

Comentarios

La política estatal hacia la maquila y el sector obrero

Uno de los objetivos más importantes del gobierno es estimular el crecimiento económico por medio de la expansión de las exportaciones. Por eso existen disposiciones legales e institucionales destinadas a conceder ventajas a la inversión extranjera que, como veremos a continuación, están acompañadas de otras que van más allá de lo establecido por la ley.

Una vez finalizada la guerra civil, la actividad de las empresas exportadoras dedicadas a la maquila, especialmente de prendas de vestir, ha aumentado de manera importante. Solamente entre los años 1992 y 1994, el empleo generado por las empresas de maquila se habría incrementado en un 60 por ciento. Este crecimiento sustancial se debe a la llegada de inversionistas de Estados Unidos y de los países asiáticos.

Paralelamente, la oposición de los sectores laborales a la dirección de estas empresas maquiladoras también ha aumentado. Esta oposición es frecuente en los países beneficiarios de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe e inclusive en el mismo Estados Unidos, patrocinador de la mencionada iniciativa. En el primer caso, la oposición se origina en el mal trato dispensado a los empleados y, en el segundo a una supuesta fuga de la inversión, la producción y el empleo.

La maquila es una consecuencia de las políticas del comercio internacional, en especial del acceso preferencial al mercado estadounidense del cual gozan los países incluidos en la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (bajos aranceles y cuotas). Por eso, estos países tienen un gran atractivo para los empresarios de los países que no gozan de estas condiciones preferenciales. Adicionalmente, los diferenciales en salarios y en los beneficios que el Estado otorga a las empresas maquiladoras constituyen otros atractivos interesantes.

Aunque puede argumentarse que la llegada de la inversión extranjera puede estimular la producción y el empleo, ésta no debe considerarse como un objetivo en sí mismo, pues en el caso de la maquila existen razones para cuestionar su fomento e inclusive las tendencias de la globalización económica.

En el caso de El Salvador pueden formularse al menos tres hipótesis en torno al tema de la maquila y su papel en la búsqueda del desarrollo económico y social. La primera, tal como está concebida, la política gubernamental hacia el sector no se limita a otorgar exención de impuestos, sino que también favorece unas relaciones laborales injustas. En algunos casos, esto último conduce al gobierno a adoptar posturas reñidas con las leyes. La

segunda, es claro que el trasfondo de los conflictos laborales en las empresas maquileras no es producto de la estrategia de los sindicatos estadounidenses, como los empresarios y el gobierno salvadoreño plantean, pues existen condiciones objetivas para su existencia. Finalmente, las inversiones en la maquila de ropa no ofrecen una opción de desarrollo social viable, porque fundamentan su rentabilidad en el bajo costo de la mano de obra al mismo tiempo que inhiben la ampliación de la base empresarial local.

El debate en torno al irrespeto de los derechos laborales de los trabajadores de la maquila se remonta a la fundación de la Zona Franca de San Bartolo, la primera del país. Entre 1990 y 1994 fueron construidas cuando menos cinco zonas francas y todas ellas se caracterizan por la violación de los derechos laborales.

En 1992, el cuestionamiento de las zonas francas y de las empresas maquiladoras se agudizó al máximo al discutirse abiertamente en los círculos políticos de Estados Unidos el papel asumido por la Agencia Internacional para el Desarrollo en la promoción de zonas francas en los países beneficiarios de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe. De acuerdo a fuentes sindicales estadounidenses, la maquila estaría provocando una fuga importante de inversiones y, por lo tanto, la disminución del empleo en el sector textil (Doyle McManus, "U.S. Aid Agency Helps to Move Jobs Overseas", *Los Angeles Times*, 28 de febrero de 1992).

No menos importante era el señalamiento de los bajos salarios que se ofrecían a los obreros, los cuales, en algunos casos, eran inferiores al mínimo legal establecido. En su afán por fomentar la inversión en la maquila de ropa, la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), financiada por la Agencia Internacional para el Desarrollo, promocionó la mano de obra salvadoreña a un costo inferior al salario mínimo legal establecido en campos pagados en la prensa estadounidense (K. Bradsher, "Conferees Agree to Restrict Projects by AID", *The New York Times*, 4 de octubre de 1992; *Proceso*, N° 536).

Uno de los argumentos de descargo de los funcionarios de la Agencia Internacional para el De-

sarrollo ante este señalamiento sostenía que los empleos de "bajo salario" estaban emigrando de todas maneras a países del sudeste asiático. Por lo tanto, el programa de las zonas francas favorecía la creación de empleo en países de la cuenca del Caribe sin que ello acelerase la fuga de inversiones de Estados Unidos y, a la vez, estimulaba el desarrollo en estos países (J. Bussey, "Is Caribbean AID Program Costing U.S. Jobs?", *The Miami Herald*, 19 de octubre de 1992). Se reprocha, además, que los sindicatos estadounidenses "están tratando de salvar trabajos de costura en lugar de entrenar a las nuevas generaciones para la producción de aeroplanos" (D. McManus, "Critics: U.S. Encourages Job Export", *The Miami Herald*, 1 de octubre de 1992).

