



LA INDUSTRIA MAQUILADORA EN GUATEMALA

Luis Everardo Estrada Vásquez

A. INTRODUCCION

La presente investigación, que cuenta con la cooperación financiera de la Dirección General de Investigaciones de la Universidad, tiene como propósito general analizar las tendencias y modalidades actuales que adopta el funcionamiento del sector industrial a través de la industria maquiladora en Guatemala. Particularmente

busca avanzar en el estudio de la estructura y los procesos de la producción de ensamblados con partes provenientes del exterior; sus vínculos con el comercio internacional y la economía del país; principalmente la generación directa e indirecta de puestos de trabajo, transferencia de tecnología y capacitación de mano de obra nacional de tipo industrial; como vía para fortalecer el crecimiento

industrial y el desarrollo económico y social de Guatemala.

La importancia de esta investigación reside en que, actualmente, se carece en el país de estudios exploratorios sobre la estructura en Guatemala; igualmente se desconocen las formas de vinculación de esta actividad con el sector externo y principalmente con la economía nacional. Adicionalmente esta

* Guatemalteco, Economista Egresado de la Universidad de San Carlos, Maestro en formulación y administración en producción de desarrollo (Instituto Centroamericano de Administración Pública, Costa Rica), Maestro en Administración Pública (USAC).

investigación permite conocer las tendencias actuales y perspectivas del desarrollo histórico social de la industria en Guatemala, a través de la maquila, así como la realidad de sus impactos económicos y sociales.

Las preguntas directrices que expresaron el problema de investigación fueron las siguientes: ¿Cuáles son las características de la estructura industrial maquiladora en Guatemala? ¿Cuál es el grado de complejidad de los procesos de trabajo (tecnología) que implica el maquilado en Guatemala? ¿Cuáles son los vínculos de articulación de la industria maquiladora con la economía nacional? ¿Cuáles son las peculiaridades de los insumos que demanda este tipo de actividad? ¿Cuáles son los impactos en el desarrollo del país en el corto plazo, especialmente en su proceso de industrialización? Colateralmente se explora la siguiente cuestión: ¿Es posible, a través de las actividades de ensamblado externo, desarrollar una planta industrial sólida que produzca en paralelo manufacturas propias para el mercado centroamericano y/o el mercado internacional?

En consecuencia el problema de investigación quedó definido de la siguiente manera: estudiar desde el punto de vista socioeconómico las perspectivas que ofrece la maquila para la industrialización de Guatemala así como sus efectos económicos y sociales, examinados a través del volumen de empleo generado;

la transferencia de tecnología y su contribución en la capacitación de la fuerza de trabajo, el nivel salarial y su aportación a la disponibilidad nacional de divisas.

Las unidades de observación fueron 42 empresas ensambladoras que, durante el mes de junio de 1989, proporcionaron información a través de funcionarios y empleados del mayor nivel ejecutivo de las mismas. El marco muestral de la encuesta consistió en las 129 fábricas ensambladoras registradas al mes de mayo del presente año en la Gremial de Exportadores de Productos no Tradicionales. De este marco se tomaron 105 empresas para ser investigadas, de las cuales se obtuvo información válida únicamente para las 42 unidades ya mencionadas, lo cual representó el 32.6% del marco muestral. Sobre esta base y apoyado en fuentes secundarias se realizó el análisis.

Para esta investigación se partió de la hipótesis central siguiente: Las perspectivas que ofrece la actividad de maquila para impulsar el desarrollo industrial de Guatemala está en función directa del nivel de empleo que en forma directa e indirecta se genere; de la transferencia de tecnología que promueva hacia el país; de la amplitud de los programas de capacitación y adiestramiento que induzca y del ingreso de divisas que promueva.

El informe final de la investigación se ha ordenado de la siguiente manera: En la

primera parte se encuentra la introducción y el resumen de los resultados del trabajo, ordenados según capítulos; en la segunda parte se presentan los aspectos conceptuales; en la tercera parte se encontrarán los antecedentes históricos y jurídicos del objeto de estudio; en la cuarta parte se exponen las políticas estadounidenses de inversión y comercio, incluyendo el análisis del reacomodo estratégico instrumentado por los EEUU a partir del año 1979. En el capítulo V se expone la caracterización de la evolución y perspectivas del MERCOMUN y las variaciones en la estructura de las exportaciones; en el Capítulo VI se explica la importancia de la industria maquiladora en países seleccionados; en el Capítulo VII se refiere a la maquila en Guatemala, su estructura, funcionamiento y efectos económicos y sociales y, finalmente, el Capítulo VIII contiene el análisis de las políticas públicas de promoción de exportaciones implementadas por el Gobierno del Presidente Cerezo Arévalo de 1986 a 1989.

