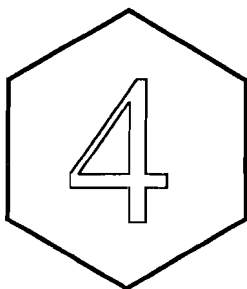
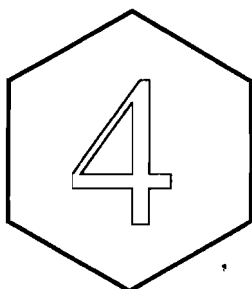


CUADERNOS DEL AUSTRO





FES-ILDIS BIBLIOTECA
Casilla 17-03-367
www.fes.ec
Quito - Ecuador

¿ES VIABLE LA MAQUILA EN EL ECUADOR?

**Jürgen Schuldt
Carlos Marx Carrasco
Zonia Palán
Paciente Vázquez
Orlando Arévalo
Iván González**

Es una publicación del Instituto Latinoamericano de
Investigaciones Sociales, ILDIS

© ILDIS, 1991

Primera Edición. Agosto 1991

ISBN-9978-94-036-7 "Serie Cuadernos del Austro"
ISBN-9978-94-043-X ¿Es viable la Maquila en el Ecuador?

Edición adoum ediciones

Diseño y Diagramación Fredy Olmedo
Impresión Albazul Offset

ILDIS, Calama 354, Casilla 17-03-367, Telex 22539 ILDIS-ED
Fax 504337 Teléfono 562-103, Quito- Ecuador

Las opiniones vertidas en este libro son de exclusiva responsabilidad del o de los autores y, por tanto, no representa el criterio institucional del ILDIS sobre el tema

INDICE

Presentación	7
---------------------	----------

MAQUILA Y DIVISION INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Jurgen Schuldt

INTRODUCCION	9
NOTAS GENERALES SOBRE LA MAQUILA Y LOS ROLES EXPORTADORES	12
CICLO DE VIDA INDUSTRIAL Y MAQUILA	18
RESULTADOS DE LAS OPERACIONES DE MAQUILA	25
LA MAQUILA Y EL DESARROLLO ECONOMICO	33
ANEXO	41
BIBLIOGRAFIA	43

MAQUILA, TRABAJO COMPARTIDO Y ZONAS FRANCAS: UNA DECADA DE AJUSTES

Carlos Marx Carrasco

ANTECEDENTES	47
Vientos reformistas soplan en el Palacio de Carondelet	49
EL REGIMEN DE MAQUILA	51
La defensa de la maquila	53
La maquila como estrategia de las transnacionales	55

Protección legal de las maquiladoras	56
La realidad de la maquila	57
A manera de conclusión	61
LAS ZONAS FRANCAS	61

ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA MAQUILA EN EL ECUADOR

Zonia Palán Tamayo

CONTEXTO GENERAL	65
DESEMPLEO Y SUBEMPLEO	66
EL GOBIERNO BUSCA EL CAMINO MAS FACIL	68
QUE SIGNIFICA LA MAQUILA	69
FACTORES QUE INFLUYEN EN LA LOCALIZACION DE LA MAQUILA	69
TIPOS DE MAQUILA	70
a) Propiedad extranjera total	70
b) Operación encubierta (<i>Shelter Operation</i>)	71
c) Subcontratación	71
d) <i>Half way house Program</i>	72
e) <i>Built to suit Program</i>	72
f) Maquiladoras en la agricultura	72
IMPACTOS SOBRE EL EMPLEO	73
Cuándo y en qué casos se demanda fuerza de trabajo femenina	74
Las condiciones de trabajo	75
INFRAESTRUCTURA	76
LA ORGANIZACION SINDICAL	77
MEDIO AMBIENTE	78
QUE ES UNA ZONA FRANCA	79

Observaciones a la Ley de Zonas Francas	81
ELEMENTOS PARA LA DISCUSION	82
Otras limitaciones, pensando en el futuro	84
ANEXO 1	86
ANEXO 2	88
BIBLIOGRAFIA	90

EN VEZ DE LA MAQUILA, para el sector informal del Azuay

Paciente Vázquez, Orlando Arévalo, Iván González

PRESENTACION	91
ELEMENTOS DE CONTEXTO	93
Contexto internacional	93
Contexto regional	95
CASOS DE REORIENTACION CAMPESINA EN LA CRISIS	99
La experiencia de los campesinos mineros	99
La experiencia cacaotera	100
El proyecto de bordado	102
ASPECTOS RELEVANTES PARA NUEVAS EXPERIENCIAS	107
La organización	108
La producción	108
La solidaridad	109
Punto de partida	110
Condición para la permanencia del proyecto	110
COMO CONCLUSION	110
Indice	111

Este cuarto número de "Cuadernos del Austro" recoge algunos de los trabajos presentados en el Seminario "Perspectivas de la maquila en la Región Austral" que, organizado por el Colegio de Economistas del Azuay con el auspicio de ILDIS, se celebró en Cuenca del 11 al 13 de abril de 1991

Se trata, indudablemente, de una primera aproximación a una experiencia cuyos resultados no son aún plenamente visibles en el Ecuador. A través de diversos enfoques, en su mayor parte coincidentes, sobre la viabilidad de la maquila en el país, los autores observan que, mientras hay quienes consideran que esta forma de producción constituye la solución a problemas de desarrollo y desempleo en países como el nuestro, importantes sectores de opinión señalan las consecuencias desfavorables que podría tener, tanto para la economía nacional como para los trabajadores, su aplicación en nuestro medio.

Jürgen Shuldt dedica su estudio a los diferentes aspectos de la división internacional del trabajo en la industria de la maquila, entre ellos las características de las economías periféricas y semiperiféricas como plataformas de exportación de productos primarios, el papel de los subcontratistas internacionales y el resultado de las operaciones de maquila en relación con la revolución tecnológica y las corporaciones transnacionales, sin descuidar por ello la referencia a las bondades, aparentes o reales, de las operaciones de maquila para el desa-

rollo económico del país, tema en el cual insisten los demás autores del presente volumen

Así, Carlos Marx Carrasco, en su estudio titulado "Maquila, trabajo compartido y zonas francas: una década de ajustes", hace un análisis detallado de la Ley de Maquila y la Ley de Zonas Francas en el Ecuador y un balance de las promesas y realidades de este tipo de industria, considerada por el autor como una "estrategia" de producción a bajo costo y captación de mercados por parte de las corporaciones transnacionales

Zonia Palán Tamayo se ocupa de los "Alcances y limitaciones de la maquila en el Ecuador", con especial referencia a las condiciones de trabajo que rigen en esas empresas y en particular a la mano de obra femenina. Define en su estudio los diferentes tipos de maquila así como las repercusiones de ésta y de las zonas francas en el medio ambiente y la organización sindical ecuatorianos, remitiéndonos a la experiencia de países que, como México y la República Dominicana, son huéspedes de esa modalidad industrial desde hace algún tiempo. Termina su trabajo con un análisis del contenido de las leyes de maquila y de zonas francas y con observaciones puntuales prácticamente a cada una de sus disposiciones

Finalmente, Paciente Vázquez, Orlando Arévalo e Iván González presentan un estudio titulado "En vez de la maquila, para el sector informal del Azuay", en el cual, dejando de lado esa modalidad industrial como solución al problema del subempleo y el desempleo, resumen —brevemente las dos primeras, más detenidamente la última— tres experiencias originales, llevadas a cabo en la provincia del Azuay, por campesinos mineros y agricultores cacaoteros y, en particular, por artesanas dedicadas a la labor del bordado, con miras a la colocación de su trabajo preferentemente en el extranjero

Dr Reinhart Wettmann
Director del Instituto Latinoamericano
de Investigaciones Sociales

MAQUILA Y DIVISION INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Jürgen Schuldt

INTRODUCCION

En las operaciones de maquila que se realizan en las economías del llamado Tercer Mundo intervienen alrededor de dos millones de trabajadores, están comprometidas directamente unas 6 000 empresas y se generan exportaciones por unos 30 000 millones anuales de dólares de Estados Unidos¹, indicadores que son especialmente impresionantes si consideramos que treinta años atrás esta actividad era prácticamente inexistente en Asia y América Latina. El crecimiento súbito de las maquiladoras, en particular durante las décadas de los setenta y ochenta, así como sus éxitos económicos efectivos o aparentes, han llevado a gran número de países económicamente periféricos a incorporar en sus legislaciones nacionales estas "Plataformas de exportación industrial" o "Zonas Francas", como formas de promover el Desarrollo Nacional. También el Ecuador se ha integrado recientemente a esta onda de desesperado optimismo, con la expectativa de aprovechar de

¹ En el presente trabajo dejamos de lado las importantes operaciones de maquila que se registran en países desarrollados, tales como Alemania, Bélgica, Canadá, Japón e Italia, entre otros, dado que en semejantes condiciones el papel de la maquila diverge sustancialmente de las funciones que desempeña en la periferia de la economía mundial.

sus frutos durante la década de los noventa²

El presente trabajo intenta encuadrar la lógica de las maquiladoras dentro del cambiante contexto internacional de las economías periféricas, a fin de explicar su localización y sus efectos

En una primera sección, básicamente descriptiva, se expondrán las características, objetivos y tendencias generales de la actividad maquiladora, como una de cuatro formas de insertarse en la economía internacional mediante la exportación de mercancías

En la segunda sección sostendremos la hipótesis por la cual la maquila responde a la lógica del capital en escala internacional, sobre la base de dos movimientos independientes, que se refuerzan entre sí, a saber

a) La dinámica del "ciclo de vida del desarrollo de un producto industrial y sus procesos productivos"; y

b) Los procesos a que está dando lugar la revolución tecnológica (RT) en curso desde hace dos decenios

En el primer caso, señalaremos la "fase del ciclo" en que para las corporaciones transnacionales (CT) es racional invertir en maquiladoras, más allá de sus fronteras "nacionales", en el segundo, indicamos el tipo de industrias que se desplazan masivamente a la forma de maquila, independientemente de ese ciclo pero desempeñando un papel central en la estrategia de las transnacionales (tanto para ingresar a mercados nuevos como para mantener los antiguos, pero, sobre todo, para asegurar el financiamiento requerido por la RT) En ambos casos prevalece la lógica de la gestión empresarial, esto es la presión por el dominio mundial de la economía (y de la política) por

² En el Registro Oficial n° 493, del 3 de agosto de 1990, se publica la Ley 90, expedida por el Congreso Nacional, en que se regula el Régimen de Maquila para el Ecuador. El Reglamento correspondiente (Decreto 1921) aparece en el Registro Oficial n° 553 del 31 de octubre del mismo año, su discusión se efectúa en otras ponencias del presente Seminario

parte de las CT, tendientes a maximizar ganancias en el largo plazo dentro de una agguerrida competencia intercorporativa

A la racionalidad del capital internacional, por el lado de la "oferta", corresponden, por el de la "demanda", las necesidades de los gobiernos nacionales de nuestros países. Es decir que hay también una lógica propia, obviamente subordinada, a la que se ajustan los gobernantes de los países de la periferia, que a través de las Leyes de Maquila intentan "resolver" algunos problemas de sus respectivas formaciones sociales, agravados por el grado de las crisis económicas internas que sobrellevan. Evidentemente, estos esfuerzos están encadenados a la lógica del capital, sintetizada en los párrafos anteriores, en oposición a una dinámica lerda y escurridiza del capital nacional. En este sentido, los gobiernos nacionales de la periferia buscan hacer su "juego propio", aliándose a las corporaciones transnacionales, en un vano esfuerzo por mantenerse en el poder, sin buscar vías serias para dinamizar la economía nacional con vistas al largo plazo, como veremos en la tercera sección.

El éxito y la expansión de las operaciones de maquila provienen precisamente de esta doble imbricación entre "lo externo" y "lo interno" y entre las necesidades del capital transnacional y las de los gobiernos de las economías semiperiféricas o periféricas.

Una cuarta sección, final, intenta evaluar la contribución de las maquiladoras como parte de una estrategia de desarrollo nacional, tratando de analizar las ventajas y desventajas que ofrecería tanto en el plazo corto-medio como en el largo. Se plantea allí la hipótesis de que estas operaciones de maquila son formas eficaces de alcanzar subrepticamente la internacionalización y la liberalización interna de las economías de la periferia, con lo cual su vulnerabilidad y dependencia externa se acrecentarían a la larga, a medida que son crecientemente marginadas de la dinámica central del capitalismo internacional.

NOTAS GENERALES SOBRE LA MAQUILA Y LOS ROLES EXPORTADORES

Originalmente —en los años sesenta— las operaciones de maquila³ se definían como *procesos industriales destinados a la transformación, elaboración y reparación de mercancías de procedencia extranjera, importadas temporalmente, para su exportación*

En tal sentido, las maquiladoras pueden instalarse en el país, importando, liberadas de aranceles materias primas y auxiliares necesarias para la producción, herramientas, equipos y accesorios, y maquinaria. La fuerza de trabajo que se contrata —principal componente nacional— para la transformación es en general de baja calificación (y las mujeres ocupan en ella un lugar predominante). Los bienes fabricados son exportados en su totalidad.

Los gobiernos huéspedes facilitan la instalación de las maquiladoras, al margen de lo jurídico, proporcionando la infraestructura (parques industriales, redes de comunicación, servicios, fuentes estables de energía, puertos, etc.) y las exoneraciones en favor de las maquiladoras, recibiendo, a cambio, ingresos tributarios de variada índole. La banca nacional suministra créditos y facilidades de mercadeo.

Para la aprobación de las operaciones de maquila se requieren, generalmente, como requisitos previos, que la maquiladora exporte toda la producción, que utilice la capacidad

³ Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, maquila es "la porción de grano, harina o aceite que corresponde al molinero por la molienda". Traducido a lenguaje económico esto significa que el dueño de la maquinaria (molinero o maquilador) obtiene del productor directo (campesino) un porcentaje determinado de la materia prima por transformarla. Como veremos, no está clara la aplicación precisa de esa definición a la maquila tal como la entendemos actualmente.

ociosa de producción para exportar y que se ubique preferentemente en zonas determinadas como prioritarias para el desarrollo industrial (prohibiéndose su establecimiento en zonas de concentración industrial)

Con el tiempo, esta forma pura o ideal de la maquila ha ido cambiando, aunque marginalmente, en dos sentidos las materias primas para esas operaciones pueden ser nacionales y la producción no tiene que ser necesariamente exportada en algunos países se viene permitiendo su venta interna hasta en un 20% de la producción total, a condición de que no exista una fabricación doméstica similar o de que sea insuficiente. En otros términos, se ha tratado de cambiar levemente el modelo de maquila, intentando fomentar encadenamientos hacia adelante y hacia atrás con la economía en que ella se instala, razón por la cual se han ido ubicando cada vez más en las grandes urbes¹

Por otra parte, el concepto de "maquila", originado en México, ha adquirido diversos nombres, conociéndose sus operaciones también como "enclaves industriales para la exportación", "plataformas de exportación", "zonas francas", "programas fronterizos de industrialización", "servicios de transformación" (especialmente para fines de contabilidad de balanza de pagos), "industrialización fuera de bordo", etc

Desde el punto de vista histórico, las operaciones de maquila son un fenómeno reciente. Se instalan inicialmente en Puerto Rico durante los años cincuenta y en los años sesenta se adoptan en Asia y América Latina, donde cobran importancia en los años setenta y ochenta. La maquila mexicana es la mayor de América Latina (en 1990 generó 400 000 puestos de trabajo y US\$ 2 500 millones anuales de exportación, ocupando el segundo lugar en ese país, después del petróleo y antes del turismo), en particular por la proximidad al mercado de Estados Unidos. En efecto, tal es el destino principal de las exportaciones de maquila, puesto que sus importaciones se sitúan en las fracciones arancelarias 806 30 (artículos de metal procesados fuera de Estados Unidos) y 807 00 (mercancías ensambladas en el extranjero)

Las corporaciones transnacionales que se instalan bajo el régimen de maquila persiguen fundamentalmente una reducción de costos de la fuerza de trabajo (respecto de los vigentes en los del países de su casa matriz), pero en muchos casos también encuentran aliciente para hacerlo por el bajo precio de la energía y de las materias primas, así como por el reducido número de controles y pagos por el deterioro que en el medio ambiente causa su actividad. Esas empresas extranjeras gozan también de exoneraciones tributarias en sus países de origen —recuérdese que impulsan en ellos la producción de maquinaria, materias primas, etc—, ampliando así las ventajas que tienen sobre sus competidores más conservadores. En la segunda sección del presente trabajo se analiza la lógica de las corporaciones transnacionales, con especial referencia a la maquila.

Evidentemente, la condición previa para que se materialice la inversión extranjera es la existencia de una "paz social" en el país periférico, que va desde la estabilidad política (con una marcada preferencia por los gobiernos autoritarios), pasando por leyes altamente promocionales, hasta la ausencia o debilidad de los sindicatos en las zonas en que se asientan.

Esta posibilidad de poder operar en distintas partes del mundo, permite a las transnacionales una mayor diversificación de sus riesgos económicos y políticos, así como la facilidad de dismantelar sus instalaciones en un lugar para ubicarse inmediatamente en otro espacio más conveniente, según las cambiantes condiciones de producción (incluida la política). No es casual que a la maquila se la conozca también como *footloose production* (literalmente, "producción andariega").

En los países altamente industrializados han venido dándose también una serie de factores que han llevado a las corporaciones transnacionales (CT) a utilizar la maquila, a saber:

a) Durante los años sesenta, en los EUA, la caída de la oferta de trabajo inmigrante y los elevados salarios (debido a la escasez de fuerza de trabajo y a la creciente sindicalización) limitaron la posibilidad de generar ganancias máximas "a

nivel mundial",

b El acrecimiento del "estado de bienestar" (más impuestos, seguridad social, etc) y ciertos cambios tecnológicos que han desarrollado sistemas internacionales de transporte más eficientes y baratos, y

c Mayor control respecto del deterioro del medio ambiente (contaminación) y crecimiento de los cobros respectivos por parte del gobierno

Desde otra perspectiva, los objetivos que se persiguen con la autorización de las maquiladoras, ubicándonos en el punto de mira del gobierno del país huésped (periferia), son básicamente tres reducir el desempleo y subempleo, generar y ahorrar divisas y descentralizar la industria

A tales propósitos centrales pueden añadirse otros, que se ponen de relieve en algunos países de la semiperiferia, tales como asegurar la transferencia tecnológica de punta y modernizar los procesos productivos, aumentar la capacidad productiva instalada y el valor agregado nacional, incrementar la productividad industrial, capacitar a la fuerza de trabajo y al personal técnico, atraer la inversión extranjera, estimular la inserción en la nueva división internacional del trabajo en curso, etc En la sección tercera de nuestro trabajo tendremos oportunidad de evaluar los logros de la maquila según estos variados criterios

Con cuanto antecede, estamos en condiciones de encuadrar la maquila en el contexto de la dinámica de la división internacional del trabajo Para ello cabe señalar las diversas formas y funciones que los países periféricos han adoptado o pueden implementar para integrarse —a través de exportaciones de bienes y servicios— a la economía mundial Las crecientes tendencias de la periferia al "aperturismo", que sería un proceso natural y evidente, están referidas, ante todo, a nuestra inserción como exportadores de mercancías Siguiendo los criterios de Gereffi (1991: 79-83) pueden establecerse los siguientes papeles de nuestras economías en el "nuevo" sistema mundial

(a) La *exportación de productos primarios*, función tradicional que sigue siendo de importancia fundamental para todos los países de la periferia, donde los recursos naturales representan aún alrededor de dos tercios de las exportaciones totales y, por tanto, de los excedentes disponibles en las economías. En América Latina la fase de la producción está básicamente en manos de capitales locales, mientras que las redes de exportación y distribución están generalmente controladas por el capital de los países centrales.

(b) El papel de *subcontratistas internacionales* se refiere a la elaboración de bienes de consumo final por parte de empresas de capital doméstico de la periferia, pero que distribuye el capital transnacional (con lo que se apropia de las secciones más rentables del proceso, como son la exportación, la distribución al mayoreo y la comercialización al por menor). Este es el "nicho" básico que vienen explotando los países del Sudeste Asiático (Hong Kong, Corea del Sur, Singapur y Taiwan), llegando a representar —en 1980— las tres cuartas partes de las exportaciones de los países periféricos a los centrales. América Latina apenas proveía el 7%, proporción que está en aumento, aunque crecientemente subordinada a las formas de producción de abastecimiento de componentes y plataforma de exportación, que veremos a continuación.

(c) La función de *abastecedores de componentes* corresponde a la fabricación de partes y piezas del producto o proceso de producción en la industria periférica. Se trata, por lo general, de producciones intensivas en capital, tecnología e importaciones, que terminan ensamblándose en la economía central. En ese sentido, estaríamos hablando de una integración industrial vertical a escala internacional, que se lleva a cabo por medio de las corporaciones transnacionales, que controlan y son propietarias de todo el proceso (aunque ha sido común aliarse a socios nacionales). Los países que se han acoplado con mayor éxito en este sentido son Brasil y México (desde la década de los años sesenta), sobre todo en ramas tales como vehículos, motores, computadoras, medicinas, etc.

(d) Finalmente, la función que interesa para los fines del presente trabajo consiste en el desempeño de las economías

periféricas y semiperiféricas como *plataformas de exportación*, comúnmente entendidas como operaciones de maquila. Las CT controlan la producción, exportación y comercialización de estas cadenas de bienes de consumo final, mientras que la principal "contribución" de nuestros países es la fuerza de trabajo barata.

