



**INFORME DE LA REUNIÓN DE EXPERTOS SOBRE SITUACIÓN  
Y PERSPECTIVAS DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA  
DE EXPORTACIÓN**

*(San José, Costa Rica, 25 de julio de 2007)*

---

Este documento no fue sometido a revisión editorial.

## ÍNDICE

	<u>Página</u>
ANTECEDENTES .....	1
A. ASISTENCIA Y ORGANIZACIÓN DE LOS TRABAJOS .....	3
1. Lugar y fecha .....	3
2. Asistencia.....	3
3. Organización de los trabajos.....	3
4. Sesión de apertura.....	4
5. Sesión de clausura.....	4
B. EXPOSICIONES, DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES.....	4
1. Discusión sobre las ventajas comparativas nacionales y regionales, y de factores nacionales e internacionales que están afectando la actividad.....	4
2. Discusión de estrategias sectoriales/empresariales para enfrentar la creciente competencia internacional (confección, autopartes y electrónica).....	8
3. Discusión sobre el impacto de la industria manufacturera de exportación en el desarrollo económico y social. Discusión sobre políticas para potenciar su impacto en el desarrollo económico y social.....	12
4. Recapitulación y conclusiones.....	15
<u>Anexo</u> : Lista de participantes.....	17

## ANTECEDENTES

1. Han pasado ya más de dos décadas desde que América Latina en general abandonó el modelo económico de industrialización dirigida por el Estado e inició la transición gradual hacia un nuevo modelo orientado fuertemente al fomento a las exportaciones. Los países centroamericanos, México y República Dominicana han seguido un patrón de especialización productiva e inserción bastante común y caracterizado básicamente por la atracción de empresas de capital extranjero que establecen plataformas de exportación de productos manufacturados, la gran mayoría dirigidos al mercado de Estados Unidos.
2. La atracción de estas empresas se ha dado bajo regímenes de incentivos fiscales como las zonas francas, el perfeccionamiento activo, la industria maquiladora de exportación o la admisión temporal. La industria manufacturera de exportación acogida a estos regímenes es el objeto de estudio del documento presentado en esta reunión y se usa el término IMANE para referirnos a ella.
3. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha emprendido la tarea de estudiar la evolución de la IMANE en la subregión en el período 2000-2006, identificando los factores nacionales e internacionales que han afectado su comportamiento. Asimismo, busca examinar las estrategias seguidas, distinguiendo entre países y entre sectores industriales (con enfoque en textil-confección, electrónico y automotriz-autopartes), que explican distintos comportamientos al interior de la industria. Por último, investiga los retos pendientes de la industria para incrementar su contribución al desarrollo económico y lograr primordialmente mayores escalamientos tecnológicos y encadenamientos productivos. El enfoque regional y la distinción entre sectores son elementos que aportan elementos distintivos al análisis.
4. Con el objetivo de discutir los hallazgos y enriquecer el primer borrador del documento “Situación y perspectivas de la industria manufacturera de exportación en Centroamérica, México y República Dominicana”, se llevó a cabo una reunión de expertos en San José, Costa Rica, el 25 de julio de 2007. La actividad contó con la presencia de un grupo selecto de expertos pertenecientes a diversos sectores (gobierno, academia y sector privado).



## **A. ASISTENCIA Y ORGANIZACIÓN DE LOS TRABAJOS**

### **1. Lugar y fecha**

5. La reunión de expertos sobre situación y perspectivas de la industria manufacturera de exportación en Centroamérica, México y República Dominicana se llevó a cabo en el Hotel Radisson Europa, en San José, Costa Rica, el día 25 de julio de 2007.

### **2. Asistencia <sup>1</sup>**

6. Participaron expertos en el tema de la industria manufacturera de exportación, provenientes del sector público, academia y sector privado.

### **3. Organización de los trabajos**

7. Se adoptó la siguiente agenda de trabajo:

1. Registro de participantes
2. Apertura y presentación de los participantes
3. Discusión sobre las ventajas comparativas nacionales y regionales, y de factores nacionales e internacionales que están afectando a la actividad
4. Discusión de estrategias sectoriales/empresariales para enfrentar la creciente competencia internacional (confección, autopartes y electrónica)
5. Discusión sobre el impacto de la industria manufacturera de exportación en el desarrollo económico y social. Discusión sobre políticas para potenciar su impacto en el desarrollo económico y social
6. Conclusiones
7. Cierre

---

<sup>1</sup> Véase la lista de participantes en el anexo.

