en las actividades maquiladoras. Con auspicios de la Dirección General de Empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Tijuana, 1990.

2.3 Estudiantes que trabajan

La ciudad de Monterrey es la que cuenta con un porcentaje más alto de estudiantes de tiempo completo. En 5 centros educativos, que representan el 71.4% del total de los visitados, no hay estudiantes que al mismo tiempo trabajan, contrariamente a lo que sucede en Ciudad Juárez y Tijuana, donde la cifra anda alrededor del 30%. En los centros visitados, con estudiantes trabajando al mismo tiempo, se reportan promedios

elevados de estudiantes laborando; las cifras son: 35.0% en Tijuana, 68.8% en Ciudad Juárez y 47.6% en Monterrey. El cuadro 6 indica claramente la diferencia en esta característica de los alumnos inscritos en las instituciones de las tres ciudades.

CUADRO 6
PORCENTAJE DE ESTUDIANTES QUE TRABAJAN POR LOCALIDAD, TOTAL DE CENTROS VISITADOS. (n=43) (FEBRERO DE 1990)

<i>Porcentaje</i>	<i>Frec.</i>	<i>Tijuana</i>		<i>Ciudad Juárez</i>		<i>Monterrey</i>	
		<i>%</i>	<i>Frec.</i>	<i>%</i>	<i>Frec.</i>	<i>%</i>	<i>Frec.</i>
0	5	31.3	6	30.0	5	71.4	
1-40	8	50.0	4	20.0	1	14.3	
41 y más	3	18.7	10	50.0	1	14.3	
<i>Total</i>	<i>16</i>	<i>100</i>	<i>20</i>	<i>100</i>	<i>7</i>	<i>100</i>	

Fuente: El Colegio de la Frontera Norte, departamento de Estudios Sociales, 1990. Encuesta a centros educativos, proyecto: Mercados de Trabajo en las actividades maquiladoras. Con auspicios de la Dirección General de Empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Tijuana, 1990.

Si se observa esta variable, según el nivel de enseñanza de cada centro educativo vinculado con el sector productivo, tenemos que existen ciertas variaciones entre las instituciones. Mientras que en los centros con nivel superior el promedio es de 61.7%, con nivel de capacitación es de 59.6%, y con nivel de enseñanza técnica es de 49.5% (véase cuadro 7).

CUADRO 7
NIVEL DE ENSEÑANZA DEL CENTRO EDUCATIVO Y PORCENTAJE DE ESTUDIANTES QUE TRABAJAN. CENTROS CON VINCULACIÓN (n=29)

<i>Porcentaje</i>	<i>Superior</i>		<i>Medio-Superior</i>		<i>Técnico</i>		<i>Capacitación</i>	
	<i>Frec.</i>	<i>%</i>	<i>Frec.</i>	<i>%</i>	<i>Frec.</i>	<i>%</i>	<i>Frec.</i>	<i>%</i>
1-20	--	--	1	33.3	5	50	--	--
21-40	3	33.3	2	66.7	--	--	2	40
41 y más	6	66.6	--	--	5	50	3	60
<i>Promedio</i>	<i>9</i>	<i>61.7</i>	<i>3</i>	<i>25.0</i>	<i>10</i>	<i>49.5</i>	<i>5</i>	<i>59.6</i>

Fuente: El Colegio de la Frontera Norte, departamento de Estudios Sociales, 1990. Encuesta a centros educativos, proyecto: Mercado de Trabajo en las actividades maquiladoras. Con auspicio de la Dirección General de Empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Tijuana, 1990.

En términos generales, podemos considerar que es importante la cantidad de estudiantes que al mismo tiempo trabajan, y que este patrón es más fuerte en las ciudades fronterizas. Lo cual revela, por un lado, la demanda de empleo en las mismas. Y, por

otro lado, las oportunidades para estudiar, a través de becas por ejemplo, que ofrecen como estímulo las empresas maquiladoras a sus empleados.

Acerca de los estudiantes que trabajan asalariadamente, un porcentaje considerable labora en la industria maquiladora. Esta cantidad es mayor en Ciudad Juárez que en Tijuana. En el caso de Monterrey, como era previsible, el porcentaje es muy reducido. Los promedios porcentuales para cada ciudad, del total de estudiantes que también laboran, es de 48% para Ciudad Juárez, 75% para Tijuana y 11.7% para Monterrey (véase cuadro 8). Estos datos reflejan una gran vinculación entre los centros educativos y la industria maquiladora en lo que respecta a estudiar y trabajar en la maquila al mismo tiempo, sobre todo en el caso de Juárez, y en segundo lugar en Tijuana. En cifras tenemos: en Juárez, de 19,523 estudiantes regulares laborando en las maquiladoras, y en Tijuana, de 13,974 alumnos, 4,717 trabajan en dicho sector. Para el caso de Monterrey, la cantidad es baja como era de esperarse, pero habla de un posible patrón dado lo reciente del proceso en dicha ciudad, ya que de 28,075 alumnos, 1,561 están trabajando en la IME.

CUADRO 8
PORCENTAJE DE ESTUDIANTES QUE TRABAJAN EN LA IME EN LOS CENTROS
EDUCATIVOS SEGÚN LOCALIDAD. (n=29) (FEBRERO DE 1990)

	<i>Tijuana</i>		<i>Ciudad Juárez</i>		<i>Monterrey</i>	
	<i>Frec.</i>	<i>%</i>	<i>Frec.</i>	<i>%</i>	<i>Frec.</i>	<i>%</i>
1-40	4	40	2	14.3	2	100
41 y más	6	60	12	85.7	--	--
<i>Promedio</i>	<i>10</i>	<i>75</i>	<i>14</i>	<i>48.0</i>	<i>2</i>	<i>11.7</i>

Fuente: El Colegio de la Frontera Norte, departamento de Estudios Sociales, 1990. Encuesta a centros educativos, proyecto: Mercados de Trabajo en las actividades maquiladoras. Con auspicio de la Dirección General de Empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Tijuana, 1990.

2.4 Egresados

En las instituciones visitadas egresaron, en 1989, un total de 13,518 alumnos en las tres ciudades analizadas, correspondiendo el 27% de ellos en Tijuana, el 39% a Ciudad Juárez y el 34% a Monterrey, respectivamente. El cuadro 9 presenta los rangos de estudiantes egresados por localidad. El mayor número y porcentaje de egresados corresponde a Ciudad Juárez con 5,344 personas, seguido de Monterrey con 4,554 y Tijuana con 3,628 egresados. De estos egresados en 1989, un alto porcentaje fue absorbido por la maquiladora. El 72.3% en Ciudad Juárez, (3,683 personas), el 41.9% en Tijuana (1,521 egresados) y, tan sólo el 7% en Monterrey, con 318 egresados.

CUADRO 9
 NÚMERO DE ESTUDIANTES EGRESADOS EN 1989 EN LOS CENTROS
 EDUCATIVOS SEGÚN LOCALIDAD. (n=29)

	<i>Tijuana</i>		<i>Ciudad Juárez</i>		<i>Monterrey</i>	
	<i>Frec.</i>	<i>%</i>	<i>Frec.</i>	<i>%</i>	<i>Frec.</i>	<i>%</i>
1-100	4	33.3	5	33.4	0	0
101-200	4	33.3	3	20	0	0
201 y más	4	33.3	7	46.6	2	100
Total	12	100	15	100	2	100
Total de estudiantes	3,628		5,344		4,544	

Fuente: El Colegio de la Frontera Norte, departamento de Estudios Sociales, 1990. Encuesta a centros educativos, proyecto: Mercados de Trabajo en las actividades maquiladoras. Con auspicio de la Dirección General de Empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Tijuana, 1990.

Las cifras anteriores resaltan la importancia de la vinculación –en este nivel– entre el sector educativo y el productivo. Si tomamos en cuenta que hubo, en 1989, 15,713 técnicos ocupados en las plantas maquiladoras en Ciudad Juárez (según reporta el INEGI), y que de éstos 3,683 se incorporaron a la misma en dicho periodo (bajo el supuesto de que todos fueron absorbidos como técnicos), tenemos que representaron el 23.4% de los técnicos ocupados en esta ciudad. Si bien la vinculación, nuevamente, en este nivel es importante, también lo es el hecho de que, muy probablemente, la población egresada de los centros visitados, no es suficiente para atender la gran demanda de mano de obra calificada en la IME.

Acerca del tipo de centro educativo que tienen una mayor vinculación con la maquiladora, desde la perspectiva de estudiantes incorporados a dicha industria, resultó el nivel de enseñanza superior, en donde más del 60% de sus 11 centros, incorporaron a más del 40% de sus egresados en las plantas maquiladoras. Y en segundo lugar se encuentra el nivel de enseñanza técnico con sus 10 centros, en donde el 50% de ellos incorporan al 50% de sus egresados a la IME (véase cuadro 10). Los promedios de egresados absorbidos, según nivel de enseñanza son los siguientes: 55.3% en superior, 55.0% en escolar medio-superior, 47.4% en técnico y 57.8% en capacitación.

3. Personal docente

Existe una gran diversidad en los niveles académicos de los docentes que imparten materias teóricas en estas instituciones. De las 29 instituciones con vinculación estudiadas, el 10.3% no cuenta con ningún maestro titulado; un 37.7% de ellas tienen

entre 1 y 50% de maestros con títulos; y un 51.4% cuentan con entre 51% y 100% de docentes titulados.

CUADRO 10
 PORCENTAJE DE EGRESADOS EN 1989 INCORPORADOS A LA IME EN LOS CENTROS
 EDUCATIVOS SEGÚN NIVEL DE ENSEÑANZA. (n=29)

<i>Porcentaje</i>	<i>Superior</i>		<i>Medio-superior</i>		<i>Técnico</i>		<i>Capacitación</i>	
	<i>Frec.</i>	<i>%</i>	<i>Frec.</i>	<i>%</i>	<i>Frec.</i>	<i>%</i>	<i>Frec.</i>	<i>%</i>
1-20	4	36.4	1	33.3	4	40	1	20
21-40	--	--	--	--	1	10	1	20
41 y más	7	63.6	2	66.7	5	50	3	60
<i>Promedio</i>	<i>11</i>	<i>55.3</i>	<i>3</i>	<i>55.0</i>	<i>10</i>	<i>47.4</i>	<i>5</i>	<i>57.8</i>

Fuente: El Colegio de la Frontera Norte, departamento de Estudios Sociales, 1990. Encuesta a centros educativos, proyecto: Mercados de Trabajo en las actividades maquiladoras. Con auspicio de la Dirección General de Empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Tijuana, 1990.

Con referencia al vínculo entre personal docente y las plantas maquiladoras, el 38.1% de las instituciones estudiadas cuenta con menos de 20% de maestros que trabajan en la industria maquiladora, un 38.1% tiene de 21% a 60% de sus maestros empleados en este tipo de empresas, y 23.8% cuentan con un porcentaje superior al 60% de maestros trabajando adicionalmente en la maquiladora. En el cuadro 11 se puede observar algunos rangos porcentuales de maestros que además trabajan en la IME. Destaca Ciudad Juárez en donde 6 centros cuentan con más del 41% de su planta de profesores vinculados con la IME. Los promedios de maestros que laboran en esta industria por localidad son: 29.1% en Tijuana (7 centros), 40.1 en Ciudad Juárez (12 casos) y 52% en Monterrey (2 planteles). Los porcentajes de las ciudades fronterizas reflejan una importante vinculación entre ambos sectores en este nivel. Por tanto, el flujo de maestros y alumnos que estudian o enseñan, y laboran paralelamente en las maquiladoras es de considerable tamaño. Por supuesto este tipo de vínculo es informal y no se trata de intercambios, por tanto, no está regulado institucionalmente, y depende en gran parte y, muy probablemente, del mercado externo regional.

Una de las características del mercado de trabajo en estas ciudades, especialmente en Tijuana y Juárez, es una alta rotación del personal. La grave situación que aqueja a la industria maquiladora no está ausente del sistema educativo. La preocupante rotación de maestros en el nivel primario que ha sido reportada en otros estudios para el caso Baja California, tiene un cierto paralelismo con la rotación de docentes de nivel de enseñanza medio y superior. En el caso de los centros estudiados, el porcentaje promedio de rotación durante 1989 fue del 29.2% en Tijuana (llegando el caso extremo de 60% en un plantel), 16.1% en Ciudad Juárez (con un máximo de 47%) y 8.3% en Monterrey, respectivamente.

CUADRO 11
 PORCENTAJE DE PROFESORES QUE TRABAJAN EN LA IME EN LOS CENTROS
 EDUCATIVOS (n=29) (FEBRERO DE 1990)

	<i>Tijuana</i>		<i>Ciudad Juárez</i>		<i>Monterrey</i>	
	<i>Frec.</i>	<i>%</i>	<i>Frec.</i>	<i>%</i>	<i>Frec.</i>	<i>%</i>
1-20	4	57.1	3	23.1	2	100
21-40	1	14.3	4	30.8	0	0
41 y más	2	28.6	6	46.1	0	0
<i>Total</i>	<i>7</i>	<i>29.1</i>	<i>13</i>	<i>40.1</i>	<i>2</i>	<i>52.0</i>

Fuente: El Colegio de la Frontera Norte, departamento de Estudios Sociales, 1990. Encuesta a centros educativos, proyecto: Mercados de Trabajo en las actividades maquiladoras. Con auspicio de la Dirección General de Empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Tijuana, 1990.

El 27.6% de los centros reporta rotación cero, 34.4% menciona entre un 5% y un 10% de rotación anual, y 37.5% señala entre 11% y 60%.

En el cuadro 12 se observa la rotación del personal docente, en 1989, por nivel de enseñanza de los centros educativos estudiados. Resaltan los altos porcentajes de rotación en todos los niveles, alcanzando porcentajes promedio de rotación del orden 18%, con excepción del medio-superior en donde fue el 10%. Cabe mencionar que aunque las tasas de rotación son mucho menores a las reportadas en las maquiladoras, se trata de puestos de trabajo con menor número de ofertas a las que tiene aquella industria, y por tanto, estos porcentajes implican ya un problema para las ciudades fronterizas.

CUADRO 12
 ROTACIÓN DEL PERSONAL DOCENTE EN 1989 EN LOS CENTROS
 EDUCATIVOS SEGÚN NIVEL. (n=29)

<i>Porcentaje</i>	<i>Superior</i>		<i>Medio-Superior</i>		<i>Técnico</i>		<i>Capacitación</i>	
	<i>Frec.</i>	<i>%</i>	<i>Frec.</i>	<i>%</i>	<i>Frec.</i>	<i>%</i>	<i>Frec.</i>	<i>%</i>
1-20	5	62.5	1	100	5	62.5	3	75
21 y más	3	37.5	0	0	3	37.5	1	25
<i>Promedio</i>	<i>8</i>	<i>18</i>	<i>1</i>	<i>10</i>	<i>8</i>	<i>19.0</i>	<i>4</i>	<i>18.5</i>

Fuente: El Colegio de la Frontera Norte, departamento de Estudios Sociales, 1990. Encuesta a centros educativos, proyecto: Mercados de Trabajo en las actividades maquiladoras. Con auspicio de la Dirección General de Empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Tijuana, 1990.

Los directivos encuestados consideran que la principal causa de deserción del personal docente, en 62.1% de los casos, se debe a los mejores salarios que ofrecen las maquiladoras en su localidad, y un 13.8% considera que el abandono es para estable-

cerse por cuenta propia. El comportamiento de esta variable indica que aquí también existe una vinculación entre el sector educativo y el productivo, pero esta vez en forma muy indirecta y, al parecer, contraproducente para el sector educacional.

4. Carreras

En los 29 centros vinculados con la IME, se impartieron 39 carreras en 1989, las cuales estuvieron relacionadas en parte, con dicha industria debido a que un porcentaje considerable de sus egresados se incorporó a la misma. En lo que respecta al número de carreras en las que los egresados se incorporaron como directos resultaron 28, y de los que se incorporaron como indirectos fueron 11. En el Anexo Centros, Carreras y Cursos se presenta la lista de los mismos.

De las carreras relacionadas con el personal directo, egresaron 3,503 personas; y de las vinculadas con el personal indirecto salieron 3,516. Del total de egresados, en 1989, el 81.2% fue incorporado al trabajo en la maquiladora en cualquiera de sus niveles.

Estos datos reflejan una fuerte vinculación entre ciertas carreras de los centros educativos y el sector productivo. Esto refleja la congruencia con los objetivos centrales de las instituciones, pero nuevamente, forma parte de una vinculación no formal. Los datos también permiten señalar que la oferta de mano de obra calificada generada por los centros estudiados no es suficiente, dado los niveles de demanda en este nivel de empleo en las plantas de dicho sector.

5. Cursos

Una característica de los vínculos de los centros educativos con la IME son los cursos *ad hoc*. Es común que las empresas maquiladoras soliciten que se impartan cursos específicos dirigidos a sus empleados, independientemente de las carreras que son ofrecidas en dichos planteles. Este tipo de vínculo es ya una forma de intercambio formal.

Adicionalmente a las carreras, un 55.2% de las instituciones han organizado cursos de capacitación a solicitud de las propias empresas maquiladoras. Se reportaron 26 cursos diferentes que fueron ofrecidos a las plantas en 1989. La lista de estos cursos se encuentra en el Anexo Centros, Carreras y Cursos.

El número de cursos organizados a solicitud de las empresas maquiladoras ha venido disminuyendo a partir de 1987. En ese año 13 centros educativos impartían cursos en maquiladoras a solicitud de las mismas. Un 53.8% de los centros organizaron de 1 a 5 cursos, y el 46.2% restante implementaron 6 o más cursos. Para 1988, las instituciones que implementaron cursos se redujo a 11. De éstas, el 63.6% ofrecieron de 1 a 5 cursos y 36.4% restante 6 cursos o más. Y para 1989 se redujo aún más el número de planteles que impartieron cursos a las empresas maquiladoras, quedando solamente

9, con una proporción de 66.7% y 33.3%, respectivamente. La reducción en el número de cursos para las maquiladoras es sistemático si la analizamos por nivel de enseñanza o por ciudad. En el cuadro 13 se presenta una comparación entre los promedios de cursos impartidos en estos años según el nivel de enseñanza de los centros.

CUADRO 13
NÚMERO DE CURSOS IMPARTIDOS EN EL PERIODO 1987-1989 SEGÚN OBJETIVO DEL CENTRO EDUCATIVO. (n=29)

	1987	1988	1989			
	Promedio	Desviación Estándar	Promedio	Desviación Estándar	Promedio	Desviación Estándar
Superior	22.5	37.5	23.3	37.4	15.2	12.0
Medio superior	--	--	--	--	--	--
Técnico	2.4	0.9	2.0	0	1.7	1.5
Capacitación	7.0	7.1	6.0	5.7	2.0	0

Fuente: El Colegio de la Frontera Norte, departamento de Estudios Sociales. 1990. Encuesta a centros educativos, proyecto: Mercados de Trabajo en las actividades maquiladoras. Con auspicio de la Dirección General de Empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Tijuana, 1990.

C. INTERCAMBIOS FORMALES CON LA INDUSTRIA MAQUILADORA

De las 43 instituciones que originalmente se detectaron con posibles vínculos con la industria maquiladora, de acuerdo a la técnica utilizada, 29 de ellas reportaron tener alguna vinculación formal con las empresas.

Los 29 centros educativos informaron que tienen 639 intercambios con plantas maquiladoras, lo que arroja un promedio de 22.1 empresas por institución. Cabe resaltar que el número de intercambios no significa número de plantas maquiladoras diferentes, sino número de veces, por lo que una empresa puede tener diversos intercambios con distintos centros educativos.

Existen diferencias sustanciales entre los centros, pues van desde la vinculación con una empresa hasta 130. La distribución es la siguiente: 20.7% de los centros tienen intercambios que se encuentran en el rango de 1 a 5 empresas; 24% en el rango de 6 a 10; 20.7% en el de 11 a 20 empresas; y un importante porcentaje de 34.5% (10 planteles) mantiene intercambios con más de 21 empresas maquiladoras.

La ubicación de las plantas con las que se tiene vinculación rebasa a la localidad donde se asientan las instituciones educativas. Además de plantas maquiladoras en Tijuana y Ciudad Juárez, las instituciones regiomontanas se vinculan con plantas en Matamoros y Reynosa. Esto quizás refleja el prestigio de las instituciones de educación en Monterrey, por un lado, y la carencia de las mismas en la frontera tamaulipeca, por el otro lado.

Si tomamos en cuenta que en diciembre de 1989 existían 761 establecimientos maquiladoras en las tres ciudades analizadas, resulta –teóricamente– que más del 80% de ellas tenían vinculación formal con los centros educativos de las ciudades en cuestión. La vinculación más débil se presenta en Monterrey. El reciente establecimiento de maquiladoras en esta ciudad explica muy probablemente este hecho. Y el mayor intercambio se observa en Ciudad Juárez. En el cuadro 14 se presentan rangos de números de empresas con intercambios por localidad. El promedio para Tijuana es de 14.4 empresas; de 31.4 para Ciudad Juárez y de 5.3 para Monterrey, respectivamente. Estas cifras tan altas en la frontera responden a que en Tijuana, pero principalmente en Ciudad Juárez, se pueden establecer dos grupos de centros educativos según el número de intercambios con la IME. Uno con intercambios hasta con 20 plantas, y otro con múltiples intercambios (de 50, 100 y hasta más plantas, por ejemplo).

CUADRO 14
NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS MAQUILADORES CON INTERCAMBIOS CON LOS
CENTROS EDUCATIVOS POR LOCALIDAD. (n=29) (FEBRERO DE 1990)

	<i>Tijuana</i>		<i>Ciudad Juárez</i>		<i>Monterrey</i>	
	<i>Frec.</i>	<i>%</i>	<i>Frec.</i>	<i>%</i>	<i>Frec.</i>	<i>%</i>
1-10	4	33.4	7	46.6	2	100
11-20	4	33.4	2	13.4	--	--
21 y más	4	33.3	6	40.	--	--
<i>Promedio</i>	<i>12</i>	<i>15.4</i>	<i>15</i>	<i>31.4</i>	<i>2</i>	<i>5.3</i>

Fuente: El colegio de la Frontera Norte, Departamento de Estudios Sociales, 1990. Encuesta a centros educativos, proyecto: mercados de trabajo en las actividades maquiladoras. Con auspicios de la Dirección General de Empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Tijuana, 1990.

En cuanto al periodo en que se iniciaron los intercambios entre el sector educativo y las maquiladoras, es en Ciudad Juárez donde son más antiguos. Los casos más antiguos de vinculación se remontan al principio del Programa de Industrialización Fronteriza. Hay centros que iniciaron sus vínculos en 1968 y 1970. A partir de 1975 las instituciones de Tijuana y Ciudad Juárez muestran un primer fuerte impulso en la vinculación, pero no es sino hasta entrados los ochentas que se presenta el grueso de los intercambios en las tres ciudades, particularmente después de 1984 (véase cuadro 15).

1. Criterios para los intercambios

En el cuadro 16 se desglosan los criterios de mayor peso para entablar intercambios. El mayor porcentaje (32.1% o 9 planteles) mencionó que su interés principal en la búsqueda de intercambios radica en las instalaciones y el equipo que manejan las

CUADRO 15
AÑO DE INICIO DE LOS INTERCAMBIOS ENTRE LOS CENTROS
EDUCATIVOS Y LA IME. (n=29).

	<i>Tijuana</i>		<i>Ciudad Juárez</i>		<i>Monterrey</i>	
	<i>Frec.</i>	<i>%</i>	<i>Frec.</i>	<i>%</i>	<i>Frec.</i>	<i>%</i>
1968-1980	6	50	6	40	--	--
1981-1984	3	25	3	20	--	--
1985-1989	3	25	6	40	2	100
<i>Total</i>	<i>12</i>	<i>100</i>	<i>15</i>	<i>100</i>	<i>2</i>	<i>100</i>

Fuente: El Colegio de la Frontera Norte, Departamento de Estudios Sociales, 1990. Encuesta a centros educativos, proyecto: mercados de trabajo en las actividades maquiladoras. Con auspicios de la Dirección General de Empleo y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Tijuana, 1990.

CUADRO 16
PRINCIPAL CRITERIO DE LOS CENTROS EDUCATIVOS
EN LA BÚSQUEDA DE VÍNCULOS CON LA IME. (n=29).

<i>Criterio</i>	<i>Frec.</i>	<i>%</i>
Las instalaciones y el equipo que manejan	9	32.1
El producto que maquilan	7	25.0
Política del sector educativo	5	17.9
Son la principal fuente de empleo	4	14.3
Otros	3	10.7
<i>Total</i>	<i>28</i>	<i>100</i>

Fuente: El Colegio de la Frontera Norte, departamento de estudios sociales, 1990. Encuesta a centros educativos, proyecto: mercados de trabajo en las actividades maquiladoras. Con auspicios de la Dirección General de Empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Tijuana, 1990.

propias maquiladoras. Un segundo criterio de importancia (25% o 7 centros) es el producto que se maquila. Aquí por ejemplo, algunos directores entrevistados mencionaron que las donaciones de material de desecho, especialmente de componentes electrónicos, les permite contar con material didáctico para sus estudiantes, que de otra manera sería imposible de conseguir. Y un tercer criterio manifestado por 17.9% de los planteles, es la necesidad de cumplir con la política del sector educativo al respecto. El restante 25.0% de los centros entrevistados reportaron criterios menos específicos. De esta manera contar con intercambios que les permitan a los centros enviar a los estudiantes a que conozcan los procesos de producción y a que realicen sus prácticas, les ofrece a las instituciones la posibilidad de vincular teoría y práctica. De igual forma en que se benefician los centros, las empresas ganan en cuanto a la posible selección

de los estudiantes demandantes de empleo. Así como en la promoción de las ofertas de empleo de la empresa en la bolsa de trabajo de los centros educativos.

2. Características de los intercambios

Congruentes con los intereses de las instituciones educativas en la búsqueda de vinculación, son las principales características que definen a los intercambios. En 9 planteles (39.3%) de las 29 instituciones con vinculación formal, la característica más importante es la facilidad para que los alumnos realicen en las maquiladoras sus prácticas profesionales. Y en 7 centros (25%) manifestaron que es proporcionar a las empresas personal profesional capacitado (véase cuadro 17). Esto es, la mayoría de los centros se vincula con el afán de capacitar específicamente a los estudiantes y abrir camino para su rápida incorporación al trabajo.

CUADRO 17
PRINCIPAL CARACTERÍSTICA DE LOS INTERCAMBIOS ENTRE LOS CENTROS
EDUCATIVOS Y LA IME (n=29)

<i>Característica</i>	<i>Frec.</i>	<i>%</i>
Facilidades para realizar en sus instalaciones las prácticas profesionales y tecnológicas	11	39.3
Proveer personal profesional capacitado	7	25.0
Donación de equipo (tecnología)	4	14.3
Capacitación	3	10.7
Otros	3	10.7
<i>Total</i>	<i>28</i>	<i>100</i>

Fuente: El Colegio de la Frontera Norte, Departamento de Estudios Sociales, 1990. Encuesta a centros educativos, proyecto: mercados de trabajo en las actividades maquiladoras. Con auspicios de la Dirección General de Empleo de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, Tijuana, 1990.

Consistente con las características anteriores, los gerentes entrevistados en Tijuana y Ciudad Juárez, posteriormente al levantamiento de la encuesta, mencionaron que el interés principal en la vinculación eran las prácticas profesionales ya que ello les permitía contar con oferta de gente calificada y probar sus habilidades para el momento de la contratación. Para las empresas, las prácticas profesionales consisten en términos generales, en incorporar productivamente a cierto número de estudiantes durante seis meses por ejemplo, con sueldo asignado al puesto de trabajo y sin compromiso legal de contratación. Y para las instituciones consiste en un requisito obligatorio curricular que proporcionará al alumno práctica productiva y la posibilidad de que lo contraten.

En el cuadro mencionado con anterioridad se pueden observar el resto de las características mencionadas por los directivos de las instituciones educativas.

En el siguiente cuadro se puede observar, nuevamente, que los centros educativos con nivel de enseñanza superior son los que mantienen el mayor número de vinculaciones con la industria maquiladora, y que el interés principal de ello es facilitar las prácticas profesionales y proveer de personal a las empresas. Y, en segundo término, se encuentran tanto las instituciones de nivel técnico como las de capacitación, con la diferencia de que las primeras tienen interés de vincularse por las prácticas profesionales, y las segundas por proveer de personal calificado a las empresas.

A pesar del interés particular en las prácticas profesionales, la vinculación real por este concepto no es tan amplia como podría esperarse. Hablando de los centros vinculados con la IME, tenemos que, por un lado, de las 53 carreras en las tres ciudades de las cuales los egresados se incorporan como personal indirecto a la industria maquiladora, es requisito obligatorio las prácticas profesionales en el 100% en Tijuana (16 carreras), 93.5% en Juárez (29 carreras) y 22.2% en Monterrey (2 carreras). Y de los egresados incorporados como personal directo a dicha industria, es requisito obligatorio las prácticas en el 100% de las carreras ($n=9$), el 86.7% ($n=13$) y 33.3% ($n=2$), respectivamente. El total de carreras de los absorbidos como directos fue de 24 en dichas ciudades. Y, por otro lado, el porcentaje de alumnos, egresados en 1989, que realizó sus prácticas profesionales en la IME, de los 21 centros que reportaron positivamente esta variable, fue de 75.3% para Tijuana (16 carreras), de 43.8% en Ciudad Juárez (28 carreras) y sólo de 8.8% en Monterrey (5 carreras). Mientras que para los egresados incorporados como directos resultó de 46.5% (6 carreras), respectivamente. En resumen, para un número considerable de planteles en Tijuana y Ciudad Juárez, se presenta una vinculación importante en este rubro pero sólo para el personal indirecto.

La distribución de carreras vinculadas con las maquiladoras, en donde los alumnos hicieron prácticas profesionales en 1989, fue la siguiente: En el 19.2% de las carreras, menos del 31% de los estudiantes realizaban sus prácticas en las maquiladoras; en 12.8% de las carreras entre el 40% y el 70% de los alumnos, y en 18.7% de las ellas entre 75% y 100%, respectivamente.

En lo que se refiere a las carreras que ofrecen los centros educativos y de las cuales se incorporaron egresados como personal directo en las empresas maquiladoras, la vinculación es menor, ya que sólo en 17.7% de las carreras es requisito obligatorio realizar prácticas profesionales.

Al ampliar la entrevista con los directivos de las instituciones educativas se les preguntó sobre el tipo de equipo donado y si éste satisfacía sus expectativas. En general, señalaron que el equipo que habían recibido de la vinculación no era el más específico para sus necesidades de enseñanza, ya que recibieron aire acondicionado, llantas para camiones, videocasetas o madera de desperdicio para hacer mesabancos. En los casos que habían solicitado material y equipo para ser utilizado como material didáctico, en general manifestaron que lo que han recibido es equipo y material ob-

soleto. Sólo en el caso de un centro de educación superior privado en Tijuana informaron recibir donaciones en efectivo de parte de la industria.

CUADRO 18
PRINCIPAL CARACTERÍSTICA DE LOS INTERCAMBIOS CON LA IME SEGÚN OBJETIVO DEL CENTRO EDUCATIVO. (n=29).

Porcentaje	Superior		Medio-Superior		Técnico		Capacitación	
	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%	Frec.	%
Facilidades para realizar prácticas y servicios	2	18.2	6	100	7	70	--	--
Proveer personal profesional	3	27.3	--	--	1	10	3	60
Donación de equipo	1	9.1	--	--	1	10	2	40
Otros	5	45.4	--	--	1	10	--	--
<i>Total</i>	<i>11</i>	<i>100</i>	<i>6</i>	<i>100</i>	<i>10</i>	<i>100</i>	<i>5</i>	<i>100</i>

Fuente: El Colegio de la Frontera Norte, Departamento de Estudios Sociales, 1990. Encuesta a centros educativos proyecto: mercados de trabajo en las actividades maquiladoras. Con auspicios de la Dirección General de Empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Tijuana, 1990.

En el renglón de la capacitación algunas entrevistas con el sector educativo oficial revelaron que, la posibilidad de brindar capacitación había sido desalentada con el otorgamiento de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de un número importante de registros de UCECA a instituciones privadas y a individuos con quienes las empresas no adquieren compromisos institucionales.

3. Mecanismos de los intercambios

En términos generales, las instituciones educativas que tienen vinculación con el sector productivo aquí analizado tienen algún mecanismo para el intercambio. Sólo 4 planteles (13% de los 29 centros con vinculación) no tienen mecanismos establecidos para el intercambio. El mecanismo más importante es el contar con un departamento específico (12 planteles) y, en segundo lugar, el rubro "otro" con el que cuentan 8 centros. En 5 instituciones se cuenta con un consejo académico o consultivo para implementar los intercambios (véase cuadro 19)

CUADRO 19
 MECANISMO DE VINCULACIÓN DEL CENTRO EDUCATIVO CON LA IME. (n=29).

	<i>Frec.</i>	<i>%</i>
Departamento de vinculación	12	41.4
Consejo académico	3	10.3
Consejo consultivo	2	6.9
Otro	8	27.6
No tiene	4	13.8
<i>Total</i>	<i>29</i>	<i>100</i>

Fuente: El Colegio de la Frontera Norte. Departamento de Estudios Sociales. 1990. Encuesta a centros educativos, proyecto: mercados de trabajo en las actividades maquiladoras. Con auspicios de la Dirección General de Empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Tijuana, 1990.

En contados casos participan instancias y organismos del sector productivo en la vinculación formal. La CANACINTRA participa como instancia de vinculación exclusivamente en 4 casos (13.8%), CANACO en 3 (10.3) y las asociaciones de maquiladoras colaboran con 5 centros educativos (20.7%).

En contraposición, y según algunos entrevistados, los centros de capacitación privados (no analizados en esta encuesta) cuentan con una muy cercana relación con los organismos de la iniciativa privada y, frecuentemente, a través de dichos organismos, logran importantes contratos de prestación de servicios de capacitación.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social participa con un 10.3% de los centros educativos estudiados (3 planteles) como parte de los mecanismos e instancias de intercambio con la maquiladora.

D. CONCLUSIONES

Se inició este reporte planteando la necesidad que experimenta el país de modernizar su sistema educativo y de vincularlo con el sistema productivo nacional. La vinculación y los intercambios adquieren importancia como estrategia dado que se reconoce que: "...la formación de "capital intelectual" cuantitativamente está concentrado en las empresas y más particularmente en las empresas manufactureras de los países industrializados" (...) "Pero estas empresas están insertas en una red de instituciones 'creadoras de conocimiento', con diferencias sustanciales entre países, compuesta por institutos de investigación públicos y privados, universidades y organismos de educación superior, y en organismos vinculados a los aparatos militares nacionales" (Plan Nacional de Desarrollo 1989-1990).

En este contexto, teóricamente la industria maquiladora de exportación presenta una serie de oportunidades de los centros educativos en México para introducirse a la

red de instituciones “creadoras de conocimiento” y “de formación de “capital intelectual”, a través de la vinculación con subsidiarias de las empresas extranjeras en este país.

Las instituciones en las tres ciudades estudiadas, especialmente en Tijuana y Ciudad Juárez, se encuentran situadas en regiones donde las maquiladoras –fundamentalmente el sector electrónico y el de las autopartes– han iniciado cambios estructurales y adaptación de nuevas tecnologías duras y blandas. A pesar de este hecho, los datos muestran indicios de que las vinculaciones e intercambios que existen entre las instituciones educativas y el sector productivo podrían ser más intensos, dado la gran necesidad de mano de obra calificada en estas plantas.

Los centros educativos visitados mantienen, por lo menos, dos tipos de relaciones con la IME. Por un lado, se encuentran los vínculos no formales, los cuales resultaron ser intensos en cuanto a estudiantes y maestros que laboran en las maquiladoras, en lo que se refiere a egresados que fueron absorbidos por la industria aquí analizada, y acerca de las carreras ofrecidas y los egresados de ellas incorporados a la IME. Esta vinculación es más fuerte en Ciudad Juárez que en Tijuana, y considerablemente menor en Monterrey.

Y por otro lado, están los intercambios formales, los cuales también resultaron ser de importancia en cuanto al número de plantas con las que se mantienen relaciones. Los objetivos compartidos, por los que la mayoría de los centros entrevistados busca o entabla intercambios con la IME, se fundamentan en las instalaciones y el equipo que manejan las empresas, así como en los productos que estas maquilan. De tal manera que los cursos que tomen los estudiantes estén acordes con las prácticas reales de producción en las maquiladoras. Los intercambios se concretizan básicamente en los centros con nivel de enseñanza superior, con el establecimiento de prácticas profesionales, y con proporcionar personal profesional eficazmente capacitado para las empresas. Esto es congruente con la alta proporción de estudiantes que hicieron sus prácticas profesionales en la IME.

Sin embargo, en cuanto a cursos especiales ofrecidos por los centros a solicitud de las empresas, éstos han venido disminuyendo en el tiempo.

La cifra misma del número de planteles con intercambios, aunque es alta, no es completa. Aproximadamente un 30% de los planteles visitados no tienen intercambios; asimismo muchas carreras no proporcionan el volumen de egresados requerido por las empresas, y existe un cierto atraso en los niveles de enseñanza (según mencionaron los gerentes) y en los mecanismos de vinculación. Otro tanto son la baja competitividad de los cursos que se ofrecen en dichos centros en comparación con los organismos privados.

En resumen, existe una fuerte vinculación entre ambos sectores en las ciudades fronterizas, sobre todo en Ciudad Juárez, pero este se encuentra muy centralizado en la proporción de técnicos y profesionistas a través de prácticas profesionales.

Es recomendable, por tanto, diversificar las características de los intercambios,

intensificar los mismos, y profesionalizar y coordinar los mecanismos de vinculación, entre los quehaceres más importantes.

El análisis de la oferta de estas instituciones nos lleva a concluir que, en lo referente a carreras y egresados, la totalidad de los centros cuenta con una oferta que, por un lado, no es suficiente y que, por otro lado, tiene carencias técnicas para responder a las demandas del sector productivo, en el sentido del dinamismo en el crecimiento de la industria, y de la especialización productiva y tecnológica.

Otro aspecto que se suma a lo anterior, es el reducido porcentaje de estas instituciones que realizan actividades de investigación y desarrollo que genere conocimiento propio. Adicionalmente las empresas maquiladoras, en general, tampoco cuentan con departamentos de investigación y desarrollo en México, dificultando así las relaciones en esta área, en la cual precisamente se presenta el mayor número de intercambios, dentro de la red de formación de capital intelectual en los países desarrollados.

Tan importante como lo anterior es el hecho de que tanto el sistema educativo como el sistema productivo son dos sistemas sociales cerrados, pues cada uno de ellos es definido e identificado con su propio cuerpo de reglas, valores, lenguaje y patrones de comunicación. Dado lo anterior, frecuentemente los dos sistemas parecen estar con escasa empatía, lo que impide que exista un flujo de información y conocimiento más intenso.

Tampoco existen mecanismos o instancias eficientes que vinculen globalmente los dos sistemas, y que faciliten el intercambio de información y conocimientos entre los dos sectores, tal y como fue señalado en Tijuana en una reunión al respecto en el mes de junio del presente. La participación de los organismos empresariales en el proceso de vinculación de la educación con la industria no es muy amplia.

Por lo tanto, y considerando la buena disposición y voluntad mostrada por el sector educativo para establecer vínculos con el sector productivo y con la industria maquiladora específicamente, y dado el interés de las empresas por adquirir más y mejor mano de obra calificada, se deben buscar vínculos e intercambios más formales, efectivos y diversificados.

Estos deberán permitir que se aproveche el potencial de conocimientos que generan las nuevas tecnologías que se introducen al interior de las empresas maquiladoras, y que puedan ser adquiridos y actualizados por los centros educativos, fortaleciendo la capacitación que ellos ofrecen.

Para ello es recomendable contar con un organismo dinámico y flexible en el cual participen las empresas, sus agrupaciones, los centros educativos y el sector laboral oficial. Entre sus funciones debería de contemplarse la de fungir como canal de comunicación e información entre los dos sistemas, y fomentar la formación de valores y lenguajes comunes que permitan el establecimiento de vínculos e intercambios que fomenten la modernización, el desarrollo y la formación efectiva de "capital intelectual".

CAPITAL GOODS AND TECHNOLOGICAL LEARNING: THE CASE OF MEXICO

DILMUS D. JAMES

Compared to other advanced Third World nations, Mexico's capital goods sector has been disappointing. A number of studies have focused on the economic consequences of this condition; the adverse impact on Mexico's balance of payments has been especially emphasized.¹ An opportunity for enhancing Mexico's technological capacity fostered through a more robust capital goods sector has received insufficient attention, a deficiency that this chapter attempts to remedy. The study is organized as follows. The role of capital goods production in generating and disseminating technical learning is discussed (Section I), after which the relative underdevelopment of Mexico's capital goods sector is documented (Section II). Section III reviews past Mexican economic policies in an attempt to identify reasons for a lackluster capital goods performance. The final section examines policy implications suggested by the Mexican experience.

Before proceeding, however, we might note that there is no universally acceptable definition of capital goods. Partly for this reason, and probably because of qualitative differences in data collection, what is reported in statistical compilations as capital goods differs from country to country. Daniel Chudnovsky et al. observed: "The term 'capital goods' generally means the machinery and transport equipment which enter into capital formation. These goods are produced by the metal-working or engineering industries—." [Chudnovsky, Nagao and Jacobsson 1983, p. 1].

This definition will do nicely for present purposes. The primary statistical difficulty is filtering out items that may be used as consumer goods (such as pick-up trucks), and an important conceptual decision is whether to include only final capital goods that tend to maintain a separate identity in use (like drilling rigs or machine tools), or to expand the definition to include intermediate capital inputs (such as hydraulic valves

or tanks mounted on trucks). Both the narrower and more encompassing definition will be used in the following section. Our task is made easier since we are largely concerned with comparative rates of expansion of capital goods output in Mexico and other major economically advanced developing countries.

I. CAPITAL GOODS AND INTERNAL TECHNOLOGICAL CAPACITY²

While economists with a theoretical turn of mind, such as G. A. Feldman and P.C. Mahalanobis, were constructing growth models based on the optimum accumulation of capital goods, economic historians, H.J. Habakkuk and Nathan Rosenberg, for example, were beginning to see the importance of the sector in terms of accumulating and disseminating technical knowledge.³ Recent empirical work has tended to confirm the historians' view.⁴

The capital goods sector is increasingly seen as a "learning nexus." Representative observations include: "Domestic capital goods production is a *sine qua non* for industrial progress [UNIDO 1985, p. 5] and "[the capital goods sector] lies at the heart of the process of technology generation and dissemination" [Fransman 1985, p. 17]. But what distinguishes production of producer goods as a focus for stimulating technical learning compared to, say, food processing, off-shore oil drilling, generation of electricity, or watch making?

Perhaps one of the most obvious characteristics of producer goods is the tremendous product diversity. To give the flavor of the range of goods produced I might mention a survey of 46 metal-engineering firms in Mexico conducted in late 1986 [James 1988]. Products included a wide variety of valves, tubes, meters, and pipes for numerous end uses; machine tools for drilling, wood cutting, rod and disk cutting, metal turning and metal milling; storage silos, commercial fire extinguishers, dust collectors, cranes, floodgates, fishing boats; tractor parts, drop harnesses, boilers for generating electricity, liquid storage tanks and turbine engines; and tractors for construction, processing equipment (food, pharmaceuticals, cosmetics, sugar, etc.), cooling towers, and equipment for water desalination. This rich profusion of product lines is paralleled by a broad spectrum of worker skills and managerial talent required for satisfactory operations. Through ordinary circulation of the workforce and managerial ranks, these technical capabilities spill out into the general manufacturing and processing industries. As the pool of technically competent individuals grow at the regional or national levels, it reduces the risk and costs of expanding existing enterprises or starting new ones dependent on these technical capacities.

Further, learning-by-doing enhances managerial know-how. The fact that, in metal-engineering activities, a single product can frequently be produced in a number of ways, and that an individual machine can often perform more than one task, means that surviving enterprises must become well versed in production scheduling that is considerably more complex than methods employed to produce most consumer goods.

In addition, since there is a good deal of product differentiation, marketing the product, particularly in the international arena, is likely to be more demanding than the run-of-the-mill consumer item.

Naturally, since most novel products or processes involve alterations in the means to produce them, capital goods distribute embodied technological change, with increased productivity or enhanced quality, throughout the economy. Furthermore, user firms ordinarily must engage in innovative activity in adapting and adjusting to the new equipment.

Most firms experience technical learning while engaging in routine production; learning that involves little, if any additional cost, is riskless and is more or less automatic. This learning-by-doing, which results in "know-how" for utilizing the technology, usually approaches exhaustion fairly rapidly. If enterprises are to sustain a growing technological competence over a long period, ordinarily they must make conscious commitments of resources that involve risk (as for training programs or hiring of key personnel) in order to acquire "know-why", Sanjaya Lall's term signifying some understanding of the principles on which the technology functions [Bell 1984]. One vital ingredient in bridging the discontinuity between know-how and know-why, at both the enterprise and national levels, is design capacity. Here again the capital goods sector looms large, since most innovations in producer goods are design intensive [Chudnovsky, Magao and Jacobsson 1983, p. 10], thus representing an important focal point for generating a crucial category of internal technological capacity.

Capital goods producers frequently make extensive use of subcontractors, an arrangement that can result in significant technical learning, often with the help of the primary enterprise, taking place within the supplying firms⁵. Not only do important learning linkages radiate from producers back to suppliers, but capital goods producers are recipients of potent externalities from their customers. Users of producer goods routinely feed back information on performance and defects of equipment, their needs and specifications, and sometimes working models of what they require. In some lines of capital goods that tend to be extremely design intensive (such as aircraft), user experience is absolutely necessary [Rosenberg 1982].

There is also ample evidence that very demanding customers, who might be unpleasant and irritating in the short run, spur capital goods firms to develop more "robust designs," a term used by Paul Gardiner and Roy Rothwell to mean designs with better "probability of reinnovation and propensity for successful long term commercial exploitation" [Gardner and Rothwell 1985, p.7]. In the mid-1970s, Eric von Hippel found that users of scientific instruments, semiconductors and electronic subassembly equipment had, in the majority of cases, already produced a prototype model of new equipment and launched a commercial venture before an established capital goods manufacturer got into the act [von Hippel 1976, 1977]. The capital goods sector stands at the confluence of vigorous technological activity flowing back from clients with another stream going upstream to local suppliers.

Finally, we might note that capital goods manufacturers support the development of a pool of consulting engineers which is valuable to the economy as a whole, and as will be seen below, exports of their products tend to encourage other forms of technology exports.

2. AN UNDERDEVELOPED CAPITAL GOODS SECTOR

In the late 1970s the World Bank had this to say about Mexico's capital goods position:

“[Mexico's] capital goods sector is less well developed than the economy's size and level of development is able to support, and the kinds of goods that are produced seem to be poorly related to Mexico's likely comparative advantage. A wide variety of heavy machinery and equipment is produced by about 80 large and medium-scale enterprises, but production is largely limited to import substitution of relatively unsophisticated final products. Production of intermediate inputs is poorly developed [World Bank 1979, p. 54].

Comparisons with other advanced developing nations supports this gloomy assessment. Carl Dahlman and Mariluz Cortes put the proportion of domestically supplied capital goods at around 56 percent for Mexico compared to 61, 78, and 87 percent for South Korea, Brazil and India, respectively [Dahlman and Cortes 1984]. In the early 1980s, capital goods production represented 11 percent of Mexico's total manufacturing output, compared to 15 percent for Brazil and 20 percent for Argentina. Since Mexican data does not include petroleum refining as manufacturing, while the other two countries do, adjusting the Mexican figures would further reduce her share [World Bank 1982]. Percentages are different, but Mexico's position is similar if we use machinery and transport equipment as a proxy for capital goods. Using these categories, Ajit Singh found that in 1978 they amounted to 19, 24, and 30 percent of total manufacturing in Mexico, Argentina and Brazil, respectively [Singh 1986].

More subtle signs of underdevelopment surface. During 1979 and 1980 imports of machine tools satisfied 92.8 percent of Mexico's domestic demand, while the figures were 71.3 percent for South Korea, 61.6 percent for Argentina, 30.6 percent for Brazil, 29.1 percent for India and 24.3 percent for China [Singh 1986]. In 1977, 73 percent of the value of capital goods were sold by catalogs, a condition that Nacional Financiera, Mexico's leading development bank, deems an indication that the country is weak in producing large-sized and technologically complex equipment that is normally made to order [World Bank 1979]. The same study points out a partially self-perpetuating shortcoming involving an inordinate reliance on imports of complete manufacturing plants. The practice is encouraged by a scarcity of engineering and contracting groups, which ironically means that local engineers and technicians miss

an important exposure to learning inherent in erecting new manufacturing facilities and getting them in working order.

3. REASONS FOR WEAK CAPITAL GOODS PRODUCTION

The disappointing performance of Mexico's capital goods sector appears to result from a combination of inhibiting conditions rather than to any single factor. First, protection of capital goods has historically been fairly low relative to Mexico's duties on manufactured goods in general [World Bank 1982, p. 5]. Tariffs instigated in 1955 were kept low on capital goods in order to encourage the importation of machines and equipment for industrial development. It is true that in 1979 nominal tariffs on capital goods were raised considerably, but inflation, coupled with an overvalued Mexican peso, eroded much of the actual protection from foreign imports.

Furthermore, tariffs on imports of capital goods have often been waived or reduced as part of import-substitution policies designed to promote domestic production of consumer goods. The 1955 tariff regulations provided for a XIV Rule of the Mexican General Tariff permitting Mexican firms to apply for tariff rebates on imported capital goods. This provision lasted two decades before it was abolished. However, the petroleum boom in the late 1970s led to more liberal trade policies generally and served to counterbalance, until the 1979 tariff hikes, the elimination of duty rebates.

In addition, parastatal agencies have very often been able to import producer goods duty free. The Mexican market for heavy electrical equipment is dominated by Comisión Federal de Electricidad (CFE), which has historically enjoyed easy access to imports with very favorable terms of financing coupled with an overvalued peso. Petroleos Mexicanos (PEMEX), the national oil monopoly, became a major importer of capital goods under conditions similar to those enjoyed by CFE.⁶ In fact from 1977 to 1981 PEMEX's capital goods imports of \$12.2 billion represented 62 percent of Mexico's total imports of these products [Randall 1989, p. 59].

Another factor is Mexico's proximity to the United States which means that her producers of capital inputs are exposed to intensive competition from both new and secondhand American goods, a degree of geographically related competition that is perhaps unique to Mexico among all Third World nations.

The structure of the industry also plays a role. Excessive diversification of types, models, and brands of machinery and intermediate inputs has led to the fragmentation of supply [NAFINSA/ONUDI 1985, p. 216]. Even with a large market for capital goods, few individual firms are able to attain an optimal scale of output. A lack of specialization, achievable through subcontracting and other forms of local sourcing, is an additional problem [Pérez Aceves and Echavarría Valenzuela 1989, p. 707].⁷

Until recently, institutional support for the capital goods sector was very limited.⁸ In 1982 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), Mexico's agency for promoting science and technology, channeled resources to 24 research and deve-

development institutions. Although 12 of these dealt with industrial technology, only three were directly relevant to the capital goods sector. Información Técnica para Industria (INFOTEC) is an agency established in 1972 with the primary charge of collecting and disseminating technical information. However, INFOTEC did not focus its efforts on the capital goods enterprises until 1982.

Instituto Mexicano de Investigaciones de Manufacturas Metalmecánicas (IMEC), which began operating in 1976, was supposed to give high priority to supporting producers of capital goods, but as of 1982 the organization had only 40 employees, a number that included only eight engineers. The third agency, Instituto Mexicano de Investigación de Tecnología (IMIT), began in 1950 with the purposes of providing technical assistance and various educational programs for the private sector. This agency, like the other two, had made no appreciable impact prior to 1982. Lorentzen's interviews in Mexico led her to observe: "Today the [Mexican] firms producing capital goods have practically no place to go with problems and plans relating to technology" [Lorentzen 1986, p. 17].

This position had been anticipated by the World Bank:

"To date there appears to be no organization in Mexico similar to the National Institute for Industrial Technology (INTI) of Argentina, the Institute for Technological Resources (ITP) of Brazil, the Council of Scientific and Industrial research (CSIA) of India or the Korean Institute of Science and Technology" [World Bank 1979, p. 138].

Prior to 1978, there was no policy specifically designed to promote capital goods production. Indeed a comprehensive policy instrument did not emerge until 1981 [UNIDO 1986, p. 2].

Evidently capital goods producers have been shortchanged in financial support as well. Although the sector accounts for about 3 percent of gross domestic product,⁹ during 1971-1983 it received only 1.4 percent of total credit [NAFINSA/ONUDI 1985, p. 262]. To make matters worse, most of the lending was short term for working capital.¹⁰ Given the long gestation period for conceiving, developing, and introducing new capital goods, this has proved especially damaging.

Finally, as indicated by a higher rate of inflation than her major trading partner, the United States, the Mexican peso became gradually, but steadily, overvalued from the late 1950s through early 1973. From 1973 through most of 1976 serious inflation and overvaluation prompted a deliberate downward adjustment of the peso. During 1978-1981, due to an overly ambitious expansion of the economy fueled by government spending and external borrowing, rapid overvaluation of the peso again occurred. As mentioned earlier, this trend diluted the protective effect of nominal tariffs. In addition, it had anything but a salutary effect on Mexico's exports of capital goods. Mexico's overall comparative weakness in producing these products contributed to a poor showing in exports, but a high-priced peso reinforced the condition.

The period during which the Mexican peso had a reasonable relationship with the dollar, 1976-1978, was too brief to spur exports of producer goods. In his analysis of Brazil's exports of capital goods, Morris Teubal emphasizes the importance of acquiring a good reputation among prospective buyers, a time consuming process [Teubal 1984]. In addition, as Dahlman and Cortes point out, Mexico's policy toward capital goods exports seemed to be geared toward taking advantage of periods of slack demand, but by late 1977 the Mexican economy was beginning a pronounced, if short lived, economic boom [Dahlman and Cortes 1984].¹¹ An additional factor has been the high price and poor quality of Mexican steel, obviously important factors to capital goods producers. In the early 1970s, for example, rolled steel cost 30 percent more than the United States product, and was deemed 10 to 20 percent inferior in quality [Randall 1989, p. 67].

Aside from the obvious disadvantages associated with retarded exports of capital goods, we might note two others. As we saw previously, an important external economy captured by capital goods producers is the feedback of information, reactions, and requests from customers. Presumably a more varied and extensive clientele, associated with sales in the global market, would result in a heightened flow of these benefits.

Also there are important complementary spill-overs among different forms of technology exports.¹² Capital goods exporters are sometimes sources of direct foreign investment in other Third World countries, and this investment in turn, is very frequently associated with exports of technology licenses and technical services [Dahlman and Cortes 1984, p. 606-7]. Furthermore, the weakness of the capital goods sector has a dampening effect that "is particularly strong for plant or turnkey exports since they are clearly linked with the capability to provide the capital goods for the relevant plants" [Dahlman and Cortes 1984, p. 606].

In summation, prior to the early 1980s, Mexico's capital goods sector suffered from liberal import policies, insufficient institutional and financial support, the proximity to the United States, extensive periods of an overvalued peso, and structural problems leading to fragmented production and excessive vertical integration. Clearly some of these difficulties still remain. What has been done and what can be done to foster a healthier capital goods sector?

4. POLICY IMPLICATIONS

Thus far, attention has been confined to capital goods production until the early 1980s. There are two reasons for this. First, 1982 saw the beginning of the decline in petroleum prices, the end of easy access to external capital funds, the beginning of a long slide in the value of the peso, and a return, until 1985, to a more protectionist trade stance, in short, the whole macroeconomic situation experienced a sea change. Second, it was not until late 1984 that Mexico formulated a comprehensive plan for the capital goods

industry, Programa de Fomento para la Industria de Bienes de Capital, which was part of Mexico's overall economic blueprint, Plan Nacional de Desarrollo Industrial [ONUUDI 1986].

It is difficult to assess the efficacy of the new program. While it is true that since 1982 capital goods production has been rather flat, general economic conditions, which contributed to lower spending by parastatals, tightening credit and a drastic fall in investment and imported inputs, obviously did not help the situation. Gross formation of capital and equipment in 1989 was 354 billion pesos, measured in 1980 pesos, still below the corresponding figure of 409 billion pesos for 1982 [Turrubiate Marin 1990]. Mexico's National Chamber of Manufacturing Industries estimated that more than 50 percent of capital-goods producing enterprises went out of business during this period of financial hardship [Villarreal 1990]. Note, however, that exports of capital goods have increased during the period, reflecting, in part at least, the continuous drop in the peso.¹³ Data from various issues of *Comercio Exterior* indicate a fairly steady rise in exports of capital goods from 460 million dollars in 1983 to 1.3 billion dollars in 1989.

I think we can say, however that there are long-run economic grounds for supporting the capital goods sector. If the automobile industry is excluded, the sector is less than 2 percent of the entire economy, but is pregnant with opportunities for promoting internal technological capacity, both by ordinary productive pursuits and through externalities. Any protection from foreign competition, however, should be moderate, and above all *selective*. An umbrella approach with massive protection of the capital goods industry, or even major segments of it, is too costly, and in some respects is self defeating. Domestic production is already characterized by the production of too many types of producer goods.

The implication is that Mexico should provide general positive support to all comers, a practice that Robert Wade [1990] calls "horizontal" policies, in such areas as technical assistance, manpower development, and access to credit, but try to "pick winners" in terms of protective measures. Industries or products should be defined very narrowly and criteria for selection should include, (1) the proximity to international competition in price and quality, (2) a strong base of human capital, (3) a recent good record in cost-cutting and quality upgrading innovations, and (4) a high ranking regarding positive stimuli to other industries through consumption, supply-connected (that is, backward) and learning linkages [Dietz and James 1990].

There is a very understandable tendency for official and academic attention to be drawn to the enormous trade deficit of the capital goods sector, but any improvement will lie in the acquisition of internal technological ability. To achieve this goal Mexico must avoid the temptation of trying to promote local learning by an across the board stiffening of provisions against technology imports. A survey of metalengineering firms in Mexico found that the firms that seemed to be most successful at attaining technological competence tended to import more of their technology than the rest of the firms in the sample [James 1988]. Thus, accumulating internal technological ca-

capacity is not identical to achieving "technological self-reliance," at least not in the short or intermediate run.

There is always, of course, the problem of going overboard in the other direction. Since 1985, Mexico, now a member of Geneva Agreement on Tariffs and Trade (GATT), has made major moves toward trade liberalization. Her average tariff, weighted by value of imports, fell from 13.3 percent in 1985 to 5.7 percent in 1987 [Pérez Núñez 1990]. Although nominal tariff rates on capital goods appeared adequate as of 1988 [Instituto Mexicano de Estrategias 1988], further tariff liberalization has taken place in the past two years. Also, Mexico has virtually eliminated her system of import license requirements. License requirements on 8,459 tariff items in 1983 had fallen to 230 items in early 1990 [Pérez Núñez 1990; Sprinkle 1990]. In addition, Mexico and the United States have entered into serious deliberations over a free trade area comprising the two countries. I repeat—modest protection on selected categories of capital goods is warranted and a complete dismantling of tariffs should be resisted.

The new program for capital goods includes the encouragement of preferential purchases of domestically produced capital goods by parastatal enterprises, a practice that should continue. Brazil has used preferential purchasing effectively in fostering her capital goods sector [Teubal 1984]. Here too actions should be subject to the principle of selectivity as elaborated above. In this case market considerations could serve as a basis for selective support, choosing those items, for example, that have comparable quality and performance to imported products and cost no more than, say, 30 percent more than imports.

Another measure related directly to accumulating internal technological capabilities. Under recently announced foreign investment laws, Mexico still requires prior authorization for investments involving construction and installations [Banco Nacional de México 1989]. In most cases, if not all, Mexico should insist that Mexican technical personnel who will operate the facilities should be intimately involved in setting up the plants, as observers, if nothing else. State-owned enterprises could extend the preferential purchasing to the hiring of national engineering consulting firms when such services are needed.

The deregulation of credit may help reduce the bias toward excessive vertical integration and thereby boost local suppliers of material inputs to major capital goods producers, but other supportive measures at both ends of the subcontracting arrangement will be needed to break the traditional bias against using local sourcing. State enterprises can be encouraged to take the lead with fiscal incentives, technical assistance (including bringing potential buyers and suppliers together), and training as part of a package. It takes a healthy capital goods enterprise with a reasonably extensive time horizon to appreciate, and be able to capitalize on, the mutual benefits from making sure that local suppliers are technologically adequate.¹⁴

In summary, until the early 1980s, Mexico's capital goods sector received low priority. This proved to be damaging from a number of perspectives including one that has not been sufficiently recognized, namely, lost opportunities in fostering national

technological prowess. What is called for now are positive support measures for the sector as a whole, and selective intervention on an infant industry basis, as opposed to the old style comprehensive import substitution measures. In judging progress under the program now in place the pace and direction of the accumulation of domestic technological abilities should be given an importance equal to employment and balance of payments considerations.

FOOTNOTES

¹ See for instance, Marcos, Turriate, and Kim [1987] and Aceves Pérez and Echavarría Valenzuela [1989].

² On the various forms of technical learning associated with capital goods production, I have drawn on Fransman [1984], Baark [1988], and especially on Pack [1981].

³ For a review of growth models featuring capital goods, see Brundenius [1984]. For historical work stressing the central role of machine tools in learning, see Habakkuk [1967] and Rosenberg [1982] on capital goods in general.

⁴ See Chudnovsky, Nagao, and Jacobsson [1983], Fransman [1986] and Gustafsson [1986].

⁵ As we shall see below, however, subcontracting is not well developed in Mexico.

⁶ See World Bank [1979, p. 56] on CFE.

⁷ Subcontracting has traditionally been in Mexico [Watanabe 1983]. Occasionally this is attributed to cheap capital funds that encouraged excessive vertical integration which substituted intra-firm production for local sourcing. However, preliminary results from a joint research project by El Colegio de la Frontera Norte and the University of Texas at El Paso, suggest that, at least for local sourcing in Mexico's northern border region, the causes are considerably more complex [Brannon, James, and Lucker 1990a and 1990b].

⁸ The information in this and the next paragraph come from Lorentzen [1986].

⁹ Capital goods production, including the automobile industry, accounted for 3.3, 3.1 and 2.7 percent of gross domestic product in 1982, 1985 and 1986 respectively [El Mercado de Valores 1988, p. 27]. The proportion would be roughly halved if the automobile industry is excluded. Presumably, the proportion of credit would also be reduced appreciably.

¹⁰ Around 1980 about 70 percent of credit from Sociedad de Crédito Industrial (SOMEX) and Fondo Equipamiento Industrial (FONEI) was long-term lending, however, these two agencies accounted for only 5 and 7 percent, respectively, of credit extended to the capital goods sector. In contrast, over 80 percent of credit allowed by the two largest lenders, Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX) and Banco Nacional de Comercio Exterior (BANOMEX) was short term [World Bank 1982, p. 23].

¹¹ John Eatwell and Ajit Singh might disagree. They found a growing underutilization of industrial capacity in general, and in steel production specifically, during 1979-1980, and surmised that this might have been true for other capital goods [1981a and 1981b].

¹² On technology exports, see Lall [1984].

¹³ The slide in the peso's value may have adversely affected domestic output of capital goods. Randall reports that in 1986 "it was more profitable to invest in dollars than in the capital goods industry" [Randall 1989, p. 71].

Also, it is worth mentioning that some of Mexico's exports of producer goods led to complaints by the United States. Bilateral negotiations ended in agreements to limit Mexican exports of pipes and a countervailing duty was imposed on imports of Mexican tubing [Randall 1989, p. 73].

¹⁴ We have made policy recommendations as to how to increase subcontracting between Mexican suppliers and assembly plants, known locally as *maquiladoras*, in northern Mexico. Although directed toward a special segment of Mexican industry, some of these measures would apply to subcontracting throughout the nation. See Brannon, James and Lucker [1990b].

REFERENCES

- ACEVES PÉREZ, LUIS ALBERTO and IGNACIO ECHAVARRÍA VALENZUELA. 1989. "Competitividad de la Industria Mexicanos de Bienes de Capital." *Comercio Exterior* 39 (Agosto): 689-709.
- BAARK, ERIK. 1988. *Capital Goods: Strategic Issues and Technology Policies for Developing Countries*. Lund, Sweden: Policy Research Institute, University of Lund.
- BANCO NACIONAL DE MÉXICO. 1989. "New Regulations on Foreign Investments." *Review of the Economic Situation in Mexico* 45 (July): 288-94.
- BELL, MARTIN. 1984. "Learning and the Accumulation of Industrial Capacity in Developing Countries." In *Technological Capability in the Third World*. Ed. Martin Fransman and Kenneth King, pp. 187-209. London: Macmillan.
- BRANNON, JAFFERY T., DILMUS D. JAMES and G. WILLIAM LUCKER. 1990a. "Backward Linkages (or the Lack Thereof) from Maquiladoras to Mexican Local Suppliers." Paper, Southwester Economics Association, 28-31 March, Fort Worth, Texas.
- BRANNON, JEFFERY T., DILMUS D. JAMES and G. WILLIAM LUCKER. 1990b. "Generating and Sustaining Backward Linkages Between Maquiladoras and Local Suppliers in Northern Mexico." Paper, North American Economics and Finance Association, 7-9 August, Mexico City.
- BRUNDENIUS, CLAES. 1984. *Capital Goods in Economic Thought*. Lund, Sweden: Research Policy Institute: University of Lund.
- CHUDNOVSKY, DANIEL, MASAFUMI NAGAO and STEFFAN JACOBSSON. 1983. *Capital Goods Production in the Third World: An Economic Study of Technical Acquisition*. New York: St. Martin's Press.
- DAHLMAN, CARL and MARILUZ CORTES. 1984. "Mexico [Technology Exports]." *World Development* 12 (May/June): 601-24.
- DIETZ, JAMES L. and DILMUS D. JAMES. 1990. "A Latin American Development Model for the Future." In *Progress Toward development in Latin America: From Prebisch to Technological Autonomy*. Ed. James L. Dietz and Dilmus D. James, pp. 201-209. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- EATWELL, JOHN and AJIT SINGH. 1981a. "Se Encuentra 'Sobrecalentada' la Economía Mexicanos? Un Análisis de los Problemas de Política Económica a Corto y Mediano Plazo." *Economía Mexicanos* 3, pp. 253-68.
- EATWELL, JOHN and AJIT SINGH. 1981b. "Se Encuentra 'Sobrecalentada' la Economía Mexicanos? Un Análisis de los Problemas de Política Económica a Corto y Mediano Plazo. Post Scriptum." *Economía Mexicanos* 3, pp. 269-78.
- FRANSMAN, MARTIN. 1984, "Technological Capacity in the Third World: An Overview and Introduction to Some of the Issues Raised in This Book." In *Technolo-*

- gical Capacity in the Third World*. ed. Martin Fransman and Kenneth King, pp. 3-30. London: Macmillan.
- FRANSMAN, MARTIN. 1985. "Conceptualizing Technical Change in the Third World in the 1980s: An Interpretive Survey." *Journal of Development Studies* 22 (July): 573-651.
- FRANSMAN, MARTIN, ed. 1986. *Machinery and Economic Development*. Houndmills: Macmillan.
- GARDINER, PAUL and ROY ROTHWELL. 1985. "Tough Customers: Good Designs." *Design Studies* 6 (January): 7-17.
- GUSTAFSSON, HANS, ed. 1986. *Technology Policies for Development: Issues Relevant for Decision Making in Capital Goods Production*. Lund, Sweden: Research Policy Institute, University of Lund.
- HABAKKUK, H. J. 1962. *American and British Technology and the Nineteenth Century*. London: Cambridge University Press.
- INSTITUTO MEXICANO DE ESTRATEGIAS. 1988. "Apertura y Estímulos para los Bienes de Capital y Productos Metálicos." *El Mercado de Valores* 48 (1 Septiembre): 16-17.
- JAMES, DILMUS D. 1988. *The Impact of Technology Imports on Indigenous Technological Capacity: The Case of Mexico*. World Employment Programme Research Working Paper No. 184. Geneva: International Labour Office.
- LALL, SANJAYA. 1984. "Exports of Technology by Newly-Industrialized Countries: An Overview." *World Development* 12 (May/June): 471/80.
- LORENTZEN, A. 1986. *Capital Goods and Technological Development in Mexico*. Center for Development Research, Report No. 7. Copenhagen: CDR.
- MARCOS, ERNESTO, GERARDO TURRUBIATE and KWAN S. KIM. 1987. "The Capital Goods Sector in Mexico: Situation and Role in Development." In *Proceedings of an International Symposium: North American Economics in the 1990s*, Vol. II ed. Khosrow Fatemi, pp. 855-67. Laredo, Texas: Institute for International Trade, Laredo State University.
- EL MERCADO DE VALORES. 1988. "La Industria de Bienes de Capital en Mexico: 1982-1986." 47 (Febrero): 27-31.
- NACIONAL FINANCIERA, S.A. and Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (NAFINSA/ONUDI). 1985. *México: Los Bienes de Capital en la Situación Económica Presente*. Mexico, D.F.: NAFINSA.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA DESARROLLO INDUSTRIAL (ONUDI). 1986. *Situación y Perspectivas de las Industrias de Bienes de Capital en América Latina*. Vienna: ONUDI.
- PACK, HOWARD. 1981. "Fostering the Capital Goods Sector in LDCs." *World Development* 9 (March): 227-50.
- PÉREZ NÚÑEZ, WILSON. 1990. *Foreign Direct Investment and Industrial Development in Mexico*. Paris: Organization for Economic Development and Co-operation.
- RANDALL, LAURA. 1989. *The Political Economy of Mexican Oil*. New York: Praeger.

