

# IMPACTO DE LAS MAQUILADORAS CENTROAMERICANAS EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EL EMPLEO

JOSÉ G. VARGAS-HERNÁNDEZ\*

## RESUMEN

*Este trabajo tiene, por objetivo, analizar las perspectivas de desarrollo que tienen las maquiladoras en Centroamérica, como palanca del crecimiento económico y del desarrollo social de la región. Después de una breve revisión histórica acerca de la situación de emergencia vivida por las maquiladoras centroamericanas, se analiza su contexto, para hacer énfasis tanto en el régimen legal de importación temporal, como en el régimen legal de zona franca administrada o recinto fiscal. Posteriormente, se analizan los impactos que ha sufrido la industria maquiladora, no solo en el crecimiento económico regional, sino también en la generación de empleo, bajo la variable de la competencia asiática. Despues del análisis realizado, se hará un estudio proyectivo para analizar las tendencias, y finalmente, se recomendarán varias estrategias, entre las cuales se destaca la promoción de la creación de maquiladoras, que vaya más allá de aprovechar como ventaja comparativa la mano de obra barata. Los países centroamericanos deben formular e implementar estrategias de diversificación de las maquiladoras, en ramas industriales que impliquen un mayor valor agregado y procesos de innovación tecnológica.*

**Palabras clave:** Centroamérica, crecimiento económico, empleo, maquiladoras

## ABSTRACT

*This paper has the objective to analyze the perspectives of the role that play the maquiladora (In bound industries) in Central América as a lever of economic growth and social development in the region. After a brief historical review of the maquiladoras emergence in the Central America region, it is analyzed the context to underline the legal regime of temporal import and legal regime of managerial oriented free zone or fiscal precinct. Afterwards, it is analyzed the impacts that the maquiladoras have in the regional economic growth and employment generation under the variable of the Asian competence. After the discussion it is done the prospective to analyze the tendencies and finally it is offered in the recommendations several strategies, among which, springs up the promotion of the creation of maquiladoras that go beyond to take advantage as a comparative advantage the cheap human power. The Central America countries must design and implement*

\* MBA, PhD en Administración pública y Economía. Profesor Investigador miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Departamento de Mercadotecnia y Negocios Internacionales. Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas. Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: josevargas@cucea.udg.mx , jgvh0811@yahoo.com , jvargas2006@gmail.com

*strategies of diversification of maquiladora in industrial sectors that imply greater added value and technological innovation processes.*

**Key words:** Central América, economic growth, employment, in bound industries.

## RESUMO

*Este trabalho tem por objetivo analisar as perspectivas de desenvolvimento das maquiladoras (in board factories) na América Central e seu papel como alavanca do crescimento econômico e social na região. Após uma breve revisão histórica acerca da situação crítica experimentada pelas maquiladoras centro-americanas, discutir-se-á o seu contexto, enfatizando tanto o regime fiscal temporário, como o regime fiscal no âmbito de uma zona franca. Em seguida, serão abordados os impactos da concorrência asiática sobre as maquiladoras, não apenas em relação ao crescimento econômico regional, mas também na geração de empregos. Realizada a análise, passa-se a um estudo prospectivo para avaliar tendências. Finalmente, recomendam-se estratégias, entre as quais se destaca o estímulo para a criação de maquiladoras que vão além de aproveitar a vantagem comparativa da mão-de-obra barata. Os países centro-americanos devem formular e implementar estratégias de diversificação das maquiladoras em ramos industriais que impliquem maior valor agregado e processo de inovação tecnológica.*

**Palavras chave:** América Central, crescimento econômico, emprego, maquiladoras.

**JEL:** F14, F23, F43, J71, J81.

## INTRODUCCIÓN

El término maquila etimológicamente proviene del árabe makila, como una medida de capacidad usada en la molienda, para designar la proporción de grano, harina o aceite (AVANCSO, 1994, 2). Actualmente, la industria maquiladora, asentada dentro de los límites geográficos de un país con facilidad para las transacciones internacionales, recibe insumos intermedios cuya propiedad es extranjera, para realizar algún proceso de transformación, aprovechando las discontinuidades transfronterizas, para posteriormente regresarlo a su país de origen. La maquila es un sistema de producción en el que, bajo la forma de contratación, se transforman insumos intermedios y materias primas importadas, por medio de procesos que agregan valor, para luego reenviarlos como productos finales al país de origen, para su comercialización. La actividad de las industrias maquiladoras es posible en aquellos sectores que permiten la segmentación de procesos: los países avanzados se concentran en

aquellos que requieren de tecnología, innovación y diseño para realizarse; el ensamblaje rutinario, intensivo en cuanto a la mano de obra, se otorga a las economías que ofrecen, como ventaja competitiva, los más bajos costos laborales.