Es importante señalar que para la ejecución del trabajo de campo de la investigación se contó con la decidida colaboración de los estudiantes del Curso de Socio-Economía General del Área Común de la Facultad, Salones 308 y 311, sin cuya colaboración no hubiera sido posible realizar este trabajo con la amplitud que alcanzó.

B. RESUMEN

A continuación se presenta un resumen de los resultados de la investigación,

al orden de cada uno de los capítulos del informe.

1. ASPECTOS CONCEPTUALES

a. Operacionalmente la maquila es un proceso de co-producción industrial entre dos empresarios en el cual uno de ellos, domiciliado en el extranjero, es propietario de materias primas, partes o piezas que suministra a otro para que ensamble por cuenta del primero, quien a su vez los utilizará o comercializará bajo su propia responsabilidad; se trata en consecuencia de un tipo de comercio en la esfera de la producción que busca bajos costos en la articulación de los elementos del capital productivo (fuerza de trabajo y medios de producción) a través del aprovechamiento de la mano de obra barata de los países denominados subdesarrollados.

La maquila constituye una de las nuevas formas de la división internacional del trabajo (no su sustitución), adoptadas en la medida en que se internacionaliza la industria. Es la estrategia específica seguida por los EEUU para proteger su mercado interno y para hacer competitiva internacionalmente su producción industrial. Otras modalidades para alcanzar mayor competitividad son automatización y robotización instrumentada por el Japón y la importación de mano de obra barata que se ejecuta en Europa Occidental.

b. La maquila, como actividad industrial de ensamble de productos externos, vigoriza las estrategias bimodales de

crecimiento hacia afuera que tradicionalmente, dentro del esquema de división internacional del trabajo, se ha aplicado en el país.

c. La actividad de maquila se enmarca también dentro de los programas de ajuste estructural impulsados por el FMI y el BM, con apoyo de la AID, para fortalecer el crecimiento económico de los países subdesarrollados, con vistas a garantizar la adecuada atención al servicio de la deuda externa. Esta actividad se ubica dentro de lo que estos organismos denominan "crecimiento inducido por las exportaciones" o "estrategias orientadas al exterior", respectivamente e implican un mayor grado de subordinación al capital financiero internacional por cuanto que señalan la necesidad de crecer económicamente... para pagar.

Estas estrategias suponen que la demanda internacional de manufacturas es altamente elástica a lo inverso de los bienes primarios y por ello, afirman, es una fuente confiable de crecimiento.

Arguyen en favor de las ventajas comparativas, de la libertad a los precios, de los tipos de cambio flotantes, de las tasas variables de interés. Pone como ejemplos exitosos las experiencias de Corea, Taiwan, Singapur, etc., pero ideológicamente hacen abstracción de los procesos de transformación que han sido prerequisites de esas experiencias; del importante papel del Estado en la

planificación indicativa del desarrollo y del proceso de reinversión de ganancias en capital productivo y de los elevados gastos en la capacitación de la fuerza de trabajo.

2. ANTECEDENTES HISTORICOS Y JURIDICOS

a. La actividad de maquila no es un fenómeno reciente sino se asocia con la industria manufacturera de carácter heterogénea (denominada también trabajo a domicilio o sistema doméstico) aparecida en Europa Occidental en el siglo XIII.

b. En Guatemala, el servicio de ensamblaje de productos externos data de la décadas de los 60 y 70. La significación de estas empresas (6) nunca fue notable por dificultades de legislación o por baja competitividad internacional, específicamente en costos.

c. En Guatemala el marco normativo para la promoción de exportaciones data del año 1966, aunque anteriormente este tipo de políticas se enmarcaba dentro de las leyes de fomento industrial que aparecen en el año 1947. La mayoría de estos cuerpos jurídicos se circunscribieron a proporcionar estímulos arancelarios y fiscales, haciendo abstracción de los estímulos financieros y/o de capacitación a la fuerza de trabajo.

