

# MOMENTO económico

NUMERO  
CATORCE

información y análisis de la coyuntura mexicana

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS, UNAM.

FEBRERO DE 1985

## Desempleo y juventud

### La Frontera Norte



CINCUENTA PESOS

*Autorretrato con los pies sucios, 1979.*

## La distribución desigual de la crisis

# Temas de hoy

**L**OS VIEJOS Y NUEVOS PROBLEMAS DEL EMPLEO en la juventud mexicana constituyen el tema sobre el cual la investigadora Gloria González Salazar nos ofrece la primera colaboración del número 14 de MOMENTO ECONOMICO.

Al respecto, la compañera González Salazar señala: A los problemas genéricos del empleo juvenil, en países subdesarrollados como México, "se suman peculiaridades propias. Por ejemplo, en virtud de factores socioeconómicos desfavorables, numerosos niños y jóvenes se incorporan prematuramente y en condiciones adversas al mercado de trabajo, en detrimento del periodo necesario de formación escolar básica y para el trabajo, a la par que a consecuencia de los fuertes procesos migratorios del campo a las ciudades, muchos de los jóvenes trabajadores constituyen en éstas un proletariado flotante e inestable sin preparación escolar y laboral, ni hábitos de orden, disciplina y adaptación a las relaciones interpersonales e institucionales propias de la actividad económica moderna", y continúa la investigadora, "no sólo de entrada dichas personas caen en el subempleo, sino que tienden a permanecer en él, dada la dificultad para superar sus limitaciones en el cauce de un escaso dinamismo de generación de empleos productivos."

Sobre las magnitudes del problema, la investigadora nos ofrece los siguientes datos, entre otros: "Según los últimos datos censales, para 1980 el 35.4% de la PEA tenía entre 12 y 24 años. . . En general, son los hijos de familias pobres los que se ven forzados a trabajar tempranamente sin la instrucción y calificación necesarias, ubicándose en los grupos de edades de entre 12 y 19 años, los que para 1980 representaban casi el 18% de la PEA."

En la segunda entrega de este número, La defensa del salario y consumo obrero, realizado por María del Carmen del Valle, la investigadora anota "Las graves consecuencias que la crisis ha generado en las condiciones de vida de la población trabajadora mexicana, han violentado la desigualdad, ensanchando la brecha entre los que se encuentran en un estricto nivel de subsistencia y los que se mueven en la abundancia hasta de lo superfluo."

La compañera Del Valle, miembro del equipo que coordina la edición de MOMENTO ECONOMICO, proporciona información proveniente del Sistema de Cuentas Nacionales de México, 1981-1983 y dice: "cabe hacer notar la profundización de las diferencias en la distribución del ingreso nacional disponible. La parte correspondiente a los asalariados sufrió una baja considerable al pasar de 41% en 1981 a 32.5% en 1983, en tanto que para los propietarios del capital, el excedente de explotación aumentó de 53.7% a 62.3% en el mismo lapso". El deterioro del salario real y del empleo continuaron la tendencia descrita, hasta finales de 1984.

Los trabajos tercero y cuarto que encontrará el lector en la presente entrega están dedicados a la problemática de la frontera norte del país. Ambas elaboraciones fueron presentadas al foro: Problemas de la Zona Fronteriza Norte, realizado durante el pasado mes de febrero, en varias

ciudades de esa región del país, y en la Ciudad de México. Se trata de "Industria y maquiladora en la frontera norte de México" presentado por Javier Delgadillo, miembro del equipo de Desarrollo Regional de nuestro Instituto, y de "Reflexiones sobre el desarrollo económico de la frontera norte" elaborado por la economista Sofía Méndez Villarreal, profesora de la Facultad de Economía de la UNAM, e investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económica.

Entre las propuestas que hace el compañero Delgadillo en su trabajo sobre la industria maquiladora destacan: 1. Que la planta maquiladora existente "se incorpore a las prioridades nacionales para lo cual, debe de limitarse el subsidio irracional que hasta hoy se le ha proporcionado; 2. permitir la instalación regulada de nuevas plantas sólo en aquellos espacios más atrasados, en donde los beneficios al empleo se den con un carácter global y no de población migrante. Junto a ello, implementar una infraestructura comercial básica con un carácter nacionalista; 3. desarrollar nuevos centros urbanos con base en una adecuada utilización de los recursos naturales regionales y de un planeado impulso industrial que tenga como soporte la explotación de recursos minerales y la utilización de energéticos básicos. Dentro de este marco, podría activarse a la maquila sólo como complemento económico regional."

El interesante trabajo de la economista Sofía Méndez expone que "La política del gobierno mexicano hacia la frontera norte ha tenido cambios perceptibles que se han reflejado tanto en la forma en que se han visualizado los problemas de esta zona, como en los instrumentos de acción y las medidas concretas para supuestamente promover el desarrollo fronterizo."

"Estos cambios —continúa Méndez Villarreal— no tienen como única explicación el carácter cambiante de la política económica seguida por distintos gobiernos. De hecho, las tendencias del sistema capitalista internacional han tenido al parecer un peso relativamente más decisivo que la política gubernamental en la conformación socio-económica de la franja fronteriza norte de México. Esta zona tiene características singulares, pues en ninguna otra frontera del mundo coexisten e interactúan de manera tan cercana y directa factores productivos provenientes de países con tan distinto poder económico."

Entre las conclusiones importantes a que arriba nuestra colaboradora huésped destacan: "El desarrollo económico de la frontera norte de México no puede depender, como pretende el gobierno, de las decisiones que adopten las empresas transnacionales. La gravedad de la crisis y el peso de las circunstancias no configuran un marco favorable para el estímulo a la actividad productiva local. Lo que significa que apenas una acción deliberada y sistemática permitiría disminuir la dependencia y vulnerabilidad de esta zona."

Se añade en la presente entrega de MOMENTO ECONOMICO un conjunto de estadísticas sobre la deuda pública correspondiente a 1984.

# Empleo y juventud: Viejos y nuevos problemas

Por Gloria González Salazar\*

**E**N MATERIA OCUPACIONAL, uno de los problemas que más ha atraído la atención durante la crisis por la que atraviesa, México, es el incremento del desempleo abierto. Con todo, éste es sólo una parte, y quizá no la más importante, de la subutilización de la mano de obra que afecta al país desde hace muchos años; por ejemplo, en 1970 el subempleo fue estimado, con base en datos censales, entre el 38 y el 45% de la población económicamente activa (PEA). Y para 1980, según el correspondiente censo de población, casi el 24% de la PEA fueron trabajadores no remunerados y alrededor de un 30% más sólo recibió ingresos de hasta 3,610 pesos, cifras que constituyen indicadores del alto número de trabajadores que en las ciudades tienen ocupaciones informales o insuficientemente estructuradas, o sea, de personas que suelen caracterizarse como subempleadas por los bajos niveles de productividad e ingreso que generan, y que en el campo expresan las aún peores condiciones productivas y de vida de los campesinos sin tierra o con insuficiente dotación de ella y de otros insumos básicos, así como la precaria situación laboral de numerosos jornaleros agrícolas.

Bajo estos hechos subyacen factores derivados de un crecimiento económico dependiente cuyas modalidades de producción, desarrollo tecnológico, distribución y formación de capital, discriminaron o descuidaron la mano de obra rural y la de las áreas urbanas marginales, determinando,

entre otras cosas, la existencia de un mercado de trabajo heterogéneo o muy segmentado con amplias discrepancias de productividad, salarios, calificación de la mano de obra, etcétera, en el cauce de una incapacidad crónica del aparato económico para incorporar al empleo altamente productivo a todos los que pueden y quieren trabajar.

En el marco de esta problemática, que se agudiza particularmente en momentos de crisis, toca un lugar destacado a los jóvenes tanto cuantitativa como cualitativamente, en virtud, en primer lugar, de que el alto crecimiento demográfico que hemos tenido se refleja, también, en una alta tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo a la par que da a ésta una composición por edades en la que es muy significativo el porcentaje de nuevos entrantes al mercado de trabajo. Y en segundo lugar, aunque en atención a lo anterior, porque las características de la PEA en su conjunto, en materia de productividad e ingresos, se ven muy influidas por los rasgos específicos del empleo de los grupos de menores edades, dada su alta significación cuantitativa en la misma.