Históricamente, el esquema arancelario de la industria maquiladora surgió en México, con una orientación hacia las exportaciones, restringiéndose la venta de los productos de las maquiladoras dentro del país, salvo que pagaran los impuestos de importación. El diseño del régimen de maquila se efectuó de tal forma, que los incrementos en la competitividad no tenían ningún impacto en el proceso nacional de industrialización y desarrollo, como en el caso de la industria textil-vestuario (Mortimore & Zamora, 1996). México, seguido por los países centroamericanos y algunos del Caribe, ha experimentado un crecimiento inusitado de empresas que, bajo el esquema de la industria maquiladora, vincula las economías nacionales de estos países, a la economía más poderosa del mundo,

la de los Estados Unidos. A mediados del siglo pasado, las economías centroamericanas iniciaron sus procesos de industrialización, protegiendo a su naciente industria, bajo el esquema del proceso de sustitución de importaciones, a excepción de Panamá, que se orientó más hacia el sector de los servicios y las finanzas. El desarrollo de la industria maquiladora, en estos países centroamericanos, ha estado separado del sistema económico. Los estímulos fiscales y de crédito favorecieron la inversión extranjera, en las industrias de ensamble orientadas a la producción para el consumo interno. Se ha considerado que la inversión extranjera directa (IED) es un importante canal, a través del cual la globalización financiera beneficia la economía (Prasad, Rogoff, Wei & Kose, 2003), aunque conviene advertir que la IED no necesariamente soporta la globalización financiera.

Los procesos de globalización financiera implican la diferenciación de un conjunto de medidas, que van desde los indicadores del desarrollo financiero, hasta los cambios de las políticas gubernamentales. Algunos países consideran que la atracción de la inversión extranjera directa es un elemento importante de su desarrollo económico, por lo que los factores de atracción constituyen el asunto central de las políticas. El incremento de la inversión extranjera directa ha ampliado las actividades productivas, para la exportación de las actividades agrícolas a diferentes sectores industriales.

La maquila representa una forma de transnacionalización de los factores de producción, que se generaliza en sectores productivos tales como el textil y del vestido; la electrónica y la industria automotriz. Desde los años setenta, todos los países centroamericanos han tenido regímenes legales que sustentan y fomentan la industria maquiladora. Desde esta época, la industria maquiladora ha sido la fuente principal de un precario empleo industrial femenino, con bajos salarios, sin el debido respeto a los derechos laborales, bajo condiciones laborales pésimas, que difícilmente van a mejorar

en un sector en el que la ventaja competitiva está constituida por la reducción de los costos de trabajo (Martínez Tola & Zabalo Arena, 2005).

Las empresas maquiladoras muestran las formas de articulación, operación, transformación y expansión de procesos sustentados no solamente por las redes de capital, sino, de igual forma, por los procesos de empleo, la subcontratación y la interacción de otras instituciones y actores regionales y locales, como parte de la estructura de la cadena productiva local y de su relación con lo global. La relación entre esta reconfiguración territorial y el surgimiento de cadenas productivas enfatiza las tendencias de desconcentración productiva, sujetas a los procesos de expansión territorial, como un nuevo modelo de desarrollo regional, en el que es fundamental el papel de las élites económicas y políticas locales, así como de otras instituciones regionales (Betancur, 2001; Méndez, 1998).

Este trabajo pretende encontrar elementos para el análisis de las articulaciones y relaciones de las lógicas y dinámicas de la producción material, en los ámbitos regionales periféricos, supranacionales y globales, con las relaciones de interacción sociopolítica, en la región centroamericana, así como también cuál ha sido su impacto en la reconfiguración territorial que configura el modelo de desarrollo territorial, centrado en el paradigma industrial, el régimen de acumulación y el modo de regulación.

## EL CONTEXTO DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA EN CENTROAMÉRICA

La región centroamericana tiene una extensión de 509,000 km<sup>2</sup>, equivalente a una cuarta parte del territorio mexicano. Su producción representa el 3% de la latinoamericana, y el 13% de la de México. Guatemala ha alcanzado el PIB más alto, alrededor de 32,000 mdd. Costa Rica y Honduras han sido los países que han tenido los indicadores de mayor estabilidad y crecimiento anual. En los últimos ocho

años, han sido Honduras (4.2) y Costa Rica (4.1) los que han captado mayor inversión extranjera directa. Costa Rica es el país con mejor calidad de vida y competitividad de la región. Actualmente, un poco más de la mitad (entre 45 y 60%) de las maquiladoras centroamericanas son propiedad de capitalistas locales. Sin embargo, los servicios y la maquila son los sectores primordiales a los que destina más inversión la IED. La maquila acumuló inversiones, en el trienio 2003-2005, por un monto de US\$ 1.754 millones.

La industria maquiladora, en Centroamérica, se concentra tanto en el sector textil, como también en el de la confección, la metalmecánica, la electrónica y el calzado. Las exportaciones extrarregionales de la industria maquiladora están concentradas en los productos manufacturados y los alimentos, que representan solamente el 28%. El promedio del 25% anual de crecimiento, experimentado no solo en el número de empresas maquiladoras, sino igualmente en el valor agregado y los empleos directos generados en algunos países de la región centroamericana, ha ocasionado que se mejoren sus cadenas de suministros y se diversifique su capacidad productiva (Acevedo, 2008).

## **IMPACTO EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO REGIONAL**

El informe de la OIT (1997) estimó la participación del valor agregado de la maquila, en el valor agregado exportado, en un porcentaje cercano al 20 por ciento, para los países de la región centroamericana. Sin embargo, hay que considerar que las estadísticas de la industria maquiladora confunden el valor agregado, con valor nacional. El reporte de la OIT (1997) estimó que más de un 90% de las ventas del sector maquilador centroamericano se realizan en Estados Unidos.

La maquila se ha incrementado en su valor, en relación con el total de exportaciones. Actualmente,

se calcula que más de la mitad de las exportaciones proviene de la industria maquiladora. Se ha documentado, por otros investigadores (OIT, 1997), la poca conexión que existe entre la industria maquiladora y los demás sectores de las economías nacionales. El peso de la maquila, en la producción industrial, no es tan elevado, si se consideran las contribuciones de las pequeñas y medianas empresas.

