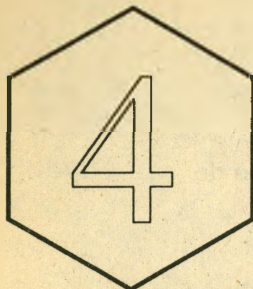


DMA
5551



FLACSO - Biblioteca

¿ES VIABLE LA MAQUILA EN EL ECUADOR?

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

DINA
5551

Donación: Jürgen Schuldt.
25-X-91

FLACSO - Biblioteca

CUADERNOS DEL AUSTRO



S86 PER.1095

FLASCO BIPOLAR

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, TRABAJO COMPARTIDO Y ZONAS FRANCAS: UNA DECADA DE AJUSTES

Carlos Marx Carrasco

ANTECEDENTES

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

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

presentes los siguientes factores:

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

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

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

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

Vientos reformistas soplan en el Palacio de Carondelet

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

Entre las reforma aprobadas destacan:

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

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

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

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

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

EL REGIMEN DE MAQUILA

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

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

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

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

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

país.

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

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

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

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

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

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

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

La defensa de la maquila

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

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

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

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

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

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

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

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

³ Rivas, Sergio: "La industria maquiladora en México: realidades y falacias", *Revista de Comercio Exterior*, vol. 35, n° 11.

(EUA, Japón, etc.).

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

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

La maquila como estrategia de las transnacionales

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

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

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

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

Protección legal de las maquiladoras

Los Estados Unidos amparaban legalmente a las maquiladoras bajo los ordenadores constituidos por las fracciones 806.30, 807.00 y 808.00 de la tarifa arancelaria (basada en el sistema de Bruselas). Más adelante, esas fracciones fueron sustituidas por las siguientes: 9802.00.60 y 9802.00.90 de una nueva tarifa específica para armonización de importaciones de los Estados Unidos. Esos ordenamientos permiten el "flujo de partes, componentes y productos terminados de un país hacia otro, exonerando el pago de impuestos y gravando con el impuesto de importación de producto terminado sólo aquella parte proporcional que corresponda al valor agregado en el país subsidiario".

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

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

⁴ *Ibid.*

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

La realidad de la maquila

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

a) Jornada de trabajo

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

b) Protección social y estabilidad laboral

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

c) Sindicalización

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

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

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

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

d) Ingresos de los trabajadores

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

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

e) Empleo de insumos nacionales

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

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

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

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

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

f) Organización "taylorista" de la producción

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

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

anula cualquier eventual ventaja⁸.

g) Solución transitoria y aumento de la dependencia

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

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

h) La contaminación

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

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

A manera de conclusión

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

LAS ZONAS FRANCAS

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

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



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

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

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

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

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