Y en efecto, con respecto a lo primero, en un país subdesarrollado que como México ha tenido una elevada tasa de crecimiento demográfico, la agudización de los problemas de su crecimiento y los efectos de la actual crisis económica coinciden con la incorporación al mercado de trabajo del gran número de personas que nacieron en los años sesenta, cuando la población crecía al 3.5% anual —una

de las tasas más altas del mundo. De manera que a la necesidad de enfrentar rezagos acumulados de subempleo en un desarrollo desequilibrado en lo sectorial e intrasectorial y en lo socio-geográfico, se suma la urgencia de dar empleo a alrededor de 800 mil nuevos trabajadores anuales.<sup>1</sup> Y ello, precisamente en momentos en que a efectos de la crisis se incrementa la desocupación abierta y tiende a aumentar el subempleo representado tanto por quienes trabajan jornadas inferiores a la normal (subempleo visible), como por aquellos más que se hallan en actividades inestables y de escasa productividad (subempleo invisible), en un contexto en que el deterioro de la situación ocupacional va acompañada de fuertes bajas de los salarios reales a consecuencia del proceso inflacionario.

Por ejemplo, según un estudio reciente, sólo en los dos últimos años se perdieron casi 200 mil empleos a consecuencia de la crisis, mientras que la población en edad de trabajar creció en cerca de 2.8 millones de personas, lo cual se tradujo en que al finalizar 1984 el índice de empleo registrara su nivel más bajo desde 1950. Y de acuerdo con estimaciones del Consejo Nacional de Población, en los próximos cuatro años se habrán agregado más de 6 millones de personas, lo que da cuenta del enorme esfuerzo que

\* Investigadora Titular del IIEc, en el área de Problemas Sociales del Desarrollo Económico de México.

<sup>1</sup> *Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988*, México, Poder Ejecutivo Federal, junio de 1983, p. 208.

**En este número** Temas de hoy, 2/ Empleo y juventud: Viejos y Nuevos problemas, **Gloria González Salazar**, 3/ La defensa del salario y consumo obrero, **Ma. del Carmen del Valle Rivera**, 6/ Industria y maquiladora en la frontera Norte de México, **Javier Delgadillo Macías**, 8/ Reflexiones sobre el desarrollo económico de la frontera norte, **Sofía Méndez V.**, 12.

implica enfrentar el problema.<sup>2</sup> Paralelamente, como se señala en otro estudio, aunque entre 1980 y 1984, el salario mínimo nominal diario (promedio ponderado), se quintuplicó al pasar de 136.62 pesos a 702.10, el salario real, por el contrario, sufrió una pérdida acumulada de algo más de un tercio de su poder adquisitivo con respecto a 1980.<sup>3</sup> Asimismo, según declaraciones del Secretario General de la C.T.M., para abril de 1985 el aumento del 30% a los salarios mínimos obtenido en diciembre del año pasado, ha sido ya completamente nulificado por el continuo incremento de los precios.<sup>4</sup>

Con relación a lo que decíamos en segundo término, cabe considerar que el empleo de los jóvenes, sobre todo el de los nuevos entrantes al mercado de trabajo, ofrece, en general, problemas específicos, ya que su falta de experiencia dificulta su colocación y/o permanencia en el empleo, adicionalmente de que, en lo común, quienes se inician en él perciben ingresos inferiores, durante un determinado lapso, a los que reciben quienes se hallan laborando desde periodos más largos.

Con todo, en los países subdesarrollados, como es el caso de México, a estos rasgos genéricos sobre el empleo juvenil se suman peculiaridades propias. Por ejemplo, en virtud de factores socioeconómicos desfavorables, numerosos niños y jóvenes se incorporan prematuramente y en condiciones adversas al mercado de trabajo, en detrimento del periodo necesario de formación escolar básica y para el trabajo, a la par que a consecuencia de los fuertes procesos migratorios del campo a las ciudades, muchos de los jóvenes trabajadores constituyen en éstas un proletariado flotante e inestable sin preparación escolar y laboral, ni hábitos de orden, disciplina y adaptación a las relaciones interpersonales e institucionales propias de la actividad económica moderna. Estos fenómenos explican en parte los bajos ingresos promedio de la PEA mexicana y sus grandes disparidades, ya que no sólo de entrada dichas personas caen en el subempleo, sino que tienden a permanecer en

él, dada la dificultad para superar sus limitaciones en el cauce de un escaso dinamismo de generación de empleos productivos.

Según los últimos datos censales, para 1980 el 35.4% de la PEA tenía entre 12 y 24 años, en un marco en que casi la mitad de ésta no alcanzaba los 30 años de edad. En general, son los hijos de familias pobres los que se ven forzados a trabajar tempranamente sin la instrucción y calificación necesarias, ubicándose en los grupos de edades de entre 12 y 19 años, los que para 1980 representaban casi el 18% de la PEA. Sin embargo, también los jóvenes que sí disponen de medios para prepararse enfrentan problemas específicos que se proyectan hasta el grupo de edades de 20 a 24 años y aún hasta el de 25 a 29 años en el caso de quienes realizan estudios superiores.

Por una parte, muchos de los jóvenes que sí pueden estudiar tienden a concentrarse en profesiones de tipo tradicional cuyo mercado, en algunos casos, se halla saturado, y/o en otras carreras poco importantes para el proceso de desarrollo y que tienen una demanda restringida, a lo que se suman problemas de mala distribución geográfica de ciertos técnicos y profesionales, a causa de la atracción que ejercen sobre éstos las grandes ciudades.

Y por otra parte, al no haber ido acompañada la expansión educativa de los últimos años, sobre todo media y superior, de una generación paralela de nuevas e idóneas plazas de trabajo, se ha producido una devaluación relativa de la educación. Es decir, que aunque el proceso de desenvolvimiento y con él los avances tecnológicos, implican mayores requerimientos de conocimientos y calificaciones, **adicionalmente**, dado el mayor dinamismo de los flujos escolares con respecto a la generación de oportunidades de trabajo idóneas, los empleadores tienden a elevar artificialmente los requisitos educativos en lo general y aún para las mismas plazas que antaño se otorgaban con menores exigencias. Así, a la vez que por todos estos motivos muchos jóvenes con preparación no

logran obtener ocupaciones en las que puedan ejercitar todos sus conocimientos y capacidades y/o lograr su rápido ascenso social, la elevación progresiva de los requisitos educativos en el mercado de trabajo dificulta aún más el empleo de aquellos otros carentes de escolaridad y calificaciones.

Y en fin, si por todos los motivos antes señalados en general el subempleo tiende a afectar más duramente a los trabajadores jóvenes, por similares causas la desocupación abierta de los últimos años muestra su más alta incidencia en los grupos menores de edades.<sup>5</sup> Así queda ilustrado en el cuadro adjunto, relativo a las áreas metropolitanas de las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey, respectivamente. Como puede apreciarse, el grupo más afectado es el de 12 a 19 años cuyas tasas de desocupación en todos los casos y periodos considerados, duplican con creces la tasa de desocupación total, y en otros la triplican o casi la triplican. Y si bien el grupo de edades de 20 a 24 años tiene una posición menos desfavorable, también supera dicha tasa en forma significativa. Y con mayor evidencia resaltan estos contrastes en contra de los jóvenes trabajadores, si las comparaciones se hacen con respecto a las tasas de desocupación de los distintos grupos de edades de los adultos.

Desde luego, como es sabido, existen diversas medidas que en lo concreto pueden ayudar a la mejor colocación de los jóvenes, como son, entre otras, una eficaz orientación vocacional en el marco de los programas educativos o de capacitación, el mejoramiento de la eficiencia interna de estos servicios y su mayor correspondencia con las necesidades del aparato productivo. Y por otro lado, como parte de las actividades de los servicios del empleo, la

<sup>2</sup> *Inversión, Impuestos y Utilidades*, Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, A.C., Documento s/f (mimeo) p. 2

<sup>3</sup> Georgina Naufal, "El Secreto de los Trabajadores", *Momento Económico*, Inst. de Inv. Económicas, UNAM, Núm. 7, junio de 1984, pp. 7-8.

<sup>4</sup> Periódico *El Día*, 23 de abril de 1985, p. 7.