La producción en el sector de la confección y el vestido representa una parte importante de la industria maquiladora de los países centroamericanos, a pesar de que México es el principal competidor que se ha beneficiado con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Menos de un 20 por ciento de los productos de confección elaborados en los países centroamericanos entran bajo el régimen de maquila, a Estados Unidos. Alrededor de un 80 por ciento entra bajo el régimen aduanero de producción compartida (“production-sharing”); otra parte está conformada por la maquila de las telas asiáticas.

Las inversiones de empresas con avanzada tecnología son bajas, en relación con el flujo de inversiones más tradicionales que se continúan dando en las zonas francas. No hay evidencia de que la complejidad tecnológica de la industria maquiladora tenga un impacto directo, en el desarrollo económico y en la generación de empleo bien remunerado. El desarrollo productivo que aproveche la industria maquiladora depende tanto de la elasticidad de la demanda del producto final, como de la diferenciación de actividades, y no de la sofisticación de la tecnología (OIT, 1997).

La propuesta del Plan Puebla Panamá es totalmente contradictoria con la dinámica de desarrollo endógeno que plantean las organizaciones de los pueblos indígenas y sociales de la región, razón principal por la que se rechaza también la totalidad de sus iniciativas, aunque se reconoce la vocación económica de la región mesoamericana

y de las industrias locales, así como su interés en el desarrollo de los instrumentos y las instituciones locales promotoras del progreso local y regional. Simultáneamente, se define, y en la práctica se impone, la visión de “desarrollo” dominante hacia fuera, hacia las exportaciones. El “impulso dado a las maquiladoras en el sur-sureste del país”, el fomento de los megaproyectos turísticos, o de infraestructura, al servicio del comercio exterior se convierten en pilares sustanciales de ese tipo de “desarrollo”. No toda la infraestructura de las maquiladoras existente en la región centroamericana está planeada para generar una plataforma de procesos exportadores.

El desarrollo de la industria maquiladora, en los países centroamericanos, está basado más en el abatimiento de los costos de producción, por el bajo costo de la mano de obra. Por otra parte, la innovación tecnológica no ha sido un proceso homogéneo que beneficie a todos los sectores económicos.

Las tendencias hacia la deslocalización de la industria maquiladora en México y en la región centroamericana facilitan la participación de la inversión extranjera directa, con los capitales domésticos, para el desarrollo de cadenas productivas de valor, bajo el esquema de “clusters” locales y regionales, que integran los procesos productivos.

## IMPACTO EN EL EMPLEO

De acuerdo con las investigaciones hechas por las federaciones sindicales de los países de Centroamérica, la población de toda la región es de 34 millones de habitantes, aproximadamente, de los cuales 21 millones están en edad económicamente activa. De estos, solamente 12 millones tienen trabajo; 8 millones son hombres y 4 millones son mujeres (Orellana, 2007). Aproximadamente, 4 millones de mujeres laboran en ese ámbito, en la región centroamericana

(Cerigua, 2007). Los empleos generados por la maquila constituyen una de las principales fuentes de ocupación para las mujeres, quienes alcanzan hasta un 87% del total.

La falta de claridad en el concepto de maquila, afecta las estimaciones del empleo. En un contexto en el cual la economía crece sin generar empleo, la consolidación y extensión de la actividad maquiladora supone avanzar hacia una mayor flexibilización del mercado laboral, pero precariza aún más las condiciones de vida de la población. La tendencia del proceso orientado a flexibilizar las relaciones laborales, introduce cambios en los sistemas de organización del trabajo, a través de diversos mecanismos, tales como la externalidad de los costos y las responsabilidades asumidos por otras unidades productivas (“outsourcing”), en situaciones que dan lugar a la subcontratación, por los maquiladores.

La no observancia de los derechos laborales y la alta rotación de la mano de obra, debida en parte a las diferencias culturales, en las relaciones laborales, son dos razones que hacen que los empleos generados por la industria maquiladora tengan una alta inestabilidad y sean de mala calidad. La falta de una política y de una estrategia nacional de desarrollo de la fuerza laboral, hacen que la maquila quede a merced de los capitales que solo aprovechan la mano de obra barata y las garantías que establece el gobierno, tales como la exención en el pago de impuestos. Las maquilas incumplen los derechos laborales, tomando ventaja de las legislaciones nacionales que han flexibilizado las normas laborales, lo cual dificulta a los gobiernos exigir el cumplimiento de tales derechos.

En 1996, había en los países centroamericanos cerca de un cuarto de millón de personas ocupadas por la industria maquiladora, el cual representaba, aproximadamente, de un 25 a un 30 por ciento de la mano de obra empleada en la industria (OIT, 1997). Altenburg (1995) estimaba, en un 15 por ciento, la

creación de empleos indirectos generados por la industria maquiladora.

La producción y el empleo de la industria maquilera están ligados a los ciclos económicos. Cuando la economía entra en recesión, se suspende; no se despide a los trabajadores, lo cual causa inestabilidad laboral y permite una mayor movilidad y rotación laboral del trabajador, como respuesta a las contradicciones económicas y laborales. El trabajo de Wolf Herrera, Bernal Mármol y Martínez (2003) reportó varios incidentes en los que había la expresión de una nueva conciencia de fuerza colectiva, los cuales pusieron en peligro la gobernabilidad.