#### **4. Sesión de apertura**

8. La apertura estuvo a cargo del señor René Hernández, Oficial de Asuntos Económicos de la Sede de la CEPAL en Chile, quien dio la bienvenida a los participantes y agradeció su presencia e interés en el tema. El señor Hernández comentó que los participantes fueron invitados a título personal debido ante todo a su amplia experiencia en el tema. Aclaró que el documento aún está en fase de construcción, por lo que las intervenciones de los participantes servirían para enriquecerlo. Reconoció que la IMANE ha sido ampliamente estudiada y se enfrenta el reto de hacer una contribución novedosa. Finalmente, mencionó que el primer borrador del documento que se discutiría en la reunión forma parte del documento del próximo período de sesiones de la CEPAL.

9. Por su parte, el señor Ramón Padilla, Oficial de Asuntos Económicos de la Sede Subregional de la CEPAL en México, dio la bienvenida a los participantes y agradeció su presencia. El señor Padilla comentó que el documento a discutirse es un elemento del programa de trabajo de la Unidad de Comercio Internacional e Industria de la Sede Subregional de la CEPAL en México, el cual es parte de los esfuerzos conducidos por esta oficina en la última década para estudiar el tema y proponer recomendaciones de política que fortalezcan su impacto en el desarrollo económico y social de la subregión.

10. El señor Hernández presentó la agenda de la reunión e invitó a los participantes a que se presentaran de forma individual. Acto seguido, explicó las principales preguntas que guían al documento y que se pretendía fueran discutidas en la reunión.

#### **5. Sesión de clausura**

11. Al término de las sesiones plenarias, los señores René Hernández y Ramón Padilla agradecieron a los participantes por sus valiosos aportes. Ambos resaltaron que la reunión había sido de mucha utilidad para enriquecer el documento y se comprometieron con los participantes a enviarles una segunda versión cuando ésta estuviese lista.

### **B. EXPOSICIONES, DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES**

#### **1. Discusión sobre las ventajas comparativas nacionales y regionales, y de factores nacionales e internacionales que están afectando la actividad**

12. Como primer punto, el señor Ramón Padilla presentó la definición de IMANE utilizada a lo largo del documento y puso a consideración de los participantes su validez y relevancia. Argumentó que el término “maquila” se introdujo hace varias décadas y está asociado principalmente a actividades simples de ensamble muy intensivas en mano de obra.<sup>2</sup> El rasgo

---

<sup>2</sup> En la opinión pública de algunos de los países estudiados, el término “maquila” suele conllevar connotaciones peyorativas asociadas con frecuencia a temas laborales y de derechos del trabajador.

distintivo y común denominador de las empresas de esta industria es que están orientadas a la exportación, con una fuerte presencia de inversión extranjera directa (IED) y sujetas a regímenes especiales de exportación.

**13.** El señor Padilla expuso que la IMANE no es una industria en el sentido tradicional de la palabra, debido a que está integrada por empresas de diversos sectores y con diferencias notables de productividad, capacidades tecnológicas y modelo de negocio. Por ejemplo, empresas con centros de diseño como Delphi en Ciudad Juárez, Chihuahua coexisten con empresas que realizan simples ensambles de prendas de vestir o de componentes electrónicos.

**14.** El señor Padilla presentó algunos datos de la evolución reciente de la IMANE en la subregión. Con base en cifras de exportaciones y de empleo, en los últimos seis años se pueden distinguir dos períodos: estancamiento y contracción entre 2001 y 2003, y crecimiento entre 2004 y 2006. Sin embargo, este comportamiento de la IMANE en su conjunto oculta diferencias presentes entre los países de la subregión. En El Salvador y República Dominicana la actividad se contrajo entre 2004 y 2006, mientras que en Nicaragua creció ininterrumpidamente entre 2000 y 2006.

**15.** A continuación el señor Padilla expuso las ventajas estáticas y dinámicas de la subregión para atraer inversión y participar en la IMANE. Destacó que las ventajas estáticas (ubicación geográfica, mano de obra abundante con salarios relativos bajos, acceso preferencial a terceros mercados e incentivos fiscales) son comunes a la subregión. Por su parte, las ventajas comparativas dinámicas (capital humano, infraestructura, larga experiencia en manufactura y estabilidad política) difieren entre los países de la subregión, pero en general no ofrecen una posición favorable a estos países frente a otros, como los asiáticos, contra los que se compete en los mercados internacionales. Entre los factores nacionales que afectan negativamente a la actividad de la IMANE destacó los siguientes: existencia de pocos proveedores locales, altos costos y falta de calidad en el suministro de energía eléctrica, falta de mayor capital humano especializado, falta de crédito y tipo de cambio sobrevaluado (en Guatemala y República Dominicana). Los factores internacionales más importantes son: creciente competencia asiática; creciente competencia intrarregional y la continua reducción de los precios internacionales de los productos exportados por la subregión (en particular de las prendas de vestir).