<sup>5</sup> C/F, Germán Bonilla, Héctor Cifuentes y otros, "Los Jóvenes en el Mercado de Trabajo" *Revista de Estudios sobre la Juventud*, CREA, año 1, Núm. 1, Agosto de 1981 pp. 17-38.

orientación y los consejos profesionales, las informaciones sobre el mercado de trabajo, el facilitamiento de contactos institucionales y con los empleadores, etcétera.

Sin embargo, en nuestro caso estas medidas tienen un alcance muy restringido a menos que se apliquen como parte de políticas mucho más ambiciosas, ya que la magnitud y complejidad de los problemas del empleo está dada por su íntima trabazón con todos los grandes desequilibrios que el país padece, tanto coyunturales como estructurales, sin olvidar la interrelación que

*Exodo, 1979*

**TASAS DE DESOCUPACION POR GRUPOS DE EDAD SEGUN AREAS METROPOLITANAS DE LAS CIUDADES DE MEXICO, GUADALAJARA Y MONTERREY. ENERO 1983-SEPTIEMBRE 1984.**

Area Metropolitana y periodo.	Grupos de edad							
	Total	12 a 19 años	20 a 24 años	25 a 34 años	35 a 44 años	45 a 54 años	55 a 64 años	65 y más años
<b>Ciudad de México</b>								
1983								
Enero-marzo	7.0	20.6	11.1	4.3	3.0	3.5	2.6	1.1
Abril-junio	5.5	16.5	9.0	3.4	2.9	2.2	2.3	1.4
Julio-septiembre	6.2	18.3	11.0	3.9	2.5	2.9	2.3	0.9
Octubre-diciembre	5.4	15.9	8.6	3.8	2.6	2.8	2.4	0.9
1984								
Enero-marzo	5.3	16.0	8.1	4.6	2.1	2.3	1.3	1.3
Abril-junio	5.2	14.8	9.2	3.6	2.1	2.3	2.1	1.9
Julio-septiembre	7.3	22.8	11.2	4.9	3.1	2.5	2.7	N.D.
<b>Ciudad de Guadalajara</b>								
1983								
Enero-marzo	6.4	16.4	7.9	4.3	1.7	2.7	1.5	1.4
Abril-junio	8.6	19.6	12.7	4.5	3.7	5.2	3.6	1.2
Julio-septiembre	9.5	22.4	13.3	4.4	2.7	6.3	3.4	1.3
Octubre-diciembre	7.6	18.3	8.1	4.1	3.6	4.2	1.4	1.2
1984								
Enero-marzo	7.9	16.9	10.9	5.2	2.6	3.9	0.7	N.D.
Abril-junio	6.9	14.7	9.0	3.7	2.9	4.8	1.4	2.6
Julio-septiembre	7.5	17.6	10.7	3.3	2.1	2.5	2.8	1.2
<b>Ciudad de Monterrey</b>								
1983								
Enero-marzo	9.0	22.3	13.8	4.0	3.1	4.0	1.4	2.7
Abril-junio	10.2	27.3	15.0	5.2	4.5	2.1	4.1	N.D.
Julio-septiembre	12.5	30.8	16.1	6.7	4.6	7.2	N.D.	5.9
Octubre-diciembre	11.1	26.6	13.6	8.1	7.4	5.2	1.3	N.D.
1984								
Enero-marzo	10.7	27.5	13.3	5.2	4.1	5.7	2.5	3.8
Abril-junio	11.1	32.9	11.2	6.0	3.9	5.7	N.D.	4.0
Julio-septiembre	11.6	30.8	14.8	6.8	4.3	4.7	1.3	5.4

P. Cifras preliminares.

N.D. No disponible.

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática. Encuesta Sobre Ocupación.

éstos tienen con la posición dependiente que México tiene en el contexto internacional.

Por ejemplo, sólo la existencia de empleo productivo suficiente y la mejor distribución del ingreso, y con ello la elevación de los niveles de vida de la población mayoritaria, podría frenar el ingreso prematuro al mercado de trabajo sin la escolaridad y calificaciones necesarias, así como evitar la devaluación de la educación de los jóvenes con preparación. Y sólo la corrección a fondo de la heterogeneidad del aparato productivo, del desequilibrio regional y urbano y de los contrastes campo-ciudad, podría permitir el avance hacia el borramiento de las grandes desigualdades geográficas, económicas, sociales y culturales, en que se ubican las grandes discrepancias de productividad e ingreso de la fuerza de trabajo y generar niveles satisfactorios de empleo productivo, etcétera.

Muy pertinentemente el Plan Nacional de Desarrollo 1984-1988 (PND), considera el problema desde su dimensión estructural y presenta la generación de empleo como un punto central de su estrategia, que se recoge e introduce como un objetivo explícito en la política económica general, en las políticas sectoriales y en la política regional. A la par que adecuadamente lo ubica en el marco de la política social, vinculándolo al combate de los rezagos sociales existentes en salud, nutrición, vivienda, educación y capacitación, incluyendo para estas últimas su mejor relación con el aparato productivo. Y

ello, como parte de sus dos líneas estratégicas de acción: superar la crisis y recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases que permitan iniciar los cambios estructurales requeridos.

Sin embargo, el reto sigue en pie. Si bien el crecimiento del Producto Interno Bruto pasó a ser positivo en 1984, alcanzando el 3.5% con respecto al año anterior, medido a precios de 1970,<sup>6</sup> y se han realizado diversos avances positivos, un documento reciente del Congreso del Trabajo señala, entre otras cosas, que aunque se ha evitado que la inflación y la desocupación se disparen a ritmos aún más acelerados y fuera de control, no existe oferta de trabajo para los nuevos demandantes de empleo. Así como tampoco se ha logrado disminuir la dinámica de la concentración de la riqueza y del ingreso que es un problema estructural, ya que por el contrario, ésta se ha acrecentado en la actual coyuntura, en un contexto en que el mayor peso de la crisis recae sobre la pobla-

ción mayoritaria y en el que el empleo y el acceso de la clase trabajadora a los satisfactores básicos, se han mantenido a niveles elementales sin registrar incrementos satisfactorios.<sup>7</sup>

Con justa razón, en un marco en que la participación de los salarios en el producto nacional se ha reducido del 48.1% en 1975, al 30% en 1984, el Congreso del Trabajo plantea como un requisito para lograr un desenvolvimiento sano y una sociedad más igualitaria, revertir los términos de la acumulación a favor de las clases trabajadoras y de los intereses nacionales, avanzando hacia un desarrollo fincado fundamentalmente en nuestros recursos humanos y naturales y, por ende, orientado hacia la superación de la dependencia económica, tecnológica, política y cultural.

Ahora bien, es indudable que existen limitaciones reales y objetivas —endógenas y exógenas—, para salir de la crisis recuperando la capacidad de crecimiento *sobre nuevas bases* que

permitan avanzar hacia cambios cualitativos profundos, que modifiquen la pauta de crecimiento y de inequitativa distribución de la riqueza y del ingreso, seguida en las últimas décadas. Sin embargo y aunque nadie que sea mínimamente sensato espera que las graves distorsiones que el país padece puedan borrarse mágicamente en el corto plazo, la dinámica seguida no muestra que se esté cerrando la posibilidad de la reproducción remozada del modelo anterior. Resulta así muy oportuno, con base al examen de la política económica y social de los últimos años, el llamado de atención hacia los aspectos cualitativos y sociales que deben estar presentes en el actual proceso.

<sup>6</sup> "Recuento Nacional", *Comercio Exterior*, Vol. 35, Núm. 3, marzo de 1985, p. 295.

<sup>7</sup> "Los trabajadores ante la Situación Económica Nacional: Opciones para el Desarrollo", *El Día*, Testimonios y Documentos 11-12 de abril de 1985.

## La defensa del salario y consumo obrero

### Ma. del Carmen del Valle Rivera

**L**AS GRAVES CONSECUENCIAS que la crisis ha generado en las condiciones de vida de la población trabajadora mexicana, han violentado la desigualdad, ensanchando la brecha entre los que se encuentran en un estricto nivel de subsistencia y los que se mueven en la abundancia hasta de lo superfluo.

Ciertamente, la baja en la actividad económica, los aumentos en la inflación y el desempleo son elementos que afectan a la población en general, pero no de la misma manera ni en la misma proporción.