Una mayor estabilidad laboral afecta los costos asociados con las condiciones laborales, porque se mejoran la competitividad y la productividad de los trabajadores. Si bien la suspensión ahorra los costos de mano de obra improductiva, a la larga se perderá la productividad, debido a la contratación de nuevo personal.

En la industria maquiladora, los costos de la mano de obra representan alrededor del 65 por ciento de los costos de operación. El bajo costo de la mano de obra es uno de los factores atractivos para la inversión extranjera. El salario promedio de un trabajador de las zonas francas de Nicaragua es tres veces inferior al del promedio de uno de Costa Rica. Esta ventaja competitiva se traduce en baja remuneración y, en consecuencia, en bajo nivel de vida y escaso potencial de desarrollo económico y social.

La mano de obra femenina, muchas de ellas madres solteras, predomina en la industria maquiladora centroamericana, alcanzando hasta un 80 por ciento, con una edad que promedia los 20 años. El salario de una mujer que trabaja en una planta maquiladora, equivalente en un 68 por ciento al promedio de lo que percibe un hombre, no es suficiente para sostener el gasto de un hogar, ya que por

las responsabilidades inherentes, difícilmente una obrera pueden realizar alguna otra actividad que le permita aumentar sus ingresos. En Guatemala, por ejemplo, los sueldos corresponden a la mitad de lo requerido para no padecer de pobreza crítica, de acuerdo con un reporte publicado en 1992 (*La Estrella de Panamá*, 1992), aunque estos ingresos son más altos que los que se pagan en otras actividades consideradas típicamente femeninas. Para el año 2007, Orellana (2007) reportó salarios promedios de 133 dólares, con casos extremos de 50 dólares mensuales.

En lo general, los salarios de las maquiladoras centroamericanas son más bajos que los pagados a las maquiladoras, en México. Si se toman en cuenta las diferencias salariales existentes en los países de la región, quienes tienen los más altos costos laborales están en desventaja frente a quienes tienen costos laborales más bajos, por las mismas unidades de trabajo. Costa Rica y Salvador, con los costos laborales más altos, paradójicamente, tienen también los niveles más altos de productividad y calidad (Fernández, 2002).

Las relaciones laborales entre las empresas maquiladoras y los trabajadores han sido una historia tortuosa. Lamentablemente, las intervenciones de los organismos de los derechos humanos, en problemas que son claramente laborales, han entorpecido cualquier entendimiento. En la industria de la confección, la mayor parte de las maquiladoras son de capital asiático, principalmente coreano, las cuales tienen muchos problemas de tipo laboral, debido a las diferencias culturales.

Varios estudios sobre las violaciones a los derechos laborales, en las plantas maquiladoras de Centroamérica, auspiciados por organismos internacionales defensores de las mujeres trabajadoras, como los realizados por Oxfam Internacional (2002); Ramírez y Martínez (2001), Tinoco (2002), Ramos y Vargas (2002), etc., establecen una relación entre el origen del capital y el comportamiento

ante ciertos derechos laborales. Pero independientemente del origen del capital, la tendencia hacia la política antisindical de las maquiladoras se manifestó, en 2003, en que, de un total de 1.212 empresas, apenas 45 tenían presencia sindical (ASEPROLA, 2003).

Las mujeres trabajadoras en las plantas maquiladoras de Centroamérica denuncian las malas condiciones laborales; la discriminación, con la aplicación del examen de embarazo; la inseguridad laboral; las prácticas contra la dignidad de las trabajadoras; las violaciones a la integridad de las personas; la inexistencia de atención sanitaria; el desconocimiento de las pensiones; el incumplimiento de los contratos colectivos, de acuerdo con las investigaciones realizadas por las federaciones sindicales de los países centroamericanos (Orellana, 2007).

Cuando hay cierre de plantas maquiladoras, la tendencia es a que las mujeres trabajadoras sean las que más sufren las consecuencias de los despidos laborales, que llevan al desempleo. Investigaciones sobre la identidad laboral de las mujeres trabajadoras, en las maquilas, demuestran que ellas, lejos de sentirse explotadas, valoran mejor esta ocupación, que la de ser empleadas domésticas, por lo cual se ven a sí mismas con la oportunidad para experimentar una situación de emancipación y de liberación, contra la sujeción a las autoridades patriarcales, ya que el poder adquisitivo adquirido les permite cierto nivel de independencia, respecto de los padres o compañeros de vida. No obstante los bajos salarios pagados por la industria maquiladora, las familias de los trabajadores alcanzan un mejor nivel de vida, y el empleo les genera posibilidades de cambios estructurales, en el futuro. Por ejemplo, las trabajadoras de la maquila, de origen campesino, obtienen ingresos que comparten con sus familiares, para procurarse mejores niveles de bienestar.

## DISCUSIÓN

El análisis sobre la lógica de acumulación de la producción maquilera está lleno de contradicciones internas. La implementación de políticas de ajuste estructural, en un entorno de nueva economía, centrada en el mercado, implica cambios profundos tanto en las relaciones laborales, como en los espacios y comportamientos sindicales. Los procesos de globalización económica implican que la liberalización de los mercados se oriente a incrementar la productividad, en una carrera hacia costos más bajos de producción y distribución.

Los cambios en la competitividad, ocurridos en los países sujetos a una nueva división internacional del trabajo, en el entorno de los procesos de la globalización económica, han llevado a una carrera descendente en el desarrollo de las actividades productivas, en los lugares donde el costo de la mano de obra es más bajo. Los críticos consideran que, con las actuales políticas económicas, las economías de la región han disminuido las bases productivas agrícolas e industriales, y han aumentado la dependencia externa.