3. EEUU: POLITICAS DE INVERSION Y COMERCIALIZACION PARA CENTROAMERICA

a. En general la política

a. En general la política estadounidense para centroamérica se enmarca dentro de una nueva estrategia de dominación, surgida a partir de 1979, y cuyo contenido se encuentra revestido de formalidades democráticas pero que, en esencia, no pierde su sentido contrainsurgente.

b. La ICC y el SGP son los programas estadounidenses que expresan la política comercial norteamericana. La política de inversiones viene marcada por Tratados de Inversión Bilateral que se enmarcan dentro los principios de la ICC y los criterios de tratamiento nacional, no discriminación y la cláusula de la nación más favorecida, aceptan la expropiación sólo en casos excepcionales sujetos al derecho internacional y compensada de manera pronta, adecuada y efectiva.

c. Parece ser que la ICC como programa de estímulo al comercio exterior de Centroamérica y el Caribe no ofrece mayores ventajas a la región por cuanto que, anteriormente a su existencia, ya los EEUU, a través del SGP, liberaron totalmente de impuestos a 2500 artículos y favorecieron con ello a 110 países. Adicionalmente el beneficio de libre acceso al mercado norteamericano es de limitada significación en virtud que los aranceles de los EEUU son relativamente bajos y en muchos casos existen mercancías libres de impuestos.

d. No obstante que Guatemala presenta un potencial económico superior al resto de

países de la Cuenca del Caribe, su grado de aprovechamiento de los beneficios de la ICC es poco importante por cuanto que, de los 3800 artículos liberados de impuestos, existe en el país oferta exportable únicamente para 350 (9.2%) de ellos. Esto denota el bajo grado de diversificación de la producción exportable no tradicional del país.

4. MERCOMUN: EVOLUCION Y PERSPECTIVAS

a. Los esfuerzos de integración en Centroamérica tienen antecedentes en la antigua Audiencia de Guatemala. Con su disolución, la dominación conjunta que mantenían las oligarquías terrateniente y comercial fue sustituida por un nuevo grupo de comerciantes extranjeros vinculados a casas europeas. A partir de entonces el desarrollo en Centroamérica ha estado históricamente asentado en el modelo de crecimiento hacia afuera, concentrado y excluyente cuyo eje central ha sido la agroexportación.

b. A principios de la década de los 50 se desarrolla la idea de la integración económica de la región, que se consolida a finales de la misma. Sin embargo, los países de Centroamérica continuaron separadamente impulsando las políticas de diversificación de exportaciones, lo cual no fue extraño por cuanto que el Tratado General no contenía cláusulas para una política común de comercio exterior.

c. Como consecuencia de la contracción del comercio

mundial y los conflictos socio-políticos de la región, del período 1980-1985, la participación de las exportaciones extra regionales en la generación del PIB centroamericano descendió a los niveles alcanzados veinte años atrás.

d. De 1963 a 1986, los principales mercados hacia los cuales se comercializaron las principales exportaciones centroamericanas fueron los EEUU y la CEE. Ambos mercados acusan actualmente una tendencia al descenso en sus adquisiciones, por contracción del comercio mundial y políticas proteccionistas.

Costa Rica ha sido el país de Centro América que mayor éxito ha tenido para explotar el mercado estadounidense de manufacturas; siguen Guatemala y Honduras con una tendencia creciente aunque a un ritmo muy moderado.

e. Las exportaciones no tradicionales más significativas de Centroamérica son textiles y prendas de vestir, productos químicos y productos agropecuarios. En términos relativos estos últimos son los que han cobrado mayor importancia (legumbres, flores y frutas).

f. Para Centroamérica las perspectivas de la promoción de exportaciones, como estrategia de desarrollo a largo plazo, son limitadas por las tendencias decrecientes del comercio mundial. Pareciera más realista, y la SIECA así lo estima, volcar las políticas hacia el contexto interno: reactivar la producción manufacturera para la región,

garantizar su reproducción ampliada, resolver los problemas de pago entre países; promover la autosuficiencia y seguridad alimentaria e integrar de manera seria la agricultura con la industria. Este es un enfoque con una orientación diferente al de crecimiento inducido por exportaciones que impulsa el FMI, el BM y la AID.