Así, pues, la intencionalidad para promover empleo de baja remuneración en los países de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe es clara, puesto que ello favorece la disminución del costo de la mano de obra para la empresa. De hecho, la diferencia entre el salario mínimo de Estados Unidos y América Latina es abismal. En Estados Unidos, un obrero de la industria de la confección recibe 8 dólares por hora, mientras que en el exterior, por el mismo trabajo, se pagan 38 centavos de dolar en promedio.

La polémica llevó a cancelar el programa de las zonas francas, impulsado por la Agencia Internacional para el Desarrollo en El Salvador. Pero ello no ha sido óbice para la multiplicación de las empresas maquiladoras y con ellas, de los conflictos laborales. En los meses de febrero y marzo, los conflictos en estas empresas han sido constantes, demostrando así que la complejidad de la problemática no se reduce a la fuga de empleos desde Estados Unidos, sino que también comprende la violación de la legislación laboral.

Además de pagar un salario inferior al mínimo legal, las empresas maquiladoras impiden la formación de sindicatos, maltratan verbal y físicamente a los trabajadores y a las trabajadoras, imponen jornadas de trabajo prolongadas más allá de lo establecido por la ley, no reconocen las prestaciones sociales, etc. La movilización sindical en torno a esta problemática ha generado manifestaciones, huelgas e inclusive enfrentamientos con los empresarios y la Policía Nacional Civil. Sin embargo, las instancias del gobierno llamadas a

evitar estas irregularidades e ilegalidades han apoyado abiertamente a la inversión extranjera, descartando las reclamaciones de los trabajadores y de las trabajadoras.

Tanto el sector empresarial como el gubernamental mantienen la tesis de que no existe un problema laboral real en las maquiladoras, sino que los conflictos obedecerían a maniobras de los sindicatos estadounidenses, interesados en recuperar los empleos perdidos por la fuga de capital a El Salvador. Sin embargo, considerando las diferencias salariales abismales entre Estados Unidos y El Salvador y la presencia predominante de inversionistas asiáticos, esta es una hipótesis poco plausible. Más aún si se considera el tratamiento deferencial que el gobierno dispensa a las exportaciones y a las zonas francas.

A diferencia de los gobiernos anteriores para los que el fomento de las exportaciones era considerado como un medio para incrementar el empleo y el bienestar de los sectores empobrecidos, para los dos últimos gobiernos de ARENA, las exportaciones son un fin en sí mismas. Este planteamiento puede dar paso a nuevas contradicciones entre la expansión de las exportaciones y la búsqueda del bienestar social.

La proliferación de las empresas maquiladoras ha sido vista con buenos ojos por el gobierno, el cual se ha preocupado por promulgar leyes para favorecerlas. Así se explican las diferentes leyes para promover la producción de bienes exportables y las reformas al sistema tributario para independizarlo de las recaudaciones provenientes del comercio exterior. En la historia del país al menos existen cinco leyes cuyo objetivo específico es promover las exportaciones. Las tres primeras corresponden a una etapa en la cual se consideraba que las exportaciones eran un medio para "aprovechar la capacidad industrial instalada, para la utilización de la abundante mano de obra" y para "mejorar las condiciones económicas y sociales de su población a través de la creación de mayores oportunidades de trabajo" (P. Arriagada (ed.), *Marco legal e institucional para el desarrollo de las exportaciones no tradicionales*, CINDE-FUSADES, 1992). Se promulgaron tres versiones de la "Ley de Fomento de las Exportaciones" en los años



1970, 1974 y 1986, las cuales variaban los beneficios fiscales de acuerdo a la calificación dada a la empresa exportadora. Por lo general se concedía exención de impuestos a las importaciones, la renta, el activo y el patrimonio.

La "Ley de Reactivación de las Exportaciones" de 1990 mantuvo las exenciones fiscales en el caso de los impuestos indirectos e instauró un sistema compensatorio, consistente en la devolución del 8 por ciento del valor FOB de las exportaciones. Poco después vino la "Ley del Régimen de Zonas Francas y Recintos Fiscales", entre cuyas disposiciones se destaca la introducción de exenciones fiscales ya no sólo para los exportadores, sino también para quienes desarrollen zonas francas y las administren. Esta ley suplió el programa de zonas francas de la Agencia Internacional para el Desarrollo al mantener los estímulos para su proliferación. Aún así, la Agencia Internacional para el Desarrollo se encuentra empeñada en nuevas reformas legislativas para estimular la inversión extranjera.