Gran parte de los países semiperiféricos de América Latina y de Asia han destacado en este papel desde los años sesenta, pero su importancia va declinando a medida que en ellos aumentan los salarios (medidos en dólares de Estados Unidos, que son el patrón que interesa a las CT). En Asia se está trasladando aceleradamente ese papel a China, Filipinas, Tailandia, Indonesia y Malasia, en América Latina, a Costa Rica, Honduras, Colombia, el Caribe y, probablemente en un futuro próximo, de darse las condiciones necesarias, a Ecuador.

Sin embargo, América Latina va obteniendo ventajas comparativas (de las "espurias", según la CEPAL, 1990) frente a los países asiáticos, al margen de las distancias menores de los principales mercados, gracias a los bajos y decrecientes salarios de la década de los ochenta, como consecuencia de las políticas de estabilización que dieron lugar a drásticas recesiones productivas (incrementando el desempleo y el subempleo) y a devaluaciones del tipo de cambio (que redujeron el valor de la fuerza de trabajo medida en dólares).

Observando en perspectiva esos cuatro roles de los países periféricos, cabría señalar que las economías *semiperiféricas* de América Latina (en especial, Brasil y México) van incrementando sus roles (b) y (c), a costa de (a) y (d), mientras que a las economías propiamente *periféricas* (entre las que se encuentra Ecuador) parecería quedarles sólo la alternativa de continuar su rol tradicional en la forma de (a) y a partir de la expansión de su papel en términos de la (d), sobre todo por los requerimientos tecnológicos que, entre otros, exigen los roles (b) y (c), inalcanzables para países retrasados "pequeños".

En tal sentido, estos últimos países —propiamente periféricos— parecerían estar condenados a concentrarse en tres

ejes las exportaciones primarias (tradicionales y no tradicionales), la maquila y seguramente las industrias que contaminan el ambiente y (según las condiciones) en el turismo

Con lo cual podemos ya encuadrar con mayor precisión la maquila en las tendencias de la división internacional del trabajo, tanto como parte de las prioridades estratégicas de las corporaciones transnacionales, como desde una visión de la revolución tecnológica en marcha

CICLO DE VIDA INDUSTRIAL Y MAQUILA

Tanto la teoría del ciclo del *producto* (Hirsch, 1967, Magee, 1977, Vernon, 1966, Wasson, 1971, 1976) como la del ciclo del *proceso productivo* (entre otros Suárez, 1983, 1985), referidos a la industria manufacturera, arrojan claras luces para comprender la dinámica del capital a escala internacional y, más específicamente, la de su localización cambiante en países centrales y periféricos. Son, por tanto, una herramienta heurística de gran valor para comprender la importancia de la maquila, su ubicación en el espacio y sus tendencias de transformación y migración

A continuación desarrollaremos un modelo relativamente ecléctico de tales enfoques, que nos servirá de marco para comprender el papel y la dinámica de la maquila en los procesos productivos, al margen de las transformaciones profundas de la economía mundial impulsadas por la revolución tecnológica en curso (materia de la parte final de esta sección)

El valor que tienen esas teorías radica en su capacidad para comprender (y pronosticar) tendencias del comercio y de la inversión internacionales en materia de productos específicos o de ramas de industrias desagregadas, a partir de las decisiones empresariales que varían en cuanto a su organización interna, en el marco de dinámicas transformaciones en su entorno. A diferencia de los enfoques neoclásicos, que suponen

competencia perfecta y maximización de ganancias, desde la evaluación estática de la demanda y los mercados de factores de producción, esta perspectiva incorpora al análisis cambios tan variados en la gestión empresarial, que a su vez se modifican en el ciclo, como los contemplados en los siguientes "niveles" de variables

a La "función objetivo" de la corporación (generalmente transnacional), es decir, sus *prioridades* cambiantes a lo largo del ciclo productivo (de un producto o un proceso), desde el uso óptimo de la investigación y el desarrollo de productos y procesos (I&D), pasando por la maximización de su participación en el mercado interno, hasta la minimización de costos (antes de la terminación del ciclo) Es evidente que, detrás de todo ello, existe siempre la expectativa de maximización de la tasa de ganancia a largo plazo

b Con lo anterior se modifica también la *organización interna* de la empresa en materia de administración, técnicas de mercadeo, organización de la producción, prioridades de la I&D, tendencias de la localización espacial, combinación de "factores de producción", etc

c Asimismo, ello entraña, *hacia afuera*, cambios en las políticas de precios y en las condiciones de competencia (tanto en el mercado de bienes como en el de insumos y fuerza de trabajo) a que se ve sometida la empresa

Cada una de estas "variables de gestión", altamente interdependientes entre sí, se va modificando a lo largo del ciclo (del producto y del proceso), transformando dinámicamente la gestión de la empresa, las relaciones capital-trabajo, la localización de las inversiones, los precios de venta, los mercados a los que orientará preferencialmente la producción, la proporción de financiamiento externo-interno, etc , considerando siempre las condiciones imperantes en la competencia (tanto desde el lado del mercado final, como desde el de los "factores")

A continuación ilustraremos, en forma abstracta, el funcionamiento del ciclo en términos muy generales y estilizados, a fin de ubicar en una de sus fases la función que les cabe a

las maquiladoras. Para evitar debates interminables nos referiremos al ciclo indistintamente en términos de productos o de procesos de producción (lo que para los fines que perseguimos en el presente trabajo no desvirtúa en demasía las conclusiones)

Con todos los riesgos que entraña el símil, pensemos en un producto o proceso que nace, se desarrolla y envejece. El criterio que guía esta concepción tripartita (hay autores que hablan de cuatro, cinco y hasta seis fases) está anclado en la producción desde su innovación (aplicación del invento), pasando por su difusión (producción en los países centrales), hasta llegar a su generalización y agotamiento (que habitualmente se localiza en las periferias a fin de bajar costos). Es de advertir, sin embargo, que desde la perspectiva de la demanda (en el mercado de bienes) hay una tendencia al desarrollo, desde prácticamente su desconocimiento (en la fase de innovación), pasando a su conocimiento por parte de estratos de elevado poder adquisitivo (difusión), hasta llegar a su consolidación como bien de consumo (o proceso) de masas⁴.

En la *primera* fase los esfuerzos empresariales se orientan hacia la mayor productividad de las actividades de I&D y las formas de explotar con el mayor provecho los inventos a través de innovaciones (para seguir la terminología de Schumpeter), la capacidad administrativa se destaca por su gran ingenio en el diseño de estrategias de producción, financiamiento y mercadeo, por lo que requiere de personal altamente calificado y creativo, y, desde el punto de vista del espacio, la gestión se concentra en las proximidades de la planta y de los centros de investigación.

En la *segunda* etapa, cuando se inicia y difunde la producción, se advierten los siguientes elementos: las prioridades estratégicas de la empresa apuntan sucesivamente a la penetración y ampliación del mercado interno y a la maximización limitada de la eficiencia, con aprovechamiento de las economías de escala (en los países centrales, se entiende), la admi-

⁴ Se ha incluido en el Anexo un esquema detallado del proceso, que abarca seis fases.

nistración se dirige prioritariamente hacia las fases de planificación y coordinación de la producción y, sobre todo, de las ventas, desarrollando sistemas integrales y de redes de servicios, sobre la base de amplias campañas de publicidad; el problema de costos aún no aparece, dado el carácter oligopólico que se adquiere explotando la innovación, en presencia de una demanda inicialmente inelástica, en cuanto al espacio, la producción se localiza cerca de las grandes aglomeraciones urbanas y se van desarrollando industrias complementarias en el resto de la región y de toda la economía central.

Finalmente, en la *tercera* fase del ciclo, pasan a primer plano las consideraciones de los costos, en la medida en que la demanda se ha generalizado y la competencia interempresarial hace sentir sus efectos la prioridad estratégica se concentra en minimizar costos primos medios, en especial los de la fuerza de trabajo, pero también en términos de energía, medio ambiente, gastos administrativos y tributarios y de materias primas; la administración de ventas se hace rutinaria, aunque en muchos casos comienza a haber una diferenciación de productos, y, por fin, se inician la subcontratación y, sobre todo, el traslado de la producción a zonas de menor costo, sea hacia adentro o hacia afuera de la economía central, aspecto que se analiza a continuación

Una vez que la demanda del producto (o proceso) se ha vuelto muy elástica, tanto por la generalización del patrón innovado de consumo en los países centrales como por el ingreso de empresas competidoras ("seguidoras") al mismo mercado, bajan los márgenes de ganancia y, consecuentemente, aumentan las preocupaciones empresariales por reducir los costos a fin de evitar una caída de las utilidades. Ese es el momento en que se descentraliza —a escala mundial— la producción de partes o de la totalidad de un producto (o proceso), siguiendo la siguiente lógica. En cuanto a la prioridad estratégica de la corporación, se procede a minimizar los costos, instalando plantas en zonas de bajos salarios, sin embargo, los esfuerzos de mercadeo del producto se siguen concentrando en los países centrales, la escala de operación y organización de la corporación crece, integrándose verticalmente a la periferia, y aunque el empleo y la producción de la empresa matriz del país central se

estancan o declinan, aumentan sobremanera en la(s) subsidia-
ria(s) de la periferia

Es así como surgen, paulatina pero dinámicamente, los *enclaves industriales para la exportación*, como aspecto general del ciclo y como caso particular del desarrollo de las actividades manufactureras innovadas en las economías centrales. Sin embargo, debe señalarse que mientras los procesos productivos y la tecnología alcanzan plena madurez en las dos primeras fases en los países centrales, la relocalización de la industria en la periferia abarca, principalmente, actividades de ensamblaje con mano de obra no calificada o poco calificada, antes que actividades que requieran elevados niveles de calificación o que entrañen una tecnología muy avanzada

Es evidente, sin embargo, que no todos los productos o procesos obligan —en su tercera fase— a trasladarse a las periferias, incluidas las de los países centrales. Son muchos los factores que influyen, a favor o en contra, en virtud, precisamente, de elementos intrínsecos al producto o al proceso. El principal elemento a favor es, sin duda, el costo de la fuerza de trabajo, cuando se trata de productos que en su "fase final" o tercera fase (cuando se han convertido en bienes de "consumo masivo") exigen, a fin de minimizar costos, la adopción de procesos intensivos en trabajo, que requieren escasa calificación de los obreros y cuya automatización (en los centros) enfrenta resistencias en términos de incertidumbre y falta de capital, es decir, bajas tasas de utilidades esperadas. Pero también influyen —en algunos casos, de modo decisivo— las exoneraciones tributarias y arancelarias, las capacidades de financiamiento y las fuentes de energía y materia prima, etc., localizables en la periferia, para que la corporación transnacional (CT) pueda enfrentar eficientemente la competencia de sus semejantes

En este entendido, y contra toda la lógica del pensamiento económico neoclásico, al transferir producciones del centro a la periferia se transforman las "funciones de producción", dado que se sustituyen trabajo calificado y capacidades de administración por trabajo no calificado, a medida que una industria avanza de su segunda a su tercera fase de producción. En tal sentido, la modificación de las elasticidades de sustitui-

ción entre "factores", según madura un producto o un proceso, permite captar la dinámica del capital a escala internacional y la constitución de enclaves de exportación, lo que es particularmente aplicable a la diferenciación de las capacidades requeridas de los trabajadores, a las variantes habilidades y necesidades de organización y al cambio tecnológico implícito en cada fase del proceso productivo

De esta manera, y en contraste con las tradicionales "funciones de producción", estáticas, se consideran la dinámica compleja de las estrategias empresariales, la administración de la producción, el mercadeo y la variante localización de las subsidiarias según los cambios en costos y demanda, ya no sólo en escala nacional sino dentro de la división internacional del trabajo. Para los enfoques neoclásicos sería, pues, ininteligible la dinámica de los flujos de inversión y comercio en escala mundial.

Las cuatro funciones de "inserción" enumeradas cumplen precisamente —junto con el servicio de la deuda, la remisión de utilidades de las periferias a los centros y la huida de capitales periféricos— el papel de *financiar la revolución tecnológica en marcha*. Nos referiremos brevemente a ella, ya que sus principales elementos han sido analizados en otros trabajos (Schuldt, 1990, 1991)

Entendemos que, desde fines de los años sesenta, las economías capitalistas centrales transitan por la fase descendente de una "onda larga" que se inició después de la Segunda Guerra Mundial (basada en la electrónica, los automóviles, los plásticos y la energía barata). En esa fase declinante se viene gestando una nueva revolución tecnológica (RT), sustentada, ante todo, en la microelectrónica, acompañada por los nuevos materiales y fuentes de energía y la biotecnología. Como en toda fase de este tipo, el capital financiero adquiere prominencia sobre el propiamente productivo, dada la baja tasa de ganancia de éste y mientras se acumulan fondos para financiar la nueva RT. El enorme endeudamiento de Estados Unidos frente al resto del mundo (particularmente Alemania y Japón) y la transferencia masiva de recursos financieros de la periferia a los centros (tanto por servicio de la deuda como por huida

de capitales) son elementos sustantivos para poder sostener financieramente esta RT. Pero, asimismo, la maquila, que permite elevar la tasa de ganancia de las CT, es una fuente sustantiva de financiamiento para sufragar la RT.

Para concluir, la maquila puede pues entenderse, por una parte, en grado importante, desde la perspectiva del ciclo de vida de una industria⁵, pero, por otra parte, en décadas recientes, a instancias de la nueva RT, los procesos se complican más aún y la maquila adquiere mayor importancia desde esta perspectiva, reforzando el enfoque del ciclo, a fin de financiar la próxima "onda larga," en su fase ascendente. Es interesante señalar, de paso, que las "plataformas de exportación" surgen precisamente en los años sesenta en Asia y América Latina, como hemos visto, y, sobre todo, en los setenta, en la fase de declive de la "onda larga".

⁵ Paralelamente a la maquila en nuestros países, se han desarrollado "tiendas de sudor" ("sweatshops") en los países desarrollados. Se trata de pequeñas empresas en las que (por ejemplo, en la fabricación de aparatos eléctricos en Nueva York) las condiciones de trabajo y su organización recuerdan a las de fines del siglo XIX. También, como en la maquila, estos *sweatshops* utilizan predominantemente la fuerza de trabajo femenina (de colombianas, dominicanas y otras latinoamericanas emigradas). Igual sucede en otras ciudades de EUA, como Los Angeles, donde se contrata a emigrados indocumentados (mexicanos). La internacionalización de la inversión de capitales que dan lugar a la maquila en los países subdesarrollados y la aparición de *sweatshops* en los países metropolitanos, pueden ser concebidas como facetas de un mismo proceso, por el cual la industria (por ejemplo, la del vestido) emigra de zonas sindicalizadas y de altos salarios a zonas y regiones de bajos salarios en los centros.

RESULTADOS DE LAS OPERACIONES DE MAQUILA

En el transcurso de los dos últimos decenios se ha ido modificando radicalmente la división internacional del trabajo, a consecuencia de la compleja dinámica que se viene procesando entre las *innovaciones tecnológicas* recientes y las cambiantes *relaciones sociales* a escala internacional, regional y nacional. La avizorada crisis general del capitalismo, en marcha desde fines de los años sesenta, resultaría ser la transición de la "destrucción creativa" (Schumpeter) que daría lugar, más bien, a una nueva "onda larga" de acumulación y auge económico en los países y bloques económicos hegemónicos mundiales, en el marco —es preciso insistir— de una mayor marginación de los países periféricos, especialmente de América Latina, dadas las características de la nueva RT.

Toca ahora esbozar una evaluación de las bondades (aparentes o efectivas) de las operaciones de maquila, lo que es básicamente una tarea empírica. Para ello nos basaremos en la experiencia mexicana, aunque sin entrar en muchos detalles, ya que de éstos se trata en otras ponencias del Seminario. Utilizaremos este ejemplo por constituir el caso aparentemente más exitoso de América Latina y porque, a diferencia de los demás, abunda la literatura que se ocupa de él.

Ante todo, conviene hacer referencia a un fenómeno muy común en la actitud de políticos y economistas frente a las maquiladoras, que se repite en Ecuador y en todos los países donde se instalan: "se advierte la existencia de dos posiciones muy precisas, perfectamente bien identificadas, que podrían incluso aparecer como extremas. Por una parte, la actitud de promoción y consecuente apoyo al establecimiento de estas empresas, atribuyéndoles dos importantes ventajas, la generación de empleos y la obtención de divisas, por otra, el señalamiento de que las maquiladoras son lugares de injusticias laborales para cuya solución se recomienda un control muy severo de las autoridades del trabajo y, por supuesto, no se plantea

la conveniencia de apoyar su desarrollo" (Rivas, 1985: 1 071)
En algunos casos hay incluso un optimismo tal que "se ha empezado a llevar al extremo de suponer que a través de las maquiladoras México podrá avanzar en la superación de sus problemas fundamentales" (*ibid.*)

A continuación estableceremos *ocho criterios generales*, sin pretensión alguna de exhaustividad, para evaluar las operaciones de maquila, en el entendido de que ello permitirá también juzgar sus consecuencias para el caso ecuatoriano

Los criterios de evaluación que proponemos, todos los cuales se suponen "deseables" en y por sí mismos, son los siguientes

1) Generación de empleo, mejores salarios y condiciones de trabajo y, en consecuencia, aumento de la productividad a nivel de empresa y de la economía toda;

2) Relacionado con lo anterior, calificación de la fuerza de trabajo y de los técnicos nacionales,

3) Generación y ahorro de divisas,

4) Descentralización de la producción industrial,

5) Aumento de la capacidad productiva ocupada y del valor agregado de la producción nacional;

6) Fomento de la transferencia tecnológica de punta,

7) Creciente integración vertical con la industria nacional, y

8) Asegurar una nueva inserción, más eficiente, en la división internacional del trabajo

Veamos cada uno de estos criterios por separado, antes de señalar otros criterios adicionales, intrínsecamente "negativos"

1) En lo que respecta a la capacidad de las maquilado-

ras para reducir el desempleo abierto o el subempleo, las estadísticas nos muestran que, en el mejor de los casos y luego de 25 años de instaladas, apenas absorben el 1% de la fuerza laboral o población económicamente activa (PEA), aunque en términos absolutos parece impresionante su contribución a la generación de plazas (es interesante evaluar la tendencia del empleo en la maquila mexicana a través del tiempo en 1975 67.214; en 1984: 175 000, en 1990: 400 000)

Más importante aún es señalar que estas operaciones incrementan la propia PEA, al atraer básicamente mujeres —que, cabe deducir, en muchos casos no tenían intenciones de trabajar— a sus fábricas (el caso de México es patente a este respecto: la maquila fue instaurada a raíz de la masiva pérdida de trabajo de los "braceros" en 1965, pero luego se descubrió que en su gran mayoría de fuerza de trabajo era femenina)

En cuanto a los salarios se ha llegado a establecer que llegan, por lo general, al mínimo vital determinado por el gobierno (lo que, a su vez, depende de la fase del ciclo) en fases de auge logran despuntar ligeramente, pero durante los procesos de estabilización los salarios reales tienden evidentemente a caer como en el resto de la economía. Nótese que los diferenciales salariales (promedios mensuales por persona ocupada, en dólares de Estados Unidos) son enormes y han ido en aumento, tanto en la economía nacional, como respecto del gran vecino del norte.