5. IMPORTANCIA DE LA MAQUILA EN PAISES SELECCIONADOS

a. Las experiencias revisadas de México, Haití, Colombia y Costa Rica ponen de manifiesto que las actividades de maquila se concentran en dos tipos limitados de manufacturas: la confección de ropa y los productos electrónicos los cuales requieren grandes cantidades de operaciones rutinarias de ensamblaje, por lo que una elevada oferta de mano de obra barata con bajos costos de transporte contribuye a mantener competitivos los costos de producción de los EEUU, a nivel internacional. Los EEUU es el país con el cual se realizan la mayoría de estas relaciones de co-producción industrial.

b. Los países estudiados, que albergan actividades de maquila, tienen arreglos aduanales y tributarios bien conocidos que permiten la importación rápida y libre de impuestos sobre los insumos necesarios para la producción destinada a la exportación ya sea a través de zonas francas, parques industriales, procedimientos sencillos y centralizados para los trámites

de exportación, ágil devolución de los impuestos de importación o simplemente niveles arancelarios muy bajos.

c. Una característica que parece común a todas las actividades de maquila es una fuerza de trabajo predominantemente femenina. Sin embargo el grado de absorción de obreros, con respecto a la población económicamente activa, es muy variable dependiendo de las características de cada país. Por ejemplo México tiene el empleo más grande de obreros que maquilan producción para el mercado estadounidense; pero tal empleo representa menos del uno por ciento del total de su fuerza laboral. En cambio el efecto empleo es muy importante para Haití y Costa Rica.

5. GUATEMALA: ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA

a. En Guatemala existen registrados 129 empresas maquiladoras que estiman proporcionar aproximadamente 19 mil empleos, con tendencia a llegar a 58 mil al finalizar el año 1992. El valor bruto exportado ha crecido de US\$ 4.8 millones en 1982 a US\$ 50.0 millones en 1988. En la presente investigación de 42 empresas maquiladoras (32.6% del marco muestral) la tasa de crecimiento anual de empleo generado, en una serie de cinco años, alcanzó 40.9 por ciento. El promedio de absorción de empleados (142.9) en las industrias de la muestra, resultó ser superior a la media nacional

en el sector industrial (38 empleos por industria) sin embargo la media nacional en la maquila fue reconocida como inferior al promedio industrial, con respecto a salarios.

b. El 90.5% del total de las 42 empresas investigadas se concentran en la ciudad capital, principalmente en las zonas que disponen de mayor infraestructura de servicios básicos (zonas 1 a la 14). El porcentaje restante se ubican en San Juan Sacatepéquez (3) y en San Miguel Petapa (1).

c. Al igual que en otros países, la fuerza de trabajo femenina tiene en Guatemala una elevada participación; aproximadamente 70% en las industrias investigadas. La mayoría son madres solteras, originarias de la capital o del sur occidente u oriente del país, que atraviesan por su primera experiencia laboral de carácter formal. El salario de contratación es de Q. 5.50, el de confirmación es de Q. 6.50 (dos meses después) y llegan hasta Q. 18.00 diarios en función a su eficiencia (a destajo). Su desarrollo laboral lo han obtenido en la misma empresa (69.1%).

d. Por cada cinco obreros laborando a destajo existe un operador manual no rutinario. Esto obedece a lo repetitivo y al bajo grado de complejidad de las tareas de ensamble, al extremo que más de la mitad del personal supervisor (55%) tienen únicamente un grado secundario de escolaridad, habiendo obtenido su desarrollo en las propias plantas (64%).

e. Se encontró una fuerte dispersión con relación al tamaño

de las industrias de la muestra; principalmente la diferenciación se relaciona con el número del personal empleado. La empresa que reporta mayor nivel de contratación absorbe 554 empleados y la de menor nivel asciende a 17.