Al respecto cabe hacer notar la profundización de las diferencias en la distribución del ingreso nacional disponi-

ble. La parte correspondiente a los asalariados sufrió una baja considerable al pasar de 41% en 1981 a 32.5% en 1983, en tanto que para los propietarios del capital, el excedente de explotación aumentó de 53.7% a 62.3% en el mismo lapso.<sup>1</sup> Lo cual nos expresa quien lleva el peso de la crisis: la reducción en los salarios pasa a engrosar las utilidades.

El ingreso de los trabajadores se ha visto gravemente afectado porque los aumentos a los salarios no han sido compatibles con los niveles de inflación. En el periodo considerado el índice de crecimiento del *salario mínimo* llegó a ser de 510.3%, que comparado con el aumento de los precios de los

bienes de consumo presenta un rezago importante en virtud de que estos últimos exhiben un incremento de 640.4%.

De tal manera que un cálculo conservador nos revela que el salario mínimo que el trabajador recibía hacia fines de 1984 era equivalente a cerca del 70% del salario mínimo vigente en 1981, ya de por sí insuficiente. En febrero del año en curso, a pesar del aumento reciente de los salarios no se

<sup>1</sup> SPP. *Sistema de Cuentas Nacionales de México, 1981-1983*.

Asimismo, en este periodo, la participación de los trabajadores en el producto interno bruto disminuye considerablemente, pasando del 37.4% en 1981 al 28.8% en 1983; mientras que la participación del capital ascendía del 49% al 55.1% respectivamente.

llega a igualar la deteriorada capacidad adquisitiva en 1981. (Véase cuadro).

Ahora bien, esta situación se presenta para quienes tienen empleo, pero para los desocupados y subempleados las condiciones son más graves. Este último grupo ha aumentado de manera considerable. Sólo en las principales ciudades del país, que son zonas en las que se concentra una gran parte de la población trabajadora y en donde se podrían esperar en general, mayores oportunidades de trabajo, se tiene la siguiente información oficial: la tasa de desempleo abierto pasó de 3.6% en el último trimestre de 1981 a 7.3% para el tercer trimestre del año pasado, en la Ciudad de México. De 5.5% a 7.5% respectivamente, en la Ciudad de Guadalajara y de 3.4% a 11.6% en la Ciudad de Monterrey.<sup>2</sup>

Respecto a los subempleados es conveniente hacer notar que los programas de apoyo al empleo se han orientado a trabajos temporales —especialmente en servicios—, cuya remuneración es inferior al salario mínimo de modo que con ello se contribuye al aumento de trabajadores en una posición de inestabilidad, que además no compensa de ninguna manera la demanda de empleo.

Es así como la crisis se carga sobre los trabajadores, lo cual se debe fundamentalmente al propio funcionamiento del sistema económico pero que en el corto plazo se agudiza con la política de austeridad que se practica con el objeto de reducir la inflación. En estas condiciones, se ha planteado que el mantenimiento bajo de los salarios permite mantener el empleo, sin embargo, ya anteriormente se presentaron datos que nos muestran que junto con la inflación y los topes salariales, el desempleo y el subempleo se han incrementado, haciendo más difícil la supervivencia. De tal manera que, la defensa del salario como la defensa del empleo, constituyen aspectos de la misma lucha.

El gobierno ha contemplado en sus programas la necesidad de protección al empleo. Por ejemplo, inicialmente se mantuvo el gasto público en obras prioritarias y de alto contenido de fuerza de trabajo; después el Programa para la Protección del Salario y el Consumo Obreros, presentado en febrero de 1984,<sup>3</sup> se propone asegurar el empleo productivo.

Las medidas más sobresalientes se refieren a poner en marcha los siguientes proyectos: capacitación para obre-

ros desempleados, mediante un sistema de 50,000 becas; generación y abasto de bienes del paquete básico, al que se destinaron 7,775 millones de pesos para el apoyo a la creación de cooperativas de producción y comercialización de alimentos; apoyo a la vivienda progresiva y de autoconstrucción y otros programas educativos y de fortalecimiento de la seguridad laboral.

Tales disposiciones expresan que a pesar de que se conoce el problema, se proponen sólo paliar la situación y de una manera limitada en cuanto al número de personas que benefician y en cuanto a que son caminos que finalmente no conducen ni al mismo sitio de salida y no enfrentan el problema directamente.

Llama la atención que, no obstante, que sectores importantes de trabajadores se han manifestado por un aumento salarial y contra la carestía y la política de austeridad, públicamente y mediante estallamientos y emplazamientos de huelga, no únicamente en los sindicatos independientes sino también en los

<sup>2</sup> SPP, *Información oportuna*, Enero 1985 n. 142.

<sup>3</sup> NAFINSA, *Mercado de Valores*, año XLIV n. 8 febrero 20 1984. Ya en prensa este artículo se actualizó el programa en reunión del "Gabinete Económico" y el Congreso del Trabajo, el pasado 30 de abril.

sindicatos afiliados a la CTM, el gobierno ha mantenido un tratamiento rígido a sus demandas: se sostiene el tope salarial, se insiste en el alza de precios de los productos básicos así como de los bienes producidos por empresas del Estado, se congelan 80,000 plazas de burócratas y se aplican medidas represivas para los trabajadores más combativos, como sucedió con el cierre de URAMEX.

Así pues la propuesta del Estado sobre la protección al salario y consumo obreros, en un balance con la fuerza de la política de austeridad, ocupó un lugar secundario.

Es evidente que se requiere de un proyecto para defender y conseguir un salario y un consumo dignos, que contemple la distribución de los beneficios de la actividad económica y apunte hacia la constitución de una sociedad más democrática y equitativa. Dicho proyecto necesariamente deberá surgir de quienes sufren las consecuencias de la organización actual de la actividad económica: los trabajadores.

#### INDICE DEL SALARIO REAL 1981-1984

Periodo		Salario Mínimo general (pesos) (a)	Indice salarios (b)	Indice de precios del consumidor (c)	Indice del salario real (b)/(c)	Indice alimentos, bebidas y tabaco
1981	diciembre	178.87	100.0	100.0	100.0	100.0
1982	enero	239.61	134.0	105.0	127.6	104.5
	octubre	239.61	134.0	171.1	78.3	169.5
	noviembre	311.51	174.2	179.7	96.9	177.5
	diciembre	311.51	174.2	198.9	87.6	189.8
1983	enero	387.98	216.9	220.5	98.4	206.0
	junio	387.98	216.9	280.5	77.3	259.1
	julio	448.04	250.5	294.4	85.1	274.6
	diciembre	448.04	250.5	359.5	69.7	337.7
1984	enero	584.28	326.7	382.4	85.4	366.3
	junio	584.28	326.7	468.8	69.7	459.9
	julio	702.10	392.5	484.2	81.1	476.3
	diciembre	702.10	392.5	572.2	68.6	576.1
1985	enero	912.70	510.3	614.5	83.0	
	febrero	912.70	510.3	640.4	79.7	

FUENTE: Elaboración de la autora con base en datos de:  
Comisión Nacional de Salarios Mínimos.  
Banco de México: Indicadores Económicos.

Nota: En los cálculos de los índices se tomó como base el dato del Banco de México para diciembre de 1981.

## Industria y maquiladora en la frontera Norte de México

Javier Delgadillo Macías\*

### Municipios y regiones

Un total de 61 municipios conforman la Frontera Norte de México, a lo largo de 3,326 km y abarcando un área total de 233,885.4 km<sup>2</sup> de los Estados de Baja California y Sonora (Región Noroeste), Chihuahua y Coahuila (Región Norte), Nuevo León y Tamaulipas (Región Noroeste). En ellos, la dinámica económica se caracteriza por los contrastes entre

espacios de mayor desarrollo y otros de atraso muy marcado, resultado de la misma evolución histórica que, en principio, tuvieron los centros poblacionales heredados de la colonia y, posteriormente, la desigual política de apoyo financiero y comercial que junto con la inexistencia de una adecuada planeación regional, originaron las hoy saturadas ciudades y las localidades olvidadas de la mayoría de la superficie

fronteriza. Junto a ello, no hay que olvidar la ingerencia que desde el siglo pasado comenzó a aplicar el capital financiero estadounidense dentro del territorio mexicano.