- ROSENBERG, NATHAN. 1976. *Perspectives on Technology*. London: Cambridge University Press.
- ROSENBERG, NATHAN, 1982. "Learning by Using." In his *Inside the Black Box: Technology and Economics*, pp. 120-40. Cambridge: Cambridge University Press.
- SINGH, AJIT. 1986. "Crisis and Recovery in the Mexican Economy: The Role of the Capital Goods Sector." *Machinery and Economic Development*. Ed. Martin Fransman, pp. 246-68. Houndmills: Macmillan Press.
- SPRINKLE, RICHARD L. 1990. "The U.S. Mexico Free Trade Area." *El Paso Economic Review* 26 (July/August).
- TEUBAL, MORRIS. 1984. "The Role of Technological Learning in the Exports of Manufactured Goods: The Case of Selected Capital Goods in Brazil." *World Development* 12 (August): 849-65.
- TURRUBIATE MARIN, GERARDO. 1990. "La Incorporación de las Nuevas Tecnologías en México." Paper, North American Economics and Finance Association, 7-9 August, Mexico City.
- UNITED NATIONS INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION (UNIDO), 1985. *Capital Goods Industry in Developing Countries: A Second World-Wide Study*, Vol. I. Vienna: UNIDO.
- UNITED NATIONS INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION (UNIDO), 1986. *Situación y Perspectivas de las Industrias de Bienes de Capital en América Latina, Vol. I-México*. (Vienna: UNIDO).
- VILLARREAL, RENÉ. 1990. "The Latin American Strategy of Import Substitution: Failure or Paradigm for the Region?" In *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia* ed. Gary Gereffi and Donald L. Wyman, pp. 292-319. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- VON HIPPLE, ERIC. 1976. "The Dominant Role of Users in the Scientific Instrument Innovation Process." *Research Policy* 5: 212-39.
- VON HIPPLE, ERIC. 1977. "The Dominant Role of Users in Semiconductor and Electronic Subassembly Process Innovations." *IEEE Transactions on Engineering Management* EM-24 (May): 60-71.
- WADE, ROBERT. 1990. "Industrial Policy in East Asia: Does It Lead or Follow the Market." In *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*. Ed. Gary Gereffi and Donald L. Wyman, pp. 231-266. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- WATANABE, SUSUMU. 1983. "Technological Linkages through Subcontracting in Mexican Industries," In *Technology, Marketing and Industrialization: Linkages Between Large and Small Enterprises*. Ed. Susumu Watanabe, pp. 169-92. Dehli: Macmillan India.
- WORLD BANK. 1979. *Mexico: Manufacturing Sector: Situation, Prospects and Policies*. Washington, D.C.: World Bank.
- WORLD BANK. 1982. *Mexico: Capital Goods Industries Development Project*. Washington, D.C.: World Bank.

LA APERTURA COMERCIAL Y LA INDUSTRIA

RODOLFO GUERRERO

POLÍTICAS COMERCIALES

Durante los últimos siete años, la economía mexicana ha llevado a cabo un profundo cambio estructural. Los factores que han jugado un papel predominante en este cambio han sido: la apertura comercial, la desregulación industrial y comercial, la promoción de la inversión, y el fomento al desarrollo tecnológico. Con estos programas de reforma a nivel microeconómico, se ha buscado la eficiencia en el uso de los recursos productivos.

El cambio de una estrategia de industrialización enfocada exclusivamente a los mercados internos a otra donde la promoción de las exportaciones y la sustitución eficiente de las importaciones representan los elementos claves en el patrón de crecimiento responde a dos factores fundamentales:

(I) Por una parte, las políticas de sustitución de importaciones han limitado el crecimiento económico, propiciando una industria con altos costos y baja productividad.

(II) Por otra parte, la evolución de la economía internacional ofrece oportunidades en los mercados mundiales que, por definición, las políticas dirigidas a sustituir importaciones no permiten aprovechar.

Existe consenso en que la estrategia de sustitución de importaciones implica costos en el desempeño económico y el bienestar, que no fueron adecuadamente evaluados cuando esta política fue originalmente puesta en práctica. Este punto de vista rebasa ya el ámbito académico, y se manifiesta en la política comercial de un creciente número de países en todas partes del mundo.

Si bien la estrategia de sustitución de importaciones fomentó la industrialización, también generó distorsiones que limitaron las posibilidades de crecimiento y competitividad de la industria. Al respecto, deseo destacar cuatro puntos principales:

(I) El crecimiento económico basado en la sustitución de importaciones fue, paradójicamente, intensivo en la importación de insumos industriales, y lo que es más importante, no surtió las divisas que pudieran financiar altos niveles de importación. Esto tuvo como resultado el que la política de sustitución de importaciones no pudiera mantener en forma sostenida altas tasas de crecimiento. Es decir, las crisis de balanza de pagos tuvieron un carácter recurrente, y se convirtieron así en limitantes de un crecimiento económico secular.

(II) La política de sustitución de importaciones no permitió asignar los recursos productivos de acuerdo a los usos más rentables. Esto implicó que las economías que operaron bajo dicho patrón no obtuvieron ingresos conforme a su capacidad real.

(III) La cerrazón de los mercados internos fomentó el ejercicio de prácticas monopolísticas y oligopólicas. Esto repercutió en altas cargas al consumidor, las cuales lesionaron, sobre todo, el bienestar de los grupos de escasos recursos.

(IV) La política de sustitución de importaciones indujo el desarrollo de todo tipo de industrias intensivas en capital, lo cual distrajo fondos de inversión de las industrias intensivas en mano de obra. Esto incidió negativamente sobre los mercados laborales, generando un mayor desempleo estructural.

En resumen, el proceso de sustitución de importaciones generó una problemática que tarde o temprano induciría a un cambio en la estrategia de desarrollo económico.

La evolución de la economía mundial representa el segundo elemento que motivó la reorientación de la política comercial del país.

Desde hace ya algunos años, el entorno internacional experimenta profundos cambios que enlazan, en forma cada vez más estrecha, a productores y consumidores de distintos países.

Por un lado, los procesos de fabricación tienden a trascender las fronteras nacionales, formándose así cadenas de producción a escala mundial.

Por otra lado, los cambios tecnológicos y, en particular, la revolución en el ramo de las telecomunicaciones, vinculan progresivamente los mercados, con lo cual los intercambios comerciales se multiplican.

Este contexto de interrelación creciente, evidencia la inviabilidad de crecer en forma sostenida, apartados de las grandes corrientes del comercio internacional.

POLÍTICA DE MODERNIZACIÓN

En los últimos años, se ha puesto en práctica un conjunto de políticas destinadas a modernizar rápidamente la economía del país.

En particular, estas políticas han buscado:

(a) Establecer un marco macroeconómico estable, y

(b) Dotar a los distintos mercados de una mayor eficiencia.

En primer lugar, un marco macroeconómico estable es un requisito indispensable para que se invierta en proyectos de largo plazo, se mejore la tecnología y se incremente la productividad en las diferentes industrias.

El pacto de solidaridad económica y ahora el pacto para la estabilidad y el crecimiento económico (PECE) han respondido a la necesidad de proveer un contexto macroeconómico estable. Estos programas, basados en la instrumentación de ajustes fiscales, lo mismo que en la concertación entre los distintos sectores productivos, han permitido abatir la inflación de una tasa de 160 por ciento en 1987 a menos del 20 por ciento en 1989. De manera igualmente importante, las expectativas de un retorno a mayores tasas de inflación han venido desapareciendo.

En segundo lugar, las políticas de desregulación y de apertura comercial han fomentado una mayor eficiencia en el uso de los recursos a nivel microeconómico.

Entre las medidas de desregulación que ya han sido instrumentadas, destacan las relativas al transporte multimodal y a la reglamentación de la inversión extranjera.

En lo que respecta, a la nueva reglamentación sobre inversión extranjera, ésta permitirá captar mayores flujos de ahorro internacional, fomentando así el desarrollo de las industrias que requieren aportaciones de capital externo y nueva tecnología.

PROGRAMA DE APERTURA COMERCIAL / STATUS ACTUAL

Por su parte, la política de apertura comercial tiene el propósito de reorientar la industria del país, permitiéndole participar ampliamente en los mercados externos.

El programa de apertura ha convertido a México en una de las economías en desarrollo más abiertas al comercio exterior. Los aranceles han disminuido sensiblemente, y la mayor parte de los permisos de importación han sido eliminados.

En diciembre de 1987, las tasas arancelarias fueron compactadas a un rango de 0 a 20 por ciento, fijándose únicamente cinco niveles (0, 5, 10, 15 y 20 por ciento). En forma adicional, a principios de 1989 el arancel mínimo fue elevado a 10 por ciento, aplicándose sólo por excepción aranceles con tasas 0 y 5.

A consecuencia de estas reformas tarifarias, la media arancelaria es actualmente de 13 por ciento, mientras que el arancel promedio ponderado por el valor de importaciones es de 9 por ciento.

En cuanto a las restricciones cuantitativas, para mayo de 1990 los permisos previos sólo cubren cerca del 2 por ciento de las fracciones tarifarias, y aproximadamente el 19 por ciento del valor de importaciones.

Esta situación contrasta notoriamente con la registrada en 1982, cuando la totalidad de las importaciones estaban sujetas a permiso previo, la media arancelaria era de 27 por ciento, y la estructura tarifaria incorporaba 16 tasas distintas.

Los sectores económicos que aún continúan sujetos a permisos de importación, corresponden a una serie de productos agropecuarios y agroindustriales, y a dos in-

dustrias que han operado a través de programas de rama (industrias automotriz y farmacéuticas). Estas 2 industrias serán liberalizadas en forma gradual, y algunos pasos concretos ya han sido tomados en esta dirección.

Sin embargo, hay que puntualizar que se cuenta con un nivel de protección arancelaria mayor al de nuestros principales socios comerciales. Nuestro país tiene una media arancelaria del 13 por ciento, en contraste con una media arancelaria de 3.4 por ciento de Estados Unidos; 2.3 por ciento para la comunidad económica Europea; 4.4 por ciento de Canadá, y 3.1 por ciento de Japón.

Pero, es necesario subrayar aunque en un plano general nuestros principales socios mantienen políticas de libre comercio, algunos mercados se encuentran bajo regímenes de excepción, requiriéndose licencias de importación o aranceles muy superiores a la media.

BENEFICIOS DEL PROGRAMA DE LIBERACIÓN COMERCIAL

El programa de apertura comercial ha tenido efectos tanto a nivel macroeconómico como a nivel microeconómico.

En el campo de la macroeconomía, la apertura comercial, al permitir el libre flujo de mercancías, ha contribuido a reducir la inflación, complementando de esta manera las políticas fiscales y monetarias.

En el ámbito microeconómico, la apertura comercial ha tenido efectos sobre los patrones de producción y consumo.

En cuanto al cambio en los patrones de producción, la liberación comercial ha posibilitado:

(a) Primeramente, reasignar recursos hacia los sectores con mayor rentabilidad en un contexto internacional;

(b) Por otro lado, abatir el sesgo anti-exportador, al reducir la rentabilidad de producir bienes que sustituyen importaciones con respecto a la rentabilidad de producir bienes para exportación.

(c) Asimismo, se accede a insumos a precios y calidades internacionales; y

(d) Y finalmente se racionalizan las escalas de producción.

En relación al cambio en los patrones de consumo, la liberación comercial ha permitido:

(e) Combatir estrategias de precios monopolísticos y oligopolísticos, disminuyendo así las cargas al consumidor; y

(f) Ampliar y mejorar el abanico de bienes disponibles en el mercado doméstico.

Los efectos del programa de liberación comercial a nivel microeconómico pueden ilustrarse de la siguiente manera:

EFFECTOS SOBRE LA PRODUCCIÓN

La notable expansión de las exportaciones no petroleras en el periodo 1982-1989 manifiesta los efectos de la apertura comercial sobre la reasignación de recursos, el abatimiento del sesgo anti-exportador, y el acceso a insumos a precios y calidades internacionales.

Las exportaciones no petroleras se triplicaron en términos absolutos durante 1982-1989, en tanto que las manufactureras aumentaron 4 veces. Específicamente, durante el periodo anterior, las exportaciones no petroleras se incrementaron de \$ 5,000 a \$ 15,000 millones de dólares, mientras que las exportaciones manufactureras se elevaron de \$ 3,000 a \$ 12,500 millones de dólares. Estas cifras implican tasas de crecimiento promedio anual de 17 y 23 por ciento, respectivamente.

El auge registrado en las ventas externas de productos no petroleros ha cambiado radicalmente la composición de la oferta exportable. Durante 1982-1989, las exportaciones no petroleras subieron del 28 al 68 por ciento del total de exportaciones de mercancías, en tanto que las manufacturas lo hicieron del 20 al 56 por ciento.

Adicionalmente, el programa de apertura comercial ha inducido un proceso de especialización en los esquemas de fabricación. Dicha especialización hace posible desarrollar economías de escala, lo cual implica una reducción en los costos unitarios de las empresas. En sí, el proceso de especialización responde a dos factores principales: primero las empresas se especializan en la fabricación de los bienes que pueden producir más ventajosamente (fabricación de productos específicos en lugar de líneas completas de producción, con el el pasado); y segundo amplían sus volúmenes de producción por medio del acceso a mercados externos.

EFFECTOS SOBRE EL CONSUMO

La política de apertura comercial también ha incidido en forma positiva sobre el bienestar del consumidor.

Por un lado, a raíz de la apertura los precios de los bienes internacionalmente comerciables en el mercado doméstico han comenzado a converger sobre sus referencias mundiales. Esto ha limitado radicalmente el poder sobre precios que anteriormente ejercían monopolios y oligopolios.

Conviene puntualizar que la experiencia internacional sugiere que, en una economía abierta, los mercados tienden a exhibir precios más competitivos, cualesquiera que sean las estructuras de mercado subyacentes.

En resumen, las reformas en materia de política comercial han contribuido a la estabilidad macroeconómica, han motivado la reasignación de recursos productivos conforme usos rentables, y han mejorado los niveles de bienestar de los consumidores.

PERSPECTIVAS DE LA INDUSTRIA ORIENTADA A LAS EXPORTACIONES

Las perspectivas de una industria mexicana, orientada a la exportación son excelentes:

En primer lugar, ya existe un gran número de proyectos de inversión, destinados exclusivamente a la exportación, que alcanzarán la etapa operativa en un futuro próximo. Algunos ejemplos se dan en las industrias de bienes electrodomésticos, de maquinarias y equipo, petroquímico, de cemento y automóviles.

En segundo lugar, por medio de una activa participación en el campo de las negociaciones comerciales, las restricciones a nuestras ventas externas se han reducido en forma significativa. Y ante la perspectiva de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos se espera que la industria nacional tenga acceso preferencial al mercado estadounidense, el más importante de nuestro intercambio internacional.

Por otro lado los cálculos sobre los efectos del acuerdo de libre comercio entre los Estados Unidos y Canadá indican que la mayoría de los beneficios se derivarán de mayores economías de escala con E.U. En la medida en que un posible acuerdo de libre comercio permita aprovechar a nuestra industria las ventajas de la especialización y de las economías de escala, los costos unitarios se reducirán y se incentivará así la búsqueda de nuevos mercados de exportación. Además existe una clara complementariedad en la dotación de factores.

Además, para poder beneficiarse la industria de las economías de escala por lo general se requiere de importantes inversiones de capital fijo. Estas decisiones de inversión no pueden ser tomadas de manera gradual sino que tiene que hacerse en un determinado momento y quedar comprometidas durante un periodo largo. En este contexto un acuerdo de libre comercio ayudaría al aprovechamiento de estas economías, no sólo porque reduce las barreras al comercio, sino porque además asegura que éstas se van a mantener permanentemente bajas. Lo cual facilita el proceso de inversión al reducir los riesgos de un eventual cierre del mercado del socio comercial.

Por otra parte, el ALC es una respuesta a las grandes transformaciones mundiales como son la Europea del 92, los cambios de Europa del Este que se constituya una amenaza para nuestros productos, al tener que competir con bloques.

Así también, con un posible acuerdo de libre comercio México tendrá acceso a la tecnología moderna a través de empresas extranjeras lo que tiende a aumentar la relación ganancias-salarios. Esto, junto con los salarios reales relativamente bajos, significaría una alta tasa de beneficio, y si las ganancias fueran reinvertidas en México, esto significaría una elevada tasa de crecimiento.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

El contexto económico actual requiere que nuestro país participe activamente en los grandes flujos del comercio mundial. Para este fin, nuestra industria debe modernizarse

rápidamente. La política de liberación comercial ha representado una de las herramientas más importantes para conseguir este propósito.

Como resultado del programa de liberación comercial, se han producido cambios estructurales en la industria del país. El crecimiento de las exportaciones no petroleras manifiestan estos cambios. La industria nacional ha logrado alcanzar niveles de mayor eficiencia que le han permitido sostener este crecimiento exportador.

Continuar con el actual desempeño de la industria nacional pudiera resultar problemático dadas las restricciones que nuestras exportaciones confrontan en algunos casos. Sin embargo, a través de la negociación comercial, y ante la posibilidad de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos estas restricciones podrán removerse. Hay evidencias de que el crecimiento exportador aún no traspasa el umbral inicial. Por todas las razones anteriores, el comercio exterior está en vías de convertirse en el motor del desarrollo y transformación de la industria nacional.

MÉXICO'S EXPORT PROMOTION POLICY: UN NUEVO PATRÓN DE ACUMULACIÓN?

JAMES M. CYPHER *

"Mexico provides a good example of a successful economic program... [and] a good example of how to reconcile macroeconomic adjustment with protection for the poor."

Michael Camdessus,
Director International
Monetary Fund (January 25, 1990)

INTRODUCTION

Mexico was one of the first developing nations to engage in Import Substitution Industrialization (ISI) policies.¹ In the 1930s, shortly before the election of Lázaro Cárdenas (1934-40), a politically dominant "progressive alliance" emerged from the post-revolutionary period of factionalism and dissent. (Hamilton, 1982) In their view feudal remnants were the principal enemy of Mexican economic development. In essence, they advocated a redirection of the economy away from the dominant policy of *laissez faire* toward an interventionist State-led development policy which would "invent" an industrial bourgeoisie. Cárdenas sought to deploy Import Substitution Industrialization (ISI) –never precisely defined or consistently pursued– to speed industrialization and to "humanize" capitalism.

In the 1980s México attempted a rather complete *volte-face*, embracing the *laissez faire* doctrine of Export Promotion as the capstone policy which would justify all others linked to the pursuit of "structural change" or "modernización".² This paper analyzes the nature and magnitude of the recent shift in development policy. Based

upon this analysis, it is concluded that Export Promotion, as currently pursued, has failed to exhibit the characteristics which would support the expressed views of many policymakers who maintain that México has successfully commenced a major transition in development policy. Despite some notable changes within the Mexican economy, the available evidence fails to confirm the widely held view that Export Promotion Industrialization, viewed as an attempt to create a new *patrón de acumulación* (or growth model) has or will succeed.

A NEW PATRÓN DE ACUMULACIÓN?

A *patrón de acumulación* must—at minimum—help facilitate the long-term *reproduction* of a socio-economic system. That is, it must facilitate the increasing overall integration of the disparate elements of the socio-economic system via an *expanded* reproduction of the economic apparatus. The *patrón de acumulación* may be viable even if the expansion, or growth, is shared unequally—even if some groups are excluded from the expansion. However, its viability is increasingly brought into question, *even if the objective of expanded reproduction is currently sustained*, as the size of the excluded groups, or elements, increase. The relationship is clearly not reducible to a simple, mathematically inverse, formulation—the excluded groups may well utilize tactics which raise the issue of the viability of the development policy even though they constitute only a modest portion of the populace. On the other hand, when the majority are excluded from the benefits of the development policy the social *legitimacy* of the *patrón de acumulación* is likely to be called into question.

Our critique of Mexico's Export Promotion Policy is based on the above analysis. Such a critique should be distinguished from one which fails to acknowledge Mexico's need to diversify its exports into manufacturing and to strengthen its export base. Diversification of exports and the strengthening of the export base could be integral strategies in a development policy of "balanced growth" energized by the expansion of the internal market, on the basis of the growth of mass purchasing power.

The considerable drop in purchasing power of the average worker, and the rise in unemployment and malnutrition throughout the 1980s have been extensively documented. (Open unemployment has been estimated at between 16% and 30% of the labor force in 1988. [Campos, 1989, 23; El Financiero, 1989, 30] Real minimum wages fell by 57% from 1982 to January 1989. [Taller de Indicadores Económicos, 1989, 56]) To what degree can these phenomena be linked to the new policy of export promotion? Why did Mexico abandon its long-standing commitment to ISI? What has been attempted, and to what end, in pursuit of the export promotion strategy? In the following sections these questions are addressed.

THE FAILURE OF ISI

As late as the early 1970s Mexico's history of Import Substitution Industrialization was held-up as a true success story. (King, 1970) Industry jumped its share in the Gross Internal Product from 20% in 1930 to 37% in 1978. Overall economic growth was outstanding, and industry was always the leading sector. From 1940 to 1978 real economic growth averaged 6.0% per year, while industry paced the economy with a 7.6% annual growth rate. (Boltvinick y Laos, 1981, 459) Driven by demand, financed through internal and external borrowing –along with direct foreign investment– and spearheaded by vast parastate and mixed (state-private) industrial investment programs (as well as heavy investment in infrastructure), Mexico roared through the early stages of import substitution. As can be seen from Table I, below, Mexico's miracle began to evaporate after it built a largely domestic-based industry for producing consumer non-durables and intermediate goods. By 1970 Mexico had nearly reached its limits regarding the production of consumer durables –durables expanded to only 14.6% of total industrial production in 1980. This modest increase over the level achieved in 1970 –12.4%–gave rise to extreme pessimism regarding Mexico's potential for achieving a nationally-based consumer durable-goods industry. Such doubts were strongly reinforced by the relative stagnation of the capital goods industry (note Table I where capital goods account for the same level of total industrial production in 1980 as in 1970). Contrary to the hopes and expectations of advocates of ISI, Mexico was clearly failing to shift from the "easy" stage of ISI –the national production of consumer non-durables and intermediate goods– to the technologically complex creation of an indigenous capital goods sector.

TABLE I
MÉXICO, STRUCTURE OF INDUSTRIAL PRODUCTION (%)

	1950	1960	1970	1980
1. Consumer non-durables	70.8	62.9	52.4	47.6
2. Intermediate goods	19.9	24.4	23.3	14.6
3. Consumer durables	4.8	7.2	12.4	14.6
4. Capital goods	4.5	5.5	6.9	7.0

Source: Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, "Origen de la Crisis Industrial," in Rolando Cordera (comp.) *Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana* (México: Fondo de Cultura) p. 484.

As can be seen from Table II, below, this failure meant that Mexico was forced to import a high percentage of more complex products in order to satisfy consumer and industrial demands –the Import Coefficient of consumer durable goods + capital goods failed to decline in the course of the 1970s, while continuing at the very high of nearly .50 (see, column 3 of Table II). After 1970 it became painfully obvious that Mexico

was incapable of making further headway with Import Substitution policies. What had gone wrong?

In analyzing this situation the government noted that the importation of durables and capital goods was encouraged by the high costs of domestic production (relative to international producers). These relatively higher costs were thought to arise from the smaller scale of domestic production facilities (relative to international producers). Policymakers assumed that the internal market was too limited to support economies-of-scale adequate to successfully extend the ISI program into the capital-intensive and technology-intensive forms of production then needed.³

Contesting the official interpretation, other research suggests that ISI ran into increasing difficulties in the 1970s *because* of State policies:

The small capital goods sector is, in part, the result of an industrial policy that supported investment in an indiscriminate manner with the objective of rapidly developing the production of intermediate and consumer goods at the lowest possible cost—the State supported the importation of capital goods without trying to stimulate national production of machinery and equipment. It can be demonstrated empirically that the level of protection awarded to the capital good industry was considerably below that prevailing in the rest of the industrial sector. (Huss, 1987, 12-13)

TABLE II
MEXICO, INDUSTRIAL IMPORT COEFFICIENTS*

year	(1)	(2)	(3)	(4)
	<i>Consumer non-durables</i>	<i>Intermediate goods</i>	<i>Consumer durables & capital good</i>	<i>Total Manufactures</i>
1929	0.35	0.56	0.96	0.56
1939	0.22	0.56	0.90	0.46
1950	0.07	0.42	0.74	0.31
1951	0.07	0.50	0.76	0.37
1952	0.07	0.46	0.74	0.34
1953	0.08	0.42	0.72	0.33
1954	0.06	0.39	0.68	0.29
1955	0.06	0.41	0.70	0.31
1956	0.07	0.43	0.71	0.34
1957	0.06	0.40	0.68	0.32
1958	0.06	0.40	0.69	0.31
1959	0.07	0.34	0.64	0.28
1960	0.06	0.35	0.67	0.30

year	(1) Consumer non-durables	(2) Intermediate goods	(3) Consumer durables & capital good	(4) Total Manufactures
1961	0.05	0.33	0.69	0.29
1962	0.06	0.31	0.63	0.27
1963	0.06	0.31	0.59	0.26
1964	0.06	0.31	0.58	0.27
1965	0.06	0.29	0.55	0.26
1966	0.06	0.27	0.51	0.25
1967	0.06	0.24	0.53	0.25
1968	0.05	0.24	0.52	0.24
1969	0.05	0.22	0.50	0.23
1970	0.04	0.21	0.47	0.20
1971	0.04	0.21	0.44	0.19
1972	0.04	0.21	0.46	0.19
1973	0.05	0.23	0.49	0.22
1974	0.06	0.26	0.53	0.26
1975	0.04	0.22	0.55	0.25
1976	0.04	0.20	0.51	0.22
1977	0.03	0.20	0.45	0.19
1980	n.a.	0.25	0.55	0.31

* Import Coefficient, IC = $M/(Q + M)$, where M = Imports, Q= Total Domestic Production for Sector of Origin

Sources: Julio Boltvinik y Enrique Hernández Loas, "Origen de la Crisis Industrial," en Rolando Cordera (comp.) *Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana* (México: Fondo de Cultura, 1981) p. 477; René Villareal, "De la Industrialización Sustitutiva a la Petrodependencia," en Héctor González, (comp.) *El Sistema Económico Mexicano* (México: La Red Jonas, 1982) p. 36.

The above comments by Torben Huss raise a more general question –was Mexican industrial planning and policymaking inconsistent on its own terms? This is a likely hypothesis, which, if true, raises other linked questions. In our view the failure of ISI industrialization in the 1970s was a failure of will– will to challenge the existing distribution of income, and will to form a coherent planning system. (Guillén, 1971; Cypher, 1990, Ch. 4) How this came about cannot be examined here. As we have attempted elsewhere to demonstrate, the answer to this apparent riddle is to be found in the changing power relationships between the State and Mexican Capital –particularly in the increasing power of the complex and influential “grupos de poder nacional”.⁴ (Cypher, 1990; Jacobs, 1981; Labastida, 1972)

ALL-OUT EXPORT PROMOTION

Acknowledging the difficulties encountering in attempting to consolidate ISI policies in the early 1970s, influential policymakers argued that México should reorient its development strategy toward Export Promotion in order realize the full economies-of-scale implicit in the efficient production of consumer durables and capital goods. Following through on its position, the government created the Mexican Institute for Foreign Trade in the early 1970s. With the aid of this entity and numerous policy changes México created new fiscal incentives, subsidies, forms of protection, special import permits to for crucial inputs, financial assistance through subsidized credit from the state development banks and new manufacturing facilities along the border—all designed to promote Mexican industrial exports and achieve economies of scale in consumer durables and capital goods. (Boltvinik y Laos, 1981, 510)

President Echeverría's hopes for a new era partially based upon export-promotion failed to materialize. Like so many other mercurial endeavor's of his *sexenio*, this early attempt to confront México's "reluctant exporter" syndrome was not pursued with any degree of consistency. At best the new policy was little more than a gesture—although quick and impressive result were realized in the initial years of the program. By the mid-1970s the vague search for a new *patrón de acumulación* had ended: oil was the solution.

With the rapid and prolonged plunge in oil prices commencing in 1981, México was forced to rely extensively upon funds which were controlled either by the International Monetary Fund, or by governments and institutions which were strongly influenced by the willingness (apparent or real) of President de la Madrid's government to follow policy recommendations of the IMF. The Fund's long-standing enthusiasm for export-promotion policies is renowned. Undoubtedly, the Fund was a considerable factor in the policy shift which occurred in the early 1980s. So, too, was the World Bank whose largely unnoted role in México's policies of *modernización* has been greater (at least in *qualitative* sense) than that played by the IMF. (Cypher, 1989) To these undoubtedly influential external forces one must add the weighty contributions of the "grupos de poder nacional"—who unconditionally advocated a new policy of "exportaciones a todo costo"—and the growing ideological commitment of President de la Madrid's economic cabinet to neoliberal economic policies—a tendency strongly reinforced by the entry into power of President Salinas de Gortari. (As one well-known and well-connected economist employed by President Salinas de Gortari stated: "Somos más Banco Mundial que el propio Banco Mundial!" [We are more oriented toward the idea of export-promotion than even the World Bank!])⁵ It would be a fruitless exercise to attempt to determine if the shift toward export-promotion was primarily determined by *internal* or *external* forces. All the forces which were determinant at this crucial historical juncture concurred; for better or for worse, Mexico had no other option than export-promotion.

THE EXPORT PROMOTION POLICIES⁶

Information regarding the specifics of the export promotion program has been relatively limited. The 1983 *Plan Nacional de Desarrollo* proclaimed the administration's commitment to export promotion (Poder Ejecutivo, 1983, 83-106, 190-199). Some commentators dismissed these declarations as examples of the time-honored "wish list" approach to economic planning. But when the PRONAFICE (Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior) was published in 1984, it suggested that there might be some serious commitment to export promotion (Gómez Chiñas, 1987, 109-140). However, no funds were allocated for the export promotion policies until April 1985 when the "Programa de Fomento Integral de Exportaciones" (Integrated Plan to Promote Exports, or Profifix) was created to underwrite some of the costs of putting PRONAFICE into effect.

From the decision to create Profifix came the restructuring of Nafinsa (the primary State development bank) and the Banco de Comercio Exterior (Bank for Foreign Trade, or Bancomext). Nafinsa was given a new mandate—export promotion. Bancomext, which had long been part of the state apparatus, was thrust into the foreground. Under the 1986 *Programa de Financiamiento para la Recoversión Industrial*, these two development banks received more than a doubling of their budgets in order to spearhead the reconversion (i.e. export promotion) program. Together they were allocated roughly \$10.5 billion—roughly 5 percent of the GDP—to devote to new projects (Rodríguez and Moro, 1987, 8-9). Bancomext's role was increased to the degree that its budget was roughly three-quarters of that of Nafinsa. (Bancomext new role will be discussed in greater detail below.)

Many other programs followed in 1986 and 1987, the most notable of which was the Secretaría de Comercio y Fomento Industrial's (Secretary of Commerce and Industrial Promotion, or Secofi) *Programa de Concertación con Empresas Altamente Exportadoras* (Program of Support for High-Export Firms). Secofi's new program to assist exporting companies was specifically designed to aid only 100 high-export manufacturers—11 parastates, 27 transnationals, and 62 companies owned by the "grupos de poder nacional", or "groups".

Behind these major programs stood the *programas de rama* (sector programs) that Secofi had quietly begun early in the de la Madrid Hurtado administration. Prior to formal entry into GATT (in 1986), the *programas de rama* were key elements of industrial policy. The sector programs were designed to "pick winners"—to locate what were thought to be emerging sectors or new industries that would allow Mexican industrialization to expand internationally. First and foremost among the sector programs was the auto industry.

The auto sector program seemed quite successful in the sense of luring major U.S. and Japanese automakers into locating large auto parts plants in the north. Along with these plants, that produced items such as engines and transmissions, a broad range of small-parts producers commenced or expanded production under the program. Many

of the smaller auto parts producers were located within the maquiladeca industry, but others operated in the interior of the nation and produced for the internal market. The auto sector program emphasized state-of-the-art manufacturing technologies, -at least in the largest factories owned by the major auto transnationals. Thus, while the laser beam set the adjustment for metalworking tools and robots moved within the plant, outside the peasants goaded their oxen and used a sixteenth-century plows to scratch the soil. (The robot and the laser, of course, had to be imported.) The loosely articulated theory behind the emphasis on high-technology methods of production assumed that there were "spillover" effects in manufacturing technologies. This meant that México's antiquated manufacturing plants could indirectly benefit from having some of the world's most modern (and most capital-intensive) auto plants. Evidence confirming this assumption does not seem to be readily at hand.

The *programas de rama* were designed to be both import substituting and export promoting. Emphasis was placed on a high (and rising) local content. Firms that were eligible for assistance from Secofi had to export a considerable percentage of total output (approximately 20 percent in many cases). For qualifying firms all manner of subsidies were available. Plant sites were set up within industrial parks where water, sewage, power, railheads, and roads were provided. Tax holidays of five years or longer were common, and land rents in the industrial parks could be waived for several years. The industrial parks often provided housing for workers and in some cases low-level technical training for the work force. Water, sewage, electrical power, and petroleum products were sold to the new firms at highly subsidized rates. The qualifying firms could receive their imported inputs free of tariffs in many cases, and their exports were exempt from export taxes. To the extent that it was possible, the government stood willing to offer technical and production assistance and advice to qualifying firms.

Along with the auto industry, which received by far the most support from Secofi, the government emphasized several other sectors, the most important of which were petrochemicals, pharmaceuticals, and computers. The pharmaceutical program seemed to make unsatisfactory progress, but the computer industry blossomed. By 1988 the government believed that the Mexican computer industry would be a leading sector in its bid to find a niche in the world market of manufactures (World Bank, 1989, 20).

In 1986 the *programas de rama*, which had been a major focus of the administration, began to be phased out. The reasons for this, in spite of what appeared to have been some progress in the area of industrial development, were twofold. First, the sector programs were very obviously elements of a broader industrial policy and would therefore likely become targets of México's competitors within GATT. They could easily charge that México had engaged in unfair trading practices to promote its exports. Second, the World Bank, which increasingly played a role in the determination of México's industrial policymaking after 1985, was totally opposed to Secofi's sector programs on the grounds that they amounted to statist intervention.

It is possible to perceive two phases of the export promotion program. First, from 1983-1985 the policy was pursued primarily by way of the direct effects of the *programas de rama*. The second phase, overlapping with the first, began with the Profiex program in April 1985. From this moment the export promotion program became broader, more institutionalized, and seemingly more coherent. Rather than making use of tax subsidies, which had been a linchpin of previous industrial programs, the private sector relied on the provision of *working capital* from the state-up to 50 percent was provided.

Profiex opted for (1) the permanent undervaluation of the peso against foreign currencies, (2) the elimination of barriers to the access of foreign exchange for exporters, (3) the simplification of import and export permits, and (4) a subsidy allowed on the importation of machinery and equipment to be used in production for exports (Ortiz Wadgymar, 1987, 7). Exporters would now receive "drawbacks" –quick repayment for certain value-added taxes and export taxes paid on finished products. In March 1986 the benefits of the Profiex program were extended to "indirect exporters" – that is, to companies that did not export but sold a considerable percentage of their products to companies that did. As mentioned, in 1987 the *Programa de Concertación con Empresas Altamente Exportadoras* began at Secofi. This special program essentially linked together and institutionalized the multiplicity of new benefits that companies could receive from various government programs. Approximately one hundred companies qualified for this program. Secofi selected and provided the most beneficial package of assistance available. It functioned as a broker to its special clients. Further support came in February 1987 when the Banco de México began to cover exporters' foreign currency risks.

THE PROGRAMA NACIONAL DE MODERNIZACIÓN INDUSTRIAL Y DEL COMERCIO EXTERIOR

President Salinas de Gortari confirmed his commitment to export promotion in his 1989 *Plan Nacional de Desarrollo*. The depth of that commitment, however, was not revealed until early 1990 with the issuance of the *Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior, 1990-1994*. The program has as its central objective the creation of a "new exporter culture" which will permit "the incorporation of Mexican products into the international markets" and realize "the consolidation of the 'opening' of the economy to the international economy thereby achieving the modernization of the industrial structure...in order to realize the efficient insertion of México into the global economy." (SECOFI, 1990 p. 170, 177)

This latest *Programa* reveals the perspective of President Salinas' economic cabinet. Of note is the first sentence of the document which asserts that Mexico, and all other nations, must *accept* the overpowering force of a "new stage of economic development principally characterized by the *globalization of production*". (SECOFI,

1990, 164). Given this, Mexico must develop an overall strategy designed to maximize its actual and potential comparative advantage. The single-minded emphasis on comparative advantage and the overwhelmingly deterministic power conferred upon the external market is stressed throughout the document. It ends on the following note:

The consolidation of the opening of the economy to the global market will facilitate the modernization of the industrial structure, increase the scale of production, and in this way achieve our efficient insertion into the world economy. (SECOFI, 1990, p. 177)

The *Programa* will be supported through the extensive financial resources of Secofi and the export bank, Bancomext. Bancomext's mandate to support export promotion was substantially increased as a result of the *Programa Nacional de Modernización*. Bancomext increased its annual outlays to support export promotion by 17% in 1990 as a result of its "Programa Integral de Apoyo Financiero Y Promocional para el Fomento del Comercio Exterior, 1990-1994". Given the greater emphasis on export promotion under President Salinas de Gortari, Bancomext's outlays to support export promotion rose 52.8% from 1988 through 1990—from \$10.6 Billion (US) to \$16.2 B. (Bancomext, 1990, 202) To put the matter in perspective, Bancomext's credit allocation and direct export promotion expenditures in 1990 will amount to roughly 7% of the GDP.

THE SCOPE AND OBJECTIVES OF THE EXPORT PROMOTION POLICY

The policy changes noted above have served as a point of departure for considerable analysis regarding the scope and objectives of the new policy of export promotion. Many trained observers and policymakers have drawn the conclusion that the initiatives intended to foster exports constitute an attempt to construct a new *patrón de acumulación*. For example, The Centro de Información y Estudios Nacionales (CIEN) noted that:

beginning with the crisis of 1982 the export sector was assigned a new role within the Mexican economy. In the *Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988*, it was stated that the export sector would be the pivotal force in the recuperation of the national economy—this position was again ratified in the *Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994* (CIEN, dec. 1989-enero 1990, 7)

Although CIEN presented the matter without nuance, initially the new shift toward a heightened emphasis on export promotion appeared to be measured. It was not until 1986 that the consolidation of the project of "all-out export promotion" was achieved. (Cypher, 1990, Ch. 6) Whence came de la Madrid's renewed enthusiasm for export promotion from 1986 onward? In our view the deepening economic crisis of 1985-1986 forced a showdown between high-level policymakers who sought to adhere to

Mexico's past commitment to nationalistic and populist growth policies and those who believed that Mexico could and should opt for a bold new path of "all-out" export promotion.⁷ Policymakers who were in favor of pursuing the nationalist path, even if they were willing to make major concessions in the direction of more laissez-faire policies than they had in the past were defeated and forced to either leave the government (e.g. former Secretary of the Treasury Silva Herzog) or quietly adapt to the new power alignment. The champions of all-out laissez-faire and export promotion now occupied the apex of the policymaking pyramid. Whatever ambivalence the State expressed toward a major shift in policy in the 1982-85 period was gone.

Within the context of this forced showdown on policy matters the intransigence of the World Bank and the IMF must be given due consideration. While the Bank and the Fund's drive to defeat Import Substitution Industrialization in the developing nations probably did not *determine* the policy shift of 1986 it clearly was a contributing factor of *no small magnitude*. Mexico desperately needed new credits and debt renegotiations which could only be received from the Bank and the Fund (and therefore the private banks) if Mexico were willing to adopt a new strategy of all-out export promotion. the letter of intention (or agreement) signed with the IMF in July of 1986 was unequivocal on this point (Guerra Ford, 1986, 116-119)

Initially the new shift toward a heightened emphasis on export promotion appeared to be measured. Thus, it was not clear to most observers how fundamental had been the policy realignment consolidated in 1986. As late as November of that year the Secretary of Energy, Mines and Parastate Industries (SEMIP) outlined before the House of Deputies a series of modest goals: by 1990 more than one-half of Mexico's imports of manufactured products would be covered by exports of manufactures (a 100 percent improvement over the situation as of 1980). By 1995 more than seventy percent of such imports would be covered by manufacturing exports. (Zapata, 1988, 21) This certainly seemed reasonable enough. But, by early 1988 the objectives of the export promotion program had been changed to such a degree that it had nothing whatsoever in common with the modest, and quite reasonable, program outlined by SEMIP's Secretary less than two years before.

Hector Hernández Cervantes, the neoliberal head of the Secretaría de Comercio y Fomento Industrial had been the cabinet's outspoken advocate of Mexico's entry into GATT during the José López Portillo Administration. It was through his Secretariat that virtually all aspects of the export promotion were concentrated and/or coordinated. It is therefore very fundamental to note that he now defined structural change (e.g. privatization and destatization) *and* export promotion as constituting a *new growth model*. (Hernández Cervantes, 1988, 531) Hernández Cervantes made no mention of SEMIP's modest export goals as outlines in 1986. At the same time, by defining structural change as being inextricably linked to export promotion, with these two policies constituting the fundamentals of a *new growth model*, Hernández Cervantes was officially acknowledging the most profound shift in economic policymaking which had occurred in the past sixty years.

The observations of the researchers at CIEN and those of Hernández Cervantes are widely shared by other qualified observers. Writing in *Comercio Exterior*, Antonio Salinas Chavez noted that the numerous smaller policy shifts and initiatives of the 1980s pertaining to the external sector of the economy constituted “unprecedented actions which demarcate a comprehensive strategy designed to make Mexico a developed country through reliance upon an economic model oriented toward exports.” (Salinas Chavez, 1989, 891) Adopting a more critical view, Eduardo Gilti referred to a “new patrón de acumulación” which he defined as the “consolidation of an export model led by transnational firms”. (Gitli, 1990, 161) There appears, then, to be considerable agreement that the policy shift toward export promotion *does* constitute an attempt to attain a new *patrón de acumulación*.

THE RECENT RECORD ON MANUFACTURING TRADE: IMPORTS

Our critique of export promotion turns, in part, on an assessment of the empirical record of the external sector in the 1980s.⁸ Observing the specifics of the external sector in Table III, below, it is notable that the ratio of manufacturing exports to manufacturing imports rose from .17 in 1981 to nearly 1.00 in 1987. The Mexican government was not hesitant to trumpet this change as the most obvious sign of the tendential success of the State’s project to construct a new *patrón de acumulación*. A second look at the data, and the underlying conditions which gave rise to this change in the manufacturing trade balance, reveals the essentially pyrrhic nature of this triumph.

TABLE III.
MEXICO’S MANUFACTURING TRADE
(\$ U.S., BILLIONS)

<i>Year</i>	<i>Exports</i>	<i>Imports</i>	<i>Balance</i>
1981	\$ 3.316	\$ 20.218	(-) \$16.902
1982	2.944	11.871	(-) 8.927
1983	5.452	6.617	(-) 1.165
1984	6.986	9.122	(-) 2.136
1985	6.432	11.297	(-) 4.865
1986	7.840	10.196	(-) 2.355
1987	10.587	10.771	(-) .182
1988	12.287	16.743	(-) 3.414
1989	13.014	20.802	(-) 7.789

Sources: *Comercio Exterior*, 1983, 200; Héctor Hernández Cervantes, *Apertura Comercial y Modernización Industrial* (México: Fondo de Cultura, 1988), 113; *Comercio Exterior*, (junio, 1990), 583.

First, it is necessary to consider that Mexico's real GNP increased very little between 1981 and 1988—between 1982 and 1988 *total* growth was minus 0.5 percent, while expansion from 1981 to 1982 was 8.1 percent. (1989 growth was 2.9%) In 1981 manufactured imports came to \$20.2 billion, nearly twice the level of imports of 1987. Much of the net improvement in the trade balance in manufactured products, then, came not from the *expansion* of exports but rather from the *contraction* of imports.

Imports fell for three reasons: First, for nearly all of the years after 1981 Mexico was in a profound crisis. Imports fell because of the excess capacity in industry which cut the demand for intermediate goods and machinery. Second, although the de la Madrid government touted its new commitment to *laissez faire* from the outset, it continued to use a combination of import licenses and prohibitive tariffs to keep manufactured imports at levels substantially below those attained under José López Portillo. This state of affairs did not change fundamentally until 1987 when a relatively thorough liberalization of the tariffs commenced. The result of this new policy shift is to be seen in the 1988 trade figures. The gains made between 1983 and 1987 now appear to be lost. The surge in the importation of consumer goods has been of particular importance: in 1988 consumer goods imports leaped 154% In the first three quarters of 1989 consumer goods soared 101% above the level achieved in the same period in 1988. (CIEN, feb-marzo 1990, 7) Reinforcing this tendency was an increasing “preference to import rather than produce” which has become a characteristic of both the transnational firms and the “groups” in the 1980s. As a consequence of this tendency the importation of intermediate goods by the private sector rose 20% in 1986-87 and 46.6% in 1987-88. (CIEN, abril 1989, 7) Third, a very significant factor, probably the most significant one, in altering the trade balance in manufacturing since 1982 has been the virtual collapse in government investment.

That is, public investment in infrastructure had fallen from 5.5 percent of GNP in 1982 to 2.0 percent in 1988. (Benitez y Cruz, 1988, 25) State infrastructure investments can only be achieved by importing heavy equipment and parts, a situation which causes the “improved” manufacturing trade balance to take on a new meaning. Short term alignment in the balance-of-payments has been momentarily achieved at the expense of a fundamental weakening in the industrial base (and therefore the underlying base for manufacturing exports) of the economy.⁹

1988 brought the confluence of two distinct phenomena revealing a weakness in the export promotion program that can only become chronic when and if Mexico experiences recovery. The only area of the economy which showed improvement in 1988 was investment (particularly construction), which helped keep the growth rate positive—a 1.1 percent increase in real GNP. The “groups” increased investment in plant and equipment in a notable manner: domestically produced capital goods expanded at an annual rate of 9 percent. Meanwhile, imports of such items soared—the rate of increase was 51 percent. (Acosta, 1989, 26) In 1989 imports of capital goods rose an additional 21% over 1988 levels. This is an important indication of what a recovery may bring: imports of machinery and equipment will soar, pushing the ma-

manufacturing trade balance into deep deficit –as they did in 1988, and even further in 1989.

In closing this discussion of the structural impediments to export promotion, as viewed from the perspective of Mexico's propensity to import manufactures, it is important to mention one last point. As long as Mexico remains wedded to the model of Debt-Led Development a very large surplus in merchandise trade will be necessary to compensate for debt servicing expenses. At this moment in time there is simply no indication whatsoever that such debt service outflows can be covered to any sufficient degree through expanding exports.

THE RECENT RECORD ON MANUFACTURING TRADE: EXPORTS

As can be seen from Table III (above) there has been a rapid increase in Mexico's manufacturing trade exports which far outstripped all other indicators of macroeconomic growth in the 1982-1988 period. This pattern was halted in 1989 when the growth of manufacturing exports came to only 5.9%. The rapid deceleration is notable –manufacturing exports grew by 34.7% from 1986-87, and by 16.1% in 1987-88. Preliminary data for the first quarter of 1990 suggest a further slowdown.

To many observers the most important element in explaining the "export miracle" from 1982-88 was the collapse of the internal market. Eduardo Gitli noted that the "groups," the transnationals and the parastate firms have long been in the habit of searching-out export markets in order to maintain sales only in times of economic weakness for the internal market. (Gitli, 1987, 414-420) He and other observers maintain that should there be a recovery in Mexico the "export miracle" will collapse since the profit margin to be taken on domestic production is higher than on exports. In essence, then, the "export miracle" is little more than a short-term aberration. Furthermore, it has often been pointed out that the increase in manufacturing employment in the export sector has been slightly *less than the decrease* in manufacturing employment for the economy as a whole. Mexico in the 1980s has been experiencing a slow process of deindustrialization. (According to Banco de México data setting manufacturing employment in 1970 equal to 100, it then rose to 161 in 1981, but subsequently fell to 134 in 1987. [Shaiken, 1990, 122])

While official government sources have minimized the importance of the shift in the manufacturing trade balance in the 1988-1989 period, the widening deficit suggests a fundamental flaw in the development strategy pursued since 1982. In analyzing the widening deficit it is useful to note that roughly two-thirds of Mexico's exports are destined (at least initially) for the U.S. market. Econometric studies have revealed two interesting characteristics regarding this market. First, the *price elasticity of demand* for Mexican goods is negative. This means that a policy of devaluing the peso cannot work to increase the total revenue of Mexico exports –what is gained in *increased volume* is more than lost by *reductions* in prices of all goods exported. Second, the

income elasticity of demand is strong. This means that when the US economy grows by 1% the demand for Mexican exports should grow by 4% –based on recent data relationships.¹⁰ (Peñazola Webb, 1989) Alternatively, a *downturn* in the US economy will result in a much greater downturn (perhaps four times greater– in percentage terms) in Mexican export. With virtually all observers convinced that the US entered into recession in 1990, the repercussions on Mexico's export sector will likely be very great.

Holding aside the probable specter of a US recession, analysts at CIEN maintain that the sluggish growth in exports in 1989 points to a deeper reality –manufacturing exports are approaching their limit. In this perspective Mexico's economic elite is increasingly reluctant to respond to the stimulus offered by the State. In their view, Mexico's limits are to be found in the “disarticulated” nature of the productive apparatus of the nation. In brief, the continued reliance on the importation of technology, capital goods and intermediate goods, the continued existence of the “reluctant exporter” syndrome, the low skill level of the labor force, the general shortage of a trained technostucture, and the increasing reliance on the importation of basic food products preclude the possibility of a viable model of export-led development. (CIEN, feb-marzo, 1990, 6; sept.-oct., 1989, 11, 24-25; dic. 1989-enero 1990, 9)

Data which tend to support this hypothesis can be found in Table IV, below. Here the trade figures are broken down into “private sector trade” and “public sector trade”. Taking the first six months of the years 1987, 1988, and 1989, it can readily be seen that the that the overall trade balance has severely deteriorated due to the weak performance of private sector trade. The balance on private sector trade fell from (+) \$1.049 B. in the first six months of 1987 to (-) \$2.392 B. in the equivalent period of 1989. The performance of the public sector –much maligned for its alleged “inefficiency”– stands out in stark contrast. It demonstrated a considerable, steady, positive trade balance of nearly \$3 B. in the three years considered. The deterioration of the trade balance, then, is entirely attributable to the slowdown in the rate of growth of private sector exports and the remarkable surge in private sector imports.

TABLE IV.
THE MERCHANDISE TRADE BALANCE BY SECTOR
(FIRST SIX MONTHS OF EACH YEAR IN \$ B. [US])

	<i>Exports</i>	<i>Imports</i>	<i>Balance</i>
Private Sector			
1987	\$5.135	\$4.146	(+)\$1.049
1988	\$6.406	\$6.810	(-)\$.404
1989	\$6.984	\$9.286	(-)\$2.392

	<i>Exports</i>	<i>Imports</i>	<i>Balance</i>
Public Sector			
1987	\$4.211	\$1.281	(+)\$2.930
1988	\$4.306	\$1.511	(+)\$2.795
1989	\$4.637	\$1.896	(+)\$2.741
Total Trade			
1987	\$10.187	\$5.427	(+)\$4.760
1988	\$10.713	\$8.322	(+)\$2.392
1989	\$11.531	\$11.182	(+) 0.349

Source: Calculations by CIEN from Banco de México data. CIEN-Centro de Información y Estudios Nacionales, *CIEN, 100*, (dic. 1989-enero 1990) p. 11.

THE SUBSIDIZATION OF EXPORTS

In analyzing and evaluating the export promotion policy it is important to recognize that the Mexican government has spent massive sums of money –unfortunately existing data are not sufficient to generate a reliable estimate of the total– in order to provide an economic environment conducive to the export of manufactures. A summary of government policies and programs would include the following items:

1. Most important has been the restructuring of the key development bank, Nacional Financiera (Nafinsa), and the export bank, Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext). These two banks are now primarily concerned with channelling credit, and using the considerable development expertise of the staff at Nafinsa, to promote an industrial base oriented towards exports. (Nafinsa has been at the epicenter of Mexico's industrialization since 1940, and it was for decades successful in promoting Import Substitution Industrialization.) The substantial programs of the development banks have recently been buttressed by a similar effort on the part of Secofi.
2. Through at least two large, well funded, programs the government has readily made available to importers and exporters subsidized hard currencies, and has generally covered the risks of foreign currency fluctuations. These programs, FICORCA and DIMEX, have also been extensively utilized to reduce the external debts of the groups and the parastate firms.
3. An extensive series of fiscal incentives have been offered to export-oriented firms. These include reductions in or exemptions from certain taxes, particularly import and export duties, taxes on corporate earnings, accelerated depreciation provisions, subsidies for locating in favored regions and the provisioning for infrastructural capital such as waste treatment, subsidized provisioning of water and utilities, roads, railheads, communications, docks, etc.

It is commonly claimed that these incentives, much more than cheap labor, have been key factors in the new export-based industries such as (most particularly) autos and computers-electronics.¹¹

4. Mexico's once rigid foreign investment law been relaxed, on a "case-by-case basis" to selectively permit 100 percent foreign ownership and control of firms which are willing to meet certain requirements that a substantial percentage of their output be exported. These provisions have underwritten the rough doubling of total foreign investment in the 1982-88 period.

5. The State has intervened to extensively revise the Mexican labor code which has had the effect, intended or not, of cheapening the labor content of manufactures and thereby enhancing their marketability.

6. The State has expedited the "tramites" (bureaucratic permissions and permits to conduct business) of importers and exporters. (This is no small item in Mexico where months and often years, regularly pass before such mundane matters can be completed.)

What has been the cost/benefit ratio of the export promotion program? To compute it would be a daunting enterprise, fraught with methodological difficulties. Table V, below, records the surprisingly large outlays of Bancomext in support of export promotion in the 1980s. While not all of Bancomext's effort at export promotion was directed at the private sector (parastates too could presumably avail themselves of some of the facilities offered by Bancomext), it is clear that the promotion of private sector exports was the principal objective of Bancomext's program. Many of Bancomext's programs were designed to extend credit to exporters or companies classified as indirect exporters. It is therefore to be presumed that a considerable proportion of these credits were repaid to Bancomext—although on what terms cannot be determined. The fact that Bancomext made extensive credits available implies that absent the Bancomext programs the "free market" would *not* have made them available or *would have made them available but on significantly different terms*. It is in this qualified sense, then, that the term *subsidy* can be employed to describe Bancomext's program. (We will return to this issue, below.)

Note (from Table V, "Bancomext's Outlays") that roughly \$72 B. [US] was utilized by Bancomext in the period 1982-1990. Further, in the 1982-1989 period, private sector merchandise exports totalled \$71.7 B.—while Bancomext outlays amounted to \$56 B. in the same period. Even after allowances have been made for the fact that a considerable portion of the credits extended to the private sector were later repaid, and that some unknown portion of Bancomext's outlays were directed toward the expansion of public sector exports, it would be impossible to ignore the fact that Bancomext's efforts were extremely large in relation to total private sector exports.

TABLE V.
BANCOMEXT EXPORT PROMOTION EXPENDITURES
AND PRIVATE SECTOR MERCHANDISE EXPORTS (\$ B. [US])

<i>Year</i>	<i>Bancomext Outlays</i>	<i>Private sector exports</i>
1982	\$ 2.5*	\$ 3.4
1983	\$ 3.3	\$ 4.95
1984	\$ 5.0	\$ 6.4
1985	\$ 8.1**	\$ 5.89
1986	\$ 5.5	\$ 8.38
1987	\$ 7.1	\$ 10.49
1988	\$ 10.6	\$ 12.63
1989	\$ 13.8	\$ 13.78*
1990	\$ 16.1	—

* Estimated.

** Approximately \$2.4 B. were utilized to cover exchange rate risks in 1985, the residual was utilized for export promotion (narrowly defined).

Sources: Bancomext, "Programa Integral de Apoyo," *Comercio Exterior* (marzo 1990) p. 202; "Informe Anual 1989," *Comercio Exterior*, (mayo 1990) p. 473; Centro de Información y Estudios Nacionales, *La Economía Mexicana: 1982-1988* (México, 1989) p. 158, *CIEN 100*, (dic. 1989-enero 1990) p. 10.

It is interesting to note that the massive programs of state intervention conducted by Bancomext have *not* been regarded as subsidies by Bancomext officials. Rather, they (and the World Bank) argue that these programs have introduced *neutrality* into Mexican policymaking. They assert that current economic policies no longer *discriminate against* Mexican exports, and that Mexico's export promotion policies *approximate policies* offered by other nations. (Peñaloza y Voljc, 1989, 695)

Unfortunately, these researchers offer no data to support this contention. It is, of course, true that Mexico's ISI programs generally discriminated against the export sector. It is, as well, true that the export-led nations have extensively utilized state intervention to support export promotion. Nonetheless, it is difficult to accept the cavalier assertion that Mexico has simply created a "level playing field" for the private sector through the remarkably large government subsidies devoted to export promotion.

TOWARD TRANSNATIONAL EXPORT PROMOTION?

The national and developmental benefits of the export promotion program must be measured against both the imports needed to sustain the program and the increasing tendency to "denationalize" the export sector. Not only has there been continued need to import machinery and equipment and advanced technology, but matters appear to have worsened regarding the propensity to import in the 1980s. The export boom has

been concentrated in a very narrow range of products, with automobiles, motors and parts accounting for 29 percent of total manufacturing exports—up from 13.6 percent in 1981. (Comercio Exterior, 1983, 200; Comercio Exterior, 1988, 548) The growth in auto-related exports accounted for 36 percent of the total growth of exports from 1981-1988. Yet, even in this most successful area of production, auto-related *imports* canceled out 55 percent of the benefits arising from the value of the exports. (Comercio Exterior, 1988, 548)

Careful students of Mexico's export industries have noted an extremely high degree of concentration—rather than a tendency toward diversification. Two studies using different years (1980-86 and 1983-87) note that export growth has been led by a handful of industries; six in one study, seven in the other. (Gitli, 1987, 416-417; Unger y Saldana, 1988, 6) Kurt Unger found that all of the leading export industries are “internationalized”—i.e. their production relies upon productive “chains” which transcend the nation. They are not industries which have developed due to a national comparative advantage. Rather, they are industries that are located in México as part of an international productive process. (Unger y Saldana, 1988) As a consequence local content of parts and other inputs tend to be low. In two of the export industries cited by Unger y Saldana local content came to 40 percent for film products, and below 6 percent in a sample which accounted for 62 percent of the output of the touted computer industry. (Unger y Saldana, 1988, 22, 39) They conclude that transnational ownership or coproduction arrangements will tend to become all but universal in the computer industry. (Mexican owned firms, which may be operating with coproduction agreements, have only 6.6 percent of the computer export market.)

While the percentage of local content will vary from industry to industry, and over time, and while this percentage may well be increased by subsequent Mexican legislation which impacts upon the export industries, *nonetheless* the high incidence of “internationalized” industries, (processing products made in more than one nation), suggests that the export promotion program will be *structurally* impaired by the high import propensity of the industries which are leading the export boom.

A further structural impediment arises from this situation: transnational corporations will, over the longer term, repatriate their earnings—thereby undercutting some of the gains made in merchandise trade through outflows in the capital account balance. Habituated as they have been to high profits, low outlays for technology and captive markets, Mexican businessmen are unlikely candidates for the export promotion program. Most, by all accounts, suffer from the “reluctant exporter” syndrome and have little interest beyond “switching” existing plant and equipment and products from the domestic into the international market for the duration of the current slump. It therefore seems unlikely that the existing predominance of the transnationals in the most dynamic areas of the export sector will be displaced by the national “groups” in the future.

The available data support this conclusion. Firms “with some degree of foreign participation” accounted for 44.7 percent of the export of all manufactured products in 1982 and 54.7 percent in 1987. (Gitli, 1990, 161) If “transnationals” are defined as

majority foreign-owned firms, then the shift has been much more dramatic. Using this definition, the transnationals accounted for only 6 percent of merchandise exports in 1982, but 40 percent in 1988—the remainder being taken by the national and parastate firms. (Rojas Nieto, 1989, 5) As the parastate firms reduced their participation in merchandise exports from 84% in 1982 to 39% in 1988, the transnationals were able to absorb most of the share relinquished by the State.

México's greatest success in export promotion has been in the auto sector where a trade deficit of \$1.5 B. in 1980 was converted into a trade surplus. During the first nine months of 1989 this surplus stood at \$1.4 B. (Shaiken, 1990, 2) Yet, this sector is increasingly dominated by transnationals—the 60 percent local content requirement which was established in 1983 was lowered to 36 percent in late 1989. (Shaiken, 1990, 15) Even this lower requirement seems easy to circumvent—one US-Japan joint-venture in auto production will drop its local content from 30% in 1989 to a mere 5% in 1990. (Shaiken, 1990, 42) Harley Shaiken, analyzing a small sample of high-technology firms in Mexico (including a sophisticated auto plant), concludes that the State's tendency to support high-technology exports “does not produce significant linkages to local industry”. (Shaiken, 1990, 122)

As the role of the external sector expands in relation to the entire economy, and as the transnationals play an increasingly strong role in that expansion, the national firms continue to lose ground. This is reflected in the data which the magazine *Expansión* annually compiles on the 500 largest firms in Mexico. In 1974 the sales of the transnationals within the top 500 were equal to 31% of the sales of the national firms within the same group. In 1980 the transnationals had modestly improved their position *vis-a-vis* the national firms—the figure stood at 35%. By 1988, however, the relationship had changed dramatically—the transnational sales amounted to 56% of those of the national firms. (*Expansión*, 1989, 37)

THE MAQUILADORA SECTOR

Second only to the claims of a successfully restructured export sector, Mexican policymakers have often cited the growth of the maquiladora industry as further evidence that a new growth model is rapidly being constructed. The maquilas are in-bond plants which assemble imported products for the sole purpose of re-exporting these products. In short they are an Export Processing Zone (EPZ). The Mexican EPZ has a domestic content (aside from labor) of only 1.5 percent. This is well below similar EPZs in Asia—Mexico's contents are basically limited to janitorial and packaging services. (Beltran, 1988, 21-22) The net value of the maquilas manufacturing exports (i.e. the value of maquila exports minus the value of imported inputs) has increased from 1984 onward, after dropping in the 1981-1983 period. From 1984 through 1989 maquila net manufacturing exports rose 147%—from \$1.155 B. [US] to \$2.854 B. (CIEN, 1988, 167; INEGI, 1989,4) As spectacular as this increase may seem, taken in isolation, it

must be considered that only in 1987 was the *surplus* in the maquila export industry sufficient to offset the *deficit* in manufacturing trade in the remainder of the economy (i.e. as noted in Table III, the manufacturing trade deficit in 1987 amounted to only \$0.182 B., while the maquila surplus stood at \$1.64 B.) Whatever satisfaction could be drawn from the overall *positive* balance in manufacturing quickly evaporated in 1988. By 1989 the *surplus* in the maquila trade of \$2.85 B. served only to cut the trade deficit in non-maquila manufacturing by 36.5% –Mexico was nevertheless left with a very considerable manufacturing trade deficit of roughly 2.2% of its GDP.

CONCLUSIONS

Given the available evidence to date, Mexico has failed to consolidate a new *patrón de acumulación* based in the policy of export promotion. In spite of extremely large programs instituted by the government in the course of the 1980s, and in spite considerable support given to the program by external agents such as the IMF and the World Bank, the performance of the export sector, on balance, has not been commensurate with the efforts made in its support. Substantial changes have occurred within the structure of the macroeconomy with regard to the relationship between national firms (including the “grupos”) and the transnationals. The rapid increase in the relative role of the transnationals, however, cannot be viewed with equanimity. These transnational firms are most likely to enhance the difficulties Mexico has encountered in its pursuit of the goal of a positive balance of trade in manufacturing exports, and in the linked goal of achieving a diversification of exports. This is so because of (1) the very high propensity to import on the part of the transnationals, (2) their continued opposition to local content regulations, and (3) their long-term desire to export profits realized from their direct foreign investment in Mexico.

Recent research by Harley Shaiken has demonstrated that “Mexico has the technological foundation needed for strong growth in sophisticated exports in plants using increasingly advanced processes”. (Shaiken, 1990, 119) Nonetheless, this research supports the view that export promotion cannot constitute a successful *patrón de acumulación* because the export sector can absorb only a very small amount of the 1 million new workers which are added to the labor force each year. Even in the auto export sector—where Mexico’s hopes for successful restructuring have come closest to being realized—Shaiken’s research points to a sobering conclusion:

The capital intensity of the most advanced auto plants—dictated by quality standards and global design practices—mean that the maquiladoras will be a major source of new jobs, hence not a major contributor to meeting Mexico’s employment creation challenge. (Shaken, 1990, 123)

In assessing the accomplishments of the export promotion policies throughout the 1980s it is well to keep in mind the fact that the \$72 B. utilized by Bancomext, and other uncounted billions of dollars expended by Nafinsa, Secofi and other agencies of the government *might* have been devoted to other pursuits-among them all-out drive to and fostering a new developmental strategy which would include both the technical advancement of the Mexican labor force and the development of an efficient agricultural sector. This, of course, was the path not taken. Mexico has paid a terrible price in terms of unemployment and general economic and social deprivation for the mass of the population in order to pursue the chimera of export promotion. Unfortunately, the voice of the critics and skeptics of this policy, as well as the mounting evidence indicating the magnitude of the inadequacies of this policy, has not served to deter the "economic cabinet" of President Salinas de Gortari in their pursuit of "exportaciones a todo costo". Rather, it has only served to increase the emphasis these policymakers have put upon an anticipated US-Mexico Free Trade Agreement. This Agreement can only deepen and sharpen the debilitating tendencies and trends that have been already surfaced as a result of the pursuit of the misguided policy of export promotion.

FOOTNOTES

* Professor of Economics, California State University (Fresno)

¹ Broadly defined, import-substitution is a strategy of development which favors the expansion of the internal market, in contrast to orthodox neo-classical doctrines which emphasize development through primary commodity exports (or through following "market forces"). The expansion of domestic industry is to be the motor force of development. The state is to play a crucial role in this process through (among other activities) indicative planning, the construction of state-owned industries in key sectors, the allocation of credit (through state-owned development banks) and the shrewd application of temporary protectionist policies in the foreign trade sector.