f. La actividad de maquila denota en Guatemala falta de planificación global, con respecto a diversificar sus actividades de ensamblado. El 92.8% reportaron dedicarse a maquilar para la industria de la confección de ropa, principalmente pantalones, pantalonetas, faldas y blusas, destinados en un 90% para los estratos medio y medio bajo del mercado norteamericano. Esta actividad maquilera tiene muy limitados efectos en la sociedad guatemalteca, fundamentalmente porque no existen vínculos hacia adelante (por consumo final), toda vez que la totalidad del producto maquilado debe exportarse. Tampoco se encontraron mayores conexiones hacia atrás (por consumo productivo), toda vez que las partes a ensamblar incluyen además la importación de hilos, agujas, botones, zippers, bolsas y etiquetas.

g. La duración de los contratos de maquila no es extensa. Para el caso de las industrias investigadas únicamente el 10.3% de ellas disponen de contratos por tiempo indefinido. Para contrarrestar esta situación los empresarios nacionales ensamblan para varias empresas norteamericanas a la vez, además de producir para el mercado interno. Estos resultados contradicen

apreciaciones de entidades representativas de esta actividad que afirman que la industria de maquila en Guatemala está asegurada y es estable para el mediano y largo plazo.

h. El grado de utilización de la capacidad instalada maquilera, en las industrias de la muestra, puede considerarse de nivel intermedio por cuanto que el 57.7% de las empresas están utilizando como mínimo las tres cuartas partes de su capacidad. Y si se considera que el 62.0% de ellas utilizan principalmente el procedimiento de producción por lotes, se deduce que el volumen de ensamblado para el exterior no es cuantioso, lo cual es coherente con lo afirmado en la literal anterior.

i. Más de la mitad de las empresas utilizan maquinaria importada, aunque reconocen que la misma es obsoleta y/o totalmente depreciada. El nivel de tecnología desarrollada nacionalmente es mínimo.

j. La tecnología empleada por las maquiladoras es de bajo nivel en virtud del tipo de producto ensamblado (ropa). La transferencia de tecnología se encuentra referida a nuevos estilos, nuevos métodos de trabajo y nuevas técnicas de producción y control siendo poco sustantiva a largo plazo para el desarrollo industrial del país. Se considera que en virtud de su poca trascendencia, el 75.7% de las empresas informaron que las transferencias se realizan sin mayores obstáculos, salvo los relacionados con adaptación de métodos, leyes migratorias a

técnicos extranjeros y barreras idiomáticas.

k. Las empresas investigadas fueron resistentes a proporcionar información acerca del origen y destino del capital invertido. Sin embargo se informó que el 69.4% obtienen sus recursos de capital de fuentes propias, que no especificaron. El 30.6% restante complementan esas fuentes con recursos provenientes del crédito bancario. Considerando que la mayoría de las empresas son de tamaño mediano, podría estimarse que las mismas se encuentran en fase de reproducción ampliada.

l. Los principales problemas identificados se relacionan con falta de mano de obra calificada (64.3%). Esta afirmación es coherente con el hecho de que el 90.5% de las empresas de la muestra han decidido contratar personal sin experiencia e implementar sus propios programas de capacitación en servicio. La coincidencia fue alta en considerar la baja eficiencia del Estado como un problema que restringe la expansión empresarial. A este respecto se citó falta de financiamiento, dificultades de telecomunicaciones, de embarque, exceso de control estatal, falta de infraestructura eléctrica, legislación represiva y falta de infraestructura vial.

m. Con respecto a la articulación de la maquila con la economía nacional puede mencionarse, como conclusión general, que por ahora los impactos socio-económicos de esta actividad son más bien limitados por lo simple de los

procesos de trabajo que implican y la fuerte dependencia hacia las materias primas y materiales importados, todo lo cual impide la generación de enlaces intersectoriales. Puede estimarse que la ampliación del contingente de fuerza de trabajo del país por parte de la maquila, es un beneficio neto que esta trasladada a la sociedad.