Por otra parte, se han introducido reformas en el sistema tributario, orientadas a disminuir los impuestos sobre el comercio exterior. Los impuestos a las exportaciones han caído en un 94 por cien-

to entre 1989 y 1993, mientras que en los últimos cinco años, los impuestos sobre las importaciones han experimentado una reducción desde un rango de entre 5 y 50 por ciento hasta el 5 y 20 por ciento. La nueva reducción de los aranceles llevará estos impuestos al 1 y 15 por ciento respectivamente. Otra señal clara del favoritismo tributario respecto a las exportaciones es la exclusión de la producción de las actividades sujetas al pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA). Esta exención no se encuentra en la legislación mencionada antes, pero sí en la ley del IVA.

En contrapartida al sacrificio fiscal del Estado, la maquila presenta resultados magros. Su efecto multiplicador de la actividad económica es muy limitado al no generar demanda de insumos de sectores productivos nacionales. La misma ley que la regula se encarga de evitarlo al contemplar la posibilidad de proceder a la "Libre internación a las zonas francas de materias primas, partes, piezas, componentes o elementos, productos semielaborados e intermedios, envases, empaques, muestras y patrones". Así, pues, el mayor aporte de las zonas francas se reduce a generar empleo y exportaciones y aún así con desventajas considerables.

De acuerdo a los datos del Banco Central de Reserva, la maquila empleó a 48,821 trabajadores en 1994, equivalentes al 2.5 por ciento de la población económicamente activa. Hasta ahora, pues, su aporte ha sido muy limitado; pero los conflictos que genera superan los que se producen en otros sectores de la economía nacional. Las condiciones laborales en las industrias de maquila sugieren que el empleo que generan no necesariamente garantiza una mejoría en las condiciones de vida.

Por otra parte, el valor de las exportaciones atribuibles a las empresas extranjeras constituye una fuente de reservas internacionales netas muy inestable, pues, al no pertenecer a empresarios nacionales, fácilmente es repatriable. Esto puede provocar el déficit en el saldo de la balanza de capitales y, por ende, en la balanza de pagos.

Las políticas para fomentar el comercio internacional privilegian el florecimiento de la maquila de ropa en los países de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe no sólo por los beneficios que otorga Estados

Unidos para acceder a sus mercados, sino también por la permisibilidad de los gobiernos nacionales que les permiten operar violando las leyes locales.

Promover la expansión de las exportaciones como un objetivo en sí mismo puede hacer perder la perspectiva sobre la necesidad de otras medidas, en particular de la expansión de empleos productivos y del incremento de los ingresos de los sectores más pobres. El tipo de empleo ofrecido por las zonas francas atenta contra la reproducción de los trabajadores. Los mayores beneficiarios de la política gubernamental hacia la maquila son los inversionistas extranjeros provenientes principalmente de países como Corea, Estados Unidos y Taiwán. Por lo tanto, los beneficios arancelarios otorgados por Estados Unidos a El Salvador, en realidad, están siendo capitalizados por empresarios extranjeros.

Es claro que la especialización en el proceso de producción desplaza los trabajos de baja calificación de los países desarrollados hacia los subdesarrollados por los bajos salarios imperantes en estos últimos. Por ello es de primera importancia potenciar la capacitación de la mano de obra y mejorar así las posibilidades para atraer inversiones en áreas que ofrezcan perspectivas mejores que ensamblar ropa. Dado que, en estos momentos, la maquila de ropa todavía no desempeña un papel predominante en el mercado laboral y que, según el discurso oficial, el gobierno está dispuesto a invertir en educación, capacitar obreros para procesos productivos más complejos y remunerados es una opción necesaria.

La maquila de ropa únicamente ofrece prolongar las deficiencias tradicionales del sistema económico y social al garantizar un salario mínimo suficiente para satisfacer las necesidades básicas. Peor aún, en algunos casos estaría fomentando relaciones laborales cuasi esclavistas. El fomento de la maquila de ropa puede generar mayor empleo, pero niega la posibilidad de ingresos y de empleos de calidad, a la vez que multiplica enormemente los conflictos laborales.

Podrían plantearse cuando menos dos tareas básicas para evitar esta situación. La primera, re-plantear el papel del Estado frente a la inversión

extranjera, especialmente en lo que atañe a garantizar el respeto a la legislación laboral. La segunda, promover la reconversión de la maquila me-

diante una mayor capacitación de la mano de obra como medio eficaz para elevar su nivel de vida.

L. R.