² Like the term ISI. Export Promotion entails much more than it seems. By Export Promotion we are describing an entire national economic policy that begins with prioritizing market behavior and consequently deplores any "restrictions" on the "free" market such as Social Security, unions, labor legislation, public health, economic planning, industrial policies, price ceilings and so on. In accordance with the IMF's monetary theory of the balance of payments, the government's role in the economy should be held to a minimum, all prices should be "market" prices. Given this, resources will be used "efficiently" and, based on the theory of comparative advantage, resources "freed" when the state cuts its activities will be "reallocated" by the market into the export sector. As far as a key groups of individuals who dominate current policymaking at the World Bank and the IMF are concerned this is no idle theory—the case histories of the four Tigers of Asia "prove" that the multilateral banks are right in promoting export promotion. (Cypher, 1988).

³ Given Mexico's relatively large population we find such an argument unpersuasive. What does remain true is that, *given the distribution of income*, the Mexican market for durables and capital goods is limited. In 1977 the top 20% of the population had 54.4% of the total income, while the bottom 60% had but 23.5% [Rovzar, 1981, 117] In spite of its revolutionary rhetoric and self-proclaimed populist orientation the government through its fiscal policies had clearly supported and assisted the growing inequality of income among those within the bottom one-half of the income distribution.

Reviving ISI by way of income redistribution raises complex questions in a nation such as Mexico. Would a cut in the profit rate reduce investment and therefore the overall level of output? Would a highly graduated income tax encourage capital flight, as well? Was the Mexican State in fact too weak to impose

a fiscal reform? Was the Mexican industrial bourgeoisie in fact too "immature" to bear such changes? While these questions cannot be pursued here we find it a reasonable hypothesis to suggest that a program to redistribute the income *could* be constructed given the proper objective and subjective conditions –such as were found during the Cárdenas period.

⁴ The "grupos" are neither monopolies, oligopoly firms, or conglomerates –although they often include the ownership of firms that exhibit these characteristics. The "grupos" are much more diversified than a conglomerate – they often own manufacturing firms in many industries (and these industries may be unrelated), marketing or retail and wholesale firms, transportation firms, landholding companies, financial intermediaries and insurance firms. Before the nationalization of the banks in 1982, many of these "grupos" were controlled or directed through a bank (or the banks) owned by a particular "grupo". Some "grupos" originated in the 19th Century. The "grupos" are relatively few in number, probably no more than 300 at the most, and they own nearly all the reproducible wealth in Mexico not in the control of either the State or the transnationals. The concentration of economic power among the "grupos", the parastate firms, and the transnationals, is such that within the industrial sector, according to the 1985 Census, 1.4% of the firms owned 81% of the fixed assets, and generated 76% of the value added, 65% of the sales, and 55% of the employment. (Rojas Nieto, 1989, 14)

⁵ Personal interview, Mexico, D.F., February 26, 1990.

⁶ This section is drawn from (Cypher, 1990, 183-186).

⁷ In our interpretation of the de la Madrid sexenio, 1986 should be seen as a threshold year for several reasons: First, in 1986 the fragile economic recovery which commenced in 1984 was cut short as the GNP declined 3.8 percent. The commitment to gradualism, which had seemed so much an integral component of the de la Madrid style, was now cast aside. Quickly Mexico joined the General Agreement of Tariffs and Trade (GATT). The peso was also devalued by percent (this followed a 113 percent devaluation in 1985). Perhaps most indicative of a fundamental change in the pace, but not the trajectory of policy change, was a massive debt restructuring program which brought in approximately \$19 billion (US) in new loans from the multilateral agencies and the private banks. (In addition the terms of repayment were changed on \$44 billion of public debt and 9.5 billion of private sector debt repayment). Since the precipitous fall in oil prices was overwhelmingly the underlying cause of the downturn of 1986, the State now sought a rapid reordering of its policy priorities best signified by new programs designed to stimulate exports.

⁸ An number of broader issues need to be considered in any full assessment of the export promotion strategy. Due to limitations of space these issues are merely summarized here:

1. The "structural change" export-led model indiscriminately attempts to superimpose a fictionalized account of Asian economic development onto Mexico. Such accounts ignore the fact that the Asian export miracles were largely a product of timing and spatial location (the world economy and particularly the Japanese economy boom in the 1960s and 70s pulling along the four Asian Tigers). Second U.S. national security interests were such that Taiwan and Korea received uniquely large unilateral transfers in the form of aid and military assistance. Third, Japanese colonialism was highly conducive to the industrial development of Taiwan and Korea prior to WW II.

2. Mexico has failed to built an adequate machine building sector. Therefore exporting light manufacturing goods will necessitate the importation of capital goods. Of all the larger nations in Latin America, Mexico spends the least on research and development. In a country of over 80 million there are only 18,000 fully trained scientists engaged in research. Mexico has no viable technical capacity and no way of achieving such a capacity in the foreseeable future.

3. Mexico's principal competitors in manufacturing exports (Japan, Germany, Korea and Taiwan) have had generations to hone their marketing and production skills. In the 1980s Mexico's "structural change" is far from unique –a host of Latin American, Asian and African nations are also "restructuring" which will flood the global market.

4. Global overproduction and economic stagnation in the advanced nations has touched off a wave of informal protectionism that is not likely to abate in the near future.

5. Export Promotion could not create full employment. In 1988 only 5.5% of the GNP was produced by manufacturing exports (6.8% if the maquiladora sector is included), suggesting that as little as 1 million workers were involved in manufacturing exports. To absorb the unemployment created in the last 6 years manufacturing exports would have to grow by roughly 600% and the continue to grow at a spectacular annual rate, if unemployment were to be diminished.

6. Current research suggests that cheap labor is not much of a comparative advantage, given that only 10-15% of total costs can be attributed to direct labor costs in many modern manufacturing firms.

⁹ In analyzing the role of imports another factor must be mentioned, however briefly. The exchange rate, an all powerful element in the neoclassical paradigm, was regularly shifted downward—from 100 pesos to the dollar in 1982 to 2,300 in 1988. Did the “undervalued” peso and the “overvalued” dollar explain the pattern of imports? Perhaps the exchange rate helps explain matters, yet we find that much of the discussion regarding the “normal” exchange rate to be at best tendentious. However, attempting to disentangle the export/import dynamism with regard to the exchange rate alone opens the way for grave miscalculations in that the Mexican government regularly, as a matter of policy, made available hard currencies to importers and exporters at highly subsidized rates. From 1981 through 1988 echa massive devaluation had essentially the same effect on imports: For a period of three to six months imports were seen as very expensive and demand declined. Furthermore, each devaluation led to imported inflation which quickly brought present import prices down, in relative terms, to nearly the level they were prior to the devaluation. Ignoring the *structural* power of oligopoly importers and retailers to set prices has led Mexican policymakers, and their counterparts from the multilateral institutions, to repeatedly precipitate devaluations which have had only a modest and largely short-term effect on the balance-of-payments.

¹⁰ This relationship is unstable because the high propensity to import on the part of the US has not been counterbalanced by adequate US export earnings. The US will be forced to reduce its trade deficit in the 1990s, most probably through some contraction of imports. Thus the income elasticity of demand for Mexican imports will likely be significantly reduced in the foreseeable future.

¹¹ In one study conducted by a Japanese maquiladora firm comparing US costs to those of Mexico the following relationships were noted: electricity = 33% of the US rate; natural gas = 65% of the US rate; construction costs + 33-50% of the US rate; water = 60% of the US rate; lease costs for facilities and land = 50-80% of the US rate. Meanwhile average wage rates were estimated at a mere \$.85 (including benefits). (Shaiken, 1990, 92).

REFERENCES

- ACOSTA, CARLOS, (1989). “Logros Económicos”, *Proceso*, No. 652, (5 de mayo), pp. 24-26.
- BANCOMEXT, (1990). “Programa Integral de Apoyo Financiero y Promocional para el Fomento de Comercio Exterior, 1990” *Comercio Exterior* 40, 3, (marzo), 199-202.
- (1983). “Sumario Estadístico.” *Comercio Exterior* 33, no. 2, pp. 199-208.
- (1988). “———.” *Comercio Exterior* 38, no. 6, pp. 547-556.
- (1990). “———.” *Comercio Exterior* 40, no. 6, pp. 582-591.
- (1990). “Informe Anual 1989” *Comercio Exterior* 40, no. 5, pp. 467-479.
- BELTRAN, G. MOISÉS, (1988). “Expansión Internacional de las Maquiladoras,” *Economía Informa*, no. 163, (abril), pp. 19-27.
- BENÍTEZ, RODOLFO y NOÉ CRUZ, (1988). “La Inversión Publica y Privada Esta en el Nivel más Bajo,” *El Financiero*, Diciembre 5, p. 25.
- BOLTVINIK, JULIO and ENRIQUE HERNÁNDEZ LAOS (1981). “Origen de la Crisis Industrial.” Rolando Cordera (compilador) *Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana*. México: Fondo de Cultura, pp. 456- 534.
- CAMPOS, LETICIA (1989). “Algunos Rasgos de la Política Económica de ‘Nuevo’ Gobierno.” *Momento Económico*, no. 44 (marzo-abril)

- CIEN, Centro de Información y Estudios Nacionales, (1988). *La Economía Mexicana: 1988*, México: CIEN.
- , (1989). *La Economía Mexicana: 1982-1988*, México: CIEN.
- , (various years). *CIEN 100*, análisis mensual o bimensual.
- CYPHER, JAMES (1988a). "The Crisis and Restructuring of Capitalism in the Periphery." Paul Zarembka (editor) *Research in Political Economy 11*. Greenwich, CT: JAI Press.
- , (1988b). "Debt, Economic Crisis Undermine Mexico's PRI". *Dollars & Sense*, no. 142, (December) pp. 9-11, 21.
- , (1989). "Strings Attached: World Bank Tightens Control of Third World Economies." *Dollars & Sense*, no. 152, (December) pp.9- 11,19.
- , (1990). *State and Capital in México: Development Policy Since 1940*. Boulder: Westview.
- ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA and the CARIBBEAN, (1990). *Changing Production Patterns with Social Equity*. Santiago, Chile: United Nations.
- EL FINANCIERO, (1989). *El Financiero*, 28 de septiembre, p. 30.
- EXPANSIÓN, (1989). "Las 500 de Ayer y Hoy," *Expansión* 21, 526, (Octubre 11) pp. 36-39.
- GITLI, EDUARDO (1987). "Exportaciones manufactureras, fuga hacia adelante." *El Cotidiano* No. 20, (noviembre-diciembre), pp. 414- 420.
- (1990). "La Dinámica del Comercio Exterior Mexicano." en Rosa Garavito y Augusto Bolívar, *México en la Década de los Ochenta*. México: UAM. pp. 157-163.
- GÓMEZ CHIÑAS, CARLOS (1987). "La Política Comercial de México, 1982-1986." In Jesús Lechuga (compilador). *El Dilema de la Economía Mexicana*. México: Ediciones de Cultura Popular, pp. 109-140.
- GUERRA FORD, OSCAR (1986). "Cuadro Analítico de la Carta de Intención Presentada al FMI." *El Economista Mexicano* 19, no. 2, pp. 116-119.
- GUILLÉN, ARTURO (1971). *Planificación Económica a la Mexicana*. México: Nuestro Tiempo.
- HAMILTON, NORA (1982). *The Limits of State Autonomy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- HERNÁNDEZ CERVANTES, HÉCTOR, (1988). "Lineamientos de la Política Comercial Actual," *Comercio Exterior* 38, no. 6, pp. 528-531.
- , (1988). *Aperatura Comercial y Modernización Industrial*. México: Fondo de Cultura.
- HUSS, TORBEN (1987). "Proyectos Empresariales y Reestructuración del Capitalismo Mexicano." *Economía Informa*, no. 159, pp. 1-30
- INEGI, (1989) "Avance de Información Económica" *Industria Maquiladora de Exportación*, (noviembre).
- JACOBS, EDUARDO (1981). "La Evolución Reciente de los Grupos de Capital Privado Nacional." *Economía Mexicana*, no. 3, pp. 23-44.

- KING, TIMOTHY (1970). *Mexico: Industrialization and Trade Policies Since 1940*. London: Oxford University Press.
- LABASTIDA, JULIO (1972). "Los Grupos Dominantes Frente a las Alternativas de Cambio." en *El Perfil de México en 1980*. México: Siglo Veintiuno Editores. pp. 99-164.
- ORTIZ WADGYMAR, ARTURO (1987). "La Política de Comercio Exterior," Seminario Sobre La Economía Mexicana, IIEc. Mimeo. pp. 1-16.
- PEÑALOZA WEBB, RICARDO, (1988). "Elasticidad de la Demanda de las Exportaciones," *Comercio Exterior*, 38, 5 (mayo), pp. 381-387.
- PEÑALOZA WEBB, RICARDO y MARKO VOLJC, (1989). "Políticas de Fomento de Exportaciones." *Comercio Exterior* 39, no. 8, pp. 688-697.
- PODER EJECUTIVO (1983). *Plan Nacional de Desarrollo*. México: SPP.
- RODRÍQUEZ, JESÚS y ALFONSO MORO (1987). "México: Situación Económica en 1986-1987." *La Batalla*, no. 19, (noviembre-diciembre), pp. 5-12.
- ROJAS NIETO, JOSÉ (1989). "México: una Industria en Severa Transición." *El Cotidiano*, no. 31, (septiembre-octubre) pp. 3-16.
- ROZAR, EUGENIO (1981). "Análisis de las Tendencias en la Distribución del Ingreso en México." *Economía Mexicana*, no. 3, pp. 109-137.
- SALINAS CHAVEZ, ANTONIO (1989). "Sección Internacional," *Comercio Exterior* 39, no. 10, (octubre) pp. 887-892.
- SECOFI (1990). "Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior, 1990-1994." *Comercio Exterior* 40, no. 2, (febrero) pp. 164-177.
- SHAIKEN, HARLEY (1990). *Mexico in the Global Economy*. San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies.
- TALLER DE INDICADORES ECONÓMICOS, (1989). "Segunda Etapa del PECE." *Ensayos: Economía, Política e Historia* 5, no. 11, pp. 54-60.
- UNGER, KURT y CONSUELO SALDANA (1988). "Las Economías de Escala y de Alcance en las Exportaciones Mexicanas más Dinámicas." San Diego: Center for U.S.-México Studies, Mimeo, pp. 1-43.
- VILLAREAL, RENÉ (1982). "De la Industrialización Sustitutiva a la Petrodependencia." In Héctor González, (comp.) *El Sistema Económico Mexicano*. (México: La Red Jonas, 1982) p. 28-56.
- WORLD BANK, (1989). *Report on Proposed Industrial Sector Policy Loan*. Washington, D.C.: World Bank, Report no. P-4950-ME.
- ZAPATA, FRANCISCO (1988). "Los Dilemas de la Modernización," *El Cotidiano*, no. 21, (enero-febrero) pp. 20-24.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS REGÍMENES ARANCELARIOS DE LAS ECONOMÍAS MEXICANA Y ESTADOUNIDENSE, EN LA PERSPECTIVA DEL ESTABLECIMIENTO DE UN ACUERDO DE LIBRE COMERCIO ENTRE AMBOS PAÍSES.*

ALEJANDRO DÁVILA FLORES**

“Un acuerdo de libre comercio entre México y los Estados Unidos no se encuentra en los intereses de México a corto plazo; la liberalización comercial entre ambos debe ser gradualmente negociada”. Estas palabras son atribuidas al Dr. Jaime Serra Puche, Secretario de Comercio y Fomento Industrial del Gobierno Federal, en un artículo publicado por el *Financial Times* el 8 de diciembre de 1988.¹

A menos de dos años de distancia de estas declaraciones, se ha iniciado el proceso que, previsiblemente, desembocará en la firma de un acuerdo de libre comercio (ALC) entre México y los Estados Unidos o, incluso, en la configuración de una vasta área de libre comercio formada por estos dos países y Canadá.

¿Qué factores explican esta aceleración en la estrategia de integración comercial de los tres países del norte del continente americano?

Un elemento, sin duda importante, lo constituye la tendencia a la configuración de grandes espacios económicos de cobertura multinacional o continental. La Europa del 92 y los países del sudeste asiático son los casos más ilustrativos. La rápida transición

* Deseo manifestar mi más profundo agradecimiento al Ing. Edilberto Jiménez, de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, por las facilidades que me brindó en la obtención de información indispensable para el desarrollo del presente documento.

** Investigador de la Universidad Autónoma de Coahuila.

¹ Citado por Jeffrey J. Schott (1989), del Institute for International Economics de Washington, D.C.

de los países de Europa oriental, misma que produjo, entre otros fenómenos, la reunificación de Alemania, ha acelerado esta tendencia.

La incertidumbre sobre el desenlace de las negociaciones multilaterales de la Ronda de Uruguay del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) también ha favorecido los procesos de negociación bilateral o regional en materia de comercio.

Otro aspecto relevante es la imperiosa necesidad de la economía norteamericana de tener un amplio acceso a los mercados externos. Lo anterior es indispensable para que esta economía reabsorba su enorme déficit en cuenta corriente, uno de los dos soportes del crecimiento económico de este país durante los años ochenta.

Por su parte, Canadá y México buscan consolidar y ampliar su participación en el mercado norteamericano. Esta participación es seriamente afectada por la concurrencia de Europa occidental y del sudeste asiático, así como por la constante amenaza de una nueva ola proteccionista estadounidense que impida su acceso a un mercado que representa 80% y 70% del valor de sus respectivas exportaciones.

Todo esto tiene como telón de fondo una reestructuración mayor de la economía mundial, impulsada por la revolución tecnológica en curso.

Ante la perspectiva de la celebración de un ALC entre México y los Estados Unidos surgen, entre otras, algunas interrogantes:

¿Qué papel desempeñan los ALC en la estrategia de comercio exterior de México y de los Estados Unidos de América?

¿Cuáles son las actuales características de los regímenes arancelarios a las importaciones en ambos países?

¿Existen riesgos implícitos para México en su intención de concluir rápidamente un ALC con los Estados Unidos?

El presente trabajo tiene como propósito brindar algunos elementos de reflexión a estas preguntas, así como sugerir propuestas de política de comercio exterior para México en un horizonte de corto y mediano plazo.

1. LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO EN LA ESTRATEGIA DE COMERCIO EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO

1.1 LA POLÍTICA NORTEAMERICANA DE "DOS PISTAS".

El fracaso de la reunión ministerial extraordinaria del GATT, convocada por los Estados Unidos en 1982, motivó la desconfianza de ese país en las instancias multilaterales de negociación comercial. Los objetivos de esta iniciativa norteamericana eran: preparar las negociaciones de la siguiente ronda del GATT; demandar reformas en el comercio agrícola; y ampliar las normas del GATT a los campos de los servicios, la inversión y la nueva tecnología.

Frente a esta situación, se fortalecieron los cuestionamientos a la eficiencia del GATT como instancia de negociación comercial internacional. Dos son las críticas más frecuentes al respecto:

- a) Dada la gran cantidad de países participantes en las negociaciones, éstas se desarrollan con gran complejidad y lentitud.
- b) Ante la inexistencia de instancias capaces de sancionar ágilmente las violaciones a las disposiciones de este organismo, sus normas no son integralmente respetadas.

En contraposición a lo anterior, surgió una fuerte corriente de opinión a favor de las negociaciones bilaterales o regionales en materia de comercio exterior. Las principales ventajas atribuidas a esta estrategia son:

- a) El gran dinamismo con el que se desarrollan.
- b) Lo anterior permite abordar temas más complejos, como los relativos a la inversión y los servicios, sentando precedentes que permiten apuntalar las negociaciones de estas áreas en el seno del GATT.
- c) De igual forma, y por las mismas razones, a este nivel es más factible establecer instancias más eficientes en el tratamiento de las disputas comerciales.

En virtud de lo anterior, el gobierno de los Estados Unidos ha desarrollado, de 1982 a la fecha, una doble estrategia de negociación comercial: la multilateral, en el contexto de la Ronda de Uruguay del GATT, y la bilateral o regional. Esta última le ha permitido concluir acuerdos de libre comercio con Israel y Canadá, así como otros acuerdos bilaterales de cobertura más limitada con países como Japón, Corea y México, entre otros (ver Schott, 1989).

1.2 EL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO CON ESTADOS UNIDOS EN LA ESTRATEGIA MEXICANA DE COMERCIO EXTERIOR.

Para algunos de los principales países proveedores del mercado norteamericano (Canadá, Japón, Taiwan, Corea del Sur, Australia y México, fundamentalmente), los acuerdos de libre comercio con esa nación tienen como objetivo básico preservar un amplio acceso a su mercado y, de ser posible, ganar importancia relativa en el mismo. De igual forma, se busca evitar la aplicación de medidas discriminatorias generadas por el establecimiento de acuerdos de libre comercio entre Estados Unidos y otros competidores. En consecuencia, para los socios comerciales de norteamérica la firma de este tipo de acuerdos tiene un propósito eminentemente defensivo (Schott, op. cit).

Esto es particularmente claro en el caso de países que, como México, tienen una gran dependencia comercial con los Estados Unidos. Esta situación se agudizó durante

la década pasada: la participación del valor de las exportaciones de México hacia los Estados Unidos pasó de 54.22% en 1981 a 69.35% en 1989; por su parte, el valor de las importaciones provenientes de ese país acrecentó ligeramente su importancia relativa (66.27% del total en 1981, 67.76% en 1989).²

Al referirse a las perspectivas del proceso de negociación del ALC entre México y los Estados Unidos, el Secretario de Comercio y Fomento Industrial manifestó: 1) la disposición del gobierno mexicano de crear, conjuntamente con Canadá y los Estados Unidos, un vasto mercado norteamericano; 2) que un eventual ALC con los Estados Unidos comprendería únicamente el intercambio de bienes, que tendría un enfoque global y que permitiría a la industria nacional un ajuste gradual. De igual forma, señaló los principales objetivos de México en esta negociación:

- a) Eliminar los aranceles a la importación para los productos mexicanos destinados al mercado estadounidense.
- b) Eliminar las barreras no arancelarias que afectan a las exportaciones mexicanas a ese mercado.
- c) Establecer instancias de resolución de las disputas comerciales.
- d) Garantizar la permanencia en el acceso al mercado estadounidense, gracias a los flujos de inversión extranjera directa, proveniente de ese país que un ALC generaría.³

2. REGÍMENES ARANCELARIOS A LAS IMPORTACIONES EN MÉXICO Y EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

2.1 EL RÉGIMEN ARANCELARIO A LAS IMPORTACIONES EN MÉXICO

2.1.1 Periodo 1983-1988

De 1983 a la fecha, la importación de mercancías en México ha sido objeto de un amplio proceso de liberalización. Las etapas más sobresalientes del mismo han sido:

- a) De enero de 1983 a junio de 1985, se llevó a efecto la eliminación de permisos previos de importación a un poco más de 3,500 fracciones arancelarias, 44% de las 8,100 existentes en esa época.
- b) En julio de 1985 se liberaron 3,600 fracciones adicionales, quedando solamente 908 (11% del total) sujetas a permisos previos de importación. No obstante, estas

² Estos coeficientes fueron obtenidos del sumario estadístico de la revista *Comercio Exterior*, vol. 33, núm. 4, abril de 1983 y vol. 40, núm. 7, julio de 1990.

³ *La Jornada*, 15 de septiembre de 1990, p. 19.

908 fracciones arancelarias representaban 38% del valor total de las importaciones y casi 50% de la producción interna. La tarifa arancelaria alcanzó, en promedio, 28.5%

- c) A finales de abril de 1986, los permisos previos de importación se aplicaron a productos que representaban 39.8% de la producción interna, el arancel máximo descendió a 45% y el arancel promedio a 24.5%.
- d) La media arancelaria y el arancel máximo disminuyeron a 22.7% y 40%, respectivamente, en marzo de 1987. En diciembre de ese mismo año estos indicadores bajaron a 11.8% y 20%. Para abril de 1988 solamente 23% de la producción interna continuaba bajo el esquema de permisos previos de importación (Ten Kate y De Mateo, 1989).

2.1.2 Situación en diciembre de 1989

A finales de 1989, el sistema mexicano de regulación de las importaciones comprendía 12,379 fracciones arancelarias, de las cuales 536 habían sido derogadas. De las 11,843 fracciones vigentes, 11,594 (97.9% del total) se encontraban liberadas, 226 (1.9%) controladas, 6 sujetas a cuotas de importación y 17 prohibidas.

El sistema arancelario nacional a las importaciones es bastante homogéneo. El gravamen solamente se aplica sobre el valor de las mismas (*ad valorem*), y únicamente existen 5 niveles arancelarios con una tarifa máxima del 20%. La media aritmética, sin ponderación, es del 13%, con una desviación estándar de 4.42 y una varianza de 19.52. Los dos niveles arancelarios de mayor importancia, en cuanto a su participación en el valor de las importaciones fueron el de 0% y 10%, entre ambos alcanzaron 64.1% del total (ver cuadro No. 1).

CUADRO No. 1
MÉXICO: NIVELES ARANCELARIOS A LAS IMPORTACIONES
DICIEMBRE DE 1989.

A	B	C	D
0%	288	4,900	26.9%
5%	85	287	1.7%
10%	6,309	6,779	37.2%
15%	3,299	3,113	17.1%
20%	2,398	3,125	17.2%

A = Tarifa arancelaria (%).

B = Número de fracciones arancelarias.

C = Valor de las importaciones (Millones de dólares corrientes).

D = Porcentaje del valor de las importaciones.

El cuadro No. 2 muestra el valor de las importaciones y el arancel medio ponderado de las economías mexicana y estadounidense para cada una de las 59 ramas de actividad económica consideradas. En el caso de México, el arancel promedio ponderado fue 9.78% en diciembre de 1989.

CUADRO No. 2
TARIFAS ARANCELARIAS Y VALOR DE LAS IMPORTACIONES
ECONOMÍAS MEXICANA Y NORTEAMERICANA DATOS
POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA PARA 1989

Rama de actividad	México			Estados Unidos		
	A	B	C	A	B	C
1 Agricultura	239	1,508.0	2.1%	163	960.2	8.2%
2 Ganadería	76	148.3	3.5%	26	306.7	1.8%
3 Silvicultura	21	13.7	3.4%	10	14.7	0.5%
4 Caza y pesca	89	8.8	17.6%	57	362.4	0.0%
5 Carbón y derivados	17	40.3	2.1%	9	7.3	0.0%
6 Petróleo crudo y gas	3	40.1	0.0%	2	4,014.0	0.4%
7 Mineral de hierro	20	18.6	3.2%	9	2.8	0.2%
8 Min. metálicos no ferrosos	97	80.0	6.0%	48	801.3	0.3%
9 Canteras, arena y arcilla	20	37.1	1.8%	14	13.5	0.0%
10 Otros min. no metálic	66	129.1	3.8%	23	185.1	0.7%
11 Carnes y lácteos	139	1,176.6	5.1%	18	18.7	0.5%
12 Prep. de frutas y legumbres	74	61.1	17.5%	97	160.1	15.2%
13 Molienda de trigo	20	17.2	10.2%	12	14.8	0.2%
14 Molienda de nixtamal	1	0.0	15.0%	0	0.0	0.0%
15 Benef. y molienda de café	10	0.4	20.0%	8	506.1	0.0%
16 Azúcar	14	193.9	9.3%	5	39.5	0.0%
17 Aceites y grasas comestibles	60	287.7	5.9%	11	19.6	3.2%
18 Alimento para animales	18	37.5	5.2%	6	0.7	0.2%
19 Otros productos alimenticios	186	227.1	13.5%	73	94.1	0.7%
20 Bebidas alcohólicas	31	57.6	17.7%	25	63.2	6.3%
21 Cerveza y malta	3	27.8	13.1%	1	144.5	2.2%
22 Refrescos y aguas gaseosas	8	14.2	19.6%	3	23.6	0.0%
23 Tabaco	9	0.5	20.0%	14	20.7	10.2%
24 Hil. y tej. de fib. blandas	428	193.3	12.0%	115	77.5	10.2%
25 Hil. y tej. de fib. duras	44	9.2	11.5%	17	5.5	0.1%
26 Otras industrias textiles	204	85.9	16.6%	135	277.6	3.9%
27 Prendas de vestir	297	258.0	19.9%	252	560.1	19.4%
28 Cuero y calzado	110	134.2	18.3%	137	275.0	11.6%
29 Aserr., triplay y tableros	59	54.3	14.2%	32	39.4	0.1%
30 Otros productos de madera	89	95.0	16.1%	92	429.9	1.5%
31 Papel y cartón	257	638.7	4.0%	89	203.2	1.2%
32 Imprenta y editoriales	83	137.3	3.6%	37	203.0	4.4%
33 Petróleo y derivados	72	690.5	1.7%	29	248.0	0.6%

<i>Rama de actividad</i>	<i>México</i>			<i>Estados Unidos</i>		
	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>
34 Petroquímica	181	527.2	3.0%	36	41.6	0.5%
35 Química básica	451	484.5	5.4%	117	327.7	0.4%
36 Abonos y fertilizantes	48	54.2	10.8%	16	17.9	0.0%
37 Resinas sint. y fib. artif.	396	363.1	8.7%	73	77.7	1.7%
38 Productos farmacéuticos	424	248.4	7.8%	26	26.4	8.0%
39 Jabones detergentes	48	72.0	16.2%	34	30.5	0.1%
40 Otros productos químicos	1,592	811.5	10.1%	177	102.1	1.8%
41 Productos de hule	151	255.4	12.1%	53	117.4	0.3%
42 Artículos de plástico	217	309.3	16.5%	128	229.8	2.6%
43 Vidrio y prod. de vidrio	219	65.8	15.9%	99	220.1	3.3%
44 Cemento	5	4.8	0.4%	4	118.5	0.0%
45 Prod. a base de min. no met.	167	112.6	16.3%	102	151.2	7.7%
46 Ind. bas. de hierro y acero	563	564.3	7.2%	145	314.0	3.3%
47 Ind. bas. met. no ferrosos	247	213.6	7.5%	84	187.3	0.3%
48 Muebles metálicos	83	91.0	19.8%	50	216.5	1.4%
49 Prod. met. estructurales	43	33.8	15.0%	14	25.2	0.9%
50 Otros productos metálicos	536	386.5	14.2%	224	370.3	3.3%
51 Maq. y equipo no elect	1,484	2,692.8	12.2%	369	1,976.2	1.5%
52 Maq. y aparatos eléctricos	471	701.3	11.8%	112	1,324.6	4.3%
53 Aparatos electrodomésticos	65	125.4	19.1%	25	253.2	3.1%
54 Equipo y ap. electrónicos	382	1,350.1	15.3%	156	3,855.5	3.5%
55 Equipo y ap. eléctricos	310	284.2	14.3%	82	2,322.1	4.5%
56 Automóviles	54	197.1	18.8%	14	1,325.9	3.3%
57 Carrocerías, motores y acc.	227	571.5	12.1%	40	1,215.7	2.9%
58 Equipo y mat. de transporte	153	328.1	14.5%	41	62.3	0.1%
59 Otras ind. manufactureras	998	982.9	12.5%	399	2,183.6	1.8%
<i>Total</i>	<i>12,379</i>	<i>18,253.2</i>	<i>9.8%</i>	<i>4,189</i>	<i>27,186.3</i>	<i>3.0%</i>

A = Número de fracciones arancelarias consideradas.

B = Valor de las importaciones (millones de dólares corrientes).

C = Arancel promedio de la rama de actividad correspondiente (porcentaje).

Notas:

1. Las cifras de México contemplan las importaciones provenientes del resto del mundo, las de Estados Unidos corresponden a las importaciones realizadas por ese país cuyo origen fue México. Las cantidades reportadas por los Estados Unidos no coinciden con las registradas por el gobierno mexicano por dos razones: a) las cifras norteamericanas incluyen las operaciones de las empresas maquiladoras y b) debido a operaciones no registradas en la contabilidad mexicana o cuyos valores no son coincidentes.

2. Las tarifas norteamericanas son las que otorga ese gobierno bajo el principio de la nación más favorecida.

Fuente: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica.

Entre las 10 ramas con mayores valores de importación se encuentran: 4 de insumos intermedios (las ramas 57, 31, 33 y 40); 3 de bienes de capital (52, 54 y 51); 1 de bienes

de consumo duradero (59); y 2 de consumo ligero (11 y 1). En el extremo opuesto (las 10 ramas con menos valores de importación) se encuentran: 1 rama de materias primas (7); 1 de insumos intermedios (44); y 8 de bienes de consumo ligero (25, 22, 14, 15, 23, 4, 3 y 13).

Dentro de las 10 ramas con mayores niveles arancelarios promedio se encuentran: 7 de bienes de consumo ligero (4, 20, 28, 22, 27, 15 y 23); y 3 de bienes de consumo duradero (56, 53 y 48). En el otro polo se ubican: 4 de materias primas (6, 9, 5 y 7); 3 de insumos intermedios (4, 33 y 34); y 3 de bienes de consumo ligero (1, 3 y 2).

Consecuentemente, la estructura arancelaria de la economía mexicana penaliza las importaciones de algunos bienes de consumo (ligeros y duraderos) y favorece la entrada de materias primas, insumos intermedios y algunos productos de consumo básico.

2.2 EL RÉGIMEN ARANCELARIO A LAS IMPORTACIONES EN ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Por su parte, el régimen arancelario aplicado por los Estados Unidos bajo la cláusula de la nación más favorecida, comprende 8,754 fracciones arancelarias. La estructura tarifaria es más compleja y variable que la aplicada por México.

En efecto, mientras que en México existe un solo tipo de impuesto (*ad valorem*), en los Estados Unidos existen 2: el aplicado sobre el valor de las importaciones, y el específico (mismo que se fija a partir de magnitudes físicas de los 11 productos). De las 8,754 fracciones existentes, 6,176 son *ad valorem*, 1,186 específicas, 1,355 están libres del pago de impuesto y las 37 restantes se clasifican bajo el rubro de “varios”.

Por otra parte, si bien la media aritmética no ponderada es menor que la del sistema mexicano (6.73% contra 13%), su variabilidad es mayor. Consecuentemente, los indicadores de dispersión son más elevados: la desviación estándar es de 8.48 y la varianza de 71.99.

Del total de fracciones contempladas en el sistema tarifario norteamericano, las exportaciones de productos mexicanos a ese país solamente abarcan 4,189. El arancel equivalente mínimo es de 0% y el máximo de 458.3%.⁴

El arancel promedio ponderado cobrado a las importaciones provenientes de México fue de 3.05%. Si bien este arancel es menor que el del sistema mexicano (9.78%), la realidad es que la economía norteamericana tiene un complejo sistema de protección basado en la aplicación de barreras comerciales no arancelarias (impuestos compensatorios, establecimiento de cuotas de importación, controles fitosanitarios, etcétera).

⁴ El arancel equivalente es el coeficiente que resulta de la división del valor del impuesto efectivamente cobrado entre el valor de las importaciones. Constituye un indicador que permite establecer la comparación entre el impuesto *ad valorem* y el específico.

De las 10 ramas con mayores valores de importación de productos mexicanos, 4 corresponden a bienes de capital (52, 51, 55 y 54); 2 a bienes de consumo durable (56 y 59); 2 a materias primas (8 y 6); 1 a bienes de consumo ligero (1); y 1 a insumos intermedios (57). En el otro extremo se ubican: 5 de bienes de consumo ligero (14, 25, 3, 13 y 11); 3 de materias primas (7, 5 y 9); y 2 de insumos intermedios (18 y 36).⁵

Entre las 10 ramas con mayores aranceles se encuentran: 8 de bienes de consumo ligero (20, 38, 1, 23, 24, 28, 12 y 27); una de bienes de consumo durable (45); y 1 de bienes de capital (55). Por otra parte, hay 10 ramas que tienen arancel en el mercado norteamericano, de las cuales 6 corresponden a bienes de consumo ligero (4, 14, 15, 16, 22 y 25); 2 de materias primas (5 y 9); y 2 de insumos intermedios (36 y 44).

En el momento de la firma del ALC entre Canadá y los Estados Unidos, el arancel promedio en Canadá a las importaciones provenientes de norteamérica era de 9.9%. Por su parte, las exportaciones canadienses al mercado estadounidense tenían un arancel promedio del 3.3% (Schott y Smith, 1988). Como se puede apreciar, los niveles arancelarios existentes en la actualidad en el comercio bilateral entre México y los Estados Unidos son muy similares a los que existían entre este país y Canadá en 1988.

3. LOS LÍMITES DE UNA ESTRATEGIA DE NEGOCIACIÓN RÁPIDA DE UN ACUERDO DE LIBRE COMERCIO ENTRE MÉXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS

3.1 SOBRE LAS EXPECTATIVAS DE LA NEGOCIACIÓN

Desde 1982, en los distintos foros de comercio exterior (multilaterales, regionales o bilaterales) los Estados Unidos ha pugnado por ampliar el proceso de liberalización económica al campo de los servicios y la inversión. En virtud de lo anterior, será difícil que este país acepte negociar un ALC con México que se limite al comercio de bienes.

De los cuatro puntos planteados como objetivos básicos para México en la negociación de un ALC con Estados Unidos, solamente en dos (eliminación de aranceles y establecimiento de instancias para el tratamiento de las diferencias comerciales) se visualiza con claridad la posibilidad de lograr algunos avances.

Considerando la disparidad existente en el arancel promedio de ambas economías, la eliminación de las tarifas beneficiará la posición competitiva de los productos estadounidenses en relación a los mexicanos. De las 59 ramas de actividad económica contempladas en el cuadro número 2, solamente en 4 (1, 6, 32 y 38) son mayores los

⁵ Llama particularmente la atención la importancia adquirida por las exportaciones de bienes de capital al mercado norteamericano. En este caso es preciso señalar que se trata en buena parte de exportaciones realizadas por empresas maquiladoras. En este aspecto es conveniente señalar que, a diferencia de lo que ocurre en México, la contabilidad norteamericana incluye en la balanza comercial las exportaciones e importaciones ligadas con este tipo de empresas.

aranceles a la importación en estadounidenses que en México, y esta diferencia solamente es significativa en el caso de la agricultura.

Por su parte, la estructuración de foros que permitan dirimir las disputas en materia de comercio puede negociarse independientemente de un ALC. De hecho, algunos analistas estadounidenses así lo recomiendan (Schott, 1989, p. 49).

Menos claras son las perspectivas en lo relativo a la eliminación de las barreras proteccionistas no tarifarias. Estas prácticas discriminatorias afectan seriamente a las exportaciones mexicanas al mercado estadounidense.

Gonçlaves y Castro (1989) estiman que estas políticas han afectado a 25.9% del valor de las exportaciones de productos alimenticios, 27.5% de las de sustancias químicas, 52.8% de las de hierro y acero, 89.9% de las de prendas de vestir y, a 90.2% de las de hilados y textiles. Se calcula que por estas causas México dejó de percibir, durante 1988, 2,680 millones de dólares.

La dificultad de lograr avances significativos en este campo se deriva de dos factores: 1) la importancia que tiene el congreso estadounidense en la determinación de las directrices generales de la negociación de los ALC; y 2) la influencia en el mismo de los grupos afectados por un ALC con México (sindicatos e industriales estadounidenses ubicados en ramas frecuentemente competitivas con las exportaciones mexicanas). Sobre este particular, la experiencia de los ALC entre Estados Unidos y Canadá e Israel es poco prometedora.

Los acontecimientos de Europa del Este, así como la profundización de la competencia internacional por los capitales de inversión, hacen poco previsible la estimación del impacto del proceso de liberalización económica sobre los flujos de inversión extranjera directa en México.

3.2 LA FRAGILIDAD DEL SECTOR EXTERNO

Los desequilibrios recurrentes de la balanza comercial constituyeron uno de los principales obstáculos a la estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones. La necesidad de superar esta insuficiencia estructural es uno de los principales propósitos de la estrategia económica en curso.

No obstante lo anterior, la aceleración del proceso de apertura económica ha tenido un rápido efecto negativo sobre la balanza de pagos.

El pago de intereses de la deuda externa acumulada de México produce un déficit importante en el renglón de servicios factoriales de la balanza en cuenta corriente. La reducción en las tasas de interés, derivada de la renegociación de México con los principales bancos acreedores privados, ayuda parcialmente a reducir el monto del desajuste pero no lo resuelve.

Entre 1982 y 1987 este saldo negativo fue cubierto total o parcialmente por los excedentes derivados del comercio exterior de mercancías (ver cuadro No. 3). El crecimiento acelerado de las importaciones a partir de 1988 ha reducido sensiblemente

el monto del superávit comercial. Frente a esta situación se presenta la siguiente alternativa:

- a) Se busca restablecer un excedente en la balanza de base que permita cubrir el desequilibrio provocado en la cuenta corriente por el saldo negativo en los servicios factoriales.
- b) Se acude a fuentes de compensación alternas que permiten saldar la balanza de pagos.

En el segundo caso, las posibilidades con mayor factibilidad son: la reducción en las reservas del Banco de México; la obtención de recursos adicionales de capital, ya sea mediante la recalendarización de pagos o la obtención de recursos frescos adicionales; la repatriación parcial de los activos líquidos que detentan ciudadanos mexicanos en el extranjero; y volúmenes crecientes de inversión extranjera directa.

Durante los dos últimos años, el grueso del ajuste se ha realizado con nuevos financiamientos, así como con inversión extranjera directa. En los primeros seis meses de 1990, la inversión extranjera directa, misma que ascendió a 1,082.3 millones de dólares, cubrió 33.2% del déficit en cuenta corriente. Este porcentaje es inferior al alcanzado durante 1989 (41.15%).

CUADRO No. 3
MÉXICO: BALANZA DE PAGOS.
DATOS EN MILLONES DE DÓLARES CORRIENTES.* 1981-1990.

<i>Rubro/año</i>	1980	1981	1982	1983	1984	
Cuenta corriente	-10,740	-16,052	-6,221	5,418	4,238	
Com. de mercancías	-3,385	-3,846	6,793	13,761	12,942	
Serv. no factoriales	-960	-2,206	-851	621	950	
Transferencias	275	288	296	301	411	
Cuenta de capital	11,442	26,357	9,753	-1,416	39	
Errores y omisiones	98	-9,030	-6,832	-884	-924	
Variación de la reserva	800	1,275	-3,300	3,118	3,353	
<i>Rubro/año</i>	1985	1986	1987	1988	1989	1990**
Cuenta corriente	1,237	-1,673	3,967	-2,901	-5,235	-3,256.8
Com. de mercancías	8,452	4,599	8,433	1,754	-626	-1,308.5
Serv. no factoriales	682	965	1,947	2,297	2,552	1,427.6
Servicios factoriales	-8,899	-7,701	-7,062	-7,568	-7,853	-4,003.9
Transferencias	1,002	466	649	616	692	628.0
Cuenta de capital	-1,810	1,837	-576	-3,361	4,781	3,956.6
Errores y omisiones	-1,851	439	2,710	-471	686	-610.6
Variación de la reserva	-2,424	603	6,100	-6,733	232	89.4

* La suma puede no coincidir debido al redondeo de las cifras.

** Comprende únicamente el primer semestre de 1990.

Fuente: Elaboración del autor a partir de la "Carpeta de indicadores económicos", Banco de México.

3.3 LOS IMPACTOS SECTORIALES Y ESPACIALES DE LA APERTURA

Todo proceso de transformación mayor de la estructura económica genera distintos efectos en los sectores de la actividad productiva y, consecuentemente, en los agentes y regiones económicas de un sistema. Cuando estos cambios son demasiado acelerados, se corre el riesgo de enfrentar un proceso de ajuste demasiado traumático. Este puede ocurrir en el caso que nos ocupa.

La rapidez con la que se está desarrollando el proceso de negociación comercial con los Estados Unidos, no ha permitido “digerir” las repercusiones sociales, sectoriales y espaciales de un proceso de esta envergadura.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANCO DE MÉXICO. 1990. *Carpeta de indicadores económicos*, México, D.F.
- . 1990. *Sistema sie-banxico*, México, D.F.
- BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, S.N.C., 1983. “Sumario estadístico”, *Comercio Exterior*, vol. 33, núm. 4, México: Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., abril.
- BERGSTEN, C. FRED. 1988. *America in the world economy. A strategy for the 1990s*, Washington: Institute for International Economics, 218p.
- GONÇLAVES, REINALDO y CASTRO DE, JUAN A. 1989. “El proteccionismo de los países industrializados y las exportaciones de la América Latina”. *El Trimestre Económico*, vol. LVI, núm. 222, México: Fondo de Cultura Económica, abril-junio, p.p. 443-469.
- SCHOTT, JEFFREY J. 1988. “The Free Trade Agreement: A US Assessment”, in Jeffrey J. Schott and Murray G. Smith, ed., *The Canada-United States. Free Trade Agreement: The Global Impact*. Washington: Institute for International Economics, Canada: The Institute for Research on Public Policy, p. 15.
- . 1989. *More free trade areas? Policy analyses in international economics 27*. Washington: Institute for International Economics, May 73 p.
- TEN KATE, ADRIAAN y DE MATEO VENTURINI, FERNANDO. 1989. “Apertura comercial y estructura de la protección en México: Estimaciones cuantitativas de los ochenta”. *Comercio Exterior*, vol. 39, núm. 4, abril. México: Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., p.p. 322-328.

MEXICO STUDIES IN THE UNITED STATES, U.S. STUDIES IN MEXICO

PAUL GANSTER

INTRODUCTION

This paper is based on a number of sources. First, early in 1990, I conducted a survey of Mexico studies programs at universities in the United States at the behest of the United States Information Agency post at the U.S. Embassy in Mexico City that was to be part of the work of the Bilateral Cultural Commission.¹ Second, conversations with colleagues in Mexico and the United States provided insights and information about the development of programs in both countries.² Third, David Weber and John Coatsworth, as well as a number of individuals in the Hanke collection of essays on the study of the United States abroad, have written and/or published materials on this topic.³ Finally, this topic was a principal theme of two recent meetings, one the "U.S. Studies Seminar," organized by USIS Mexico and the Universidad de las Américas, Puebla, and held in Mexico City, April 5-6, 1990.⁴ The other was the Hewlett and Johnson Foundation sponsored meeting of Mexicanists on "Strengthening United States-Mexico Studies," held at Wingspread in Racine, Wisconsin, July 6-8, 1990.⁵

Clearly, we are in a new age of relations between Mexico and the United States. The changing world context, including restructuring of the world economy, the disintegration of the Soviet empire, the fall of the wall, democratization and privatization in Latin American and elsewhere, and the emergence of regional economic unions such as the European Economic Community, has created a new framework for the interaction of Mexico and the United States. The discussions on a free trade agreement has given a special dynamism to the relationship and has created special challenges for the educational structures in the two countries to both provide the expertise needed

for the growing economic integration and to improve the understanding of the general populace of the other country.

This paper, then, discusses where we have been in studying the other country, where we are now, and where we should be going in the future.

PART I. STUDY OF MEXICO IN THE UNITED STATES

OVERVIEW OF THE STUDY OF MEXICO IN THE UNITED STATES

The study of Mexico, both through course offerings and as an area of research by faculty members, has a long tradition at universities in the United States. As a general rule the interests of individual faculty members have led to the concentration on Mexico for research topics, to the inclusion of materials on Mexico in courses, and to the eventual emergence of courses devoted entirely to Mexico. Faculty members interested in Mexico often influenced collection development in their libraries and this, in turn, led to accumulation of significant library holdings on Mexico, and helped cement the tradition of Mexico studies at that university. This process continues today as the presence of one or more faculty members with research and teaching interests on Mexico at a large number of universities has made the study of Mexico widespread throughout the United States.

According to data pulled together from various sources by John Coatsworth, in 1985 some 1,400 U.S. scholars identified themselves as Mexicanists. At about the same time, 518 members of the Latin American Studies Association identified themselves as Mexicanists and the Mexican Studies Committee of the Conference on Latin American History had 227 members.

The rise of Mexico studies in the United States has closely followed the emergence of Latin American studies which tended to reflect growing interests in the region by U.S. business interests and the Department of State. In the nineteenth century there were a few faculty at places such as Harvard who demonstrated an interest in Latin America and Mexico through research and writing. However, the most important early study of Mexico in the United States was associated with growing interest in the Spanish heritage in the Southwest by amateur historians in the late 19th and early 20th century, including Ralph Emerson Twitchell in New Mexico and Theodore Hittell and Hubert Howe Bancroft in California. Bancroft eventually published some 39 volumes on the history of the American West, Mexico, and Central America and in 1905 sold his rich collection of printed and manuscript materials to the University of California, Berkeley.

The early twentieth century produced much more activity with Latin American research and teaching at Yale, Colombia, University of Texas, Harvard, and University of California at Berkeley. The inauguration of the new Pan American Union building

in Washington, D.C. (constructed with Rockefeller support), provided another institutional prop for cultural activities relating to Mexico and Latin America in the United States. The post-World War I period brought a mushrooming of interest in Latin America. William Spence Robertson was active at the University of Illinois, Bolton and H.I. Priestly were pioneering in Mexican history at Berkeley, and in 1917 the *Hispanic American Historical Review* was founded and over the years has published the best of Mexico-related research from U.S. and other scholars.

Latin American emphasis at U.S. universities expanded in the 1930s. A survey in 1930 revealed 300 courses at 200 institutions that dealt with Latin America and most of the courses were in history and literature, with geography a distant third. A similar survey in 1938-1939 revealed that there were 476 history courses on Latin America, 193 in literature, and 165 in geography. Establishment of the Hispanic Foundation in the Library of Congress in the mid-1930s did much to influence bibliographic development around the nation with respect to Mexican and Latin American materials. Publication of books about Mexico that were aimed at the general reading public by journalists and others in the 1930s also contributed to growing interest in Mexico. Journalist/writer Carleton Beals comes to mind as one author who did much to increase attention to Mexico in the United States.

There was a significant growth of Latin American studies in the United States in the 1940s. The Rockefeller Foundation began to devote considerable resources to building programs. As well, there was a large influx of students as men and women leaving the military used the benefits of the GI Bill for a university education.

A key institution in fostering the study of Mexico in the United States in the post-World War II period was Mexico City College. The College was accredited in the United States so many ex GIs went to Mexico City to study, financed by their veterans benefits. This helped establish a tradition of study in Mexico and over the years, many Mexican specialists got their start as students or faculty at Mexico City College. Included on the list are James Wilkie (History, UCLA), Michael C. Meyer (History, University of Arizona), Richard E. Greenleaf (History, Tulane University), Colin Maclachlan (History, Tulane University), William Sherman (University of Nebraska), Lyle Brown (Political Science, Baylor), Douglas S. Butterworth (Anthropology, University of Illinois), Richard Wilkie (Geography, University of Massachusetts), Albert L. Michaels (State University of New York, Buffalo), Laurens Perry, James Hamon, William R. and Jane Swezey, John D. and Mary Elmendorf, and Joseph LaCasia.

The 1960s and the national policy concern about Castro, communism, and instability in Latin America, led to greatly increased government funding of area studies centers at major U.S. universities through the U.S. Department of Education. This provided significant support for training of graduate students in the various disciplines of Latin American studies and an expansion of the number of Ph.D.s who were specialists on Latin American and Mexican topics. Many Mexicanist faculty teaching today in the United States owe their graduate education to Fidel Castro. The Peace Corps also served to funnel many young people into careers as scholars and teachers.

Although the Peace Corps had no presence in Mexico other than training some groups of volunteers there, many volunteers who went to Latin America eventually ended up in academic careers related to Mexico.

Although expertise on Mexico and Latin America at U.S. universities increased tremendously during the decade of the 1960s, the policy establishment in Washington, D.C., was slow to take advantage of this enhanced capacity. Mutual suspicion between academia and government no doubt accounts for this lack of communication and cooperation. This situation seems unusual to colleagues in Mexico where scholars regularly cycle in and out of government policy positions with the rhythm of the *sexenios* so that the gulf between university and government is not so great.

While scholars at major universities in the United States in the 1970s were very much aware of the importance of Mexico and the U.S.-Mexican relationship, it took a series of more dramatic occurrences to catch the attention of elected representatives and policymakers. The discovery of great petroleum reserves in Mexico in the 1970s, coupled with administrations of Luis Echeverría and José López Portillo that were highly critical of many aspects of U.S. domestic and foreign policy, followed by the Mexican economic crisis of the 1980s, began to attract more interest among policy analysts and politicians. Moreover, increasing negative perceptions in the United States about political stability in Mexico, along with concerns about undocumented migration from Mexico and drug trafficking, contributed to this renewed interest in the United States about Mexico. As the two governments have recognized the growing importance of the bilateral relationship, federal and private funding sources in the United States have responded with increased funding for Mexico-related studies. This has helped to develop a number of new Mexico programs and to enhance existing efforts.

The decade of the 1990s begins on a positive note with the presidencies Carlos Salinas de Gortari, with emphasis on liberalization of the Mexican economy and de-emphasis on political rhetoric, and of George Bush, with Mexico as a high priority. Given the growing complexity of the increasingly interdependent relationship and the continuing fast pace of change in Mexico, it is unlikely that either the U.S. government or the U.S. academic community will soon lose interest in Mexico and Mexico studies, even in a period of positive bilateral relations.

In addition to elements of politics and international relations, a number of other factors have contributed to the development of Mexico studies in the United States. Geographical proximity has been important. Many Latin Americanists have turned their attention at some time in their careers to research topics in Mexico, in part because of lower travel costs and ease of carrying out research in Mexico, in part because of the importance of Mexico within Latin America.

The presence of Mexicans on the faculties of U.S. universities has also contributed to the study of Mexico. Institutions of higher education in the United States generally have not had a policy limiting the hiring of foreign born and educated faculty, and indeed, most institutions have viewed this as one way to help build a stronger and more

diverse institution. Thus, many scholars from Mexico have found a home in the U.S. academic world.

DEVELOPMENT OF MAJOR MEXICO PROGRAMS AT U.S. UNIVERSITIES

In 1911, historian Herbert Eugene Bolton joined the staff at the University of California at Berkeley and remained there until his death in 1953, directing some 106 Ph.D. dissertations, many on topics in the Spanish Borderlands or Mexico. H.I. Priestly was also a key force in the study of Mexican history at Berkeley and scholars in other fields studied Mexico and also taught about that country in their courses. Carl Ortwin Sauer in Geography and Alfred Kroeber in Anthropology were active in the 1920s and 1930s and beginning in the 1930s and 1940s other faculty such as Leslie Byrd Simpson in Literature, historian Woodrow Borah, and demographer Sherborne F. Cook carried the study and teaching of Mexico up to the present time. Borah has been especially important in training a generation of colonial Latin American specialists, many of whom are Mexicanists.

At the University of California, Los Angeles, by the 1930s various faculty in different departments were teaching and researching Latin America; Mexico was a major component of those efforts. John Caughy and Roland D. Hussey in History, Manuel Pedro González and John Crow in Spanish and Portuguese, Russell Fitzgibbon in Political Science, and George M. McBride in Geography were incorporating a good deal of Mexican materials into their courses. In 1936 Ralph Beals joined the UCLA faculty in anthropology and begin to offer specific courses devoted entirely to Mexico ("Civilizations of Mexico" and later "Indians of Mexico") and undertook fieldwork and research on Mexico.

Beginning in the 1950s and 1960s, the study of Mexico at UCLA benefitted from the establishment of an interdisciplinary Latin American Studies Program which increased support for Mexico and Latin American activities on the campus. In 1959 the UCLA Latin American Center was established as a formal organized research unit, in 1969 the Chicano Studies Research Center was established, in 1973 the Spanish Speaking Mental Health Research Center (SSMHC) was constituted, and in 1982 the UCLA Program on Mexico was founded. All of these units have provided continuity and institutional support to the study of Mexico and today more than one hundred faculty and staff in all areas of the university are involved in Mexico-related research and approximately 150 courses have significant Mexico content. The UCLA Latin American publications program and the Chicano Studies Research Center publications program, as well as the University of California Press, serve as a publishing outlet for UCLA faculty and together constitute a major center of academic publishing on Mexico in the United States.

Bolton, prior to his move to Berkeley, was also associated with the rise of Latin American and Mexican studies at Texas. There, in 1904, his course on Latin American

history had three students. By the 1920s, Texas was regularly producing Master's theses with a focus on Latin America and Mexico (often on a topic on the Hispanic Southwest). Nine theses in 1924 dealt with Latin America; the next year there were 11. In 1953 there were 11 Master's theses on Latin America, and also a Ph.D. dissertation on Mexican history. The following year there was another Ph.D. dissertation, on the Mexican economy, by William Glade.

Much of this development was made possible by the enhancement of library resources on Mexico and Latin America, most notably the acquisition in the 1920s of the rich Genaro García collection. Eventually the collection was expanded to be among the best in the United States on Mexico.

In the 1960s, 1970s, and into the 1980s the efforts of leading scholars at Texas made that institution a leading center of Mexico studies. Historian and bibliophile Nettie Lee Benson not only published research and produced Ph.D.s on Mexican history, but devoted her considerable talents to building the Latin American and Mexican library collection. Stanley R. Ross, also a historian, occupied a number of high administrative posts at Texas and was able to establish a strong Mexico program and to build important institutional linkages with Mexican universities. The efforts of Benson and Ross were made easier by the prosperity of Texas that was fueled in large part by petrodollars. Mexico-related activities remain strong at Texas despite the recent de-emphasis of Latin American topics by the University of Texas Press. In addition to strengths in Mexico research and teaching in many departments across campus, Mexico studies have an institutional focus in both the Latin American Institute and the U.S.-Mexican Policy Studies program, the last headed by prominent Mexicanist Sidney Weintraub.

The University of New Mexico also has a long tradition of Mexico studies. Historian France Scholes went to New Mexico in the 1930s for reasons of health and there with local historians Eleanor Adams and Fray Angélico Chávez published the *New Mexico Historical Review* and established a strong program on studies of colonial New Mexico and colonial New Spain. Edwin Liewen joined the faculty in the late 1950s, and although not a Mexicanist himself, he produced a significant number of graduate students who became leading scholars of Mexico. For example, Liewen student Michael C. Meyer, a historian of Revolutionary Mexico, first taught at the University of Nebraska and then at the University of Arizona. Meyer's Ph.D. students, in turn, went on to contribute to the study of Mexico at universities such as Texas Christian University (William Beezeley), Northern Arizona State University (Susan Deeds), and Colorado State University (Mark Gilderhus).

MEXICO AND AREA STUDIES CENTERS IN THE UNITED STATES

Generally in the United States, area studies centers such as Latin American centers or Mexican studies centers consist of a small permanent staff and work with faculty who

have appointments in the various academic departments at that institution. Usually the director has a permanent appointment in one of the departments and his or her time is split between the center and teaching duties. Sometimes the area studies program will offer instructional programs and degrees at the Bachelor's or Master's level, but will rely mainly on courses and faculty in the regular academic departments. At times, a concentration of study on one area will be offered through one academic department, as is the case with the Border Studies Certificate at San Diego State University that is offered by the Department of Mexican-American Studies. Often, the smaller area studies programs will consist of a director and a faculty committee to provide advice and support, but will not have permanent support staff and will be housed physically in an academic department. For example, a strong program with a focus on the geography of Mexico that includes four graduate-level courses on Mexico and substantial ongoing Mexico research is run out of the Geography Department at Syracuse University by David J. Robinson. Charles Hale, in the History Department at the University of Iowa, has a strong offering of three Mexican history courses. Dirk Raat, of the History Department at the State University of New York, Fredonia, provides undergraduate courses in Latin American history with a strong emphasis on Mexico.

The role that the establishment of Chicano or Mexican American centers or departments, beginning in the late 1960s, played in furthering the study of Mexico at many U.S. universities should not be overlooked. Courses on Mexican history, Mexican culture, or Mexican immigration almost always form part of the courses of study offered by these centers and departments. Over the last twenty years or so, this component of ethnic studies programs at many universities in the United States has served to involve hundreds of new faculty and thousands of new students in the study of Mexico.

STUDY PROGRAMS IN MEXICO

Frequently, a study program in Mexico will be offered by universities in the United States, both as part of opportunities for students in Latin American and Mexico programs, and as part of a general offering to students for an education abroad experience as part of undergraduate studies. Mexico is a favorite site for such programs due to its proximity, established infrastructure capable of handling foreign students, long-term political stability, and familiarity of faculty members with Mexico as a research area. At times, the individual university will run the entire program, as is the case with Utah State University and its Winter Quarter in Mexico Program, or the University of Arizona Summer Program in Guadalajara, or the University of Oregon's Mexico study program. Frequently, the Mexico study program will include faculty from the home institution; at times, faculty and administrative services of a host institution in Mexico will be utilized. This last option has had mixed results, as many U.S. universities have

felt that administrative coordination with the Mexican institution on matters such as timely reporting of grades was too complex to function smoothly.

Another approach for study programs in Mexico is through a consortium or system where universities pool resources to administer a program for all students within the group of sponsoring institutions. The University of California Education Abroad Program is one such system that offers the opportunity for study in Mexico as well as elsewhere. The 19-campus California State University System, through its International Programs (IP), each year sends some 500 students to study abroad; of these, some 25 study in Mexico City at the Universidad Iberoamericana. The IP students spend a full year at Ibero, enrolled through its Dirección de Programas para Extranjeros, where they study Spanish, Mexican history and culture, and Mexican-U.S. relations.

Since transfer of academic credits between universities in the United States is a relatively simple matter, often students from many different institutions will participate in the various study programs in Mexico. The University of Arizona regularly attracts students and faculty from all over the United States to its summer program in Guadalajara and there are other examples of this approach.

RECENT DEVELOPMENT OF MEXICO PROGRAMS

A number of universities in the United States have recognized the special importance of Mexico and, based on faculty interest, have allocated resources in recent years to encourage the study of Mexico. An important example is the Center for U.S.-Mexican Studies at the University of California, San Diego, which is devoted exclusively to the study of Mexico and U.S.-Mexican relations and has a professional staff of four and numerous visiting fellows engaged in research and writing. In a relatively short time, this center has compiled an impressive publications list, consisting principally of works written by visiting Mexican and U.S. scholars while in residence at the center. In addition to the flow of visiting scholars through the Center for U.S.-Mexican Studies, UCSD has a solid core of Mexicanists who have regular appointments in the academic departments, particularly history, political science, and literature. Historians at UCSD include Eric Van Young (colonial Mexico), Ramón Ruiz (Revolutionary Mexico), Peter Smith (contemporary Mexico), and Ramón Gutiérrez (colonial Mexico; Chicano).

The University of Texas at Arlington established in 1988 the Center for Mexico-U.S. Studies to develop faculty and student research programs in areas of Mexico-U.S. relations. Recently, Brown University and the University of Connecticut formed a consortium for the study of Mexico and the City University of New York system coordinates its Mexico activities through the Bildner Center for International Studies. The University of Oregon in 1989 initiated a Mexico program, bringing together faculty in Literature, History, and Political Science with research specialties on Mexico, and inaugurated a visiting lecture series on contemporary Mexico.

In 1983, San Diego State University established the Institute for Regional Studies of the Californias as an area studies center dealing with the Mexico-U.S. border region. With a professional staff of three, IRSC conducts applied research on border-related issues and is actively engaged in community outreach through the San Diego-Tijuana International History Fair for junior and senior high school students, the Water Quality Working Group for researchers and policymakers, and the California-Mexico International Business Education Program for the private sector, and coordinates active exchange programs with a number of Mexican universities. IRSC also has a publications program with a growing list of border-related studies in economics, literature, culture, history, and environmental policy studies. The Joint Border Research Institute at New Mexico State University deals with a range of border issues as does the Center for Inter-American and Border Studies at the University of Texas, El Paso.

NATIONAL AND REGIONAL ORGANIZATIONS

Coordination among diverse scholars and institutions involved with Mexico-related activities initially came through informal networks of scholars, through the Mexican Studies Committee of the Conference on Latin American History, and the Latin American Studies Association, and through other professional organizations in the academic disciplines that held annual meetings where Mexicanists could interact. By the 1980s, many Mexicanists perceived the need for better coordination among the various Mexico programs scattered around the nation.

In 1982, at a meeting in La Paz, Baja California Sur, Michael C. Meyer (University of Arizona), Stanley R. Ross (University of Texas), Albert E. Utton (University of New Mexico), and James W. Wilkie (UCLA) established PROFMEX, the Consortium of U.S. Research Programs on Mexico. The original universities were soon joined by Stanford University, the Overseas Development Council (Washington, D.C.), and the former members of the Border States University Consortium on Latin American Studies—New Mexico State University, San Diego State University, and the University of Texas at El Paso. Subsequently, Tulane University, The Johns Hopkins University (SAIS-School of Advanced International Studies), University of Texas-Pan American, the Brown University/University of Connecticut Consortium, Texas Christian University, and a number of Mexican universities and centers joined the organization.

The counterpart organization in Mexico is ANUIES (Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior) and together the two have hosted international conferences on aspects of the U.S.-Mexican relations in 1980, 1982, 1983, 1986, and 1988. The proceedings of these meetings are published in Mexico City by PROFMEX and ANUIES. PROFMEX and ANUIES are also the two national organizations designated in the U.S.-Mexican Bilateral Cultural Convention to develop academic relations and analyze problems of joint interest to both countries. Together, they provide a useful means of better linking U.S. and Mexican universities.

PROFMEX also sponsors a PROFMEX Monograph Series, published by the University of Arizona Press, with six titles in print. *Mexico Policy News* is an occasional newsletter of PROFMEX, published for the Consortium by the Institute for Regional Studies of the Californias at San Diego State University.

One of the most significant efforts by U.S. universities in recent years to expand the study of Mexico was the establishment the University of California in 1981 of the University of California Consortium on Mexico and the United States (UC MEXUS), a university-wide research unit that includes all nine campuses. Initially housed at UCLA where its key programmatic features were developed, in 1984 UC MEXUS found a permanent home on the campus of the University of California, Riverside, and a permanent director with Mexican ecologist Arturo Gómez Pompa.

UC MEXUS provides seed money for research projects on Mexico in all disciplines, raises funding for larger research projects, and encourages joint research projects by University of California faculty and Mexican counterparts. UC MEXUS must be given credit for enhancing the role of Mexican studies in California and the United States. Particularly, its efforts have been beneficial to non-traditional areas for Mexico-related studies such as the sciences and the smaller University of California campuses such as UC Irvine or UC Santa Cruz where Mexico studies had lacked an institutional focus. The consortium publishes the useful newsletter, *UC MEXUS News*, to provide information on the activities of UC MEXUS, and also established *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, a multidisciplinary scholarly journal published by the University of California Press. As well, UC MEXUS, along with PROFMEX, provided key support for development and publication of the *International Inventory of Mexico-Related Research*, published annually by UC San Diego and El Colegio de la Frontera Norte in Tijuana.

CURRENT MEXICO STUDIES PROGRAMS AND ACTIVITIES IN THE UNITED STATES

As part of the process of pulling together material for this brief survey of Mexico-related courses and research at U.S. universities, a short survey form was sent out late in 1989 to several hundred faculty, departments, and Mexico and Latin American studies programs. Some 65 responses were received and these provided useful detail about the state of Mexico studies at U.S. universities. Nearly all of the respondents offered at least one course exclusively devoted to Mexico; most usually this was on Mexican history. A number of the larger programs offered up to a dozen courses devoted exclusively to Mexico and many more gave courses with an important Mexico component. Those institutions with no specific Mexico courses usually provided a number of offerings in Latin American studies and these usually included Mexico as an important feature.

Many institutions did not respond or were not reached by the cursory survey. However, based on the survey and other information, it is probably safe to say that Me-

xico-specific courses are offered at over 100 universities in the United States and that nearly all U.S. universities have courses that include a significant focus on Mexico. Most frequently, Mexico-specific courses are in the discipline of history, followed by literature. Well behind these two areas would be courses offered in anthropology, geography, political science, and economics.