Actualmente se tiene un interés particular por parte del gobierno federal hacia esta estratégica zona, plasmán-

\* Miembro del equipo de "Desarrollo Regional" del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

dolo mediante el Plan Nacional de Desarrollo y en una serie de medidas y decretos surgidos con este sexenio. No obstante ello, la solución al problema fronterizo va más allá de simples paliativos, los cuales, mientras no contemplen un verdadero impulso regional con un carácter nacional y en fundamento de las mayorías trabajadoras, presentes por miles en la frontera, servirán para acrecentar, en poco tiempo, los graves problemas ahí existentes.

El impulso al desarrollo industrial debe ser el camino impostergable a seguir, pero no el subsidio a la mal llamada "industria maquiladora", sino a aquella planta productiva que mediante la rectoría del gobierno nacional, transforme los propios recursos naturales en beneficio de los municipios fronterizos y no de otras áreas alejadas de esta región.

### Historia y población

Fue la participación directa de los colonizadores españoles lo que permitió la formación de pequeños poblados en las ahora, regiones fronterizas, influyendo de manera directa en espacios de las antiguas Intendencias de Sonora, Durango y San Luis Potosí, al igual que en el Nuevo México y las Californias. Los incipientes centros poblacionales de importancia durante la colonia, se fueron formando desde finales del siglo XVI con el establecimiento de las primeras misiones y presidios. Fue a partir de estos centros que comienza la conformación regional fronteriza.

Posteriormente, se suceden varios episodios que poco a poco van delineando nuevos cambios en la frontera: el periodo independiente, la invasión estadounidense, el porfiriato, la insurrección revolucionaria y el cardenismo hasta llegar a la etapa actual. A través de todo ese tiempo, se conformó una nueva sociedad que vive de una ambivalencia regional entre dos culturas opuestas en su historia, al mismo tiempo de enfrentarse a una dualidad geográfica y económica entre los grupos monopólicos agrícolas e industriales del sur de Estados Unidos y la misma

## México 1984: Estadísticas de la deuda pública

### GOBIERNO FEDERAL SALDOS DE LA DEUDA PUBLICA INTERNA AL 31 DE DICIEMBRE DE 1984\* (Millones de pesos)

	Saldo al	Saldo al	Variación	
	30-IX-84 (1)	31-XII-84 (2)	Absoluta (3)=(2)-(1)	Relativa (4)=(3)/(1) %
<b>Total</b>	<b>4,758,533.1</b>	<b>5,600,003.6</b>	<b>841,470.5</b>	<b>17.7</b>
<b>Directa</b>	<b>4,711,637.6</b>	<b>5,554,986.0</b>	<b>843,348.4</b>	<b>17.9</b>
Emisiones de Bonos	2,695,381.2	2,668,175.8	- 28,205.4	- 1.0
Banca Nacionalizada	50,534.0	50,864.4	330.4	0.7
Nafinsa	257,292.8	273,806.8	16,514.0	6.4
Banco de México	692,429.6	1,627,889.0	935,459.4	135.1
Certificados de Tesorería	1,015,000.0	934,250.0	- 80,750.0	- 8.0
<b>Asumida</b>	<b>46,895.5</b>	<b>45,017.6</b>	<b>- 1,877.9</b>	<b>4.0</b>
Nafinsa	15,166.4	13,391.4	- 1,775.0	- 11.7
Banca Nacionalizada	11,132.2	11,935.9	803.7	7.2
Banobras	20,565.2	19,659.5	- 905.7	- 4.4
Banco de México	31.7	30.8	- 0.9	- 2.8

### SALDO DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA AL 31 DE DICIEMBRE DE 1984 (Millones de Dólares)\*

	Saldo al	Saldo al	Variación	
	30-IX-84 (1)	31-XII-84 (2)	Absoluta (3)=(2)-(1)	Relativa (4)=(3)/(1) %
<b>Total</b>	<b>69,045.2</b>	<b>69,377.9</b>	<b>332.7</b>	<b>0.5</b>
<b>Plazo de un año o más<sup>1</sup></b>	<b>68,650.5</b>	<b>69,994.4</b>	<b>343.9</b>	<b>0.5</b>
<b>Sector Público Federal</b>	<b>50,771.6</b>	<b>51,720.8</b>	<b>949.2</b>	<b>1.9</b>
Gobierno Federal	23,033.9	24,652.8	1,618.9	7.0
Organismos y Empresas Controladas	27,737.7	27,068.0	- 669.7	- 2.4
<b>Otras Entidades Públicas</b>	<b>17,878.9</b>	<b>17,273.6</b>	<b>- 605.3</b>	<b>- 3.4</b>
Financieras	14,732.0	14,274.8	- 457.2	- 3.1
No Financieras	3,146.9	2,998.8	- 148.1	- 4.7
<b>Plazo Menor de un año<sup>2</sup></b>	<b>394.7</b>	<b>383.5</b>	<b>- 11.2</b>	<b>--</b>
Gobierno Federal	--	--	--	--
Organismos Controlados	136.7	179.5	42.8	31.3
Financieras	211.7	203.7	- 8.0	- 3.8
No Financieras	46.3	0.3	- 46.0	-99.4

\* Cifras Preliminares.

<sup>1</sup> Por usuario de recursos.

<sup>2</sup> Por deudor ante el extranjero.

Nota: La diferencia que existe entre estas cifras y las que se presentan en la Cuenta Pública, corresponden a las transferencias de crédito que hace el Gobierno Federal a los Organismos y empresas.

Tomado de: Informe de la Deuda Pública correspondiente al 4o. trimestre de 1984, Sría. de Hacienda y Crédito Público.

población mexicana que les ha servido de mano de obra barata para acrecentar su poder político-financiero y un dominio regional con la usurpación del territorio mexicano al instalar inmuebles comerciales e industriales en las principales ciudades.

Entre las causas históricas que han dado lugar a la actual estructura poblacional en la frontera, encontramos las siguientes: 1. Las migraciones provenientes de entidades del interior del país, tomando como ejemplos más representativos a Guerrero, Estado de México, Michoacán, Guanajuato, Oaxaca, Zacatecas, San Luis Potosí y Durango; además de la población que emigra a esta zona de poblados del centro y sur de las mismas entidades fronterizas. 2. La política económica de los Estados Unidos tendiente a absorber mano de obra barata para labores agrícolas en agroindustrias y maquiladoras del sur de su territorio y que a partir de 1940, ha sido constante e irreversible. 3. La aplicación parcial de la Reforma Agraria que durante el mandato del General Lázaro Cárdenas como presidente de México, benefició el poblamiento de áreas del oriente y occidente de la "faja fronteriza", al dotar de tierras ejidales a familias provenientes del sur. Estas áreas fueron Tijuana, Mexicali, Valle Hermoso y Río Bravo. 4. El avance económico y estructural que se ha venido dando en las ciudades con la instalación del programa de maquiladoras y la conversión económica de acuerdo al Producto Interno Bruto, hacia las actividades terciarias. 5. La instalación de infraestructura básica que aunque insuficiente, ha beneficiado a Nuevo Laredo (redes ferroviarias e instalaciones por donde salen del país los mayores volúmenes de mercancía por tierra a los E.U.); a Juárez con su desarrollo comercial que le ha representado ser el corazón de la frontera; los valles agrícolas de Mexicali, el Bajo Bravo y San Juan y Valle Hermoso, entre otros, que sostienen la producción agrícola regional y de exportación. 6. Ausencia de adecuadas políticas de planeación que permitirían, bajo programas realistas de carácter regional, limitar las migraciones masivas de la

población rural hacia los centros urbanos ya saturados, en particular, a las grandes ciudades nacionales y del sur de E.U. 7. Constante endeudamiento externo que ha originado una disparidad en la balanza comercial de México con el extranjero y junto a ello, la deflación salarial en que se ve envuelta la masa trabajadora repercutiendo, por lo tanto, en el ejército de reserva que día a día se acrecenta en número de desempleados quienes buscan, como salida, la migración al país vecino en aras de trabajo y mejores condiciones de vida. 8. El mismo crecimiento económico que vive (aunque de manera desigual) la frontera con sus avances en la actividad agropecuaria, mayores incentivos fiscales. (aunque limitados) para la instalación de industrias, importante potencial minero que se explota muy incipientemente al igual que los recursos pesqueros; pero sobre todo, el intercambio comercial con los Estados Unidos que si bien actualmente es favorable en la balanza a ellos, puede obtenerse mejor provecho mediante una adecuada y decidida política de intercambio global donde el gobierno mexicano debería tomar las decisiones y no dejarlas a los sectores empresariales privados, los cuales sabemos, están coludidos con la misma burguesía estadounidense.