Años	Maquiladoras		Industria Mexicana	EEUU
	Obreros	Técnicos		
1975	162,0	325,2	273,3	763,2
1980	207,6	452,4	398,9	1.163,2
1983	99,8	212,2	354,2	1 416,5

En el mismo país huésped, apenas se paga por encima del mínimo

Años	Obreros maquila	Mínimo Prom Gr
1975	67,46	52,97
1980	161,09	136,62
1983	535,68	453,16

Es, pues, evidente que "Los bajos niveles de sueldos en México deben ser un atractivo muy importante para estas empresas, al grado en que siguen operando en México y conquistando mercados internacionales. Ciertamente se trata de actividades de ensamble —intensivos en trabajo— en donde la mayor y más importante parte del valor agregado es el costo de la mano de obra, por ello estas empresas son muy sensibles a los incrementos nominales de salarios" (*ibid* : 1.078). Por añadidura, es interesante evaluar la participación de sueldos, salarios y prestaciones en el valor agregado (VA) de la industria manufacturera y la maquila, tanto en la periferia, como en un país central:

Años	M é x i c o		EEUU
	Industria	Maquila	
1975	28	60	30
1980	25	59	33
1982	26	52	31
1983	--	47	--

En cuanto a las condiciones de trabajo es verdad que mejoraron con relación al resto de actividades industriales del

país, exceptuando el grado de estabilidad (y la inseguridad consiguiente) que es muy elevado, con muy altas tasas de migración (con un promedio de tres años por trabajador)

Finalmente, no existe duda alguna en cuanto a que la productividad del trabajo aumenta considerablemente en las operaciones de maquila a nivel de empresa (a escala nacional es despreciable) No en vano Coraggio (1991) las denomina "cotos de sobre-explotación legalizada"

2) La calificación que logra la fuerza de trabajo en las maquiladoras es mínima Con un día y, en el mejor de los casos, una semana de entrenamiento, los trabajadores están en condiciones de emprender el trabajo, lo que refleja la baja o ninguna calificación requerida para desempeñarse en él Ya de por sí, generalmente se busca obreros de baja escolaridad y calificación "en su mayoría se trata de mujeres que, además de su habilidad manual para procesos de producción muy finos presentan una mayor maleabilidad y control en materia de agrupación sindical" (Rivas, *ob cit* 1 076)

Tampoco se ha encontrado que el personal técnico (si contar con que la mayoría de plazas de este tipo es ocupada por extranjeros) adquiera calificaciones adecuadas La relación obreros-técnicos en la producción mexicana es de 9 a 1 Advuértase que los técnicos no solamente son ahora poco numerosos sino que, y eso es más importante, no hay una estrategia definida para hacer efectivamente que estos técnicos constituyan un canal importante de transferencia de tecnología hacia la economía del país

3) Recordando que la moratoria del servicio de la deuda es cada vez más un tema tabú para nuestros gobiernos (así como la necesidad de impedir la remisión de utilidades de las transnacionales a su matriz, lo que generalmente no se menciona, pese a las cuantiosas sumas que ello entraña), la maquila se presenta como una esperanza para generar y ahorrar divisas Esto parecería constituir el mayor éxito de tales operaciones, si pensamos que México, por ejemplo, ha logrado colocar estos "servicios de transformación" en segundo lugar en cuanto a la generación de divisas (después del petróleo y antes del tu-

rismo) Se olvida, sin embargo, que los insumos y maquinaria son en su mayor parte importados, con lo que la contribución neta de la maquila al ahorro de divisas decrece enormemente (a diferencia del petróleo y del turismo, actividades en las que una proporción considerable de la renta diferencial y del valor agregado son nacionales) Los "servicios de transformación" aportaron con un promedio de 3% de los ingresos en cuenta corriente entre 1970 y 1984 en México. Como porcentaje de las exportaciones equivalieron al 5% (en 1984, US\$ 1 250 millones)

4) Un incuestionable punto positivo de la maquila es que ha permitido descentralizar la producción industrial, descongestionando o evitando el crecimiento de las aglomeraciones urbano-industriales. Además, esto ha sido particularmente positivo cuando las maquiladoras se han instalado en zonas económica y socialmente deprimidas, como generalmente ha sucedido en los casos conocidos

5) Las operaciones de maquila han contribuido levemente a explotar capacidades ociosas de producción (en la medida en que sus instalaciones han sido "nuevas" y sólo pocos empresarios nacionales se han aprovechado de ellas) y han incrementado, en cambio, el valor agregado de la producción, aunque casi exclusivamente en términos de sueldos y salarios, como vimos más arriba. En el caso mexicano, el valor agregado de las maquiladoras en 1983 fue de apenas 0,57% (inferior incluso al del sector electricidad que generó el 1,7%)

6) La mayor esperanza de muchos países semiperiféricos que autorizan las operaciones de maquila, radica en que se pretende a través de ellas la transferencia tecnológica, especialmente en los sectores de punta. Se trata, por tanto, de un mecanismo de búsqueda válido para alcanzar la modernización de los procesos productivos. Pero en la mayoría de países se reconoce que no se ha alcanzado ese objetivo porque hacen falta lineamientos que se refieran a la incorporación de desarrollos tecnológicos nacionales provenientes tanto de empresas locales como de los institutos de investigación que existen en el país

En este aspecto coincidimos con Rivas, cuando señala que "lo fundamental es buscar un desarrollo desde adentro al desarrollo tecnológico de la planta productiva () El punto focal sigue siendo lograr un mayor grado de integración nacional, en productos y en tecnología" (*ibid.* 1 073) Sin embargo, en la práctica, no hay política tecnológica frente a las maquiladoras. "no se advierten medidas de regulación concretas hacia los contratos de tecnología de estas empresas, tampoco hay elementos para suponer que se está avanzando en la promoción de desarrollos tecnológicos nacionales que tengan por propósito iniciar, en el mediano plazo, una sustitución integral de las tecnologías importadas" (p 1 074) A tal punto es así, que "en la revisión de un reducido número de contratos pertenecientes a empresas maquiladoras no se encontró elemento alguno que demostrara que las empresas hubieran realizado investigaciones entre proveedores potenciales de tecnología del país, antes de decidirse a contratar su importación" (*ibid.*) Por lo que debería desarrollarse "una estrategia dinámica a través de la cual se busque la incorporación sistemática de tecnologías de origen nacional, ya sea por parte de empresas nacionales, de institutos de investigación o incluso por asociación con empresas del exterior" (*ibid.*)

7) Tampoco hay una incorporación creciente de componentes nacionales a los procesos de maquila (en México sólo 3%, según Rivas p 1 073) No hay una estrategia clara que defina el aumento de la proporción en la integración nacional de productos "En promedio 98,4% son insumos importados y solamente 1,6% nacionales No hay una asociación con la actividad industrial del resto del país Se trata de operaciones virtualmente aisladas que dan ocupación a un importante número de trabajadores, pero que no presentan un vínculo con la planta industrial y, lo que es quizás más grave, no están planeadas las líneas de acción de estas actividades a futuro, para convertirlas en pivote para una mejor industrialización" (Rivas, 1985 1 078) "Considerando diversos renglones de las operaciones de la industria maquiladora, se advierte que en promedio, durante el periodo 1975-1980, por cada peso generado en forma directa en la economía mexicana, en Estados Unidos se generan tres" (*ibid* 1 079) En 1983 se llegó incluso a 4,7%

"La concepción genérica sobre la actividad maquiladora es la que se refiere a la importación de partes y componentes, equipo y tecnología, a efecto de ensamblar las primeras para exportarlas como producto terminado. Bajo esta consideración se trata en esencia de una operación de empleo, más que de tipo industrial. El efecto multiplicador que se genera en la economía nacional es fundamentalmente por la vía de las remuneraciones a los trabajadores mexicanos, aunque buena parte de este ingreso se gasta en las ciudades estadounidenses de la frontera sur" (*ibid.* p. 1 078)

Además, el valor bruto de la producción de esta clase de empresas significa en promedio un punto porcentual del PIB y alrededor de 0.33% del PIB de actividades que, en principio, se orientan hacia el interior de la economía nacional, o sea que el efecto es insignificante a nivel macroeconómico.

Por otra parte, una proporción significativa de los ingresos generados inicialmente en el país se remite hacia Estados Unidos en forma de compras de ropa y alimentos, hechas en las tiendas de la frontera norte, lo que Rivas estima en 50% del valor de los sueldos y salarios pagados en las empresas maquiladoras.

De manera que, en conclusión, a través de las operaciones de maquila se generan más empleos y un mayor valor agregado en los países centrales (sobre todo Estados Unidos) que en los de la periferia. No debe llamar la atención, por tanto, que los gobiernos de esos países apoyen tan decididamente —y no sólo a través de exoneraciones tributarias— a sus CT en materia de operaciones de maquila. El acuciante problema del empleo en estos países y, sobre todo, las tendencias a la baja de la tasa de ganancia, son, paradójicamente, elementos centrales para resolver más sus problemas principales que los nuestros.

8) Estas operaciones, por lo indicado más arriba, tampoco parecen ofrecer una vía de inserción más eficiente y mejor negociada de los países periféricos en la nueva división internacional del trabajo, como postulaban algunos defensores de las operaciones de maquila. En lo fundamental ello se debe al hecho de que no se califica a la fuerza laboral y al per-

sonal técnico nacional, no se incorpora tecnología de punta y no se ha generado una integración dinámica de insumos y maquinaria nacional a las operaciones maquiladoras

Pero, contra el procedimiento seguido hasta aquí, las maquiladoras no pueden catalogarse, en actitud simplista, como positivas o negativas *per se*, se las debe examinar también desde una perspectiva amplia, de conjunto, y, sobre todo, de largo plazo, en la que queden expuestas sus interacciones con el resto de la economía, desentrañando su contribución al desarrollo nacional de largo plazo, materia de la sección siguiente

LA MAQUILA Y EL DESARROLLO ECONOMICO

En un primer balance simplista de las "ventajas y desventajas" de la maquila tendríamos pocos argumentos a favor de ella, siendo probablemente el principal el que dice relación con la descentralización de las instalaciones industriales

Pero aún nos falta añadir algunos fenómenos "negativos" de la maquila, bien conocidos, que justifican el rechazo a su implantación indiscriminada en nuestros países. Entre ellos —en un catálogo que podría alargarse mucho más— pueden mencionarse factores tales como los abusos que se cometen y la ilegalidad de algunas transacciones, la manera de evadir legalmente la legislación laboral, y no sólo el principio de estabilidad (que, finalmente, es su razón de ser). Más a mediano plazo, se advierten los siguientes factores: la maquila es la forma subrepticia de modificar la legislación (laboral, tributaria, arancelaria, bancaria, cambiaria, existente), aumenta la corrupción a nivel de la importación temporal y la exportación, convirtiéndose en algunos sentidos en contrabando formalizado, el hecho de que estas operaciones modifican, en la práctica, las prioridades de política del gobierno, el apoyo total que los gobiernos otorgan a las maquiladoras, pudiendo concedérselo con mayor beneficio a otras actividades y regiones eco-

nómicas, la competencia indirecta que se ejerce con las empresas nacionales (bienes que exportan, acceso al mercado crediticio interno, discriminación en materia cambiaria), el impacto que ejerce sobre el medio ambiente (Baker —1989 895— estima en 9 000 millones de dólares el costo que demandaría reparar el deterioro del medio ambiente causado por las operaciones de maquila en la zona fronteriza de México), finalmente, cabría tener en cuenta que a las maquiladoras se las denomina también "tiendas corredizas", ya que se trata de industrias ligeras que pueden ser rápidamente desmanteladas, con nefastas consecuencias para el país huésped⁶

Pero, al margen de estos aspectos puntuales, nuestra hipótesis central consiste en afirmar que las operaciones de maquila contribuyen, al mismo tiempo, al establecimiento de una nueva inserción de los países periféricos en la economía internacional, por una parte, y a la liberalización generalizada de la economía nacional (huésped de la maquila), por la otra. Veámoslo

En primer lugar, la internacionalización creciente exige la sobreexplotación de la abundante fuerza de trabajo barata de nuestras economías, desplazando el interés tradicional en los recursos naturales (cuya importancia viene declinado con la RT en curso). Desde la perspectiva de las empresas, ello es muy favorable, dada la flexibilidad que requiere el "manejo" de esa fuerza de trabajo (sobre todo, de la femenina) en el marco de la competencia internacional. Se trata, además, de contar con una fuerza de trabajo "muy elástica", que puede ser aumentada o reducida en respuesta a las veloces fluctuaciones de oferta y demanda.

Sucede también que de los cuatro roles que las economías periféricas pueden desempeñar como exportadoras de mercancías, sólo parecen quedar en pie la exportación tradi-

⁶ La evidencia sugiere que, cuando las condiciones de producción no son óptimas, estas industrias están en condiciones de moverse rápidamente a diferentes países, lo que para la economía subdesarrollada implicaría, por un lado, una suerte de "chantaje" adicional, y por el otro, llevaría a aumentar la volatilidad económica que la caracteriza esencialmente.

cional y la no tradicional, basadas en recursos naturales (que van declinando), y la maquila altamente intensiva en fuerza de trabajo. Los otros roles que se avizoran, sea como subcontratistas o como oferentes de componentes, parecen haber sido asignados por las corporaciones transnacionales a los países *semiperiféricos* (en América Latina, conspicuamente representados por Brasil y México)

Por otra parte, dado el resuelto clima "aperturista" que vivimos, es evidente descartar también el anunciado proceso de "industrialización nacional" (que exigiría salarios elevados y una distribución del Ingreso Nacional relativamente igualitaria), con lo cual las economías periféricas sólo podrían optar por dos soluciones: maquila o exportación primaria. Ni la una ni la otra contienen elementos que permitan establecer las bases de una estrategia de desarrollo nacional. Pero por esas rutas se vienen encaminando nuestros gobiernos "realistas", en el marco de la supuesta necesidad de incentivar la "competencia internacional", siempre mirando hacia afuera y reaccionando frente a los estímulos externos.

Con la maquila, por tanto, los gobiernos "nacionales" otorgan grandes favores a las CT, para quienes estas operaciones resultan ideales: sólo aprovechan las ventajas que ofrece el país huésped (costo de la fuerza de trabajo), sin cargar con ninguno de los "inconvenientes tradicionales" (pago de aranceles, compra de insumos nacionales, huelgas, pago por deseconómías externas que genera su producción, etc.) que entraña la inversión extranjera directa en las periferias.

Pasemos ahora a la segunda parte de la hipótesis, en virtud de la cual, desde una perspectiva "nacional", la maquila es el Caballo de Troya de la liberalización total de las economías de la periferia. Con ello se refuerzan subrepticamente las políticas de estabilización y ajuste ortodoxas, patrocinadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Veamos cómo las operaciones de maquila, socavan poco a poco, e implícitamente en muchos casos, las bases de la economía nacional, liberalizando las corrientes comerciales, los mercados laborales y las políticas económicas.

En primer lugar, la maquila es, abierta y desembozadamente, la forma más evidente de acabar con la estabilidad laboral, conquista largamente batallada y finalmente obtenida por la clase obrera de nuestros países

En segundo lugar, a través de la maquila se modifica, de modo más sofisticado, la política cambiaria, facilitándole a la CT la remisión de sus utilidades al extranjero. Las facilidades cambiarias que otorgan los gobiernos "nacionales" a las maquiladoras intentan evitar que éstas incurran en pérdidas cambiarias en la compraventa de divisas derivadas de sus importaciones y exportaciones, para lo cual están exoneradas de la obligación de vender sus divisas al Banco Central. Sólo están obligadas a vender, al tipo de cambio controlado, las sumas necesarias para efectuar los pagos fiscales y federales (tributos) y de intereses y otros similares que correspondan a financiamientos pagaderos en moneda nacional, así como otros gastos de operación domésticos. O sea que las CT ganan al cambiar el resto de sus divisas, si así lo desearan, por otros canales (que otros exportadores, radicados en el país, venden al tipo de cambio controlado por el Banco Central). Pero la presión de los otros exportadores lleva poco a poco a unificar el tipo de cambio, liberalizando totalmente el mercado.

En tercer lugar, tenemos el hecho, probablemente el más importante, de que las empresas nacionales se ven perjudicadas por la competencia "subrepticia" de las CT de la maquila, llegando a pedir "igual trato", lo que finalmente significa la liberalización total de la economía.

Veamos en qué sentido las empresas maquiladoras reciben trato preferencial en comparación con las demás:

1) Tienen prioridad en la concesión del crédito interno, aparte de que obtienen apoyo integral del sistema bancario. En efecto, las industrias maquiladoras reciben el apoyo del sistema bancario nacional en dos sentidos: a) paquetes integrales, que son planeados y desarrollados conjuntamente, y b) apoyo a la promoción internacional de la industria (*sic*), a tal punto que " se ofrecen diversos servicios que incluyen la información básica, la canalización de capital de riesgo, el crédito a

proveedores y a empresas maquiladoras y el apoyo para la realización de coinversiones para el desarrollo de parques industriales y de nuevas empresas maquiladoras de exportación " (Rivas 1 074)

2) Importantes flujos del gasto y de la inversión públicos se asignan a la infraestructura básica para establecer y fomentar la maquila, con lo que se transfieren montos crecientes de recursos desde otras actividades

3) Algunas empresas maquiladoras (por ejemplo, las de la industria textil) pueden influir en la cuota establecida para el país receptor de la maquila, reduciéndola debido el auge de las exportaciones desde las maquiladoras, afectando a los exportadores textiles tradicionales que no poseen las mismas "gangas"

4) Por diversos canales, lo que las maquiladoras producen puede regresar a cubrir las necesidades del mercado interno del país huésped (evidentemente a precios muy inferiores, aun cuando no forman parte de las corrientes de contrabando)

5) Las maquiladoras pueden vender (legal o ilegalmente) en el mercado nacional volúmenes crecientes de productos a precios muy inferiores a los de las empresas establecidas (pero no necesariamente por ser más eficientes, sino por las exoneraciones de que gozan en todo sentido)

En la práctica, por tanto, las empresas maquiladoras transnacionales establecidas compiten con las empresas nacionales, por lo que Rivas nos advierte de "la importancia de ser *selectivos* en la promoción y en la aceptación de empresas maquiladoras. Existe potencial interno que puede concurrir a los mercados internacionales si se le brinda apoyo oficial para resolver problemas estructurales, como el de los grandes diferenciales en los precios de las materias primas que utilizan y que en ocasiones las empresas del Estado producen (*v gr* acero y productos petroquímicos). Podría señalarse que entre 35 y 40% de las maquiladoras están inhibiendo las capacidades potenciales de desarrollo de las empresas internas, que están mucho más articuladas a la economía del país que las maqui-

ladoras En apariencia, lo que está ocurriendo es que se está optando por el camino de mayor facilidad en el corto plazo" (*ibid.*, p 1 076)

6) Las operaciones de maquila conducen a una modificación de la política económica general de los gobiernos nacionales Téngase presente que el fomento de ellas exige, por lo menos a) mantener un tipo de cambio real elevado (sobreevaluación de la moneda extranjera), b) sostener una política promocional de empresas maquiladoras, c) apoyar en grado considerable la ampliación de la infraestructura industrial, d) adoptar una política implícitamente contraccionista de los salarios reales, e) preservar el orden sindical, f) mantener las ventajas comparativas frente a otros países como Brasil o los del Sudeste Asiático, incluyendo China

O sea que una moneda nacional subvaluada (frente al dólar), salarios reducidos, asignación masiva de recursos para "la frontera", etc , son mecanismos que implícitamente plantean una "estrategia de desarrollo", con mercados internos comprimidos y dirigidos primordialmente hacia afuera (y en la que el criterio de la ventaja comparativa está dado principalmente por las bajas remuneraciones), con créditos, gastos de gobierno, exoneraciones, etc , orientados a incrementar las plataformas de exportación, a costa de los demás segmentos productivos

Frente a esta evidencia, conviene plantearse, entre otros interrogantes, los siguientes. ¿Hasta qué punto podrán los Estados de la periferia avanzar en una política de mejoramiento integral de las condiciones de trabajo de obreros y operarios, abarcando dentro de ella a las empresas maquiladoras? ¿En qué grado podrá alcanzarse la incorporación decidida de componentes nacionales a los insumos de estas industrias? ¿Hasta dónde será posible impulsar una estrategia más severa de negociación de contratos de tecnología? ¿Cómo podrán evitarse los efectos indirectos que tiene la maquila en la política económica interna y la autonomía nacional?

Con una visión muy optimista podrían sugerirse (a partir del caso de México) las siguientes políticas respecto de estas

plataformas de exportación

"1 Concebir a la actividad maquiladora de exportación como una etapa de transición, de maduración industrial, como un medio y no como un fin *per se* Esto supone que hacia el mediano plazo estas empresas deberán incorporar, cada vez en mayor grado, partes, componentes y procesos tecnológicos conseguidos en el país

"2 Establecer calendarios de integración nacional para las maquiladoras, con plazos comparativamente más largos que los que se fijan para el resto de las empresas industriales y en los que se precisen compromisos de incorporación de partes y tecnologías nacionales ()

"3 Promover proyectos de riesgo compartido (*joint venture*) entre maquiladoras y empresas mexicanas o institutos de investigación para el desarrollo de la maquila tecnológica de exportación, con 'contenido' nacional de al menos 40 por ciento

"4 Favorecer en el futuro el crecimiento de empresas maquiladoras en las inmediaciones de los puertos industriales, tal como está ocurriendo en el estado de Yucatán, a efecto de evitar que la mayor parte de los sueldos y salarios pagados retorne a Estados Unidos por la vía de las llamadas transacciones fronterizas y sin que por ello se pierda la ventaja de la relativa cercanía con el mercado de ese país

"5 Los apoyos crediticios deben darse prioritaria y casi exclusivamente a empresas mexicanas que suministren insumos a empresas maquiladoras y no necesariamente a estas últimas" (Rivas p 1 084)

O sea que, según ese enfoque, hay esperanzas Creemos, por nuestra parte, que es poco lo que tales "modificaciones" aportarían a una auténtica estrategia de desarrollo nacional autocentrado Hoy día, para concluir, las operaciones de maquila son enclaves industriales desarticulados de la planta industrial local, poseen un *status* de extraterritorialidad y se utilizan para evadir leyes laborales establecidas y para revertir

tir políticas económicas

Es importante señalar que la inversión extranjera directa (IED) ya no viene a nutrir los mercados internos de los países de la periferia, dado que en ellos las condiciones internas de reproducción son mínimas. La maquila se ofrece así como supuesta solución al problema, creando un coto cerrado para la sobre-explotación legalizada —e ilegítima— de la fuerza de trabajo por parte del capital transnacional.

Por añadidura, la maquila es una cuña para liberalizar aún más la totalidad de la economía y convertirla en enclave de las corporaciones transnacionales, sobre la base de ventajas comparativas espurias. Un análisis dinámico de sus efectos permite observar cómo va destruyendo las bases potenciales de todo el desarrollo autónomo de la economía nacional. Es decir que las operaciones de maquila nos llevan por rumbos contrarios al interés nacional.

Permitir la instalación de operaciones de maquila es un reconocimiento explícito del gobierno de su fracaso en el cumplimiento de su principal responsabilidad, anclada incluso en la Constitución, la de generar empleos suficientes y bien remunerados. Más aún, el hecho de que un gobierno acepte el sistema de maquila es un reconocimiento implícito de que no está en condiciones de asegurar, ya no el pleno empleo en su economía, sino ni siquiera condiciones mínimas de desarrollo económico.