Clearly, the two major centers for the study of Mexico in the United States, based on undergraduate and graduate courses, library holdings, faculty research, and programs in Mexico are UCLA and the University of Texas at Austin. More than a dozen other institutions have significant involvement with Mexico studies, either as a discrete Mexico studies program, as part of a larger Latin American program, or simply as part of the offerings and strengths of the institution. These include San Diego State University, UC San Diego, the University of Arizona, the University of New Mexico, New Mexico State University, UC Berkeley, Stanford University, UC Santa Barbara, Arizona State University, University of Texas at El Paso, Indiana University, University of Pittsburgh, and UC Riverside.

Finally, there are fifty or so universities that have important efforts underway on Mexico. Often these include up to six courses specifically on Mexico, several Mexicanist faculty, and a number of faculty who have a research and a teaching interest in Mexico. These universities are scattered all over the nation. Thus, it is probably safe to say that most undergraduates in the United States have the opportunity to take courses with a significant Mexico content if they so desire.

PART II. THE STUDY OF THE UNITED STATES IN MEXICO

GROWING INTERDEPENDENCE

The United States and Mexico have enjoyed a long and unique relationship. Beginning in the 1940s when Mexico entered a period of four decades of unparalleled economic growth, the U.S. and Mexican economies have grown increasingly interdependent. At the same time, growing waves of migration north from Mexico along with the Sunbelt growth of the Southwestern part of the United States changed forever the nature of the common 3,000-kilometer border shared by the two nations. A series of twin-city pairs along the boundary became some of the most rapidly growing urban areas in the world in the 1950s and have continued to grow rapidly through the 1960s, the 1970s, and the 1980s, creating dynamic binational metropolises and putting millions of Mexicans and people from the United States into close proximity for the first time. Many millions of Mexicans have settled permanently in the United States, mostly in the Southwest.

Beginning in 1982, Mexico entered a remarkable period of transformation that in some ways is the Western Hemisphere equivalent of what we now see in the Soviet Union and Eastern Europe. Mexico, during the decade of the 1980s, went from being

a very closed economy to becoming one of the most open economies in the world. The economic linkages, always strong between the two nations, have accelerated with this liberalization of the Mexican economy to where in 1989 the bilateral trade reached some 53 billion dollars and Mexico was the third largest trading partner of the United States and the United States was the largest trading partner of Mexico.

THE STUDY OF MEXICO IN THE UNITED STATES

A growing interdependence in the twentieth century, then, forms one framework within which to view what might be broadly termed cultural interactions, including the study of Mexico in the United States, and the study of the United States in Mexico. Recently I undertook a cursory survey of Mexican studies in the United States. Beginning in the first decade of the twentieth century, the formal study of Latin America with specific courses in the different disciplines in the humanities and social sciences began to appear in U.S. universities around the country. By the 1930s, the study of Mexico as a discrete component of Latin American studies had commenced, mainly at universities in the Southwest such as the University of Texas, UCLA, and the University of California, Berkeley.

As generations of PhD students were trained at places such as Berkeley and as many undertook fieldwork in Mexico, these young faculty went on to teach at other institutions, often introducing courses on Mexico and establishing continuing interest in the study of Mexico at their universities. Typically, internal resources for library development, for establishing study abroad programs, and so forth, followed the interests of individual faculty members.

The late 1950s and 1960s saw an increased growth of Latin American studies in the United States as the Department of Education began to provide increased levels of funding for language training and the study of Latin America—funding that was partially matched by individual universities. In part this was in response to Castro and Cuba; concern at the level of the federal government about Castro and Communism “90 miles from our shores” facilitated the flow of funding into all aspects of Latin American studies in the United States. In part, the growth of Latin American studies was also in response to growing national interest in the United States about Latin America.

Increased economic interdependence in the 1970s and 1980s, coupled with the oil crisis and the emergence of Mexico as an important petroleum exporting country along with concern about the stability of Mexico because of the economic shocks of 1976 and the depression of the early 1980s, was reflected by increased interest in the study of Mexico in the United States. During the 1970s, the Chicano movement led to the establishments of Chicano studies centers and academic departments at many universities in the United States; inevitably this led to the teaching of courses that focused specifically on Mexico and the hiring of many faculty who were primarily specialists

on Mexico. Also, during this decade, the Conference of Mexican and North American Historians was formed and began periodic meetings, the next of which will take place in San Diego in October 1990.

During the decade of the 1980s were a number of important developments relating to the study of Mexico. PROFMEX (the Consortium of U.S. Research Programs for Mexico) was established and began to sponsor symposia with ANUIES (Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior) every eighteen months or so, UC MEXUS (the University of California Consortium on Mexico and the United States) was established to focus efforts of the 9-campus University of California system on the study of Mexico, the UCLA Program on Mexico was established, the Center for U.S.-Mexican Studies was established at UC San Diego, and New Mexico State University, San Diego State University, the University of Connecticut and Brown University, the City University of New York, the University of Texas at Arlington, the University of Southern California, and other universities around the country established programs dealing specifically with Mexico or programs with a significant Mexico content. As well, think tanks began to look more closely at Mexico. The Rand Corporation, the Heritage Foundation, the Wilson Center, the Center for Strategic and International Studies, and the Overseas Development Council all devoted considerable energy to the analysis of Mexico.

Today, the study of Mexico is alive and well in the United States. UCLA and the University of Texas at Austin are the principal centers. UCLA, for example, has over 100 faculty whose research bears on Mexico, more than a dozen courses that specifically treat Mexico, an important publications program on Mexico, a Mexico City liaison office, exchange and research programs in Mexico, and the UCLA Program on Mexico to provide coordination to all these efforts.

A dozen or so secondary centers have important efforts on Mexico underway. As well, there are probably another fifty universities in the United States that have at least one faculty member who is a Mexican specialist and at least on one course specifically on Mexico. For example, when there is a course in history that deals with one particular region of Latin America, that course is most likely to be on Mexico. Moreover, courses that are on Latin American subjects often devote significant time to the Mexico. Thus it is fair to say that most students at four-year colleges and universities in the United States have access to courses that at least have a significant Mexico content that includes discussion and analysis of internal developments in Mexico. Importantly, many of these courses meet the general studies requirements that all students in the institution must meet. Thus, many students whose primary interest is *not* Latin America are introduced to Mexico and the broader region.

THE STUDY OF THE UNITED STATES IN MEXICO

One characteristic of the U.S. system of higher education is that almost all faculty teach and develop courses that reflect research interests. Thus, over time, students benefit directly from the research of faculty. In the case of Mexico, numerous programs are entirely research oriented, with no teaching component, and partially staffed with individuals who only engage in research. While this as a great luxury that U.S. faculty rarely enjoy, it does promote isolation between research and teaching. Thus, when talking about expansion of U.S. studies in a region such as Mexico, we must consider the often very different impacts of research and teaching programs. The former might have an initial focused impact on scholars and policymakers along with an eventual impact on students. The latter will have a more immediate impact on large numbers of students and future leaders. If the goal is to increase broad understanding of the United States, then teaching must be central.

In contrast, it seems that most Mexican university students do not have access to much in the way of courses or programs of study that deal with the United States in a particularly substantive or well focused manner. My impression—based on conversations over the years with colleagues in Mexico and the United States and not on formal surveys or research—is that most Mexican course offerings that deal with the United States are comparative in nature. Included here would be courses on Mexico-United States relations, the war between Mexico and the United States (*La Invasión Yanqui*), English-language literature, the world economy, economic relations between Mexico and the United States, and other courses that do not directly study the structure, traditions, and culture of the United States. On another level, courses are sometimes given on the Mexican population in the United States, treated as an extension of Mexico rather than within the context of the immigration history of the United States.

It is also apparent that the U.S. studies programs that have appeared from time to time in Mexico tend to emphasize the comparative aspect rather than the study of the United States as a discrete unit. This is true both for research programs and for study plans. A case in point is the *Maestría en Estudios México-Estados Unidos* offered by ENEP-Acatlán, which focuses directly on comparative aspects. Of course, when initiating an area studies program, this comparative approach is an efficient way to begin, and it serves to gradually incorporate more material regarding the United States into the curriculum.

This was a technique that I employed, for example, when in Costa Rica in the early 1980s as a Fulbright Lecturer, and helping to introduce a U.S. studies program at the Universidad de Costa Rica. There, I introduced a comparative colonial U.S.-Latin America history course for graduate students. The comparative aspect served to attract timid students, who often will not venture into areas where they do not have much of a background. Also, the comparative approach made it possible to introduce certain aspects of U.S. history to students who did not have even a general knowledge of U.S.

history and where there was a shortage of bibliographic materials and many of the students did not have a reading knowledge of English.

However, in an ideal situation, U.S. studies programs should include a core of courses that focus principally on the United States—U.S. literature; U.S. political systems; U.S. culture; U.S. history, and so forth. As well, U.S. studies programs should have a faculty that have included the United States as a field, or even as a principal focus, in their PhD studies.

Currently, interest in U.S. studies is on the increase in Mexico, although by no means is this interest directly reflective of the growing economic interdependency or other factors in the bilateral relationship discussed earlier. Today, in Mexico, the following institutions have U.S. studies efforts in place.

ENEP (Escuela Nacional de Estudios Profesionales)-Acatlán, part of the UNAM system, offers a Master's in Mexico-United States Studies and is oriented in terms of course work towards U.S.-Mexican relations. The first year of the program includes U.S. history, Mexican history, U.S. government, and the U.S. economy; the second year has courses on U.S.-Mexican relations (migration, finances, and so forth). This program is designed to meet the need in Mexico for people trained to deal with the United States on a practical, day-to-day basis. In September of 1990, ENEP initiated its first field trip for its students in Mexico-U.S. Studies with a student tour to the border and Southern California.

El Colegio de México has a long and continuing tradition of expertise on the United States. In 1942 it first offered a U.S. history course in its Master's program. In 1961 Daniel Cosío Villegas, in the Centro de Estudios Internacionales with the support of the Rockefeller Foundation, brought U.S. faculty to teach U.S. history. At the same time, Josefina Vázquez was sent to Harvard to study the history of the United States. She later assumed teaching duties for the U.S. history courses. Quite a bit of knowledge and expertise on the United States is available at COLMEX. Two courses dealing directly with the United States are offered regularly at COLMEX: "The History of Mexico," taught by Manuel García y Griego and Josefina Vázquez; and a course on U.S. foreign policy that is taught regularly by a visitor from the United States.

UNAM, the Universidad Nacional Autónoma de México, has a new Centro de Investigaciones Sobre los Estados Unidos, headed by Mónica Vereá. UNAM first attempted to establish a center on the United States in 1967 with the Centro de Estudios Anglo Americanos, headed by Daniel Cosío Villegas, which published the journal *Anglia*. The center included faculty such as Josefina Vázquez, now at El Colegio de México, and also Juan Ortega y Medina who published some important works on Calvinism in the United States. After a few years the center was closed, due to political opposition at UNAM.

The Centro de Investigaciones Sobre los Estados Unidos began with some five researchers, some of whom also teach in the U.S. studies program at ENEP-Acatlán. The Centro's focus is on interdisciplinary studies in three main areas:

- 1) Studies of the United States (middle class, U.S. higher education, U.S. congressional leaders, etc.);
- 2) Mexico-U.S. Studies (Maquiladora industry, the press, telecommunications, changes in the border region, energy policy, etc.); and
- 3) United States in World Context (role of the United States in the broader world context).

By 1993, the program's activities had expanded through excellent research and publication efforts. With the increased economic integration and the prospects for incorporation of Canada, Mexico, and The United States into a free trade zone, the Center changed its name—and focus—to the Center for Research on North America.

UNAM's Facultad de Filosofía y Letras also has a tradition of U.S. studies with regular course offerings and seminars on topics in U.S. history and literature. Currently, a U.S. literature course is given twice each semester with a total enrollment of some 60 students; a seminar on U.S. theater has an enrollment of 30 students; a seminar on the U.S. short story; and courses at the Master's level on U.S. literature and linguistics. The first U.S. history course in the Facultad was offered by Martínez Palafox in the early 1960s, and current offerings include a two-semester course on the history of the United States (taught twice each semester for a yearly enrollment of 150 students), colonial Anglo America (taught twice each semester for yearly enrollment of 80 students), history of U.S.-Mexican diplomatic relations (twice each semester for annual enrollment of 100), and a seminar on the border region and the U.S. Southwest.

CIDE, the Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, has had a significant program underway since 1975 with its Instituto de Estudios de Estados Unidos. It produced an excellent series of studies on various aspects of U.S. politics and political economy and also has published a valuable newsletter, *Estados Unidos: perspectivas latinoamericanas*. Currently the Centro has 11 researchers of different disciplines, including history, political science, economics, and sociology. Research areas are: 1) the U.S. economy; 2) U.S. foreign policy; 3) internal U.S. politics; and 4) U.S.-Mexican relations. Teams work in each area, asking central questions, and researchers each examine one facet of the central question. Current questions, or topics, under study include democracy in U.S.-Latin American relations and exportation of democracy in the decade of the '80s; national consensus and political debate under Bush; and empirical analysis of multinational corporations. Although I am not sure if it includes a teaching program, this has been the most important program in Mexico in terms of studying internal aspects of the United States.

El Colegio de la Frontera Norte, in Tijuana, has a small Departamento de Estudios de Estados Unidos headed by the University of Texas trained sociologist Gustavo del Castillo. This program is oriented mainly towards research and is heavily comparative in its approach. While not fully exploiting its geographical proximity to The United States, COLEF has the potential to become a major center of U.S. Studies.

Universidad de Guadalajara has a Centro de Estudios México-Estados Unidos, which focuses research on comparative Mexico-United States topics, with emphasis

on the relations between the western Mexican states and the United States. For example, the following research projects are under way: "The Restructuring of Agriculture: Biotechnology in Mexico and the United States, coordinated by Gerardo Otero; "The Status of U.S.-Mexican Relations as Influenced by Problems in Western Mexico", coordinated by Adrián de León Arias; and "Mexico's Economic Crisis and Out Migration from Western Mexico." Jesús Arroyo heads this center which has actively been pursuing collaborative programs with U.S. universities, including UCLA.

Universidad Iberoamericana offers some courses on the United States as part of its Diplomado Diplomático within the Department of International Relations. This emphasis began in 1982.

Universidad de las Américas, Puebla. UDLA is developing a Master's in U.S. studies that includes specific courses in the following areas: 1) history of the United States; 2) U.S. political process and government; 3) the U.S. economy; and 4) U.S. society. The heavy emphasis on course work in all these areas is necessary because students in Mexico at the level of the licenciatura receive so little course work on the United States. Jesús Velasco is director of this program and is one of the few Mexicans with graduate studies specifically on a United States subject.

ITAM has established a Diplomado Sobre Estados Unidos that will begin in August 1990. The program will include specific courses on aspects of the United States and is designed for business people who will be involved with the United States and students who will eventually study in the United States.

Instituto José Luis Mora was established by the Secretaría de Educación Pública some years ago and one of its principal efforts has been research on U.S. history. It has now published two annotated bibliographies on the history of the United States and seven volumes of documents in Spanish on aspects of U.S. history. Its ambitious project to produce a history of the United States from a Mexican perspective is nearing completion and also underway is work on an anthology that is said to be a panorama of U.S. historiography. The next phase of Mora's work on the United States will be a series of monographs on comparative U.S.-Mexican history on themes such as the development of the Southwest to 1910 and development of business.

Universidad Autónoma de Baja California, Tijuana Campus, has an incipient program that is centered around a licenciatura program on English literature. This program regularly has had participation of faculty from the United States to provide instruction on U.S. literature and comparative literature. As well, UABC faculty actively collaborate with counterparts in San Diego on border literature and translation.

The Universidad Autónoma de Zacatecas has a Maestría en Ciencias Políticas and the first generation has just graduated. This program has an emphasis on regional analysis and because of the historic migration of workers from the region to the United States, there are strong links to the U.S. economy. In the future, the university is interested in creating a center for the study of the United States.

CENII, the Centro de Investigaciones Interamericanas, in Cuernavaca, was established in 1986 and has several projects related to the United States. The first is on

migration to the United States and the second is a project on U.S. studies and study programs in Mexico.

Although there are some promising efforts underway now in Mexico, the total installed capacity for the study of the United States in Mexico is surprisingly small, given the huge economic importance of the United States to Mexico and given the tremendous expansion of higher education in Mexico during the 1960s and 1970s when so many young Mexicans were able to go abroad for PhDs and then return to form an important part of the faculty at many leading institutions. For years I have puzzled over the lack of the study of the United States in Mexico in particular and in Latin America in general. It just does not make sense, simply from the viewpoint of national self interest. I am always reminded, when considering this issue, of the example of the Soviet Union during the height of the Cold War. Early on, the Soviets recognized the crucial importance of U.S. studies in terms of their own policy formulation and over the years have devoted considerable resources to their institutes for the study of the United States.

There has never been a similar effort on the part of a Latin American country, despite the importance of the United States for the nations of this hemisphere. Nevertheless, Mexico and other countries of Latin America show a preoccupation about the United States and its foreign policy. It has been said that, on the one hand, Mexicans constantly talk about the United States, almost obsessively, but that few think about the United States in a systematic and continual fashion. On the other hand, Americans in general do not think very often about Mexico, but there is a good-sized group of U.S. scholars and specialists who think about Mexico all the time. John Coatsworth has made the point that in a number of topical areas and disciplines, there is more expertise in the United States than Mexico. I have already discussed the American interest in Mexican studies, so I suppose the obvious question is why the lack of formal programs about the United States in Mexico? There are a number of obvious reasons, so let me list them, not in any particular order.

1. *Familiarity breeds contempt* Since Mexicans live "so far from God and so close to the United States," most have been exposed to U.S. television and film and other manifestations of U.S. culture such as McDonalds through travel to the United States to visit Disneyland, to visit relatives, or for business. Thus, many Mexicans feel that they know and understand the United States from these rather superficial contacts. On a more academic level, literally hundreds of Mexicans have studied in the United States for advanced degrees, but very few have actually studied the United States in a systematic or formal fashion. Nonetheless, after three or four years in residence at a U.S. university, often interacting primarily with other Latin Americans or U.S. experts on Latin America and writing a Ph.D. dissertation about Mexico, they feel that they are experts on the United States. However they have most often received little training that would help them give courses or conduct research on the United States.

2. *Structural characteristics of Mexican universities.* University curricula in Mexico in the different majors, or *carreras*, have tended to be very rigid, with early

specialization, strict requirements, and little opportunity to tailor a program within a major according to individual interests or needs. As well, the structure of universities along the faculty lines has made it difficult to introduce new opportunities for students with regard to new curricula such as U.S. studies courses. A specialist in a subject such as U.S. history would be restricted pretty much to interaction with students within his or her own faculty and would have little possibility in attracting students from other faculties. Thus, although the collective knowledge on the United States at a major Mexican university might be considerable, there would be no way to pull these people together to interact with significant numbers of students and faculty without commitment of new resources to establish a new center or program.

Related to the issue of structure of universities in Mexico, is the phenomenon of the foreign degree. Degrees from U.S. universities have had great prestige in the universities, the public sector, and the private sector in Mexico and a degree obtained in the United States could often be a key factor in a successful career in Mexico. There has been a natural tendency for Mexican students seeking degrees in the United States to follow the path of least resistance. Thus, Mexicans studying at U.S. universities would often take only what was required and, when possible, concentrate all the different fields required for the Ph.D. mainly in the area of Latin American studies. Taking an outside field, such as U.S. history, was viewed as a problem and not as an opportunity to explore the rich literature in a new area. As well, there would be little positive reinforcement at an institutional level, or from peers, for the returning Mexican who had acquired real expertise on an aspect of the United States.

3. *Political, ideological, and nationalistic reasons.* One of the reasons for resistance to development of U.S. studies efforts in Latin America in general and Mexico and particularly has been the opposition of individuals, groups, and governments due to political, ideological, or nationalistic reasons. Set broadly within an anti-imperialist, anti-capitalist, neo-dependista framework, it was widely held that economic and cultural dependency went hand in glove and that studying the United States would somehow lead to cultural penetration and more economic dependency. This model, of course, wrongly assumed that Mexican culture was weak or fragile and would somehow be unable to resist cultural elements from the outside or would be unable to turn elements of the other culture to its own purposes. So unlike counterparts in the Soviet Union who decided that the wisest course was to “know thy enemy,” Latin Americans decided that avoidance of formal contact was the best policy. Ironically, then, the concern about economic and political asymmetries resulted in attitudes and policies that exacerbated asymmetries in understanding the other country. This made Mexico and Latin America less able to effectively manage their relationship with the United States.

The strength of the ideological resistance to U.S. studies in Mexico is perhaps illustrated by the efforts of Daniel Cosío Villegas at UNAM some two decades ago to encourage the study of the United States. There, the founding of the journal *Anglia* generated great resistance among the faculty and students at UNAM, and brought the

whole effort to a halt. The assumption by the opposition was that anyone who wanted to study the United States in a scholarly fashion must be an agent or pawn of the U.S. Central Intelligence Agency.

As we all well know, the political and ideological context of Mexico is now in a state of flux. The opening of the Mexican economy, the official embracing of foreign investment and capitalism, the willingness of high level government officials and members of the various political parties to travel to the United States and speak freely and openly about contemporary Mexico, a renewed effort to develop ties with the U.S. Hispanic population, and a new policy by the Secretaría de Relaciones Exteriores in the United States through a more visible diplomatic and lobbying effort have all served to change the context within which the United States is viewed. Often, a new pragmatism has replaced the rather predictable ideological posturing so characteristic of years past.

Thus, in many ways there seems to be a new spirit in relations between the two nations that is conducive for enhanced efforts in the area of cultural exchange and study of the other country. To some extent this has resulted from the efforts of a new generation of Mexican leaders more familiar with the United States, who understand better the complexity of the U.S. society and political system, and understand the need to be more aware of U.S. domestic government, society, and the political process. As well, changing perceptions on the part of U.S. leaders have worked to this end.

Although relations are at a very good point, complacency must be avoided, for the two neighbors remain distant in terms of levels of mutual understanding. We need to expose more students, members of the private sector, and others to studies and courses on the other country. Mexico is still not well understood by key sectors in the United States, nor is the United States well understood by key Mexican sectors. Nowhere is this more apparent than in the areas of the media and public policy formulation and several recent examples might serve to underline this point.

The recent broadcast in the United States of the series on the Camarena killing and related events produced a significant wave of criticism in the Mexican press, and much of the comment was centered around the idea of How could the U.S. government permit this? Clearly, these *periodistas* assume that film and media censorship exists in the United States as it does in Mexico and that anything broadcast in the United States must have explicit approval of government authorities. Nothing could be farther from the truth. (Incidentally, the Mexican government finally figured out the appropriate response—a well designed advertising campaign in the United States to demonstrate Mexico's achievements in the war on drugs).

Another case in point is the recent announcement in the United States that estimates of Mexico's marijuana crop had been revised drastically upward. Again, this announcement produced all sorts of recriminations. In actuality the episode demonstrated that a U.S. agency was quite insensitive and did not adequately set the scene for the announcement, and it illustrates again how decentralized and chaotic the foreign policy apparatus of the United States can be at times.

SOME SPECIFIC SUGGESTIONS

In academe, we pride ourselves on being leaders and showing the best options for the future. As a case in point, early analysis by Sid Weintraub and Clark Reynolds demonstrated the advantages of free trade, and the North American Free Trade Agreement is about to become a reality. With an accelerated rate of change driven by economic integration, the challenge to higher education is to meet the needs of the new regional order.

While it is clear that better understanding of the United States in Mexico would benefit both countries, it is not clear how to most effectively support expanded study of the United States in Mexico. The suggestion of forming a Mexican Association for the Study of the United States would be a good first step. Not only would this establish a network for sharing information regarding programs and resources for the study of the United States but it could serve as a lobbying organization to attract more domestic and foreign resources for U.S. studies programs.

At a national and regional level, Mexico is currently engaged in an intensive process to evaluate higher education to make it more flexible and more attentive to the needs of the nation as Mexico moves to surmount the current crisis and challenge of the future. For example, it has been noted that many economics students have graduated with an education that is highly theoretical, but severely lacking in applied skills needed by the government and the private sector. Thus, there seems to be a window of opportunity now open, when the need for U.S. studies can be demonstrated and when the structure of various Mexican universities is reformed to incorporate U.S. studies as part of the changes.

Currently there exists an excellent network of Mexican and U.S. scholars, one that is primarily oriented to the study of Mexico. However, these contacts should not be ignored by Mexican scholars seeking to enhance ties in the area of U.S. studies. The U.S. Mexicanists can serve as contacts at their universities to link up their colleagues from Mexico with specialists in different areas of U.S. studies at their universities in the United States. It should be noted that practically every university in the United States, although it might not have a formal American Studies program or American Studies department, does have a collection of specialists on all aspects of the United States scattered in the different departments. These universities might be more productive for Mexican universities seeking an affiliation than the leading U.S. institutions which are often over committed.

Mexican institutions located along the northern border enjoy a special geographical advantage in terms of developing a U.S. studies program. Library resources and a living laboratory for the study and teaching of the United States are located just across the international boundary. As well, many border universities enjoy special arrangements with counterparts in the United States. For example, faculty at the Universidad Autónoma de Baja California and El Colegio de la Frontera Norte can study for graduate degrees tuition free at San Diego State University and a similar arrangement is

present with the University of Texas at El Paso. Thus, some Mexican border universities can train specialists in U.S. studies at very low cost. As well, the recently inaugurated Border Fulbright Program by the United States Information Agency makes it much easier to attract faculty experts from the United States for participation in the development of U.S. studies programs.

A final suggestion regards support to Mexicans for graduate study in the United States provided by the Mexican and U.S. governments. If the two governments could agree that the study of the United States in Mexico was a priority in the bilateral relationship, it would be relatively easy to require all Ph.D. students in the humanities and social sciences sent to the United States by Mexican or U.S. government programs to take at least a minor field in some aspect of U.S. studies. Thus, a Mexican who went to UCLA for a Ph.D. in Latin American history would also take one field in the history of the United States. This would not be an onerous requirement for the students, but would serve to develop a critical mass of Mexican faculty who had sufficient training in aspects of the United States to give courses in that area.

FOOTNOTES

¹ For an analysis of installed capacity for Mexico studies in the United States see Paul Ganster, "México Studies Programs at Universities in the United States", in Alicia Herrera and Julia Mejía, comps., *Re-cursos: A Directory of Mexican-American Institutions, Organizations, and University Programs Based in the United States of America* (México, D.F.: Benjamín Franklin Library, 1990), 144-151.

² James W. Wilkie, Michael Meyer, Larry Lauerhass, Josefina Vázquez, John Coatsworth, Ray Sadler, Samuel Schmidt, and others kindly provided me with useful information.

³ See David Weber, *Myth and the History of the Hispanic Southwest* (Albuquerque: University of New Mexico Press, 1988); John Coatsworth, "Student, Academic and Cultural Exchange Between Mexico and the United States: A report with Recommendations", (presented at a Workshop on Cultural Relations of the Bilateral Commission on the Future of United States-Mexicoan Relations, Chicago, October 27, 1987), and Lewis Hanke, ed., *Guide to the Study of United State History Outside the U.S.* (White Plains, NY: Kraus International, 1985).

⁴ See "Report on 'U.S. Studies Seminar,' Mexico City, April 5-6, 1990", by Paul Ganster (manuscript).

⁵ See Paul Ganster, "Wingspread Meeting on United States-Mexico Studies", *Mexico Policy News* (No. 5, Summer 1990); Paul Ganster, "U.S., Mexico Education: Academic Free Trade", *The Wingspread Journal*, 12:2 (Fall/Winter 1990), 1-3; Alan Adelman, "North America Needs its Own Academic Common Market", *The Chronicle of Higher Education* (December 12, 1990), A36; and Mike Tangeman, "Educators See Change for Better Academic Relations Between Mexico and U.S. as Economic Tries Improve," *The Chronicle of Higher Education* (February 6, 1991), A35.

THE UNIVERSITY SYSTEM AND ECONOMIC DEVELOPMENT IN MEXICO: IMPLICATIONS FOR EDUCATIONAL COOPERATION

DAVID E. LOREY

The object of this paper is to describe a few parameters for the development of cooperative programs of training, exchange, and research among U.S. and Mexican universities and scholars. I begin by reviewing some of the most important findings of my research on the Mexican university system.¹ I then suggest that several aspects of the development of the Mexican university system which I have outlined will play important roles in shaping educational cooperation between the two countries. It seems to me that consideration of these factors is necessary to making bilateral education programs work.

I: ECONOMIC DEVELOPMENT, SOCIAL MOBILITY, AND THE MEXICAN UNIVERSITY SINCE 1929

At the time of the political consolidation of the Mexican Revolution in 1929, the university was incorporated in government plans for economic development. Mexican leaders saw the education of professionals as necessary to the two main paths of revolutionary development: rapid economic growth and government-sponsored social reform. The two essential aims of the government for the university, intertwined since 1929 in public policy, have been to satisfy the economy's need for professional expertise and to fulfill the desire for social mobility by way of professional employment.

The incorporation of the university into government plans for economic and social development produced many significant accomplishments. The university achieved the nationalization of professional training in fields from economics to dentistry. And

the university system expanded enrollment at an extremely rapid rate, especially in the years after 1958.

Since the late-1950s, however, high hopes for what the university could achieve have been submerged by the view that the university is suffering a profound crisis. Concern over student activism and violence, apparently declining standards of quality, crowded campuses, and unemployment of graduates led critics to charge the university with failure to achieve the economic and social goals set for it by Mexican leaders, particularly after the university crisis of 1966-68. The university crisis in Mexico is perceived as having three main characteristics: 1) the university is out of touch with the development goals of Mexican leaders, 2) the university does not fulfill the economy's needs for professionals, and 3) the university no longer makes good on its revolutionary social commitment.

The second of these three criticisms has become the most frequently voiced. Many observers have accused the university system of being unable to educate the professionals that the Mexican economy needs—both in specific fields and at different levels of expertise. The common perception has been that Mexican universities produce too many graduates of “traditional” fields, particularly lawyers, and not enough engineers and scientists. This aspect of the perceived cooperation between the university and the economy has been strongly voiced by the private sector.

Contrary to popular and scholarly conceptions, however, Mexican universities have responded well to the specific needs for professionals by industry, business, and government since 1929. There is, for example, a close match of professional economically active population (EAP) by field and professionals produced by universities. There is also a close match between patterns in government hiring and university production. Clearly, government exercises a significant influence on the career choices of university students through its employment practices. The university system has in general responded to economic demand without a great deal of distortion—that is, without producing a great number of unneeded professionals in specific fields.

As significant as the university's response to demand for professionals in specific areas of expertise has been its response to the historical shift in the economy's demand from professionals to technicians. This shift constitutes a major trend in Mexico's twentieth-century economic development and needs to be briefly outlined.

Over time, the Mexican economy has come to need an increasingly greater number of technicians compared to professionals. The ability of the Mexican economy to absorb university graduates has not grown as fast as the number of university graduates produced by the universities. The mismatch between demand and output and the greater relative demand for technicians than for professionals were particularly marked after the late-1950s.

The historical change in demand for professionals and technicians sheds a great deal of light on the history of Mexico's twentieth-century economic development. For this historical shift provides a clue to trends in the ability of the Mexican economy to produce jobs for professionals. Until the late-1950s, the expanding industrial and co-

mmercial sectors and the growing state apparatus absorbed the expanding industrial and commercial sectors and the growing state apparatus absorbed the bulk of the universities' production of professionals relatively easily. Demand for a steady supply of scarce professionals was reflected in high wages for professionals in both public and private sectors and low costs for higher education through low, government-subsidized fees at the public universities. In a cyclical fashion, high wages and low private costs for education stimulated growing enrollments at the universities. Government employment of professionals accounted for a large part of the professional employment boom, which received its first real boost with the rise of the active state in the late-1920s and early-1930s. After the late-1950s, however, there was a precipitous decline in the ability of the economy to produce jobs for professionals at the rate that professionals have been educated at the universities. The public sector might create jobs for many professionals, but without strong growth in the private sector economy, employment could not be provided for a growing majority.

Trends in the education and employment of professionals and technicians reveal four main characteristics of the historical development of the Mexican economy. First, limited employment opportunities for professionals reveal the highly protected nature of Mexican industry. Protection from domestic and international competition allowed Mexican industry to produce goods with outmoded equipment, minimal investment for research and development, and limited innovation: thus, protection limited the need for new technology and associated professional knowledge. Second, restricted employment opportunities for Mexican professionals show the dependence of the Mexican economy on the importation of capital goods and thus technology for industrial expansion. Because a capital goods industry developed very slowly in Mexico and this sluggish development has depressed demand for professionals, Mexican universities have not produced the large numbers of highly-trained university graduates associated with advanced, competitive economies. Third, much of the increase in Mexico's professional/technical economically active population (EAP) since the late-1930s occurred in industries that had limited real needs for the skills of highly-trained professionals. This factor increased the apparent demand for professional degrees when the real skills needed and employed were significantly less. Fourth, government employment in both centralized and decentralized sectors acted after the late-1950s as a sponge for absorbing professionals produced by the universities but not really needed by either the public or the private sector.

How did historically changing demand for professionals and technicians affect Mexican universities? The most important impacts were reflected in changes in the quality of professional education and the development of private universities. These two factors have been closely intertwined historically in Mexico. By producing very different sorts of graduates, public and private universities have acted together in responding to the economy's demand for university graduates and egresados. A "system" of public and private universities has evolved since the 1940s as the two types of institutions have come to feed different labor markets.

Important differences in quality exist between public and private universities as measured by student/teacher ratios, expenditure per student, and full-time/part-time faculty ratios. Private universities have shown historically higher levels of quality and they continued to improve into the 1980s. Some public universities have also improved the quality of the education they offer at a rapid rate, but in general public universities have remained far behind private institutions. Sluggish overall growth in quality is attributable principally to very slow growth of quality at public universities. Differences in quality between public and private institutions indicate very different experiences in the job-market of graduates of public and private universities in Mexico.

The difference in quality at public and private universities is determined primarily by two factors: 1) the demand of private-sector and certain public-sector employers for the highest quality professionals, and 2) the relatively greater demand for professionals. The demand in the private sector, and also at the upper level of the public sector, for high-quality professionals grew faster than quality at the public universities after the late-1950s. Enrollment at and graduation from private universities expanded rapidly to fill this gap. At the same time, public and private institutions came to feed needs for different levels of expertise. Graduates of private universities and of the best public universities fill the need for top-level professionals in Mexico while the public universities, particularly those of the provinces, produce large numbers of egresados who will not go on for the degree and will work primarily as technicians. Public and private universities are thus driven by two qualitatively different labor markets.

The differentiation of public and private university roles, as well as government intervention in the price mechanism of higher education and the inefficiency of the public universities, has been determined by the demand for social mobility-by the key social role of the Mexican university system. The three basic challenges to the university system-ideological, economic, and social-come together around this social demand: for at the root of the problems of the Mexican university system is a fundamental mismatch between historical economic development and the social mobility it produced.

Over time the demand for social mobility increasingly came into conflict with the reality of Mexico's historical economic development. Large and increasing numbers of university graduates had to find work not as professionals but as technicians after the 1950s. The rate of creation of economic and social places for university graduates. The university system evolved to meet this strain, adapting to the changing social circumstances brought by economic development since 1929. Different roles for public and private universities-with public and private universities linked to different labor markets-proved functionally useful in Mexico because of the importance of the social role of the public universities within the Institutionalized Revolution.

After the late-1950s, the university system as a whole adopted the function of providing social status rather than social mobility to most university students. The university opened at the bottom of the social spectrum to allow the expanded matriculation of students from humble backgrounds. The fact that much of the expansion in en-

rollment took place at bottom end of the Mexican social spectrum meant that the drop-out rate would also grow dramatically: those students who left after a year or two were generally from the lower socio-economic echelons of entering classes. Public universities took over the task of providing social status to students of humble backgrounds, while private universities came to focus on the reinforcement of middle and upper-class status through the provision of high-level professionals to both the public and the private sector.

The extremely important adaptation of providing social status in place of social mobility is central to the political history of the Mexican university. The political activity of Mexican university students must be interpreted in the light of the historical limitations facing them in their professional careers, the same limitations that have forced the shift from emphasis on social mobility to emphasis on social status at the universities. Students clearly benefit from the system in some important ways: the universities provide social status to an important number of university students in lieu of a ticket to professional employment; the reformist and radical creeds propagated at the public universities represent an important psychological benefit because they teach students to externalize blame for limited employment opportunities. But in the long view, university students, unable to find professional-level work, are the victims of the historical pattern of Mexico's economic development. The university cannot change this situation even with thorough-going internal reforms: the determining factors are beyond the control of university administrators or students.

The relationship between economic development and social mobility outlined above lies at the root of post-1958 political debates involving the university in Mexico. Political conflicts in which university students have played major roles have had their most profound roots in dissatisfaction with scarce opportunities for professional employment. Public employment could hold off the student-led middle-class explosion of 1968 for some time, but not indefinitely, given the nature of Mexico's economic development. Nor could greatly increased government hiring of professionals in the 1970s solve the basic mismatch between jobs and graduates. The virtual orgy of public-sector hiring of professionals that followed the discovery of oil in the late-1970s became a bust after the economic crisis of 1982.

Beneath the perceived "university crisis" in Mexico there lie deeper and longer-term processes. If the notion of crisis cannot be discarded, then the university crisis should be termed a "permanent crisis" within Mexico's "permanent Revolution". The university's troubles do not, in fact, constitute a crisis, because they reflect a process with a long history. And the primary locus of the problem is not the university itself. Rather, what has been described as a university crisis is the reflection, at the level of professional education, professional employment, and social mobility, of the historical development of Mexico's economy. It is the particular pattern of Mexico's economic development that has caused such problems as "overcrowded" campuses and the differentiation of public and private university functions. Because the source of the university's "permanent crisis" lies outside the university, reforming the university

will not change Mexico. Only a changed Mexico, with a greatly modified trajectory of economic development, can produce a university system that is not plagued by “permanent crisis”.

II. IMPLICATIONS FOR PROGRAMS OF EDUCATIONAL COOPERATION

The principal stress placed on the Mexican university system stem from the economy’s inability to produce jobs at the professional level at the rate at which universities produce professional-level graduates. Thus the fundamental challenge facing Mexico in higher education policy is to encourage a sort of economic growth that will provide jobs for university graduates.

This relationship between the Mexican university system and the economy implies several parameters for cooperative, collaborative, and exchange arrangements between universities and researchers. I list the most important here:

1. The Mexican university system is generally responsive to the needs of the Mexican economy. (Unavailability of professional expertise has not been as important in producing Mexico’s current economic difficulties as have factors such as the size of markets and protection from domestic and foreign competition.)
2. Real shortages in general and specific areas of professional expertise, and at different levels of expertise, can be made up from within the university system.
3. Much more important than any real shortage of professionals is a shortage of jobs for professionals.
4. Educational cooperation will probably not play a key role in determining the level of professional expertise needed or the number of professional-level positions available in the Mexican economy.
5. The supply of professional jobs is determined in arenas with which bilateral programs for cooperation, training, exchange, and research do not generally intersect.
6. At the same time, it is appropriate that educational cooperation be influenced by those arenas: for example, programs for educational cooperation can be directed in part towards analyzing economic-development paths that will provide jobs, mobility, and other occupational benefits.

The following are a few ways that, given these parameters, cooperative agreements for educational exchange and joint research can best take advantage of human and financial resources in Mexico and the United States:

1. Cooperation for the transfer of technical knowledge can be based on the needs of Mexican industries and on professional hiring patterns at Mexican firms. Specific benefits to Mexican employers and employees can be emphasized over general benefits to Mexican society.
2. Studying the practical application for Mexico of technology developed in the United States, Japan, and Western Europe can take precedence over primary re-

search. (Because most technological innovation results from spending (and professional job creation) in developed countries, Mexico does not train a large number of research scientists: there are few employment opportunities for them.) Mexican universities will most efficiently spend their research dollars on adapting high technology to Mexican reality.

3. Student-exchange arrangements can be linked to job opportunities in Mexico. It will not be making the optimum use of resources to train Mexican research scientist in the United States, for example, if they cannot return to Mexico to well-paying professional positions.
4. Faculty exchange programs can focus on access to information and services unavailable in the country of origin. Access for Mexican scholars and institutions to library and computer resources in the United States, for example, offers a way to increase the intensity and efficiency of research in the two countries and save scarce resources in Mexico. And such access can make it unnecessary to spend scarce funds on duplicating library holdings or other scholarly resources.
5. Collaborative research projects, with balanced participation of Mexican and U.S. scholars and institutions, can be used as an inexpensive and efficient way to increase understanding of bilateral issues.

FOOTNOTES

¹ The review portion of the paper draws heavily on data, methodology, and research findings discussed in David E. Lorey, "The University and Economic Development in Mexico since 1929", PhD Diss. UCLA, 1990.

U.S.-MEXICAN ECONOMIC RELATIONS AND THE FTA

REMARKS BY DON ABELSON

I am delighted to be here today to discuss U.S.-Mexican trade and economic relations and the proposed U.S.-Mexican free trade agreement (FTA).

This symposium takes place in the midst of exciting times for the United States and Mexico. In September 1990, following on from a proposal by President Salinas, President Bush formally notified Congress of his intent to negotiate a free trade agreement with Mexico. In addition, Canada has expressed a strong desire to enter into three-way negotiations, and Mexico, the United States and Canada are now exploring the possibilities created by this announcement.

A year ago, no one would have imagined that we would come so far so quickly. In a short time, we have come a long way. I want to review how we got here by examining the changes in Mexican policies, U.S. actions toward Mexico and future U.S.-Mexican trade relations, specifically the FTA.

MEXICAN REFORMS

With a 2,000 mile-long common border, it is not surprising that the United States and Mexico share a strong trade and economic bond. Mexico is the third largest U.S. trading partner, and we account for over two-thirds of its total trade. In 1989, we shipped \$25 billion to Mexico while importing \$27.2 billion. In the first half of this year, our total trade with Mexico is up 8.9 percent, while our deficit with Mexico has fallen over 21 percent.

While Mexico is a key U.S. trading partner, for many years we did not see eye-to-eye on trade policy. In our view, Mexico's policies were highly interventionist,

with unwarranted trade and investment restrictions, a large degree of state ownership and control of business, and an overly regulated business climate.

In recent years, however, a new Mexico has emerged. The first signs of change appeared under former President de la Madrid, who in 1986, took the major step of having Mexico join the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT).

But it is under President Salinas, who took office in 1988, that the pace of change has accelerated and intensified. The Salinas administration has taken a restrictive trade and investment regime and moved it toward becoming one of the most open among developing countries. I would like to give you some examples of those changes.

- In 1983, *all* Mexican imports required an import license. In October of 1990, only 250 items, or about seven percent of the value of U.S. exports, need import licenses.
- Mexican tariffs are now far lower than they once were. From peaks in the mid-1980s of 100 percent, Mexico has cut its top tariff to 20 percent, and its trade-weighted tariff has fallen from over 25 percent to about 10 percent today.
- In 1989, new investment regulations were issued, resulting in significant reform of Mexico's investment rules. The regulations mean Mexico is now more open to investment by U.S. and other foreign investors.
- Mexico has pledged to strengthen its protection of intellectual property rights, including lengthening the patent term to 20 years, extending coverage to such areas as pharmaceuticals and chemicals, and improving protection for trademarks and trade secrets. As a result, in January 1990, Mexico was removed from the U.S. special 301 "priority watch list."
- The role of government as an owner/operator of business is being drastically cut back. Of the 1,155 state-owned enterprises in 1982, 801 have been authorized for divestment and 619 have actually been privatized. Examples include the decision to privatize the banking system; the sale of Aeroméxico and Mexicana airlines; the planned divestiture, with sale of shares to foreigners, of Telmex, the national telecommunications company; and sales in areas such as automobiles, food processing, steel, and cement.

U.S. POLICY TOWARD MEXICO

These reforms have been in Mexico's own interest and in our interest, too. Therefore, we have encouraged and supported Mexico as it opens its economy.

- We concluded the "Framework Agreement" in 1987, and the Trade and Investment Facilitation Talks, or TIFTS, Understanding, in 1989, thereby establishing a consultative mechanism to resolve trade irritants and to negotiate on particular trade issues.

- Under the Framework Agreement, the United States and Mexico have established 10 working groups in five areas: agriculture, investment and intellectual property rights, services, tariffs, and industry.
- In the TIFTs process, in March 1990, we agreed that “petrochemicals” and “standards, testing, and certification” would be the first areas for negotiation under TIFTs. The first “standards” negotiation was held in July 1990.
- In 1989, we renewed the steel VRA and reached a bilateral consensus agreement under which subsidies and nontariff trade barriers to steel would be prohibited. Both countries agreed to work together to extend these disciplines on a multilateral basis and to press for the reduction and elimination of steel tariffs.
- In February 1990, we signed a textile and apparel trade agreement which eliminated quotas on over half of Mexican-made textiles, boosted most of its other quotas by a quarter and expanded the scope of mutually beneficial outward processing trade.
- In April 1990, Mexico received \$2 billion in benefits under the annual review of the Generalized System of Preferences (GSP) program. Mexico was the major beneficiary from the annual review, and our decision took into account the impressive changes in Mexico’s trade practices in recent years.
- In 1989, Mexico and the United States reached a new debt accord under the Brady Plan. That agreement, which covers over half of Mexico’s total external debt, provides substantial debt and debt service relief. The new debt package has bolstered investor confidence in Mexico and has placed Mexico on a firm footing for future growth.

Our cooperation has not been limited to our bilateral relations. The United States and Mexico have a shared commitment to a successful conclusion to the Uruguay Round of multilateral trade negotiations by December 1990, as underlined by the presidents in June 1990. As we approach the closing months of negotiations, we urge the Mexicans to work with us to achieve this goal.

OUTSTANDING ISSUES

While we have come far in our trade and investment relationship, that does not mean we have resolved all outstanding trade and investment issues, or that new ones will not arise. In any trade relationship totaling \$52 billion annually some disputes are bound to occur. But it is a measure of our progress that we have established the means to expand trade and resolve our differences in an atmosphere of friendship and respect.

- We would like to see Mexico take additional steps to eliminate or reduce tariff and nontariff trade barriers. In agriculture, for example, import licenses still

restrict substantial U.S. exports to Mexico, including such commodities as grains, dairy products, and certain fruits and vegetables. Licenses are granted or withheld in an arbitrary manner and often act as import bans. We are working vigorously to see that unjustified licensing requirements are eliminated as required when Mexico joined the GATT.

- More could be done to liberalize investment in Mexico. While Mexico has administratively eased its investment regulations, we believe it should amend its national investment law. Ownership of key industries, such as petroleum and financial services, remains reserved by the Constitution specifically or by statute to the State or Mexican nationals, or foreign investors are limited to a minority interest. Real estate investment is restricted in some areas.
- In services, we seek additional openings in many areas, including banking, securities, insurance and transportation. In these areas in particular, market entry is restricted and in some sectors U.S. firms are totally denied access to the Mexican market.
- While Mexico has promised to improve its patent and copyright laws, those promises need to be turned into actions. Mexico must provide effective protection and enforcement of intellectual property rights holders.

THE FTA AND THE FUTURE OF U.S.-MEXICAN TRADE RELATIONS

Today, the United States and Mexico stand ready to begin their most ambitious cooperative trade effort yet: the negotiation of a comprehensive bilateral free trade agreement.

In June 1990, Presidents Bush and Salinas strongly endorsed the goal of a comprehensive free trade agreement between our countries. They directed the Mexican Commerce Secretary, Dr. Serra, and Ambassador Hills to begin the preparatory work and consultations needed to start negotiations on an FTA and to report back to them as soon as practicable.

Since then, the Administration has held a series of meetings with Congress and the private sector, seeking advice on the idea of an FTA with Mexico. Based on this work, Dr. Serra and Ambassador Hills have jointly recommended to the presidents that the United States and Mexico formally initiate the negotiations on a comprehensive bilateral FTA. They agreed that an FTA should lead to the progressive elimination of impediments to trade in goods and services and to investment, as well as to the protection of intellectual property rights establishment and the establishment of fair and expeditious dispute settlement mechanisms.

President Bush and Salinas have received this recommendation with pleasure. Following receipt of a formal proposal by President Salinas, President Bush notified Congress that he intends to negotiate an FTA with Mexico.

This notification is the first step in the process toward negotiating an FTA under U.S. “fast-track” laws and procedures. Following notification, the relevant Congressional Committees—the House Ways and Means and Senate Finance Committees—have 60 legislative days in which either can disapprove the negotiations. Given the current Congressional calendar, we probably will not see this 60 legislative day clock expire until the spring of 1991. At that time, and assuming the Committees do not object to fast-track authority, we would begin formal negotiations. Our hope is that we can conclude the negotiations in time for Congressional action before the 1992 U.S. elections.

The most recent wrinkle to the process has been the possible inclusion of Canada in the talks. The Canadian government has made it clear it is interested in a seat at the table.

All three governments see major advantages to the goal of a North American Free Trade Area. When achieved, it would constitute the world’s largest market, worth over \$6 trillion, with over 350 million consumers. In the course of the next few months, the United States, Mexico, and Canada will be holding talks aimed at establishing a basis for negotiations among our three countries.

While discussions are proceeding among the three governments involved, the Administration will continue its process of building a domestic consensus in support of an FTA. Since the possibility of an FTA with Mexico first surfaced in the Spring of 1990, we have maintained close consultations with the Congress.

Based on our discussions, we have found a great deal of interest in and support for an agreement with Mexico. Throughout this process, we will continue to seek guidance of the Congress. In any potential agreement, we want a partnership with Congress and will listen closely to its advice.

The U.S. Government will also seek the views of its private sector advisors and others with an interest in an FTA. While it is up to us to negotiate the FTA, our job is made easier and the results are far better when we have active business involvement early on. Many U.S. companies are actively engaged on the front lines of trade and investment in Mexico, and are in a perfect position to offer advice to both governments.

CONCLUSION

We are at the start of what should prove to be an historic journey. We have much hard work ahead of us. But with good faith and good humor, I believe we will be able to conclude an agreement that creates expanded trade and economic opportunities on both sides of the border.

A NORTH AMERICAN FREE TRADE AGREEMENT?

LINDA HUNTER

The recent agreement of Canada to join in the talks with the U.S. and Mexico has raised hope, as well as anxiety, that there will soon be a North American Free Trade Area. Although there will be losers, there is a great deal for all three countries to gain from this type of arrangement. A movement toward freer trade can only improve the overall welfare of all countries involved.

The impetus for negotiating a free trade area is clear: all three countries want to reap the benefits from a broadening of markets and from greater international competitiveness due to increased efficiencies in production.

WHAT ARE THE POTENTIAL GAINS TO THE U.S.?

Mexico is important to the U.S. for two reasons. First, Mexico is the third largest trading partner to the U.S., behind Canada and Japan. U.S. exports increased by \$10 billion following Mexico's recent trade liberalization efforts. (Dornbusch, 1990, p. 1) The complete removal of Mexican trade barriers should lead to an even greater boost for U.S. markets.

The second reason Mexico is important to the U.S. is its geographic proximity. If Mexico's economy is depressed, this not only affects the U.S. because of decreased trade, but because of increase immigration pressure. The pressure for Mexican laborers to cross the border seeking employment is great. A North American Free Trade Agreement would lead to increased employment and economic growth for Mexico, alleviating the pressure.

American labor unions have expressed concern in the past that reducing U.S. trade barriers will hurt employment. This view is particularly strong with regard to Mexico,

since Mexico has such low wages--manufacturing wages in Mexico \$1.90 per hour compared to \$14.50 in the U.S. (Dornbusch, 1990, p. 3) Some argue that a free trade agreement will cause jobs to go south. It is true that some jobs would go south, but better they go south rather than going off to Asia as they have in the past.

There are two reasons why we should prefer that American jobs go to Mexico. First, as the Mexican economy grows, a portion of that increased income is spent on U.S. goods. Second, because of lower transportation costs, some part of those goods can be produced domestically, rather than going completely offshore. This has been the case of the maquiladora industries.

Furthermore, a free trade agreement will not necessarily imply job losses for the U.S. By using such cheap labor, the international competitiveness of U.S. goods will increase. This should create jobs in the U.S., no reduce them.

WHAT ARE THE POTENTIAL GAINS TO MEXICO?

A free trade agreement with the U.S. means an opening up of an important trade partner for Mexico. Exports to the U.S. make up almost three-quarters of all Mexican exports. This proportion is even higher in manufacturing. Dismantling of U.S. barriers will significantly boost Mexican exports and provide a strong engine for growth. This is particularly true, since the manufacturing sector has recently become Mexico's main source of growth.

Reaching a free trade agreement with the U.S. and Canada could mean the return of flight capital by increasing confidence in the Mexican economy. This agreement would also encourage increased foreign direct investment and help Mexico receive new lending from international financial institutions. Mexico urgently needs to reach an agreement with the U.S. and Canada to restore confidence in its own citizens and encourage them to invest domestically.

Unlike the unilateral tariff cuts Mexico recently made, a free trade agreement will demonstrably create jobs. This is particularly true since the manufacturing sector has become Mexico's instrument of growth. Furthermore, between 80 to 85 percent of the Mexico's manufacturing output is already exported to the U.S.

Some argue that a free trade agreement will be traumatic for Mexico. This argument, however, is unfounded since Mexico has already reduced its tariffs by proportions equal to those that would be required by a free trade pact. Tariffs are now lower in Mexico than Canada's were at the outset of its negotiations with the U.S.

WHAT CAN BE LEARNED FROM THE U.S.-CANADIAN FREE TRADE AREA?

Mexico and Canada are similar in one important aspect: Mexican and Canadian exports to the U.S. comprise a relatively large proportion of their trade, while U.S. exports to

its neighbors comprise a smaller proportion of American trade. Given the dependence of Canadian and Mexican economies on exports to the U.S., their goals are similar: attaining greater access to U.S. markets.

Because of this dependence, the potential gains for Canada and Mexico are relatively large compared to gains for U.S. The estimated gains to Canada from the U.S.-Canadian Free Trade Agreement were 2.5 to 3.5 percent of GNP. Estimates for the U.S. were less than 1 percent of GNP. (Schott (1988), p. 6) We would expect that the gains to Mexico will be of similar magnitude to the gains Canada is experiencing.

There is one factor, however, that would suggest that the gains of a North American Free Trade Agreement will be higher for both the U.S. and Mexico. This factor is the large wage differential between the two countries. A North American Free Trade Agreement would provide the U.S. with a cheap labor source in close proximity. This should lead to greater competitiveness of U.S. industries as their input costs decline and greater employment growth for Mexico as U.S. industries move south. For Mexico, a Free Trade Agreement will provide increased employment as jobs move south.

WILL BILATERALISM UNDERMINE MULTILATERAL TRADE LIBERALIZATION EFFORTS?

I think not. A free trade agreement is a move toward freer trade. As long as the U.S., Mexico, and Canada do not increase their external trade barriers, they will not be violating of Article XXIV of the GATT.

Furthermore, many believe that bilateral trade negotiations maintain momentum for trade liberalization and helps counter the protectionist drift of national trade policies. A free trade agreement will contain provisions that will useful precedents for the future GATT negotiations.

CONCLUSION

The U.S., Mexico, and Canada should think of one another as potential markets, not threats. A North American Free Trade Agreement is an important step to help advance all of our interests. Although there will be some sectors that will be hurt, a move toward freer trade should improve the overall welfare of all three countries.

Because of those special interest groups that may be hurt, a great deal of anxiety has been expressed about a North American Free Trade Agreement. It seems clear, however, with the changes taking place elsewhere in the world, that the process of liberalization is inevitable. Because of this, it is important to focus on the gains and attempt to minimize the losses from such an agreement.

The most significant benefits will come from the increased productivity that will result as firms take advantage of the reduced barriers to trade and investment. Firms

in all countries will benefit from lower input costs and greater market access. This will enable them to take advantage of scale economies and move resources to more competitive sectors.

REFERENCES

- DORNBUSCH, RUDIGER (1990), "U.S.-Mexico Trade Relations," Testimony before the Subcommittee on Trade, Committee on Ways and Means U.S. House of Representatives, June 14.
- SCHOTT, JEFFREY J. (1988), *United States-Canada Free Trade: An Evaluation of the Agreement*, Washington, D.C.: Institute for International Economics, April.
- (1990), "The Mexican Free-Trade Illusion," *The International Economy*, June/July.
- URQUHART, JOHN (1990), "Canada to Join U.S.-Mexico Bid For Free Trade Zone," *Wall Street Journal*, September 25.
- WEINTRAUB, SIDNEY (1990), "The North American Free Trade Debate," *The Washington Quarterly*, Autumn.

BACKGROUND AND PROSPECTS FOR THE CREATION OF A NORTH AMERICAN FREE TRADE AREA

ALBIE MICHAELS
JAMES E. McCONNELL

INTRODUCTION

The opportunity to create a trinational market area of 360 million people with a combined purchasing power approaching \$6 trillion is becoming increasingly attractive to many constituencies in Canada, Mexico, and the United States. Underlying this enthusiasm are two important considerations. First, recently stalled negotiations among the members of the GATT and the forging of closer economic ties among nations in the European Community and in the Pacific Rim appear to be moving the global community increasingly toward the formation of regional trading blocs. In contrast to the nondiscriminatory principles of GATT, regional trading blocs are founded upon the principle of preferences. Such moves toward regionalism in international trade and investment transactions tend to generate reciprocal actions by other nations as a mechanism of defense. Thus, efforts to create a North American Free Trade Area (NAFTA) can be viewed as a means of countering bloc formations in Europe and Asia.

A second factor that underlies enthusiasm for an NAFTA is the adage from geopolitics that the geographic proximity of nations plays an important role in determining the foreign policy relationships among these same nations. An overwhelming reason for moving toward a North American trade area is the physical proximity of these countries. By adjusting and harmonizing various rules, regulations, and standards, the economic heartlands of these three countries –stretching some 2000 air miles from

southern Ontario to Mexico City—could be integrated by a dense and low-cost network of transportation and communications that is unequalled elsewhere in the world.

Although the prospects for a trilateral commercial union in North America seem bright at the present time, the issue is not without controversy and potential roadblocks. The purpose of this paper, therefore, is to provide an overview of the key issues and concerns that will likely be crucial in determining the outcome of negotiations among officials from the three countries.

PRECIPITATING EVENTS

On September 14, 1990, President George Bush asked the United States Congress for authority to negotiate a free trade agreement with Mexico. This request triggered a 60-day period in which Congress was to decide whether or not to give the President permission to begin such negotiations. President Salinas of Mexico had visited the United States in June, 1990, and had requested a free trade pact between the two countries. After President Bush's statement, the Canadian Prime Minister, Brian Mulroney, sent letters to Bush and Salinas expressing Canada's interest in joining free trade negotiations between their two countries [*Buffalo News*, September 25, 1990]. If Congress approves, US-Mexican negotiations would begin in 1991, and any agreement would likely take effect around 1993.

It would appear, therefore, that events are moving the United States close to the desire expressed by President Ronald Reagan in his last State of the Union message. "Our goal," Reagan said, "must be a day when the free flow of trade . . . from the tip of Tierra del Fuego to the Arctic Circle . . . unites the people of the Western Hemisphere in a bond of mutually beneficial exchange" [Latin American Working Group, n.d., p. 7]. The willingness of Mexico and Canada to discuss entering into a free trade accord was a total change from a decade earlier when both countries seemed determinedly opposed to any such agreement.

This change has taken place gradually over the past 25 years. In 1965 Mexico took a major step away from economic protectionism by creating the Border Industrial Parks, or Maquiladora program. The Mexican government hoped that these parks would stimulate economic development in the then stagnant northern part of Mexico. Previously, the Mexicans had required that its own nationals control the majority interest in any company operating in Mexico. The new program allowed 100 percent foreign-owned production facilities on the condition that the total output of these facilities be exported. Machinery, raw materials, and semi-finished components could be imported for these factories without duties. Companies had to post a special bond promising to re-export all of the finished products from these facilities. The program proved very successful, and by 1990 it had created almost 500,000 jobs. It accounted for 80 percent of Mexico's manufactured exports and nearly 40 percent of its sales to the United States. The Industrial Parks provide the bulk of Mexico's foreign exchange

earnings, and practically all new Mexican jobs created since 1980 are in this area [Drucker, 1990].

Like Mexico, Canada was forced to abandon its traditional policies by political and economic events. Great Britain joined the European Economic Community in 1972. At this point, Britain abandoned all Commonwealth preferences in trade, which proved to be a tremendous disappointment to those Canadians who traditionally had seen themselves as closer to Great Britain than to the United States. The British decision strengthened those Canadians who wanted to draw closer to the United States and reduce the trade barriers between the two nations. It only made sense for Canada to compensate for the British move to Europe by moving closer to the United States, although even the most enthusiastic Canadian proponents of US-Canadian free trade had to realize that the balance of power that existed within the EEC would be lacking in any US-Canadian agreement. Canadian Minister of External Affairs, Mitchell Sharp, defined the problem when he stated: "There is certain balance in the decision-making of the European Economic Community that would not be conceivable in a bilateral Canada-US arrangement" [Hendrickson, 1981, p. 41].

The 1973 oil shock greatly facilitated discussion of closer ties within North America. The Arab oil embargo created a fear in the industrialized world that oil was scarce, and demonstrated that supplies were politically vulnerable. OPEC had succeeded in wresting control from the western companies. The cartel clearly intended to be paid dearly for its valuable resource and to control its production for its own advantage. After the Arab-Israeli War broke out in October, 1973, the OPEC countries dictated to the oil companies just what the price of oil would be. The benchmark price of oil rose from \$5.40 a barrel in 1974 to \$14.54 a barrel in October, 1979. The fall of the Shah's government in Iran led to a sharp drop in Iranian exports and the price of oil doubled again to the \$30+ range. Fearing both rising costs and insecure supplies, the United States began to look toward its neighbors, Canada and Mexico. Both had large oil reserves (Mexico is reported to have reserves as high as 260 million barrels), both exported oil, and neither belonged to OPEC [Lewis, 1980]. Mexico seemed to be the answer to the United States' energy problem.

Pressure began to build in the United States for closer linkages with Canada and Mexico. Senator Max Baucus (D., Montana) stated that "the simple fact is that our own needs have propelled us to look more closely than ever before at North America as an economic unit. And, not to the surprise of experts, we are discovering the strength of this continent as an economic entity. Without doubt, the U.S., Canada, and Mexico, taken together, form the largest single and most vital economic trading bloc in the world" [Henrikson, 1981, p. 38].

In 1979, anti-American revolutionaries seized power in oil-rich Iran, increasing the pressure from Senators Domenici, Baucus, and others to investigate the possibilities of a North American accord. The United States Congress requested that the President's Special Trade Representative conduct a study of how a trilateral agreement between Mexico and Canada would function, and the United States Senate created a caucus on

North America. These efforts did not lead to any significant proposals, yet movement toward cooperation was occurring on a regional level. In the late 1970s, frequent cross-border negotiations took place between US state governors and their Mexican and Canadian counterparts on trans-national problems such as water, energy use, and the environment [James, 1980].

Fortune magazine published a perceptive and pessimistic article on the current prospects for a free trade agreement the same year. The author, Herbert E. Meyer, wrote that US proponents of free trade were principally motivated by the desire to increase the flow of oil and natural gas from Canada and Mexico to the United States. He pointed out that the Mexicans and Canadians were not sympathetic to US needs. Both Canada and Mexico had protectionist legislation that gave them a large surplus in their trade with the United States. The Canadians feared that US branch plants in Canada could not compete with their US counterparts and would inevitably close down. Mexican industrialists doubted that they could compete with US manufacturers in their own market because of American producer's technological edge. Technological backwardness also explained Mexico's refusal to join GATT. Overall, Meyer argued that the size and power of the United States precluded any agreement. North American free trade would be closer to "COMECON" than to the EEC, and the Canadians and Mexicans "just won't buy it." Meyer concluded that North American free trade amounted to "an idea whose time has not yet arrived" [Meyer, 1979, pp. 118 - 124].

The proponents of free trade, mainly politicians from border states, persisted in their advocacy. Former governor Ronald Reagan (R., Calif.) entered the 1980 presidential race with a speech from the New York Hilton. The only major foreign policy recommendation in this speech was a call for a "North American accord." He promised that if he were elected president, he would promote such an alliance, which he called the key to the future security of all three nations. Reagan said that "we live on a continent whose three countries possess the assets to make it the strongest, most prosperous, and self-sufficient area on earth. Within the borders of this North American continent are the food, resources, technology, and undeveloped territory which properly managed, could dramatically improve the quality of life of all its inhabitants . . . It may take 100 years, but we can dare to dream that at some future date the map of the world might show the North American continent as one in which the peoples of its three strong countries flow more freely across the present borders than they do today" [*New York Times*, November 14, 1979]. Reagan did not suggest any specific measures to implement this program.

On the other side of the US political spectrum, Governor Edmond Brown Jr. (D., Calif.) also made a North American accord a part of his presidential agenda. In a speech before the 1980 Democratic convention at New York's Madison Square Garden, Governor Brown advocated a "type of economic community that will bring along with us our brothers and sisters who share this land of North America; Mexicans, Canadians, native Americans—North and South—all are part of our destiny and it is time that we

recognize that we are part of theirs" [*New York Times*, "Brown Advocates Closer Ties with Mexico," August 14, 1980].

The events of the year proved Meyer rather than the presidential hopefuls to be correct. In May, Prime Minister Trudeau of Canada and President Lopez Portillo of Mexico met to discuss energy cooperation. They both rejected the idea of a North America accord. They agreed that such a pact would only accentuate US economic dominance [Riding, 1980; and James, 1980]

Before assuming the presidency, Ronald Reagan traveled to Ciudad Juarez to meet with Mexican President Lopez Portillo to discuss regional cooperation. Lopez Portillo was less than enthusiastic. The *Wall Street Journal* explained Mexican reluctance as related to three factors: Mexican historical anger, fear that its industry could not compete with its more sophisticated northern neighbors, and Mexican suspicion that a North American accord would only serve the energy interests of the United States at Mexico's expense [Getschow, 1981]. The Mexican position reflected a new awareness of potential power. Lopez Portillo believed that Mexico's newly discovered oil reserves would usher in a new era of economic growth. Mexico had the seventh largest oil reserve in the world and would soon become fourth in oil production. Lopez Portillo claimed that he was determined to maximize Mexico's energy advantage. He believed that an energy accord with the United States would only limit Mexico's development options. In the end, he refused to consider abandoning Mexico's traditional policy of protectionism and resisted US pressure to join GATT.

The reluctance of Canada, like that of Mexico, was partially based upon tradition. The Canadians had always suspected the motives of the United States and feared US dominance. Canada was reluctant to forego its traditional closeness to Great Britain and its European markets even after Great Britain joined the EEC. In addition, the Canadians were not enthusiastic about becoming involved in Latin America. They had earlier refused to become a full member of the Organization of American States. The Canadian Department of External Affairs did not even have a Latin American division until 1961, yet in 1972 the Canadians did accept observer status at the OAS, and Canada subsequently joined the Inter-American Development Bank to which it contributed \$1 billion in the 1970s [Jackson, 1982, pp. 15 - 17]. In 1980, historian Robin Winks wrote that "most Canadians have concluded that they have little in common with Latin America. Canadians saw their tradition as evolutionary rather than revolutionary and their social and political structures as democratic as contrasted to those of the Latins which were non-democratic. The English-speaking Canadians feared that any implication of cultural proximity might be used by Quebecers who were inclined to insist that they were Latins too" [Winks, 1981, pp. 25 - 29]. The Canadians disliked the 1947 Rio Pact with its provisions for collective security. The Canadian government was apprehensive that Canadian foreign policy disagreements with the United States would be brought to a head at the OAS, and was also concerned that if Canada were to join the OAS, it would raise unrealistic expectations of Canadian aid to Latin America [Stephen Banker, 1982, pp. 23 - 26]. Finally, some Canadians,

like some Mexicans, feared that US political, economic, and cultural domination would undermine its more compassionate system of government and way of life. Even the Conservative Brian Mulroney announced after taking office that “free trade affects Canadian sovereignty and we will have none of it” [Malloy and Urquhart, 1990].