Los regímenes legales existentes en los países centroamericanos, referentes a los programas de la industria maquiladora, generan confusiones y rigideces administrativas. En todos los países centroamericanos, se carece de criterios para la homologación de los esquemas promocionales correspondientes a la industria de las maquiladoras. Y lo que es más aberrante, no se tiene una claridad sobre el papel que desempeñan en el crecimiento económico y el desarrollo nacional. La falta de transparencia en los programas de incentivos y en los beneficios fiscales de los esquemas de promoción de exportaciones, ponen en entredicho los alcances reales de la apertura comercial.

El resultado que genera la industria maquiladora sofisticada, con desarrollo económico, moderni-

zación, y bienestar de la población trabajadora, es confuso en sus efectos multiplicadores, con impactos en el crecimiento económico y en la generación de empleos bien remunerados.

El conocimiento maquilador internacional sobre la región no es homogéneo. Los procesos de desarrollo propiciados por la industria de la maquila, en Centroamérica, no han sido homogéneos. La falta de indicadores homogéneos dificulta el análisis de los impactos que la industria maquiladora tiene tanto en el crecimiento económico regional, como en la generación de empleo.

Wolf Herrera, Bernal Mármol y Martínez (2003) concluyen que la persistencia de las condiciones y derechos laborales, en la maquila, radica en la falta de voluntad política de los gobiernos, para hacer prevalecer el respeto a las leyes existentes. Uno de los grandes retos es el cumplimiento de los derechos laborales.

## **PROSPECTIVA**

El futuro de las exportaciones maquiladoras presenta algunas incertidumbres, debido a la eliminación de los subsidios, conforme a las obligaciones contraídas, en el marco regulatorio de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

El Plan Puebla Panamá contempla, principalmente, proyectos de infraestructura y de generación de empleo, en empresas maquiladoras de toda la región Sur y Sureste de México, hasta la República de Panamá, que aprovechan la mano de obra barata, como ventaja competitiva. El incremento de las plantas maquiladoras, *in situ*, contribuirá, con ciertas limitaciones, a la generación de empleos y, por tanto, a un bienestar relativo.

La lógica sobre la conectividad de las industrias maquiladoras también contribuye a consolidar un modelo regional, basado en la actividad maquiladora que, además de servir a la contención

migratoria de la población mesoamericana hacia Estados Unidos, perfila a la región como una zona de ensamblaje, con el atractivo de los incentivos fiscales para las empresas, la fuerza de trabajo barata, y la inminente posibilidad de reducir los costes de transporte, con la construcción de canales secos y puertos marítimos, que favorecieran el traslado de los productos hacia los mercados de exportación.

La tendencia a tener exportaciones más centradas en las ventajas competitivas, que en las comparativas, requiere del aprendizaje acerca del desarrollo de la industria maquiladora, para así facilitar la convergencia de los procesos maquiladores más sofisticados, los cuales requerirán la formación científica y tecnológica de los trabajadores, de tal forma que se traduzcan en procesos de transformación e innovación tecnológica regional.

La adhesión a los códigos de conducta, por parte de las organizaciones gremiales pertenecientes a las empresas maquiladoras, a fin de obtener la certificación como respetuosas de los derechos laborales y humanos, en la mayoría de los casos continuará siendo una simple simulación, en medio de un mercado de empresas certificadoras y de los monitoreos independientes de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

## **RECOMENDACIONES**

Aumentar las exportaciones del régimen de maquila y de su valor agregado constituye un fuerte desafío, al igual que el aumento de las exportaciones tradicionales. El desafío que representa la elevación del nivel de exportaciones y el mejoramiento de la competitividad, mediante el perfeccionamiento de la estrategia exportadora centrada en las operaciones de la maquila, implica el establecimiento de una zona de libre comercio, no solo mediante la consolidación y ampliación del acceso al mercado de Estados Unidos, sino también a través de las negociaciones con la

Unión Europea. Se requiere ampliar y diversificar los mercados de los productos de la industria maquiladora, para equilibrar la fuerte dependencia del mercado estadounidense.

Para mejorar las condiciones de desarrollo económico y bienestar social, se debe emprender una estrategia, para inducir la inversión de empresas de mayor valor agregado, como la industria aeroespacial, por ejemplo, en vez de la maquiladora a gran escala. Una política económica que ofrezca a la inversión extranjera directa tanto incentivos, como también exención de impuestos, facilidades en los trámites administrativos, mano de obra y materias primas baratas, propiciará una mayor afluencia de las plantas maquiladoras.

Los estudios teóricos sobre los elementos determinantes de la inversión extranjera directa identifican ventajas de propiedad, localización y beneficios de internalización de costos (Caves, 1996), como las que ofrecen los países centroamericanos. Los inversionistas eligen invertir en ciertas localidades, principalmente por motivos como la búsqueda de recursos y del mercado. Si la inversión extranjera busca recursos, llega a las localidades que tienen estos recursos naturales abundantes (Lipsey, 2006). El análisis de los elementos determinantes endógenos de las empresas maquiladoras considera tanto el tamaño de la firma, como la intensidad de la investigación y el desarrollo tecnológico. El análisis de los elementos determinantes exógenos de la inversión extranjera directa, en las plantas maquiladoras, tiene en cuenta las ventajas de localización del país anfitrión, el tamaño del mercado y los costos laborales (Campos, 2008).

