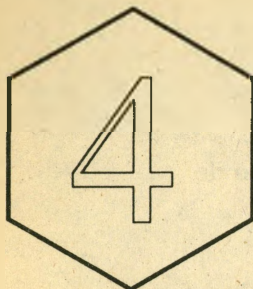


DMFA
5551



FLACSO - Biblioteca

¿ES VIABLE LA MAQUILA EN EL ECUADOR?

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

Dña
5551

Donación: Jürgen Schuldt.
25-X-91

FLACSO - Biblioteca

CUADERNOS DEL AUSTRO



586 PER.1095

62010116-020A17

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.

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 aguerida 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 urbes.

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 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 sustitu-

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. Utilizamos 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	Maquilladoras		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.. Adviértase 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 conocidas.

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 planteadas 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-

PLACED Bilingual 023A19

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 deseconomías 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 (síc.), 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

	Fase A	Fase B	Fase C	Fase D	Fase E	Fase F
I. Entorno de organización						
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 Enle: instalación/contratación y capacitación de la mano de obra	PD: minimización limitada de los costos generales Enle: maximización limitada de la eficiencia de la mano de obra
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 Enle: supervisión de la mano de obra	PD: restringidas Enle: coordinación rutinaria y supervisión de las actividades laborales
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 Enle: inexistente/los mercados están en los PD	PD: comercialización de productos de los Enle Enle: muy limitado/los productos se exportan principalmente a los PD
4. Mercados del producto	PD: inexistentes	PD: semi-monopólicos 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 Enle: ubicados en los PD	PD: muy competitivos/mayor probabilidad de sustitución de productos Enle: ubicados principalmente en los PD
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 Enle: en aumento/integración vertical limitada/integración horizontal inexistente	PD: en disminución/cierre de plantas Enle: en aumento/integración vertical limitada/integración horizontal inexistente
II. Fuerza de trabajo						
1. Ocupación en general	PD: inexistente	PD: crece con rapidez	PD: en aumento	PD: estancada	PD: estancada o en declive Enle: en aumento	PD: en declinación Enle: aumenta a tasas decrecientes
2. Capacidades	PD: profesionales o técnicos muy calificados	PD: propensión hacia ocupaciones profesionales y técnicas	PD: mayor equilibrio entre profesionales/técnicos y obreros	PD: empiezan a desaparecer ciertas habilidades	PD: manuales sobre todo Enle: manuales poco calificados	PD: de escasa calificación Enle: manuales poco calificados
3. Costos	PD: altos	PD: en rápido aumento	PD: en aumento/sindicalización	PD: en aumento/sindicalización más activa	PD: altos en relación a los Enle Enle: bastante más bajos que en los PD	PD: altos en relación a los Enle Enle: bastante más bajos que en los PD

(continúa)

	Fase A	Fase B	Fase C	Fase D	Fase E	Fase F
III. Tecnología						
1. ID	PD: muy intensiva/ fase de innovación del producto	PD: desarrollo de las aplicaciones produc- tivas/comienza la innovación de procesos	PD: se perfeccionan las aplicaciones produc- tivas/la innovación del proceso llega a la mitad de su vida	PD: menos importan- tes termina la inno- vación de procesos	PD: muy limitada, cuando hay Ente: inexistente	PD: inexistente Ente: inexistente
2. Equipo de capital	PD: inexistente	PD: instalación y ex- pansión rápidas	PD: la expansión es mo- derada o alta/ empieza la automa- tizacón	PD: automatización creciente	PD: continúa la automa- tizacón/obsolescencia limitada Ente: se utiliza el factor tra- bajo con intensidad	PD: reducción de la capaci- dad/obsolescencia Ente: se utiliza el factor tra- bajo con intensidad
3. Financiamiento	PD: inaccesible	PD: muy accesible	PD: muy accesible	PD: accesible	PD: menos accesible Ente: muy accesible	PD: inaccesible Ente: accesible
4. Materias primas	PD: sin demanda	PD: demanda en rápido aumento	PD: gran demanda	PD: demanda crecien- te a tasas decre- cientes	PD: demanda en descenso Ente: demanda en aumento	PD: demanda relativamen- te baja Ente: demanda en aumento a tasas decrecientes

IV: Aspectos espaciales

1. Preferencias espaciales	PD: ubicación próxi- ma a centros o instituciones im- portantes de in- vestigación	PD: la ubicación prin- cipal atiende mer- cados regionales e incluso el nacional	PD: empieza la descen- tralización/ubica- ción en grandes cen- tros de población o cerca de ellos	PD: descentralización/ se establecen filiales	PD: instalación, o reubica- ción de filiales en re- giones de bajos sala- rios en los PD Ente: empieza la instalación de filiales o la reubica- ción en puertos o zonas de fácil comunicación internacional	PD: cierre de plantas/ liquidaciones Ente: ubicación en puertos o zonas de fácil comuni- cación internacional
2. Efectos del desarrollo espacial	PD: insignificantes	PD: rápido crecimiento de las industrias complementarias y efectos multipli- cadores	PD: se fortalecen los eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante/efectos multiplicadores significativos	PD: eslabonamientos y efectos multipli- cadores de impor- tancia	PD: se reducen los efectos multiplicadores y de eslabonamiento Ente: eslabonamientos muy limitados/los efectos multiplicadores proviene principal- mente del ingreso de los trabajadores	PD: van en rápido declive los efectos multiplica- dores y de eslabona- miento Ente: eslabonamientos muy limitados/los efectos multiplicadores provie- nen principalmente del ingreso de los trabaja- dores

1. PD, países más desarrollados; Ente, enclaves industriales para la exportación
Fuente: Suárez, 1985: 471s.

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.
- FRÖBEL, Folker, Heinrichs Jürgen 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, n° 10, octubre, pp. 874-886.
- HIRSCH, S., 1967: *Location of Industry and International Competitiveness*, Londres, Oxford University Press.
- KERBER, Víctor y OCARANZA Antonio, 1989: "Las maquiladoras japonesas en la relación entre México, Japón y Estados Unidos", en *Comercio Exterior*, vol. 39, n° 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, n° 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, n° 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, n° 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.