MOVEMENTS TOWARD CLOSER INTERACTION

Despite their misgivings about each other and their wariness of entanglements, the three North American countries began to move closer together in several important economic spheres during the latter part of the 1980s. Most notable have been the successes made in increasing commodity trade linkages. While trade between Canada and the United States more than doubled to some \$170 billion over the decade of the 1980s, important advances in trade were also being forged between Mexico and its two neighbors to the north. More specifically, by 1990, Mexico’s two-way trade with Canada had increased to over \$2 billion, while the value of its shipments to and from the United States had risen to some \$50 billion. Thus, as the three countries moved into the decade of the 1990s, the most important export and import market by value of shipments for both Mexico and Canada was the United States; the first- and third-ranked export markets for the U.S. were Canada and Mexico, respectively; and the second- and third-ranked import markets for the U.S. were Canada and Mexico, respectively.

In addition to strengthening trade ties, the three countries also increased their ownership of assets in each other’s territory. For example, of the total stock of foreign direct investment in Mexico, about two-thirds of it is owned by the U.S. and 2.4 percent by Canada; approximately 70 percent of all Canada’s foreign direct investment is in the U.S.; and the value of Mexican assets in the U.S. ranges from \$40 billion to over \$80 billion [*Investment Canada*, 1990, p. 2].

Given their relative proximity in North America and their strong economic ties to the United States, it was perhaps inevitable that Canada and Mexico would grow closer together. There was a belief in both countries that they had much in common in their opposition to the United States. Both countries opposed the United States’ boycott of Cuba. After 1959, Canada and Mexico were the only Western Hemispheric countries that still maintained relations with Cuba. Both opposed Ronald Reagan’s policies in El Salvador and Nicaragua. They argued that the Central American turmoil had its origins in the region’s underlying social and economic problems rather than in Cuban or Soviet intervention. Furthermore, the Canadians sought a natural ally in Mexico. It was a constant objective of Canadian foreign policy to be not “left alone with the United States” [Hendrikson, 1981, p. 27]. On March 30, 1973, the *Toronto Globe and Mail* editorialized that: “If Canada is to pursue an interest in Latin America on a bilateral basis . . . Mexico is a logical country to begin with.” On October 15, 1975, the *Toronto Star* carried an article in which the argument was made that “there is one

thing that nearness to the American giant has done for Canada and Mexico; it has made them feel like first cousins. Each one feels she must do something about US domination." Canada and Mexico were drawing closer together, and Canada was losing its reluctance to become involved in Latin America.

In 1989, Canada finally joined the Organization of American States. The Latin American nations had supported this move because they hoped that Canada would prove to be a "counterweight" to the United States [Louis H. Diuguid, 1989]. Canada's decision to join the OAS did not result from increased Canadian trade with Latin America, but it did signal a new orientation away from Europe on the part of Canadian foreign policy. It also indicated that Canada, adrift from the British Commonwealth, understood that it had to grow closer to its continental neighbors as a defense against the growing regional trade blocs in Europe and the Pacific Rim.

In the late 1980s, first Canada and then Mexico began to reconsider a North American trade accord. The Canadians signed a free trade accord with the United States in 1988. This encouraged the Mexicans to believe that Mexico could look to Canada for advice on negotiating with the United States. Mexican President Salinas travelled to the United States in June, 1990, and called for a free trade accord with the United States. Presidents Bush and Salinas then issued a joint statement agreeing to negotiate a US-Mexico trade agreement. In July, the Mexican Senate endorsed the proposal. In September, 1990, the *Economist* quoted President Salinas as saying that Mexico will be added to the American-Canadian free trade area in "much less than three years" [*The Economist*, 1990]. Six days later, the *New York Times* reported that President Bush, "acting more swiftly than expected, will ask Congress next week for authority to negotiate a comprehensive free trade agreement with Mexico." The *Times* predicted that if Congress approved, negotiations would begin sometime in April, 1991 [Farnsworth, 1990]. In 1990, Prime Minister Mulroney of Canada travelled to Mexico and declared that he was not against a free trade zone involving Mexico, the US, and Canada. Previously, no elected Canadian official had ever suggested a North American "scheme" [Hendrickson, 1981]. On September 24, 1990, the Canadian government asked to join the forthcoming talks between Mexico and the United States [*Buffalo News*, 1990].

Many reasons help explain the drastic change in Canadian and Mexican positions on a free trade accord. For example, the end of the Cold War had cooled the Central American crisis and lessened the tension among the United States, Canada, and Mexico. The Canadians had rejected the Lake Meech accord and Quebec was moving closer to the United States. The 1990 Ontario elections were won by the anti-free trade Socialist New Democratic party. This victory will probably strengthen the determination of separatist elements in Quebec to minimize their relations with Canada and draw even closer to the United States. In the United States, state governors continued to make bilateral agreements with their Mexican and Canadian counterparts. These agreements had the effect of reducing areas of disagreement between the United States and its two neighbors, as well as establishing a precedence of successful bilateral

negotiation. The US governors sought to encourage cross-border trade, investment, and transportation links. The governors of California, Arizona, New Mexico, and Texas meet regularly with their six Mexican counterparts in a Border Governors conference. The governors of Washington and British Columbia launched a Pacific Northwest Economic Partnership in which Oregon, Idaho, and Alberta have also evinced an interest. They have named their region Cascadia [Holstein, et.al., 1990, pp. 40 - 43].

By 1989 the United States and Canada had formally entered into a Free Trade Agreement, which called for the gradual and systematic reduction of most trade barriers. The Mexican change of heart was more radical and resulted from serious and deep structural economic difficulties. The failure of its old protectionist economic policy had led Mexico to seek a way out of its most serious economic crisis since the revolution of 1910. The stagnant Mexican economy needed to create one million new jobs a year. Free trade seemed to be the only way to achieve this. President Lopez Portillo (1974 - 1982) had dissipated oil revenues and carried out ill-considered reforms that led to a massive capital flight. He took "Mexico to its apogee in statism" [Wilkie, 1990, p. 22]. Public- sector jobs rose from 2.2 million to 4 million. Public-sector employees accounted for 20 percent of salaried Mexicans, collecting 40 percent of all salaries. Lopez Portillo began a cycle of increased money supply, inflation, and foreign loans to replace declining export revenue and currency devaluation. During his six-year term, inflation averaged 36 percent per year, and reached a high of 59 percent in 1982.

Faced with declining oil revenues, the Mexican government was unable to service its debt. In 1982, the government declared an internal emergency, nationalized the commercial banking system, froze all dollar accounts, converted dollar accounts to pesos, and, at the same time, devalued the peso. The result was that Mexico suffered a flight of private capital of over \$8 billion [Wilke, 1990, pp. 23-28]. Oil revenues were wasted and corruption reached unprecedented heights. The public debt rose to \$79.3 million dollars, an increase of 114 percent. Most important, the economic crisis undermined the Mexican self-confidence in the late 1970s, which had encouraged Mexico to reject US overtures on free trade. Lopez Portillo's successor, Miguel de la Madrid (1982 - 1988), began economic liberalization. In 1986, Mexico finally joined GATT. The next year, the United States and Mexico signed an understanding "concerning a framework of principles and procedures for consultations regarding trade and investment relations." The agreement calls for regular meetings to deal with specific trade problems between the two countries [Clyde Farnsworth, 1989].

In 1988, Carlos Salinas de Gortari became president of Mexico. Salinas had been budget minister and architect of Lopez Portillo's economic liberalization. He had three degrees from Harvard University and a solid grasp of economics. Only 40 years old, Salinas considered himself to be the embodiment of a new generation of Mexican politicians. He was determined to continue the re-orientation of Mexican economic policy, which he had begun under de la Madrid. He assembled a team of brilliant

technocrats: Jaime Serra Puche, the new Minister of Trade, who had a doctorate of economics from Yale and was a close friend of his US counterpart, Robert Mosbacher; and Pedro Aspe, Minister of Finance, who has been called by Jude Wannaski “the best Minister of Finance in the world” [Jude Manniski, 1990]. Their policy has aptly been called “Salinastroika” [David Goldman, 1990, pp. 45 - 54]. They lowered maximum tariff rates and removed most non-tariff barriers. They “defined the minimum debt relief which was needed to sustain Mexican economic recovery and persuaded the United States to incorporate their ideas into what is now called the Brady Plan” [Storga, 1990]. The bankrupt and inefficient Telefonos de Mexico was to be sold to private investors. Salinas began by liberalizing Mexico’s foreign investment code and privatizing state-owned industry, including some within the hitherto sacrosanct petro-chemical sector. The banks that were nationalized under Lopez Portillo were now to be returned to the private sector. Under the new laws, foreign investors could account for up to 30 percent of the bank’s ownership.

Like Mulroney in Canada, Salinas initially dismissed any idea of free trade with the United States. In a January, 1988, interview, he used language reminiscent of Lopez Portillo to reject the idea. “I am not,” he said, “in favor of any free trade or common market plan because there is such a different economic level between the US and Mexico” [Larry Rother, 1990]. Within a year he had reversed his position. The Mexicans watched, with alarm, the growing regionalization in Europe and Eastern Asia. In January, 1990, Salinas had visited Western Europe in search of investment capital. His meetings with Helmut Kohl and Margaret Thatcher ended in disappointment. Salinas found that the European leaders were fascinated with Eastern Europe and had little time for the rest of the world [Pastor, 1990, pp. 27 - 31]. Salinas gave an interview to the *Wall Street Journal* in which he pointedly drew parallels between Mexico and Eastern Europe. He said that Eastern Europe would now provide West Germany with “a tremendous pool of skilled, cheap labor. This is something you do not see in the US - Canadian situation.” Salinas was clearly offering Mexico as the Eastern Europe of a North American economic community [*Wall Street Journal*, 1990]. Another factor influencing a more positive approach to free trade was Mexican disappointment with the initial result of the new reforms. Mexico’s planners had hoped that the new reforms would lead to a large influx of foreign capital. Although there was substantial improvement in Mexico’s balance of payments, the results had not met their expectations. They now gambled that a US-Mexican free trade accord would increase the confidence of the international investment community in Mexico. They were desperate to increase productivity and reduce inflation.

The Iraqi invasion of Kuwait also played a role in increasing the possibility for a North American trade accord. President Bush had an added incentive to maximize US access to Mexican and Canadian energy supplies. On the other hand, rising energy prices increased Mexico’s self-confidence, and Mexicans believed that they could now enter negotiations with the United States from an increasingly powerful position.

FACTORS OPPOSING A NORTH AMERICAN FREE TRADE AREA

1. Opposition in Mexico

Powerful opposition to a free trade accord continues to exist in Mexico. The Mexican political Left, gathered around Cuauhtemoc Cardenas and the Party of the Democratic Revolution, has expressed an ambivalent interest in free trade. Writing in a United States journal, Cardenas has accused Salinas of “unprecedented subordination” to US interests in the areas of drugs, immigration, and industrialization. He has accused Salinas of gambling that “he can buy off” Mexico’s middle and lower classes with a large influx of resources from the United States. According to Cardenas, Salinas is hoping that his economic reforms will bring about sufficient prosperity for the official party to remain in power. He contended that the government is holding off democratic political reforms in the hope that prosperity will make them irrelevant for the power structure. Salinas was offering the United States long-desired economic concessions, but, in return, the United States would have to accept the existing Mexican political system. “warts and all.” Cardenas accused the Mexican government of trying to integrate economically “behind the backs of the Mexican people.” Cardenas insisted that economic reform should be tied to social equity, political democracy, and decentralization. He warned the United States that the economic reforms would not take hold without a broad consensus of support from the Mexican people [Cuauhtemoc Cardenas, 1990]. Cardenas’ principal advisor, Munoz Ledo, has endorsed free trade, at least in principle. Like Cardenas, he has expressed concern about the speed of the implementation process and its links to democratization [Asman, 1990].

For many union leaders in Mexico, a free trade deal would flood the country with imports, create chronic unemployment, open the nation to increasing control from the outside world, and eventually lead to the exploitation of Mexican workers. Interestingly, even AFL-CIO officials in the U.S. are supporting their Mexican counterparts by claiming that a free trade agreement between Mexico and the U.S. will “do little to improve the lives of Mexican workers because their low wages must be maintained to attract continued U.S. investment in Mexico” [*International Trade Reporter*, 1991, p. 19]. Moreover, Mexico has had traditional hostility toward foreign investment in such areas as natural resources, banking, and services. Not only are many Mexicans fearful of external control over vital resources and sectors (Mexico has a long tradition of hostility to foreign bosses), they are also concerned that their relatively small manufacturing and service establishments—long protected by high tariffs—will not be able to compete against the larger multinational corporations from Canada and the U.S.

Mexicans from all sides of the political spectrum are deeply concerned that the Salinas government will give up Mexico’s traditional control of its oil industry, railroads, and electricity. They are already alarmed over concessions made in the petro-

chemical industry. A well known Mexico City columnist, Gaston Garcia Cantu, has described recent events as “an annexation similar to that of Texas in 1836 and a betrayal of the rest of Latin America.” Influential Mexican social scientist Lorenzo Meyer wrote in the newspaper *Excelsior* that “Mexico should take decisions knowing as much as possible what we will gain and lose by integrating ourselves with the economy of a great power from which we previously considered it our historic and patriotic duty to protect and separate ourselves” [Rother, 1990]. The oil industry is a particularly sensitive issue. The Mexicans nationalized the foreign-owned oil companies in 1938, and there has been a state monopoly ever since. However, the oil industry has been hampered by inefficiency and corruption. It is desperately in need of foreign technology and investment. The United States has a strong vested interest in expanding Mexico’s oil production, and it would seem logical for US trade negotiators to press this point, although Mexicans are likely to refuse. Francisco Rojas, director general of Pemex, has said that Mexico will not modify long standing strictures on foreign equity participation. Mr. Rojas has repeatedly insisted that “oil is and will continue to be a resource of the state” [Moffett, 1990]. On November 1, 1990, President Salinas vigorously promised a large group of Mexican politicians that Mexico would make no compromise on the oil issue. He said, “I want to confirm the fact that Mexico will maintain its ownership and complete dominion over hydrocarbons” [Uhlig, 1990].

Conservative business interests in Central Mexico, especially in the highly protected areas of textiles and leather goods, will certainly oppose free trade. The financial and service sectors in Mexico City will also be threatened by foreign competition. Most Mexican firms are simply too small to compete with US-based multinationals. US negotiators are likely to insist upon a comprehensive trade and investment package, including the lifting of the remaining heavy foreign investment restrictions and increasing access to Mexican markets for US services. In addition, US imports could do serious damage to Mexican agricultural interests, specifically in grain, poultry, and livestock. The Mexican chemical industry could also be negatively affected. Currently the average Mexican duty on chemical imports is 20 percent. If this tariff is significantly reduced under a free trade agreement, the Mexican chemical industry may have great difficulty remaining competitive.

Another thorny problem will be bilateral negotiations over extensive liberalization of US laws governing movement of labor. The Mexican co-ordinator general of the free trade accord of the Mexican Commerce Ministry has claimed, “Mexico does not want to export workers, but wants to export goods . . . We want to provide them the opportunity to work here. We would not put on the table the idea that the FTA (foreign trade agreement) should lift all immigration barriers” [Upendra Nath Mishra, 1990]. Yet more than 1 million Mexicans work in the United States illegally, and some US officials believe that Mexico would like to include labor as a service during the up-coming free trade negotiations.

2. Opposition in the United States

Although a bilateral trade agreement with Mexico and a trilateral agreement involving Mexico and Canada have strong support from the Bush administration and from most American businesses, very strong objections to such accords are voiced from several quarters of the country. For example, many critics are reluctant to move into such negotiations so quickly that the ongoing multilateral trade talks (which are currently stalled in Geneva) of the GATT members become permanently derailed, and that the U.S. would then be viewed as attempting to create a "fortress North America" rather than a nondiscriminating global environment for trade.

Other major U.S. complaints come from regional businesses and labor constituents who see free trade with Mexico as a major threat to their livelihood. Many are concerned that, because of the huge differences in the size and level of economic development of the U.S. and Mexican economies, the U.S. will have to accept an asymmetrical agreement in which Mexican tariff reductions and other trade-related matters will be phased in more slowly than on the U.S. side. Moreover, the AFL-CIO claims that "a free trade agreement will only encourage greater capital outflows from the U.S. and bring about a further increase in imports from Mexico, further harming the U.S. industrial base" [*New York Times*, 1990]. Even U.S. automakers are worried about "made-in-Mexico Japanese cars heading north to compete with Canada- and U.S.-made vehicles" [Baker, et.al., 1990, p. 42].

It is also likely that strong and well-organized opposition will be heard from various industrial groups and labor unions in the "rust belt" states. For example, groups such as the Religion and Labor Council of Kansas City and the Federation for Industrial Retention and Renewal in Chicago are gearing up for a fight in Congress against free trade with Mexico. The basic position of such groups is that a free trade pact with Mexico would spark a second wave of U.S. investment in Mexico, beyond the maquiladoras clustered along the border, which would then result in the further relocation of production and assembly operations southward. As argued recently by an economist for the United Auto Workers, a U.S.-Mexican trade accord "is an extension of the southern strategy to move manufacturing to the low-wage, non-union Sunbelt" [Holsstein and Borrus, 1990, p. 113]. Other unions argue that not only will a trade pact with Mexico cost U.S. jobs, it will also put new downward pressures on manufacturing wages in the U.S. Parenthetically, it is interesting and important to note that these same arguments were used in 1987 and 1988 by individuals in Canada who were opposed to the creation of the Canada-U.S. Free Trade Agreement. Despite claims to the contrary, most of these critics have no doubts that the low-cost labor in Mexico will cause some shifting of economic activity and jobs—particularly blue-collar ones—south of the border. The unknown question is how many such jobs will be lost.

Such concerns about job migrations have even caused some to wonder how much political support will exist for a trilateral agreement in border cities, such as Buffalo, New York, which have presumably benefitted in several ways from the new Canada-

U.S. trade pact. The logic is that legislators from these border locations, who may have strongly supported a trade accord with Canada, are likely to be opposed to a similar pact with Mexico for fear of losing newly won employment from Canada to lower-cost locations in Mexico. However, a recent analysis of these Canadian-owned subsidiaries and their parent corporations suggests that such fears are unfounded [MacPherson and McConnell, 1990]. The study reports that most of these establishments were located directly across the Ontario-New York State border where a physical presence could be established in the U.S. and where, at the same time, the parents could remain in very close geographic proximity to their subsidiaries. Maintaining close geographic ties with these subsidiaries is considered to be a very important strategic objective because most of the parent corporations are relatively small and new to international business. At this point in time, therefore, it is unlikely that these corporations would be attracted to locations some 1500 miles away in Mexico.

In addition, many environmentalists in the U.S. are increasingly concerned that trade liberalization will undermine their attempts to impose rigorous environmental standards upon U.S. industry. With free trade, industries obeying these new standards would be operating under a distinct disadvantage with foreign competition that does not have to meet the same standards. The *Wall Street Journal* quotes a Green economic theorist and World Bank economist, Herman Daly, who has advocated that the US "abandon the free trade system and impose stiff tariffs to greatly reduce the incentive to produce goods for the American market" [Postrel, 1990]. The stunning defeat of most environmental initiatives in the November, 1990, elections has probably dealt a crippling blow to environmentalists' attempts to derail the free trade negotiations. However, a strong possibility exists that the environmentalists could ally themselves with labor unions and other interest groups to put enormous pressures on the Democratic Party.

Congressional members of the Democratic Party, allied to African-Americans, environmentalists, and especially labor unions, might also oppose free trade. The 1988 Trade Law requires that President Bush's formal request for a "fast-track" free trade agreement trigger a statutory notice to the House Ways and Means and Senate's Finance Committees. The committees would then have 60 legislative days in which to determine whether such agreement would be in the interest of the United States. The Senate Finance Committee almost blocked the Canadian-US free trade agreement, so the future of a free trade accord with Mexico is far from assured in Congress. *Business Week* fears that Congress could inflame Mexico by holding "televised hearings on election fraud or torture south of the border. It would be likely that the anti-Yanqui fury would be enough to force Salinas away from the table" [Baker, et al., 1990, p. 41].

Other US leaders fear that free trade with Mexico would undermine US drug interdiction efforts. Some US drug enforcement officials predict that free trade with Mexico "would grease the tracks for cocaine shipment" [Baker, et al., 1990, p. 41]. In October, 1990, three US senators vociferously opposed the delivery of military he-

icopters to Mexico. This equipment was to be used by the Mexican government for the war against drugs. These senators claimed that the Mexican Attorney General, Enrique Alvarez del Castillo, who would command the police using the helicopters, is corrupt, unreliable, and probably in league with the drug-runners [Krauss, 1990]. The kidnapping-death of US DEA agent Enrique Camarena Salazar has left bitterness and mistrust on both sides of the border.

3. Opposition in Canada

As the United States and Mexico move closer to formal negotiations for a free trade area, many in Canada find themselves between the proverbial “rock and a hard place.” They can stand by while the U.S. and Mexico form a bilateral trade accord, or they can maneuver Canada into a tripartite round of negotiations with the hope of creating a North American trade accord. Although it appears at the time of this writing that the Canadian government favors the latter stance, both positions are receiving intense criticism from within Canada.

For instance, many Canadians argue that a bilateral trade agreement between the U.S. and Mexico would benefit the former at the expense of both Mexico and Canada. Their position is that such a “hub-and-spoke” system, with the U.S. hub having separate spoke bilateral accords with Canada and Mexico, would allow the U.S. to get preference in the Mexican market in competition with Canada, and preference in the Canadian market in competition with Mexico [Wonnacott, 1990, pp. 6-7]. For some Canadian critics, therefore, the worse-case scenario for Canada is a U.S.-Mexican bilateral pact.

As a Bureau of National Affairs reporter notes, the following potential problems could arise if Canada is excluded from a U.S.-Mexico agreement:

- 1) “Canada’s share of the U.S. market in a number of areas is protected by U.S. protectionist policies, specifically through quotas and tariffs on Mexican imports. Since Mexican exports to the U.S. bear an increasing resemblance to those from Canada, particularly in the automotive sector, Canadian exports to the U.S. could be hurt.
- 2) The U.S.-Canada FTA does not offer duty-free status to goods purchased in the U.S. if they are manufactured in a third country, but manufactured goods with a sufficiently low proportion of intermediate content from a third country could qualify as U.S. goods. Canada could expect more imports of U.S. finished products containing intermediate components made in Mexico.
- 3) Greater penetration of the U.S. market by Mexican imports could force U.S. producers to shift a portion of their output to Canadian markets, putting even greater competitive pressure on Canadian producers.

- 4) Lower labor costs and geographic advantages could divert investment from Canada to Mexico by both North American and overseas firms looking for a production base in North America. The U.S. could also be the preferred investment location since it would be the only country with free access to markets in all three countries" [*International Trade Reporter*, September 19, 1990, p. 1447].

Others in Canada are opposed to any negotiations that would unite the three North American countries into an economic alliance. Many of these same individuals were, and continue to be, opposed to the Canada-U.S. free trade agreement. Their fears of a trilateral trade accord arise from several basic perceptions about such an agreement. For example, New Democratic party trade critic Dave Barrett warns that a North American trade accord would hurt Canadian workers who would have to compete against low-cost Mexican workers. "This whole concept is a nightmare of U.S. continentalists come true: Canada's resources, Mexico's labor, and U.S. capital," he said [*International Trade Reporter*, September 26, 1990, p. 1468].

Maude Barlow, chairperson of the Council of Canadians, provides further criticism by noting that Canadian jobs have already been lost because of Canadian manufacturers moving their operations to the maquiladora region. Under a trilateral trade accord, she said, "there will be no reason for manufacturing to take place in Canada" [*International Trade Reporter*, September 19, 1990, p. 1448]. Supporting this position, the Canadian Labour Congress claims that Canada will lose more than 120,000 jobs in the textile industry alone if a North American trade area is created [*International Trade Reporter*, September 19, 1990, p. 1448]. The position of Canadian labor, therefore, is that job losses are the result of the free trade agreement with the U.S. and not of high production costs in Canada or of relatively poor competitive performances of many Canadian establishments.

The Canadian Liberal Party also opposes free trade with Mexico. Loyd Axworthy, a Liberal member of the House of Commons, recently stated: "How can we be talking of being sucked into a North American free trade agreement when, in fact, this government provides no adjustment, no support, for the Canadian victims of the existing free trade agreement . . . How can we do that and find ourselves putting our workers in double jeopardy not only with the Americans but now with the Mexicans?" [Madore, 1990].

FACTORS FAVORING THE CREATION OF A TRILATERAL TRADE AGREEMENT

A North American free trade agreement would create an industrial super-power with an output of some \$6 trillion, a regional market of over 360 million people, a vast storehouse of natural resources, and complementary labor markets. One author claims that such a free trade accord would add 0.5 percent to the continent's economic growth

table [William Holstein, et al., 1990, p. 41]. Moreover, President Bush has suggested that other Latin American countries might eventually want to join the agreement, and he has called for them to follow Mexico's lead by privatizing their state-owned industries, reducing trade barriers, and liberalizing foreign investment rules. Bush made this suggestion in July 1990, and it has received a positive response from a number of Latin American countries [*Wall Street Journal*, September 13, 1990]. A problem, at least until recently, has been that most Latin Americans, like Mexicans, have believed that the best way to develop their economies was through protectionism. This policy was costly to industry, it decreased internal competitive conditions, and it was a source of inflation. These countries must now integrate their economies with the rest of the world if they are to attract new technology and capital [Scherer, 1990].

What are the positive reasons the three North American nations have to work toward a regional trading bloc? First, the key benefit of any regional trading bloc is in "easing the way back to a full-blown multilateral trading system, which we currently do not have" [Belous and Hartley, 1990, p. 32]. In other words, the three North American nations have the opportunity to work within the rules and spirit of GATT to develop, in a step-wise manner, a model of economic cooperation that can be followed by other trading partners. The amazing accomplishment of the Canada-U.S. FTA is that the world's two best trading partners were successful in reaching a trade accord covering a very wide range of issues. If these two countries can develop a formal, workable trade pact, hope exists for other nations as well. In addition, a trilateral agreement presents both Canada and the U.S. with the challenge of adjusting their already formulated free trade policies to include a newly industrialized country. Such an accord, if reached, will provide a very useful model in the near future if a revitalized GATT emerges. Moreover, it will help the three countries defend themselves against rising protectionists blocs in Europe and Asia.

A second factor that supports the creation of a North American free trade region is the strong economic complementarity that exists among the three countries. For example, Mexico's economic recovery requires large infusions of foreign direct capital investments. If Mexico is successful in creating a favorable domestic environment for foreign investors, capital is abundantly available in Canada and the U.S., and it would likely flow quickly into Mexico. In addition, manufacturers in both Canada and the U.S. need offshore production capabilities to minimize labor costs and thereby to enhance their global competitiveness. The prime choices for locating such activity would appear to be Mexico, certain countries in East Asia, and eastern Europe. The relative advantage of Mexico over the other choices is that it not only possesses a relatively low-cost, highly literate labor force, it is also located in close geographic proximity to the U.S. and Canada, which significantly reduces the transportation costs involved in reaching the rich labor pool.

Another important complementarity of the three countries is the large market that would be open to them under an NAFTA. Such an enlarged and "free" market area is especially crucial to many Canadian and Mexican companies that are relatively small

in size and not yet very competitive in the global marketplace. A trilateral free trade area would provide them with a marketing platform within which they could increase their economies of scale and strengthen their global competitive positions.

One further area in which complementarity exists among the three nations is in the abundance of natural resources. Of particular interest are the energy resources of the three countries. Without a new energy policy, the U.S. is very likely to be more than a little bit interested in securing oil from both Canada and Mexico. A trade pact that included provisions for energy sharing might well make a reluctant U.S. Congress more amenable to Mexican concerns about labor mobility across the U.S.-Mexican border. In addition, the Mexican oil industry is in serious need of fresh capital and modern technology. *Business Week* quotes an influential Mexican director of an economic consulting company as saying: "Eventually, Pemex has to go on the market" [Stephen Baker, November 12, 1990, p. 108]. Moreover, David Goldman writes: "There are hints that Mexico may even encourage some private oil exploration" [Goldman, 1990, p. 48]. In any event, the issue of trade in natural resources figures to be an important component of any trilateral talks.

A third reason favoring a trilateral accord is that it is in the interest of each of the three nations to have economic and political stability in Mexico. Economic growth and development under a free trade umbrella could provide that stability; however, for this transformation to occur, Mexico needs sustained assistance from its two northern neighbors. Mexico's present economic condition puts enormous pressures upon the country's government officials to balance ongoing macro-economic policy reforms with internal economic and political realities and constraints. The country's overwhelming reliance upon the U.S. market for its exports can be reenforced by a new trade accord. In addition, Canadian and American companies can provide financial and entrepreneurial support for the efforts of the Salinas government to integrate the maquiladora production more thoroughly with national industry in other parts of the country. Moreover, both Canada and the U.S., by entering into a formal trade agreement with Mexico, can help the latter restore the confidence of both Mexican and foreign investors, and thereby assist Mexico in attracting the capital resources that are necessary to reduce the country's debt payments and reinvigorate its national economy.

Finally, it seems important to note some of the positive reasons why Canada should support a trilateral trade agreement. A recent report by the Royal Bank of Canada suggests the following rationale: Canada's strong comparative advantages relative to Mexico would offer export opportunities for Canadian agricultural and forestry products, fish, pollution control products, transportation and communication products, and financial services; greater access to duty-free Mexican products would also provide Canadian businesses with cheaper inputs, which could improve Canada's export competitiveness; the availability of cheaper consumer goods would also increase real incomes for Canadians; and participation in trilateral negotiations would enable

Canada to safeguard its interests vis-a-vis concerns that arise between Mexico and the U.S. [Royal Bank of Canada, September, 1990, pp. 1-12].

CONCLUSION: FACTORS LIKELY TO INFLUENCE THE
PROBABILITY THAT AN NAFTA WILL EMERGE

Six interrelated factors are likely to influence significantly the probability that a tri-lateral trade agreement will be reached by Canada, Mexico, and the United States in the near future. Three of these factors are dependent upon conditions and events that may occur *within* the three-country area. These "internal" factors are: 1) the perceived outcome of President Salinas' efforts to transform Mexico's economic policies; 2) economic conditions and political considerations in Canada and the U.S. over the next few months; and 3) the range of issues that are actually negotiated in a trilateral free trade agreement.

Another set of factors relates to conditions and events *outside* of the North American arena. These "external" concerns are: 1) the outcome of the currently stalled talks of the Uruguay Round of the GATT; 2) the rising tide of sentiment in Europe and Asia that regional solutions are necessary to resolve global trading issues; and 3) mounting pressures elsewhere within the Western Hemisphere to pursue formal trade negotiations with the U.S. Each of these concerns is discussed briefly below.

J. "Internal" Factors

Whether or not Canada, Mexico, and the U.S. create a formal trade accord will depend in no small measure upon how successful the Salinas government is in continuing the transformation of the Mexican economy and in convincing potential investors within as well as outside of Mexico that economic policy reforms and political stability in that nation will continue. Since joining the GATT in 1986, Mexico has significantly opened its economy to global competition: it has slashed maximum tariff rates from 100 percent to 20 percent (reducing its average tariff rate to approximately 11 percent); it has maintained efforts to keep inflation down; the government has encouraged entrepreneurial investment, privatization, and deregulation; it has concluded debt-relief agreements with official and private creditors; and it has eased foreign investment rules.

While these are major accomplishments within such a relatively short time span, the important new challenge is continuing this transformation while at the same time balancing short-term gains with long-term objectives. As pointed out by Sidney Weintraub, the major long-term goals of the Salinas government are to keep inflation down, promote non-oil exports, continue to privatize and deregulate the domestic economy, stimulate foreign and domestic investment, and lower the federal debt [Weintraub,

1990, pp. 41-42]. However, as Weintraub points out, all of these objectives cannot be achieved simultaneously. They are dependent upon the continued restructuring of the Mexican economy—a policy, which in the short-run involves slow increases in real wages, a decline in government subsidies, export-led growth, and increasing trade and investment ties to the U.S. [Weintraub, 1990, p. 42-48]. In the short-run, many of these policies may become increasingly unpopular politically, especially if inflation is not curbed and if income distribution problems are not seen to be given sufficient attention by the federal government.

Achieving these long-term goals is also dependent upon convincing potential domestic as well as foreign investors that the Salinas experiment will succeed. It is estimated, for example, that some \$85 billion of Mexican capital is invested outside the country [*Wall Street Journal*, October 1, 1990]. In fact, since 1982, Mexico has transferred more than \$40 billion abroad [Weintraub, 1990, p. 42]. These financial assets must be retrieved if long-term economic recovery is to be successful.

Another “internal” consideration that will likely be important in determining whether or not an NAFTA emerges relates to current economic and political conditions in Canada and the U.S. For a variety of reasons, the present economic environment in these two countries is less than ideal to support further efforts to liberalize trade policies on the continent. For example, both countries are in an economic recession, and weekly news of plant closings and increases in unemployment does not bode well in some circles for talking about reducing trade barriers with Mexico. Moreover, the economies of both countries are under severe strain from very high federal deficits and an increasingly costly war in the Middle East. Adding to the negative economic picture is the belief by an increasingly large number of people, particularly in Canada, that the Canada-U.S. FTA is not as economically beneficial as it was supposed to be, and that an NAFTA would only compound existing poor economic conditions.

Characteristically, deteriorating economic conditions in Canada and the U.S. have given rise to increased pressure for protectionists’ actions, one of which is to refrain from entering into an NAFTA. Opposition groups in both countries are mobilizing political support for their position. For example, organized labor is leading a broad coalition of agricultural, consumer, and environmental groups opposed to a free trade pact with Mexico, and even some business groups, such as the American Textile Manufacturers Institute, warn that such an agreement threatens the domestic work force [Maggs, February 6, 1991]. Even U.S. Congressional leaders who strongly supported the Canada-U.S. FTA, such as Representative John J. LaFalce (D-Tonawanda), fear that liberalized trade with Mexico will “pull down the quality of American life” [Douglas Turner, February 10, 1991, p. A-1]. In short, as the three countries continue to position themselves for possible negotiations, the atmosphere surrounding such talks will be significantly influenced by the economic and political conditions in the two northern neighbors.

A third factor that will likely determine whether or not negotiations for a North American trade accord are initiated is the diversity of issues that eventually forms the

basis for the actual talks. In other words, the probability that an NAFTA will be created is very much dependent upon the extent to which an agreement can be reached *prior* to the negotiations about what specific issues are to be discussed. At the present time, various groups in all three countries have very different opinions regarding the framework that should be used for the talks. On the one hand, the argument is advanced that an NAFTA should be designed to create a "free trade area," not a customs union or a common market area. As Balassa noted thirty years ago, the first stage of economic integration is the creation of a "free trade area," in which agreement is reached regarding the intra-area movement of goods and services [Balassa, 1961, p. 2]. Only at the third stage when a common market area is formed are restrictions abolished on the movement of the factors of production. As Canada's International Trade Minister, John Crosbie, stated recently: "This is a trade agreement. Therefore we don't intend to dictate to Mexico what their social, cultural, or labor policies should be" [*International Trade Reporter*, February 6, 1991, p. 184].

At the same time, others who have representation in all three countries are demanding that any trilateral trade negotiations that take place must also deal with issues related to the welfare of Mexican workers, environmental protection and pollution-control issues, intellectual property rights and patents, standards and norms for agricultural production and subsidies, the cross-border movement of labor, narcotics issues, immigration, and energy policies [*International Trade Reporter*, February 6, 1991, pp. 184-185 and 201-203]. This wide ranging set of issues is in marked contrast to the goals set forth in the joint communique issued by the administrations of the three governments. The joint document stated that "the goals of the FTA negotiations are to eliminate progressively obstacles to the flow of goods, services, and investment; provide for intellectual property rights protection; and establish a fair and expeditious dispute settlement mechanism" [*International Trade Reporter*, February 6, 1991, p. 184].

The disagreement over the issues to be negotiated is especially critical in the U.S. because the Bush administration wants the trilateral trade accord to move through the Congress under the "fast-track" authority granted to the President in the Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988. Such a procedure is considered essential for moving such a bill through the Congress because members of Congress can only approve or disapprove the bill as a whole; they cannot make amendments to the bill. However, the authority to use such a procedure expires on June 1, 1991. Because it is unlikely that a free-trade agreement can be reached by that date, the President is expected to request up to a two-year extension of the fast-track procedure. The interesting political issue at this writing is whether or not Congress will approve such an extension, especially if the U.S. administration seems unwilling to broaden the range of issues, for which many members of Congress are calling. By voting to extend the fast-track procedure, Congressional opponents of an NAFTA would be denying themselves the opportunity in the future to attack individual components of any trade agreement presented to them.

In addition to disagreements over the range of issues to be negotiated, considerable dissatisfaction may arise over the length of time Mexico is given to phase in the various provisions of any trade agreement that is reached. In other words, working out a trilateral trade accord is likely to be a more difficult task than was the case for the Canada-U.S. FTA, given the huge differences in the size and levels of development of the three countries. Such a task could be further complicated if non-trade issues become part of the agenda for negotiations. It is conceivable, therefore, that the U.S. and Canada may have to accept an asymmetrical deal in which Mexican tariff reductions and other trade and non-trade-related matters are phased in more slowly than on the Canadian and American sides. Such an arrangement may or may not be politically palatable in Ottawa and Washington, depending upon the state of domestic and global economic conditions at the time.

2. "External" Factors

Prospects for creating an NAFTA are not only dependent upon economic and political conditions within the trilateral region, they are also affected by events external to the area. This interrelationship between internal and external forces is increasingly important because of the growing interconnectedness of the global economy. Thus, how enthusiastically and successfully the leaders of Canada, Mexico, and the U.S. move into negotiations for a free trade accord will depend in no small way upon conditions and events occurring outside the North American arena. Three such factors seem especially noteworthy at the present time.

One factor that is likely to be important in the pre-negotiation phase is how optimistic North American leaders are that the stalled talks of the Uruguay Round of the GATT can be moved forward quickly to a successful conclusion. Although the GATT has been enormously successful over the past forty years in reducing tariff levels, its members are currently faced with very difficult issues related to nontariff barriers. In many ways, the current Round of the GATT is the most ambitious so far. For the first time, the organization is trying to deal with trade in services, intellectual property rights, foreign investment, and, perhaps most controversial of all, the issue of agricultural subsidies. Each of these matters is highly complex and politically sensitive.

For many members of the GATT, therefore, hammering out a bilateral or regional trade agreement seems to be a quick and easy solution to international trade problems. By pursuing a more geographically limited objective, the three North American countries are still in compliance with the "escape clause" of Article XXIV of the GATT charter. This provision permits GATT members to form regional blocs if the agreement covers most of the goods and services traded among the members, and if the bloc is not formed to raise new trade barriers to nations outside of the bloc. Nevertheless, it must be noted that the basic principle of a regional trading bloc is preferences, whereas the key objective behind the multilateral GATT system is nondiscrimination. There-

fore, at least in the short-term, regional trade blocs violate the multilateral, nondiscriminatory principle of GATT. If the current Uruguay Round of talks resumes quickly and moves to a successful conclusion, pressure in North America to pursue a regional trade accord may be somewhat weakened. Alternatively, if the GATT talks continue to falter, resistance to the regional approach could wane, and the three North American countries could feel compelled to move ahead with trilateral negotiations.

Another external matter that is of concern to the three North American trading partners is the momentum underway in Europe and East Asia to strengthen their economic ties to regional trading partners. Increasingly, it appears that the European Community is perceiving its long-term economic interests to be in eastern Europe and to a lesser extent in the Soviet Union. With its relatively high-wage scale, the Community may very well need a high level of protectionism to defend its standards of living while it integrates eastern Europe into its regional economy. At the same time, Japan and several other East Asian countries (e.g., South Korea, Taiwan, Hong Kong, Singapore, Thailand, and Indonesia) are creating a new pattern of horizontal integration. Fostering this closer orientation is the strong export performance of these countries, the relative strength of the yen, and the threat of increased protectionism in North American and European markets [Nanto, 1990, p. 93].

The growth of such blocs creates uncertainty for businesses that depend upon global markets, it disrupts corporate planning, and it frequently presents government leaders with difficult trade policy and political problems. Such an unstable world environment can lead to a fragmented global trading system where groups of countries respond in kind to perceived, if not actual, protectionism elsewhere. Such posturing within the present global community comes at a very awkward time for the U.S. because many believe that the best hope the country has in the short-term of pulling out of the current economic downturn is to follow an export-led growth strategy [Bergsten, 1991, pp. 2-6]. However, for this strategy to work at the global level, the European and East Asian markets must remain economically healthy and open. If, as many believe, these regional markets are likely to become increasingly difficult to penetrate, then a North American free trade area could become a very viable alternative. Such a strategy, in fact, has been strongly recommended recently by two management professors who argue that "U.S. companies should be seeking their own Eastern Europe—not in Poland, Czechoslovakia, or Hungary, but in Mexico" [Sanderson and Hayes, 1990, p. 32].

A third source of external pressure may come from other countries in the Western Hemisphere. Most of the members of the Central American Common Market, the Andean trade pact, and the recently formed Southern Cone trade bloc have responded positively to the proposal President Bush made on June 27, 1990, for the "Enterprise for the Americas Initiative." The plan includes reducing part of the official debt owed by Latin American countries to the U.S., developing a new program to stimulate increased foreign investment, and giving stronger emphasis to environmental protection in the hemisphere. In anticipation of this Initiative, the U.S. has already signed framework agreements with Bolivia, Costa Rica, Chile, Colombia, Ecuador, Hondu-

ras, and Mexico. Similar agreements are expected with Argentina, Brazil, Uruguay, Paraguay, and Venezuela [*International Trade Reporter*, January 9, 1991, p. 65]. As noted by Kenneth Maxwell of the Council on Foreign Relations, a new psychology is at work in Latin America: almost all of these nations have a new mindset, which favors opening their economies to global competition, privatizing their industries, and stabilizing their economies [*International Trade Reporter*, January 9, 1991, p. 66].

Most of these Latin American countries seem eager to begin formal negotiations for a free trade pact with the United States. For example, news journalist, Charles W. Thurston, reports that once an agreement is worked out with one of these regional trade blocs, trade accords with the others will follow quickly [Thurston, 1991, p. 1-A]. Despite their enthusiasm for such an accord, the governments of these Latin American nations are watching very closely what happens to the trilateral negotiations in North America. Given the significant differences among the economic, political, and even legal systems of the three countries, it is unlikely that an NAFTA will be a carbon copy of the Canada-U.S. FTA. Any agreement must accommodate the uniqueness of Mexico and the special problems it brings to the negotiating table. As New York State Congressman John LaFalce has noted, few parallels exist between the Mexican and Canadian situation, and a trade accord with Mexico is "unprecedented" in terms of linking an advanced industrial country with a developing country [*International Trade Reporter*, February 6, 1991, p. 203]. In the final analysis, it is possible that pressure from the Latin American half of the hemisphere will not only influence the speed with which the three North American governments move into negotiations for a free trade agreement, it will also greatly impact the specific provisions of the final agreement.

CONCLUSIONS

The purpose of this paper has been to provide an overview of the key issues and concerns that are likely to be crucial in determining the outcome of negotiations among officials from Canada, Mexico, and the United States to create a North American free trade area. At the outset, the authors outlined some of the key conditions and events that led up to the development of closer relationships among the three countries during the middle and latter parts of the decade of the 1980s. Despite their misgivings about each other and their wariness of entanglements, the three North American countries began to move closer together in several important spheres during the latter part of the 1980s. Perhaps the most noticeable evidence of the increased ties among the three includes the expansion of commodity trade and capital investment flows; in 1986, Mexico joined Canada and the U.S. as a member of the GATT; later, in 1989, Canada joined the Organization of American States and entered into a formal trade pact with its southern neighbor; and, the new president of Mexico began to implement a remarkable plan for the country's economic recovery and to make overtures to the U.S. about entering into a more formal trade and investment agreement.

The next two sections of the paper attempted to contrast on a country-by-country basis the factors that are working for and against the creation of a free trade area. The analysis suggests that strong resistance exists in each of the three countries for a trade accord, and that this resistance is coming primarily from organized labor groups, environmentalists, and some regional businesses that feel threatened by reducing trade barriers with Mexico. In contrast, the factors that favor the creation of such a trilateral region include the strong economic complementarity that already exists among the three countries; the desire on the part of the three to at least attempt to work within the confines of the GATT charter to develop a workable trade pact; and the realization that it is in the best interests of the hemisphere to assist Mexico in its efforts to transform its economy and to create a stable political environment.

In the final section of the paper the authors presented six interrelated factors that are likely to influence the probability that a trilateral trade agreement will be reached by the three North American countries. Three of the factors are "internal" to the region, and include: the perceived outcome of President Salinas' efforts to transform Mexican economic policy; economic conditions and political considerations in Canada and the U.S. over the next few months; and the range of issues that is actually negotiated in the free trade talks. In addition, three factors "external" to the trilateral region may also influence the outcome of the negotiations, and these are: what happens to the currently stalled talks of the GATT; the rising tide of sentiment in Europe and East Asia of relying upon regional solutions to resolve global trade issues; and mounting pressure elsewhere within the Western Hemisphere to pursue formal trade agreements with the U.S.

REFERENCES

- ASMAN, DAVID. "Is Mexico's New Market Economy Here to Stay?" *Wall Street Journal*, June 11, 1990.
- BAKER, STEPHEN, et.al., "Along the Border, Free Trade is Becoming a Fact of Life," *Business Week*, June 18, 1990, p. 42.
- BAKER, STEPHEN, et. al., "Mexico: A New Economic Era," *Business Week*, November 12, 1990, p. 108.
- BALASSA, BELA. *The Theory of Economic Integration*, Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, Inc., 1961.
- BANKER, STEPHEN. "The Changing OAS," *International Perspectives*, May - June, 1982, pp. 23 - 26.
- BELOUS, R.S., and R.S. HARTLEY, eds., *The Growth of Regional Trading Blocs in the Global Economy*, Washington, D.C.: National Planning Association, 1990.
- BERGSTEN, C. FRED. "Rx for America: Export-Led Growth," *Economic Insights*, Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1991, pp. 2-6.
- BUFFALO NEWS, "Canada Asks to Join Talks on Free Trade," September 25, 1990.

- CÁRDENAS, CUAUHEMOC. "Understanding Mexico," *Foreign Policy*, Spring, 1990, pp. 113 - 130.
- DIUGUID, LOUIS H. "Canada Set to Join OAS," *Washington Post*, October 9, 1989.
- DRUCKER, PETER. "Mexico's Ugly Duckling - The Maquiladora", *Wall Street Journal*, October 4, 1990.
- FARNSWORTH, CLYDE H. "Mexican Free Trade Pact Pushed," *New York Times*, September 14, 1990.
- FARNSWORTH, CLYDE H. "Mexico-US Pact Reached on Trade and Investments," *New York Times*, October 4, 1989.
- GETSCHOW, GEORGE. "Tone of U.S.-Mexican Relations May Be Set at Reagan's Meeting with Lopez Portillo," *Wall Street Journal*, January 2, 1981.
- GOLDMAN, DAVID. "A Revolution You Can Invest In," *Forbes*, July 9, 1990, pp. 45 - 54.
- HENDRICKSON, ALAN K. "The Re-Discovery of North America," paper given at the Organization of American Historians' 74th annual meeting, Detroit, April, 1981, p. 41.
- HOLSTEIN, WILLIAM J., and AMY BORRUS, "Is Free Trade with Mexico Good or Bad for the U.S.?" *Business Week*, November 12, 1990, p. 113.
- HOLSTEIN, WILLIAMS, et. al., "Inching Towards a North American Market," *Business Week*, June 25, 1990, pp. 40 - 43.
- INTERNATIONAL TRADE REPORTER, "Current Reports," September 19, 1990, p. 1447.
- INTERNATIONAL TRADE REPORTER, "Current Reports," September 26, 1990, p. 1468.
- INTERNATIONAL TRADE REPORTER, "Current Reports," January 9, 1991, 1991, p. 19.
- INTERNATIONAL TRADE REPORTER, "Current Reports," February 6, 1991, p. 184.
- INVESTMENT CANADA, "Investing in Canada," Vol. 4, No. 3, 1990.
- JACKSON, ROBERT J. "Canadian Foreign Policy and the Western Hemisphere," Paper Prepared for The Aspen Institute for Humanistic Studies, April, 1982.
- JAMES, CLAYTON. "Reagan's North American Accord Has Support But Faces Obstacles," *Christian Science Monitor*, December 26, 1980.
- KRAUSS, CLIFFORD. "Helicopters for Mexico Draw Protests in Congress," *New York Times* October 29, 1990.
- LATIN AMERICAN WORKING GROUP, "Common Frontiers," *LAWG Letter* (no date), Vol. 10, No. 2, p. 7.
- LEWIS, PAUL. "Old Rich, Oil Rich: the West versus OPEC," *New York Times*, November 30, 1980.
- MACPHERSON, ALAN D. and JAMES E. MCCONNELL, "Canadian-Owned Establishments in Western New York," *Occasional Paper No. 4*, Buffalo, New York: Canada-U.S. Trade Center, University at Buffalo, October, 1990.
- MADORE, JAMES. "Mexico Could Ruin City's Free Trade Boom," *Buffalo News*, May 5, 1990.
- MAGGS, JOHN. "U.S. Labor Fights Mexico Trade Pact," *Journal of Commerce*, February 6, 1991.

- MALLOY, MICHAEL T. and JOHN URQUHART, "Canada's Mulroney is Leading the Pack for Title of The Most Unpopular Leader of the Western World," *Wall Street Journal*, September 26, 1990.
- MANNISKI, JUDE. "Washington Backs US into Recession," *Wall Street Journal*, October 26, 1990.
- MEYER, HERBERT E. "Why a North American Common Market Won't Work Yet," *Fortune Magazine*, September 10, 1979, pp. 118 - 124.
- MISHRA, UPENDRA NATH. "Mexico Outlines Trade Goals," *Mexico City News*, September 20, 1990.
- MOFFETT, MATT. "Rig Site Reflects Pressures on Mexican Oil Industry," *Wall Street Journal*, September 20, 1990.
- NANTO, DICK K. "Asian Responses to the Growth of Trading Blocs." in R.S. Belous and R.S. Hartley, eds., *The Growth of Regional Trading Blocs in the Global Economy*, Washington, D.C.: National Planning Association, 1990, p. 93.
- NEW YORK TIMES, "AFL-CIO Opposed to Trade Agreement," June 12, 1990.
- NEW YORK TIMES, "For Mexico: Freedom before Free Trade," April 1, 1990.
- NEW YORK TIMES, "Governor Brown Advocates Closer Ties with Mexico," August 14, 1980.
- NEW YORK TIMES, "Reagan Calls for North American Accord," November 14, 1979.
- PASTOR, ROBERT A. "Salinas Takes a Gamble," *The New Republic*, September 10 and 17, 1990, pp. 27 - 31.
- POSTREL, VIRGINIA I. "The Big Green - Killing Machine," *Wall Street Journal*, September 21, 1990.
- RIDING, ALAN "Good Neighbor Policy Isn't Good Enough," *New York Times*, July 6, 1980.
- ROTHER, LARRY. "Free Trade Talks Talks Set Off the Bait in Mexico," *New York Times*, March 29, 1990.
- ROYAL BANK OF CANADA, "Mexico-U.S. Free Trade Talks: Why Canada Should Get Involved," *Econoscope*, September, 1990, pp. 1-12.
- SANDERSON, SUSAN WALSH, and ROBERT H. HAYES, "Mexico—Opening Ahead of Eastern Europe," *Harvard Business Review*, September-October, 1990, pp. 32-41.
- SCHERER, RON. "Latin Plan Launches New Partnership," *Christian Science Monitor*, July 3, 1990.
- STORGA, ALAN. "How South America Must Respond to North's Free Trade," *Christian Science Monitor*, August 2, 1990.
- THE ECONOMIST, "How Hard It is to Change," September 8, 1990.
- THURSTON, CHARLES W. "Latin Trade Bloc Edges Toward U.S. Agreement," *Journal of Commerce*, February 15, 1991, p. 1-A.
- TURNER, DOUGLAS. "Danger to Buffalo Seen in Free Trade with Mexico," *The Buffalo News*, February 10, 1991, p. A-1.
- UHLIG, MARK A. "Mexican Adamant on Control of Oil," *New York Times*, November 2, 1990.

- WALL STREET JOURNAL*, "Five Latin American Ministers Embrace Free Trade," September 13, 1990.
- WALL STREET JOURNAL*, "Foreign Investment in Mexico Grows," October 1, 1990.
- WALL STREET JOURNAL*, "President Salinas on Mexican Economy," April 4, 1990.
- WEINTRAUB, SIDNEY. *Transforming the Mexican Economy: The Salinas Sexenio*, Washington, D.C.: National Planning Association, 1990, pp. 41-42.
- WILKIE, JAMES W. "The Six Ideological Phases of Mexico's 'Permanent Revolution' since 1910," James W. Wilkie, ed., *The Society and Economy in Mexico*, UCLA Latin America Center, Los Angeles, 1990, pp. 18-31.
- WINKS, ROBIN W. "Canada and the Three Americas; Her Hemispheric Role," Paper Delivered at the Canadian Institute of National Affairs at the Center for Inter-American Relations, New York City, December, 1981.
- WONNACOTT, RONALD J. "U.S. Hub-and-Spoke Bilaterals and the Multilateral Trading System," *Commentary*, C.D. Howe Institute, No. 23, 1990.

I. Precipitating events

- A. Britain joins EEC - Western Europe and Japan grow as regional economic powers behind regional trade barriers (1972)
- B. Maquiladora program established by Mexico (1965) - extended to entire country (1972)
- C. Energy scarcity
 - 1. 1973 oil shock
 - 2. Mexico discovers huge reserves in mid-1970s
 - 3. 1978-79 Iranian revolution reduces security of supply of Middle East oil
- D. 1970 US Congress requests that the president's special trade representative conduct a study of how to achieve a trilateral agreement with Mexico and Canada
- E. US Senate creates Caucus on North America
- F. Senators Baucus (D., Montana) and Domenici (R., New Mexico) and Governors John Connelly and Edmund G. Brown Jr. call for North American trade accord
- G. Cross border negotiations frequent between state and provincial officials (US, Canada and Mexico) on transnational problems - water, energy and pollution
- H. September 10, 1979 Herbert E. Meyer Published Fortune magazine article titled "Why a North American Common Market Won't Work Yet"
 - 1. The author argues that Mexicans and Canadians already had a big export advantage with the United States because of their tariff barriers. Both feared being dominated by the United States and Mexico had even refused to join GATT. Meyer wrote that an arrangement at this time would resemble COMECON rather than the EEC. "The Canadians and Mexicans just won't buy it."

- I. November 13, 1979 Governor Ronald Reagan enters presidential race with speech from New York Hilton. His major foreign policy plank was a call for "North American accord." He said "We live on a continent whose three countries possess the assets to make it the strongest, most prosperous self-sufficient area on earth. Within the borders of this North American continent are the food, resources, technology and undeveloped territory which properly managed, could dramatically improve the quality of life of all its inhabitants."
- J. Governor Edmund Brown Jr. of California speaks to Democratic National Convention and calls for a "type of economic community that would bring along with us our brothers and sisters who share this land of North America - Mexicans, Canadians, native Americans, Canadians, native Americans - all are part of our destiny and it is time that we recognize that we are part of theirs."
- K. January 1980 President-elect Reagan meets with President Lopez Portillo at Ciudad Juarez. Mexicans want no part of free trade. Commenting on Mexico's rejection, the *Wall Street Journal's* George Getschow gave three reasons for Mexican reluctance.
1. Historical anger over lost territories
 2. Fear that Mexican industry couldn't compete with its more sophisticated Northern neighbors.
 3. Mexican suspicion that a North American accord would only serve the energy interests of the United States
- L. May 1980 Prime Minister Trudeau and President Lopez Portillo meet to discuss energy policy and emphatically reject the idea of a North American accord because they believe that such an agreement would only accentuate US economic dominance. 1982 - Mexico again refuses to join GATT.
- M. Reasons for Canada's reluctance
1. Suspicion of US motives
 2. Fear of US dominance

3. Traditional closeness to Great Britain and British Commonwealth
4. Canadians reluctant to become involved in Latin America as exemplified by Canada's refusal to become a full member of the OAS (although it had taken on observer status in 1972)
 - a. Historian Robin Winks wrote in 1980 that "Most Canadians have concluded that they have little in common with Latin America. Canadians saw their traditions as evolutionary rather than revolutionary and their social and political structures as democratic as contrasted to those of the Latins which were non-democratic. English-speaking Canadians feared that any implication of cultural proximity might be used by Quebecers who were inclined to insist that they were or are Latins too."
 - b. The Canadian government believed that foreign policy disagreements with the US would be brought to a head at the OAS. Canada also feared that full membership might raise unrealistic aid expectations on the part of the Latins because Canada was the hemisphere's second most developed country.

N. Canada and Mexico not only feared US political, economic and cultural domination but also believed that their more welfare oriented systems and way of life would be subsumed by their giant neighbor's less social democratic capitalism.

II. Changes 1980-1990

A. Canada draws closer to Mexico and Latin America

B. Mexican-Canadian trade grows

1. May 1979 Petro-Canada-Mexican trade agreement. Canada agrees to import 100,000 barrels of Mexican oil a day which would be shipped to refineries in eastern Canada. (By 1981 Canada was only buying 50,000 barrels of oil from Mexico)
2. Canadians sell technology and wheat to Mexico

3. Canadian tourism in Mexico grows

4. Canadian investment in Mexico estimated at \$250 million, mainly in mining (1981). Further investment limited by Mexican legal curbs on foreign investment.

C. Mexicans and Canadians agree on:

1. opposition to US boycott of Cuba
2. opposition to US policy in El Salvador
3. opposition to US policy in Nicaragua

D. 1989 Canada joins OAS

1. Louis Diuguid writes in *Washington Post* that Canada had been urged to join by Latin nations who sought "counterweight" to US
2. Canadian decision to join OAS not due to increased trade. It signaled a new orientation of Canadian foreign policy and an increased desire on the part of the Canadians to draw closer to their neighbors as a response to the growing regional trade blocs: the EEC and the Pacific Rim.

E. Canada and Mexico begin to reconsider North American accord in late 1980s

1. Canada and Mexico seem to be growing closer together. There was a belief in both countries that they had much in common vis a vis the US and that they could balance the United States in trilateral negotiations. The Mexicans can look to Canada for advise on negotiating with the US.
2. Mexican-Canadian trade remains relatively small. In 1989, Canada exported \$523 million of goods to Mexico and imported approximately \$1,393 million from Mexico. Canadian business mostly supports expanding this trade through negotiations with Mexico and US.
3. 1990 Canada's Prime Minister Mulroney travels to Mexico, declares he was not against free trade zone involving US, Mexico and Canada.

4. Mulroney's Minister of Trade John Crosby expresses doubt as to possibility of trilateral pact. He said that "my guess is that it's more likely to be two agreements." Simon Reisman, Canada's chief negotiator in 1988 free trade talks has urged Canada to join US-Mexican talks.

F. Cold War ends

G. Nicaraguan election cools off Central American crisis, thus lessening tension between US, Canada and Mexico

H. Quebec moves towards US in light of rejection of Lake Meech accords

I. US state governors continue bilateral agreements with Mexican and Canadian counterparts

J. Mexican economic crisis Mexico desperately needs to create 1 million jobs a year

1. Lopez Portillo (1974-1982) dissipates oil revenues leading to capital flight and undermining of Mexican self-confidence of late 1970s. His successor Miguel de la Madrid (1982-1988) begins economic liberalization.

2. 1986-Mexico joins GATT and begins trade liberalization program

3. 1987-US and Mexico sign an understanding "concerning a framework of principals and procedures for consultations regarding trade and investment relations."

4. 1988-Carlos Salinas de Gortari becomes president of Mexico. He was only 40 years old and had been the budget minister and architect of his predecessor's economic liberalization. Salinas has three degrees from Harvard University and a solid grasp of economics. He considers himself to be the embodiment of a new generation of Mexican politicians. He continues the re-orientation of Mexican economic policy which he had begun under de la Madrid.

- a. Privatization and encouragement of foreign investment

- b. January, 1988 interview-"I am not in favor" of any free trade or common market plan because "there is such a different economic level between the US and Mexico."
- c. 1989-Salinas reverses position Reasons:
 - i. Mexicans had to reduce galloping inflation
 - ii. Response to growing regionalization in Europe and Eastern Asia
 - iii. January 1990-Salinas visits Western Europe in search of investment capital. He meets with Kohl and Thatcher and finds European leaders fascinated with Eastern Europe, with little time for the rest of the world.
 - iv. A US-Mexican free trade agreement would increase confidence of the international investment community in Mexico
- d. In April, 1990 Salinas gives interview to *Wall Street Journal*. He points out that Eastern Europe would provide the people of West Germany with a tremendous pool of skilled, cheap labor. "This is something you do not see in the US-Canadian situation."
- e. June 1990 Salinas visits Washington and calls for free trade pact between Mexico and the United States. Presidents Bush and Salinas issue a joint statement agreeing to negotiate a Mexico-US Trade agreement. In July the Mexican Senate endorsed the proposal.
- K. Canada - US sign free trade agreement in 1988, after two years of negotiation. This encourages free trade supporters in Mexico.
- L. Iraq invades Kuwait setting of fears of new oil shortages, increasing US interest in Mexican and Canadian energy supplies
- M. September 1990 - *The Economist* (Sept. 8, 1990) quotes President Salinas as saying that Mexico will be added to the American-Canadian free trade area in "much less than three years."

1. New York Times (Sept. 14, 1990) reported that President Bush "acting more swiftly than expected, will ask Congress next week for authority to negotiate a comprehensive free trade agreement with Mexico" Sources said that the Persian Gulf crisis was a factor in the President's decision.

III. Factors Opposing Free Trade Area - America, Canada and Mexico

A. Opposition in Mexico

1. The political left around Cuauhtemoc Cardenas in the Party of the Democratic Revolution. Cardenas and his major advisor Munoz Ledo support the free trade in principal. They have expressed concern about the speed of the implementation process. Cardenas wants democratic political change to precede free trade. He says that free trade will only work if there is a broad consensus among the Mexican people supporting it.
2. Conservative business interests in central Mexico, especially in clothing and leather goods which were formerly protected by high tariffs, opposed to free trade. In Mexico City financial sector is also threatened by foreign competition. (In 1911 Canadian industrial interests successfully defeated the Liberal Party's attempts at free trade through reciprocity.) The Mexican service sector may prove to be a major source of opposition to pact with US. Most Mexican firms are too small to compete with US based multinationals
3. Mexican nationalists concerned over Mexico's traditional control of oil, railroads and electricity. Mexico has already privatized part of the petro-chemical industry. A Mexico City columnist has described the recent events as "an annexation similar to that of Texas in 1836 and a betrayal of the rest of Latin America." Lorenzo Meyer has written in *Excelsior* that Mexico "should take decisions knowing as much as possible what we will gain and lose by integrating ourselves with the economy of a great power, one from which we previously considered our historic and patriotic duty to protect and separate ourselves."
4. Mexican agricultural interests in grain, poultry and livestock could also be badly hurt by US imports.

5. Mexicans will most likely demand why extensive liberalization of US laws governing movement of labor
6. Mexicans will most likely demand that US purchase set amount of oil at guaranteed prices over long period of time
7. The US is likely to insist upon a comprehensive trade and investment package, including lifting of remaining heavy foreign investment restrictions and increased access for US services. Certain forces in Mexico may resist because they are opposed to too much corporate control from outside the country or because certain industries and services are still owned and controlled by the Mexican government.
8. For the production of most manufacturing products, the competitive advantage enjoyed by Mexico is in labor costs. However, in industries such as chemicals, costs of labor are not as significant to the production function as are other costs. Currently, the average Mexican duty on chemical imports is 20%. If this tariff is reduced to 0% under a Mexico-US free trade agreement (or a trilateral trade agreement,) the Mexican chemical industry may have great difficulty remaining competitive.

B. Opposition in US

1. Organized labor firmly opposed to free trade with Mexico. Strongest opposition to Mexico-US free trade agreement has come from the AFL-CIO. This organization argues that "free trade will only encourage greater capital outflows from the US and bring about further increases in imports from Mexico, further harming the US industrial base." (*New York Times*, June 12, 1990)
2. Some of American Afro-American Leadership concerned over their constituents jobs will oppose further liberalization. There is already trouble between Afro-Americans and Puerto Rican in New York City and between Afro-Americans and Caribbean Hispanics in south Florida.
3. Many in Southwestern United States fear being overrun by Hispanics. Polls show that many Hispanic-Americans fear job competition from masses of Mexican immigrants.

4. Many in Democratic Party, allied to above groups, might well oppose free trade. The 1988 Trade Law requires that a formal request for a free trade agreement would cause a statutory notice to the House Ways and Means and Senate's Finance Committees. These committees would then have 60 legislative days in which to determine whether such agreements would be in the US interest. The Senate Finance Committee almost blocked the US-Canadian free trade agreement.
5. Industries in rust belt, especially textiles, footwear, steel and base metals, will oppose free trade with Mexico.
6. Border cities, such as Buffalo, NT, have attracted Canadian companies because of low cost production facilities and low labor costs. They fear that Mexico would provide Canadian investors an even more attractive opportunity. They supported free trade with Canada but might oppose it with Mexico. However, research recently done at the Canadian-American Trade Center at SUNY Buffalo suggests that Canadian corporations that have moved to the Western New York area are seeking to take advantage of proximity to their parent corporations in Ontario and are also motivated by the desire to have a physical presence in the US. The relatively lower costs of doing business is a secondary factor.
7. US drug enforcement officials predict that free trade with Mexico "would grease the tracks for cocaine shipments." (Business Week, "Along the Border, Free Trade is Becoming a Fact of Life," June 18, 1990, p. 41)
8. Some in State Department fear that promotion of a regional trade bloc might undermine GATT negotiations for universal elimination of trade barriers. The President's Special Trade Negotiator Carla Hill is said to be among this group.
9. In the United States "environmentalists increasingly see free trade as the enemy." The environmentalists are concerned that trade liberalization will undermine their attempts to impose rigorous environmental standards. Under free trade industries adhering to these standards would be operating under a disadvantage when forced to compete with cheaper foreign goods whose industries do not have to adhere to the same standards. (Virginia I. Postrel, "The Big Green Trade - killing Machine." *Wall Street Journal*, September 21, 1990)

C. Opposition in Canada

1. For Canada, a US-Mexican deal could reduce the preferential access to the USS market that Canadian firms gained under the free trade agreement. Many Canadians fear that after a Mexico-US free trade agreement that the US might prefer doing business with Mexico rather than Canada.
2. Canadian unions allied to New Democratic Party strongly opposed to free trade with Mexico. The Canadian Labour Congress says that Canada will lose more than 120,000 jobs in the textile industry alone if a Mexico-US-Canada agreement occurs. In Canada the number of manufacturing jobs has fallen by 158,000 since the free trade agreement took effect. Canadian labour unfairly blames this on the agreement. Their fears are logical and well-founded. Mexican workers earning \$2 to \$3 an hour will undermine the wage scale of Canadian workers which runs from \$10 to \$15 an hour. The New Democratic Party which recently swept Ontario elections will seek to use its power to undermine further trade liberalization.
3. Canadian Liberal Party also opposes free trade with Mexico. Lloyd Axworthy, Liberal member of the House of Commons, stated "How can we talking of being sucked into a North American free trade agreement when, in fact, this government provides no adjustment, no support for the Canadian victims of the existing free trade agreement...How can we do that and find ourselves putting our workers in double jeopardy not only with the Americans but now with the Mexicans."
4. Ontario industries, especially textiles, might be ruined by Mexican competition.
5. Canadians also fear Mexican competition in the areas of energy, petrochemicals and automobile manufacture and assembly.