7. GUATEMALA: POLITICAS PUBLICAS DE PROMOCION DE EXPORTACIONES

a. En Guatemala las políticas públicas explícitas del proyecto político del gobierno actual se encuentran contenidas en una amplia gama de documentos públicos, tales como: El Programa a Corto Plazo de Reestructuración Económica y Social (1986-87); el Memorandum de Reorganización Nacional (1987-88); el Plan Nacional de Desarrollo (1987-91); el Plan de Desarrollo a Largo Plazo (Guatemala 2,000); y el Programa de los 500 Días (1989-90). En tales documentos el gobierno manifiesta explícitamente que uno de sus principales objetivos a corto, mediano y largo plazo es el crecimiento del país inducido por las exportaciones, sobre todo las no tradicionales.

b. No obstante que el Presidente Cerezo Arévalo ha indentificado sus principales políticas y medidas económicas con la modernización de la economía de Guatemala, en la práctica éstas parecen más vinculadas a la subordinación

de la economía nacional a la economía mundial. Por ejemplo, nada importante se ha anunciado o realizado para eliminar las estructuras económicas que derivan de patrones coloniales (fundamentalmente la contradicción lati-minifundio); más bien las políticas y medidas económicas hacen énfasis en la obtención de divisas y, en consencuencia, los sectores claves para el proyecto político del gobierno vienen a ser aquellos capaces de generar mercancías competitivas en los mercados internacionales.

c. Las políticas y medidas económicas destinadas a estimular las exportaciones, principalmente las no tradicionales, han sido diversas. Se devaluó el Quetzal y se ha establecido recientemente una tasa de cambio flotante en función a la competencia de oferentes y demandantes de divisas en el mercado cambiario, libre de toda regularización. Se ha reducido continuamente los derechos arancelarios e impuestos a la importación con inclusión del Impuesto del Valor Agregado; se ha otorgado la exoneración del impuesto sobre la Renta hasta por diez años; se han eliminado los topes a las carteras crediticias destinadas al sector privado y existe una tendencias creciente a eliminar todo tipo del control de precios y restricciones al comercio.

Se creó el consejo Nacional de Exportaciones, la Dirección General de Comercio Exterior, la ventanilla única para trámites administrativos de exportación.

Se aprobó la Ley de Fomento y Desarrollo de Actividades Exportadoras y de Maquila y la Ley de Zonas Francas.

BIBLIOGRAFIA

ARIAS PEÑATE, SALVADOR. Bases para el desarrollo de una estrategia agrícola en centroamérica. Informe de Consultoría. 8/8/88. pp. 98

La ayuda alimentaria y el desarrollo agrícola de granos básicos en Guatemala. Perspectivas al año 2000.

Informe de misión. 9/10/88. pp. 157

ARCE LUNA, JOSE La industria maquiladora y el municipio como promotor del desarrollo. En: Estudios Municipales. México (15). Mayo-junio 1987 pp. 38

BALSELLS, EDGAR La Cuenca del Pacífico y la Cuenca del Caribe: Análisis comparativo. En: Diario "La Hora". Guatemala, 30/8/88 p. 7

DOS SANTOS, TH. Imperialismo y empresas multinacionales. (Buenos Aires, GALERMO, 1973) pp. 167

ESTRADA VASQUEZ, L.E. GUATEMALA: Políticas públicas y transición democrática. (INAP, enero 1989). pp. 35

FISLOW, ALBERT Modelos de desarrollo económico aplicados en América Latina. En: BID. Progreso económico y social,

1985. (Washington, BID, 1985). pp. 356

GOMES PADILLA, J.
Introducción a la Economía
(FCCEE) fotocopiado. pp. 254

GUERRA BORGUES, A.
Evaluación de la política de
fomento industrial en
Guatemala. (Guatemala, IIES,
1971). pp. 15

BARNES, HARRY ELMER
Historia de la Economía del
Mundo Occidental. (México,
UTHEA, 1973). pp. 910

HELLER, J. y KENNETH M.
Incentivos fiscales para el
desarrollo industrial. En:
Guerra Borgues, A. Ob. Cit.

IIES. Estructura y grado de
desarrollo en la industria
manufacturera en Guatemala.
(Guatemala, USAC, 1978).

QUINTANILLA, S. Y DUARTE
A. Mujer y Maquila. (Costa
Rica, CEPAS, 1987). pp. 26

SELDOM, H. y PENNANCE,
F.G. Diccionario de Economía.
(México, OIKOS, 1976). pp.
578

SHULTZ, GEORGE Los EEUU y
los países del mundo en
desarrollo. en: Perspectivas
Económicas. 1983 (44) pp.
97

WHITE, EDUARDO Las
inversiones extranjeras y la
crisis económica en América
Latina. Revista de Comercio
Exterior Vol. 36 (10) México,
octubre 1986 pp. 855-867