Campos (2003), que investigó los factores clásicos o tradicionales, tales como el tamaño del mercado, la infraestructura, el medio ambiente macroeconómico y los factores institucionales, se cuestionó acerca de si las reformas estructurales del gobierno del país anfitrión juegan un papel importante, en la atracción hacia los inversionistas foráneos. El compromiso de un país por implementar tanto

reformas estructurales, como financieras, así como también los esfuerzos por lograr una liberalización comercial y la privatización, pueden alentar las inversiones extranjeras directas a largo plazo y más estables (Forbes, 2006).

Con respecto a las variables de calidad institucional, la literatura sobre el crecimiento económico enfatiza el papel de las instituciones económicas, en la promoción de inversiones y en el logro de mejores indicadores de desarrollo humano. Las instituciones establecen las condiciones locales de operación de los negocios, pero difieren en cuanto a los factores de apoyo físico, tales como el transporte y la infraestructura de telecomunicaciones. La calidad institucional tiene importancia para la toma de decisiones, por parte de los inversionistas extranjeros, para entrar directamente o en forma de "outsourcing" (Antras, 2003).

Bengoa & Sánchez-Robles (2003) encuentran que tanto el nivel de libertad económica, como la estabilidad económica y el nivel del capital humano son elementos determinantes e importantes en la inversión extranjera directa. Los determinantes de la localización son el origen de las ventajas comparativas del país anfitrión. Las empresas que maquilan eligen el sitio de inversión que no solo minimiza el costo de producción, sino también los precios relativos de los factores, tales como los recursos naturales, los costos laborales, el capital humano y la cercanía al mercado.

Los países que tienen un mayor desarrollo de los mercados financieros son capaces de explotar más eficientemente las inversiones extranjeras directas. La inversión extranjera directa puede ser atraída por una economía que tiene un mercado financiero más liberalizado, pero al mismo tiempo, la liberalización financiera puede ser alejada por las inversiones directas extranjeras. La reforma financiera es la más importante de las reformas estructurales, para acelerar el desarrollo financiero. Es necesario facilitar programas de financiamiento,

para nuevas actividades productivas orientadas a la exportación, y para promover los servicios del desarrollo empresarial.

Los inversionistas extranjeros valoran las instituciones financieras del país receptor y su capacidad tanto para asignar en forma eficiente el capital, como también para monitorear las empresas maquiladoras, diversificar y compartir los riesgos y movilizar las utilidades. Menos restricciones al capital foráneo implican más entrada de inversiones extranjeras directas. Prasad *et al.* (2003) argumentan que la capacidad de absorción medida por el desarrollo financiero del país anfitrión, es una condición para que los ingresos de capital foráneo contribuyan a un mayor crecimiento económico. El impacto de la inversión extranjera directa en el crecimiento económico es de tres a seis veces más eficiente, que el total de la inversión (De Gregorio, 1992).

Las inversiones extranjeras directas son atraídas por los países que tienen un ambiente macroeconómico más estable, así como mejores niveles de desarrollo económico e infraestructura. Los riesgos de las inversiones, en términos del medio ambiente político y económico, también afectan el retorno esperado sobre la inversión. La estabilidad económica y política del país anfitrión atrae más inversión extranjera directa (Bevan & Estrin, 2000).

Se requiere de la formulación e implementación de una política económica que promueva alianzas estratégicas y acciones conjuntas, entre la inversión extranjera directa, los capitales privados nacionales y el Estado. Una de las estrategias para abatir los altos índices de desempleo y de pobreza es la atracción de inversiones extranjeras, ofreciendo estímulos fiscales, junto con una abundante mano de obra barata. Otro de los grandes retos es la creación de condiciones adecuadas para la atracción de inversiones. La sensibilidad de los empresarios a los movimientos políticos limita las inversiones sólidas y más estables.

Para alentar el crecimiento económico en los países centroamericanos, el dilema de la diversificación de la actividad maquiladora, en actividades y sectores, tiene que ser resuelto y propuesto en programas con esquemas promocionales, para captar la inversión extranjera directa. Es necesario renovar los instrumentos de promoción de las exportaciones, para dinamizar las ventajas competitivas que se crean en la región. Para tal efecto, se sugiere el diseño de una estrategia común de programas promocionales, para la atracción de inversión directa extranjera de todos los países centroamericanos, a fin de evitar la competencia desleal, en la atracción de nuevas empresas maquiladoras.

La coordinación de esfuerzos de los gobiernos, en estos países, contribuirá a sustentar un proyecto de integración industrial que impulse el desarrollo regional. De igual manera, las reformas al marco jurídico, de tal forma que se extienda el régimen a sectores como los de la agroindustria, los servicios y la cadena de suministros. En materia de derecho laboral, se debe pedir el cumplimiento de las leyes, los tratados y los códigos de conducta adoptados por las empresas.

Se debe permitir la presencia de organizaciones auditadoras en maquilas, para la realización de monitoreos independientes, sobre las condiciones de trabajo, así como también para la verificación del cumplimiento de los derechos laborales y de los códigos de conducta; el cumplimiento de las normas de administración y dirección de las empresas; la seguridad industrial y la contabilidad; el *cumplimiento de las* condiciones de trabajo en las maquiladoras; la responsabilidad social empresarial; el cumplimiento de las normas ambientales; los tratados de libre comercio, gobernabilidad, etc. Todo ello, bajo la supervisión de especialistas en derechos humanos y laborales. Se deben promover las certificaciones sociales, entre las maquiladoras, en especial, la norma SA8000, que valora las condiciones y el respeto a los derechos laborales y la certificación de “no sweat” (sin explotación).