### **El sector industrial y las maquiladoras**

El panorama aquí descrito tiene raíces diversas y se presenta con particularidades regionales en cada uno de los 61 municipios que conforman la "franja norte"

La industria maquiladora y el fenómeno migratorio, son dos de los elementos determinantes que deben de tomarse en cuenta para el buen entendimiento de su dinámica. El caso de los braceros es conocido en su generalidad y no hablaremos aquí más de ello; pero en lo referente a las maquiladoras y al sector industrial en general, deseo destacar algunas ideas:

En la frontera, el sector industrial presenta circunstancias propias de la misma inercia regional, donde el carác-

ter del límite político entre dos países con contrastes de todo tipo (el país más avanzado dentro del gran capitalismo y un país del subdesarrollo medio donde las condiciones económicas son dispares dentro de su mismo espacio federal), da por resultado una situación especial en sus relaciones. Siendo simplistas diremos que la frontera es el termómetro económico, político y social de las relaciones entre México y Estados Unidos.

En este contexto, la planta productiva destinada a la maquila abarca poco más de 600 empresas en el país, de las cuales 543 están ubicadas a todo lo largo de la frontera norte destacando Ciudad Juárez y Tijuana con el mayor número de ellas. Más del 90% son empresas extranjeras y unas cuantas de capital nacional. Absorben dentro de su planta productiva un promedio aproximado de 200,000 obreros de los cuales, más del 70% son mujeres. Ocupan espacios geográficos de mayor rentabilidad y solamente integran al capital nacional el 3% de su total.

Esta actividad surge en el país a partir del año 1965 con objetivos y perspectivas concretas que van más allá de la simple utilización de mano de obra barata y de incentivos fiscales proporcionados en nuestro territorio. El trasfondo tiene un carácter estratégico tratando de mantener a esta región como una zona "colchón" que en el futuro, se convierta en un bastión más del expansionismo estadounidense.

El valor bruto de la producción industrial en los municipios fronterizos, representa el 89.5% del total de la producción de maquila en todo el país y casi triplica al del resto de las industrias fronterizas. Esto, analizado a la ligera, pudiera parecer el hecho justificativo para la reincentivación de la industria maquiladora pero hay que recordar que del total del capital generado por esta rama y de los salarios ganados por los obreros, la mayor parte regresa a Estados Unidos.

La industria maquiladora es un tumor presente difícil de extirpar, al menos ahora, pero sí factible de atacar buscando con ello, beneficios más que pérdidas inútiles.

Debe de limitarse el aumento de la maquila en la frontera y reorientar la actual a aquellos lugares de mayor atraso, desarrollando por otro lado la verdadera industrialización de la frontera mediante una adecuada diversificación regional y de incentivación de capital estatal y federal lo que, aunado a la planeada utilización de los recursos naturales ahí presentes, permitiría el despegue de nuevas regiones y el control de las actuales ciudades que día a día, crecen de manera desorbitada.

Actualmente el sector industrial representa el segundo orden en importancia en la "franja", después del comercio y los servicios, resultado del poco impulso financiero, de la dependencia respecto al vecino del norte y la limitante de recursos energéticos. Se ha insistido en la necesidad de utilizar nuestro gas para dar vida a nuevas zonas industriales, algunas de ellas debieran ser las fronte-

rizas. Recalquemos que es necesidad prioritaria reforzar política y económicamente a la frontera norte, por lo que la distribución planeada de nuestros energéticos ayudaría de gran manera a su consolidación.

La propuesta que aquí deseo plantear va en este sentido y se resume en lo siguiente:

1. Exigir que la planta maquiladora existente se incorpore a las prioridades nacionales para lo cual, debe de limitarse el subsidio irracional que hasta hoy se le ha proporcionado.
2. Permitir la instalación regulada de nuevas plantas sólo en aquellos espacios más atrasados, en donde los beneficios al empleo se den con un carácter local y no de población migrante. Junto a ello, implementar una infraestructura comercial básica con un ca-

carácter nacionalista.

3. Desarrollar nuevos centros urbanos con base en una adecuada utilización de los recursos naturales regionales y de un planeado impulso industrial que tenga como soporte la explotación de recursos minerales y la utilización de energéticos básicos. Dentro de este marco, podría activarse a la maquila sólo como complemento económico regional.
4. Es necesidad impostergable que el gobierno federal lleve a cabo, mediante planes realistas, una apropiada división regional del país; lo cual permitiría aplicar la *tan buscada planeación* en un país capitalista, dependiente y subdesarrollado como el nuestro; y no meros paliativos.
5. Mediante políticas regionales, reforzar el crecimiento económico fronterizo ligándolo a las metrópolis consolidadas del sur como Monterrey.
6. Hacer de la frontera norte un espacio popular donde lo nacional sea el común denominador y no el ideal inalcanzable.

Hoy, la ambivalencia regional de este espacio, cada vez se hace menos notoria al sucumbir día a día ante la influencia poderosa de los vecinos del norte; acrecentándose con ello la dualidad en todos los ámbitos, que para el imperialismo norteamericano, significaría un triunfo más de su política anexionista.

El entendimiento de la problemática particular de la Frontera, nos permitirá mediante aplicaciones transformadoras de su espacio, romper con los obstáculos que impiden el desarrollo y consolidación de esta zona. Dejemos a un lado la palabrería demagógica que frecuentemente escuchamos e implementemos el desarrollo planeado e integral con base en la autodeterminación nacional y regional y con fines únicos de beneficio social, que rompan con el actual anacronismo de ese espacio y de la dependencia económica que nos agobia. Solo ello salvará a esta zona de sucumbir ante la voracidad de su vecino.

# Reflexiones sobre el desarrollo económico de la frontera norte

Por Sofía Méndez V.\*

**L**A POLITICA DEL GOBIERNO mexicano hacia la frontera norte ha tenido cambios perceptibles que se han reflejado tanto en la forma en que se han visualizado los problemas de esta zona, como en los instrumentos de acción y las medidas concretas para supuestamente promover el desarrollo fronterizo.

Estos cambios no tienen como única explicación el carácter cambiante de la política económica seguida por distintos gobiernos. De hecho, las tendencias del sistema capitalista internacional han tenido al parecer un peso relativamente más decisivo que la política gubernamental en la conformación socio-económica de la franja fronteriza norte de México. Esta zona tiene características singulares, pues en ninguna otra frontera del mundo coexisten e interactúan de manera tan cercana y directa factores productivos provenientes de países con tan distinto poder económico. Se trata de una abierta confrontación entre el desarrollo y el subdesarrollo, cuyas repercusiones no sólo se circunscriben a lo económico, sino que abarcan las más diversas dimensiones de la vida social, política, cultural e ideológica.

En las presentes notas la atención se centrará en las cuestiones económicas, las cuales suponemos tienden a configurarse como instancias causales de un sinnúmero de repercusiones en las demás esferas de la vida social.

La frontera norte de México es reflejo del conjunto de problemas y tendencias que se observan a nivel nacional; y el fenómeno de la inmigración es uno de los que mejor ejemplifican esta vinculación. Hay zonas del territorio nacional que se caracterizan por la expulsión permanente de población que emigra hacia el norte, en busca de empleos y mejores niveles de vida. Lo anterior explica el espectacular crecimiento demográfico que han experimentado

algunas de las principales ciudades fronterizas en los últimos veinte años. El hecho mismo de que las esperanzas se hayan tornado en espejismos no le resta importancia al fenómeno mismo. Tampoco sería correcto ignorar que gran parte de la inmigración a la zona fronteriza-norte está relacionada con el atractivo de encontrar ocupación en los Estados Unidos.

A esta enorme afluencia de la fuerza de trabajo proveniente del resto de la geografía mexicana ha correspondido, a partir de la década de los sesentas, el surgimiento de *nuevas modalidades de operación de las empresas transnacionales*. Estas últimas han demostrado su capacidad para reubicar determinadas fases de sus procesos productivos en países donde existe relativa abundancia de mano de obra. Esto significa que la creación y expansión de empresas maquiladoras obedece a la confluencia de dos factores principales: por un lado, la existencia de fuerza de trabajo abundante y barata; y por otro las nuevas modalidades de operación de las empresas transnacionales en determinados países subdesarrollados.