IV. Factors Favoring Trilateral Trade Agreement

A. Economic complementarity

1. Mexico needs capital

- a. If Mexico is willing to meet US demands for liberalization of foreign investment laws, US capital will pour into Mexico. Canada has savings rate twice that of US. and would also increase its investments in Mexico. It is also self-evident that an agreement now between the US and Mexico will likely create a level of “psychological comfort” that is necessary to attract foreign direct investment from other major industrial countries.
 - b. This process would bring Mexican capital home and attract Western European and Japanese capital seeking to participate in regional markets.
 2. US and Canada badly need labor which Mexico has in abundance. Mexican labor force is constantly acquiring skills.
 3. Mexico has a market of 85 million people with a per capita income of around \$1,800. This would be very attractive for US and Canadian manufacturers
 4. Mexico could easily sell greater amounts of wool, wheat and soybeans (for cattle feed) to Canada.
 5. A Mexico-US free trade agreement is likely to increase the propensity of American firms to move production operations to Mexico to take advantage of the latter’s low wage economy. This worries the AFL-CIO as well as other labor and environmental groups. It is important to realize, however, that the economy of Mexico grows, 15% on each additional dollar of income generated in Mexico is spent on American goods and services. This increased demand for imports produces new export opportunities for American firms and jobs for US workers. (*The Economist*, June 16, 1990, page 20)
- B. The Maquiladora program has been extremely successful, providing employment to 540,000 Mexicans, but it has reached its limits. The scarcities of electricity and water in the border area and administrative problems suggest that the program could only be extended under the rubric of a general free trade program.
- C. Mexico desperately needs help.

1. Economic growth rate has been the worst since the 1920s.
 2. The political structure is weakening with unpredictable results.
 3. The United States desperately needs economic and political stability in Mexico and economic growth under free trade could provide that stability.
- D. An oil pact, under a free trade agreement, could make the United States energy independent for from 10 to 15 years. Such an advantage might well make the US Congress more amenable to Mexican demands on free flow of labor and oil prices.
- E. Prosperity in Mexico might reduce troublesome Mexican immigration into the United States (although economist Sidney Weintraub has questioned this assumption in his article "US Foreign Economic Policy and Illegal Immigration," *Population Research and Policy Review*, 1983)
- F. Northern Mexico and Western Canada are already virtually integrated into the US economy.
1. Both these areas strongly favor further economic integration.
- G. US and Canadian manufacturers do not want to see Mexico serving as a cheap platform for Japanese and Western European goods seeking to enter their markets.
1. Operating on a continental scale will enable North American companies to better defend themselves from West European and Japanese competition.
 2. Free trade should increase Canadian - Mexican trade, now at a level of about \$2.3 billion a year (1990), Canada would have to shift resources away from more familiar European markets.
 3. Canadian business leaders have strongly endorsed Ottawa taking a "full-partnership." Recently the *Toronto Star* (September 11, 1990) which had strongly opposed the free trade agreement, quoted a report by the Royal Bank of Canada stating that "It is imperative for Canada to

seek immediately to become a full and active participant" in any Mexico-US talks. On September 12, 1990 the newspaper, although still opposing free trade, editorialized that "Ottawa must protect the country's interests. And that means turning the Mexico-US negotiations into three-way bargaining."

4. A Mexico-Canada-US agreement is likely to enhance the global bargaining power of the three countries vis a vis the EEC and the Asian bloc.

H. A North American free trade area would create an industrial super-power with the total output of \$6 trillion (compared to the ECC output of \$4.8 trillion), 350 million persons, resources, energy and complementary labor skills. Business Week estimates that such an agreement would add 0.5% to continent's economic growth table ("Inching Towards a North American Common Market," June 25, 1990) It is possible that other Latin American countries will want to adhere to this agreement and will enact the reforms called for by President Bush in his July 1990 Latin America Initiative. In other words, other Latin American countries might follow recent Mexican policies of privatization, drastic reduction of trade barriers and liberalized foreign investment rules.

V. Major Predictive Factor Affecting Probability of North American free trade area

A. Success of Salinas government in Mexico (Recently Rajiv Ghandi failed to enact similar policies in India) Salinas must privatize the economy, liberalize rule of foreign investment in the face of nationalistic opposition and democratize the political system, all at the same time. Critical mid-term Congressional elections will be held in Mexico in August, 1991. If the government fails, free trade might be set back many years, if not indefinitely.

B. The Conservative government in Canada must remain in power long enough to join US negotiations with Mexico. The key factor here is the general Canadian perception of how well the pact with the United States is working. A recent Gallup poll has found that only 32% of all Canadians currently support the free trade agreement. (*Wall Street Journal*, September 21, 1990) However, Premier Mulroney does not have to hold another general election for another three and a half years.

- C. The world economy must enjoy the level of prosperity that encourages trade liberalization. A serious recession would breed increasing trade barriers.
- D. The success of GATT negotiations in late 1990 might lead to a universal trade liberalization which would undermine regionalism and the concept of West Hemisphere uniqueness.
- E. Probably the most important factor is the policy of the EEC. Increasingly, Western Europe sees its interest in Eastern Europe and the Soviet Union. With its high wage scales, the EEC could very well need a high level of protectionism to defend Western European standards of living while it integrates Eastern Europe into its economy. Eastern Europe also provides a tremendous pool of skilled and cheap labor, which may increase critically the global competitiveness of the EEC. EEC policy will inevitably affect the emergence of competing blocs in the Pacific Rim and North America. EEC is due to become an integrated regional market by the end of 1992.
- F. Working out a Mexico-US free trade agreement is likely to be more difficult than the Canada-US trade agreement because of the huge differences in size and sophistication of the two economies, plus the presence of such non-trade issues as immigration policy and drug enforcement. Consequently, the US may have to accept an asymmetrical deal in which Mexican tariff reductions and other free trade agreement-related items are phased in more slowly than on the US side. This may not "play well" depending upon the state of the US economy and other more global conditions at the time.

LA LÓGICA POLÍTICA DE UN ACUERDO DE LIBRE COMERCIO (ALC) ENTRE MÉXICO, ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ

GUSTAVO VEGA CÁNOVAS

Como sabemos, los gobiernos de México y Estados Unidos anunciaron recientemente su decisión de negociar un tratado de libre comercio al cual muy probablemente se unirá Canadá. La trascendencia de esta decisión difícilmente puede exagerarse. Desde una perspectiva económica, un área de libre comercio en la región de Norteamérica se ha defendido particularmente en virtud del vasto potencial de crecimiento económico regional que podría resultar de la integración de las economías mexicana, estadounidense y canadiense. La región de norteamérica es rica en recursos naturales (especialmente en energéticos), capital y mano de obra. Incluye un sector agrícola muy productivo, una industria manufacturera sólida e industrias de servicios de punta. Para muchos observadores, la combinación del capital y tecnología estadounidense, los recursos naturales del Canadá y los recursos naturales y mano de obra mexicana podrían permitir la constitución de un bloque económico incomparable.¹

En mi opinión, sin embargo, es importante reconocer que aún cuando es indudable que un TLC puede promover una más eficiente utilización de los recursos de la región de América del Norte, en la práctica las ganancias de bienestar y empleo y el peso del ajuste estructural que genere pueden caer dura y desproporcionadamente sobre ciertos sectores, regiones y países, a menos que en el acuerdo formal figuren disposiciones

¹ En conjunto, México, Estados Unidos y el Canadá cubren un área de más de 21 millones de kilómetros cuadrados, poseen una población conjunta en 1987 de 351.6 millones de personas, y un producto interno bruto (PIB) de más de 5 trillones de dólares. Por comparación, los doce países miembros de la Comunidad Económica Europea cubren un área de 2.25 millones de kilómetros cuadrados, poseen una población de 323.8 millones y un PIB de 4.15 trillones de dólares. Véase World Bank, *World Development Report*, New York, Oxford University Press 1989.

que reconozcan la enorme disparidad en el nivel de desarrollo económico de los países de la región e impongan mecanismos que aseguren que los beneficios se distribuyan en forma equilibrada e igualitaria entre los tres países.

En virtud de lo anterior, en este trabajo me propongo destacar la lógica política que deberá guiar las negociaciones del TLC y algunos de los elementos centrales que, en mi opinión, deberán contenerse en el mismo para asegurar que nuestro país alcance los beneficios económicos deseados en bienestar y empleo. Para alcanzar este propósito, nuestro tratamiento propondrá algunas nociones concretas de lo que un tratado de libre comercio involucrará y de cómo funcionará en la práctica. Estas nociones no son un producto de la especulación ya que se basan en los modelos de acuerdos de libre comercio que han celebrado otros países, especialmente el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (CUSFTA por sus siglas en inglés), y que necesariamente servirán (particularmente el CUSFTA) de precedentes a la negociación futura entre México, Estados Unidos (y tal vez Canadá).

Para propósitos analíticos, tres componentes básicos de un TLC merecen consideraciones especiales. El primero se refiere al marco institucional y ámbito de validez del tratado. Lo que nos interesa aquí discutir es si la liberalización que busca alcanzarse en el TLC deberá o no cubrir todos los sectores de la economía o excluir algunos y por qué razones.

El segundo componente se refiere a las disposiciones sustantivas que normen la eliminación de las barreras comerciales. Lo que nos interesa aquí es discutir cuales son las barreras arancelarias y no-arancelarias que debe buscar nuestro país eliminar en un TLC. Asimismo, nos interesa analizar qué tipo de salvaguardias a la producción y al empleo deberán buscarse incluir en dicho instrumento.

El tercer –y quizá más importante– componente comprende los procedimientos y mecanismos legales para ejecutar y hacer cumplir el TLC. Dada la enorme asimetría de poder económico y político existente entre México y Estados Unidos (y Canadá), es necesario para nuestro país asegurarse de adoptar en el TLC un mecanismo efectivo y obligatorio para hacerlo observar por parte de Estados Unidos (y Canadá) que incorpore la posibilidad de un procedimiento de arbitraje obligatorio para las tres partes, en caso de controversias respecto al significado de cada una de las cláusulas, figura que no existe plenamente desarrollada en el actual esquema de resolución de disputas del GATT.

Estas tres características básicas de un TLC deben analizarse a la luz de dos metas que, en nuestra opinión, deberán guiar la posición de nuestro país en la negociación del mismo.

La primera y más importante meta debe ser asegurar para los productores mexicanos un acceso al mercado estadounidense libre de barreras; acceso que no pueda ser cuestionado legal y políticamente en el futuro. Sólo si los empresarios e inversionistas, se sienten seguros de la permanencia y efectividad del acceso que garantice el TLC es que harán los necesarios ajustes y compromisos a largo plazo requeridos para maximizar los beneficios económicos de una mayor liberalización comercial. Esta meta

resulta de principal interés para nuestras relaciones con Estados Unidos pues la política comercial estadounidense es creada y aplicada a través de procesos políticos y legales que descentralizan el poder de toma de decisiones y acrecentan la influencia política de grupos de interés relativamente pequeños y de representatividad limitada, como son los sindicatos y las cámaras de comercio. Dentro de los más notables ejemplos de esta fragmentación del poder al interior del sistema político estadounidense se encuentran los mecanismos legales que permiten a los productores una protección contingente respecto de la competencia externa.

Estos mecanismos usualmente involucran a los impuestos compensatorios, medidas antidumping y la protección de emergencia a los productores estadounidenses que sufren una severa competencia de las importaciones. La legislación estadounidense concede a los productores nacionales el derecho a iniciar costosos juicios legales en contra de sus competidores externos, con escaso riesgo de sufrir pérdidas, si sus demandas, de estar sufriendo prácticas comerciales desleales demuestran ser infundadas o inclusive resultan frívolas. Dado que estos juicios legales son iniciados por empresas privadas, pocas veces es posible predecir cuándo serán iniciados. De este modo, la amenaza de hostigamiento que propician estas acciones desaniman la inversión mexicana en nuevas fábricas y equipo cuando la futura ganancia de éstas depende del acceso ininterrumpido al mercado estadounidense. Dado que el libre comercio será de gran importancia para el desarrollo industrial de México, el gobierno mexicano deberá anticipar los problemas potenciales y precisar con todo detalle las reglas y procedimientos que gobiernan a cualquier acuerdo bilateral.

La segunda meta que deberá buscarse con el TLC es el mantenimiento y fortalecimiento del GATT. En principio, no existe inconsistencia entre el área de libre comercio y el GATT con base en el artículo XXIV, pero existen interpretaciones flexibles de esta regla que deben tenerse en cuenta y a las que nos referiremos.

MARCO INSTITUCIONAL Y ÁMBITO DE VALIDEZ DEL ALCE

Antes de proceder a analizar el marco institucional y el ámbito de validez del TLC, conviene ofrecer una sucinta noción de su significado técnico. Un TLC es un acuerdo comercial que sirve para alcanzar el objetivo de liberalizar la mayor parte del comercio entre los países participantes en el mismo. A diferencia de una unión aduanera, como las Comunidades Europeas (CE), en donde los países miembros acuerdan remover todas las barreras a su comercio de bienes y servicios e imponen un conjunto único de políticas comerciales respecto de sus importaciones de terceros países, en el caso de un TLC, los países socios mantienen una absoluta autonomía de decisión para regular el comercio de terceros países pudiendo imponer si lo desean restricciones al libre movimiento de capital y mano de obra de los países socios en el acuerdo. Igualmente, cada nación puede recabar sus propios impuestos y estipular sus propias regulaciones para los bienes que provengan de terceros países. Todo lo que el área de

libre comercio garantiza, en el supuesto más ambicioso, es que los bienes y servicios de cada país miembro penetren a los mercados de los otros miembros, libres de restricciones arancelarias y no arancelarias.

De estas características básicas se pueden derivar una serie de ventajas del área de libre comercio que es conveniente resaltar. Una de primordial importancia es que este instrumento, al dejar en libertad a cada país de reducir sus aranceles respecto de terceros países, conduce a menores restricciones globales al comercio que lo que permitiría una unión aduanera o un mercado común, por ejemplo. En efecto, resulta comparativamente más fácil atraer a nuevas naciones a un área de libre comercio en virtud de que su expansión evita el proceso lento, engorroso y complicado de armonización de políticas que implica el mercado común.

De las características descritas puede entenderse el porqué de la elección hecha por los gobiernos mexicano y estadounidense (y de éste con Canadá) de la figura del TLC como el mecanismo para liberalizar el comercio entre los países. El TLC es el instrumento ideal para preservar al máximo posible nuestra autonomía e independencia en el manejo de nuestra política económica internacional. Esto se entenderá mejor si reflexionamos en lo que implicaría para nuestro país celebrar una unión aduanera o un mercado común con Estados Unidos (y Canadá).

En efecto, en una unión aduanera o un mercado común, México, Estados Unidos y Canadá tendrían que acordar la eliminación de todas las barreras a los bienes y servicios e imponer un conjunto único de políticas comerciales respecto de las importaciones de terceros países. Al igual que en el pasado es de suponerse que México no desee aceptar las iniciativas de Estados Unidos respecto al comercio con terceros países. Por ejemplo, México mantuvo sus relaciones comerciales con Cuba después de que Estados Unidos decidió suspenderlas, en México hemos de preservar nuestra autonomía en el manejo de nuestra política económica internacional, el gobierno mexicano no podría aceptar las restricciones legales que impone un mercado común en la capacidad de México para tomar acciones independientes. Por otra parte, dado el tamaño relativo de los tres países, México difícilmente podría aspirar a ejercer una influencia equivalente en el establecimiento de un conjunto común de aranceles y de políticas relacionadas con los aranceles, por lo que podría esperarse que la política comercial de los tres países se formularía en sus contornos generales en Washington. Por ejemplo, un mercado común no permitiría a México reducir la protección respecto de terceros países a menos que pudiera persuadir a Estados Unidos de tomar la misma acción.

Finalmente, una unión aduanera, y especialmente un mercado común, requeriría de la coordinación de otras políticas aparte de las relacionadas con el comercio, puesto que supone el "libre movimiento" de la mano de obra y de capital entre los estados participantes. Se ha argüido que el principal valor de un mercado común para nuestro país es que facilitaría el libre movimiento de la mano de obra mexicana a Estados Unidos. No creo, sin embargo, que en México estuviéramos dispuestos a aceptar perder el control sobre la inmigración estadounidense como política nacional básica, y mucho

menos el derecho de imponer controles sobre el movimiento del capital estadounidense dentro de nuestro país a cambio del libre movimiento de la mano de obra mexicana a Estados Unidos.

En virtud de las posibilidades de conflicto que inevitablemente surgirían de un arreglo que involucra tal nivel de coordinación de políticas, no resulta difícil suponer que una unión aduanera o un mercado común sean en la actualidad políticamente inaceptables al interior de ambas naciones, y que el área de libre comercio es el mecanismo adecuado para preservar el máximo de autonomía en el manejo de nuestra política económica internacional, al tiempo que se alcanza el objetivo de liberalizar el comercio con nuestro principal mercado.

Pero todavía existen ventajas adicionales del TLC que nos permiten entender por qué fue elegido como el mecanismo idóneo para liberalizar nuestro comercio con Estados Unidos.

De acuerdo con el Artículo XXIV del GATT, un tratado de libre comercio debe cumplir con el requisito de liberalizar sustancialmente el comercio entre las partes contratantes. Por ello, sustancialmente se ha entendido que la liberalización debe cubrir más o menos el 80 por ciento del comercio total entre los países participantes, con lo cual se ha facilitado excluir ciertos productos, sectores e industrias del ámbito de validez y aplicación del TLC; sectores e industrias equivalentes a 20 por ciento del volumen total del comercio entre las partes.

Esta posibilidad de excluir aproximadamente 20 por ciento del volumen del comercio total, resulta para nosotros de especial importancia, y es de hecho uno de los principales factores que explican gran parte del éxito que han tenido otros tratados de libre comercio, por ejemplo en Europa o el más reciente caso del TLC entre Canadá y Estados Unidos.

En efecto, de acuerdo con una de las más destacadas investigadoras del proceso de integración europeo, el gran éxito que ha tenido la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) para liberalizar y crear comercio entre sus países miembros y las Comunidades Europeas puede explicarse en función de dos factores. En primer lugar, el TLC es un tipo de acuerdo comercial que le ha permitido mantener autonomía e independencia a los países miembros en el manejo de la política económica respecto de terceros países.² En segundo lugar, el TLC entre la AELC y la CE es un acuerdo

² Victoria Curzon Price. *Free Trade Areas. The European Experience. What Lessons for Canadian-U.S. Trade Liberalization* Toronto, Canadá C. D. Howe, Institute Observation No. 31 1987. Victoria Curzon menciona que el nivel de autonomía e independencia que permite un ALC ha facilitado que países defiendan a toda costa su neutralidad política –como es el caso de Suiza– hayan podido gozar de los beneficios de la liberalización comercial que permite un ALC con la Comunidad Económica Europea (CEE), sin tener que pagar los costos políticos en términos de soberanía que implica pertenecer a la CEE, por ejemplo cuando la CEE ha dictado embargos o sanciones comerciales contra terceros países por cuestiones políticas. En tal caso, la regla de oro que ha guiado la conducta suiza, cuando sus socios comerciales han dictado embargos o sanciones, ha sido no participar en los mismos al tiempo que ha garantizado que el comercio con el país sujeto del embargo o de la sanción no crezca. En el caso de Suecia, por ejemplo, su renuencia a pertenecer a la CEE se debe a su preocupación de que el grado de armonización de políticas que supone la CEE pudiera

que cubre solamente el comercio de productos industriales y no el comercio agrícola, ni la mayor parte del comercio de servicios (se excluyen a la banca, el transporte y los seguros) ni tampoco incluye libre tránsito de mano de obra o derecho de libre establecimiento a la inversión extranjera.³ De acuerdo con esta autora, la inclusión de estos sectores resultó –y aún resulta– políticamente inaceptable, y hubiera imposibilitado la creación de la AELC.

En el caso del TLC entre Canadá y Estados Unidos, por ejemplo, también se excluyen del ámbito de cobertura del acuerdo la agricultura o las industrias culturales, o se incluyen de manera limitada sectores como el energético, los servicios o las regulaciones sobre propiedad intelectual. Estas exclusiones y limitantes especiales, de acuerdo con algunos autores, son gran parte de la explicación del buen éxito de la negociación.⁴

El punto principal de esta discusión es que dentro del marco institucional y ámbito de validez de un TLC es posible excluir legítimamente ciertos sectores e industrias de las negociaciones.

Es altamente probable que diversas industrias mexicanas tengan necesidades o problemas especiales de modo tal, que se justifique su total o parcial exclusión de un régimen de libre comercio. Aunque en principio no creo que deba excluirse automáticamente a ninguna de ellas, conforme las negociaciones procedan puede ser necesario hacer excepciones, y en tal caso esto no debe considerarse incompatible con el marco institucional de un TLC.

Por otra parte, al igual que en la experiencia de la AELC o del acuerdo entre Canadá y EU, también en nuestro caso es muy claro que existen sectores cuya inclusión en el TLC resultaría técnicamente muy complicada la negociación de su liberalización o bien resultaría técnicamente muy complicada la negociación de su liberalización o bien resultaría políticamente muy difícil obtener apoyo para alcanzar su liberalización, por lo que su exclusión del TLC tal vez resulte recomendable o requiera reglas especiales. Tal es el caso de ciertos subsectores de la agricultura, el libre movimiento de la mano

afectar negativamente su amplio sistema de seguridad social. Al ALC se le vio como el mecanismo ideal para aprovechar el mercado europeo sin pagar costos políticos.

³ En su texto Curzon destaca como la exclusión de estos distintos sectores del ALC fue la fórmula política ideal para facilitar la celebración del ALC, sin herir las distintas sensibilidades políticas de los países miembros. Por ejemplo, el sector agrícola fue excluido con el apoyo de casi todos los países participantes con excepción de Dinamarca y Portugal, porque se consideró que habría puesto en competencia entre sí a las distintas políticas agrícolas de los países miembros, creándose una enorme serie de distorsiones, independientemente de que ninguno de los países quiso modificar su sistema de apoyos a sus agricultores. En el caso de la mano de obra, los suizos y los escandinavos, en particular, sintieron que el libre flujo de mano de obra que se estableció, por ejemplo, en el Tratado de Roma podría devenir en una amenaza a su identidad cultural nacional. También se opusieron a permitir que los extranjeros, fueran personas físicas o morales, adquirieran el control de importantes empresas nacionales o incluso que adquirieran bienes raíces. Véase *Ibid.* especialmente pp. 5-10.

⁴ Véanse a Murray G. Smith, "The Free Trade Agreement in Context: A Canadian Perspective" en Jeffrey J. Schott and Murray G. Smith (eds) *The Canada-United States Free Trade Agreement: The Global Impact*; Washington, D.C. Institute for International Economics 1988; y a Gilbert R. Winham, *Trading with Canadá. The Canada-U.S. Free Trade Agreement*. New York Priority Press Publications 1988.

de obra, el sector energético y las actividades culturales. El comercio de un buen número de servicios es también un sector que impondrá un complejo problema técnico para alcanzar su liberalización.

En resumen, he destacado estas áreas de la actividad económica no porque dude que exista una amplia gama de posibilidades de eliminar obstáculos al comercio en estos sectores, sino porque creo que hay que reconocer que éstas están entre las más difíciles áreas en las cuales se podrá alcanzar un libre y completo libre comercio.

Estados Unidos, sin duda también tendrá preocupaciones y áreas sumamente sensibles. Mi interés, sin embargo, es destacar que estos obstáculos no deberán necesariamente impedir un acuerdo, y que la exclusión temporal e incluso permanentemente de ciertos sectores puede resultar una medida prudente e incluso necesaria para alcanzar un acuerdo.

LAS DISPOSICIONES SUSTANTIVAS DEL TLC

Como señalamos antes, el artículo XXIV del GATT impone que los países contratantes de un TLC deben eliminar las barreras sustancialmente a todo su comercio. Esta regla que exige que la liberalización comercial entre las partes que suscriben un TLC cubra sustancialmente el comercio entre ellas mismas, es en parte lo que probablemente provoque que la negociación del TLC cubra una agenda muy amplia que comprenda el acceso a mercados, las reglas de comercio, el comercio de servicios, la inversión y la propiedad intelectual, etc. De hecho, esta cobertura de temas también está siendo discutida en la actualidad en la Ronda Uruguay del Gatt, por lo que puede decirse que las agendas de la Ronda Uruguay y la del TLC se traslaparán. Incluso puede decirse desde ahora que algunos de los temas que indudablemente se incluirán en la agenda de las negociaciones (como pueden ser el comercio agrícola, la propiedad intelectual y los subsidios) puedan llegar a tener una mejor resolución en el GATT. Sin embargo, conviene reconocer que la dificultad que ha mostrado la Ronda Uruguay para llegar a una conclusión exitosa, es lo que explica que las negociaciones regionales como la del TLC –o la de Europa 1992– estén siendo privilegiadas y se vean como una opción –aunque compatible– al multilateralismo.

Sea como fuere, la negociación bilateral o trilateral buscará alcanzar una liberalización amplia y compatible con la regla del artículo XXIV del GATT. En ningún momento, cualquiera de los tres países tendrá interés en firmar un tratado comercial discriminatorio y excluyente que viole dicha norma. Incluso es posible que en algunas áreas la negociación trilateral pueda llegar a alcanzar una liberalización que sea a la vez mucho más profunda y expedita en su ejecución, de lo que podría ser posible en una negociación multilateral.

LA POSIBLE AGENDA DE LAS NEGOCIACIONES

Si Canadá, a final de cuentas, decide participar en la negociación del TLC es probable predecir desde ahora la agenda y temas de negociación.⁵ Ésta probablemente se concentre en seis áreas sustantivas: acceso a mercados, reglas de comercio, servicios, inversión, propiedad intelectual y resolución de disputas.

ACCESO A MERCADOS

El principal objetivo de las negociaciones trilaterales sobre acceso a mercados deberá ser estimular el comercio trilateral, alcanzando el mayor nivel de liberalización posible. Las negociaciones deberán proponerse llegar a un tratado que incorpore disposiciones sustantivas que regulen la reducción gradual de las barreras arancelarias y no arancelarias, al comercio trilateral, que establezca reglas de origen claras que faciliten el libre tránsito de los productos de la región y que eliminen obstáculos al comercio de sectores cruciales, como son la agricultura, el sector automotriz, el sector energético y el de textiles, a la vez que deberá buscar armonizar políticas sobre estándares industriales.

Es indudable que la liberalización que se logre en el área de acceso a mercados constituirá la parte medular del tratado, y es la que generará todos los efectos económicos de bienestar y creación de empleo e ingreso que se espera genere el TLC.

BARRERAS ARANCELARIAS Y NO ARANCELARIAS

Como señalamos anteriormente, la regla del artículo XIV del GATT exige la eliminación de las barreras comerciales a todo volumen de comercio entre los países signatarios de un TLC. La regla también exige que la liberalización debe hacerse en un periodo de tiempo razonable. Por ejemplo, el acuerdo de libre comercio entre Canadá y USA impone la total eliminación de barreras arancelarias al comercio bilateral para finales de 1998; es decir, en un periodo máximo de 10 años. México requerirá negociar un arreglo similar con Estados Unidos y Canadá.

Es posible prever desde ahora que el tema de la eliminación de las barreras arancelarias podrá resolverse rápidamente ya que los tres países están operando en la actualidad con base en sistemas tarifarios más o menos equivalentes y a bajos niveles arancelarios, lo cual significa que los costos del ajuste que traería consigo la eliminación de los aranceles todavía existentes no deberían ser gravosos para ninguno de los

⁵ Esto es así porque una vez que participe Canadá, con toda probabilidad su propio TLC con Estados Unidos automáticamente se convertirá en el antecedente sobre el que se basará la negociación.

tres países. Sin embargo, la diferente estructura competitiva y diferente nivel de desarrollo de las tres economías posiblemente provoque algunas dificultades. Por ejemplo, los productos mexicanos se enfrentan en Estados Unidos y Canadá a altas barreras arancelarias en sectores como el de textiles, vestido y calzado en donde los costos laborales mexicanos dan a los productos de nuestro país una ventaja competitiva. México, por consiguiente, tendrá interés que las barreras arancelarias en estos sectores se eliminen inmediatamente. Los gobiernos de Estados Unidos y Canadá, sin embargo, probablemente enfrenten la presión de las industrias que podrían ser afectadas por una liberalización repentina y se propongan periodos largos de desgravación arancelaria.

Si la experiencia de la negociación del CUSFTA nos sirve de alguna guía, es probable que la desgravación arancelaria se haga en tres periodos o fases. La primera fase sería una de eliminación inmediata, la segunda de eliminación a mediano plazo –entre cinco y siete años–, y otra tercera fase de más largo plazo, de entre diez y doce años y tal vez más. México, a su vez, se encontrará interesado en obtener un reconocimiento a su menor nivel de desarrollo económico mediante el mantenimiento y consolidación del tratamiento preferencial a sus productos que otorga el Sistema General de Preferencias (SGP) de Estados Unidos y el equivalente en Canadá.

Además del itinerario para reducción de las barreras arancelarias, en la negociación deberá buscarse la eliminación de una serie de barreras no arancelarias como son las restricciones cuantitativas (cuotas, permisos y licencias de importación que se aplican a ciertos productos mexicanos), y la exención de una serie de leyes y medidas de regulación que, ya sea explícitamente o a través de la práctica administrativa, imponen barreras discriminatorias sobre productos de origen extranjero (estándares de calidad, medidas de seguridad, medidas fitosanitarias, etc.).

REGLAS DE ORIGEN

En un área de libre comercio deberá negociarse un sistema de reglas de origen. Las reglas de origen son el método a través del cual se determinan los productos que han sido y que no han sido producidos dentro de un área de libre comercio. Aquellos productos que no se consideran producidos internamente no obtienen el acceso libre de barreras en los mercados dentro de la zona de libre comercio. El objetivo central es forzar que las importaciones de terceros países satisfagan cierta proporción de contenido regional para obtener los beneficios de libre acceso a los mercados del área.

Un sistema de reglas de origen pueden ser liberal o estricto. Un sistema liberal permite que una proporción sustancial del valor de los productos fabricados dentro de un área de libre comercio se origine de insumos de terceros países no miembros del área. Cada uno de estos sistemas tiene ventajas y desventajas. El sistema liberal propicia una mayor competitividad al admitir que productos de terceros países no miembros del área y que sean más competitivos puedan beneficiarse del libre acceso, pero al mismo tiempo reduce el atractivo de invertir en los países miembros del área con el

objeto de calificar para el tratamiento preferencial. Un sistema de reglas de origen estricto puede producir el aliciente a invertir dentro de los mercados del área, pero al mismo tiempo puede desincentivar la inversión de empresas que quieran traer insumos de sus países de origen y que decidan que tiene mayores ventajas pagar los aranceles que ubicarse dentro de los mercados del área de libre comercio.

México, sin duda, deberá defender un sistema de reglas de origen liberal si es que quiere incentivar la inversión extranjera europea y japonesa en nuestra economía.

EL SECTOR AGRÍCOLA

El tema de la liberación del comercio agrícola ha resultado ser hasta ahora, sin duda, uno de los más controvertidos en las negociaciones comerciales multilaterales del GATT. En el caso de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá, el sector agrícola resultó también uno de los más controvertidos de tal manera que prácticamente se le excluyó del acuerdo. Si este sector entrara en la negociación del TLC, los temas más difíciles de resolver serían la armonización de las regulaciones fitosanitarias y la eliminación de los permisos y licencias de importación que impone nuestro país a los productos agrícolas, así como la eliminación o reducción de los enormes subsidios y apoyos financieros que conceden Estados Unidos y Canadá a la agricultura. En este último punto, es poco probable esperar que México logrará obtener la reducción de los subsidios por parte de EU y Canadá, en virtud de que para estos dos países los problemas reales de los subsidios a la agricultura resultan de la interacción de las políticas europeas y japonesa con las de Estados Unidos y Canadá, y estos problemas sólo pueden resolverse en la Ronda Uruguay.

México, por otro lado, tendría que precaverse de obtener plazos largos de desgravación respecto de productos y subsectores de la agricultura, tales como el maíz y el frijol cuya liberación repentina podría producir efectos graves en términos de empleo agrícola, y de la posibilidad de recuperar el dinamismo productivo en estos subsectores y la autosuficiencia. Todo parece indicar que la resolución de esta problemática dependerá de los acuerdos a que se lleguen en la Ronda Uruguay.

EL SECTOR AUTOMOTRIZ

El sector automotriz, sin duda, será uno que deberá negociarse de manera especial en el TLC. Los automóviles y las autopartes son algunas de las exportaciones manufactureras más dinámicas de México a los Estados Unidos. Los productores canadienses de vehículos y autopartes a su vez se han beneficiado enormemente de la existencia de un acuerdo bilateral sectorial con los Estados Unidos, al que se ha denominado Acuerdo Automotriz, el cual garantiza el libre acceso de automóviles y autopartes

canadienses al mercado de Estados Unidos siempre y cuando cumplan con el requisito de fabricar el producto con 50% de contenido regional.

En el caso de México, a fin de elevar la productividad de la industria a estándares internacionales, el gobierno mexicano promulgó en 1989 un decreto automotriz, el cual redujo barreras a la inversión y a las importaciones de productos automotrices. Las reglas de contenido local se encuentran ahora al nivel de 36% para los automóviles y de 30% para las autopartes.

Las tres grandes empresas ensambladoras de Estados Unidos –Ford, General Motors y Chrysler–, junto con la VW y la Nissan, han invertido importantes cantidades en México en los últimos años y han aumentado sus exportaciones considerablemente a los Estados Unidos y a Canadá. Por ejemplo, los motores de automóvil son el producto más importante que se comercia entre México y Canadá en la actualidad. De hecho, puede afirmarse que las inversiones de la Ford, General Motors y Chrysler, han creado un mercado integrado, de facto, a nivel regional en el sector automotriz. Por otra parte, algunos fabricantes de autopartes del Japón y de Estados Unidos han invertido sustancialmente en las plantas maquiladoras. Como consecuencia de lo anterior, la industria mexicana se ha convertido en una importante competidora de la industria canadiense y estadounidense.

Uno de los puntos más difíciles de la negociación resultará del establecimiento de la regla de origen para los automóviles. Esta limitaría la posibilidad de que empresas ensambladoras que quisieran establecerse en México pudieran tener acceso a los mercados de Estados Unidos y Canadá. Igualmente reduciría el aliciente para invertir en los mercados de EUA al establecer obstáculos a la importación de componentes y partes de terceros mercados.

Nuestro país también tendrá que buscar la eliminación de aranceles y medidas de carácter discriminatorio, como el llamado “Chicken Tax”, por el cual se impone un impuesto del 25% a los vehículos de carga que entran en Estados Unidos. Este impuesto ha constituido una barrera importante para que México se integre al mercado estadounidense. Otro objetivo de México deberá ser buscar nuestra inclusión en la legislación del CAFPE, que permita que se cuenten las unidades fabricadas en México como parte de la flotilla doméstica de los Estados Unidos y, por tanto, generen interés de las empresas para producirlas en México en lugar de importarlas de otras partes del mundo, para que podamos complementar su industria.

SERVICIOS

El comercio de servicios jugará un papel prominente en la negociación del TLC, no sólo en virtud de que Canadá y Estados Unidos lo consideran uno de sus objetivos prioritarios en las negociaciones comerciales internacionales, sino porque dicho sector constituye una porción muy importante del comercio bilateral entre México y Estados Unidos. De tal suerte que México también tendrá un interés especial en verlo incluido

en la negociación del TLC. El interés mexicano puede entenderse si recordamos que la economía mexicana se ha ido convirtiendo en una economía de servicios, ya que desde la década pasada éstos representaron más de 50% del PIB, y en 1988 llegaron a representar 62% del PIB proporcionando 60% del empleo total.⁶

Habría, sin embargo, obstáculos importantes en la negociación sobre servicios, como por ejemplo la falta de información y de conocimiento acerca el impacto de las regulaciones gubernamentales sobre el comercio de servicios. Tanto México como Estados Unidos y Canadá imponen barreras y regulaciones que impiden el control de las empresas extranjeras –o al menos limitan su participación– en muchos sectores de servicios, como la banca, el transporte y las comunicaciones. Por consiguiente, cualquier análisis útil sobre este tema debe enfocarse en los sistemas nacionales de regulación específicos a cada particular tipo de servicio.⁷ Por ejemplo, las preferencias en las compras gubernamentales por las empresas domésticas son el mayor impedimento al comercio de servicios de ingeniería y construcción.

Otro importante obstáculo a las negociaciones sobre comercio de servicios será el hecho de que éste es un sector en el que México, Estados Unidos y Canadá tienen ventajas comparativas en distintos tipos de servicios, lo que provocará retrasos en el avance en la negociación si los tres países se hacen concesiones importantes en los distintos tipos. Por ejemplo, Estados Unidos y Canadá tienen ventajas comparativas en sectores como los de banca, seguros, telecomunicaciones, mientras que México las tiene en sectores de servicios de uso intensivo de mano de obra, como la construcción, la ingeniería, trabajadores agrícolas, etc.

Por otra parte, en esta área es probable que haya necesidad de que se hagan excepciones, se elimine o dé trato especial a cierto tipo de servicios. Por ejemplo, Canadá y Estados Unidos no estuvieron de acuerdo en incluir los servicios culturales y el transporte naviero, respectivamente en su acuerdo de libre comercio. México buscará incluir los servicios intensivos de mano de obra, a lo cual Estados Unidos probablemente se oponga. México también buscará sin duda obtener un trato diferencial temporal para cierto tipo de servicios, como son los financieros y de seguros, y deberá tener en cuenta el poder jurisdiccional de los distintos niveles gubernamentales en Estados Unidos y Canadá sobre las regulaciones. Por ejemplo, si los bancos mexicanos sólo pueden establecerse a nivel estatal en Estados Unidos, en virtud de las restricciones a la actividad bancaria a nivel interestatal, pero los bancos de Estados Unidos sí podrían establecerse en México en todo el territorio nacional en caso de una liberalización, ¿sería ésta una negociación con beneficios recíprocos y equilibrada? Aquí, por consiguiente, tendría que buscarse reciprocidad y simetría.

⁶ Véase a Fernando de Mateo y Françoise Carner, "México frente a las Negociaciones de Servicios en la Ronda Uruguay" en Blanca Torres y Pamela Falk (Coordinadoras) *La adhesión de México al GATT. Repercusiones internas e impacto sobre la relaciones de México-Estados Unidos*, México, El Colegio de México, 1989, p. 369.

⁷ Esto quizá es lo que explica que la negociación se esté conduciendo a nivel de sectores específicos.

REGLAS DE COMERCIO

En un área de libre comercio son de crítica importancia las denominadas reglas de comercio. Estas son disposiciones sustantivas que condicionan la posibilidad de que grupos de interés, que favorecen el proteccionismo, puedan utilizar la legislación interna sobre remedios comerciales para erosionar los efectos benéficos de un tratado de libre comercio. Al sujetar a severas disciplinas el manejo y la aplicación de la legislación sobre remedios comerciales y asegurar su aplicación de acuerdo al derecho comercial internacional, las reglas de comercio son un elemento clave para la liberalización comercial. Esta área de negociación incluirá las salvaguardias, los subsidios, las prácticas de dumping e impuestos compensatorios, y las normas y estándares industriales.

En nuestra opinión, las reglas de comercio resultarán de central importancia para alcanzar los efectos benéficos del libre comercio, pues son ellas precisamente las que permitirán a los productores mexicanos un acceso al mercado estadounidense libre de barreras; acceso que no pueda ser cuestionado legal y políticamente en el futuro. Sólo si los empresarios inversionistas se sienten seguros de la permanencia y efectividad del acceso que garantice el TLC es que harán los necesarios ajustes y compromisos a largo plazo requeridos para maximizar los beneficios económicos de una mayor liberalización comercial.

Dado que el libre comercio será de gran importancia para el desarrollo industrial de México, el gobierno mexicano deberá anticipar los problemas potenciales y precisar con todo detalle las reglas y procedimientos que gobiernen a cualquier TLC.

LAS SALVAGUARDIAS

Las salvaguardias permiten que una industria doméstica que esté sufriendo graves daños a consecuencia de las importaciones pueda recibir un alivio o protección temporal, aun cuando las importaciones que estén causando el daño respeten todas las reglas y regulaciones de acceso a ese mercado. Las salvaguardias fueron introducidas inicialmente en el GATT para asegurar que las industrias vulnerables no se sintieran desprotegidas e incrementar el apoyo para la liberalización comercial.⁸ En Estados Unidos, en los últimos años, ha existido una tendencia a establecer disposiciones que facilitan a los productores domésticos la posibilidad de solicitar medidas de salvaguardia, lo que ha provocado un aumento en el número de solicitudes de las mismas.⁹

⁸ El GATT dispone que la protección temporal en contra de las importaciones que produzcan un "grave daño" a las ventas o niveles de ganancia de los productores domésticos es legítima, siempre y cuando las medidas de alivio, tales como cuotas, se impongan en base al principio de la nación más favorecida y se llegue a un acuerdo con las naciones cuyos productos sean afectados.

⁹ En la década pasada los presidentes de Estados Unidos han adoptado la política de otorgar protección a los productores internos mediante la negociación de los llamados acuerdos de restricción voluntaria o acuerdos de comercialización ordenada con los países cuyos productores han, supuestamente, causado daños

En virtud de lo anterior, parecería evidente que un tratado de libre comercio que busque asegurar un acceso más estable para los productores mexicanos, estadounidenses y canadienses, tendría que imponer constreñimientos más sustantivos al uso de las medidas de salvaguardia. Podría incluso argumentarse que la solución ideal sería una eliminación total de las medidas de salvaguardia respecto de los productos que se originen en cualquiera de los tres países. Sin embargo, un tratado que no ofreciera la posibilidad de medidas de alivio para las industrias afectadas por las importaciones, probablemente confrontaría una gran oposición política por parte de los sectores vulnerables. Una alternativa a la completa eliminación de las medidas de salvaguardia sería la inclusión de reglas en el tratado, que establecieran que sólo en el caso de que se determinara fehacientemente que las exportaciones mexicanas fueran la causa principal de un daño grave a los productores internos de EUA, es cuando se aplicarían medidas de salvaguardia, pero transferir la responsabilidad de su administración a un tribunal transnacional creado por el tratado de libre comercio.

Es importante destacar que el acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá ha adoptado algunas de estas soluciones. Por ejemplo, el acuerdo incluye reglas muy estrictas relativas a la utilización de medidas de salvaguardia. El capítulo XI igualmente impone la posibilidad de recurrir a un sistema de arbitraje obligatorio en los casos de medidas de salvaguardia. Canadá, de manera similar, logró incluir en su acuerdo una disposición mediante la cual las medidas de salvaguardia no se aplican a los productos canadienses, a menos que en su caso se señale que la acción va dirigida específicamente en contra de Canadá. Esto evita que Canadá sea afectado en casos en que Estados Unidos quiera imponer medidas contra las exportaciones de terceros países.

México en las negociaciones trilaterales sin duda debería favorecer la idea de que las medidas de salvaguardia se sujetaran a reglas estrictas, y a una supervisión por un tribunal o panel transnacional. En otras palabras, México debería buscar que las disposiciones ya existentes en el acuerdo entre Canadá y Estados Unidos se incorporará plenamente en el TLC.

a los productores internos. Adicionalmente, a fin de aplacar las presiones de las industrias que buscan una mayor protección, se han ido adoptando criterios más flexibles para otorgar el alivio o salvaguardia contra las importaciones. Por ejemplo, la ley comercial de 1984 incluyó una nueva disposición que facilitó la posibilidad de probar el daño causado por la competencia de importaciones a través del llamado principio de acumulación, que permite agregar los efectos de daño provenientes de todas las importaciones que esté enfrentando el producto. En otras palabras, puede probarse que un producto de cierto país está causando daño a un productor particular estadounidense cuando esa exportación, sumada a las exportaciones de otros países, efectivamente disminuye sus ventas o ganancias.

SUBSIDIOS Y REMEDIOS COMERCIALES

Uno de los temas que tradicionalmente ha resultado más difícil de tocar en las negociaciones comerciales internacionales es el de los subsidios, los cuales a su vez se vinculan al tema de las prácticas comerciales desleales y al de los remedios comerciales o medidas compensatorias. A pesar de que a los subsidios se les ha considerado la principal fuente de la competencia desleal y de que se encuentran en el origen de las más difíciles y controvertidas disputas que ha confrontado el GATT, la verdad es que hasta la fecha no existe una definición internacional aceptada acerca de lo que constituye un subsidio penalizable, y los países miembros del GATT todavía tienen que llegar a un acuerdo a este respecto. Hasta que esta cuestión se resuelva, los países miembros del GATT tienen la libertad de establecer sus propios estándares, libertad que algunos países –como Estados Unidos– han utilizado cada vez más flexiblemente en sus leyes comerciales.

La cuestión fundamental en las negociaciones del TLC es si en una área de libre comercio cualquiera de las partes contratantes puede unilateralmente determinar, a través de sus leyes sobre prácticas comerciales desleales, lo que constituye un subsidio aceptable. En la negociación del acuerdo entre Canadá y Estados Unidos, el gobierno canadiense intentó alcanzar un acuerdo con los estadounidenses que explícitamente limitara los tipos de subsidios en contra de los cuales se pudieran aplicar impuestos compensatorios. Estados Unidos, en cambio, insistió en que Canadá debía de eliminar sus políticas de subsidios o de lo contrario mantendría sus leyes de subsidios e impuestos compensatorios. A final de cuentas, estas diferencias no pudieron resolverse y una solución provisional se impuso: los dos gobiernos continuarían manteniendo su derecho a subsidiar y a aplicar medidas compensatorias en contra de los subsidios que les perjudicaran. También acordaron seguir buscando una solución definitiva en un periodo de cinco a siete años a partir del momento de la firma del acuerdo. Mientras tanto los dos países aceptaron establecer un conjunto de procedimientos que se ha denominado “Mecanismo Binacional de Resolución de Disputas”.¹⁰ Este mecanismo ejerce dos papeles. Por un lado, permite la revisión bilateral de cualquier propuesta de cambio en la legislación correspondiente. Es decir, cualquier nueva ley o regulación que cualquiera de los dos países promulgue deberá especificar y nombrar al otro país explícitamente o de lo contrario no se le aplicará a él. El país afectado puede iniciar consultas bilaterales a fin de buscar el cambio en la legislación antes de que sea promulgada o buscar alguna compensación si los cambios en la legislación no puedan lograrse.

La otra función del mecanismo binacional es la puesta en operación de un panel binacional de revisión que reemplaza el proceso de revisión judicial interno en casos de juicios de subsidios y de medidas anti-dumping. Cada país continúa aplicando su

¹⁰ Este se establece en el capítulo XIX del acuerdo entre Canadá y Estados Unidos.

propia legislación interna sobre prácticas comerciales desleales, pero si las decisiones de la autoridad administrativa son apeladas, el panel binacional determina si las leyes internas fueron aplicadas correcta y justamente. El panel puede ratificar las decisiones o solicitar a la autoridad administrativa una nueva decisión corregida. El panel, sin embargo, tiene la autoridad final y obligatoria en el caso.

Desde una perspectiva mexicana, un tratado trilateral necesariamente debería incluir un mecanismo de resolución de disputa con el mismo nivel de efectividad que el que se ha establecido en el acuerdo entre Canadá y Estados Unidos en esta área. Este mecanismo es de crucial importancia para asegurar que el acceso de nuestras exportaciones se encuentre exento de un futuro desafío legal o político. Esto creará el clima de certidumbre para que nuestros empresarios hagan las inversiones de largo plazo que permitirían maximizar las ventajas de la liberalización.

México recientemente promulgó una legislación que permite adoptar medidas similares a las de Estados Unidos y Canadá en estas áreas. De hecho, estas leyes ya han sido utilizadas en contra de productos de Estados Unidos. Por consiguiente, Estados Unidos puede estar preparado a hacer concesiones en la negociación trilateral en este campo. De gran interés además resultaría la posibilidad de que México pudiera unirse al grupo de trabajo sobre subsidios y medidas anti-dumping que se estableció en el acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos a fin de buscar un régimen sustituto de las leyes de subsidios y anti-dumping.

MECANISMOS DE RESOLUCIÓN DE DISPUTAS

En virtud de que el tratado de libre comercio que se negocie entre México, Estados Unidos y Canadá probablemente contenga normas, reglas y disposiciones redactadas en términos amplios, es probable que en el futuro surjan conflictos relativos a la interpretación correcta de las disposiciones del tratado. Por consiguiente, será esencial establecer mecanismos institucionales para llevar a cabo un número importante de funciones como las de adoptar decisiones administrativas y ejecutivas, proveer de servicios técnicos y resolver las disputas y quejas que aparezcan sobre la apropiada interpretación del tratado.

En virtud de que la ejecución efectiva implicará decisiones políticas y legales importantes, resultará esencial involucrar a las autoridades de mayor jerarquía en el gobierno. Esto normalmente se hace en los acuerdos de libre comercio existentes en el mundo. En el caso del acuerdo entre Canadá y Estados Unidos, por ejemplo, el capítulo XVIII establece un procedimiento de dos etapas para resolver las disputas entre éstos. En primer lugar, un panel electo de entre un grupo de expertos canadienses y estadounidenses estudia los términos de la disputa y elabora un reporte con sus recomendaciones. La Comisión de Comercio de Canadá y Estados Unidos, organización establecida en el acuerdo y compuesta por funcionarios de ambos gabinetes, se reúne a discutir el reporte del panel y negocia su ejecución.

Este procedimiento podría utilizarse en el TLC. La participación mexicana en los paneles resultaría muy benéfica. Las negociaciones del TLC también ofrecen la oportunidad de mejorar los procedimientos de resolución de disputas de dicho acuerdo. Por ejemplo, sería importante dar mayor peso obligatorio al proceso de adjudicación que establece el capítulo XVIII.

CONCLUSIONES

Hasta ahora, en gran medida se han analizado los posibles impactos económicos que el TLC tendrá en la economía de la región, habiéndose concluido que el efecto, sin duda, será benéfico para los dos o tres países en su conjunto. En esta ponencia, sin embargo, hemos argüido que los beneficios potenciales de la liberalización dependerán de la adopción en el TLC de una serie de disposiciones sustantivas y de procedimiento para normar la eliminación de las barreras comerciales, y hacer cumplir los derechos y obligaciones sustantivos del TLC. Creemos que, en la medida que estas disposiciones se incluyan, será posible que los beneficios se distribuyan en forma simétrica y equilibrada. En este sentido, la negociación no sólo deberá guiarse por una lógica económica, sino también política e institucional.

VENTAJA REGIONAL Y RELOCALIZACIÓN EN LA FRONTERA NORTE DE LAS EXPORTACIONES DE HORTALIZAS MEXICANAS PARA EL MERCADO ESTADOUNIDENSE

MARTHA STAMATIS M.

A MANERA DE INTRODUCCIÓN

Estados Unidos es, con mucho, el principal mercado de nuestras exportaciones agrícolas. En las dos últimas décadas, las exportaciones agrícolas han disminuido drásticamente su participación en el comercio exterior de México. Por ello, las exportaciones de hortalizas¹ se han vuelto vitales, principalmente las destinadas al país ya que constituyen casi la totalidad de estas exportaciones.²

Si bien las zonas agrícolas del norte de México han presentado una tradicional orientación hacia el mercado externo,³ el crecimiento de las exportaciones de hortalizas en los estados de la frontera norte se presenta como resultado de la relocalización de esta actividad, a consecuencia de una serie de factores que impactaron el comercio

¹ Aproximadamente cuarenta productos agrícolas perecederos, entre los que se incluyen legumbres, verduras y algunos frutales de ciclo corto.

² Durante los últimos años, alrededor del 90% de las exportaciones mexicanas de hortalizas se destina a Estados Unidos, el 6% de Canadá y el restante 4% a Japón y Europa

³ Debido a que su localización fronteriza condicionó el carácter eminentemente comercial de sus prácticas agrícolas, aunado a una estructura de productores con predominio de los de tipo medio y empresarial. En contraste con la gran mayoría de las zonas agrícolas del centro y sur del país, que se caracterizan por el predominio de productores de tipo campesino, que practican una agricultura de subsistencia orientada en alguna medida al autoconsumo.

de productos agrícolas percederos entre México y Estados Unidos, desde la década de los setenta.

Empero, la frontera norte presenta integración regional en este proceso. Éste se caracteriza por una integración vertical desde las zonas productoras de la frontera sur de Estados Unidos hacia las zonas productoras de la frontera norte de México.

Sin embargo, ese crecimiento que se da en un marco de deterioro no sólo de las exportaciones agrícolas sino también de las de hortalizas mexicanas, podría ser afectado tanto por una serie de medidas implementadas por el gobierno estadounidense como por otras medidas adoptadas por el gobierno mexicano, durante los últimos años.

Partimos del supuesto de que las exportaciones agrícolas de México han dependido en gran medida de las políticas —líneas generales de acción— de inversión del capital norteamericano en la agricultura mexicana, las cuales tienen su complemento en políticas comerciales —particularmente agrícolas— implementadas por el gobierno estadounidense. Ambos tipos de políticas mantienen una relación inversamente proporcional que ha impactado el patrón de cultivos y el desarrollo de la agricultura en México.

Podemos distinguir tres formas predominantes de esas políticas estadounidenses en la historia moderna de la agricultura mexicana, en cada una de las cuales se han dado ciertas formas de participación —y no participación— del capital norteamericano en la producción agrícola, se han hecho o no efectivas ciertas medidas de protección comercial estadounidense, todo lo cual ha afectado la composición y la dinámica de nuestras exportaciones agrícolas.

Desde la posguerra hasta la década de los sesenta,⁴ Estados Unidos estimula esas exportaciones y controla su comercialización en el mercado mundial, principalmente mediante inversión indirecta, bajo la forma de “financiamiento al desarrollo”; y prácticamente no existen barreras comerciales a nuestro comercio exterior agrícola. Los productos de su interés son algodón, henequén, azúcar, café, cacao e incluso cereales, que presentan para esos años las más altas tasas de crecimiento en la producción y en las exportaciones agrícolas nacionales.

A partir de 1970, prácticamente desaparece el interés por las exportaciones mexicanas y Estados Unidos busca controlar el mercado mundial con su producción interna, sobre todo en el caso de los cereales; los demás productos anteriormente exportados por México, fueron en gran medida desplazados al combinarse la incorporación de

⁴ Durante este periodo el crecimiento agrícola se financia principalmente con recursos internos, sobre todo hasta los años cincuenta; a partir de entonces adquiere mayor importancia los recursos provenientes de organizaciones internacionales de desarrollo, sobre todo del BID, con participación mayoritaria de capital estadounidense. Esta se orientó a la construcción de grandes obras de infraestructura de riego, principalmente, y a la incorporación —sobre todo en zonas irrigadas— de maquinaria e insumos de alto rendimiento en paquete, a través de inversión pública y de crédito oficial respectivamente. Las principales beneficiarias de esos recursos fueron las entidades del norte del país ya que, tan sólo cuatro de ellas absorbieron el 49% de la inversión en obras de riego durante el periodo 1941-1970 mientras contaban con el 11% de los productos agrícolas en 1970.

nuevos materiales y de otras regiones productoras.⁵ Principalmente, mediante la inversión directa en el procesamiento industrial,⁶ grandes capitales (empresas transnacionales) agroindustriales estadounidenses promueven la producción agrícola para mercado interno en México; y cobra fuerza la protección a su producción agrícola doméstica.⁷ Su interés se reorienta principalmente a cultivos “ganaderos” –sorgo y soya– y, en menor medida a algunas hortalizas; ambos tipos de cultivos para ser procesados casi exclusivamente con destino al mercado interno. Fueron los años de “ganaderización” de la agricultura, ya que los cultivos como el sorgo y la soya presentaron un enorme crecimiento –muy por encima de cualquier otro tipo de productos– desplazando a los granos.

Y, desde principios de los años ochenta, el interés de Estados Unidos es además el de proteger a sus productores agrícolas, reducir su enorme déficit comercial;⁸ el gran capital norteamericano se retira virtualmente de la agricultura mexicana;⁹ se acentúa la protección agrícola estadounidense al combinarse aranceles con nuevas y más sofisticadas formas de protección. La producción agrícola nacional es francamente deficitaria porque es más por lo que se deja de producir y de exportar que por lo que se compra en el exterior.¹⁰

Paralelamente, se desarrolla la producción de hortalizas para el mercado norteamericano. Ella surge –desde principios de siglo– en el estado de Sinaloa, en el noreste del país, a instancias de pequeños inversionistas norteamericanos en su interés por generar una oferta que cubriera la demanda norteamericana de hortalizas frescas de invierno. Y, a los valles costeros de Sinaloa, le sigue la región del Bajío, otra importante zona productora en el centro de México.

En los años cincuenta, México y Cuba son los principales abastecedores de hortalizas de invierno para Estados Unidos. Con el embargo comercial a Cuba –a prin-

⁵ v. gr., las fibras sintéticas que en unos productos sustituyeron y en otros se combinaron con las fibras de algodón y henequén; y el surgimiento de nuevas regiones productoras de algodón en Asia.

⁶ Con el incremento del déficit público en México, en los años setenta se acentúa la dependencia de recursos externos y además del BID, participan el Banco Mundial y la AID, un organismo del gobierno estadounidense. La inversión indirecta en la agricultura con recursos de estos organismos tiene como única función el apoyar la actividad de esas empresas transnacionales.

⁷ Aunque Estados Unidos no requirió de esa protección en la forma de controles a la importación en el caso de México, puesto que su política de inversión desalentó la producción mexicana hasta el punto de que el país se convirtió de exportador en importador de granos.

⁸ Fue en 1971, “cuando la balanza comercial de Estados Unidos tuvo el primer saldo negativo desde 1871 (...Sin embargo) las transnacionales norteamericanas siguieron ampliando su producción en el extranjero, lo que perjudicó gravemente la posición comercial norteamericana.” en BURRACH, R. et al., *Las agroindustrias transnacionales: Estados Unidos y América Latina*, Ed. Era, México, 1983, pp. 48-49.

⁹ El sistema de ganadería fue la punta del sistema alimentario nacional que se intentó conformar en los setentas y en el que las ET (norteamericanas principalmente) funcionaron como integrantes e integradoras. Estas se deslizaron de la producción agrícola una vez que crearon y aseguraron el abastecimiento de materia prima.

¹⁰ Con la crisis del petróleo y de la deuda se contraen no sólo los recursos para financiar la agricultura sino también los recursos para comprar alimentos en el exterior. Esto junto a la caída de la producción agrícola provocan que, a partir de 1982, la crisis agrícola sea también crisis alimentaria.

cipios de los sesenta— México se convierte en prácticamente el único abastecedor foráneo durante esa década.

Una mayor orientación de la demanda norteamericana hacia el consumo de productos frescos, le da un nuevo impulso a la actividad a fines de los años sesenta. Se incorporan al crecimiento nuevas zonas como las de el bajo río Bravo, la costa de Ensenada y el valle de Mexicali, el valle de San Luis R.C. y el del Yaqui, en los estados fronterizos de Tamaulipas, Baja California y Sonora respectivamente.

Desde entonces, podemos distinguir dos áreas principales de influencia de los contratos con capital norteamericano en la producción de hortalizas: una localizada en las entidades del noroeste y noreste de México, en la que predominan los pequeños capitales (compañías distribuidoras de productos frescos), orientada predominantemente a mercado norteamericano, con una parte residual reexportada a Japón y Europa; y la localizada en el centro del país, en la que predominan los grandes capitales (empresas trasnacionales agroindustriales), orientada principalmente a productos procesados para mercado interno.¹¹

El área localizada en el norte —estados fronterizos y Sinaloa— tiene mucho mayor peso ya que, se ha caracterizado por tener las mejores condiciones económicas y técnicas para la producción agrícola en México, por lo que resulta más adecuada tomando en cuenta que, las inversiones norteamericanas en hortalizas de exportación suponen ciertos prerequisites en cuanto a recursos productivos; además, ha sido la demanda norteamericana la que ha dinamizado la producción de hortalizas en México y, las que se destinan a consumo fresco tienen una enorme ventaja sobre las procesadas en las compras externas de Estados Unidos.

Estos contratos de producción suponen que el productor del norte de México se compromete a entregar al inversionista norteamericano, cierta producción que reúna las características —en cantidades, calidades y tiempos— establecidas por este último; y el inversionista, localizado en zonas de la frontera sur estadounidense, se compromete a financiar la producción, en alguna medida, y a comercializarla, de alguna manera.¹²

Las relaciones de los productores norteños (que son los grandes productores en México) con el capital norteamericano (pequeño capital agrocomercial) son relaciones menos asimétricas, que las que tienen los productores del centro y sur.

Eso ha permitido que los productores norteños tengan un mayor control relativo sobre su actividad y una mayor capacidad relativa de negociación frente al inversionista norteamericano. Así, los contratos de producción entre el productor norteño y el socio norteamericano, se caracterizan por presentar condiciones menos desventajosas

¹¹ Esas empresas han diversificado su producción, principalmente hacia productos semielaborados para mercado externo.

¹² Las condiciones de financiamiento y comercialización varían dependiendo de ciertas características del productor y del socio norteamericano.

que las que presentan los contratos en el caso de los productores del centro y sur del país.¹³

Aunque desde su surgimiento habían sido una forma secundaria de participación del capital estadounidense en la agricultura mexicana, desde los últimos años setenta, los contratos en hortalizas se convierten en la forma principal porque –como veíamos– esa participación ha desaparecido de otros cultivos a los que anteriormente se orientaba.

Y, por otro lado, las actitudes comerciales de Estados Unidos respecto de las importaciones de hortalizas mexicanas, pasaron de un “*laissez faire*” hasta los años sesenta a las “ventajas comparativas” en los setentas.¹⁴

Bajo el supuesto de esas ventajas, los productores de cereales estadounidenses exportarían a México, mientras que éste exportaría hortalizas ya que son cultivos intensivos en mano de obra. Si bien lo primero se cumplió a cabalidad, es precisamente a mediados de los setentas que se empieza a deteriorar la posición competitiva de las exportaciones de hortalizas mexicanas en el mercado norteamericano.¹⁵

Y, al mismo tiempo, las exportaciones hortícolas de los estados fronterizos del norte de México presentan un elevado dinamismo, muy superior al de las entidades no fronterizas, incluyendo a Sinaloa que ha sido con mucho el principal exportador. [Ver cuadro 1 en el anexo]

Como consecuencia de ello, la composición de las exportaciones de hortalizas se ha modificado sustancialmente y las entidades fronterizas han incrementado su participación casi al triple de la que tenían a principios de los años setenta. [Ver cuadro 2 en el anexo]

Además, las entidades fronterizas presentan, por un lado, especialización regional en los productos hortícolas más dinámicos y en la composición de las exportaciones hortícolas nacionales; y por otro, ventaja regional en los productos con mayor participación en esa composición.

¹³ Si bien esos contratos se caracterizan porque los capitales estadounidenses controlan la actividad a partir de la etapa de comercialización, los productores nortños ejercen un mayor control relativo sobre las etapas posteriores a la producción agrícola. Mientras que los productores del centro y del sur entregan su cosecha en campo y/o empaque; los del norte se caracterizan por entregarla libre a bordo en frontera y/o por contar con distribuidora propia en el sur de Estados Unidos.

¹⁴ Para un análisis de las exportaciones de hortalizas como el caso por excelencia, de la aplicación de esas “ventajas comparativas” en el comercio de México con Estados Unidos, véase Mares, David, “El comercio de legumbres de invierno entre México y los Estados Unidos: clima, economía y política”, *Las Relaciones México-Estados Unidos. La agricultura y el desarrollo rural*. Johnston, Luiselli, et. al., (comp.), El Trimestre Económico núm. 63, Ed. F.C.E., México, 1988. pp. 203-227.

¹⁵ Los cambios tecnológicos y de organización en la producción hortícola norteamericana, de Florida principalmente, han llevado a reducir las importaciones de hortalizas a un 10% de la oferta total que se consume en el mercado norteamericano. Por otro lado, las profundas transformaciones en los servicios de apoyo a la agricultura, como resultado de las innovaciones en transportes, telecomunicaciones e informática, han permitido una creciente participación de países como Israel en esas importaciones. Ello ha reducido la participación de México en el mercado norteamericano de hortalizas, al 20% de las importaciones y al 2% de la oferta total. Unión Nacional de Productores de Hortalizas (U.N.P.H.), diversas publicaciones, Culiacán, Sin.

Sin embargo, desde mediados de los setentas, se han presentado dos situaciones que han provocado que las entidades fronterizas presenten un mayor dinamismo relativo, respecto de Sinaloa. Estos son: el deterioro de la posición competitiva de Sinaloa frente a Florida; y, el desplazamiento de cierta producción hortícola de las zonas productoras en la frontera sur de Estados Unidos hacia las zonas de la frontera norte de México.

En cuanto a la primera situación: hasta mediados de los setentas Sinaloa fue el principal abastecedor foráneo de hortalizas de invierno a Estados Unidos y, en algunos productos, el principal abastecedor; y Florida ha sido, con mucho, el principal estado productor de hortalizas de invierno en Estados Unidos.

Desde mediados de los setenta, Florida ha presentado enormes transformaciones tecnológicas y de organización en su actividad hortícola,¹⁶ con lo cual ha ido desplazando a Sinaloa. Con ello, se ha deteriorando la principal ventaja de Sinaloa sobre las entidades fronterizas.

En cuanto a la segunda situación: El crecimiento urbano encareció el agua y el suelo agrícola en las zonas productoras de la frontera sur de Estados Unidos, sobre todo en California y Texas que son los principales productores de hortalizas fuera de la temporada de invierno.

Los incrementos en los costos de producción, aunados a la coyuntura de conflictos laborales a principios de los setentas en esas zonas agrícolas, favorecieron al desplazamiento de ciertos productos que al parecer se caracterizan porque sus estándares de calidad dependen específicamente de un uso mayormente intensivo de mano de obra.¹⁷ Así, la principal desventaja de las entidades fronterizas frente a Sinaloa, el que su temporada de producción sea coincidente con las zonas productoras estadounidenses, se transformó –relativamente– en una ventaja.

Y, como consecuencia directa de su contigüidad, en algunas zonas fronterizas los contratos de producción han derivado hacia la maquila como una nueva forma de organización en la producción de hortalizas de exportación. Esto ha contribuido al dinamismo de las exportaciones en los estados fronterizos durante los últimos años.

Aunque la producción de invierno sigue siendo con mucho la de mayor peso en las exportaciones mexicanas, las exportaciones fuera de esa temporada han presentado un mayor dinamismo relativo. [Ver cuadro 3 en el anexo]

¹⁶ “En los estudios realizados a principios de los años setenta, se concluía que la producción de hortalizas de invierno en Florida llevaba una tendencia a desaparecer paulatinamente por problemas de costos, de heladas y de competencia del producto mexicano (de Sinaloa casi en un cien por ciento). (...Sin embargo), el productor de Florida obtuvo el decidido apoyo de su gobierno y (... entre otras cosas): (...) reforzó la investigación agrícola para disponer de variedades (...) que demandaran menos mano de obra (...); e inició campañas para frenar la competencia del producto mexicano con cambios en sus *marketing orders* y *acusaciones* de prácticas desleales como *dumping* recepción de subsidios que ameritaban impuestos compensatorios; (...)”. En *El Estudio U.N.P.H.*, U.N.P.H., Culiacán, Sin., 1988. p.12.

¹⁷ v. gr., tomate, fresa, espárrago y cebollín.