Aunque los gobiernos justifican esa medida como una solución transitoria para generar empleo y divisas en una situación de "crisis", la motivación principal última radica en que no quieren enfrentar los problemas estructurales de fondo de la economía. Se trata de parchar para no cambiar. La falta de visión para emprender cambios profundos, aún dentro del capitalismo, lleva a adoptar "soluciones" de este tipo que a la larga sumergen al país en condiciones aún mayores de vulnerabilidad y de dependencia externa, sobre todo de las cambiantes estrategias empresariales de las corporaciones transnacionales. Porque cuando no existe un "proyecto nacional" propio se cae en recetas *ad-hoc* de este tipo, que reflejan más desesperación que prudencia, debilidad más que capacidad.

ANEXO: El ciclo del proceso de manufactura en los PD y en los Enle en el caso de las industrias que se orientan a la aglomeración

I Entorno de organización												
	Fase A		Fase B		Fase C		Fase D		Fase E		Fase F	
1. Prioridades estratégicas	PD	productividad y aplicaciones de ID	PD	penetración y ampliación en el mercado	PD	ampliación de la participación en el mercado	PD	maximización limitada de la eficiencia de la producción en masa y de las economías de escala	PD	minimización limitada de los costos de la mano de obra	PD	minimización limitada de los costos generales
	Enle		Enle		Enle		Enle		Enle		Enle	
2. Capacidades administrativas generales	PD	limitadas a operaciones de ID y a aplicaciones productivas	PD	muy elevadas en organización y coordinación/planeación corporativa general	PD	muy elevadas en promoción/planeación corporativa general	PD	planeación y coordinación suborganizacional	PD	se restringen a las operaciones diarias y a las relaciones laborales	PD	restringidas coordinación rutinaria y supervisión de las actividades laborales
	Enle		Enle		Enle		Enle		Enle		Enle	
3. Mercadeo	PD	inexistente	PD	rápido crecimiento de las ventas/redes de servicios	PD	sistema de ventas bien desarrollado/redes de servicios	PD	relativamente menos importante	PD	no se hacen grandes esfuerzos/mercados saturados	PD	comercialización de productos de los Enle
	Enle		Enle		Enle		Enle		Enle		Enle	
4. Mercados del producto	PD	inexistentes	PD	semi monopolísticos y de alta concentración	PD	oligopólicos y de concentración decreciente	PD	competitivos/puede empezar la diferenciación de productos	PD	muy competitivos/mayor probabilidad de diferenciación de productos/posible sustitución de productos ubicados en los PD	PD	muy competitivos/mayor probabilidad de sustitución de productos ubicados principalmente en los PD
	Enle		Enle		Enle		Enle		Enle		Enle	
5. Escala de operación y organización	PD	limitada a ID	PD	crecimiento muy rápido/integración vertical	PD	creciente/gran escala/se inicia la desintegración vertical	PD	estable/gran escala/subcontratación frecuente/integración horizontal	PD	reducciones de escala/desintegración horizontal	PD	en disminución/cierre de plantas
	Enle		Enle		Enle		Enle		Enle		Enle	
II Fuerza de trabajo												
1. Ocupación en general	PD	inexistente	PD	crece con rapidez	PD	en aumento	PD	estancada	PD	estancada o en declive	PD	en declinación
	Enle		Enle		Enle		Enle		Enle		Enle	
2. Capacidades	PD	profesionales o técnicos muy calificados	PD	propensión hacia ocupaciones profesionales y técnicas	PD	mayor equilibrio entre profesionales/técnicos y obreros	PD	emplezan a desaprender ciertas habilidades	PD	manuales sobre todo manuales poco calificados	PD	de escasa calificación
	Enle		Enle		Enle		Enle		Enle		Enle	
3. Costos	PD	altos	PD	en rápido aumento	PD	en aumento/sindicalización	PD	en aumento/strengthening más activa	PD	altos en relación a los Enle	PD	altos en relación a los Enle
	Enle		Enle		Enle		Enle		Enle		Enle	

continúa

III Tecnología	Fase A		Fase B		Fase C		Fase D		Fase E		Fase F	
1 II)	PD	muy intensiva/ fase de innovación del producto	PD	desarrollo de las aplicaciones productivas/comienza la innovación de procesos	PD	se perfeccionan las aplicaciones productivas/la innovación del proceso llega a la mitad de su vida	PD	menos importantes terminada la innovación de procesos	PD	muy limitada cuando hay	Enle	inexistente
2 Equipo de capital	PD	inexistente	PD	instalación y expansión rápidas	PD	la expansión es moderada o alta/ empieza la automatización	PD	automatización creciente	PD	continúa la automatización/obsolescencia limitada	Enle	reducción de la capacidad/obsolescencia Enle se utiliza el factor trabajo con intensidad
3 Financiamiento	PD	inaccesible	PD	muy accesible	PD	muy accesible	PD	accesible	PD	menos accesible	Enle	inaccesible
4 Materias primas	PD	sin demanda	PD	demandas en rápido aumento	PD	gran demanda	PD	demandas crecientes a tasas decrecientes	PD	demandas en descenso	Enle	demandas relativamente bajas Enle demandas en aumento a tasas decrecientes

IV Aspectos espaciales

1 Preferencias espaciales	PD ubicación próxima a centros o instituciones importantes de investigación	PD la ubicación principal atiende mercados regionales e incluso el nacional	PD empieza la descentralización/ubicación en grandes centros de población o cerca de ellos	PD descentralización/ se establecen filiales	PD instalación o reubicación de filiales en regiones de bajos salarios en los PD Enle empieza la instalación de filiales o la reubicación en los Enle/ubicación en puertos o zonas de fácil comunicación internacional	PD cierre de plantas/ liquidaciones Enle ubicación en puertos o zonas de fácil comunicación internacional
2 Efectos del desarrollo espacial	PD insignificantes	PD rápido crecimiento de las industrias complementarias y efectos multiplicadores	PD se fortalecen los eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante/efectos multiplicadores significativos	PD eslabonamientos y efectos multiplicadores de importancia	PD se reducen los efectos multiplicadores y de eslabonamiento Enle eslabonamientos muy limitados/los efectos multiplicadores provienen principalmente del ingreso de los trabajadores	PD van en rápido declive los efectos multiplicadores y de eslabonamiento Enle eslabonamientos muy limitados/los efectos multiplicadores provienen principalmente del ingreso de los trabajadores

1. PD: países más desarrollados. Enle: enclaves industriales para la exportación.
Fuente: Suarez, 1985: 471a.

BIBLIOGRAFIA

- BAKER, George, 1989 "Costos sociales e ingresos de la industria maquiladora", en *Comercio Exterior*, vol 39, n° 10, octubre, pp 893-906
- CAMPODONICO, Humberto, 1991. "Tenemos crisis para rato", en *Pretextos*, Lima, DESCO, año II, n° 2, febrero, pp 7-41
- CARRILLO, Jorge, 1986 "Conflictos laborales en la industria maquiladora de exportación", en *Comercio Exterior*, vol 36, n° 1, enero, pp 46-57
- CASTELLS, Manuel y Laserna Roberto, 1991 "La Nueva Dependencia Cambio Tecnológico y Reestructuración socioeconómica en Latinoamérica", en Portes y Kincaid, 1991, pp 97-131
- CORAGGIO, José Luis, 1991 "El futuro de la economía urbana en América Latina (Notas desde una perspectiva popular)", versión revisada de la ponencia presentada al Seminario sobre "La Ciudad Latinoamericana del Futuro", Buenos Aires, octubre de 1990
- FERNANDEZ-KELLY, Patricia, 1983 *We Are Sold, I and My People*, Albany, N Y , SUNY Press, especialmente pp 70-90
- FROBEL, Folker, Heinrichs Jurgen y Kreye Otto, 1981 *La Nueva División Internacional del Trabajo*, México, Siglo XXI Editores
- GEREFFI, Gary, 1991 "Repensando la Teoría del Desarrollo Visión desde Asia Oriental y Latinoamérica", en Portes y Kincaid, 1991, pp 49-96

- GONZALEZ ARECHIGA, Bernardo y Ramírez José Carlos, 1989 "Perspectivas estructurales de la industria maquiladora", en *Comercio Exterior*, vol 39, nº 10, octubre, pp 874-886
- HIRSCH, S , 1967. *Location of Industry and International Competitiveness*, Londres, Oxford University Press
- KERBER, Victor y OCARANZA Antonio, 1989 "Las maquiladoras japonesas en la relación entre México, Japón y Estados Unidos", en *Comercio Exterior*, vol 39, nº 10, octubre, pp 831-41
- MAGEE, S P , 1977 "Multinational Corporations, the Industry Technology Cycle and Development", en *Journal of World Trade Law*, vol 11, nº 3, pp 297-321
- MARTINEZ DEL CAMPO, Manuel, 1983 "Ventajas e inconvenientes de la actividad maquiladora en México Algunos aspectos de la subcontratación internacional", en *Comercio Exterior*, vol 33, nº 2, febrero, pp 146-51
- PORTES, Alejandro y Kincaid Douglas, compiladores, 1991 *Teorías del Desarrollo Nacional*, San José, Editorial Universitaria Centroamericana
- RIVAS F , Sergio, 1985 "La industria maquiladora en México Realidades y falacias", en *Comercio Exterior*, vol 35, nº 11, noviembre, pp 1 071-1 084
- SCHULDT, Jürgen, 1990 "Reestructuración internacional Características e impacto sobre las economías andinas", en *En Busca de una Alternativa para América Latina*, Cuenca, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Cuenca y Corporación de Estudios sobre la Realidad Nacional, pp 37-72
- SCHULDT, Jürgen, 1991 "Tecnología, Relaciones Norte-Sur y Desarrollo", ponencia presentada al Seminario sobre "Estrategias de Desarrollo en América Latina", ALOP, Costa Rica, abril de 1991

- SCHUMPETER, Joseph Alois, 1960. *Teoría del Desarrollo Económico*, México, Fondo de Cultura Económica
- SHAIKH, Anwar, 1990. *Valor, acumulación y crisis Ensayos de Economía Política*, Bogotá, Tercer Mundo Editores
Véase especialmente el Cap 4, pp 155-220
- SKLAIR, Leslie, 1989 "La subcontratación internacional Análisis comparativo entre China y México", en *Comercio Exterior*, vol 39, nº 10, octubre, pp 851-59
- SUAREZ VILLA, Luis, 1982 "La utilización de factores en la industria maquiladora de México", en *Comercio Exterior*, vol 32, nº 10, octubre, pp 1129-32
- SUAREZ VILLA, Luis, 1983. "El ciclo del proceso de manufactura y la industrialización de las zonas fronterizas de México y Estados Unidos", en *Comercio Exterior*, vol 33, nº 10, octubre, pp 950-60
- SUAREZ VILLA, Luis, 1985 "Los enclaves industriales para la exportación y el cambio en las manufacturas", en *Comercio Exterior*, vol 35, nº 5, mayo, pp 466-80
- VERNON, Raymond, 1966. "International Investment and International Trade in the Product Cycle", en *Quarterly Journal of Economics*, vol 80, nº 2, pp. 190-207
- WASSON, C R , 1971: *Product Management Product Life Cycle and Competitive Marketing Strategy*, Charles, Ill , Challenge Books
- WASSON, C R. , 1976. "The Importance of the Product Life Cycle to the Industrial Marketeer", en *Industrial Marketing Management*, vol 5, nº 6, pp 299-309

MAQUILA, TRABAJO COMPARTIDO Y ZONAS FRANCAS: UNA DECADA DE AJUSTES

Carlos Marx Carrasco

ANTECEDENTES

La "década perdida" para América Latina se caracterizó por la presencia constante de las llamadas medidas de ajuste y estabilización manejadas por el capital financiero internacional, particularmente por los organismos multilaterales de crédito FMI (Fondo Monetario Internacional) y BM (Banco Mundial). Con el pretexto de superar los desequilibrios internos (inflación) y externos (balanza de pagos), el pago de la deuda externa se ha convertido en el norte de la política económica de los gobiernos ecuatorianos con esa orientación. Osvaldo Hurtado, León Febres Cordero y Rodrigo Borja han pretendido administrar la crisis por la vía del "gradualismo" o la del "shock" económico, mediante los llamados paquetes de medidas económicas y sociales llevadas a la práctica por la Junta Monetaria y el Frente Económico del Gobierno, haciendo caso omiso del Plan de Desarrollo Económico y Social que para cada periodo gubernamental elabora el CONADE (Consejo Nacional de Desarrollo).

Las medidas aplicadas en semejante coyuntura sólo se han diferenciado por su intensidad y por el momento en que fueron aplicadas. En lo fundamental, casi siempre han estado

presentes los siguientes factores

- Minidevaluaciones o macrodevaluaciones,
- Flexibilización del mercado de capitales, apuntando a la flotación de las tasas de interés,
- Flexibilización del mercado cambiario, llegando a la desincautación de divisas,
- Alza del precio de los derivados del petróleo,
- Elevación de los precios de bienes y servicios mediante su liberalización,
- Sucretización de la deuda externa privada en condiciones enteramente desfavorables para el Estado,
- Aumento acelerado y permanente de las tarifas de los servicios públicos,
- Reajustes de los salarios nominales de manera tardía y con incrementos que se sitúan muy por debajo de la inflación,
- Asignación regresiva para los gastos sociales (educación, vivienda, salud) dentro del gasto público global

Los efectos y consecuencias de una década de ajustes, lejos de significar la solución de los problemas, los han agravado de modo inquietante, pudiendo citarse, entre los más importantes, los siguientes

- Caída drástica del ingreso per cápita y de la producción global (PIB);
- Reducción de la tasa de incremento del PIB,
- Reducción de la tasa de incremento del consumo agregado,

- Empeoramiento de las condiciones de vida, sobre todo en los sectores más amplios de la población. La inflación amenaza tercamente a la economía ecuatoriana y golpea con dureza a los hogares más pobres. Se ha producido un empobrecimiento de la clase media y una pauperización de las clases populares.
- La deuda externa ha crecido en más de cuatro veces pese al desembolso de aproximadamente diez mil millones de dólares a lo largo del decenio, sin contar con la transferencia de divisas por otros conceptos, en particular por el constante deterioro de los términos de intercambio (solamente en las exportaciones de petróleo se perdieron más de seis mil millones, al venderlo a precios promedios muy inferiores a los que rigieron en los dos primeros años de la década de los 80).
- Pese a mantener una balanza comercial positiva, la balanza en cuenta corriente ha sido crónicamente deficitaria.
- La distribución del ingreso es ahora más regresiva que a comienzos de la década. (En el año de 1980 las utilidades ascendían al 69% y los salarios al 31%, hoy día esas cifras son, respectivamente, el 86% y el 14%)

Vientos reformistas soplan en el Palacio de Carondelet

Más allá de esta situación generada por las políticas de ajuste, el gobierno socialdemócrata, presidido por el Dr. Rodrigo Borja Cevallos, viene ejecutando algunos proyectos de matiz reformista que, desde luego, distan mucho de los planteamientos de la campaña electoral e inclusive de las promesas hechas el 10 de agosto de 1988 en su Mensaje a la Nación.

Entre las reformas aprobadas destacan

- La Reforma Tributaria (Ley de Régimen Tributario Interno) y
- La Reforma Arancelaria

Se propuso también cambiar y/o reglamentar el Mercado de Capitales (Valores) (El proyecto presentado por el entonces Ministro de Finanzas, Ing Com Jorge Gallardo, fue archivado)

Dentro de esta política de apertura y liberalización, cobra cada vez mayor fuerza la proposición de volver más flexible el mercado laboral, reformando sus leyes (Código del Trabajo). Constituye un "avance" importante en esa dirección parte del "paquete" de medidas enviado con carácter de urgente para aprobación por parte del Congreso Nacional y expedido por el Ejecutivo en la llamada Ley 90, en el Registro Oficial n° 493, de 3 de agosto de 1990

El proyecto o paquete enviado por el Ejecutivo al Congreso tuvo, como queda dicho, el carácter de "urgente" en materia económica. Esto significa que el Congreso disponía apenas de quince días para discutirlo, cosa imposible de hacer particularmente en momentos en que se daba su renovación, más aún si, contrariando expresas disposiciones constitucionales (Art 65 de la Carta Política), el Presidente atribuye ese carácter a un conjunto de proyectos contenidos en ocho capítulos cuyos temas son de lo más variado, poniendo así al descubierto el afán de que se apruebe rápidamente la Ley que regula el régimen de maquila y la contratación laboral a tiempo parcial¹

¹ Las demás leyes contenidas en el paquete son las siguientes: Ley de la Corporación Financiera Nacional, Ley de Compañías Financieras, Ley de Consultoría, Ley Orgánica de Aduanas, Ley de Creación del Sistema de Garantía Crediticia y Ley Orgánica del Servicio de Comercio Exterior

EL REGIMEN DE MAQUILA

El Título I de la Ley 90 define en sus dos primeros artículos los conceptos básicos de Operación Maquila, Maquiladora, Contrato de Maquilado y Programa de Maquila

Así, se define la Operación Maquila como "el proceso industrial o de servicio destinado a la elaboración, perfeccionamiento, transformación o reparación de bienes de procedencia extranjera, importados bajo el régimen de admisión temporal especial, previsto en esta Ley, para su reexportación posterior, con la incorporación de componentes nacionales si fuere del caso"

Más adelante, se considera como Maquiladora a "la persona natural o jurídica, consorcio u otra unidad económica que haya sido calificada" y, a continuación, se señala que "el contrato entre la maquiladora y el contratante del exterior legalizado en el país" constituye un Contrato de Maquilado. El Artículo 1 concluye definiendo el Programa de Maquila como "la descripción de las operaciones de Maquila que se hubieren convenido en el respectivo Contrato de Maquilado"

El Artículo 2 da cuenta de los objetivos que se persiguen con la aplicación de la Ley. Se señalan los siguientes

- a) La modernización y tecnificación de los sectores productivos,
- b) La inversión en sectores de tecnología avanzada,
- c) La captación y capacitación de mano de obra,
- d) La dotación de mecanismos para aumentar la participación de componentes nacionales en el proceso de maquila,
- e) El estímulo a la inversión extranjera directa en el

país

De los conceptos y los objetivos expuestos en los artículos 1 y 2 de la Ley, a que nos hemos referido, puede desprenderse la intención de generar fuentes de trabajo, ocupar la capacidad ociosa del aparato productivo nacional, generar y/o ahorrar divisas, generar y/o transferir tecnología, aumentar la producción nacional y estimular la inversión extranjera

En efecto, los objetivos enunciados responden a algunas de las manifestaciones más graves de la crisis. El problema radica en el hecho de que difícilmente se cumplirán esos propósitos por medio de la Ley, constituyendo ésta más bien un mecanismo que hace el juego a los monopolios transnacionales que, al amparo de la subcontratación, obtienen mano de obra barata para el armado o ensamblaje de partes o piezas ingresadas bajo el régimen de la "admisión temporal"

Luego, desde el artículo 3 hasta el 12, se describen una serie de normas operativas para la instalación de las maquilas y se señalan las instituciones y ministerios responsables del trámite y supervisión de la operación maquila

En el Capítulo II, "Del trámite aduanero" (artículos 13 al 28), se exponen las diferentes modalidades requeridas así como el carácter que asumirá la comercialización internacional de los bienes (materias primas, bienes de capital, bienes terminados) relacionados con el régimen de maquila. En este capítulo se expone lo concerniente a la admisión temporal, la reexportación y la nacionalización

En el Capítulo III, en 14 artículos se reglamenta la relación laboral "que será ejecutada por el Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos", caracterizándose este capítulo por su contraposición evidente con la legislación establecida en el Código del Trabajo, particularmente en lo referente a estabilidad y derecho de sindicalización

En el Capítulo IV se incorporan siete artículos o disposiciones especiales con el propósito de exonerar o dar trata-

miento preferencial a las empresas maquiladoras, particularmente en cuanto a los trámites legales, facilitándoles en especial la repatriación de utilidades, en franca oposición a lo dispuesto en las decisiones 220 y 293 del Acuerdo de Cartagena

La defensa de la maquila

En los últimos años América Latina ha venido consolidando su posición de "paraíso maquilador". Se pretende vencer a los gobiernos, empresarios y trabajadores de las bondades que supuestamente encierra el programa. Se argumenta en los siguientes términos, que pueden ser fácilmente rebatidos

1 Generación de fuentes de trabajo - Respecto del argumento de que las maquiladoras crean fuentes de trabajo anotamos ya que en el Ecuador la población económicamente activa (PEA) desempleada se aproxima al 20% y que el subempleo rebasa el 50%. Pese a la vigencia de la Ley y de su Reglamento y de la calificación por parte del Ministerio de Industrias, Comercio e Integración (Art. 3 de la Ley) de las maquiladoras, no se advierte ningún mejoramiento en ese sentido puesto que los indicadores muestran un empeoramiento reciente²

2 Impulso industrial - Se sostiene también que las maquiladoras constituyen un camino idóneo para crear puestos de trabajo en aquellas empresas e industrias que proveen de insumos a las empresas maquiladoras. Se trata de una ventaja muy relativa, puesto que la estrategia de los monopolios transnacionales se propone reducir al mínimo el valor agregado de cada país

3 Pago de impuestos y mayor dinamismo del mercado - Se arguye que la instalación de maquilas generará una serie de impuestos en beneficio del fisco, originados tanto por las ex-

² Lo más probable será el desplazamiento de la mano de obra por la fuerza de trabajo subcontratada o contratada temporalmente. O sea que la mano de obra de "segunda" desplazará a la mano de obra de "primera". Pese a no contar con la información disponible, estimamos que en el mercado laboral se está generando una suerte de "Ley de Gresham"

portaciones cuanto por las importaciones Paralela-mente, se dice, habrá un mayor dinamismo y ampliación del mercado interno La aspiración relativa a los impuestos queda prácticamente anulada, por lo menos en nuestro país, por las disposiciones de la propia Ley de Maquila (Capítulo II, "Del trámite aduanero"), cuyo artículo 13 dice "Para fines aduaneros, los bienes cuya importación haya sido autorizada a la Maquiladora estarán sujetos a un Régimen de Admisión Temporal ", "bajo el cual se suspenderá la obligación de pagar impuestos y derechos correspondientes" En cuanto a la ampliación y dinamización del mercado interno, no cabe sostener semejante criterio si no se genera un aumento del ingreso y un mejoramiento de su distribución

4 Desarrollo industrial y tecnológico - Este es uno de los argumentos que más se emplean para la instalación de maquilas Se sostiene que habrá necesariamente una transferencia de tecnología y que, por esa vía, se desarrollará la industria Más adelante analizaremos las posibilidades de que se cumpla semejante afirmación Por lo pronto, digamos solamente que, de ser así, los países que han incursionado en la maquila habrían experimentado un desarrollo tecnológico e industrial, cosa que, de modo general no ha ocurrido

5 Capacitación de la mano de obra e incremento de su productividad - Se da por sentado que estos dos factores están implícitamente asociados a la instalación y puesta en marcha de las operaciones de maquila Sin embargo, la experiencia de México demuestra que el personal ocupado lo integran obreros con baja escolaridad y calificación, en su mayoría mujeres, con gran habilidad manual para procesos de producción muy finos³ A lo cual cabría agregar que el personal técnico que se emplea apenas representa alrededor del 10% del total de mano de obra y que muchos provienen del país de origen de la empresa Por otra parte, los salarios que se pagan a los obreros y técnicos se sitúan, según estadísticas de países con experiencia de maquila, en el orden del 10% y el 20%, respectivamente, en relación con el salario medio de los países industrializados

³ Rivas, Sergio "La industria maquiladora en México realidades y falacias", *Revista de Comercio Exterior*, vol 35, nº 11

(EUA, Japón, etc)

6 Generación de divisas - A partir del déficit externo crónico y de la escasez de divisas, algunos países en vías de desarrollo han acudido a la instalación de maquilas como posible fuente para obtenerlas. Esto, en principio, es innegable y su importancia dependerá del valor agregado. Básicamente, del costo de la tecnología y de los insumos importados dependerá la generación de divisas. Será importante también averiguar la intensidad de capital de las maquiladoras, que suele ser menor que el de las industrias instaladas fuera de ese régimen, ya que en la medida en que aumente la intensidad de capital y de los costos de la mano de obra, se propenderá de hecho a la búsqueda de costos laborales inferiores.