Inicialmente el principal atractivo para la exportación de capitales a través de la forma de inversiones directas lo constituyó la explotación de recursos naturales (agrícola y minerales). Posteriormente, en especial a partir de la Segunda Guerra Mundial, se buscó el aprovechamiento de los mercados internos de manufacturas. En la actualidad, sin que hayan desaparecido las dos formas anteriores, se perfila una nueva forma de división del trabajo basada en la segmentación de procesos industriales con vistas al aprovechamiento de ventajas derivadas de la abundancia de factores y recursos productivos en determinadas áreas geográficas. México es un país que por razones de su tamaño económico y la

abundancia de sus recursos naturales y humanos ha resultado campo atractivo para las inversiones extranjeras en todas sus modalidades. Esta es una de las características que explican, desde una perspectiva histórica, las raíces del subdesarrollo y la dependencia de México.

En el caso específico de la frontera norte, la enorme inmigración aunada a la incipiente base productiva observada en esta zona ha propiciado *un sistémico desajuste entre oferta y demanda de trabajo*. Este desajuste se traduce en abundancia de mano de obra, es decir, desempleo, que repercute *abatiendo los salarios*. Las empresas transnacionales no hacen, entonces, sino aprovechar una de las características del subdesarrollo, que es la existencia de desempleo estructural.

En las actuales circunstancias, en especial ante la seria crisis económica que enfrenta México, y ante los diversos desajustes monetarios, financieros y cambiarios en la frontera resulta relevante preguntar ¿qué tan positiva ha sido la política seguida hacia la franja fronteriza? Así como también ¿cuál sería el grado de viabilidad y cuáles los requisitos para una política de desarrollo distinta?

Con el fin de aportar elementos que ayuden a responder las interrogantes anteriores se presenta a continuación una reseña de los principales planteamientos y objetivos gubernamentales para la región fronteriza; y posteriormente se examinan las condiciones y requisitos necesarios para emprender una política diferente.

\* Profesora de la Facultad de Economía de la UNAM e Investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económica.

## 1. Las características generales de las políticas seguidas

Desde los años treinta del presente siglo se empiezan a tomar medidas orientadas a fomentar la actividad económica y el poblamiento de la zona fronteriza. La creación de zonas y perímetros libres es una de las primeras decisiones que adoptan. Las Juntas Federales de Mejoras Materiales creadas en 1947 y el Programa de Braceros (1951-1964) en distinta forma contribuyen a alentar la urbanización de esta región.

El primer esfuerzo medianamente articulado que se formula es el Programa Nacional Fronterizo (1961-1965), el cual tiene como objetivo general fomentar el desarrollo económico y social de la región y vincularla más estrechamente con el resto del país. Se trataba de un enfoque correcto del problema, pues entre los objetivos de dicho Programa se contaban:

- que la producción de origen nacional constituyera la principal fuente de abastecimiento del consumidor fronterizo,
- estimular la creación de empresas industriales en la región fron-

teriza con el fin de satisfacer tanto el mercado local, como el nacional, sin descuidar las posibles oportunidades de exportación,

- reafirmar la identidad nacional y los valores de la cultura mexicana,
- incrementar la afluencia de turistas, mejorando la infraestructura y las condiciones urbanas de las ciudades fronterizas,
- elevar el nivel de vida de los habitantes fronterizos a través de la creación de fuentes de empleo estables y bien remuneradas.

Este programa desafortunadamente se quedó casi a nivel puramente anunciativo, pues tanto la falta de una infraestructura administrativa adecuada, como sobre todo la acción de fuerzas económicas reales y la insuficiente lucidez y voluntad gubernamental *impidieron avanzar hacia la mayor integración de la región fronteriza norte con el resto de la economía nacional.*

El poder gravitacional de la sociedad estadounidense, con su impacto perceptible sobre la frontera norte de México, y las nuevas modalidades de

## Los bultos viejos 1952-1976, 1978

expansión del capital transnacional empezaban a configurar ya un proceso cuyas tendencias poco tendrían que ver con la definición de una política nacional para la frontera norte.

A partir de mediados de la década de los sesentas, la acción gubernamental se ve altamente influenciada por las concepciones facilistas de "industrializar la frontera a través del fomento de empresas maquiladoras". El Programa de Industrialización Fronteriza que se empieza a promover a partir de 1965 es una clara manifestación de estas tendencias.

Por otro lado, conviene recordar que el Acuerdo del Gobierno Mexicano para estimular la operación de empresas maquiladoras en su territorio (1965) estuvo precedido por la disposición del Congreso Norteamericano que modificó en 1962 las tarifas arancelarias con el fin de permitir a las empresas estadounidenses realizar operaciones de ensamble y acabado fuera de su territorio, a condición de que los componentes a ensamblar fueran de fabricación norteamericana y se pagaran los impuestos arancelarios correspondientes al valor agregado en el extranjero

Entre los objetivos que, según las

autoridades mexicanas, se perseguían al promover el establecimiento de plantas maquiladoras se cuentan: 1) creación de empleos; 2) elevación del ingreso y el nivel de vida de la población fronteriza; 3) formación de mano de obra calificada; y 4) incorporación de insumos nacionales en el producto de las plantas maquiladoras.<sup>1</sup>

En sus inicios las maquiladoras se establecieron en los parques industriales administrados por el Programa Nacional Fronterizo y los inversionistas extranjeros rentaban los terrenos donde se instalaban y sólo estaban autorizados a participar con el 49% del capital social de estas empresas. Sin embargo, en marzo de 1971 se expide un decreto en virtud del cual se autoriza la participación en 100% del capital social a los inversionistas extranjeros y se establece que estos últimos podían adquirir derecho de dominio sobre terrenos destinados a la instalación de maquiladoras dentro de la franja fronteriza restringida por el Artículo 27 Constitucional, por una duración de 30 años, mediante una operación de fideicomiso con algún banco mexicano.<sup>2</sup>

La tónica general de la posición gubernamental ha sido sistemáticamente favorable a las empresas maquiladoras, no obstante los limitados resultados que, en términos de sus propios objetivos, ha mostrado el programa de maquiladoras. En 1965 existían apenas 12 empresas de este tipo que daban ocupación a 3,087 trabajadores, para 1970 el número de empresas había llegado a poco más de 120 y la ocupación generada apenas era de 30,327 trabajadores. A partir de 1971 se acentúan los esfuerzos de promoción y las concesiones gubernamentales lo que se refleja en el aumento de las empresas: para 1974 había 466 empresas que ocupaban a 56,253 trabajadores y en 1976 el empleo generado fue de 74,496 trabajadores.

Durante el periodo 1976-1982 se estableció como meta la generación de 175,000 nuevos empleos en las empresas maquiladoras, sin embargo el incremento real logrado apenas alcanzó un tercio de lo fijado. En diciembre de 1982 había en México 616 empresas

maquiladoras que daban ocupación a sólo 127,000 trabajadores. Se estima que a fines de 1984 las maquiladoras ocupaban 180,000 trabajadores.

Si a los indicadores cuantitativos se agregan elementos cualitativos, tales como la marcada inestabilidad en el empleo, el hecho de que el 78% de los trabajadores ocupados sea personal femenino, la muy limitada capacitación que se requiere para la ejecución del trabajo y el hecho de que los insumos nacionales representan en promedio menos del 2% del total de insumos utilizados por estas empresas, se puede fácilmente concluir que las ventajas efectivas para México han sido muy relativas. Lo anterior parece especialmente relevante si se tienen en cuenta las amplias expectativas que a nivel gubernamental se han asociado a las empresas maquiladoras.

No ha habido hasta ahora a nivel gubernamental una evaluación crítica de las supuestas ventajas de las em-

presas maquiladoras. La inercia del pasado continúa marcando las pautas, no obstante la insuficiencia de los resultados. Lo anterior se refleja en el Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, emitido el 15 de agosto de 1983, a través del cual se simplifican las normas y requisitos de operación y se incorpora la posibilidad de que las empresas maquiladoras destinen el 20% o más de su producción al mercado mexicano. Esta concesión representa la culminación de esfuerzos y presiones que desde mediados de los setentas se habían empezado a manifestar.