Este dinamismo se ha dado tanto en los productos que tradicionalmente han tenido mayor peso en las exportaciones hortícolas nacionales, y que —desde luego— también han sido tradicionalmente exportaciones de la temporada de invierno y primavera temprana, como son el tomate, la fresa y el melón. [Ver cuadro 4 en el anexo]

Como también en productos de reciente incorporación, los cuales han tenido proporcionalmente mayor peso relativo, en comparación con los anteriores, en las exportaciones fuera de la temporada de invierno y primavera temprana. Incluso en el caso de la okra, que si bien presentó un mayor crecimiento de sus exportaciones en la temporada de invierno y primavera temprana, tiene la característica de constituir una exportación fuera de esa temporada. [Ver cuadro 5 en el anexo]

Y precisamente, las entidades fronterizas presentan especialización regional en las exportaciones de productos hortícolas de crecimiento reciente, es decir, los cinco productos que representan las cinco tasas de crecimiento más altas en las exportaciones de hortalizas en México; y, por otro lado, presentan ventaja regional en los tres productos tradicionales, que son aún los de mayor participación relativa en esas exportaciones. [Ver cuadro 6 en el anexo]

Sin embargo, no todos los estados de la frontera norte participan del dinamismo en la actividad. Chihuahua, Coahuila y Nuevo León presentan notorias diferencias respecto de Baja California, Sonora y Tamaulipas. [Ver cuadro 7 en el anexo]

La frontera norte no presenta integración regional. Más bien sus zonas productoras se encuentran integradas verticalmente a las más importantes zonas productoras estadounidenses, localizadas precisamente en la frontera sur. Incluso, al parecer la pérdida de dinamismo de Texas ha afectado la participación de Tamaulipas; y la fuerte posición competitiva de California, en su capacidad de crear oferta y, sobre todo demanda, ha impactado el crecimiento de Baja California y Sonora.¹⁸ [Ver cuadro 8 en el anexo]

Esto está estrechamente ligado al hecho de que, el desarrollo de la actividad ha dependido de las relaciones que los productores mexicanos de la frontera tienen con productores y distribuidores de California, Arizona y Texas.¹⁹

En los años ochenta se recrudece la protección del gobierno norteamericano a su producción interna. De lo que resulta que las perspectivas de las exportaciones mexicanas de hortalizas en el mercado norteamericano pasan de las ventajas comparativas al refinamiento de los controles técnicos y a las nuevas disposiciones de la Ley de Comercio estadounidense de 1988.

Si bien es cierto que, las exportaciones de hortalizas a Estados Unidos han dependido de las conyunturas de su producción interna, y para regular las compras ex-

¹⁸ Desde luego esa capacidad de impacto sobre la producción de hortalizas que tradicionalmente ha tenido California, va mucho más allá de la frontera norte de México.

¹⁹ Los exportadores mexicanos no son autónomos; su acceso al mercado norteamericano se ha dado por intermediación de agentes localizados en las zonas con mayor peso en la oferta de hortalizas frescas en Estados Unidos.

ternas el mecanismo más efectivo ha sido el de los controles técnicos principalmente fitosanitarios, la Ley de Comercio estadounidense de 1988 introduce importantes modificaciones que podrían afectar ese dinamismo relativo de las exportaciones fronterizas.

En la sección 301 de dicha ley, referida a regulaciones contra prácticas desleales, se considera como tal a los programas de apoyo a la exportación. Tomando en cuenta que, a mediados de la presente década, México implementó un programa de financiamiento para apoyar las exportaciones agrícolas, —el programa Fira-Bancomext-Fomex— cuyos principales beneficiarios han sido los productores nortños de hortalizas, las disposiciones sobre los *export targeting* constituyen un serio problema para esos productores mexicanos.

Por otro lado, la mencionada ley incluye, además de los productos terminados, la utilización de insumos en esos productos como sujeta a sanciones por dumping y subsidios. Esto afectaría la exportación de hortalizas, en cuya producción se utilizan agua, algunos fertilizantes y combustibles subsidiados.²⁰

Y lo más relevante de dicha ley para los productores nortños, son las enmiendas —en su sección 201— que protegen a los productores estadounidenses “cuando se ven afectados por la importación de productos comercializados conforme a prácticas justas de comercio”.²¹ Entre las situaciones consideradas como sujetas a acciones de alivio,²² provocadas por prácticas justas, se encuentra el crecimiento de la participación en las importaciones norteamericanas, de ciertas hortalizas, cuyo cultivo —como mencionamos anteriormente— se ha estado desplazando en cierta medida de zonas hortícolas estadounidenses tradicionalmente productoras, hacia zonas de la frontera norte de México.

Mientras tanto, México se ha excedido en su apertura al exterior, ya que han desaparecido los permisos previos de importación y los aranceles han sufrido drásticas reducciones en productos, como las hortalizas, que son de suma importancia en su comercio exterior. Esto ha sucedido a raíz de su ingreso al GATT, a pesar de que en el seno de ese organismo el gobierno de México tiene el derecho de proteger al sector agrícola.

Ha sido una liberalización tan apresurada que, todavía en 1987 no era posible que la producción hortícola de otros países entrara a México sin permiso previo; para principios de 1988 se eliminan esos permisos, pero se mantiene la protección a la producción nacional con aranceles; y a fines del mismo año se reducen tanto los aranceles

²⁰ Estos subsidios —que en los ochentas se han reducido— son parte de la política agrícola en México, y no exclusivos para la producción de hortalizas.

²¹ Torres Ch., María Elena, et. al., “Nueva Ley de Comercio de Estados Unidos. Efectos en las relaciones con México”, en *Revista Comercio Exterior*, vol. 39, núm. 6, México, junio de 1989, p. 493.

²² La situación a la que nos referimos es “... la disminución de la participación (de los productores norteamericanos) en el mercado (estadounidense)” en ob. cit. p. 493.

que el tomate, principal hortaliza en la producción y en las exportaciones nacionales, queda exento de cualquier control a la importación.²³

Esas concesiones desprotegen los intereses de los productores de hortalizas al no haber mecanismos secundarios de protección, tales como controles fitosanitarios, de residuos tóxicos, normas de calidad y regulaciones de presentación (envase, etiqueta,...). En Estados Unidos estos mecanismos se encuentran muy desarrollados, y cuenta con adecuadas infraestructura fronteriza y administración aduanal para hacer efectivos tales controles, de las que México carece.²⁴

Además, los productores estadounidenses cuentan con un completo marco jurídico –en el Decreto sobre Productos Agrícolas Perecederos (*PACA*)– que regula las relaciones entre los productores y los diferentes agentes comercializadores de productos frescos en el mercado norteamericano; mientras que en México no existe ni la más elemental regulación al respecto.²⁵

Cómo afectará esta liberalización y ausencia de controles a los productores fronterizos, si tomamos en cuenta que, como han declarado sus representantes a nivel nacional,²⁶ 1o. México es autosuficiente en producción de hortalizas y, 2o. sus costos promedio son –aún– inferiores a los costos promedio de los productores estadounidenses.

Primeramente, hay que considerar que los estados de Baja California y Sonora participan con más de las tres cuartas partes de las exportaciones hortícolas fronterizas y son, –aunque con una tasa de crecimiento menor que los demás fronterizos– por tanto, los que mayormente impactan el dinamismo de esas exportaciones.

Además es un hecho conocido que algunas ciudades fronterizas, principalmente las de los dos estados mencionados anteriormente, tradicionalmente se han abastecido con productos de desecho del mercado norteamericano, de lo cual no son las hortalizas una excepción. Dado esto, a solicitud de los productores de hortalizas de la Zona Libre de Baja California y Parcial de Sonora, en febrero de 1980 el gobierno federal emitió un decreto que sujetaba a permiso previo la importación de dieciséis productos hortícolas, con el objeto de proteger a productores locales durante las temporadas del año en que esas zonas cuentan con producción.

Si bien no se ha contado con una adecuada administración aduanal para hacer cumplir cabalmente esas disposiciones, la anulación de decreto como consecuencia del

²³ González, Héctor M., Presidente de U.N.P.H. –MEXICO, “Los Estados Unidos, México y el GATT: el caso de las hortalizas y frutas.”, *Primera Conferencia Binacional sobre Agricultura*, Cámara de Comercio México-Estados Unidos, abril de 1988, Mazatlán, Sin., pp. 4-8.

²⁴ C.N.P.H., “Los tres grandes problemas del horticultor mexicano”, *Revista Frutos*, año 3, núm. 9, abril/mayo de 1989, Culiacán, Sin., pp. 13-14.

²⁵ *Ley PACA, Decreto Sobre Mercancías Agrícolas Perecederas de los Estados Unidos de América*, trad. y ed. de U.N.P.H., octubre de 1986, Culiacán, Sin. Ver “Presentación”.

²⁶ González, Héctor, op. cit., p. 4.

ingreso de México al GATT afectará a tres importantes zonas productoras localizadas en la Zona Libre.²⁷

Pero el impacto de esa liberalización no será el mismo para todos los productores hortícolas. Aunque la mayor parte de la producción se exporta, las proporciones destinadas a mercado interno varían entre esas zonas y de acuerdo al tipo de productores.²⁸ Y, es precisamente en la medida en que la producción se destina a este mercado y a la función que cumple para cada productor, que éste resultará afectado:

1o. Los grandes productores de las dos zonas, que destinan casi el cien por ciento de su producción a mercado externo, prácticamente no resultarán afectados; los de la otra zona productora, aunque están principalmente orientados a la exportación, durante los últimos años sus necesidades de crecimiento los han llevado a diversificar sus mercados por lo cual han generado una importante infraestructura de comercialización hacia el mercado nacional, la cual incluye centros de distribución regionales en la zona libre. Estos últimos productores resultarán afectados en la medida en que la parte de la producción que destinan a mercado interno desempeña la función de reducir la vulnerabilidad de su actividad exportadora.

2o. Los medianos productores, que aunque orientan principalmente su producción a la exportación, destinan entre un veinte y un cuarenta por ciento a mercado regional, incluyendo la zona libre. Y, resultarán más afectados ya que la producción que destinan a este mercado en gran medida es la que les permite mantener su permanencia como tales productores.

3o. Los pequeños productores que producen para el mercado nacional, con pequeños excedentes para los mercados locales. Por lo pronto, resultarán afectados en la colocación de estos excedentes.

4o. Y, en las dos zonas —de las tres consideradas— que concentran más población, existe un pequeño grupo de productores que es poco significativo en número —alrededor del 3%— y más poco significativos en los volúmenes —menos del 1%— que produce. Sin embargo, dado que su función es abastecer únicamente los mercados locales, las importaciones de hortalizas deteriorarán su actividad en el corto plazo por lo que corren un mayor riesgo de desaparecer.

Y con los últimos acontecimientos en cuanto a política comercial, se está planteando el ingreso de México a una zona de libre comercio con Estados Unidos y Canadá. Independientemente de la factibilidad que ello tenga,²⁹ México se encuentra en un

²⁷ La desregulación que México ha introducido en el comercio de productos perecederos puede afectar no sólo a las zonas productoras de la frontera norte, sino también a las del resto del país que abastecen sobre todo a los grandes centros urbanos, principalmente a la Cd. de México.

²⁸ Los datos se refieren a las zonas del valle de Mexicali, B.C., San Luis R.C., Son. y la costa de Ensenada, B.C.; y, fueron obtenidos de tres encuestas —una censal, una muestral y la otra a informantes clave— dentro de los proyectos 4091 y 4115 del I.I.S.-U.A.B.C., entre octubre de 1987 y mayo de 1989.

²⁹ Por supuesto, abundan los obstáculos para lograr ese acuerdo de libre comercio los que, al parecer, podrían verse incrementados en las actuales condiciones de franca recesión en que ha entrado la economía estadounidense a raíz del conflicto en el Golfo Pérsico.

avanzado proceso de liberalización sin reciprocidad; y, si entendemos que un TLC implica sólo libre movilidad de productos, en este sentido el renglón de productos perecederos no tiene mucho que negociar; en tal caso, se podría negociar la libre movilidad de factores —que de hecho se ha venido dando en alguna medida— la cual podría implicar una relocalización de la actividad de las zonas productoras de Estados Unidos a las zonas productoras de México.

ANEXO

CUADRO 1

MÉXICO: DINÁMICA DE LAS EXPORTACIONES DE HORTALIZAS (ton.)
(promedios anuales)

	1971-73	1974-76	1977-79	1980-82	1983-85	1986-88
Entidades fronterizas	13.04%	-8.07%	25.60%	4.74%	17.38%	18.28%
Sinaloa	7.14%	2.25%	7.11%	-3.92%	8.78%	0.74%
Entidades no fronterizas	14.58%	-6.90%	19.01%	-2.41%	8.88%	2.67%
México	8.88%	-2.31%	12.36%	-2.57%	9.86%	5.66%

Fuente: Proyecto "La producción de hortalizas mexicanas para el mercado norteamericano", I.I.S.-U.A.B.C., con información estadística de la C.N.P.H.

CUADRO 2

MÉXICO: ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES DE HORTALIZAS (ton.)
(promedios anuales)

	1970-72	1973-75	1976-78	1979-81	1982-84	1985-87	1988
Entidades fronterizas	12.24%	14.06%	12.68%	15.48%	22.44%	26.19%	32.24%
Sinaloa	60.69%	57.25%	62.32%	59.14%	53.04%	51.00%	45.09%
Entidades no fronterizas	27.07%	28.69%	25.01%	25.38%	24.52%	22.82%	22.66%
México	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Fuente: Proyecto "La producción de hortalizas mexicanas para el mercado norteamericano", I.I.S.-U.A.B.C., con información estadística de la C.N.P.H.

CUADRO 3
MÉXICO: EXPORTACIONES DE HORTALIZAS POR MESES.
(promedios anuales)

	1977/1978	1987/1988
Invierno y primavera temprana*	83.5%	68.0%
Resto del año	16.5%	32.0%
<i>total</i>	<i>100.0%</i>	<i>100.0%</i>

* comprende los meses de enero a mayo.

Fuente: Proyecto "La producción de hortalizas mexicanas para el mercado norteamericano", I.I.S.-U.A.B.C., con información estadística de la C.N.P.H.

CUADRO 4
MÉXICO: EXPORTACIONES DE HORTALIZAS POR MESES: TRES PRODUCTOS
TRADICIONALES.*
(promedios anuales)

	<i>Tomate</i>		<i>Fresa</i>		<i>Melón</i>	
	1977/78	1987/88	1977/78	1987/88	1977/78	1987/88
Invierno y primavera temprana**	94.6%	60.3%	91.4%	8.0%	97.4%	81.0%
Resto del año	5.4%	39.7%	8.6%	92.0%	2.6%	19.0%
<i>Total</i>	<i>100.0%</i>	<i>100.0%</i>	<i>100.0%</i>	<i>100.0%</i>	<i>100.0%</i>	<i>100.0%</i>

* son los tres productos con mayor participación relativa en las exportaciones.

** comprende los meses de enero a mayo.

Fuente: Proyecto "La producción de hortalizas mexicanas para el mercado norteamericano", con información estadística de la C.N.P.H.

CUADRO 5
MÉXICO: EXPORTACIONES DE HORTALIZAS POR MESES: TRES PRODUCTOS
DE CRECIMIENTO RECIENTE*
(promedios anuales)

	<i>Brócoli</i>		<i>Okra</i>		<i>Cebollín</i>	
	1977/78	1987/88	1978/88	1977/78	1987/88	1978/88
Invierno y primavera temprana**	59.2%	45.7%	214.0%	4.0%	21.0%	148.0%
Resto del año	40.8%	54.3%	298.0%	96.0%	79.0%	104.0%
<i>Total</i>	<i>100.0%</i>	<i>100.0%</i>	<i>312.0%</i>	<i>100.0%</i>	<i>100.0%</i>	<i>149.0%</i>

* son los tres productos con mayor dinamismo de 1971 a 1988.

** comprende los meses de enero a mayo.

Fuente: Proyecto "La producción de hortalizas mexicanas para el mercado norteamericano", con información estadística de la C.N.P.H.

CUADRO 6
MÉXICO: EXPORTACIONES DE HORTALIZAS: ESPECIALIZACIÓN[^] Y VENTAJA
REGIONALES[^] DE LAS ENTIDADES FRONTERIZAS
(promedios anuales)

	1970/1971	1987/1988
Especialización en productos de crecimiento reciente*	748,4	759,7
Ventaja en productos tradicionales**	100.0	2520.0

[^] Con base=100.0

* Incluye brócoli, cebollín, lechuga, okra y rábano.

** Incluye fresa, melón y tomate.

Fuente: Proyecto "La producción de hortalizas mexicanas para el mercado norteamericano", I.I.S.-U.A.B.C., con información estadística de la C.N.P.H.

CUADRO 7
MÉXICO: ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES DE HORTALIZAS (toneladas)
(promedios anuales)

	1970-72	1973-75	1976-78	1979-81	1982-84	1985-87	1988
Baja California	15.46%	29.74%	37.95%	39.06%	42.67%	46.20%	41.15%
Sonora	52.45%	34.93%	31.85%	27.69%	28.90%	32.19%	36.27%
Chihuahua	0.06%	0.28%	1.51%	2.02%	3.26%	1.99%	2.00%
Coahuila	1.27%	2.63%	2.57%	1.81%	0.49%	1.59%	2.40%
Nuevo León	0.66%	11.39%	0.90%	1.30%	1.18%	0.69%	1.45%
Tamaulipas	30.09%	21.03%	25.23%	28.12%	23.51%	17.34%	16.72%
Estados fronterizos	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Proyecto "La producción de hortalizas mexicanas para el mercado norteamericano", I.I.S.-U.A.B.C., con información estadística de la C.N.P.H.

CUADRO 8
 E.U.A.: PRODUCCIÓN DE HORTALIZAS POR PRINCIPALES ESTADOS, 1985/1987.
 (promedios anuales)

	<i>Para consumo fresco</i>		<i>Para procesamiento</i>	
1er. Lugar	California	50 %	California	55 %
2do. Lugar	Florida	12 %	Minnesota	7 %
3er. Lugar	Arizona	7 %	Oregon	4 %
4to. Lugar	Texas	4 %	Washington	4 %
	Otros	27 %	Otros	30 %
	E.U.A.	100 %	E.U.A.	100 %

Fuente: Proyecto "La producción de hortalizas mexicanas para el mercado norteamericano", I.I.S.-U.A.B.C., con información de *Agricultural Statistics* 1988, Washington, D.C., 1989.

LA NUEVA TECNOLOGÍA EN LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE MEXICALI: ELECTRÓNICA Y METALMECÁNICA

ELENA SALAZAR SANDOVAL

INTRODUCCIÓN

Cuando se hace referencia a la industria maquiladora, la primera visión con que se identifica es la de empresas que establecen plantas ensambladoras fuera de sus fronteras, las cuales aprovechan mano de obra intensiva y barata; sin embargo, en México, a partir de los años ochenta, se está dando un cambio que se percibe en la *incorporación* de alta tecnología, la cual requiere de una mayor especialización del trabajo y una moderna organización del proceso productivo.

De este cambio se infiere un *traspaso* tecnológico, que si bien no cabe pensar en él como un proceso completo e integrado, sí se intuye una *asimilación* de tecnología. Es en este sentido, que el presente trabajo tiene la intención de dar a conocer un pequeño avance de resultados de la investigación sobre el proceso de *transferencia* de tecnología en la industria maquiladora de Mexicali.

La presentación se inicia con una breve descripción de la evolución de la industria maquiladora en México; para pasar a explicar en qué consisten las nuevas tecnologías en la industria maquiladora; después se exponen los resultados de una prueba piloto realizada en Mexicali; y finalmente, se presentan las conclusiones preliminares de dicha prueba.

EVOLUCIÓN DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA EN MÉXICO

La industria maquiladora en México se inició con el establecimiento del Programa de industrialización Fronteriza en 1965, el cual representó un instrumento paliativo al desempleo en la zona fronteriza, y efectivamente, en el periodo de 1966-1974 el número de empresas instaladas pasó de 12 a 455 y el personal ocupado de 3.107 a 75,974 respectivamente.¹

De 1974 a 1976 se caracterizó por una fuerte desocupación provocada por el cierre de empresas y la breve operación de muchas de ellas, esto las identificó como compañías muy inestables, con escaso capital fijo y altamente dependientes de la actividad económica de los Estados Unidos.

En el periodo de 1977-1983 se inició un auge en la industria maquiladora, el cual permite resaltar las ventajas que trae consigo, tales como la generación de divisas y empleos, un proceso de afianzamiento en el modelo de industrialización por exportaciones y la perspectiva de proporcionar el desarrollo industrial fronterizo. No obstante, la maquiladora se siguió considerando como una industria transitoria.²

A partir de 1983 se contemplan cambios importantes como:

- a) El decreto del 15 de agosto de 1983,³ enuncia el fortalecimiento de la participación de un mayor número de Secretarías de Estado y Juntas de Conciliación y Arbitraje; se proporcionan nuevos incentivos fiscales, de aranceles y aduaneros; se permite la venta de productos maquilados al interior del país y se crean escuelas oficiales para la capacitación de personal a nivel técnico medio.
- b) La dinámica de la maquiladora en este periodo es relevante, ya que de 1983 a 1986 su participación en el total de la industria creció a un promedio del 11.7% mientras la industria nacional permaneció estancada. El empleo aumentó en promedio de 21.7% de 1982-1987, y las divisas generadas al 3% de 1982-1986.⁴
- c) A partir de los años ochenta, se encuentra la incorporación del uso de tecnologías avanzadas en los procesos productivos, un cambio en la estructura ocupacional.

¹ Los datos se obtuvieron en base a "Estadística de la Industria Maquiladora de Exportación". Secretaría de Industria y Comercio, Secretaría de Programación y Presupuesto.

² Carrillo, Jorge. "Transformaciones en la industria maquiladora de exportación". En González Arechiga, Rocío Barajas (compiladores), "Las maquiladoras: Ajuste estructural y desarrollo regional", Tijuana, B. C. México, El Colegio de la Frontera Norte Fundación Friedrich Ebert.

³ "Decreto para el fomento y operaciones de la industria maquiladora de exportación", Diario Oficial de la Nación. México, 15 de agosto de 1983, Págs. 7-12.

⁴ Datos del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática INEGI.

NUEVAS TECNOLOGÍAS EN LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACIÓN

Con el uso de altas tecnologías en la industria maquiladora, la visión tradicional de empresas de simple ensamblaje, intensivas en mano de obra, cuya finalidad principal es la de aprovechar los bajos costos salariales ha experimentado una modificación substancial. A partir de esta transformación, la maquiladora en México pasa a considerarse como una industria firme y consolidada, visión opuesta a la de años atrás, en que se tenía la imagen de empresas transitorias; sin embargo, ahora se observa una reestructuración en muchas de ellas.

El uso de tecnologías avanzadas básicamente se localiza en industrias del sector eléctrico, electrónico y metal-mecánico. Los trabajos que se han realizado en este tema como el de Mertens y Palomares⁵ en 60 plantas electrónicas en diferentes ciudades de México, encuentran que los cambios se aprecian en los siguientes aspectos:

- El proceso de adaptación de nuevas tecnologías en la industria electrónica es generalizado y heterogéneo, según el tipo de producto de que se trate.
- La industria electrónica muestra tendencia hacia la automatización.
- La proliferación de los círculos de calidad.
- La eficiencia en el trabajo es medida principalmente a través de la calidad y en segundo término por la productividad.
- Coexisten procesos de producción tradicionales y de tecnología avanzada.

Otro trabajo importante es el de Domínguez y Brown⁶ realizado en 20 plantas de Ciudad Juárez, cuyos resultados son muy similares al de Mertens y Palomares, en el cual se encuentra que:

- La automatización en los procesos productivos es parcial y selectiva, ya que combinan procesos intensivos en capital y mano de obra.
- Los objetivos que se pretenden alcanzar con la introducción de nuevas tecnologías están vinculados con un mayor control en el proceso de producción, para lograr alta calidad y regularidad en el trabajo; disminuir costos no salariales con base en la reducción de mermas y ahorro de inventarios; reducir costos salariales; garantizar seguridad industrial; y aprovechar la flexibilidad propia de estas técnicas.
- La automatización de los procesos productivos no siempre se lleva a cabo con maquinaria de última producción, sino que básicamente se realiza por medio de reconversión de maquinaria vieja o el traslado de equipos computarizados desde las fábricas de origen.

⁵ Las ciudades en que se realizó el estudio fueron México, Puebla, Toluca, Guadalajara, Torreón, Monterrey, Reynosa, Nuevo Laredo, Chihuahua, Hermosillo, Agua Prieta, Nogales, Mexicali, Ensenada y Tijuana. Leonard Mertens y Laura Palomares, "El surgimiento de un nuevo tipo de trabajador en la industria de alta tecnología. El caso de la electrónica". En Esthela Gutiérrez (compiladora), Reestructuración productiva y clase obrera. México, Siglo XXI-UNAM, 1988.

⁶ Domínguez, Lilia y Brown Flor. "Nuevas tecnologías en la industria maquiladora de exportación". Comercio Exterior, Vol. 39, Núm. 3, marzo 1989, Págs. 215-223.

- Un efecto cualitativo que se aprecia al *introducir* nuevas tecnologías, en ambos trabajos, en el cambio en la composición de la fuerza de trabajo, la cual se visualiza a favor de personal calificado, sobre técnicos e ingenieros; así como un cambio en el trabajador que se demanda a nivel obrero, en el que se requiere mayor atención y limpieza en el proceso de trabajo y una mayor capacidad de pensamiento abstracto.

LA NUEVA TECNOLOGÍA EN LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE MEXICALI

Dado el cambio estructural que se observa en la maquiladora mexicana, surge el interés de conocer el nivel en que éste se está dando, específicamente en la industria electrónica de Mexicali; la atención se centra en conocer si es posible que se esté propiciando un proceso de transferencia de tecnología. En este sentido R. Barajas opina que el sólo hecho de una reconversión-cambio tecnológico no es capaz de lograr transformaciones como transferencia de tecnología a otros sectores, calificación de mano de obra, especialización empresarial y técnica.⁷

Sin embargo, resulta difícil precisar todo aquello que engloba *la definición de transferencia de tecnología*, ya que ésta puede contemplar todo tipo de conocimientos tecnológicos. Así, la transferencia de tecnología puede incluir desde la compra de un libro o la asistencia a una conferencia sobre un tema tecnológico, hasta la adquisición contractual de la licencia de una patente o marca, pasando por la transferencia de tecnología incorporada en maquinaria y equipos, traslado de un país a otro de personal para estudios de capacitación, inversión directa, venta de *know-how*, etc. La transferencia de tecnología puede estar incorporada tanto en los equipos y maquinaria como en las personas, en su experiencia, conocimientos y capacidad para manejar, utilizar, administrar y aplicar una cierta tecnología. Por otra parte, si consideramos a la tecnología como un elemento de producción, que como tal se compra y se vende en el mercado mundial, la transferencia de tecnología puede encontrarse en bienes de capital y en algunos bienes intermedios, que sobre todo están relacionados con la inversión; en el trabajo humano, específicamente en mano de obra calificada y muy especializada, capaz de utilizar la información tecnológica para la solución de problemas y la generación de información, ya sea técnica comercial o de gestión.

Asimismo, el nivel de penetración de la transferencia de tecnología dependerá del grado de asimilación por parte del receptor, llegándose a dar el caso de existir la transferencia de tecnología sin que esté planeada. Ésta se dará cuando el personal directivo

⁷ Barajas Escamilla. Rocío. "Las Maquiladoras: Ajuste estructural y desarrollo regional. Tijuana B. C. México, Colegio de la Frontera Norte– Fundación Friedrich Ebert. pp. 323-339.

y obrero que la utilice tenga la suficiente capacidad para adaptarla a sus necesidades, la mejore y perfeccione.⁸

Tomando como base lo extenso que puede ser el proceso de transferencia de tecnología, es posible atreverse a suponer que en la actual industria maquiladora se esté dando este fenómeno, desde luego no se está pensando en un proceso integrado y completo, pero sí en una fase de asimilación de tecnología.

En este sentido, José Giral nos dice que la asimilación de tecnología consta de tres actividades fundamentales:

- a) La documentación de la información. Puede estar expresada en planos, dibujos, especificaciones, manuales, procedimientos, datos, etc., la cual debe estar organizada para su consulta.
- b) La capacitación del personal. Consiste en hacer saber a cada individuo lo que tiene que conocer de la información documentada, que puede ser mediante cursos, entrenamiento, prácticas etc.
- c) La actualización. Consiste en asegurar que la tecnología de la empresa siga siendo competitiva en el entorno, y esto se logrará mediante la lectura de revistas, la asistencia a congresos y exposiciones y de contacto con el mercado.⁹

Con los lineamientos anteriores, se hizo una encuesta piloto en 10 de las 60 maquiladoras que pertenecen a la industria electrónica, eléctrica y metal-mecánica de Mexicali (el resto de las empresas será encuestado en una etapa posterior), cuyos resultados preliminares son los siguientes:

- Mayoritariamente están constituidas por capital 100% extranjero (en un 67%), en las cuales el 78% de los principales puestos técnicos están ocupados por mexicanos.
- Sólo una de las empresas tiene contrato de transferencia de tecnología con su casa matriz, el cual involucra elementos tecnológicos de asistencia técnica y diseño de producto; mientras que el 89% afirmaron que la asistencia técnica se la proporciona la empresa de origen sin tener contrato.
- Resulta llamativo el dato de que ninguna de las empresas tiene personal asignado al diseño y evaluación de la estrategia tecnológica.
- En un 67% las fuentes de información tecnológica provienen de revistas especializadas, ferias y exposiciones en el extranjero y cursos de capacitación, ya sea en la planta matriz o en instituciones en el mismo Mexicali.
- Sólo una de las empresas encuestadas declaró no tener por escrito los manuales de procedimientos tecnológicos fundamentales.

⁸ UNCTAD, "Directrices para el estudio de la transmisión de tecnología a los países en desarrollo. TD/B/AC.11/9, 1973, p. 5.

⁹ Giral, José, "Asimilación de tecnología". En Marisol Pérez, Arturo Castañón, José Antonio Esteva (compiladores), "Articulación tecnológica y productiva". México, Centro de Innovación Tecnológica de la UNAM.

- En los últimos tres años, de las 10 empresas encuestadas realizaron modificaciones o innovaciones en los siguientes aspectos: todas al *layout*, 9 en los métodos de control de calidad, 8 a los materiales, 7 a la maquinaria, y 5 en los sistemas de distribución. Dentro de otras modificaciones, una afirmó haber realizado a la estructura orgánica, otra al manejo de material y material preventivo y la tercera al diseño de producto.
- Menos una empresa, todas tienen definido un programa de capacitación a los recursos humanos de forma permanente, los trabajadores son capacitados dentro de la misma maquiladora al igual que los supervisores, mientras que los administrativos y ejecutivos se adiestran en la empresa de origen u otras instituciones fuera de la maquiladora.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

Dado lo pequeño de la muestra, resulta arriesgado hacer conclusiones precisas, pero a nivel indicativo se observa que la mayoría de las empresas están constituidas por capital 100% extranjero, en las cuales se proporciona asistencia técnica sin contrato y los principales puestos son ocupados por mexicanos, los cuales son capacitados a todos los niveles, por lo tanto es posible suponer que se esté dando la extensión de conocimientos tecnológicos en los recursos humanos, aunque no forme parte de los planes o estrategias de la empresa de origen.

El hecho de que todas las empresas hayan realizado modificaciones o innovaciones en casi todos o en algunos de los procesos productivos de la empresa, ratifica la mayor probabilidad de la existencia del supuesto anterior.

Resulta muy significativo que aunque casi todas las empresas cuentan con los manuales y procedimientos tecnológicos fundamentales por escrito, ninguna de ellas tenga personal asignado al diseño y evaluación de la estrategia tecnológica.

En este sentido, es importante reflexionar que los conocimientos se pierden a través del tiempo, porque las innovaciones y formas de realizar el trabajo quedan en los individuos y no en las organizaciones.

No obstante, que estas nuevas tecnologías obedecen a un proceso de reestructuración mundial de la producción, es importante plantearse, por la parte mexicana, la forma de aprovechar estos recursos que al parecer se están generando.

U.S.-MEXICO INTERDEPENDENCE, SOCIAL PACTS AND POLICY ALTERNATIVES: A COMPUTABLE GENERAL EQUILIBRIUM APPROACH

RAÚL HINOJOSA OJEDA
ROBERT MCCLEERY

I. INTRODUCTION

The last two decades have seen an explosive growth of transborder movements of goods and factors which have made the future welfare prospects of many socio-economic groups highly interdependent across countries. Unlike the post-war era of relative national insulation, policy decisions across countries have now become intricately linked through a wide array of unintended feedbacks and repercussion effects. In this changing environment, policy makers and social groups across countries can choose from a number of policy responses ranging from: attempts to wall off their countries behind protectionist barriers which often result in inefficient resource allocation; a unilateral liberal opening and the bearing of resultant adjustment costs; or attempts to internationally coordinate a variety of policy areas in a context of greater global exchange. The development of public policy that is both optimal across countries and can generate broad social agreement and support, especially in the asymmetrical context of North-South relations, is one of the greatest challenges faced in this new era of interdependence.

The U.S. and Mexico are the two countries that share the highest level of exchange across the North-South divide, including the largest debt, trade, border commerce and labor migration relations between a developed and developing country. Although

U.S.-Mexico interdependence is highly asymmetrical, feedbacks and tradeoffs are now a recognized feature of the relationship in many policy areas: U.S. monetary policy, for instance, impacts on Mexico's debt serving burden which, in turn, impacts on real wages and migration pressures in Mexico, undocumented migration to the U.S. and the U.S. trade balance. The effects transmitted through these linkages directly impact on both countries' ability to maintain historic social pacts governing employment and income levels. Political reactions against exchange with Mexico, such as trade or immigration restrictions, intensify Mexican employment pressures while the political implications of Mexico's social inequality has long made Mexico a central U.S. national security concern.

Since the outbreak of the debt crisis in 1982, the U.S. and Mexico have come upon a crucial cross-roads in their relationship, provoking debates on a wide range of policy and political options. Calls for migration restriction, trade protection and debt moratorium have characterized most of the 1980s. In the midst of a severe external adjustment and facing growing political opposition, Mexican policy makers have moved unilaterally to reduce high tariffs and foreign investment controls. In a move sure to further test the political limits of increased interdependence, both governments have most recently declared their intent to negotiate a free trade agreement.

In this context, a number of essential questions need to be addressed. What is the capacity of alternative combinations of policy options to provide renewed long term growth with broad socio-political support across both countries? What tradeoffs exist between different policy combinations, such as attempting to use trade to reduce migration or changing debt policies in order to impact the trade and migration pattern?

The purpose of this paper is to contribute to a new generation of political-economy models of the complex interdependence designed to aid social actors in evaluating the welfare and employment effects of a wide range of unilateral and bilateral policies. Such a complex analysis calls for the development of a multi-period computable general equilibrium model with endogenous social strategic interactions where interdependence both sets the basis for, and is impacted by, the distributional conflicts and bargaining between socio-economic groups.

The paper is divided into five sections. Section 2 introduces the formal model after mention is made of several papers with which this work claims intellectual kinship. In section 3, the results of a counterfactual simulation of a continued postwar development of the two economies and social pact maintenance in the two countries through the year 2000 is reported and discussed. Section 4 briefly analyzes growth and social pact implications of three alternative scenarios: protectionism; neo-liberal opening; and a managed interdependence approach. Section 5 offers some conclusions as to the political and economic dynamics of continued interdependence.¹

2. CGE MODELLING OF INTERDEPENDENCE

The literature on U.S.-Mexican economic interdependence has developed through a series of trade-offs. The Serra model² has more domestic detail of the Mexican economy, but less international detail. Noyola³ opts for more precise estimation of the actual migration parameters, but loses general equilibrium feedbacks in alternative scenarios. Hill and Mendez⁴ similarly impose partial equilibrium migration coefficients on a general equilibrium model, but do so in a case where the coefficients are much less reliable, for U.S.-Mexico undocumented migration as opposed to Noyola's study of internal Mexican migration. Huffman⁵ trades numerical results for comparative statics.

The model presented here is unique in a variety of ways. It is the only CGE model to combine all three critical areas of interaction between the U.S. and Mexico: trade, migration and capital flows. The model is thus highly flexible and adaptable to a variety of policy concerns and combinations. The occasional deviations from standard neo-classical modeling techniques come in response to the stylized facts of the U.S. - Mexico experience. It is designed to incorporate some of the international factors that affect equilibrium wages in each country but have not been previously featured in models of this type. It is the only CGE model where migration decisions rest on firm micro-economic foundations and which also incorporates multi-period demographic projections. Finally the model explicitly endogenizes a strategic interaction between capitalists and workers over the setting of wages and savings behavior. In this way we can see whether a particular policy approach and resulting pattern of interdependence can provide for a compromise of "social pact" solution to distributional competition between economic classes.

EXPOSITION OF THE MODEL

In this model, there are two countries with two goods being produced in each country. The heart of the economic model consists of a set of production functions by country and sector, a set of marginal conditions for each production function by factor of production, a set of demand functions for each sector's output by social group (factor owner), behavioral equations regulating movement of labor from the low wage sector to the high wage sector in each country and across countries, a (Stackelberg-type) bargaining "game" between unions and capitalists over the size of the wage bill, and a set of equilibrium conditions and adding-up constraints. Each type of equation will be described, and the salient points and implications noted. The annotated equation list at the end of this paper contains all of the relevant equations, and data appendix 2, which follows the equations, lists the values and sources of the coefficients used.

SUPPLY, DEMAND, AND SECTORAL DEFINITIONS

The CES (constant elasticity of substitution) production functions and marginal conditions for the United States are of the standard form (equations 1 and 2). The nature of the CES production function insures that the Inada conditions hold on marginal productivities.⁶ The production functions exhibit constant returns to scale and factor incomes are based on, if not always equal to, marginal productivities.

The high wage sector (sector 1) in the United States produces a tradeable good with labor and capital that is consumed in the U.S. but is used as an intermediate good in the production of Mexico's good 1. As is the case in Mexico, sector 1 is more technologically advanced and capital intensive. It comprises about 90% of the labor and 95% of the output of the U.S. economy.

The low wage sector (sector 2) in the United States represents the areas in which Mexican migrants compete directly with U.S. citizens for employment. In sector 2 capital and labor combine to produce not-traded services. While it is true that many migrants still work in agriculture, and some now work in manufacturing, the emerging profile of the 1980s undocumented migrant is that of a construction worker, janitor, maid, gardener, or other service worker producing goods and services that are not internationally tradeable.⁷

Mexico's high wage sector (sector 1) produces output using labor, capital, and an imported intermediate good. Its output is sold as consumer goods both domestically and in the United States. Labor productivity is much higher in this sector, with one-third of the labor force combining with just under half of the country's capital stock to produce over half of GDP in the base year of 1982.

In the low wage sector in Mexico (sector 2), labor and capital combine with a fixed factor we shall call land in a production function that exhibits decreasing returns to scale in the first two factors. Output of the sector, which will be called subsistence agriculture and services, is not traded internationally. While technically tradeable, rain-fed corn production on small plots in central and southern Mexico is largely for household consumption and cannot compete cost effectively in international markets with other major grain producers under any reasonable set of factor prices and exchange rates. The resemblance of this economic activity to the service sector in capital/output ratio and wage level justifies the grouping, while irrigated, mechanized agribusiness in the north, which produces fruits and winter vegetables for export to the United States, is grouped with the manufacturing sector.

The model allows for a perpetuation of a sectoral dualism in labor mobility within countries. Empirical evidence that wages are bimodal in Mexico and that an underclass of unskilled labor exists in the United States necessitates a departure from the neoclassical assumption that labor moves to equalize its marginal product. Two behavioral equations regulate the movement of labor from the low wage sector to the high wage sector over time. Equations 6 through 8A describe the movement of labor

between sectors within a country, defining an incremental capital/labor ratio (IKL) that links labor growth in the high wage sector with the level of new investment.

The adding-up constraints (equation set 2) merely ensure the exhaustion of total product in the form of factor payments (Euler's theorem) and that production takes place on the production possibilities frontier. The demand specification used in the model (equation set 3) is the Stone-Geary linear expenditure system. An individual's demand for a good has two components: a constant or subsistence level of demand and a second term that is proportional to income. In addition to displaying proper relative price and income effects, the subsistence demand levels allow changes in the population of a country to have a significant impact on relative prices and production levels. The utility functions implied by the form of demands are log linear in non-subsistence or discretionary demand.⁸

The parameters of the CES production functions are drawn from other work by economic modelers in this area⁹ and from data on the functional distributions of income. The former influenced the choice of ρ , and thus the value of the (constant) elasticity of substitution in each production function and our use of constant returns to scale. The latter determined the values of the distributional parameters.

There was considerably less theoretical and empirical guidance for choosing the parameters of the demand functions, however. Work on demographic complementarities between the United States and Mexico stresses the growing demand for services such as health care, restaurants, domestic services, and care for the elderly, related to both continual income growth in the U.S. and demographic shifts in the U.S. population.¹⁰ For that reason, sector two in the United States is modeled as having a slightly higher income elasticity of demand than sector one. Sector two in Mexico consists in large part of rain-fed agriculture (more than one-third of Mexico's labor force is still employed in agriculture), whose output has a low income elasticity of demand. Thus sector one in Mexico is modeled as having a significantly larger income elasticity of demand, but sector two makes up the lion's share of the subsistence level of consumption.

INTERNAL EQUILIBRUM CONDITIONS

There are five types of equilibrium conditions. <<in the status quo form of the model, 35 to 39, 40, 41, and 42.>> The firsts (equations 34 and 34A), the equality of the value of the marginal product of capital between the two sectors within each country, is based on the microeconomic assumption that investment by profit maximizing capitalists drives the marginal return to capital to equality between sector. Except in an extreme case (free migration, autarky in labor flows, or free capital mobility between countries), maintaining the equality between sectors does not require mobility of existing capital, just the freedom to allocate new investment by sector in accordance with rates of return.

In equations 35-39, prices work to equate supply and demand for each good in each country. By Walras' law, there is only one free relative price in Mexico and two in the United States that clear the product markets; good two in each country is the numeraire, with its price set equal to one.

MODELING LABOR FLOWS: THE FIRST INTERNATIONAL EQUILIBRIUM CONDITION

The first international equilibrium condition to be discussed is one affecting the labor market. Obviously if the wage differential is critical to the migration decision, then modeling the wage determination process is a crucial intermediate step, with estimating demographic trends and their implications for labor force growth a necessary starting point.¹¹

Projections of U.S. labor force growth for the years 1990 and 2000 are done every two or three years by the Bureau of Labor Statistics.¹² Their projected employment figures are used in the model, with minor modifications, and can be expected to approximate the year 2000 labor force to within a half of one percent, adjusting for business cycles.¹³

Labor force estimates for Mexico are less frequent and systematic.¹⁴ Demographers have concluded from the 1980 census that Mexico has experienced a dramatic decline in the crude birth rate in the mid to late 1970s.¹⁵ Since entrants into the labor force through 1992 had already been born in 1976, the drop in the birth rate will not be translated into a similar reduction in labor force growth from the recent peak of nearly 4% per year to 2.5% or less until between 1992 and 1996.¹⁶

These labor force projections feed into the wage determination process in each country. Wages for Mexicans in both economic sectors of Mexico and wages for Americans in the United States are determined in the standard neo-classical fashion; they are the value of the marginal product of labor for each group.¹⁷ Yet the interpretation of the wage setting procedure in the high wage sector of each country is non-standard.

In both countries, all labor force entrants who are not accommodated in the high wage sector are crowded into the low wage sector. To the extent that those unable to find work in the U.S. high wage sector have the option in the real world of collecting unemployment or welfare benefits rather than accept unskilled work, the number of those willing and available for unskilled work is overstated in the model.¹⁸ In Mexico, it is argued that self-employed farmers, vendors, and artisans function in a setting of truly competitive factor and product markets, more so than the larger import substituting industries.

The only individuals that do not receive the value of their marginal product are Mexican migrants working in the United States. Their marginal product is lower than their American counterparts due to a language and skill differential. Additionally,

discrimination on the part of employers and the government against these migrants based on superior legal and market power serves to further reduce their earnings.¹⁹

If capitalists directly received the earnings differential referred to above as discrimination, then they would prefer hiring migrants at a wage ratio equal to the ratio of the marginal products of labor. Under the assumptions of the Becker theorem, a wage differential not based on productivity differences is unsustainable in the type of competitive economy modeled here.²⁰ Thus all discrimination must take the form of taxes paid to the government for services the undocumented worker is not able to receive, such as social security, most state and federal income taxes, and unemployment and disability insurance.

The utility levels attainable by consumer utility maximizing behavior are compared for migrants and non-migrants in equation 40 based on the comparative wage levels for unskilled labor in each country and the consumption levels these wages support. If one can move to a higher level of utility, migration will take place up to the point that the marginal potential migrant is indifferent between migrating and remaining in Mexico. In this comparison, one must subtract the cost of migration from the wage earned in the United States to make it comparable to income earned in Mexico. The cost of migration can be modeled as a rising function of the level of migration. In some models this increasing cost stems from an underlying distribution of potential migrants with regard to distance from the border, with those closest to the border migrating first. In the more complex context here, it is a proxy for the sum of several distributions: the distribution of cost, preferences, skill, etc., over individuals.²¹ The Mexicans' preferences, for remaining in Mexico at a given level of consumption is also built into the utility comparison.

In equilibrium there remains a significant gap between unskilled wage levels in the two countries reflecting: 1) differences in labor productivity, 2) transportation costs and U.S. migration policies, and 3) the intensity of the preference of migrants for living in Mexico. The way migration is modeled leads to a stable equilibrium. An inflow of migrants will raise wages in the sending sector and lower them in the receiving sector, driving down the adjusted wage differential and reducing the closely related utility differential to zero.

OTHER INTERNATIONAL EQUILIBRIUM CONDITIONS

In addition to labor migration, financial and trade dynamics are modeled, allowing for the estimation of tradeoffs between all three flows. Debt service payments on Mexico's current foreign debt and imports of needed intermediate goods and capital goods are paid for through exports to the United States, migrant remittances, and flows of new finance to Mexico. Capital inflows to Mexico can be in the form of direct foreign investment of new loans with a concomitant flow to the United States of repatriated profits of additional interest payments. The dollar value of debt service payments is a

product of the endogenous level of the debt and the exogenous world interest rate. Mexico's balance of payments constraint, given in equation 41, ensures that dollar denominated obligations exactly match dollar revenues.

Equation 42 defines a "Shadow price of foreign exchange", which is defined as the value of the additional quantity of goods that could be produced given a one unit relaxation of the constraint of a non-oil export ceiling. The shadow price is related to both the marginal product of intermediate imports and the marginal product of capital, in the following way. Suppose one additional unit of good 1 (the manufacture) could be exported. Its sale to the United States would net dollars, which could be spent to import either intermediate goods or capital goods (subject to applicable tariffs). The additional quantity of each that could be purchased is multiplied by the value of the marginal product of that factor and from this value (in pesos) is subtracted the return to selling the unit domestically to judge the profitability of the venture. Importing based on the relative profitability of the two goods drives the two shadow prices toward equality, and relaxing the export constraint would drive both to zero. Thus the value of the shadow price (the higher of the two, if they are different) reflects the tightness of the foreign exchange constraint on the Mexican economy.²²

International transfers of goods feed into the domestic price determination process, leading to the establishment of an equilibrium purchasing power parity exchange rate at which this level of Mexican exports is an equilibrium. Thus the law of one price does hold for tradeable goods in this model; a dollar buys the same quantity of the tradeable product on each side of the border when exchanged for pesos at this endogenously determined equilibrium rate. It must be pointed out that the process of exchange rate determination in the model is quite different from the workings of the actual market process. In the model, the exchange rate is determined solely by the interactions of real variables, whereas the monetary approach to the balance of payments holds that relative rates of monetary growth should be the dominant factor, especially when such rates are as disparate as in the U.S.-Mexico case.²³ Yet serious problems can arise from tacking a monetary "superstructure" on to a real CGE model.²⁴ Speculative demand for a currency is another potential factor excluded by the nature of this model but present in the real world. While capital flight has been an important feature of the U.S.-Mexico experience,²⁵ the model was not designed with the intent of explaining it but does take into account the historical behavior of this variable and can deal with alternative assumptions about the path of capital in the future.

DOLLAR TRANSFERS AND THE GOVERNMENT CLEARINGHOUSE

A simplified treatment of the government sectors portrays them primarily as clearinghouses, taking in revenues based on tax rates and levels of economic activity and making transfer payments to individuals (equation set 5). In the United States, the relationships are relatively simple. Tariff revenues on imports from Mexico and in-

come taxes are collected. On the expenditure side, interest is paid on the existing debt and transfer payments are made to dependents, which can be thought of as social security payments to retirees. The difference between revenues and expenditures is the deficit.

The workings of the Mexican government are much more involved, even though goods and services are not directly consumed and the basic purpose of a government sector is the same as in the United States. The two primary reasons for the added complexity are the modeling of the oil sector and the special nature of dollar denominated obligations and incomes. Oil is treated as a resource endowment providing a constant stream of product for the government to export over the time horizon of the model. In actuality, of course, the amount of oil to be exported is a policy decision, yet in practice the Mexican government has proven to be very reluctant to adjust the "export platform" even under emergency circumstances.²⁶

Oil revenues are just one of a set of dollar denominated credits and debits that must balance for the Mexican economy as a whole. On the government's balance sheet, tariff revenues, oil revenues, new lending, and migrant remittances constitute dollar inflows, while debt service payments are the primary outflow. When the government's dollar balance is positive it supplies dollars to the private sector at the purchasing power parity exchange rate for use in importing intermediate and capital goods (the private sector will always be willing to pay at least that many pesos per dollar). When the dollar balance is negative, due perhaps to high interest rates or low oil prices, the government must buy dollars from the private sector.²⁷

Balancing the dollar accounts for the Mexican government results in a peso transfer to or from the private sector. The other peso inflow is the value added tax, which is assumed to be paid by capitalists. Peso costs include interest on the domestic debt and peso payments to those who were sent remittances. The annual peso deficit is added to the domestic debt.

CLASS STRATEGIC BARGAINING

Expanding the scope of a largely neoclassical CGE framework to incorporate class conflict and bargaining outcomes is another important feature of this model. Following Przeworski and Wallerstein,²⁸ capitalist and workers each have an objective function which are expressed in equation 8. Workers choose a level of wage militancy (STAKMAX) which maximizes the current discounted value of their future wages where the expected path of wages depends on capitalist level of savings and the productivity of the economy. Capitalists, on the other hand, choose a level of savings out of profits which maximizes the current discounted value of their future consumption which, in turn, is dependent on the level of wages. This approach assumes that classes act strategically with knowledge of their opponent's likely response to one's own choice of action.

A social pact, or “class compromise”, can be reached if there exists a Stackelberg²⁹ solution to strategic interaction which allows for the maximization of the material interests of both classes at rates higher than the rates at which they discount the future over a given time horizon.

In principle, high wage labor in each country uses their bargaining power and political influence to maximize some objective function. The objective function we postulated in our work was the wage bill in the unionized sector, reasoning that increases in the wage, holding employment constant, benefit both union members and leaders, and similarly raising membership (employment) at a given wage provide non-monetary benefits in terms of political power and prestige. The operation of this model very closely reflects the historical record of the union/government coalition in Mexico,³⁰ subject to the constraints of the capitalists reaction function (the endogenous savings propensity). In the U.S., however, a hypothesis based on historical data must be restated to assert that U.S. unions act to the maximize the wage bill within a constraint of maintaining a specific weighted balance between employment levels and wages. The 1960s and early 70s in particular were a time of rising real wages but falling union membership as a fraction of total employment. By the 1980s, the calibration period for the model, a Stackelberg solution for the U.S. union workers, given an unweighted wage-bill objective function, would yield a much lower unionized wage, extremely high migration levels, and a very militant Stackelberg solution in Mexico. This solution is so far removed from the U.S. historical data that it was not used, instead, the Mexico Stackelberg was solved based on a point consistent with actual U.S. data and a weighted wage-bill objective, yielding a solution for Mexico which was likewise consistent with its historical data.

This modeling approach highlight an important point about interdependence and social pacts across countries. The solutions in the two countries are quite strongly related; in particular, the Stackelberg equilibrium for Mexico depends on the level of militancy in the U.S., thus on wages in the U.S., the incentive to migrate, and the size of the labor force in Mexico. A high level of militancy in the U.S. means that wages are high and employment low in the U.S. high wage sector, and that the reverse holds true in the low wage sector. This surplus of low wage labor results in lower levels of migration, giving Mexican labor has less opportunity and incentive for militancy while providing for potentially higher savings out of profits.

3. RESULTS OF THE POST-WAR STATUS QUO SIMULATION

The previous section presented the basic structure of a general equilibrium model of the Mexican and U.S. economies, with special attention to how the two are linked through flows of labor, capital, goods, and finance. The model is kept simple by minimizing the number of factors, sectors, and social groups, having just those necessary to the stories being told. Conversely, it needed to be complex in terms of linkages

between countries and interactions and feedbacks between the limited number of sectors and groups. The model is capable of addressing a wide range of issues and still yield results that are both interesting and understandable.

In the 1980s, the United States and Mexico stood at a crossroads. The post-war era of rapid growth had faded along with the seeming complementarity in industrial, trade, financial and migration relations. Also fading fast were the post-war social pacts in both countries where workers had grown to expect continued increases in real wages commensurate with continued capitalist investments and resultant productivity increases.

With the global recession of the early 1980s and the triggering of the debt crisis in 1982, a new era of conflict arose. A rapid expansion of imports to the U.S. and a public sense that undocumented immigration was rising rapidly were seen as threats to the employment levels and incomes of U.S. labor, despite the continued growth of consumption. The U.S. political response to the perceived threats was twofold. Many pieces of protectionist legislation were introduced, particularly for the shoe, apparel, steel, and semiconductor industries. In 1986, after years of contentious debate, the U.S. government enacted the Immigration Reform and Control Act (IRCA).

This section explores a future that might have taken place in the absence of significant crisis and conflict in the 1980s. In actuality, the forces which undermined the postwar status quo were already in place before the 1980s, and while this scenario will serve as the backdrop against which the alternative options presented in section 4 can be evaluated, it cannot itself be viewed as a feasible alternative either then or now. Thus the following projections of U.S. and Mexican economic variables and interactions represents a counterfactual world in which IRCA was not adopted, voluntary lending to Latin America did not stop, and Mexico was not forced into a radical and rapid alteration in wage and trade policies. We assume that oil prices recover to 1982 levels (\$29 per barrel) by 2000. Mexican net savings available for domestic net investment is assumed to be 7% of GDP, compared to 5.8% in the United States. Mexico receives \$6 billion in net new loans per year. The world nominal interest rate is stable at 8%, with 4.5% inflation. The foremost implicit assumption is that the Mexican economy is efficient, overcoming its problems allocating investment efficiently, intermediating between domestic savings and domestic investment, and controlling the government sector.

In order to create a basis for comparing the policy options to be presented in section 4, we must answer the following counterfactual question: Under the postwar migration, trade, and capital market policies and the above assumptions, what would the pattern of output, employment, and undocumented migration to the U.S. be over the next 15 years, as determined by the interaction of demographic trends, savings behavior, and technological progress and diffusion, in a setting of profit maximizing capitalists and utility maximizing consumers? In this context, what are the minimal components of a Stackelberg solution that would represent the continuation of the postwar social pacts?

RESULTS AND THEIR IMPLICATIONS

The following graphs are intended to give the reader a feel for the time paths of the important endogenous variables of the counterfactual simulation. The reasonableness of these time paths is a necessary but not sufficient indication of the reasonableness of the underlying model. Figures 1A and B record real output growth in Mexico and the U.S., respectively. The volatility of growth over the past four years in Mexico stands in stark contrast to the smooth path of recovery and growth projected in Figure 1A. The caveat that this model is based on long term trends and makes no claim to usefulness as a predictor of any given year's output level bears repeating in this light. Despite the linear nature of many of the assumptions and the observation that equilibrium (or constrained equilibrium) is reached each year, the path has some dynamic properties. Capital accumulation in each country determined by augmenting a fixed net savings rate out of GDP of 7% in Mexico and 5.8% in the U.S. with a term raising the savings rate when the profitability of investment exceeds historical averages, and reducing savings when profit rates are depressed. Although the adjustment parameters are modest (0.3 for the U.S. and 0.4 for Mexico), this formulation is crucial to the convergence of the Stackelberg solution, as it represents the capitalist's reaction function. As workers demand higher wages, profitability declines, leading to a reduction in savings, investment, productivity growth and future earnings and investment growth.

Defining Mexico's long term growth rate to be approaching 5%, the recovery path shows the growth rate increasing at a decreasing rate, reaching 5% in 1999. The U.S. growth rate declines from 3.4% in 1989 to 2.9% in the year 2000. The U.S. would need a higher savings rate, more rapid technological progress, or an even larger influx of labor than in the status quo (see the projected migration path in Figure 2) to sustain 3% growth through the end of the century.

Figure 2 introduces the basic form of the migration path that will characterize many of the scenarios to come. This inverted U shape is very robust to alternative assumptions about the levels or time paths of the important exogenous variables. After rising at a decreasing rate to a peak of just over 6.65 million in 2000, the stock of migrants falls and begin to create an inverted U shaped curve there after. This path would bring migration back down to the levels of recent experience shortly after 2015. At the risk of oversimplifying complex interactions, it can be said that the downturn is due to growth in Mexican demand for unskilled labor finally exceeding labor force growth. The demand for unskilled sector in the U.S. continues to grow throughout, but once real wages begin to rise significantly in the low wage sector in Mexico, migration levels decrease.

Even with an income elasticity of demand of about 2.5, the rapid growth of exports over the course of the scenario drives down their price. The real exchange rate (the ratio of the peso price to the dollar price of a unit of Mexico's traded good) increases

(depreciates) by 25% over the course of the simulation. The terms of trade, defined as the price of exports divided by the price of imports, deteriorates by almost 22%.

Figure 3 displays time paths of Mexico's imports of capital goods. After a sharp drop in all imports following the oil price fall in 1985-1986, intermediate imports rise smoothly from \$5.8 billion in 1988 to over \$10 billion by the year 2000. Mexico's capitalists allocate scarce foreign exchange between intermediate good imports and capital imports to maximize output and profits, as explained in section 3. Early in the scenario, relative profitabilities are such that few capital goods are imported, but capital good imports rise rapidly thereafter, approaching \$8 billion annually by the year 2000.

Mexican wage growth is balanced in absolute terms, but in relative terms favors the high wage sector. Figure 4A graphs wages in the high wage sector throughout the scenarios. The real annual wage in sector 1 grows 15% from 1987 through 2000, from \$5,200 to \$5,950. The non-union wage grows more rapidly (27%) as seen in figure 4B, but absolute wage growth is less than in the high wage sector. The wage gap increases despite the fact that high wage labor is an increasing fraction of total employment, rising from 35% to 41%

Figure 5A and B indicate that U.S. earnings growth follow a similar path. Unionized wages in the year 2000 are 18% higher than in 1987, and low wage earnings growth is an impressive 50%, despite the increase in migration. The absolute magnitude of the difference is stunning, however, with the high wage (\$33,000) dwarfing the low wage (\$11,750) by over \$21,000 in the year 2000. While wages in sector 2 are held down somewhat due to the migration linkage with sector 2 in Mexico, the effect of adverse shocks would be dampened as well.

The split of output between sectors changes in both countries during the course of the scenarios. In the U.S. the fraction of production represented by sector 2 slightly, from 6.3% to 5.4%, although its relative price rises some 20%. Additional labor inflows would be necessary to meet year 2000 demand at the 1982 relative price. In Mexico the relative rise in sector 1 production from 49% to 58% of total product is a normal part of the development process. The rise reflects both the pattern of demand growth and the distribution of technological gains. More rapid technological progress and output expansion have the net effect of lowering the relative price of good 1 in Mexico as well, by about 25%

4. REVIEW OF ALTERNATIVE SCENARIOS

Three alternative scenarios were run, with the intent to cover a stylized range of policy options and to analyze the implications, particularly for labor's willingness in both countries to agree to a Stackelberg type social pact. The highlights of each scenario's assumptions and results are presented below, followed by a summary table. Welfare implications of the alternative scenarios will generally be based on the concept of

Hicksian compensating variations (CVs), which represent the amount of money that would be required to compensate individuals for the change in utility between the status quo and the alternative scenario, measured at the status quo prices.

The *Neoliberal* scenario corresponds fairly closely to what has actually happened during the 1980s. Principal features of the scenario are a stoppage of non-concessional lending to Mexico, necessitating balance of trade surpluses and a net transfer of resources from South to North, more restrictive (at least in intent) migration policy, and a reduction (again, in principal) of trade barriers in both countries. In keeping with actual experience, Mexico chooses to pay its international debt, which cripples its industrial sector by depriving it of the capital goods it needs in order to grow, if not the intermediate goods necessary to sustain past production levels. In other words the entire burden of adjustment is placed on trade flows, and trade is incapable of bearing the full adjustment load in the short run. Thus we have the debt crisis, which takes the form of a recession, a fall in real wages, and a collapse of the post-war class compromise. Given the imposed constraints, a Stackelberg solution to class bargaining is not possible as organized workers are unwilling to accept these conditions.

We have set up the Neoliberal scenario such that, in the long run it would provide net benefits to both countries. With the decrease in militancy stemming from the collapse of the social pact in both countries, capitalists get a larger share of income. They use part of the larger share to invest, however, creating more high wage jobs and raising wages for the poor. The trickle-down approach breaks down, though, for two reasons. First, the path of high wage earnings is unacceptable to the workers in the unionized sector, and their discontent would take the form of both lobbying to change domestic policies and raising their discount rate, in an effort to move income and consumption forward in time. Secondly, the unrest of unionized labor brings in question the stability of the economic and even political systems, reducing new loans, and raising interest rates, reflecting the rising risk premium on loans to Mexico.

Thus, while economic growth is more rapid, the discounted sums of wages are lower, and the long term viability of the scenario is questionable. Wage growth is actually more rapid, after an initial wage fall, yet even this more rapid growth does little to improve worker's welfare, as it is offset by higher worker discount rates. By our computation, wages to the poor in Mexico are driven below the subsistence level by the workings of the enforced free market. Low wage workers need consumption subsidies from some source to maintain a minimum level of human needs, at a time when there is tremendous pressure on the government to reduce expenditures.

Without correcting for the discount rate changes, all social groups except low wage U.S. labor is protected somewhat by IRCA, while Mexican capitalists are protected from competition from the U.S. through capital controls and migration restriction, as well as aided by lower wages. U.S. capitalists gain from low wages but are net losers from lower migration and less direct interaction with Mexico. Capital goods exports to Mexico are nearly \$10 billion less through 1994, although they recover in the second half of the simulation. At the country level, the U.S. is worse off by \$30 billion through

the year 2000, non-capitalists in Mexico lose by \$30 billion while capitalists gain \$55 billion. Thus Mexico gains slightly, but at the cost of a further deterioration in income distribution, and world welfare declines. After taking into account the discount rate changes, all workers in both countries see themselves as losers in this scenario.

A second policy alternative, *Protectionism*, can be conceived of as a response by organized labor to the long and painful adjustment problems of the Neoliberal scenario. Protectionism is modeled as default on Mexico's foreign debt, triggering a cessation of capital flows, trade retaliation, and a prohibitive immigration police. We realize that no policy, but the costs faced by migrants could be raised drastically.

In Mexico, GNP is higher due to the larger domestically employed labor force, but growth is slower. As a whole, Mexico gains in the short term from escaping the burden of the debt, but the gains accrue primarily to capitalists and land owners. Wages for the poor in Mexico are collapsed by return of the deported migrants, again falling below subsistence levels, and the reduction in wages spills over into the high wage sector through a decline in militancy. By the year 2000, current dollar losses from the two countries combined are \$85 billion, split proportionately to their GDPs. Within Mexico, capitalists and landowners benefit from low wages, while workers lose. Despite its promising allure of offering protection for some social groups in some countries, a Stackelberg compromise along the lines of the postwar social pacts is not possible in either country. Small gains for the country as a whole through the year 2000 are erased when the present value of future losses are considered, leaving a net loss of \$10 billion 1986 dollars.

The present value of U.S. losses is almost \$200 billion, despite the fact that halting immigration does effectively protect low wage labor. U.S. GDP growth averages 0.2% less, with high wage labor bearing most of the loss.

The final scenario, called *Managed Interdependence*, is meant to address U.S. and Mexican concerns. Of particular importance is the impact of rising migration levels on U.S. low wage incomes, without the displacement and upheavals in Mexico that the first two alternatives caused. Mexico's interests in financing economic development while avoiding the debt trap and in adjusting more gradually to pressures for a more open and efficient economy while improving its distribution of income are also served.

All three major flows are part of the adjustment process in the first years of the scenario: trade, migration, and capital. As a result, a gain in world welfare relative to the post war status quo can be achieved without the high migration levels of the neo-liberal scenario and the substantial adjustment cost of either protectionism or neo-liberalism can be avoided. Additionally, the distribution of income can be improved in both countries, without slowing the wage growth of Mexico's influential unionized workers.

Assumptions of this scenario are as implied by the name; trade, capital market, and migration policies are coordinated between the U.S. and Mexico to improve both equity and efficiency. Trade policy is modeled as in the neo-liberal case, although in

a more desegregate model temporary trade barriers to ease the costs of structural adjustment or promote emerging industries could be incorporated.

A co-investment scheme involving the cooperation of capital owners in both countries to their mutual benefit (in exploiting the difference in rates of return to capital) is simulated as part of the managed interdependence scenario. In this capital transfer scheme, five billion dollars of U.S. investment per year is matched with new Mexican investment, and the proceeds are shared such that each group benefits equally from the different values of the marginal product of capital in the two countries.

The other aspect of managed interdependence is a hybrid of immigration and capital market policies. Called a migration tax, it combines normalization of the undocumented migrant's status with taxation of the benefits of the normalization, leaving the migrant, for the moment, no better or worse off than before. It is reasonable to assume the migrants, all else being equal, would prefer legal status subject to the tax to remaining undocumented. The money raised by the tax is divided between the two countries. The U.S. share is spent on income transfers intended to compensate those adversely affected by immigration. In Mexico, tax revenues ease the foreign exchange constraint and allow for increased capital imports and other development measures, which serve to create more high wage jobs and to raise wages for Mexico's low wage workers, thus reducing the incentive to migrate from the sending side.

In this scenario, all social groups in Mexico gain relative to the postwar status quo. Capitalists and low wage labor (including migrants) gain about \$36 billion each through the year 2000, while unionized labor gains some \$32 billion. The infinite sum of the gain to the country as a whole, expressed in 1986 dollars, exceeds \$200 billion. Average migration levels decrease, capital goods trade (indeed all trade) increases, workers in Mexico should be content relative to feasible alternatives, and income distribution is not worsened. The Stackelberg solution for MEXico is a relatively favorable one for labor, not only relative to neoliberalism but also compared to the postwar status quo.

In the U.S., low wage labor and capitalists gain \$24 and \$23 billion respectively through the year 2000. Unfortunately, this scenario is not Pareto improving in the sense that everyone wins. High wage labor in the U.S. is hurt by the capital transfers to Mexico and by the relative price shifts caused by lower migration and more consumption imports from Mexico. Notice in table 1, however, that a fall in welfare for the U.S. upper class is a necessary result of the breakdown in the postwar status quo, and the declines associated with the other two options are much larger. An application of the compensation principle directly, or an adjustment of the split of migration tax revenues or capital transfer profits may be necessary to enlist U.S. participation, despite the apparent inevitability of the stagnation in U.S. unionized wages.

5. CONCLUSIONS: INTERDEPENDENCE WITH SOCIAL PACTS?

This work was motivated on the premise that political-economic modeling can contribute to policy debates on issues of asymmetrical interdependence between the U.S. and Mexico. A multi-period CGE model was developed that reflects the complexity of North-South economic interactions –migration, trade, and capital flows– which has linked the welfare of social groups and has made policy making more complex. Calibrated to the uniqueness of the U.S.-Mexican situation, it can provide a means of analyzing some fundamental questions of North-South economic interdependence. Questions include: What are the tradeoffs between different policy combinations, such as using trade to reduce migration while or a change in debt policy impact on trade and migration? What are their impacts in terms of employment and income distribution and their ability to generate broad social support and sustain social pacts between organized agents in society?

We analyzed a continuum of alternative scenarios for U.S.-Mexico relations, ranging from protectionism to neoliberal opening to managed interdependence. The results point to the superiority of increased exchange but also a new collective action problem of workers.