Los gobiernos y los industriales centroamericanos deben unificar los criterios, para diseñar estrategias y mecanismos que faciliten los procesos de negociación, frente a las revisiones unilaterales del gobierno de Estados Unidos, en materia de derechos laborales, medio ambiente, expropiaciones, etc., de tal forma que se estructuren e implementen programas que coordinen entre sí a los diferentes agentes económicos involucrados en las alianzas estratégicas.

Una estrategia de desarrollo económico regional, crecimiento del empleo y producción centrada en la industria maquiladora, para mejorar la eficiencia de las cadenas de valor regional, requiere de la incorporación de insumos intermedios producidos en los propios países centroamericanos, conscientes de que deberán pagar los aranceles impuestos por el mercado final. El abastecimiento de insumos intermedios, para las empresas maquiladoras, promueve las exportaciones indirectas que, con la competitividad, se pueden transformar en exportaciones directas (Agosin, Gitli & Vargas, 1996). La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha insistido en que la industria maquiladora de Centroamérica mude sus procesos de manufactura de paquete completo, para agregar valor económico.

Los agentes económicos involucrados en el desarrollo de la industria maquiladora de los países centroamericanos, las autoridades gubernamentales y los sectores privados, tienen la responsabilidad de diseñar estrategias para desarrollar actividades industriales, alrededor de las ventajas comparativas y competitivas. Entre otras ventajas que ofrece la región centroamericana a la inversión extranjera directa, están la cercanía territorial al mercado más grande del mundo, la infraestructura y una nueva cultura laboral. El ofrecimiento de estas ventajas revela la nueva configuración territorial y una reestructuración espacial de la maquila, con la creación de nuevas regiones que son la base de la nueva estrategia de producción, para la exportación.

La industria maquiladora centroamericana tiene que desarrollar e implementar estrategias horizontales y verticales, para competir con la producción de las industrias maquiladoras asiáticas o, de otra manera, quedará rezagada. Una estrategia horizontal para ampliar el impacto, en el crecimiento económico y en la generación de empleos de la industria maquiladora en Centroamérica, es el crecimiento y la expansión de los proveedores de las materias primas, los servicios y los insumos, así como la ampliación de las redes de distribución, en los mercados locales.

Los países centroamericanos deben formular e implementar estrategias de diversificación de la industria maquiladora, en ramas industriales que impliquen un mayor valor agregado y procesos de innovación tecnológica, como la industria automotriz. Es importante fortalecer la innovación tecnológica, para generar ventajas competitivas, en el futuro, en la industria de la maquila. Se ha percibido a la inversión extranjera directa como un importante catalizador del desarrollo tecnológico, elemento necesario para aumentar la competitividad en los mercados internacionales.

Esta diversificación de la industria maquiladora requiere de un avance tecnológico que dé empleo a una mano de obra más calificada y especializada, y arrastre consigo la conformación de grupos de proveedores que tengan una base tecnológica más compleja. Se requiere la formulación e implementación de una estrategia nacional de desarrollo de la fuerza laboral. La estrategia de formación del capital humano debe considerar la preparación de la mano de obra, para un mejor desempeño en otros sectores industriales diferentes de los tradicionales de las maquiladoras, debido a que estas industrias tienen un ciclo de vida.

Un reto importante del crecimiento económico de la región centroamericana está constituido por el desarrollo de otras ventajas competitivas diferentes

de las diferencias entre los costos de mano de obra y la ventaja competitiva, tales como las empresas de innovación tecnológica, que requieren mano de obra más especializada, generan mayor valor agregado y amplían la derrama, para ampliar la base de proveedores, mediante la formación de “clusters”, redes y asociacionismo industrial. El desarrollo de estos “clusters” locales y regionales, con una mayor participación de capital local, puede contribuir a acelerar los procesos de integración económica, con la inversión extranjera directa. La industria maquiladora de alta tecnología interacciona con centros de investigación y desarrollo.

La estrategia que debe implementar la industria maquiladora regional, para alcanzar rápidamente los niveles de innovación, calidad y competitividad que requieren los procesos de modernización industrial de la región, tiene que sustentarse en la formación de alianzas estratégicas, con empresas extranjeras. Estas alianzas de las empresas nacionales con las empresas extranjeras, con el fin de complementar recursos, se orientan a alcanzar mejores tecnologías tanto para la producción, como para la distribución de los “satisfactores” y para la atracción de la inversión extranjera directa.

La actividad de ensamblaje de productos de alta tecnología es propiciadora de potencialidades, tanto para emplear a recursos humanos con mayores niveles de formación profesional, como para las inversiones en capital humano. La orientación hacia la promoción de inversiones extranjeras directas, para la creación de la industria maquiladora de alta tecnología, como la electrónica, la biotecnología, etc., que desplacen a la industria maquiladora de baja tecnología, permitirá a los países centroamericanos alcanzar más altos niveles de competitividad y calidad, en los procesos de globalización económica.

El desafío consiste en formular e implementar una política industrial que combine los diferentes esquemas industriales de abastecimiento local, re-

gional, de exportación no tradicional y de maquila. **Las políticas gubernamentales deben estar orientadas a lograr la estabilidad laboral y la gobernabilidad democrática, para los cerca de 500 mil trabajadores que buscan mejores condiciones de vida.** La implementación de programas de capacitación y adiestramiento laboral contribuirá a fortalecer la competitividad y productividad, y a mejorar las condiciones de vida de la planta laboral.