Tales son, en resumen, los argumentos más difundidos en favor de la maquila, cuyo origen analizaremos brevemente a continuación.

La maquila como estrategia de las transnacionales

En la década de los sesenta se imprimió un nuevo rumbo a la división internacional del trabajo, privilegiando el valor real de los salarios (costo real de la mano de obra) y el desarrollo tecnológico o económico de los distintos países, frente al concepto clásico de las ventajas comparativas. Empresas norteamericanas inician entonces el establecimiento de plantas subsidiarias en lugares tales como Hong Kong, Corea, Taiwan, Filipinas, México. Las transnacionales trasladan el proceso productivo, una parte del cual aprovecha el bajo costo de los salarios reales, particularmente en aquellas ramas productivas que ocupan mano de obra intensiva (prendas de vestir, electrónica, etc.), lo que permite aumentar fácilmente los índices de beneficios.

En este sentido, podría considerarse la maquila como una forma típica de subcontratación internacional de servicios productivos "cuyo propósito es llevar un programa de maquillaje eficaz y barato en las últimas fases del proceso productivo iniciado en la 'casa matriz' de la empresa transnacional, al amparo de un conjunto de tratamiento preferencial, convir-

tiendo a la maquila en un *centro de costos*, en vez de un *centro generador de ganancias*, como realmente es. Las empresas maquiladoras tienen luz verde para repatriar libremente sus ganancias y evadir el pago de impuestos"⁴

Por tanto, la maquila es, ante todo, una sutil estrategia transnacional para abaratar los costos de producción, volver competitiva la producción y aumentar su índice de ganancias

Protección legal de las maquiladoras

Los Estados Unidos amparaban legalmente a las maquiladoras bajo los ordenadores constituidos por las fracciones 806 30, 807 00 y 808 00 de la tarifa arancelaria (basada en el sistema de Bruselas). Más adelante, esas fracciones fueron sustituidas por las siguientes 9802 00 60 y 9802 00 90 de una nueva tarifa específica para armonización de importaciones de los Estados Unidos. Esos ordenamientos permiten el "flujo de partes, componentes y productos terminados de un país hacia otro, exonerando el pago de impuestos y gravando con el impuesto de importación de producto terminado sólo aquella parte proporcional que corresponda al valor agregado en el país subsidiario"

Si, para viabilizar estos propósitos supranacionales, es necesario reformar las leyes del país, el camino está expedito. Esto explica la expedición misma de la Ley de Régimen de Maquila, la de Contratación a Tiempo Parcial, la de Régimen Laboral y Reforma al Código del Trabajo, la de Zonas Francas, el nuevo tratamiento al capital extranjero y otras, del gobierno actual.

Las maquiladoras se aprovechan de situaciones de emergencia en los países en vías de desarrollo. El desempleo y el subempleo, por ejemplo, azotan con dureza a nuestros países y se convierten en el mejor argumento para apoyar la instalación de maquiladoras, conculcando las conquistas de los trabajadores alcanzadas en décadas de lucha y sacrificio, todo ello con la falsa promesa de resolver el problema, puesto que,

⁴ *Ibid*

en lo esencial, el desempleo persiste. Más aún, aparte de la preferencia por mano de obra femenina⁵, es común encontrar mano de obra de menores de edad, que constituyen presa fácil de la más dura explotación.

La realidad de la maquila

Además de lo expuesto, los argumentos contrarios al régimen de maquila podrían resumirse en los siguientes:

a) Jornada de trabajo

La fuerza de trabajo empleada en las maquilas (básicamente mujeres y niños) debe someterse a largas jornadas (por encima del límite legal establecido), lo que entraña deterioro de la salud y una seria disminución de la esperanza de vida.

b) Protección social y estabilidad laboral

En cuanto a la situación legal de los trabajadores, sin vacilación alguna podemos afirmar que en la maquila estos se convierten en "trabajadores de segunda", puesto que no gozan de estabilidad y son despedidos fácilmente⁶.

c) Sindicalización

Quizás uno de los aspectos más perjudiciales, desde el punto de vista de los intereses de los trabajadores, es el tratamiento discriminatorio que la maquila da a la libertad de sindicalización. Uno de los mecanismos más ampliamente difundidos por las maquiladoras es el llamado trabajo a domicilio, que se extiende a las industrias manufactureras que requieren el empleo de máquinas de fácil manejo o tareas manuales o auxiliares tales como clasificar, limpiar, embalar, etiquetar o coser productos que requieren gran número de efectivos laborales. Naturalmente, surge también el problema del trabajo in-

⁵ El personal ocupado en las maquilas de México es básicamente femenino (65%).

⁶ En México, donde la maquila tiene 25 años de vigencia, la mayoría de quienes trabajan en ella tienen una antigüedad que no supera los tres años.

fantil, inmerso en el trabajo a domicilio, que a menudo va en detrimento de la educación básica de esos niños

d) Ingresos de los trabajadores

Si bien la Ley fija las remuneraciones mínimas, las maquiladoras encuentran modos de ejercer una mayor explotación a través de una suerte de trabajo a destajo, en que fácilmente desemboca el trabajo a domicilio, caracterizado por ser una subcontratación a escala internacional en la que intervienen una larga cadena de contratistas intermediarios, agentes y corredores, cada uno de los cuales percibe una comisión⁷

La baja remuneración no es, por supuesto, el único aspecto negativo de las condiciones de trabajo en las maquilas sino que constituye un elemento capital porque se añade a otros problemas o bien los origina. Ya hemos señalado que el desmesurado número de horas de la jornada laboral agrava las condiciones de salud de los trabajadores. La exigua retribución repercute en el tipo de alimentación, vivienda, higiene, salud, educación. Frecuentemente, estas personas trabajan en condiciones de riesgo y constituyen una categoría particularmente vulnerable porque carecen de seguridad en el empleo, dependen por entero de su patrono y, muy a menudo, no tienen otra opción que aceptar ese tipo de trabajo, de carácter aislado y sin el aliciente de la perspectiva de una carrera.

e) Empleo de insumos nacionales

Que las empresas maquiladoras tienen un efecto multiplicador en la utilización de insumos nacionales, es otra de las falacias a que se recurre en su defensa. Basten a este respecto las siguientes cifras demostrativas: de cerca de cinco millones de dólares que las maquiladoras mexicanas destinaron a insumos, apenas el 1% se originó en el propio país, mientras que el 99% fue de procedencia norteamericana. De donde se deduce que las maquiladoras promueven el desarrollo de empresas paralelas, pero en el país donde tiene su sede la matriz.

⁷ Hay estudios empíricos que muestran que por un vestido de bebé, por ejemplo, que se vende en 15 dólares en Estados Unidos, la persona que lo confeccionó percibe unos diez centavos de dólar.

No es difícil que, con el impulso de las maquilas, el Gobierno ecuatoriano emprenda a corto plazo el establecimiento de los llamados parques industriales con ese propósito específico. Eso iría en detrimento de los empresarios nacionales, que liquidarán sus impuestos y no recibirán protección alguna. En efecto, las maquiladoras no pagarán ni siquiera el impuesto a los activos. Todos sus equipos, maquinaria, materiales y componentes figuran como propiedad de la empresa extranjera que los entrega bajo un contrato de comodato e internación o admisión temporal de la supuesta nueva empresa.

Existe otro peligro relacionado con la eventualidad de que la Ley les permita vender dentro del país parte de su producción. De ocurrir así, tal como está previsto, ello irá en detrimento directo de las empresas no amparadas en sus beneficios por el régimen de maquila. Adicionalmente generará, con suma facilidad, una suerte de contrabando autorizado que pondrá a las demás empresas en peligro de quiebra.

A más del análisis de las disposiciones de la Ley, la experiencia mexicana demuestra que es falso el argumento de que la maquila impulsa el desarrollo económico del país, genera empleos alternos y propicia la creación de empresas paralelas.

f) Organización "taylorista" de la producción

Se sostiene que la maquila contribuye a la capacitación de la mano de obra y al desarrollo tecnológico nacional. La capacitación puede reducirse a unos cuantos días de aprendizaje de los "secretos" para alcanzar destreza --o sea, productividad-- en el trabajo del "atornillado". En cuanto a la tecnología, ésta suele ser la más rudimentaria y obsoleta de los países industrializados, constituyendo un mecanismo de transformación de valores socialmente innecesarios en valores necesarios y "productivos".

En todo caso, de darse alguna calificación de la mano de obra, la intensidad con que se la explota termina deteriorando rápidamente las condiciones físicas y de vida del trabajador y

anula cualquier eventual ventaja⁸

g) Solución transitoria y aumento de la dependencia

Debemos considerar la maquila como una solución de emergencia y transitoria, que resuelve ante todo los problemas de los monopolios transnacionales que no encuentran en su país las condiciones suficientes (particularmente en el mercado del trabajo) para abaratar sus costos. Cuando es necesario reactivar la producción en los países industrializados, inmediatamente vuelven a casa llevándose todo cuanto trajeron a otros países, dejando tras ellos una ilusión que se esfuma. La situación se agrava por cuanto los países en vías de desarrollo emprenden una competencia cerrada por congraciarse con las transnacionales para lograr la instalación de las empresas maquiladoras, concediendo los más altos beneficios arancelarios, financieros, tributarios y, en particular, laborales.

Se ejerce fácilmente presión sobre los gobiernos que, a menudo, son víctima de chantaje por ejemplo, las concesiones deben ser continuas so pena de un retiro sin previo aviso. Existe también el peligro real de una súbita "modernización" de las plantas, acompañada de un despido masivo de los trabajadores.

h) La contaminación

No podríamos dejar de señalar el grave deterioro del equilibrio ecológico que ocasionan las empresas maquiladoras. En efecto, éstas llevan a cabo procesos productivos altamente contaminantes, que emplean sustancias tóxicas (disolventes, ácidos, metales pesados, resinas, plásticos, pinturas, etc.) de uso prohibido por las leyes de Estados Unidos y de otros países, cosa que los nuestros deben aceptar con "resignación" o ignorancia.

⁸ Estudios realizados por Fernando Gutiérrez, del Colegio de la Frontera de México, afirman que la transferencia de tecnología es casi nula. La recesión económica de los países industrializados repercute duramente en los países donde se han instalado las maquilas, ya que siempre hay el peligro de un desbaratamiento de su economía como un castillo de naipes.

A manera de conclusión

Los esfuerzos que realizan los países en vías de desarrollo por acudir a la instalación de empresas maquiladoras no resuelven los problemas fundamentales de nuestras economías y sociedades. El desempleo, el atraso tecnológico y la dependencia son obstinados. Hay que buscar una solución más sólida y duradera, que no esté, en lo posible, sujeta a designios externos y que contribuya a mejorar las condiciones de vida de la población. La instalación de un aparato productivo sustentado en las necesidades del mercado interno asoma por el momento como el único camino a un auténtico desarrollo industrial.

LAS ZONAS FRANCAS

En el Registro Oficial n° 625, publicado el 19 de febrero de 1991, aparece el Decreto Ley 01, que contiene la Ley de Zonas Francas. Anteriormente, el 3 de agosto de 1990, se promulgó la Ley 90 (Registro Oficial n° 493) que contiene un conjunto de leyes, en particular las de Régimen de Maquila, de Contratación Laboral a Tiempo Parcial y de Reforma al Código de Trabajo.

En lo fundamental, la Ley de Zonas Francas complementaría, en gran medida, la Ley 90. Según declaraciones de los voceros del Gobierno, recogidas en el texto de esas leyes, se persiguen como objetivos, entre otros, la generación de fuentes de trabajo, el ingreso de divisas, el aumento de la inversión extranjera, la generación y apropiación de tecnologías, el mejoramiento de la balanza comercial y el desarrollo equilibrado y armónico del país, apoyando preferentemente a las regiones menos favorecidas.

Con este propósito se crearán Zonas Francas en las que se instalarán empresas industriales, comerciales y de servicios, que estarán situadas en territorio limitado y autorizado por el Presidente de la República y se sujetarán a los regímenes de carácter especial relacionados con el comercio exterior aduanas, tributación, política cambiaria, financiación, tratamiento de capitales y régimen laboral. La actividad de las empresas deberá orientarse necesariamente a la exportación o re-exportación o a la prestación de servicios relacionados con el comercio internacional. Para la supervisión, administración y orientación de políticas se crea el Consejo Nacional de Zonas Francas —CONAZOFRA—, integrado por siete representantes cinco del sector público y dos del privado.

Los beneficios que se conceden a las empresas que se instalen en las zonas francas son muy similares a los otorgados bajo el régimen de maquila. Por ejemplo, se las exonera totalmente del pago de impuestos, derechos y gravámenes arancelarios, así como de impuestos a la renta y por concepto de marcas y patentes, gozarán de libertad cambiaria para realizar todas sus transacciones, pudiendo mantener sus depósitos en divisas, se faculta la libre repatriación del capital invertido y las utilidades que se generen, se hace más flexible la contratación laboral, sobre todo en lo que respecta a la estabilidad de los trabajadores.

El logro de los objetivos que se persiguen al entrar en vigencia la Ley (63 artículos contenidos en 16 capítulos) parece muy relativo y de ninguna manera solucionará los problemas básicos. El desempleo, el atraso tecnológico, la escasez de divisas, el desarrollo desigual, la dependencia, persistirán fatalmente mientras sus estructuras permanezcan intocadas.

La Ley se inscribe en la estrategia global del mundo que propende a la apertura y considera la producción orientada hacia el mercado externo como la panacea para el desarrollo. Por otra parte, la transferencia y apropiación de tecnologías que se fija como objetivo no es más que un mito. Lo prueba el hecho de que Panamá, con tantos años de ser "zona franca", no ha alcanzado niveles importantes de desarrollo.

De todos modos, el hecho está consumado. El Presidente de la República tiene como plazo el mes de mayo de 1991 para expedir el reglamento correspondiente. La Ley fue enviada al Congreso con el carácter de urgente en materia económica. Es lamentable que semejante mecanismo se haya convertido en una práctica ordinaria en este gobierno así como en los anteriores y que leyes de tanta trascendencia entren en vigor sin que las preceda un debate y un compromiso a nivel nacional.

ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA MAQUILA EN EL ECUADOR

Zonia Palán Tamayo

CONTEXTO GENERAL

El Ecuador inicia la década de los años 90 en medio de grandes confusiones e incertidumbres. La modernidad, la tendencia a la apertura, la flexibilidad y la reconversión son palabras y conceptos gestados en los países desarrollados, con los que se ha pretendido sustituir la conciencia de crisis en los países del Tercer Mundo.

"Nuestro país no puede quedarse fuera de todo cuanto ocurre en el mundo", es la frase más simplista que escuchamos todos los días. Pero no se trata de que el Ecuador se quede o no fuera del contexto internacional, puesto que sabido es que formamos parte de él y que los países como el nuestro, simples receptores de los reordenamientos internacionales, llevan la peor parte. La altísima dependencia de los países en desarrollo en sus relaciones económicas internacionales, hace de nuestras economías sometidas el eslabón más débil del proceso de acumulación internacional, cuya muestra más crítica es la po-

breza generalizada de nuestros pueblos¹

En este contexto, la presencia de la industria de la maquila en el Ecuador está sometida a los ciclos del capital internacional y constituye la expresión visible de una nueva oleada de transnacionalización y concentración monopólica en nuestra economía

La incapacidad de formular una política de desarrollo industrial que responda a la dinámica interna, que mantenga y genere empleo, que se articule intra e intersectorialmente y que eleve también sus niveles de competitividad tanto interna como externa, no sólo ha significado un renunciamento al desarrollo de las potencialidades —que, aunque reducidas, tiene la estructura productiva nacional—, sino que, por el contrario, se dan todas las facilidades para que se instalen en el país las maquilas que, por lo que se anota a continuación, presentan serias limitaciones a la solución del desempleo y no contribuyen al desarrollo industrial

Recuérdese, además, que todas y cada una de las políticas económicas vigentes no son otra cosa que respuestas apresuradas a los condicionamientos impuestos por los acreedores extranjeros y a los reordenamientos del capital internacional

DESEMPLEO Y SUBEMPLEO

A ningún ecuatoriano le pasa inadvertido el fenómeno del desempleo y subempleo. Investigaciones recientes dan cuenta de que el desempleo actual en el país es de 500 mil personas, cifra que representa el 14% de la población económicamente activa (PEA) que es del orden de 3 600 000 personas. Se estima que en el año 2000 la población total del país será aproximadamente de 14 millones de habitantes, y la PEA de 4 600 000 mil personas, lo cual supone que las exigencias en

¹ En el Ecuador, el 62% de la población urbana es pobre. Véase Larrea, Carlos *La pobreza urbana*, Quito, ILDIS, 1990

materia ocupacional para los próximos diez años queda definida en términos alarmantes: habrá que crear nuevos empleos para por lo menos 1 042 000 ecuatorianos. Si a esta cifra agregamos la creación de 470 700 puestos de trabajo necesarios para resolver el problema del desempleo abierto, se concluye que durante los próximos diez años el aparato productivo deberá asegurar la generación de no menos de 151 000 puestos de trabajo por año.

Las cifras anteriores no incluyen la eliminación del subempleo por ingresos que actualmente afecta a alrededor del 55% de la PEA y que, de seguir la tendencia observada hasta ahora, ascendería a cerca de 2 400 000 en el año 2000.

Crear ocupaciones productivas para tal número de personas exigiría un crecimiento de la economía nacional (en términos de producto interno bruto) del orden del 10% por año, tasa que muy raras veces se ha logrado en el país y que parece más difícil alcanzar en el futuro dadas las rigideces que se han venido acumulando en los últimos años², tales como alta deuda externa, imposibilidad de restituir las divisas que el país obtiene actualmente por las ventas de petróleo (producto que tiende a agotarse hacia el primer decenio del próximo milenio), debilidad económica del Estado, alta concentración del ingreso, indiscriminada extranjerización de la economía nacional que estimula modelos de consumo ostentoso, despilfarro y fuga de capitales.

Para alcanzar un crecimiento económico del 10% por año y lograr al mismo tiempo una adecuada redistribución es inevitable aumentar las inversiones. No se trata, naturalmente, de cualesquiera inversiones sino de las que son productivas, destinadas a promover la expansión de sectores estratégicos prioritarios, tales como alimentación, salud, vivienda, educación e industrias productoras de materias primas y bienes de capital, transporte colectivo, comunicaciones.