<sup>1</sup> E. Mendoza Berrueto, "Historia de los Programas Federales para el Desarrollo de la frontera norte", en *Administración del Desarrollo de la Frontera Norte*, Mario Ojeda (Comp), El Colegio de México, México, 1982, p. 55.

<sup>2</sup> J. Bustamante, "El programa fronterizo de maquiladoras: observaciones para una evaluación", en *Foro Internacional* No. 62, Vol. XVI, Núm. 2, El Colegio de México, octubre-diciembre, 1975, p. 63.

Desde el punto de vista de las acciones gubernamentales encaminadas supuestamente a desarrollar la frontera norte, conviene destacar, por su incongruencia especialmente tres: el llamado de "artículos gancho", el de centros comerciales y el de empresas maquiladoras.

El primero de estos programas consistía en autorizar la importación libre de impuestos de diversos artículos que la población fronteriza acostumbra consumir con el fin de ofrecerlos en los almacenes del lado mexicano. De esta manera, se suponía, el consumidor me-

los más baratos del lado estadounidense.

El programa de Centros Comerciales consistió en la concesión de estímulos fiscales y otras facilidades para la construcción y expansión de grandes almacenes en la franja fronteriza. El Programa de Maquiladoras, como ya se mencionó, se concebía principalmente como una respuesta a los problemas de empleo en la zona.

Puede afirmarse que en general la política gubernamental para desarrollar la frontera norte de México *ha tenido la grave limitación de no centrar*

za, la respuesta ha sido muy débil. Las razones de los limitados resultados estarían tanto en la propia naturaleza de los instrumentos, como en el hecho muy real de que se ubican "a contracorriente" de las fuerzas económicas actuantes. Estas últimas, como sabemos, empujan hacia la mayor internacionalización de los patrones de consumo y los procesos de producción. En cierto sentido, la frontera norte de México constituye un laboratorio privilegiado para observar las repercusiones de un liberalismo económico. Dado el marcado contraste en cuanto a niveles de

xicano también compararía productos nacionales. Sin embargo, la adquisición de estos últimos no era obligatoria al comprar algunos de los artículos "gancho" importados. Las cuotas autorizadas para importar estos artículos aumentaron de 400 millones en 1972 a 7,000 millones en 1981. Sin duda los más beneficiados con este programa fueron los comerciantes, pues los márgenes de ganancias en la venta de artículos importados son considerables. Por otro lado, no hay evidencias de que los consumidores mexicanos preferían cruzar la frontera y adquirir

*su atención en el fortalecimiento de la base productiva local.* Las acciones han estado encaminadas a atender aspectos terminales o secundarios de la actividad económica, como son el comercio y la maquila.

En lo que toca al apoyo gubernamental a las industrias no maquiladoras puede decirse que tal apoyo se ha mantenido en tono menor. Si bien se han definido algunos instrumentos tradicionales de fomento, tales como exenciones fiscales a los productores nacionales que realicen ventas o establezcan industrias en la franja fronteri-

desarrollo existente entre México y Estados Unidos, la eliminación de barreras y controles no puede sino tener efectos devastadores sobre la planta productiva del país más débil. Del mismo tipo serían los efectos para la economía mexicana en su conjunto ante la eventualidad de una estrategia abiertamente neoliberal. En el caso específico de la frontera norte, donde todavía no se ha configurado una base productiva digna de ese nombre, la repercusión ha consistido en frustrar la posibilidad de crearla.

## 2. Elementos para definir una nueva política distinta hacia la frontera norte

Si bien la zona fronteriza norte de México presenta insuficiencias y contradicciones que también se observan en otras zonas del país, hay aspectos específicos que conviene destacar para definir una política que aspire a limitar la dependencia y vulnerabilidad de esta zona. Algunos de estos rasgos específicos son los siguientes:

- a) Una alta proporción de los artículos de consumo demandados por la población fronteriza son de origen importado. Aunque esta característica se modificó parcial y temporalmente a partir de los ajustes cambiarios efectuados en 1982, es un hecho que las preferencias de los consumidores se orienten hacia los artículos importados.
- b) Una elevada proporción de la población económicamente activa se concentra en las actividades de servicios. Mientras a nivel nacional la participación promedio de la PEA dedicada a servicios es de 32%, en la frontera norte ésta proporción es cercana al 50%.
- c) La poca importancia relativa y el lento crecimiento de la industria manufacturera local y del sector agropecuario. Los ritmos de expansión de estas actividades en los municipios fronterizos se han mantenido **por debajo de las tasas promedio** a nivel nacional. En la práctica el fomento de las actividades agropecuarias en la zona fronteriza no se ha considerado prioritario dentro de la política gubernamental, y los esfuerzos industrializadores, como ya se mencionó, se han circunscrito básicamente al apoyo a las maquiladoras.

Las anteriores características, sin ser exhaustivas, aportan elementos suficientes para describir una realidad socio-económica altamente vulnerable ante desajustes internacionales o incluso a hechos y acontecimientos exógenos a la propia zona. Este último fue el caso a partir de las devaluaciones del peso mexicano y la implantación

del control de cambios en 1982. Entre las repercusiones negativas estuvo la generación de presiones inflacionarias sin precedente, las cuales hasta la fecha continúan presentes.

Puede afirmarse que existe una dramática confusión en los círculos oficiales sobre el tipo de política gubernamental que conviene seguir ante las presentes circunstancias; y ésto guarda una estrecha relación con la ausencia de diagnósticos realistas y acertados sobre los problemas de la zona fronteriza. Hasta ahora han sido los representantes del capital transnacional y, a nivel local, los grandes comerciantes los que en mayor grado han influido en las decisiones del gobierno.

Las empresas maquiladoras han resultado claramente beneficiadas con las devaluaciones del peso mexicano; los de por sí bajos costos de la mano de obra se han abaratado aún más. Lo cual aunado al amplio apoyo gubernamental a este tipo de empresas conforma un marco atractivo para su expansión.

Este camino, sin embargo, no representa una solución a los problemas de desabastecimiento e inflación que enfrenta la zona fronteriza norte. En estas circunstancias el único camino capaz de constituir en el mediano plazo una solución es el **fortalecimiento de la base productiva agrícola e industrial de la franja fronteriza**. Es menester mejorar la infraestructura, los servicios de salud y vivienda, y fortalecer el sistema educativo en todos sus niveles.

El desarrollo económico de la frontera norte de México no puede depender, como pretende el gobierno, de las decisiones que adopten las empresas transnacionales. La gravedad de la crisis y el peso de las circunstancias no configuran un marco favorable para el estímulo a la actividad productiva local. Lo que significa que apenas una acción deliberada y sistemática permitiría disminuir la dependencia y vulnerabilidad de esta zona.

En estas circunstancias, los esfuerzos por detener la creciente desnacionalización de la frontera norte corresponden a la defensa de los mejores intereses del país. Este objetivo consti-

tuye, hoy por hoy, una cuestión prioritaria para la defensa de la identidad, la soberanía y la seguridad nacional. Sin embargo, cada día es más claro y evidente que esta defensa sólo la pueden hacer las fuerzas progresistas del país con lucidez, organización y capacidad de presión sobre los círculos de poder político y económico

Febrero 1985 Núm. 14.

Información y análisis sobre la coyuntura mexicana.

Publicación mensual del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Universidad Nacional Autónoma de México. **Rector:** Jorge Carpizo. **Coordinador de Humanidades:** Julio Labastida. De venta en el Instituto de Investigaciones Económicas. **Director del Instituto de Investigaciones Económicas:** José Luis Ceceña. **Secretario Académico:** Fausto Burgueño. **Responsable de la Edición:** Mario J. Zepeda. **Tipografía y formación:** Ediciones Mundo Marino, S.A. **Distribución:** Ruth Mondragón. De venta en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, Torre II de Humanidades, 1er. piso. Apartado Postal 20-721, México 20, D.F. Tel 550-52-15 Ext. 2904. Número suelto: 50 pesos. Suscripción anual: 500 pesos. Interior 600 pesos.

**Fotografías** tomadas del libro *Bienal de Fotografía* INBA/SEP, México 1980.