La tendencia apunta a un incremento de las industrias maquiladoras, en los países centroamericanos, que traiga consigo incrementos en los índices de empleo y de exportaciones; sin embargo, el reto consistirá en que con estos incrementos también se mejore el desarrollo económico y el bienestar social.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACEVEDO, I. (2008). Zonas francas en el paraíso. *Observador Económico*. FIDEC. 17 de enero. Managua, Nicaragua.
- AGOSIN, M.; GITLI, E. & VARGAS, L. (1996). *La promoción de exportaciones en Costa Rica: diagnóstico y recomendaciones para la próxima etapa*. Estudio preparado para el Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica, febrero.
- ALTENBURG, T. (1995). La maquila, ¿una alternativa de industrialización para Centroamérica?, en Altenburg, T. y Nuhn, H. *Apertura comercial en Centroamérica: nuevos retos para la industria*, Editorial DEI, San José.
- ANTRAS, P. (2003). Firms, contracts and trade structure. *Quarterly Journal of Economics*. 118 (4), 1375-1418.
- ASEPROLA (2003). *Apuntes laborales - Elementos para un debate centroamericano*. PARLACEN, abril, 2003. (Mimeo).
- AVANCSO (1994). El significado de la maquila en Guatemala. Elementos para su comprensión. Asociación para el avance de las ciencias sociales en Guatemala, *Cuadernos de Investigación* (10), febrero.
- BENGOA, M. & SÁNCHEZ-ROBLES, B. (2003). Foreign direct investment, economic freedom and growth: New evidence from Latin America. *European Journal of Political Economy*. 19(3), 529-545.
- BETANCUR, S. (2001). *Globalización, cadenas productivas & redes de acción colectiva*. Tercer Mundo, 2001.
- BEVAN, A. & ESTRIN, S (2000). *The determinants of foreign direct investment in transition economies*. University of Michigan, William Davidson Institute. 342.
- CAMPOS, NAURO F. (2008). Foreign direct investment and structural reforms: Evidence from Eastern Europe and Latin America, *IZA Discusión Paper* (3332).

- CAVES, R. (1996). *Multinational enterprise and economic analysis*, 2nd ed. (Cambridge, Cambridge University Press).
- CERIGUA (2007). Laboral: Maquila en Centroamérica: la esclavitud moderna. *Centro de reportes informativos sobre Guatemala*. Disponible en: <http://www.cerigua.org/portal/Article11745.html>
- DE GREGORIO, J. (1992). Economic growth in Latin America. *Journal of Development Economics*. (39), 58-84.
- FERNANDEZ, J. (2002). *Empleo y políticas sociales en la maquila en Centroamérica*. Organización Internacional del Trabajo.
- FORBES, K. (2006). Capital account liberalization: A vehicle for growth? Presented at IMF Conference. *How does capital account liberalization affect economic growth*. Washington.
- La Estrella de Panamá (1992). *Reporte*. 21 de septiembre.
- LIPSEY, R. (2006). *Measuring foreign direct investment*. CUNY/NBER, unpublished.
- MARTÍNEZ TOLA, E. & ZABALO ARENA, P. (2005). El incierto futuro del empleo femenino en la maquila centroamericana y dominicana, *Congreso de Economía Feminista*. Bilbao, abril de 2005.
- MÉNDEZ, R. (1998). *Geografía económica - la lógica espacial del capitalismo global*. Editorial Ariel. 1998.
- MORTIMORE, M. & ZAMORA, R. (1996). *La competitividad internacional de la industria de prendas de vestir de Costa Rica*, CEPAL/UNCTAD y Cámara de Industrias de Costa Rica, San José, octubre, (borrador).
- OIT (1997). *La industria de la maquila en Centroamérica*. Informe para el Seminario Regional de Empleadores de Centroamérica y república Dominicana. Guatemala, 21-22 de abril de 1997.
- ORELLANA, G. S. (2007). Maquila en Centroamérica ¿Trabajo o esclavitud moderna? *Colatino*, 30 de octubre. Disponible en: [http://www.bilaterals.org/article.php3?\\_article=10179](http://www.bilaterals.org/article.php3?_article=10179).
- OXFAM internacional (2002). *Los derechos laborales en la industria maquilera de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua*. Oxfam International.
- PRASAD, E.; ROGOFF, K.; WEI, S. & KOSE, M. A. (2003). Effects of financial globalization on developing countries. Some empirical evidence. *IMF Ocasional Paper 220* (Washington Internacional Monetary Found).
- RAMOS, S. & VARGAS, J. (2002). *Avances y retrocesos - Mujeres en las maquilas de Nicaragua*. Movimiento de mujeres María Elena Cuadra [MEC], Managua, 2002.
- RAMÍREZ, A. & MARTÍNEZ, M. A. (2001). *Terminación de contratos de trabajo en las maquilas. Estudio de caso de Choloma, Cortés*. CDM, Tegucigalpa, enero-diciembre.
- TINOCO, G. Y. (2002). *¿Organizaciones sindicales en Zonas Francas?* Consultoría. MEC, Managua, Nicaragua, 2002. (Mimeo).
- WOLF HERRERA, M.; BERNAL MÁRMOL, L. & MARTÍNEZ, C. A. (2003). *Dinámica 2003, en la maquila de Centroamérica*. FUNDASPAD - Plataforma Sindical Común Centroamericana P.S.C.C.

Recibido: 25 de agosto de 2010

Aprobado: 27 de septiembre de 2011