Aumentar la inversión supone disponer de recursos

² Un estudio del BID proyecta para países pequeños de América Latina un crecimiento del orden del 22,3% anual.

para financiarla, contar con excedentes que hoy se dilapidan en el consumo suntuario, se derrochan, se desperdician y se evaden al exterior en una fuga de capitales (Se sabe que sólo en el sistema bancario y financiero norteamericano se encuentran depositados nueve mil millones de dólares de empresarios e inversionistas ecuatorianos) Restringen, además, las posibilidades de inversión, el consumismo, la especulación, el intercambio desigual, el servicio de la deuda, la repatriación de utilidades excesivas de la inversión extranjera, etc

EL GOBIERNO BUSCA EL CAMINO MAS FACIL

Como nadie puede tapar con un dedo la difícil situación que atraviesan las economías de los países de América Latina, aumenta la preocupación por encontrar maneras de desahogar el peso del desempleo El gobierno ecuatoriano, en lugar de definir políticas de desarrollo que dinamicen la estructura productiva interna para hacer frente a las necesidades básicas de la población y los reordenamientos del mercado internacional —que, a su vez, generen empleos estables, permanentes y con salarios adecuados—, legisla en favor de un sistema productivo, la maquila, que ni es nuestro ni favorece el desarrollo económico global

Para los acreedores extranjeros, el alto desempleo en nuestro país ha constituido un factor de ventaja comparativa en el plano internacional Las transnacionales buscan nuestro territorio para instalar allí el sistema de la maquila y zonas francas, aprovechándose de la abundante mano de obra barata El Gobierno, sumiso a los condicionamientos externos, expide leyes laborales de excepción, evitando que la contratación laboral se someta al Código del Trabajo En las zonas de producción especial no puede existir una organización sindical y no se garantiza la estabilidad en el empleo Con esta modalidad el Ecuador se vuelve informal respecto de sus propias leyes

QUE SIGNIFICA LA MAQUILA

El término "maquila" se emplea ahora, a menudo, para designar genéricamente a las empresas que procesan, ensamblan o transforman componentes importados dentro del Ecuador, para ser reexportados a su país de origen³ u otro distinto. Consecuentemente, puede decirse que la maquiladora es una unidad económica para la producción de bienes y servicios, basada en la importación temporal de materias primas, componentes y equipamiento, para transformarlos en el Ecuador y luego enviarlos al extranjero.

FACTORES QUE INFLUYEN EN LA LOCALIZACION DE LA MAQUILA

1) El salario mínimo en Ecuador es de 0,43 dólares por hora, incluyendo beneficios. Es menor que en México, Corea, Taiwan, Hong Kong, Singapur y menor aún que en Malasia o Filipinas.

2) La calidad de la fuerza de trabajo se caracteriza por una alta productividad, dado que está condicionada por el índice de desempleo, la amenaza permanente de quedarse sin trabajo determina esa característica.

3) El programa de maquilas en zonas francas concede mayores facilidades a las maquiladoras que a cualquier otra inversión extranjera.

4) Los costos que cubren transporte, facilidades de ensamblaje y complementación con las plantas industriales de

³ Generalmente a Estados Unidos

Estados Unidos, son mayores en el Ecuador que en otros países, como México. La diferencia se compensa con los bajos salarios, puesto que en Ecuador son menores que los que se pagan allí (0,90 dólares la hora)

5) Los gerentes de planta y los técnicos de producción son generalmente del país de origen de la empresa

6) La relativa proximidad de Estados Unidos facilita y abarata la comunicación con oferentes de componentes y consumidores finales

7) Los países del Tercer Mundo parecen, por lo general, poco o nada peligrosos respecto del plagio intelectual, debido al bajo desarrollo de las fuerzas productivas existentes en ellos, que limitan los procesos de transferencia y adaptación de tecnología

8) Los beneficios definidos en las tablas de tarifas 806 y 807 de Estados Unidos contribuyen a incentivar a las maquiladoras a salir de este país e instalarse en cualquier otro, más aún si se considera que los productos definidos en esos ítems no pagan impuestos⁴

TIPOS DE MAQUILA

a) Propiedad extranjera total

Funciona como una corporación subsidiaria ecuatoriana bajo el control directo de la empresa matriz extranjera. Es de propiedad extranjera en su totalidad. Según la decisión 24 del Acuerdo de Cartagena la inversión extranjera no podía ex-

⁴ Los ítems que comprenden las tablas son los siguientes: el ÍTEM 806, sobre reimportación de productos metálicos fabricados, no terminados, para ser procesados allá, el ÍTEM 807 sobre ensamblaje de bienes terminados para la reexportación a EUA donde se los destina al consumo final

ceder del 49% del capital invertido, luego, el Protocolo Modificadorio redefinió la participación de la inversión extranjera al 30% y para 1991, con la Ley de Maquila, la inversión extranjera puede ser del 100%

b) Operación encubierta (*Shelter Operation*)

La empresa extranjera, a más de aportar maquinaria, materias primas y otros componentes, envía también a los técnicos especializados para administrar y dirigir el proceso. La empresa ecuatoriana o extranjera localizada previamente en el Ecuador, ofrece las instalaciones, los servicios, la contratación de trabajadores, la administración y los servicios de aduana y transporte.

Bajo la operación *shelter*, la compañía matriz ejerce el control de la producción o proceso de ensamblaje en sí mismos. La firma *shelter* asume la responsabilidad de todas las operaciones asociadas que incluyen la coordinación entre clientes ecuatorianos y norteamericanos, sean comerciantes, transportistas o de seguros. La firma *shelter* carga en la cuenta del cliente (empresa matriz) el costo por horas del trabajo básico.

c) Subcontratación

Empresas estadounidenses subcontratan a empresas ya instaladas en cualquier país, en este caso el Ecuador. Según esta forma de convenio las empresas extranjeras normalmente suministran los componentes o materias primas, equipo especializado y otros, mientras que corre por cuenta de los subcontratistas el trabajo de ensamblaje, incluido el control de calidad de la producción y el proceso de importación-exportación. El subcontratista es generalmente pagado por pieza.

Con esta modalidad de subcontratación, el 5 de Mayo de 1991 comienza a funcionar en Quito la empresa maquiladora COFENANSA, dentro de la rama textil, para producir específicamente ropa desechable con materia prima de Venezuela, mientras que hilos, cierres y elásticos son importados de Estados Unidos, a donde se exporta la ropa así fabricada.

Esta empresa, que se acoge a la ley especial de contratación laboral para la maquila, genera 384 puestos de trabajo, con mano de obra fundamentalmente femenina

d) *Half way house Program*

El promotor renta el local y ofrece servicios administrativos, de ingeniería industrial, asesoría y gestoría

e) *Built to suit Program*

Incluye la renta del local y la asesoría de localización

f) *Maquiladoras en la agricultura*

A pesar de que sobre este tipo de maquilas no se ha dicho nada en el Ecuador, así como tampoco es traída a discusión por los defensores o detractores de ella, es preciso alertar al país sobre la posibilidad de que también se pretenda instalarlas en nuestro territorio

La maquila en la agricultura es una innovación respecto de la inversión extranjera de Estados Unidos en la promoción de las maquiladoras en la agricultura. Constituye, en efecto, una solución atractiva si se tienen en cuenta la subida de los costos de la tierra, del trabajo y de la tasa de agua por acre, en el Sur de California, y las pocas restricciones que se imponen a México para el arrendamiento de tierras en el sur de Estados Unidos, junto a la frontera

Los agricultores de California analizan esta opción siempre que para ellos resulte competitiva dado el incremento del mercado para la producción agrícola, principalmente de frutas, vegetales y flores, así como en el área de alimentos procesados. El desarrollo de la agromaquila es ya una posibilidad que exige también cambios en la legislación

IMPACTOS SOBRE EL EMPLEO

En un país como el nuestro, donde la tasa de desempleo es alta (13% de la PEA), la presencia de la industria maquiladora aparece como una posible solución al problema estructural del empleo. Sin embargo, por la naturaleza misma de este tipo de actividad —cuya producción no es nacional y destinada a la exportación, sino lo contrario—, está claro que esas empresas vienen a nuestro país por la disponibilidad de fuerza de trabajo barata.

Una característica importante en el funcionamiento de la industria maquiladora es el empleo de trabajo femenino. Esta situación se da como respuesta a una existencia potencial de trabajo para las mujeres, aparte de su trabajo doméstico. Los gerentes frecuentemente prefieren a mujeres jóvenes por su destreza manual mayor que la de los varones.

En razón de que las mujeres padecemos aún el discriminamiento sustentado en una rígida división sexual del trabajo tanto en el ámbito doméstico como en el social, y dado que somos injustamente las encargadas del cuidado de los hijos y de la socialización de la familia, la mayoría de las mujeres se encuentran desempleadas o subempleadas, lo que las convierte en un sector potencial para la contratación temporal o parcial.

Aquellas cualidades que en el pasado constituían una limitación al tratarse del trabajo de la mujer son hoy condiciones necesarias para la contratación de la mano de obra femenina: en efecto, destreza, habilidad, subordinación, sumisión, son requisitos para ingresar en cualquier empresa moderna y más aún en una maquiladora, puesto que no se somete a las leyes de contratación laboral.

Cuándo y en qué casos se demanda fuerza de trabajo femenina

- Cuando la destreza manual constituye una garantía de alta productividad y, en consecuencia, no es sustituida por tecnología o trabajo masculino (por ejemplo, las industrias electrónicas y de costura)

- Cuando la posibilidad de sustituirlas establece diferencias salariales importantes que permiten el ahorro de capital variable

- Cuando los requerimientos de trabajo tienen carácter cíclico y específico, como sucede con la recolección de frutas o flores

Pero no es sólo el interés económico de las empresas lo que favorece la contratación de mujeres su escasa participación en la protesta para mejorar sus condiciones de trabajo y su bajo nivel de sindicalización constituyen también factores determinantes para su contratación. La maquila presenta, pues, todas las condiciones necesarias para captar fácilmente la fuerza de trabajo femenina⁵

De todos modos, hombres y mujeres quedan desprotegidos desde el momento mismo en que se expide una Ley especial que regula la contratación para la maquila. El argumento central para no proteger la estabilidad de los trabajadores se fundamenta en la trampa de la temporalidad del proceso productivo puesto que el tiempo máximo que deben permanecer en el país las materias primas importadas es de seis meses o un año, el contrato de trabajo tiene que ser temporal o por obra cierta. Pero eso no ocurre, debido a que la capacidad instalada no deja de funcionar cada seis meses y, con lo cual y según su rama de producción, las maquilas se convierten en una actividad permanente

La alta rotación de la fuerza de trabajo no sólo produce

⁵ En México, para 1988, los hombres representaban el 37,9% de la fuerza de trabajo en las maquiladoras y el 62,1% eran mujeres jóvenes

desempleo temporal sino que induce también a una desarticulación social de la familia

Esa ausencia de garantía de estabilidad de los trabajadores en el sistema de la maquila es quizás el tema que más estudio suscita entre los empresarios que a ella se dedican. Como se trata de trabajadores temporales no hay posibilidad alguna de que se organicen sindicalmente ni tampoco de que surjan problemas relativos a las reivindicaciones laborales. Mirada desde la perspectiva de los trabajadores, tal situación constituye un renunciamiento a sus derechos desde el momento mismo de la contratación.

Las condiciones de trabajo

Debe señalarse, en primer lugar, el deterioro de los salarios: en 1980 el salario nominal era de 4 000 sucres y su valor real de 3 330, en 1991 el salario nominal es de 40 000 sucres (diez veces más) pero su valor real es de 1 550, si se lo compara con el del año 1979.

Por otra parte, el crecimiento de la industria maquiladora va acompañado de un aumento del deterioro de las condiciones de vida en las áreas de las ciudades donde funcionan (lo que contribuye también a la rotación del empleo) y que se caracterizan por las deficiencias en la infraestructura de los servicios públicos y, en general, por la inhabitabilidad para acoger el aumento de la fuerza de trabajo.

La escasez de vivienda es uno de los problemas más críticos y está considerada como causa principal de la rotación del empleo. Es conocida la importancia que tiene la estructura familiar en el Ecuador donde, si en la mayoría de los casos la movilidad del trabajo interno constituye una migración individual temporal, pasado algún tiempo ésta se convierte en una migración familiar permanente. Y la rotación del empleo resulta en beneficio de la maquiladora.

Otros problemas dignos de señalar son los que se desprenden del transporte inadecuado y la falta de vías de comunicación, la escasez de agua potable y el sistema de salarios. La

distancia entre las áreas de producción y de residencia de los trabajadores aumenta constantemente pero no se han incrementado el transporte público ni el privado

Las maquiladoras han respondido en la República Dominicana, aunque no en México ni en Costa Rica, al problema de la alta rotación con algunos incentivos no tradicionales

- Fijando un salario mínimo en la zona franca superior al doméstico, en el Ecuador la ley ZOFRA contempla también esta posibilidad

- Estableciendo beneficios reales de seguridad social y programas de vivienda, y no como en la ley ecuatoriana que favorece la afiliación al Seguro Social pero no garantiza sus beneficios, debido a que la reglamentación que rige en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) exige otras condiciones de trabajo, tales como la estabilidad, para otorgar préstamos quirografarios o hipotecarios e incluso, para el servicio médico, seis meses de aportación ininterrumpida

- Creando incentivos para las compañías de transporte, subsidios para la comida, cupones para la compra de alimentos, etc

INFRAESTRUCTURA

La idea de que las maquiladoras se instalan de modo transitorio se expresa en el carácter inadecuado de la infraestructura. edificios, viviendas, teléfono, comunicaciones, electricidad, agua, seguridad industrial, todo ello se construye teniendo en cuenta la facilidad de desmontarlos

En el futuro debería exigirse que el desarrollo del parque industrial contribuya a financiar no solamente la infraestructura del parque sino también la de las regiones circundantes

tes, sobre todo si se considera que el presupuesto del Estado se recorta para la construcción de infraestructura

LA ORGANIZACION SINDICAL

El problema del sindicalismo en las maquiladoras es un tema que siempre está presente. Se sabe que en otros países las condiciones mismas de trabajo han sido factores determinantes para el surgimiento de la organización sindical⁶. El traslado a otro país de inversiones, considerables por su propia naturaleza, garantiza de alguna manera su permanencia en él por un período más o menos largo, y aunque nadie asegure que así ocurra, cabe pensar que la amenaza o la concreción de una organización sindical obliga a las maquiladoras a cumplir con los derechos de los trabajadores y a mejorar permanentemente las condiciones laborales.

Además, dado que no hay posibilidades de organización "legal", tampoco hay representación de los trabajadores en ningún órgano de regulación institucional de la producción y el trabajo. Por tanto, en el Ecuador los trabajadores no están representados ni en la Comisión Intersecretarial ni en el Consejo Consultivo creados por la Ley.

⁶ La experiencia de México demuestra que los sindicatos son más exigentes y militantes en las ciudades del Este que en Tijuana, por ejemplo. Periódicamente los sindicatos de las maquilas ayudan a los empleadores a enganchar fuerza de trabajo e intervienen en ciertos aspectos de la contratación. La mayoría de los sindicatos están afiliados a la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM) y están controlados por el alto nivel de sus decisiones políticas, con lo cual los conflictos laborales se reducen al mínimo.

MEDIO AMBIENTE

Las consecuencias del funcionamiento de las maquiladoras en el medio ambiente han levantado las críticas más fuertes a esta forma de industria

El temor a que materiales peligrosos utilizados en las operaciones de maquila no sean adecuadamente manejados ha contribuido a la expedición de regulaciones ambientales severas en otros países donde existe la maquila, particularmente en México

La Ley de Maquila en el Ecuador no prohíbe dejar en el país los desechos de materiales peligrosos importados o generados por el uso de la maquila. Las empresas de este tipo instaladas aquí no reexportan, junto con sus productos, los desperdicios peligrosos, según se dispone expresamente en otras legislaciones internacionales. Sin embargo, la experiencia demuestra que, aun cuando existan regulaciones al respecto, se las viola con el mal manejo de los desechos peligrosos. En México, por ejemplo, se arrojan esos materiales ilegalmente en basureros municipales, terrenos baldíos o sistemas de drenaje.

El manejo inadecuado de los desperdicios industriales hace que muchos productores actúen nocivamente en los ecosistemas regionales, convirtiendo, a la larga, las zonas maquiladoras en áreas altamente contaminadas

Los tipos de maquiladoras que tienen más probabilidad de utilizar materiales clasificados como peligrosos son las plantas electrónicas y las fábricas que trabajan con plomo y fibra de vidrio. Es muy difícil establecer actualmente el número total de plantas que utilizan esos materiales, pero cabe suponer que una tercera parte, aproximadamente, de las maquiladoras están, de una manera u otra, relacionadas con actividades en las que se manipulan componentes electrónicos o

plásticos

No puede hacerse caso omiso del deterioro del medio ambiente, puesto que la instalación de maquiladoras del tipo de aquella que se quiso instalar en Manta, como procesadora de desechos, no sólo podía convertir a la ciudad en un basure-ro, con todas las consecuencias que ello entraña, sino que iba a afectar también directamente a la higiene y salud del pueblo

Pese a las facilidades que otorga la Ley de Maquila para que ingresen al Ecuador empresas transnacionales, fracasó el intento de instalar en Manta una empresa maquiladora para el montaje de aparatos eléctricos y electrónicos. La empresa se fue del país, argumentando que aún no existen en él las condiciones adecuadas para el funcionamiento de ese sistema de producción

La verdad es que quienes elaboraron la Ley de Maquila no consideraron al mismo tiempo la creación de zonas francas. Las experiencias vividas por algunos países latinoamericanos, como Costa Rica y la República Dominicana, muestran que, para "asegurar su funcionamiento", las industrias maquiladoras deben instalarse en "territorios administrados autónomamente", con espacios cerrados y claramente delimitados. Ante esta situación, el gobierno del Presidente Borja envió al Congreso, con carácter de urgente, la Ley de Zonas Francas

QUE ES UNA ZONA FRANCA

Una zona franca "Es el área de territorio delimitada y autorizada por el Presidente de la República, mediante decreto ejecutivo, sujeta a los regímenes de carácter especial determinado "

El Presidente delimitará el área de la zona franca y otorgará a la empresa administradora concesión para operar con el sistema creado por la Ley. Las actividades y operaciones,

así como el régimen de excepción permitido por la Ley especial, sólo podrán beneficiar a las empresas administradoras y a usuarios debidamente autorizados dentro del área de las zonas francas. Cuando sus usuarios sean personas jurídicas extranjeras, estarán exentos de los requisitos y formalidades establecidos en la Ley de Compañías

La importación y exportación de mercancías, bienes, materias primas, insumos, equipos, maquinarias, materiales y demás implementos, que realicen los usuarios de las zonas francas de conformidad con la autorización de operación, gozarán de la exoneración total de impuestos, derechos y gravámenes arancelarios, siempre que la importación sea autorizada por el Consejo Nacional de Zonas Francas (CONAZOFRA)

Los contratos de trabajo en las zonas francas son, por su propia naturaleza, de carácter temporal, o sea que no están sometidos a lo que dispone el Art 11 del Código del Trabajo y podrán renovarse cuantas veces sea necesario

Al momento de celebrar el contrato las partes fijarán en dólares de Estados Unidos el monto del sueldo o jornal, valor que será pagado en sucres, al tipo de cambio libre vigente el día del pago. Los salarios de los trabajadores que laboren para los usuarios de las zonas francas deberán ser superiores por menos en 10 % a los salarios mínimos que perciben los trabajadores del mismo sector en el país

La inversión extranjera en las zonas francas no estará sujeta al régimen de fomento al capital extranjero o cualquier otro que se promulgue. Por tanto, las empresas que se localicen en esas zonas gozarán de un régimen de libre repatriación de utilidades.

Las empresas que se instalarán en la zona franca son de tres clases

a) Industriales, que se dedicarán al procesamiento de bienes de exportación o reexportación (industrias maquiladoras),

b) Comerciales, que se dedicarán a la comercialización internacional de bienes para la importación, exportación o re-exportación.

c) De servicios, que se encargarán de suministrar los servicios necesarios para el funcionamiento de las zonas francas

Observaciones a la Ley de Zonas Francas

- La administración y el manejo autónomo de una parte del territorio nacional no pueden ser competencia de una empresa privada internacional. En cualquier parte del mundo donde existen zonas francas, es el Estado quien las administra y controladas

- La ley favorece de manera desigual a los capitales extranjeros que se localizan en una zona franca ya que éstos, por no estar sometidos a las leyes vigentes, pueden repatriar libremente sus utilidades, lo que no le está permitido al capital extranjero que se encuentra en otro lugar del territorio nacional

- La inversión nacional que se localiza en las zonas francas, no tiene el mismo trato que la inversión extranjera

- Se prohíbe a los usuarios de las zonas francas comerciar al por menor, lo que favorece la instalación de grandes empresas

- Sólo pueden habitar dentro de las zonas francas las personas ocupadas en la producción, la vigilancia y el mantenimiento de los servicios necesarios, pero se sabe que alrededor de esas zonas se forman cinturones de miseria debido a que la mayor parte de la mano de obra es migrante

- Los usuarios de las zonas francas gozarán de libertad para realizar todas sus transacciones entre ellos y hacia el exterior del país, sin sujetarse a los reglamentos y regulaciones cambiarias del Banco Central del Ecuador. Fácil es advertir que con semejante liberalización resulta imposible evitar el lavado de dólares

-La contratación de la mano de obra en dólares es sólo una "ilusión" puesto que la Ley señala claramente que el pago se hará en sucres y que los salarios serán superiores en por lo menos el 10 % al salario mínimo vital

ELEMENTOS PARA LA DISCUSION

- La maquila comienza a ser cuestionada durante la década de los 70 en todos los países que han soportado esta actividad

- En Estados Unidos los trabajadores organizados con frecuencia han atacado el programa aduciendo "exportación de trabajo" y rechazado repetidamente las exoneraciones de los items 806 y 807, argumentando que la exportación del trabajo a las zonas francas atenta contra las condiciones laborales que rigen en el país. Por su parte, los empresarios norteamericanos arguyen que los items 806 y 807 les permiten mantener su competitividad internacional y que, contrariamente a lo que se afirma, contribuyen a preservar el trabajo en los propios Estados Unidos

- El empleo, así como el componente de producción y el procesamiento post-reingreso y ensamblaje a que se asocia, tienden a una calidad mejor, a una paga más alta y a la exigencia de una mayor capacidad técnica, pero los empresarios sostienen que las ganancias incrementan la calidad y la cantidad de los empleos en la manufactura dentro de los Estados Unidos.