An attempt to close off either economy from exchange with the other, the protectionist alternative, emerges as the worst option in terms of income for both high and low wage workers as well as for overall compensating variations. Escaping the burden of debt produces short term gains which accrue primarily to capitalists and land owners. Wages for the poor in Mexico are collapsed by return of the deported migrants, again falling below subsistence levels, and the reduction in wages spills over into the high wage sector through a decline in militancy. The present value of U.S. losses is almost \$200 billion, despite the fact that halting immigration does effectively protect low wage labor in the short run while high wage labor absorbing most of the loss. Despite its promising allure of offering protection for some social groups in some countries, a Stackelberg compromise along the lines of the postwar social pacts is not possible in either country.

The protectionist scenario demonstrates the way changes in immigration levels impact low wage labor in both countries. The elimination of migration raises welfare for the U.S. lower classes and lowers the welfare of Mexico's lower classes. Yet the costs to other groups in the U.S. indicate that the reduction in migration and benefits to the poor in the U.S. are achieved at a huge cost in efficiency and growth.

While closing off from exchange is clearly the worst option, different combinations of policies through which open exchange occurs generates very different levels of growth, employment and income distribution. The ways in which the benefits to open exchange are distributed can have very important consequences as to the pattern of development and the quality of social support for interdependence across countries.

The Neo-liberal alternative, which is based on the current strategies in the U.S. and Mexico, implies a free trade agreement, continued debt servicing and restrictive immigration (at least in intent) ala IRCA.

We show that changes in trade policies, as opposed to capital and labor policies, generally have smaller impacts on production and welfare. While the most of adjustment burden is placed on the trade flows, trade itself is shown incapable of bearing the adjustment load in the short run, despite a fall in real wages. Given the continuation of imposed debt servicing constraints, a Stackelberg solution to class bargaining is not possible as organized workers remain unwilling to accept these conditions.

While have set up the Neoliberal scenario such that in the long run it would provide net benefits to both countries, this is achieved through lower wages and a decrease in wage militancy stemming from the collapse of the social pact in both countries with capitalists get a larger share of income. Eventual higher rates of growth, employment and most wages.

Of the three alternative scenario, only managed interdependence can provide for continued growth, international exchange and a basis for strategically agreed upon social pacts in both countries. Key here is developing an optimal combination of debt, trade and migration policies that maximize growth and welfare on both sides of the border.

The migration tax was designed as a way to make a given level of migration more efficient in bringing about convergence in wage levels. When the gains to migration are maximized, by minimizing costs, then split equally, rather than accruing overwhelmingly to the U.S., binational welfare can be increased even as migration levels fall. Mexico's use of migration tax revenues for capital and intermediate goods imports is beneficial to both countries, as about 70% of Mexico's imports come from the United States.

Moving capital from the U.S. to Mexico in order to exploit differences in factor returns is another main element of the managed interdependence scenario. Binational output under the capital transfer is about the same, however, as the capital inflow raises wages in Mexico, which reduces migration. Binational welfare rises, as the dead weight costs of migration are reduced and the gains from increased exchange are captured in goods markets as well.

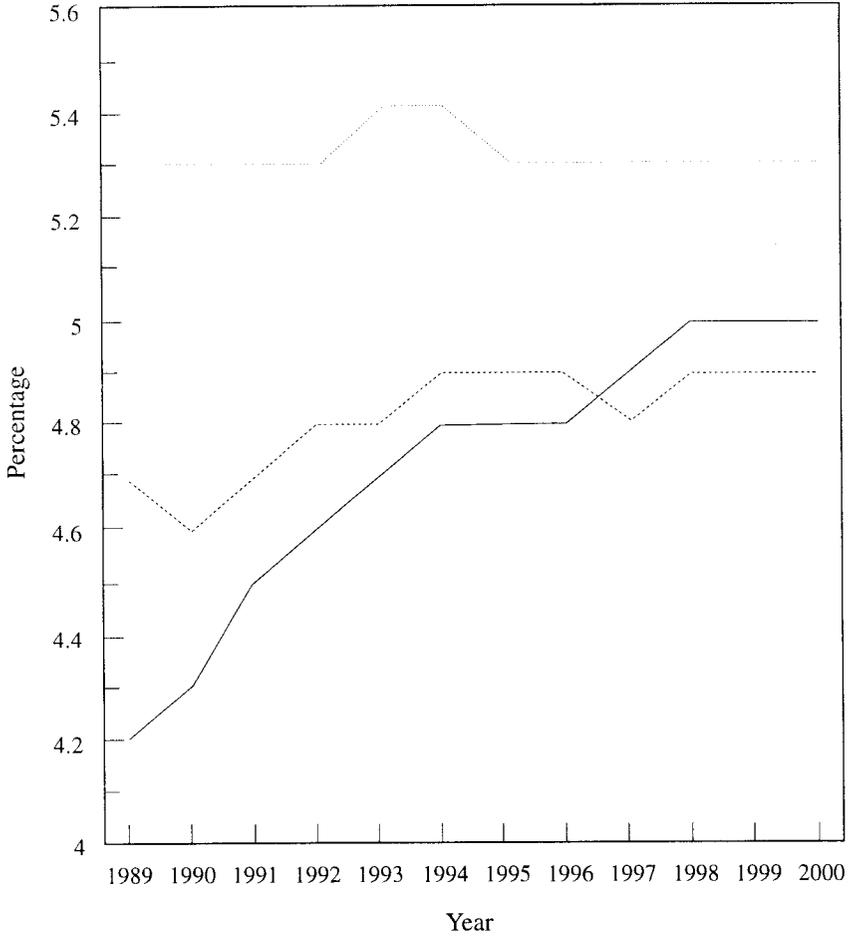
The managed interdependence scenario also indicates that a trade-off between the welfare of the poor in the two countries is not a necessary one. Instead, it stems from the perspective of using migration policy to alter the number of migrants, as opposed to using a wider range of migration, trade, and capital market policies to attack the cause of migration: depressed wages in the sending region. In addition, the average stock of migrants is actually 1.5 million lower in the managed interdependence scenario, and capitalists and low wage labor in the U.S. gain along with Mexico' poor.

The relationship between interdependence and its impact on GDP and welfare has become apparent. The results of the model indicate that there are significant gains to policies promoting increased U.S.-Mexican economic interaction, through capital

flows from North to South, labor flows from South to North, and increased trade flows in both directions. Greater exchange yields more economic benefit, although the distribution of benefits between countries and social groups is subject to the precise form of the policy change. Conversely, both countries would suffer sizable losses if the flows were restricted.

The inter-country flows are inevitable and symptomatic of the differences in wages and rental rates between the two countries, and attempts to stem them in one area can provoke compensating changes in other areas that may be surprising and perverse from the perspective of the social actors and policy-makers. The Stackelber process by which wages are set in Mexico is quite sensitive to pattern of interdependence, and thus the U.S. equilibrium. For unionized wages to grow at or above the postwar pace would require more than just trade expansion. More access to the U.S. labor market and/or U.S. capital than the neo-liberal scenario provides would be necessary to even maintain the class compromise on which the U.S. and Mexico's postwar was based.

Figure 1A
Mexico: Real GDP Growth



Post-war status quo	Protectionism	Managed interdependence
—	-----

Figure 1B
United States: Real GDP Growth

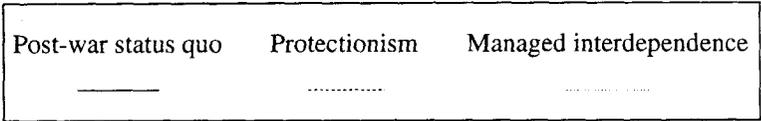
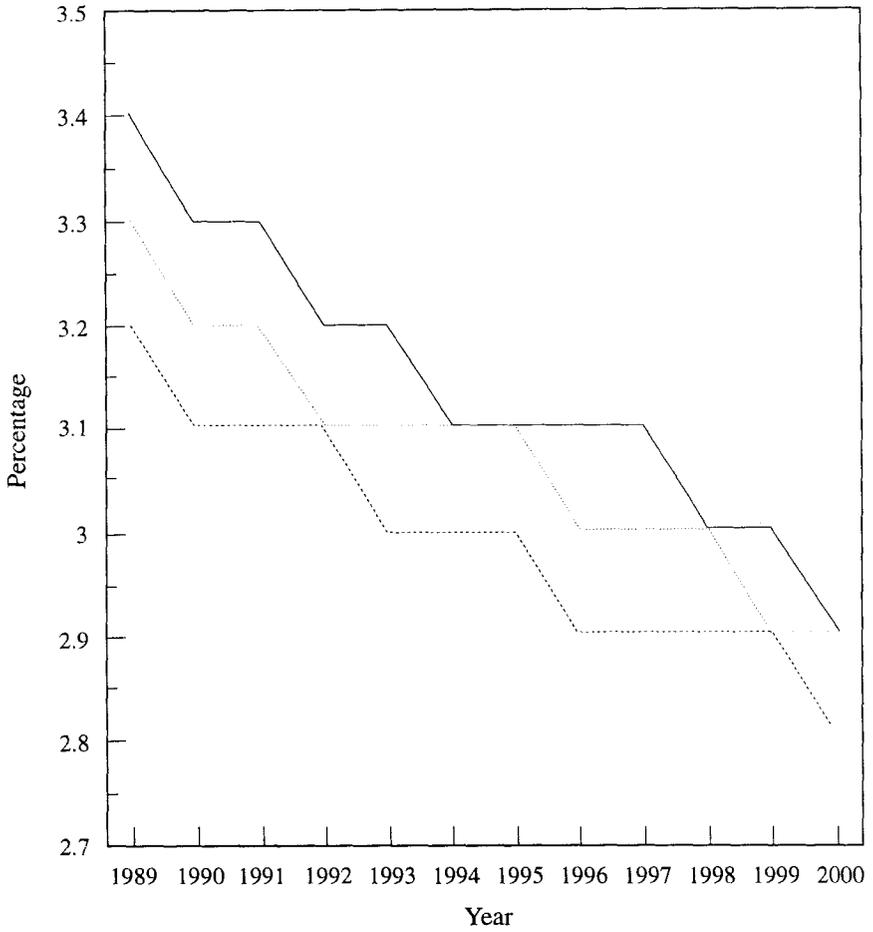
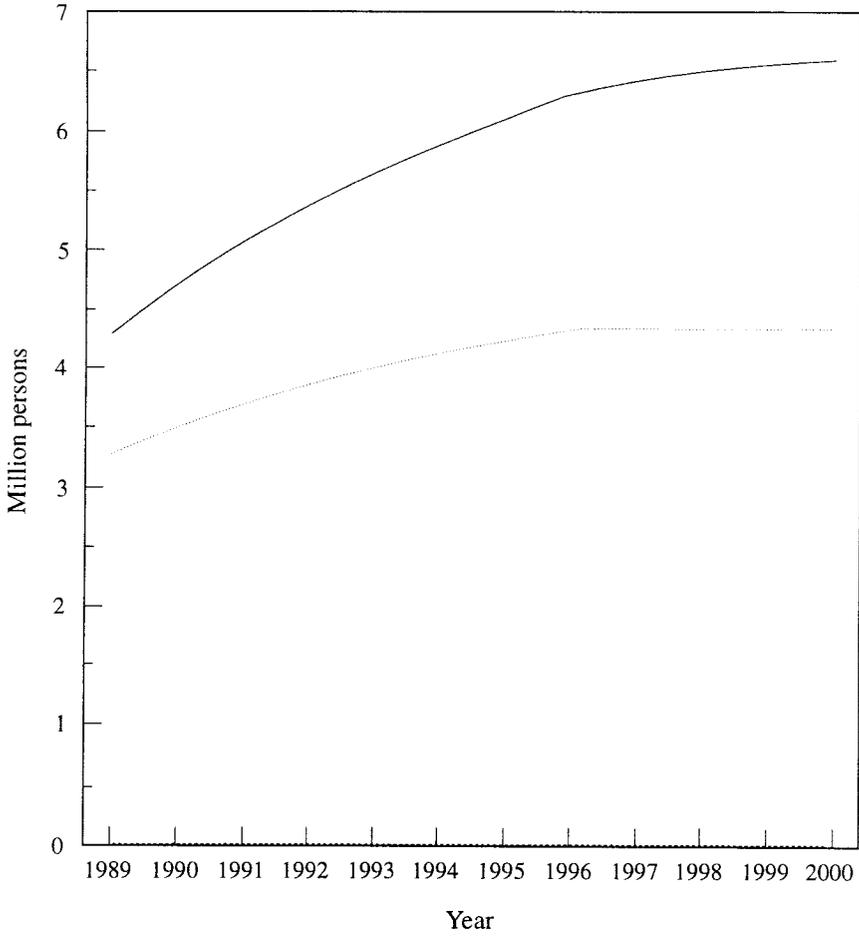


Figure 2
Migration



Post-war status quo	Protectionism	Managed interdependence
—————	-----

Figure 3
U.S. Capital Goods Exports

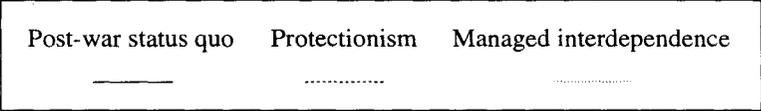
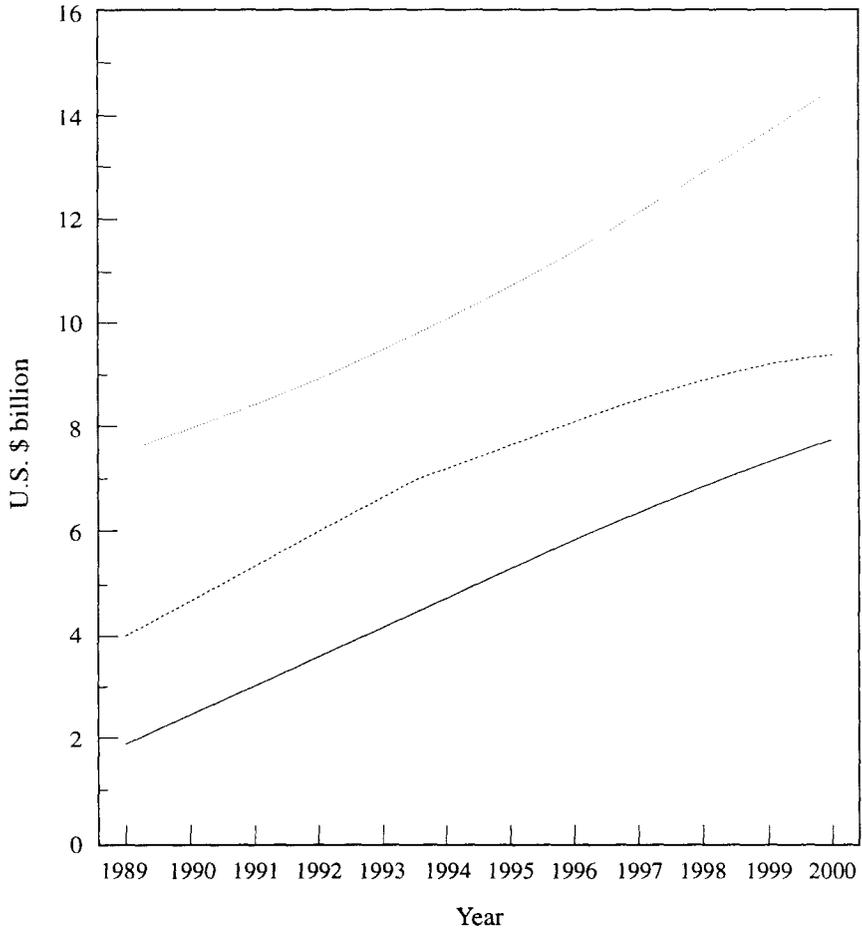


Figure 4A
Mexico: High Wage Growth

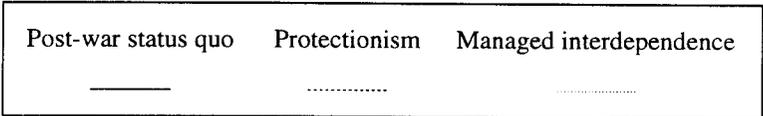
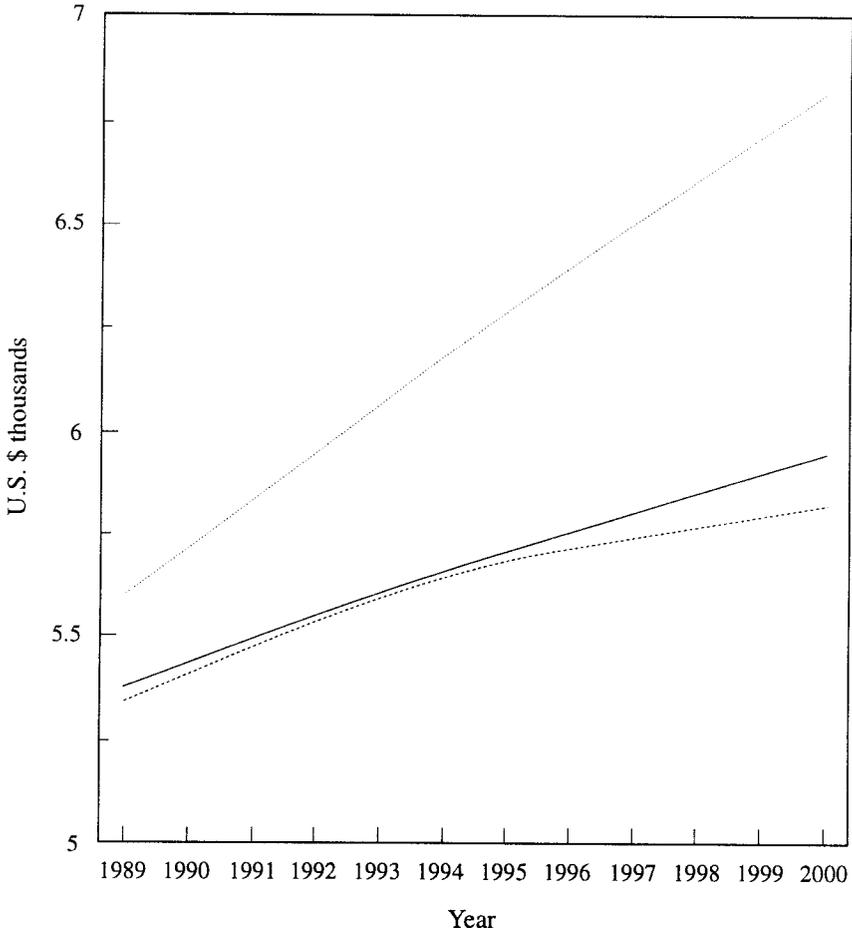
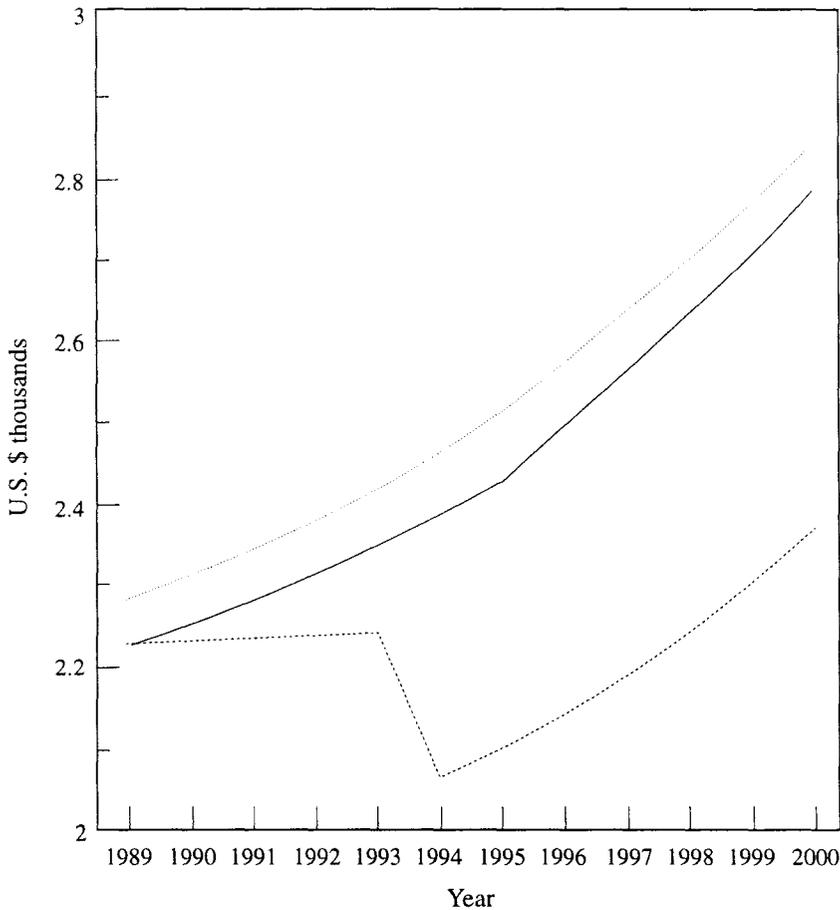


Figure 4B
Mexico: Low Wage Growth



Post-war status quo	Protectionism	Managed interdependence
—————	-----

Figure 5A
United States: High Wage Growth

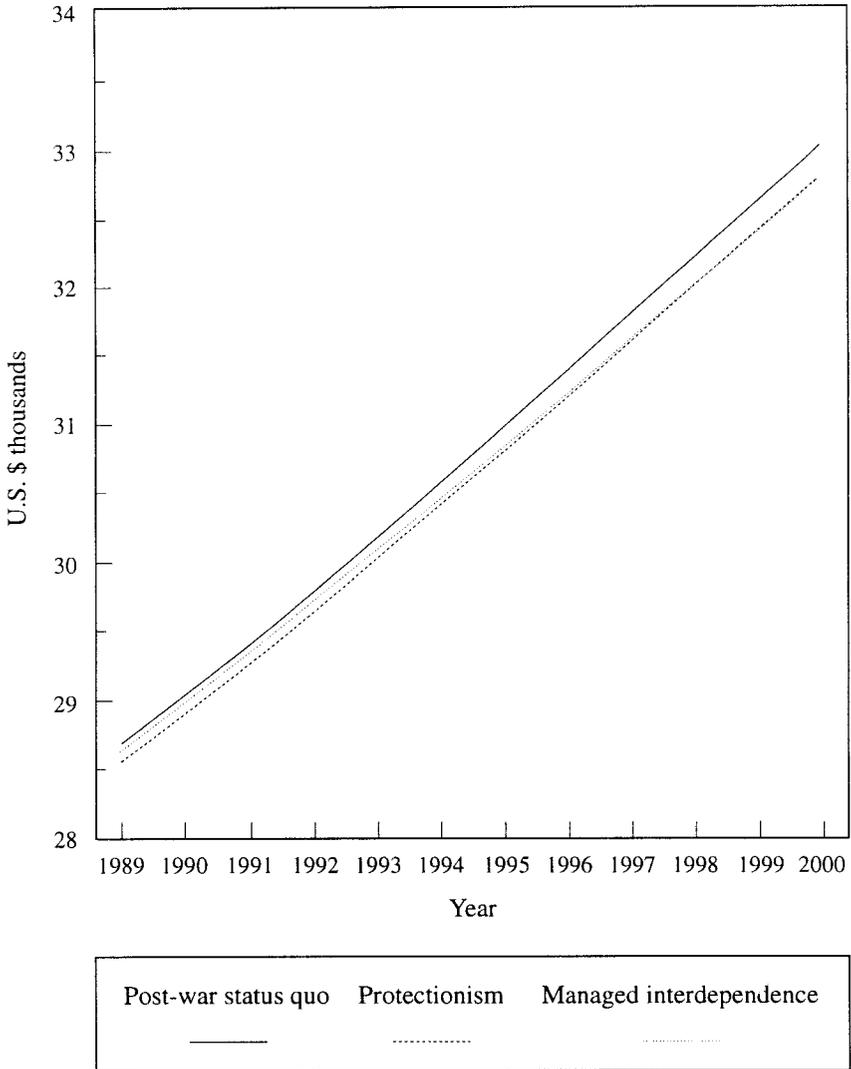


Figure 5B
United States: Low Wage Growth

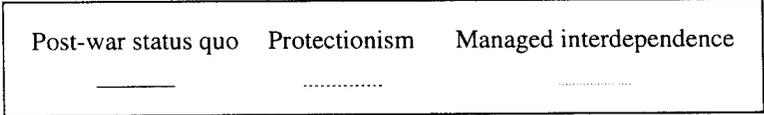
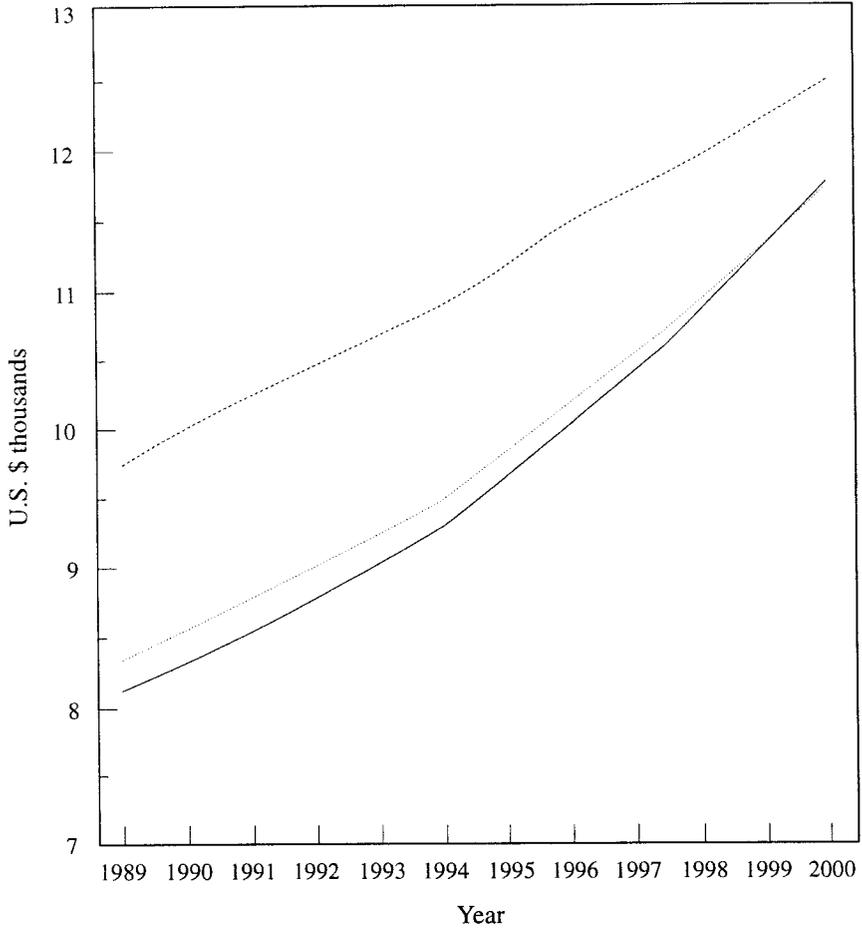
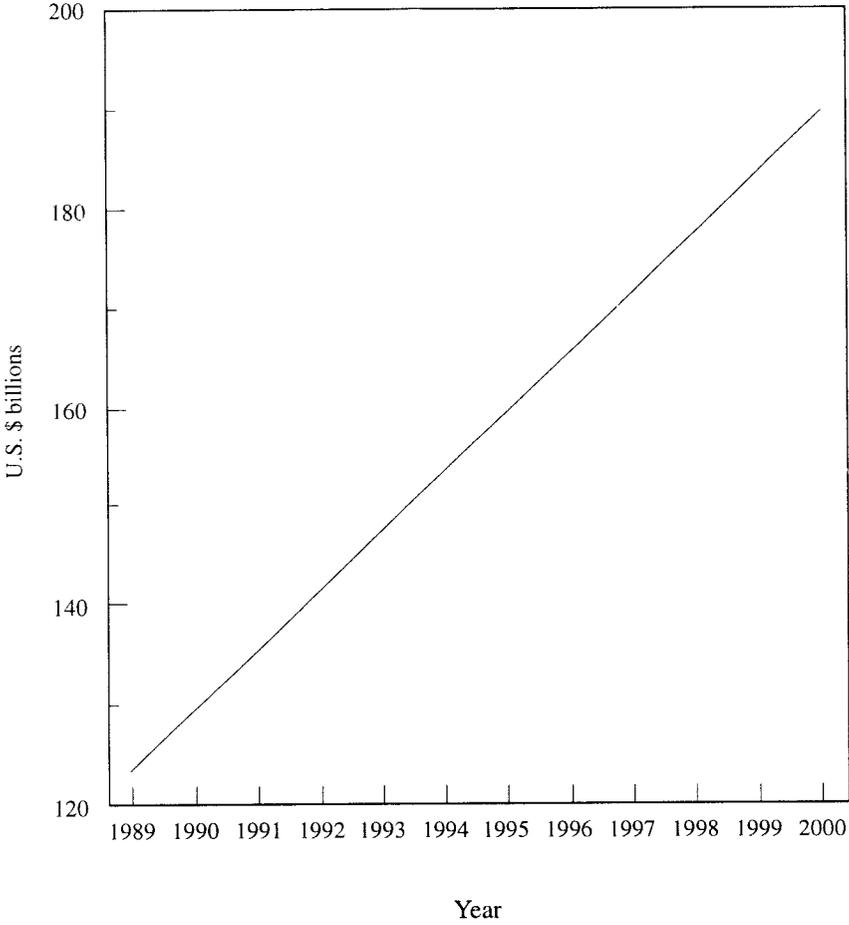


Figure 6
Debt



Post-war status quo

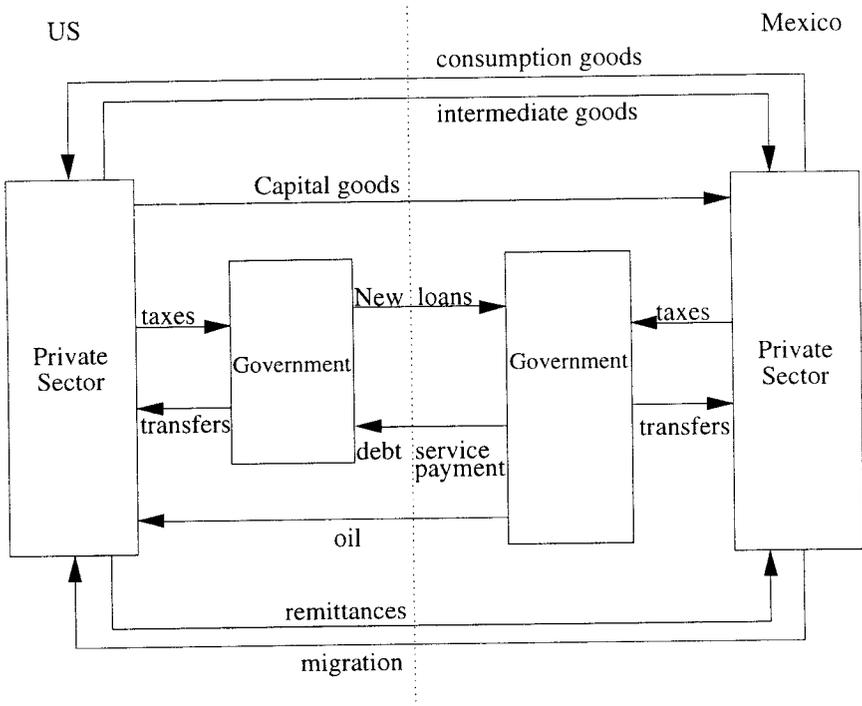


TABLE I
SUMMARY OF THE SCENARIOS' RESULTS

	<i>Post-war Status Quo</i>	<i>Neo- liberal</i>	<i>Protec- tionism</i>	<i>Managed Inter- dependence</i>
Avg. Migration Level <i>U.S.</i>	5.48	4.55	0	3.89
Year 2000 GDP	\$5792.2	\$5830.7	\$5617.9	\$5719.0
Year 2000 CVs	\$0.0	-\$17.9	-\$81.0	-\$32.9
Discounted CV sums				
1986-2000	\$0.0	-\$29.7	-\$144.8	-\$51.6
Upper Class	\$0.0	-\$207.0	\$256.1	-\$75.4
Ower Class	\$0.0	\$177.3	\$111.3	\$23.8
<i>Mexico</i>				
Year 2000 GDP	\$298.1	\$301.1	\$316.3	\$334.3
Year 2000 CVs	\$0.0	\$11.0	-\$4.3	\$31.1
Discounted CV sums				
1986-2000	\$0.0	\$24.9	\$4.8	\$109.8
Upper Class	\$0.0	\$40.0	\$22.1	\$73.9
Lower Class	\$0.0	-\$15.1	-\$17.4	\$35.9

Notes: Dollar figures in billions. CVs are Hicksian compensating variations. Drawn from dissertation tables 6-1 through 6-10. The U.S. upper class are high wage labor and capitalists and the lower class is low wage labor. In Mexico, the upper class is the aggregation of high wage labor, capitalists, and landowners, while the lower class consists of low wage labor and migrants.

APPENDIX 1

ANNOTATED EQUATION LIST

Note: All variables are implicitly time subscripted. The numbers 1 and 2 refer to sectors of the economy and the prefix M denotes variables in Mexico.

Section 1 Production Functions and Factor Allocations

$$1) \text{MGDP1} = \text{MA} * \text{MA1} * (\text{Ma1} * \text{ML1}^{-p1} + \text{Mb1} * \text{MK1}^{-p1} + \text{Md1} * \text{MIMP}^{-p1})^{-1/p1}$$

$$1A) \text{GDP1} = \text{P} * \text{A1} * (\text{a1} * \text{L1}^{-p1} + \text{b1} * \text{K1}^{-p1})^{-1/p1}$$

$$2) \text{MGDP2} = \text{MA2} * (\text{Ma2} * \text{ML2}^{-p2} + \text{Mb2} * \text{MK2}^{-p2} + \text{Md2} * \text{MLAND}^{-p2})^{-1/p2}$$

$$2A) \text{GDP2} = \text{A2} * (\text{a2} * \text{L2}^{-p2} + \text{b2} * \text{K2}^{-p2})^{-1/p2}$$

3) $MGDP=MGDP1+MGDP2$

3A) $GDP=GDP1+GDP2$

4) $MGDPRL=MGDP1/MP+MGDP2$

4A) $GDPRL=GDP1+GDP2$

5) $ML1A=ML1_{t-1}+(MK1-MK1_{t-1})/MIKL*MSTAKMAX$

5A) $ML1B=ML1_{t-1} *ML1GRO$

6) $ML1=MIN(ML1A,ML1B)$

6A) $L1=L1_{t-1} *LGRO_t$

6A') $L1A=L1_{t-1}+(K1-K1_{t-1})/(IKL*STAKMAX)$

7) $ML2=MLINIT-ML1-MMIG$

7A) $L2=LUSINIT-ML1+MEXMIG*SKILL$

8) $\max_{t=0}^{t=h} M1WGBIL=\Sigma (ML1 *MW1(t))*(1+MDISRAT)_{-1}$
 $MSTAKMAX$

8A) $SAVRT=SAVIN+IELAS*(RK*NORMPROF)$

GDP=gross domestic product (bill 1982 \$)

GDPRL=real GDP (at 1982 prices)

P=relative price of good1/good2

PIM=the price of Mexican exports in the US, in dollars

A=The production function constant, indicating the technological level

a='alpha', the labor share coefficient of the production function

L=the amount of labor, either in thousands of man-years or efficiency units (see eq. 9A)

b='beta', the capital share coefficient

K=the amount of capital, in billions of 1982 dollars

d='delta', the distribution parameter related to the third factor of production in Mexico

MIMP=the amount of the imported intermediate good, in billions of 1982 dollars

MLAND=the amount of land, in millions of hectares, assumed to be a constant

p='rho', the coefficient related to the elasticity of substitution (s) by the eq. $s=1/(1+p)$

SAVRT=the marginal propensity to save out of real production

MEXPORTS=Mexican exports to the U.S. of consumer goods

LINIT=the initial(pre-migration) labor force in millions of man-years

MMIG=undocumented Mexican migration to the U.S. in millions

SKILL=a constant adjustment factor to convert migrants into efficiency units of labor

MIKL=an incremental capital/labor ratio, which in turn, defines a time path of the minimum wage

ML1GRO=the maximum rate of growth of the labor force in sector 1, based on the capacity of Mexico to educate and train new entrants for work in manufacturing

LGRO_t=the growth rate of the U.S. labor force in time t

M1WGBIL=wage bill

MDISTRAT=discount rate

MSTAKMAX=index of wage militancy

MSAVIN=historical savings rate

MIELAS=interest elasticity of savings

MNORMPROF=profit rate consistent with historical profit rate

Section 2: Marginal Conditions

9) MRK1=

$$MP * MA1 * Mb1 * MK1^{(-p1-1)} * [Ma1 * ML1^{-p1} + Mb1 * MK1^{-p1} + MD1 * MIMP^{p1}]^{-(1/p1)-1}$$

10) MRK2=

$$MA2 * Mb2 * MK2^{-p2-1} * [Ma2 * ML2^{-p2} + Mb2 * MK2^{p2} + Md2 * MLAND^{p2}]^{-(1/p2)-1}$$

$$9A, 10A) RK_i = P_i * A_i * b_i * K_i^{p_i-1} * [a_i * L_i^{-p_i}]^{-(1/p_i)-1}$$

$$i=1,2 \quad P_2=1$$

$$11) MW_1 = MP * MA_1 * Ma_1 * ML_1^{-(p_1-1)} * [Ma_1 * ML_1^{-p_1} + Mb_1 * MK_1^{-p_1} + Md_1 * MIMP^{-p_1}]^{-(1/p_1)-1}$$

$$12) MW_2 = MA_2 * Ma_2 * ML_2^{-p_2-1} * [Ma_2 * ML_2^{-p_2} + Mb_2 * MK_2^{-p_2} + Md_2 * MLAND^{-p_2}]^{-(1/p_2)-1}$$

$$11A, 12A) W_i = P_i * A_i * a_i * L_i^{-p_i-1} * [b_i * K_i^{p_i}]^{(1/p_i)-1}$$

$$i=1,2 \quad P_2=1$$

$$13) MPMIMP = MP * MA_1 * Md_1 * MIMP^{-(p_1-1)} * [Ma_1 * ML_1^{p_1} + Mb_1 * MK_1^{-p_1} + Md_1 * MIMP^{-p_1}]^{-(1/p_1)-1}$$

$$14) MPMLAND = MA_2 * Md_2 * MLAND_2^{-p_2-1} * [Ma_2 * ML_2^{-p_2} + Mb_2 * MK_2^{-p_2} + Md_2 * MLAND^{-p_2}]^{-(1/p_2)-1}$$

RK_i =both the value of the marginal product of and return to capital in sector i $i=1,2$

W_i =both the value of the marginal product of labor and the wage rate in sector i $i=1,2$

$MPMIMP$ =the value of the marginal product of the imported intermediate good

$MPLAND$ =the value of the marginal product of land

Section 3: Aggregate Demands and Sectoral Incomes, Demands, and Utilities

$$15) MAD_1 = MG_1 + (MB_1/MP) * (MGDPC - MP * MG_1 - MG_2) + MEXPOR$$

$$TSRL$$

$$15A) AD_1 = G_1 + (B_1/P) * (GDPC - P * G_1 - G_2) + MIMPRL + 0.87 * DSLV * D$$

$$EPEND$$

$$16) \text{MAD2} = \text{MG2} + \text{MB2} * (\text{MGDPC} - \text{MP} * \text{MG1} - \text{MG2}) + (\text{MEXMIG} + \text{ML1} * 0.8 + \text{ML2} * 0.6) * \text{MDSL V}$$

$$16A) \text{AD2} = \text{G2} + \text{B2} * (\text{GDPC} - \text{P} * \text{G1} - \text{G2}) + 0.13 * \text{DSL V} * \text{DEPEND}$$

$$17A*) \text{AD3} = \text{MEXPORTSRL} = (\text{B3} / \text{PIM}) * (\text{GDPC} - \text{P} * \text{G1} - \text{G2})$$

18) $\text{MIGY} = \text{W2} * \text{SKILL} - \text{COST} - \text{DISC} - \text{REMIT}$ note:
 $\text{REMIT} = \text{MDSL V} / \text{PPPE}$, SKILL and DISC are constants,
 while

$$19) \text{COST} = \text{COST1982} + 0.1 * (\text{MEXMIG} - 2.5)$$

$$20*) \text{MIGDi} = \text{giMIG} + (\text{Bi} / \text{Pi}) * (\text{MIGY} - \text{P} * \text{g1MIG} - \text{g2MIG} - \text{PIM} * \text{g3MIG})$$

$i=1,2,3 \quad \text{P2}=1, \text{P3}=\text{PIM}$

$$21) \text{UMIG} = [\sum_{i=1,3} \text{Bi} * \text{LOG}(\text{MIGDi} - \text{giMIG})] - \text{PREF}$$

$$22) \text{ML2Y} = \text{MW2} - 0.6 * \text{MDSL V} * \text{ML2}$$

$$23) \text{ML2Di} = \text{Mgi} + (\text{MBi} / \text{MPi}) * (\text{ML2Y} - \text{MP} * \text{Mg1} - \text{Mg2})$$

$i=1,2$

$$24) \text{UML2} = \sum_{i=1,2} \text{MBi} * \text{LOG}(\text{ML2Di} - \text{Mgi})$$

$$22A) \text{L2Y} = \text{W2}$$

$$23A*) \text{L2Di} = \text{gi} + (\text{Bi} / \text{Pi}) * (\text{L2Y} - \text{P} * \text{g1} - \text{g2} - \text{PIM} * \text{g3}) \quad i=1..3$$

$$24A) \text{UL2} = \sum_{i=1,3} \text{Bi} * \text{LOG}(\text{L2Di} - \text{gi})$$

$$25) \text{ML1Y} = \text{MW1} - 0.8 * \text{MDSL V} * \text{ML1}$$

$$26) \text{ML1Di} = \text{Mgi} + (\text{MBi} / \text{MPi}) * (\text{ML1Y} - \text{MP} * \text{Mg1} - \text{Mg2})$$

$i=1,2$

$$27) UML1 = \sum_{i=1,2} MB_i * LOG(ML1D_i - M_{gi})$$

$$25A) L1Y = W1 * (1 - USINCOMETAX)$$

$$26A*) L1D_i = g_i + (B_i/P_i) * (L1Y - P * g_1 - g_2 - PIM * g_3) \quad i=1,3$$

$$27A) UL1 = \sum_{i=1,3} B_i * LOG(L1D_i - g_i)$$

$$28) MKY = MRK * MK - MGDPR_L * MSAVRT - MGDPR_L * MTAX + MIMP * (MPMIMP * (PIM - P))$$

$$29) MKD_i = M_{gi} + (MB_i/MP_i) * (MKY - MP * M_{g1} - M_{g2}) \quad i=1,2$$

$$30) UMK = \sum_{i=1,2} MB_i * LOG(MKD_i - M_{gi})$$

$$28A) KY = RK * K - GDPRL * SAVRT - NEWLOANS + KEXP$$

$$29A*) KD_i = g_i + (B_i/P_i) * (KY - P * g_1 - g_2 - PIM * g_3) \quad i=1,3$$

$$30A) UK = \sum_{i=1,3} B_i * LOG(KD_i - g_i)$$

$$31) MLANDY = MPLAND * MLAND$$

$$32) MLANDD_i = M_{gi} + (MB_i/MP_i) * MLANDY - MP * M_{g1} - M_{g2} \quad i=1,2$$

$$33) UMLAND = \sum_{i=1,2} MB_i * LOG(MLANDD_i - M_{gi})$$

AD_i=aggregate demand for sector i output

G_i=the aggregate 'subsistence' level of demand G_i>0

implies an income elasticity < 1 G_i=Σg_i*L_i note:

G₃=0

B_i=the share of 'discretionary income' spent on good i

PIM=the dollar price of Mexican exports in the U.S.

MIGY=the amount of money migrants spend on goods which they consume

SKILL=the productivity of Mexican migrants in the U.S.

relative to native unskilled labor (see section 1)

COST=all costs of migration, from bus tickets to lost wages and bribes

COST1982=cost in the base year of 1982

DISC=discrimination against migrants due to their undocumented status

REMIT=remittances from migrants to dependents who remain in Mexico, in dollars

MDSL_V=the subsistence level of the dependents of migrants who remain in Mexico

DSL_V=the subsistence level of demand of U.S. dependents at 1982 prices. The elderly

consume more services (health care, etc.) thus the fraction of demand representing good 2 is somewhat higher than B₂, the 'marginal propensity to consume' good 2 of employed households

DEPEND=the number of dependents in the U.S. living outside the households of the employed; it can be thought of as the number of elderly receiving government transfers

PPPE=the peso/dollar exchange rate, converting target levels of Mexico good 2 consumption to dollar flows

MIGD_i=consumption of good *i* in the U.S. by a representative migrant

g_i=an individual's required consumption of good *i*

note: B's are the same for all social groups within each country

UMIG=utility of the representative migrant

PREF=the preference of Mexicans for living and working in Mexico

note: incomes, demands, and utilities for other social groups follow the same formula

note: in starred equations, PIM includes the US tariff.

RK=average return to capital

K=total capital stock of the country

DEBT=Mexico's total foreign debt

RATE=the average interest rate on the debt (exogenous)

NEWLOANS=net inflow of lending in dollars

KEXP=the dollar price of capital exports to Mexico

MTAX=the Mexican tax rate, or average rate if rates differ between sectors

Section 4: Equilibrium Conditions

34) $MRK1=MRK2$

34A) $RK1=RK2$

35) $0=MEXD1=[MGDP1/MP*(1-MSAVRT)]-MAD1$

36) $0=MEXD2=[MGDP2*(1-MSAVRT)]-MAD2$

37) $0=EXD1=[GDP1/P*(1-SAVRT)]-AD1$

38) $0=EXD2=[GDP2*(1-SAVRT)]-AD2$

39) $0=EXD3=MEXPORTS-AD3$

40) $0=UTILDIFF=UMIG-UML2$

41)

$$0=GOVBP=MTAR*MIMP+OILREV+NEWLOANS+MEXMIG*REMIT-DEBT*RATE-DOLTRANS$$

42*)

$$0=SPFOREX=MPMIMP*PIM/P-MP=MRK*PIM/PMKUS-MP$$

43)

$$0=PRIVBP=(PIM*MEXPORTS-P*MIMP-KEXP)+DOLTRANS-CAPITALFLIGHT$$

44) CAPITALFLIGHT

$$(1982-85)=(PIM*MEXPORTS-P*MIMP-KEXP)+DOLTRANS$$

45) CAPITALFLIGHT (1986-2000)=- $(\Sigma$ CAPITALFLIGHT (1982-85)/15)

45*) CAPITALFLIGHT (1986-2000)=0

EXDi=excess demand for good i

SPFOREX=the shadow price of foreign exchange, i.e. the

value of the additional product that could be made and sold given a one unit relaxation of the export ceiling constraint
 GOVBP=the balance of payments of the public sector.

DOLTRANS is the free parameter

PRIVBP=the balance of payments constraint of the private sector, Here, DOLTRANS and CAPITALFLIGHT (after 1985) are the only truly exogenous variables

MTAR=the tariff rate set by the Mexican government on imports

UTILDIFF=the utility differential between migrants and non migrants

note: In starred equation, P. includes Mexican tariff

DOLTRANS=the Mexican government's dollar deficit (surplus), which is borrowed from (loaned to) the private sector

KEXP=capital exports from the U.S. to Mexico

PMKUS=the price of Mexican capital in the U.S., which can differ from the price of U.S. capital

CAPITALFLIGHT=the model estimates capital flight for the years 1982-1985, then an assumption is made about the time path of the variable for future years

Section 5: The Government Sector

$$46) \text{MGOVREV} = \text{MTAX1} * \text{MGDP1} + \text{MTAX2} * \text{MGDP2}$$

$$46A) \text{GOVREV} = \text{TAR} * \text{MEXPORTS} + \text{USINCOMETAX}$$

$$47) \text{MGOVEXP} = \text{PDEBTSRV} + \text{DOLTRANS} + \text{MTRANSFERS}$$

$$47A)$$

$$\text{GOVEXP} = \text{DSL} * \text{DEPEND} + \text{TRANSFERS} + \text{USDEBTSE}$$

$$48) \text{MDEFICIT} = \text{MGOVREV} - \text{MGOVEXP}$$

$$48A) \text{DEFICIT} = \text{GOVREV} - \text{GOVEXP}$$

$$49) \text{MGOVDEBT} = \text{MGOVDEBT}_{t-1} + \text{MDEFICIT}$$

$$49A) \text{GOVDEBT} = \text{GOVDEBT}_{t-1} + \text{DEFICIT}$$

GOVREV=government revenue

TAR=tariff rate (Percent)

GOVEXP=government expenditure

PDEBTSRV=payments on the government's internal (peso) debt

TRANSFERS=transfer payments to individuals

DEFICIT=the government deficit

GOVDEBT=internal government debt

Section 6: Updating Exogenous Variables

$$50) \text{MLINIT}_t = \text{MLINIT}_{t-1} * \text{MLGRO}_t$$

$$50A) \text{LINIT}_t = \text{LINIT}_{t-1} * \text{LGRO}_t$$

$$51) \text{MK}_t = \text{MK}_{t-1} + \text{MSAVRT} * \text{MGDPRL}_t$$

$$51A) \text{K}_t = \text{K}_{t-1} + \text{SAVRT} * \text{GDPRL}_t$$

$$52) \text{MA}_{i,t} = \text{MA}_{i,t-1} * \text{MAGRO}_{i,t} \text{ for } 1983-1986, \text{ else } = \text{MA}_{i,t-1} * \text{MAGRO}_i$$

$$52A) \text{A}_{i,t} = \text{A}_{i,t-1} * \text{AGRO}_{i,t-1} \text{ for } 1983-1986, \text{ else } = \text{A}_{i,t-1} * \text{AGRO}_i$$

$$53) \text{DEPEND}_t = \text{DEPEND}_{t-1} * \text{DEPENGRO}$$

LINIT_t=the initial (pre-migration) labor force

LGRC_t=growth rate of the labor force in year t

K_t=the capital stock

AGRO_{i,t} = the rate of technological progress in year t

DEPENDGRO=growth of dependents

APPENDIX 2

BASE YEAR DATA AND SOURCE LIST

Subscripts refer to sector within a country and prefixes US and M refer to the United States and Mexico respectively. Data are in millions of people or billions of 1982 dollars unless otherwise specified.

The 1982 values of:

The U.S. Labor Force—USL1=90 USL2=10 USLINIT=98

Sources: National Income and Product Accounts (NIPA)—employment by industry (note that only 8 of USL2 represent U.S. citizens).

The Mexican Labor Force—ML1=8.0 ML2=14.0 MLINIT=24.5

Sources: Mexican census data—with corrections,— assuming approximately six percent labor force growth from 1980-1982.

The U.S. Capital Stock—USK1=\$7054 USK2=\$546 USK=\$7600

Sources: Estimates drawn from Survey of Current Business (SCB).-

The Mexican Capital Stock—MK1=\$170 MK2=\$180 MK=\$350

Sources: Estimates computed by updating the 1975 capital stock estimate of Reynolds—with net investment figures from “International Financial Statistics” (IFS).- Capital allocation across sectors appears to be consistent with available wage and productivity data for the U.S.— and for Mexico from Anuario Estadístico (AE).-

U.S. GDP data—USGDP1=\$3014 USGDP2=\$147 USGDP=\$3161

Sources: U.S. GDP data is from SCB, with sector 2 consisting of parts of the agriculture (20%), construction (10%), and services (25%) sectors.-

Mexican GDP data—MGDP1=\$85 MGDP2=\$75 MGDP=\$160

Sources: Mexican GDP data is from Banco de Mexico Informe Anual (IA) 1984, with sector 2 defined as Agriculture, Services, and Construction.-

Undocumented migrants—MEXMIG=2.5

Sources: Serious studies have estimated undocumented Mexican migration at anywhere from 1 to 6.5 million in this time frame. Studies whose point of departure is the unexplained difference between 1980 census data and predictions based on 1970 base data and crude birth and death rates tend to place on the low end of the scale.- Studies based on border apprehensions and so-called “get away” ratios tend to be on the high end.-

The estimate used here, 2.5 million, is a reasonable compromise between the two camps, and closer to the mid-point than one might think, since the high-range estimates include a considerable number of non-working dependents, which do not formally exist in this model. One could interpret the 80% factor used to convert migrants to efficiency units of labor as a participation ratio with no change in the results.

SKILL=80% This factor represents the difference in productivity between migrants and native labor due to education, training, and language (see above comment).

COST1982= All costs of migrating from Mexico to the U.S. \$1,200/person
Two-thirds of this figure represents unavoidable costs, like bus fare, wages lost in

travel time, and job search costs, which are independent of the legality of migration. The other third consists of resources wasted avoiding the border patrol, time spent being detained or deported, and bribing officials or smugglers for crossing, all of which are a direct result of U.S. migration restrictions.

DISCRIMINATION= This is the cost of being illegal, in terms of \$1,200/person lower net pay. Overt discrimination, the paying of different gross wages to two people doing the same work because one is undocumented, exists but is not common. Covert discrimination, in terms of withholdings for social security, income taxes, and various other health or insurance programs for which the migrant is not eligible, is the important source of this difference.

PREFERENCE= It is the preference of migrants for living and working in Mexico rather than the U.S., measured in utility units, at by parameterizing the model to consider the estimated 1982 in dollar terms, this means that a potential migrant would higher than that available in Mexico in order to be better off if

1.7 Utility units
 This figure is arrived migration level in equilibrium, require a wage about \$3,000 he migrates.

Cobb-Douglas production coefficients

<i>Sector</i>	<i>Labor</i>	<i>Capital</i>	<i>Int. Good</i>	<i>Land</i>
MS1	M alpha 1 =0.498	M beta 1 =0.404		Mdelta1=0.098
MS2	M alpha 2 =0.467	M beta 2 =0.450		Mdelta2=0.083
USS1	US alpha 1 =0.76	US beta 1 =0.24		
USS2	US alpha 2 =0.67	US beta 2 =0.33		

These CES production function coefficients were chosen to be consistent with the 1982 functional income distribution for each country and reflect constant returns to scale production (the sum of the coefficients =1). Mexican data on wages and income distribution is drawn from the 1980 census and from selected United Nations and Secretaria de Programación y Presupuesto (SPP) publications.- Differences between sectors conform to observed wage differentials and technological differences where such data is available. The parameter p, related to the elasticity of substitution s by the formula $s=1/(1+p)$, was chosen such that $ms_1=s_1=0.9$ and $ms_2=s_2=s_2=0.93$. Thus the manufacturing sector has a lower elasticity of substitution, in keeping with the conventional wisdom.-

Technological efficiency coefficients for each sector were inferred from the other data by inverting the CES production functions in the base years. In 1982, the figures were:

MEXA1=3.533 MEXA2=1.773 USA1=13.500 USA2=4.409

Class Strategic Bargaining Coefficients

SAVIN=0.058 IELAS=0.3 NORMPROF=0.09 DISRAT=0.84
MSAVIN=0.07 MIELAS=0.4 MNORMPROF=0.19 MDISTRAT=0.9

Demand function coefficients

MG1 = 317	MB1 = .7	These coefficients are not directly estimated, but are based on a variety of information, from estimates of the income elasticity of demand for key components of each sector to general mig G1=3.714 rules such as Engel's law.- See table
MG1 = 1.700	MB2 = .3	
G1 = 5.666	B1 = .934	
G2 = .066	B2 = .060	
G3 = -5/98	B3 = .006	

migG2 = .035
migG3 = .000

5-2 for the price=1 demand expansion path consistant with the status quo income and population growth paths. Luch, Powel, and Williams (1977) provides a source of estimates of budget shares, income elasticities, and Frisch parameters for linear expenditure systems based on various cross-country studies.- While the studies are not directly applicable, they do provide guidelines and checks on the reasonableness of the parameters used here.

Other 1982 Data

MIMP=\$9.0

Intermediate good imports in 1982, from Comercio Exterior (CE), Banco de Mexico.- As a simplifying assumption, all imports are treated as originating in the U.S. and all exports go to the U.S. In the past 10 years, some 70 percent of Mexican exports have gone to the U.S., while 65 percent of imports are bilateral. Alternatively, one can consider U.S. totals as underestimates of Latin American trade rather than overestimates of trade with Mexico.

MEXICAN NON-OIL	Mexican non-oil exports from CE, with an EXPORTS=\$6.0 adjustment for underinvoicing made in order to reconcile Mexican and U.S. trade data.- The adjustment factor is about 10%.
NEWLOANS=\$8.2	New loans plus the fall in reserves for 1982, from IA.
DEBT=\$85.0	Mexico's foreign debt in 1982, from IA, and IFS.
RATE=9%	Average interest rate on Mexico's debt, from IA and IFS.
MDSLVS=\$0,125/migrant MDSLVS is one of the demand	Dependent's subsistence level for migrants. For Mexican labor, parameters.
DSLVS=\$5.4/dependent	Dependent's subsistence level for the Us. Each dependent consumes 4.7 units of good 1 and 0.7 units of good 2. As mentioned in the text, since $0.7/5.4$ (~ 0.13) exceeds B2 (0.06), increases in dependents relative to the labor force increases the demand for good 2 relative to good 1.
DEP=37.9	Number of dependents in the U.S.
MIKL=24*1.0125 ^(t-1)	Mexico's incremental capital/labor ratio, in thousands of dollars of capital per job created, inferred from recent Mexican government development plans.- if Mexico reduces the capital intensity of growth further, this would have a significant effect on the results of the model. t is a time index, equal to 1 in 1982 and 19 in the year 2000.

“Simulating the Past”: The Years 1983-1985

Growth rates of the labor force and savings rates are supplied for these years as described below, as well as observed values of production, imports and exports, and new loans. The split of capital and labor between sectors, migration, prices, factor rewards, etc., are endogenous. A's are solved for as described above.

	1983	1984	1985
MGDPRL=	\$149.70	154.85	159.16
MGDP1/MP=	\$77.42	81.01	83.08
MGDP2=	\$72.28	73.84	76.08
GDPRL=	\$3279.84	3487.96	3562.47
GDP1/P	\$3121.58	3322.32	3394.62
GDP2=	\$158.26	165.63	167.85
MA1=	3.287	3.237	3.219
MA2=	2.696	2.709	2.702
A1=	13.681	14.256	14.272
A2=	4.420	4.441	4.357
NEWLOANS=	\$7.5	2.8	5.0
MIMP=	\$5.493	7.170	8.027
N-O EXPORTS=	\$6.345	7.839	7.054

Growth Rates of Exogenous Variables for the Simulation

Labor force growth rates for the U.S. and Mexico are computed in a similar fashion to those reported in an earlier work,- but have been modified to take advantage of recent work based on 1980 Mexican census data.- On the U.S. side, estimates are updated to reflect recent BLS projections.- The first numbers below are the percentage increases in the labor force of Mexico and the U.S. from 1982 to 1983, and the eighteenth row is the growth from 1999 to 2000. Thus year 1982+t labor force is $\pi_{i=1,t} (1+LGRO_i)$.

MLGRO1=3.7	LGRO1=2.2	MLGRO10=3.25	LGRO10=1.7
MLGRO2=3.7	LGRO2=2.1	MLGRO11=3.1	LGRO11=1.65
MLGRO3=3.7	LGRO3=2.0	MLGRO12=2.95	LGRO12=1.6
MLGRO4=3.65	LGRO4=1.95	MLGRO13=2.7	LGRO13=1.55
MLGRO5=3.65	LGRO5=1.9	MLGRO14=2.5	LGRO14=1.5
MLGRO6=3.6	LGRO6=1.85	MLGRO15=2.35	LGRO15=1.5
MLGRO7=3.6	LGRO7=1.8	MLGRO16=2.2	LGRO16=1.5
MLGRO8=3.55	LGRO8=1.75	MLGRO17=2.1	LGRO17=1.45
MLGRO9=3.45	LGRO9=1.75	MLGRO18=2.05	LGRO18=1.4

MLIGRO=5
capacity of the high wage sector.

The maximum labor absorption.

Savings/Capital accumulation rates:	Historical trends, drawn from sources Mex net investment = 9.0% of GDP such as the SCB and Economic Report Us net investment = 5.6% of GDP of the President (ERP) for the U.S.,- and SPP and IA for Mexico, for 1970-1982.-
Productivity Growth: Mex 1 = 1.8% Mex2 = 0.8% US1 = 1.2% US 2 = 0.4%	Historical trends, 1970-1982 for the U.S., in ERP, 1983 "Increases in Output per hour", adjusted for capital increases.- For Mexico, 1970-1980 trend based on shift-share update for change in output per worker, adjusted for changes in capital and labor.-
MDISRT=0.91	Mexican and U.S. discount factors USDISRT=0.93 (one minus the discount rates). Mexico discounts the future more heavily, an assumption consistent with consumers close to the subsistence level and a relatively high rate of return to capital.
DEPGRO=3%	Growth of the "dependency burden" as the US population ages.
NEWLOANS=\$3.0 COST=\$1.2+\$0.1*(MEXM IG-2.5)	Net new loans yearly for 1986-2000. As the number of migrants rises in a given year, the cost of migration is assumed to increase slightly. Possible justifications include the effects of a distribution of migrants by distance from the border, bidding up the scarce resources associated with border crossing, and the possibility that apprehension percentages and detention time increase with higher migration levels.

FOOTNOTES

¹ Space constraints prohibit all but the barest sketch of the model and policy options, and the interested reader is directed to our theses for more comprehensive treatments of these issues. See Hinojosa 1989 and McCleery 1988.

² J. Serra-Puche, "A General Equilibrium Model for the Mexican Economy: An Analysis of Fiscal Policies," (Ph.D. Dissertation in Economics, Yale University, 1979).

³ P. Noyola, "Urban Migration in Mexico: A General Equilibrium Analysis," (Ph.D. dissertation in Civil Engineering, Stanford University, 1985).

⁴ J. Hill and J. Mendez, "The Effect of Commercial Policy on International Migration Flows: The Case of the United States and Mexico," *Journal of International Economics* 17, 1984, pp. 41-53.

⁵ W. Huffman, "The U.S.-Mexican Labor Market," mimeo, Iowa State University, 1984.

⁶ Marginal productivities are diminishing, approaching zero as the quantity of a factor approaches infinity, and all factors are necessary for production, in that marginal productivities approach infinity as the quantity of a factor approaches zero.

⁷ See Cornelius in Bustamante, Hinojosa and Reynolds (eds.) *U.S.-Mexico Labor Market Interdependence* (forthcoming) 1990.

⁸ Samuelson proves that ordinal utility must be of the form $U = F[B_1 \log x_1 + \dots + B_n \log x_n]$ where the B s are the income shares in demand and F is any function with $F(0) = 0$. P. Samuelson, "Some Implications of Linearity," *Review of Economic Studies* 15, 1947, pp. 88-90.

⁹ A Manne and T. Rutherford, "LTM: A Long Term Model of Mexico's Growth and Balance-of-Payments Constraints," Presented to the Trade and Investment Working Group of the U.S.-Mexico Project at Stanford University, mimeo, 1983; J. Serra-Puche,

¹⁰ David E. Hayes-Bautista, Werner O Schink, Jorge Chapa, *The Burden of Support: Young Latins in an Aging Society* (Stanford: Stanford University Press, 1988).

¹¹ See data appendix 2 for the sources and assumptions used in creating the labor force series.

¹² H. Fullerton, "The 1995 Labor Force," *Monthly Labor Review* 108(11), Nov. 1985, pp. 15-25.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ A flurry of demographic work followed on the heels of the publication of Mexico's 1980 census data in 1982-1984, following in the tradition of the work of Keesing and Urquidi in the 1970s. D. Keesing, "Employment and Lack of Employment in Mexico, 1900-1970," in *Quantitative Latin American Studies: Methods and Findings (Statistical Abstract of Latin America, Supplement No. 6)*, ed. J.W. Wilkie and K. Ruddle (Los Angeles: Latin American Center, UCLA, 1977), pp. 3-22; V. Urquidi, "Empleo y Explosión Demográfica," *Demografía y Economía* 8(2), 1974, pp. 141-53.

¹⁵ D. Kirk, "Recent Demographic Trends and Present Population Prospects for Mexico," *Food Research Institute Studies* 9(1), 1983, pp. 93-111.

¹⁶ F. Alba and J. Potter, "Population and Development in Mexico since 1940: An Interpretation," *Population and Development Review* 12(1), Mar. 1986, pp. 46-75.

¹⁷ The marginal products are computed from the CES production function (equations 1, 2 1a, and 2a of the equation list) by differentiating with respect to labor.

¹⁸ The real minimum wage in the United States eroded during the Reagan years to the point that it is a binding constraint for only a few job categories and the prevailing unskilled wage is determined by market forces. Piece-work in agriculture and construction is an example of tying earnings directly to the value of the marginal product of labor.

¹⁹ Carnoy, Daley Hinojosa-Ojeda, *Latinos in a Changing Political-Economy; Comparative Perspectives on Inequality in The U.S. Labor Market Since 1940*, (New York: IUP) 1990. See the note on discrimination in Appendix 2.

²⁰ G. Becker, "The Economics of Discrimination," in *Readings in Labor Economics and Labor Relations*, ed. L. G. Reynolds, S.H. Masters, and C. Moser (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1974), pp. 181-85.

²¹ In Other words, any important heterogeneity in Mexico's low wage labor force causes an ordering of potential migrants by their reservation wage differential. An interesting possibility is raised when one allows for differences between individual migrants. If migrants are the best and the brightest of those in the sending region, their relocation could actually decrease average productivity in the sending region, and perhaps increase the wage differential. But so-called brain-drain migration of this kind does not seem to be a large fraction of observed migration. See J.E. Taylor, "Undocumented Mexico-U.S. Migration and the Return to Households in Rural Mexico," *American Journal of Agricultural Economics*, Aug. 1987, pp. 626-38.

²² The profits from increasing exports must be diminishing, because of the convexities involved. As exports increase along the demand curve, the price of exports declines. Increased demand for imports raises their price, and increased use of a factor in production given relatively fixed amounts of other factors will decrease its marginal product.

²³ M. Mussa, "A Monetary Approach to Balance of Payments Analysis," *Journal of Money, Credit and Banking* 6(3), Aug. 1974, pp. 333-51.

²⁴ K. Dervis, J. de Melo and S. Robinson, *General Equilibrium Models for Development Policy* (New York: Cambridge University Press/A World Bank Research Publication, 1982).

²⁵ Capital flight was an important part of the Mexican economic crisis, with the dollar exodus totaling approximately \$25 billion between 1981 and 1986. Morgan Guaranty Trust Company, "LDC Capital Flight," *World Financial Markets*, Mar. 1986.

²⁶ The model is neither meant to nor able to track short term economic fluctuations based on monetary policy or the two key exogenous variables: the world oil price and the world interest rate. The price of oil has followed a roller coaster path in the recent past, defying medium range prediction even by models designed expressly for that purpose. Thus the results of the model presented in the following sections should be viewed as trends, which will, no doubt, be buffeted by various shocks affecting both economies.

²⁷ It is assumed that the same exchange rate holds on these transactions, despite the fact that the shadow price of foreign exchange may be higher. There are no efficiency implications of the dollar transfer price; production is the same as it would be were the government to expropriate the needed dollars without payment.

²⁸ Adam Przeworski, *Capitalism and Social Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press) 1985.

²⁹ H. von Stackelberg, *The Theory of the Market Economy* (London: William Hodge) 1952.

³⁰ Hinojosa (1989), chapter 4.

*CAMBIOS EN LAS RELACIONES ECONÓMICAS
MÉXICO-ESTADOS UNIDOS: MÁS ALLÁ DE LA
FRONTERA* *Changes in U.S.-Mexican Economic Relations: Beyond The Border*, se terminó de imprimir en septiembre de 1994 en Amacalli Editores, S.A. de C.V., Av. México Coyoacán No. 421, Col. Xoco General Anaya. C. P. 03330 México, D. F. Tel.: 604 72 63. La edición consta de 1,000 ejemplares.