- Pese a que la salida de empresas parecería beneficiar a la economía norteamericana, se advierte la necesidad de crear un *pull* de trabajadores desplazados por no estar calificados para los trabajos de más alto nivel

- Los dirigentes laborales estadounidenses sostienen que el simple anuncio de algunas firmas de ir a otros países

provoca ya un deterioro en los salarios de los trabajadores y en las condiciones de trabajo⁷

- En los países que actualmente soportan la maquila, los críticos afirman que ésta no ha alcanzado los objetivos iniciales.

- No ha reducido el desempleo ni el subempleo puesto que muchos de los trabajadores son mujeres y jóvenes que no habían trabajado antes

- No ha estimulado la industria nacional ya que menos del 2 % de los componentes utilizados se producen en el país (en el caso de México)

- No ha contribuido a una transferencia significativa de tecnología dado que la mayor parte de la producción que se realiza en México, Costa Rica, la República Dominicana o cualquier otro país, es simplemente trabajo de ensamblaje que no exige mayor técnica y la mayoría de la manufactura necesita alta tecnología y preparación así como investigación y desarrollo, procesos que se llevan a cabo en los países industrialmente avanzados

Por su parte, los maquiladores afirman que se ha incrementado el intercambio extranjero y que éste tiene efectos multiplicadores, toda vez que las maquilas invierten en tierra, edificios y servicios de apoyo, a más de los gastos en comida, ropa y vivienda para los empleados, que son también importantes

Los maquiladores sostienen, además, que en los países soportes de maquiladoras hay personas que han sobresalido como gerentes de planta o supervisores de personal, entre otros cargos, y que ello contribuye a que los trabajadores tengan un entrenamiento mejorado, de cuya experiencia pueden beneficiarse otras empresas de la economía nacional. Al mismo

⁷ Los dirigentes sindicales de Estados Unidos han comenzado a actuar junto con los de México, particularmente con el Presidente de la CTM, para encontrar una estrategia común que mejore la situación laboral en ambos países

tiempo hacen hincapié en que las maquiladoras no realizan solamente trabajo de ensamblaje sino que se orientan cada vez más hacia manufacturas que requieren altos niveles de entrenamiento

En suma, si bien la maquila puede contribuir a paliar los efectos del desempleo, la creación de nuevos puestos de trabajo debe garantizar los derechos de los trabajadores de acuerdo con las normas vigentes en nuestro país. No es posible, por ejemplo, que ellos renuncien a la estabilidad del empleo, lo que no podrá obtenerse si no se asegura la continuidad de la fuente de trabajo. Por otra parte, dado el carácter de sus labores, deben gozar de una seguridad industrial adecuada y ser sujetos y beneficiarios de la seguridad social, particularmente en materia de atención médica y otros servicios, como el de comensalato, a cargo de la empresa.

Otras limitaciones, pensando en el futuro

- Los insólitos avances tecnológicos en la automatización y la robótica hacen factible la fabricación de productos de ensamblaje a costos más bajos en Estados Unidos

- Las zonas de procesamiento de exportación situadas cerca de Estados Unidos podrían recibir un tratamiento de tarifa preferencial, como sucedería con la iniciativa *basin caribbean*.

- Debe señalarse la continua falta de reconocimiento por parte de los países maquiladores de los derechos de patente y de propiedad intelectual en las industrias que han recibido una transferencia de tecnología

- La creciente participación de gran número de firmas ajenas a Estados Unidos, particularmente japonesas, crea problemas a quienes definen las políticas norteamericanas. En efecto, la influencia de los inversionistas japoneses ha suscitado la opinión generalizada de que están utilizando la industria maquiladora en los países más pobres de América Latina como una "puerta trasera" segura de entrada al mercado de los Estados Unidos

- La incapacidad de las maquiladoras para someterse a las regulaciones relativas al medio ambiente pone en peligro la salud de la población, lo cual debería inducir al gobierno a imponer las debidas restricciones a las industrias maquiladoras contaminantes,

- Por último, la inexistencia de una política de desarrollo industrial que tome en cuenta a las maquiladoras, hace prácticamente imposible que las empresas extranjeras hagan un aporte significativo al desarrollo del país

ANEXO 1

RESUMEN DEL CONTENIDO DE LA LEY DE LA MAQUILA EN EL ECUADOR

PROGRAMAS DE MAQUILA DE EXPORTACION

Requisitos:

- Exportar la totalidad de su producción o, en su defecto,

- Concurrir al mercado interno pero ocupando la capacidad instalada ociosa para exportar

- Promover un desarrollo regional equilibrado, impidiendo su localización en áreas de alta concentración industrial.

Una maquiladora está autorizada a importar temporalmente las siguientes mercancías

- Materias primas y auxiliares, así como envases, material de empaque, etiquetas y folletos para completar la producción que figura en el programa. Estos bienes podrán permanecer en el país durante seis meses contados a partir de la fecha de su importación

- Herramientas, equipos y accesorios de producción y seguridad industrial, así como manuales de trabajo y planes industriales

Las ventas al mercado nacional serán autorizadas

cuando la Secretaría determine que existe una producción nacional insuficiente o cuando no haya un programa de producción interna de mercancías idénticas o similares a las producidas por las maquiladoras

La contratación de la mano de obra

Se exige a los empresarios

- Contratar y capacitar al personal en cada uno de los niveles, en los términos que establezcan las disposiciones legales vigentes en la materia

- Estar al corriente de las obligaciones fiscales y laborales que les correspondan

De no cumplir con estas disposiciones, las maquiladoras serán sancionadas de acuerdo a las leyes correspondientes

Estructura institucional

Para llevar a cabo el programa de la industria maquiladora se crea

- Una Comisión Intersecretarial, formada por representantes de las distintas dependencias públicas.

- Un Comité Consultivo de la Industria Maquiladora como órgano de consulta, apoyo y asesoría de la Comisión Intersecretarial

ANEXO 2

LA OTRA CARA DE LAS ZONAS FRANCAS: LA EXPERIENCIA DE LA REPUBLICA DOMINICANA

Las primeras zonas francas se instalaron en la República Dominicana entre 1968 y 1974 y tuvieron un crecimiento muy lento

Al entrar a trabajar en las empresas de esas zonas, la mayoría de las mujeres no tienen experiencia de trabajo asalariado y mucho menos en fábricas con maquinaria moderna y un ritmo de trabajo que trata de aprovechar al máximo el rendimiento de la jornada

Del testimonio de una mujer que trabaja en las maquiladoras, es posible conocer los principales problemas que enfrentan

"Siempre que nos juntamos en la merienda, el almuerzo o caminando a la salida, los temas son los mismos las injusticias y el trato inhumano que recibe tanto el hombre como la mujer en la zona. Las quejas estaban a diario las malas condiciones, el salario tan bajo, el asunto de las horas extras y también el asunto de querer usar la mujer como un instrumento, como un objeto de placer, porque aunque lo nieguen, las mujeres son despedidas cuando no aceptan proposición de un supervisor o de un gerente. Aunque la ley lo prohíbe, a diario despiden mujeres embarazadas sin darles ni un centavo"

Pese a que abundan las trabajadoras solteras en las zonas francas, la mayoría de las trabajadoras son mujeres con hijos, lo que aumenta aún más su carga. Pese a todo, las trabajadoras desean conservar su empleo y lo único que exigen es un salario justo y condiciones adecuadas para realizarlo, así

como un trato digno

La zona franca de San Pedro de Macorís se había caracterizado siempre por el gran número de mujeres decididas a defender sus derechos, pero en cuanto lo advertían los patronos las echaban y ponían sus nombres en una "lista negra" a fin de que ninguna empresa las contratara

Estas circunstancias y condiciones suscitaron desde el comienzo y acrecentaron después la inquietud por organizarse y luchar por mejores condiciones de trabajo⁸

⁸ Pineda, Magaly *La vida mía no es fácil. La otra cara de la zona franca*, Santo Domingo, CIPAF, 1990

BIBLIOGRAFIA

- ARENAL, Sandra *Sangre Joven: las maquiladoras por dentro*, México, Ed Nuestro Tiempo, 2 a edición, 1989
- CLEMENT C , Norris. *Maquiladora Resource Guide, exploring the maquiladora/ In bond option in Baja California, México*, Institute for Regional Studies of the Californias, San Diego State University, 1989.
- PINEDA, Magaly. *La vida no es fácil: la otra cara de la zona franca*, Santo Domingo, CIPAF, 1989.
- PALAN, Zonia. "La maquila y zonas francas en el Ecuador", Ponencia presentada en el Foro "Mujer", auspiciado por la Fundación Mujer y Sociedad e ILDIS, Quito, marzo de 1991
- PRADILLA, Emilio *Las fronteras de la maquila*, México, Habitat International Coalition, 1991
- TANORI, Cruz Arcelia *La mujer migrante y el empleo: el caso de la industria maquiladora en la frontera norte*, México, Instituto Instituto Nacional de Antropología e Historia, Colección "Divulgación", 1989

EN VEZ DE LA MAQUILA
para el sector informal del Azuay

Paciente Vázquez
Orlando Arévalo
Iván González

PRESENTACION

"El mundo cambia, y lo hace en modo diferente para el rico y para el pobre. Sin embargo, existe siempre un modo de transformar los éxitos del fuerte para que también el débil pueda tener ventajas. Existe siempre una nueva estrategia de crecimiento, y por lo tanto hay siempre una razón para () la esperanza", nos dice Charles Sabel en un interesante artículo publicado en la *Revista Nariz del Diablo*, n°17

En estos tiempos de derrumbes de utopías y paradigmas, de pérdida de sentido de la razón occidental y vuelta al fundamentalismo étnico y religioso, de universalización de la miseria y desencanto social, de decadencia moral y degradación política, de sometimiento incontrastable del mundo a los designios de una potencia hegemónica y de nuestra rendición a convivir, además, con el cólera, necesitamos razones para reconquistar o renovar la esperanza, aunque éstas sean pequeñas

Criticar las viejas certezas de la ciencia y abrir nuevos

caminos al conocimiento, asirnos a la vida cotidiana y observarla con mirada renovada y crítica, apropiarnos creativamente de la tecnología que no podemos generar, incorporarnos al proceso de universalización construyendo y fortaleciendo permanentemente nuestra identidad y nuestra diferencia, defender la vida en todas sus manifestaciones frente a la agresión generalizada del hombre moderno y encontrar nuevas o renovadas formas de ejercitar la solidaridad humana, constituyen formas de renovar la esperanza

En el presente trabajo se exponen algunas experiencias surgidas entre los campesinos de la provincia del Azuay, que constituyen hitos esperanzadores capaces de ayudar a repensar el quehacer de la sociedad regional en la presente crisis. Hitos que podrían marcar alternativas para el sector de los informales en la región, en lugar de la extraña y deshumanizada maquila, que no los requiere ni como mano de obra barata

Se tuvo conocimiento de esas experiencias al llevar a cabo el proyecto de investigación "Las transformaciones del campesinado azuayo en el marco de su contribución al desarrollo nacional", llevado a cabo por el IDIS (Instituto de Investigaciones Sociales) en colaboración con CECCA (Centro de Estudios y Capacitación Campesina del Azuay), FEPP (Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio) y CICDA, y con el auspicio del CONUEP (Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas)

El trabajo comprende tres partes: una exposición somera de algunos elementos de contexto, la presentación de tres casos novedosos en la provincia, que constituyen esfuerzos significativos de los campesinos por mejorar su producción en el seno de una organización renovada y solidaria —se expondrá brevemente el caso de los mineros y cacaoteros y con mayor detenimiento el de las bordadoras— y, finalmente, una sistematización de los aspectos más importantes de tales experiencias, que pueden ayudar a nuevas propuestas

ELEMENTOS DE CONTEXTO

Los casos que van a presentarse son formas de enfrentar la crisis por parte de ciertos campesinos de la región centro-sur del Ecuador, fuertemente condicionadas por el mercado internacional, lo que hace necesario presentar algunos elementos del contexto internacional y regional

Contexto internacional

El trabajo de Sabel, citado más arriba, presenta en *el mundo industrial moderno* una importante transformación de la industria estandarizada a gran escala, hacia una forma de organización de la producción a través de unidades menores, productoras de partes, generalmente ligadas a ensambladoras, y provistas de equipos programables capaces de adaptar su producción a los requerimientos de la demanda

Esta versatilidad en un importante sector de la manufactura de los países desarrollados supone al menos dos elementos complementarios: la aplicación de la informática a la producción y el perfeccionamiento incesante de la mano de obra, con la perspectiva permanente de abaratar costos y mejorar la calidad

La necesidad de perfeccionamiento de los trabajadores ha llevado a que las empresas modernas asignen a formación o actualización de conocimientos de sus trabajadores, al menos un tercio del tiempo pagado (Schaff, 1982)

La forma de producción descrita, calificada por el mismo Sabel de *especialización flexible*, ha permitido la reducción de las escalas, de los costos y de los tiempos de aprovisionamiento por parte de los proveedores, un alto control de calidad por parte de los propios productores, y, más aún, el desarrollo de una informalidad creciente en la producción, basada en la utilización de una tecnología actualizada (Portes,

1990) En estas condiciones, la concepción y ejecución del trabajo vuelven a juntarse, desarrollando la motivación y haciendo necesaria una mayor confianza entre todos los participantes del proceso general

"Si la producción de masas —dice Sabel— es la producción de productos estandarizados con recursos especializados (obreros con competencias profesionales muy limitadas y máquinas especiales), la especialización flexible es la producción de bienes especializados con recursos generales (obreros con amplias competencias profesionales y máquinas universales, justamente programables)"

Tanto la unión de varios productores pequeños asociados en consorcios, como los círculos de proveedores de una gran ensambladora, usufructúan en común economías de escala en materia de provisión de créditos, servicios de comercialización y costos de investigación

Sin embargo, pese a las ventajas descritas, estas nuevas formas de organizar la producción se combinan con la producción a gran escala, que le proporciona precisamente aquellas máquinas programables

Conviene, también, poner de relieve que los centros de enseñanza se encuentran discutiendo las ventajas de integrar la concepción y la ejecución del trabajo, el acercamiento y cooperación entre proveedores y productores, las relaciones de trabajo basadas en una mayor confianza, conceptos opuestos a los de la enseñanza tradicional (Sabel, *ibíd*)

En América Latina los esfuerzos de modernización a través de la industrialización sustitutiva, al amparo del nacionalismo y de una práctica proteccionista, dieron origen a la constitución de un aparato productivo que ha dejado mucho que desear en cuanto a la eficiencia y calidad y de su producción. No podía ser de otra manera, dado que la rentabilidad provenía más de las subvenciones que de la eficacia y que los mejores gerentes eran más aptos para las gestiones burocráticas que para organizar la producción

Pero, ante todo, el desarrollo latinoamericano ha sido altamente concentrador y excluyente de sus beneficios a la inmensa mayoría de la población. El vasto campo de la marginalidad o de la informalidad que emergió de allí no es sino el fruto natural de esa forma de desarrollo.

En el contexto de una liberalización creciente, las empresas latinoamericanas se encuentran haciendo esfuerzos significativos para adecuar su organización productiva a las necesidades de la competencia internacional. Sin embargo, en lo que nos ocupa, la cuestión pertinente sería saber si los informales latinoamericanos tienen posibilidades de ganar espacios económicos introduciendo innovaciones en la organización de su producción.

En el campo político existen también aspectos que no pueden soslayarse: la integración de bloques de países para constituir mercados comunes, la pérdida de vigencia de las expresiones nacionalistas en sus formas tradicionales, el debilitamiento de los estados y de las fronteras nacionales y la pérdida de soberanía de los estados latinoamericanos, particularmente en lo que toca al dictamen de las políticas económicas y al manejo de la crisis.

Estos aspectos configuran una situación nueva, en cuyo cauce ha de desenvolverse nuestra sociedad en los próximos años.

Contexto regional

El centro-sur del país constituye una región en sí por las características particulares de su proceso histórico que se encuentran presentes, una vez más, en las formas con que la población regional enfrenta la crisis actual.

En un trabajo anterior se hizo una exposición amplia sobre algunos elementos que constituyen determinantes internacionales en la vida de muchos campesinos del Azuay: la migración al exterior y la remesa de divisas, la producción artesanal condicionada por la demanda extranjera, la producción minera definida por el mercado internacional del oro, la pro-

ducción agrícola de exportación en la que los campesinos trabajan como jornaleros. Hechos que muestran, en la crisis, una mayor apertura de los campesinos de la región al mundo, en una reacción coherente con el proceso de universalización a que asistimos.

En esta misma perspectiva, el presente trabajo da cuenta de experiencias observadas durante la investigación antes citada, que evidencian una respuesta más avanzada, mejor organizada y completamente intencionada por parte de algunos campesinos que, en nuestra opinión, se encuentran en la punta de lanza del proceso rural regional.

En este acápite se hace referencia a aspectos poblacionales y del desarrollo de la organización campesina.

La población del Azuay, según el censo de 1990, es de 506 358 habitantes: 218 694 urbanos y 287.664 rurales, 238 064 hombres y 268 294 mujeres. La población económicamente activa (PEA) es de 195 321 (38,57% de la población total), con 83 730 urbanos y 111.591 rurales, 122.349 hombres y 72 972 mujeres. La población rural es de 135 659 hombres y 152 005 mujeres, mientras la PEA rural es de 71 912 hombres y 39 679 mujeres. (Obsérvese que la población rural femenina es mayor que la masculina mientras que la PEA rural femenina es menor).

El 43,4% de la PEA trabaja por cuenta propia, 7% en trabajos familiares sin remuneración y 37,45% como empleados o asalariados. Estos porcentajes son de 29,78%, 1,3% y 53,27% para la PEA urbana, y de 53,55%, 10,97% y 25,58% para la PEA rural, respectivamente.

Estas cifras muestran que cerca del 50% de la PEA se encuentra en categorías ocupacionales que podrían ser informales, porcentaje que podría llegar al 64,52% en la población rural.

La organización campesina presenta, en su comportamiento, cambios propiciados tanto por las condiciones externas como por las necesidades internas. La Reforma Agraria, el

desarrollo rural integral, los organismos no gubernamentales y, sobre todo, la crisis, han influido en esos cambios.

Los hechos relativamente recientes muestran que la imposibilidad de acceder a la tierra en los sitios de origen empujó a numerosos campesinos azuayos, sobre todo a partir de los años cincuenta, a las haciendas de plantación de la Costa

Una parte de ellos encontró trabajo en la hacienda Tenguel, que entonces ocupaba terrenos pertenecientes a la provincia del Azuay. La desintegración de esa hacienda y la posibilidad, abierta por la Reforma Agraria, de acceder a sus terrenos, hicieron posible que un grupo de campesinos se asentara en la zona costanera del Azuay

La necesidad de retener las tierras, primero, y la de producir y comercializar los productos, después, propiciaron la organización de estos campesinos y el nacimiento de la UROCAL (Unión Regional de Organizaciones Campesinas Agrícolas del Litoral)

Aciertos y entusiasmo permitieron a esta organización canalizar las aspiraciones de un importante sector de la población rural y convertirse en referente de las reivindicaciones campesinas de la zona costanera del Azuay y parte de las provincias de El Oro y Guayas

La UROCAL, con un discurso orientado a conformar un poder local alternativo, realizó una importante labor de promoción social, canalizó créditos blandos, instaló una secadora de cacao para contrarrestar la acción de los intermediarios y administró la ayuda a los damnificados de las inundaciones del año 83

Estimulados por la UROCAL, y con el apoyo del programa de desarrollo rural integral impulsado por el CREA, los campesinos de Pucará y Shaglli conformaron la UNOCC (Unión de Organizaciones Campesinas Clasistas), a fin de lograr aspiraciones básicas

Esa organización, con un discurso similar al de la URO-

CAL, reivindicó obras de infraestructura y de asistencia técnica y crédito, ganándose el apoyo de comunidades aisladas, carentes de todo servicio

Las propuestas de apoyo técnico, crediticio y de comercialización por parte de instituciones públicas y privadas, propiciaron la conformación de la UNINCA (Unión Interparroquial Campesina) en Sigsig y Gualaceo, y de la UCCG (Unión de Comunidades Campesinas de Gualaceo)

Estas organizaciones concentraron su actividad en la formación de talleres artesanales, la comercialización de artesanías, la introducción de mejoras en la producción agrícola y la instalación de tiendas comunales para la venta de productos de primera necesidad. Acompañó su trabajo un discurso similar al de la UNOCC y la UROCAL

Las organizaciones campesinas de la provincia han tenido un proceso similar: formación a partir de un impulso externo, surgimiento de líderes capaces de exigir servicios a las instituciones de apoyo, discurso radical, auge cuando pudieron arrancar recursos a las instituciones de apoyo y una etapa de crisis cuando estos recursos se han tornado escasos

Los líderes campesinos emergieron y se formaron en la negociación del apoyo institucional, tornándose con frecuencia en su prolongación antes que en representantes de sus bases: algunos de ellos acapararon los servicios, se adueñaron de tiendas comunales o fueron los beneficiarios de los programas emprendidos por sus comunidades

La crisis actual afecta profundamente a las organizaciones campesinas. La minería, la emigración, la producción retrasada, la falta de empleo, no encuentran respuestas adecuadas en la organización, ni en el apoyo institucional, menos aún en el discurso radical de los líderes

Sin embargo, los campesinos ensayan orientaciones nuevas para su organización y formas nuevas de gestión económica. Aspectos de esta renovación se ofrecen en las páginas que siguen

CASOS DE REORIENTACION CAMPESINA EN LA CRISIS

Se ofrecen al lector tres experiencias campesinas relevantes, sobre esfuerzos significativos por buscar salidas a la crisis y sin abandonar el lugar de origen, a partir de las condiciones cotidianas de trabajo y ensayando una fundamentación de la organización sobre la producción

Una de esas experiencias corresponde a campesinos mineros, otra, a cacaoteros y la tercera, a campesinos artesanos. Las dos primeras, menos desarrolladas, basadas en iniciativas de los propios campesinos, serán analizadas brevemente, la tercera, propuesta por un organismo no gubernamental y aceptada por los campesinos, se estudiará con mayor detenimiento

Las tres corresponden a las principales ocupaciones de los campesinos azuayos —si se excluye el trabajo a jornal— o sea la minería, la agricultura y la artesanía

La experiencia de los campesinos mineros

Reactivada una vez más la minería del oro en la crisis, gran número de pobladores se trasladaron a los sitios donde se ha redescubierto el rico metal. Bella Rica, Rica Ensillada, El Progreso, Tres Chorreras, La Soledad, La Playa —localidades ubicadas en las estribaciones occidentales de la cordillera—, recibieron enormes contingentes de mineros provenientes de diversas localidades del Azuay, así como de Zaruma, Portovelo, Loja y otros sitios del país

La avidez por el codiciado metal provocó conflictos y enfrentamientos, el más dramático de los cuales fue el que tuvo lugar en el sitio denominado La Tigra, en La Soledad, donde murieron algunos campesinos

Como reacción a estos hechos, los habitantes de La Soledad formaron una cooperativa minera, gestionaron la

concesión correspondiente y, como la inversión necesaria rebasaba su capacidad, se asociaron a una compañía dispuesta a financiar las operaciones

En consecuencia, las condiciones de vida y de trabajo en La Soledad difieren radicalmente de las vigentes en otros centros mineros, gracias a las decisiones adoptadas por la organización de mineros y respetadas por todos los habitantes. No existe la contaminación y suciedad de otros campamentos, tampoco hay cantinas, salones de juego o prostíbulos, ni trabajadores individuales y menos aún "jancheros" (buscadores de oro en los desperdicios de material)

El campamento es limpio y organizado, dotado de servicios básicos y con acceso de toda la comunidad a algunos de ellos, tales como el de salud. La mano de obra pertenece a la comunidad y recibe una remuneración por su trabajo. Además, los integrantes de la cooperativa tienen derecho al reparto anual de las utilidades.

Ante la falta de seguridad sobre la duración de la minería, y como forma de mantener y desarrollar la organización campesina y proteger el entorno, los socios de la cooperativa minera decidieron emprender un proyecto de producción agropecuaria destinada al mercado interno y a la exportación.

La Universidad de Cuenca, a través del IDIS, colaboró en la formulación de la propuesta, con la cual la organización busca hoy día financiamiento para las obras de infraestructura.

El proyecto contempla la formación de una cooperativa de producción diferente de la minera, en la que pueden participar los campesinos de la zona que tengan interés. La cooperativa minera será la fuente de financiamiento inicial del proyecto agropecuario.

La experiencia cacaotera

La experiencia de la UROCAL en la comercialización del cacao, las ventajas que proporcionó la secadora de este grano,

el paro de los cacaoteros hace diez años, reclamando libertad para exportar su producto o el pago de mejores precios por parte de la industria cacaotera protegida por el Estado, configuraron en los pequeños cacaoteros de la zona costanera del Azuay un vivo interés por exportar su cacao. Todo ello se vio frustrado en los debates internos de la UROCAL, en los que primó la opinión de algunos de sus asesores que veían en la exportación una desviación de los objetivos de la organización.

La localización de la actividad minera en la zona costanera del Azuay trajo dificultades a la UROCAL, pues no acertó a inscribir la minería ni a sus actores en el quehacer organizativo, y la dedicación de la población a esa nueva actividad debilitó notoriamente la dinámica de esta organización campesina.

Una vez evaluadas la situación, las formas de trabajo y la condición de cada una de las organizaciones de base, decidieron que la UROCAL debería seguir siendo una organización campesina, pese a trabajar en una zona minera y que, aunque disminuida en sus organizaciones de base, seguiría actuando con aquellas que manifiestan interés por mantenerse asociadas. Confirmada en su papel, la UROCAL resolvió retomar la línea de comercialización del cacao, esta vez encaminada a la exportación del producto.

Por las condiciones climáticas de la zona, poco propicia para lograr un buen secado del cacao, se invirtieron los fondos de la organización en la compra de un solar en Durán, se asociaron con otras organizaciones campesinas productoras de cacao, asentadas en otras provincias costaneras, y decidieron emprender la exportación de su cacao.

Con este fin, se han propuesto la formulación de un proyecto, con el asesoramiento de la Universidad de Cuenca recogieron información sobre la producción y comercialización del cacao, las condiciones económicas y sociales y las perspectivas de cada organización dispuesta a participar en esa iniciativa y entregaron los resultados a un grupo de técnicos encargados de dar forma al proyecto. En espera de que éste adquiera su forma definitiva, actualmente realizan contactos con instituciones que puedan interesarse en su financiamiento.

El proyecto de bordado

Antecedentes

Es muy conocida la importancia de la actividad artesanal en la provincia del Azuay, particularmente en el cantón Gualaceo, en lo que toca a zapatería, ebanistería, joyería, cerámica, fabricación de sombreros de paja toquilla, chompas de lana, macanas y bordados. Algunas de estas artesanías son trabajo exclusivo de las mujeres.

Con una agricultura de minifundio y tierras de mala calidad, la producción artesanal es parte de la vida campesina y numerosas familias se dedican a ella. En su interior se ha producido una división del trabajo según el sexo: los varones, por lo general, se dedican a la zapatería, ebanistería, cerámica o joyería, las mujeres, a los tejidos de paja toquilla, chompas o bordado, que son las artesanías menos remuneradas.

En la escena artesanal aparecen dos agentes claramente diferenciados: los artesanos o trabajadores a domicilio, por un lado, y los maestros, patrones o intermediarios, por otro.

Los maestros se constituyen en agentes que imprimen dinamismo a la producción artesanal en su conjunto y dirigen y controlan la producción y la comercialización. Por su conocimiento siempre actualizado del mercado, son los que deciden en última instancia qué, cómo, cuánto y cuándo producir.

Las artesanías tienen un desarrollo desigual y cíclico, con momentos de auge y de crisis. Algunas de ellas padecen una crisis crónica, como es el caso de los bordados.

Conociendo la situación de las artesanas bordadoras de Gualaceo, y luego de discutir el problema con la organización campesina de la zona, el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP) decidió, en junio de 1987, organizar un proyecto de bordados. La ejecución de este proyecto se hizo factible con el apoyo de la Cooperación Técnica Suiza (COTESU) y la

posibilidad de comercializar los bordados con una empresa de esa nacionalidad

Objetivos

En términos generales, el proyecto se propone

- Mejorar las condiciones de vida de las bordadoras gracias al incremento de sus ingresos
- Mejorar la participación de la mujer en la generación de ingresos familiares y de los aportes comunitarios
- Fortalecer las organizaciones de base, en particular las de mujeres, y promover la formación de nuevos grupos de bordadoras

El objetivo específico del proyecto es la organización y funcionamiento del "Centro de bordados", con capacidad autogestionaria luego del apoyo recibido en la primera etapa

El Centro de bordados tiene como responsabilidades

- La introducción de nuevos modelos que permitan fijar precios más altos a los bordados, sea en el mercado interno o externo
- La capacitación del personal responsable del manejo y funcionamiento del centro, de las bordadoras y otros artesanos, en los aspectos técnicos, económicos y socio-organizativos necesarios para alcanzar las finalidades del proyecto
- Pagar a las bordadoras salarios más altos que los percibidos por sus colegas que no participan en el proyecto
- Establecer un sistema sencillo de monitoreo que permita evaluar periódicamente el avance de las actividades y los efectos que tiene el proyecto

Ubicación y cobertura

Inicialmente, el proyecto estuvo destinado a las borda-

doras de Gualaceo y Uzhupud (Paute) Luego, por el interés que demostraron, se incorporaron a él a las de Santa Rosa y Chiquintad (cantón Cuenca)

Actualmente el proyecto se desarrolla en 13 comunidades 7 de Gualaceo, una de Uzhupud, 4 de Santa Rosa y una de Chiquintad En cada una de ellas funcionan grupos de bordadoras cuyo número oscila entre 18 y 45, con un total de 320 (214 a diciembre de 1990)

Aspectos técnicos

La *capacitación técnica* de las productoras es permanente, a fin de responder a exigencias del mercado o de los compradores

En razón de que el proyecto tiene como uno de sus objetivos más importantes la autogestión, para la capacitación y el asesoramiento técnico se han formado grupos de promotoras técnicas con artesanas seleccionadas de entre las mejores bordadoras de los grupos de base Son las responsables del desarrollo y capacitación de todas las artesanas del proyecto, en los aspectos técnicos y metodológicos del trabajo

La *renovación de los diseños y modelos* es otro aspecto técnico de importancia Se busca que ellos representen el saber, la cultura y las costumbres de las comunidades, pues, según palabras de una artesana, "cuando el diseño del bordado tiene algún motivo de nuestra vida, nos anima y no resulta frío realizar el trabajo"

Contar con diseños propios, que representen la vida de los artesanos, es un ideal no siempre posible de alcanzar En la mayoría de los casos se debe trabajar lo ajeno, lo que demanda el mercado y le gusta a la gente de afuera

El *control de calidad* es otra tarea técnica relevante Ha dado gran resultado clasificar la calidad de la producción y remunerar de acuerdo con ella, pues el ingreso constituye un elemento motivador para mejorarla De esta manera se eliminaron los productos de calidad C, un 25% son de calidad B y un

75% de calidad A, lo que es muy aceptable en un trabajo manual

Existe, además, un sistema sencillo pero eficiente de seguimiento y evaluación técnica

Insumos y equipos

Tanto los insumos directos (hilos y tela) como los indirectos (alcohol metílico, detergentes, agua destilada, almidones) se producen en el país

Los equipos son sencillos. Las artesanas reciben un bastidor, tijeras y agujas, la planta central está provista de una lavadora, una secadora y algunas planchas

La inversión en capital fijo es apenas de 100 000 sucres por trabajador

Organización del trabajo

La mano de obra se encuentra principalmente en el campo y realiza el trabajo a domicilio en sus propias comunidades, un pequeño grupo de artesanas trabajan de manera permanente en el Centro de bordados, que constituye una instancia centralizada desde donde se dirige y coordina todo el proceso de producción, comercialización, elaboración de diseños y capacitación

La parte más importante de la producción, el bordado, se lleva a cabo en las comunidades. En el Centro de bordados se realizan las labores previas de selección y corte de la tela, estampado del diseño en la tela y rociado con alcohol, cálculo del hilo requerido para cada diseño, así como las labores finales de lavado, secado, planchado, corte de las partes de la tela que no pertenecen al bordado, clasificación y almacenamiento

Para el bordado se procede a entregar los trabajos en las comunidades, en día y hora convenidos. Se reúnen las bordadoras con las dirigentes y la responsable, se realiza el control de calidad, se paga por los productos y se entregan nuevas

muestras para bordar

Los ingresos corresponden a la cantidad y calidad de los bordados. Al momento (abril de 1991), una artesana que trabaja con una destreza media recibe, por el trabajo correspondiente a una jornada de ocho horas, la cantidad de 1 960 sucres, sin embargo, hay artesanas que se encuentran por arriba y por debajo de este nivel. Esta cantidad significa cinco veces más de lo que perciben las artesanas no organizadas.

Existen utilidades en el balance de diciembre de 1990, lo que permite pensar en un autosuficiencia financiera y económica a corto plazo.

Comercialización

La seguridad del mercado ha hecho posible el éxito de este proyecto. La excelente calidad del producto ha favorecido su aceptación en el mercado suizo, que absorbe un 80% de la producción. Sin embargo, se busca ampliar y diversificar la demanda.

La producción y la organización social

Se ha buscado optimizar la calidad, los rendimientos y la cantidad de la producción a fin de competir y abrirse mercados en el país y fuera de él. Este empeño, al privilegiar la participación activa de los productores, ha tropezado con dificultades derivadas de la práctica de la organización popular de anteponer la lucha política y clasista de la organización, sin prestar a la producción la importancia que merece. En el proyecto se consideró la producción como contrapuesta, aunque no contraria, a la lucha reivindicativa y política.

Sucede que se ha creado un fetichismo de la organización, al punto de que los beneficiarios de proyectos productivos esperan salir adelante por el simple hecho de agruparse, descuidando la eficiencia y calidad de la producción, el manejo técnico de la comercialización y el conocimiento del mercado.

En consecuencia, se plantea una revisión de la la prác-

tica tradicional de la organización popular, que permite dotarla de nuevos contenidos. En esa revisión, la producción deberá ocupar un espacio privilegiado.

Las bordadoras del proyecto conforman una organización de base en sus respectivas comunidades. Se ha establecido una coordinación entre estas organizaciones de base y entre cada una de ellas y las organizaciones locales. A través de la organización el proyecto facilita la producción, la capacitación técnica y la formación de carácter social.

La capacitación socio-organizativa trata de crear conciencia acerca de la importancia que tienen la eficiencia y la ayuda mutua cuando se comparten las técnicas y las metodologías de trabajo.

Hasta el momento, los grupos de bordadoras y el Centro de bordados son organizaciones de hecho. Ante la necesidad de contar con una estructura legal, se ha decidido formar una cooperativa de producción artesanal, dado que esta forma de organización jurídica brinda algunas ventajas, tales como exenciones de impuestos, administración democrática, igualdad de derechos y obligaciones de los socios y claridad de procedimientos en el manejo económico.

ASPECTOS RELEVANTES PARA NUEVAS EXPERIENCIAS

No se pretende ofrecer aquí una propuesta para los problemas regionales, ni siquiera para los informales, sino poner en discusión, a partir de la experiencia, una posible alternativa circunstancial, para aquí y para ahora, que beneficie a ciertos sectores informales. Con tal fin se han sistematizado algunos elementos de los casos expuestos y las preocupaciones expresadas por algunos dirigentes campesinos en diversas reuniones y foros.

Esas experiencias muestran los esfuerzos realizados

por mejorar las condiciones de vida de artesanos y campesinos, desarrollando una organización social compatible con una concepción y una práctica actualizadas de la producción y con el ejercicio de la solidaridad. Organización, producción y solidaridad formarían el tripo de sobre el que descansa el conjunto de experiencias

La organización

- se fundamenta en las actividades de producción,
- busca mejorar las condiciones de vida de sus integrantes y, a veces, de la comunidad,
- promueve la formación técnica y social de los socios,
- sus líderes surgen en el proceso social de la comunidad,
- se percibe un sentido diferente de democracia en la organización para la producción, de acuerdo con las funciones y el aporte productivo,
- la organización privilegia el trabajo a partir de la necesidad básica común de mejorar la subsistencia y admite el pluralismo ideológico y político. No se trata, de una organización política ni religiosa

La producción

- busca la asociación de los campesinos o artesanos que realizan una una misma actividad productiva,
- privilegia la calidad, la eficiencia y la disciplina en la producción,
- controla de manera integrada las fases de producción y comercialización de los productos para abrirse al mercado interno y, de preferencia, al externo,
- dispensa una formación técnica permanente en el desarrollo de los conocimientos y aptitudes, conforme a los cam-

bios que la demanda induce en modelos y diseños,

- remunera de acuerdo con la cantidad y calidad del producto,

- crea condiciones para ascensos del personal en sus diferentes puestos,

- se ejercen funciones especializadas que se realizan de acuerdo a la calificación de la mano de obra,

- crea condiciones para motivar la iniciativa y la creatividad individual en la producción,

- combina el trabajo a domicilio con etapas de procesamiento y control de calidad centralizadas,

- los equipos de producción se encuentran bajo la responsabilidad de la unidad central de gestión y se entregan a los trabajadores bajo garantía económica,

- un personal especializado investiga permanentemente los diseños y el mercado

La solidaridad

Se expresa

- en la transmisión de los conocimientos y habilidades los que más saben enseñan, organizadamente, a sus compañeros,

- en el hecho de que cuando algún trabajador realiza innovaciones en los procesos de producción, se las evalúa y transmite a todos los productores,

- en la formación de cajas comunes para gastos urgentes que decida la organización en beneficio de la comunidad, de los socios o de los vecinos,

- en que se piensa revertir las utilidades en mejores remuneraciones y en prestación de servicios básicos como salud

y educación.

- en que la organización no se aprovecha del trabajo de los que están fuera de ella, sino que busca oportunidades para que se integren y participen

Punto de partida

Apoyo externo inicial en.

- conocimientos técnicos, administrativos, de mercado y de organización de la producción,

- financiamiento,

- capacitación de personal

Condición para la permanencia del proyecto

Que en un plazo determinado, según su naturaleza, el proyecto obtenga autonomía técnica, administrativa y financiera

COMO CONCLUSION:

La asociación de los trabajadores directos, en unidades de gestión portadoras de eficiencia y solidaridad, es un campo abierto a la acción de y con los informales

Las instituciones públicas y privadas de educación y desarrollo, así como los profesionales en casi todos los campos, tienen en esta esfera enormes posibilidades de trabajo creador

No se trata de ofrecer dádivas sino trabajo solidario, eficiente y especializado que sea retribuido adecuadamente por sus propios rendimientos

INDICE

Presentación	7
---------------------	----------

MAQUILA Y DIVISION INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Jurgen Schuldt

INTRODUCCION	9
NOTAS GENERALES SOBRE LA MAQUILA Y LOS ROLES EXPORTADORES	12
CICLO DE VIDA INDUSTRIAL Y MAQUILA	18
RESULTADOS DE LAS OPERACIONES DE MAQUILA	25
LA MAQUILA Y EL DESARROLLO ECONOMICO	33
ANEXO	41
BIBLIOGRAFIA	43

MAQUILA, TRABAJO COMPARTIDO Y ZONAS FRANCAS: UNA DECADA DE AJUSTES

Carlos Marx Carrasco

ANTECEDENTES	47
Vientos reformistas soplan en el Palacio de Carondelet	49
EL REGIMEN DE MAQUILA	51
La defensa de la maquila	53
La maquila como estrategia de las transnacionales	55

Protección legal de las maquiladoras	56
La realidad de la maquila	57
A manera de conclusión	61
LAS ZONAS FRANCAS	61

ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA MAQUILA EN EL ECUADOR

Zonia Palán Tamayo

CONTEXTO GENERAL	65
DESEMPLEO Y SUBEMPLEO	66
EL GOBIERNO BUSCA EL CAMINO MAS FACIL	68
QUE SIGNIFICA LA MAQUILA	69
FACTORES QUE INFLUYEN EN LA LOCALIZACION DE LA MAQUILA	69
TIPOS DE MAQUILA	70
a) Propiedad extranjera total	70
b) Operación encubierta (<i>Shelter Operation</i>)	71
c) Subcontratación	71
d) <i>Half way house Program</i>	72
e) <i>Built to suit Program</i>	72
f) Maquiladoras en la agricultura	72
IMPACTOS SOBRE EL EMPLEO	73
Cuándo y en qué casos se demanda fuerza de trabajo femenina	74
Las condiciones de trabajo	75
INFRAESTRUCTURA	76
LA ORGANIZACION SINDICAL	77
MEDIO AMBIENTE	78
QUE ES UNA ZONA FRANCA	79

Observaciones a la Ley de Zonas Francas	81
ELEMENTOS PARA LA DISCUSION	82
Otras limitaciones, pensando en el futuro	84
ANEXO 1	86
ANEXO 2	88
BIBLIOGRAFIA	90

EN VEZ DE LA MAQUILA, para el sector informal del Azuay

Paciente Vázquez, Orlando Arévalo, Iván González

PRESENTACION	91
ELEMENTOS DE CONTEXTO	93
Contexto internacional	93
Contexto regional	95
CASOS DE REORIENTACION CAMPESINA EN LA CRISIS	99
La experiencia de los campesinos mineros	99
La experiencia cacaotera	100
El proyecto de bordado	102
ASPECTOS RELEVANTES PARA NUEVAS EXPERIENCIAS	107
La organización	108
La producción	108
La solidaridad	109
Punto de partida	110
Condición para la permanencia del proyecto	110
COMO CONCLUSION	110
Indice	111