**16.** Se dio la palabra a los participantes y el señor Saúl de los Santos mencionó que en México el concepto de maquila se ha modificado a Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX) debido a la coexistencia de esquemas como ALTEX o PITEX con el de maquila y la forma como fueron convergiendo con características muy comunes. Por lo tanto, el régimen de maquiladora como tal desaparece en México, ya que las operaciones intensivas en mano de obra no son el común denominador.

**17.** El señor Jorge Carrillo comentó que debido a que la CEPAL va marcando pautas y que este documento puede tener una gran influencia en el futuro, es conveniente pensar bien en el término, ya que su uso y significado no es banal y debe ser razonado a la luz de los cambios recientes. En primer lugar, el término “industria manufacturera” es tautológico, puesto que si es manufacturera abarca el concepto de industria en sí misma. En segundo lugar, en el mundo de acrónimos es preciso preguntarse si conviene agregar uno más o dejar el mismo. Sin embargo, independientemente de lo anterior estuvo de acuerdo en que el término de maquila hay que

eliminarlo ya que está demasiado estereotipado en Centroamérica y México, pero recomendó argumentar más la elección de un nuevo término.

**18.** Por su parte, la señora Luisa Fernández comentó que el término maquila en República Dominicana al que más ofende es al empresario. Si están haciendo actividades de diseño de prendas de vestir y operan bajo el esquema de paquete completo no quieren ser considerados maquila.

**19.** El señor Martín Zúñiga recomendó que el documento incluya una introducción histórica más amplia, reconociendo que los regímenes de fomento a la exportación han tenido un rol distinto a lo largo de su historia, para justificar mejor el uso del concepto de IMANE versus maquila. En un inicio, la IMANE llegó a la subregión por la urgencia de crear empleo ante la crisis del modelo de sustitución de importaciones. Pero ante esta urgencia se aceptaba cualquier tipo de inversión. En Costa Rica, ante la fuerte inversión realizada en educación y salud, se cambia de estrategia para atraer otro tipo de inversión que no se dedique a actividades tan sencillas. La posición de Costa Rica es que si los incentivos fiscales para la exención del pago sobre la renta son los más atractivos para una empresa en particular, entonces esa empresa no es interesante para el país.

**20.** El señor Emmanuel Hess destacó la evolución de la IMANE en Costa Rica hacia sectores más intensivos en conocimiento. Dicha evolución ha estado sustentada en ofrecer mejor capital humano a las empresas, lo que les permite tener menores curvas de aprendizaje, alta calidad y productividad. Costa Rica también ofrece menor rotación de los trabajadores. Un factor de decisión de las empresas multinacionales sobre en qué país invertir es la diversificación de riesgo, es decir, no tener todas las plantas en un mismo país o región, el cual no está incluido en el documento. Recomendó que se estudien a mayor profundidad las ventajas de subregión que se exponen en el documento.

**21.** El señor Eduardo Alonso comentó que las preguntas planteadas en el documento son relevantes y sumamente ambiciosas. Coincidió en que el término de maquila debe abandonarse. El principal incentivo para la atracción de empresas de manufactura a la región no fue los incentivos fiscales, sino la ausencia de cuotas de exportación a Estados Unidos. La exención del impuesto sobre la renta no es tan importante, porque muchas empresas establecen centros de costos y, por lo tanto, la utilidad la reportan en otros países. Se comete el error de pensar que sin los incentivos fiscales los programas no van a funcionar. Se plantea un dilema serio: los sectores más dinámicos no contribuyen al fisco y son los que generan más demandas de todo tipo. Es importante diferenciar los encadenamientos naturales (servicios y bienes indirectos) de los relacionados con el *core business*.

**22.** El señor Alonso expuso que en el documento se debe ver a la IMANE no sólo como factor de desarrollo económico, sino también de desarrollo humano en términos más generales. Por ejemplo, analizar cuánto representa la IMANE del empleo total y ver que ésta industria no resuelve el problema del desempleo, sólo lo alivia. Además se debe tomar en cuenta que no es empleo de calidad. Se necesitan políticas públicas complementarias para que la IMANE tenga un mayor impacto en términos de desarrollo humano. En la subregión se aspira a que haya mayores oportunidades para la gente, mejor distribución del ingreso y mayores derramas al resto de la economía, y esto es precisamente lo que no genera el modelo. El modelo actual ha llevado a



mayores exportaciones, pero el PIB por habitante no ha mejorado en los últimos 50 años, con excepción de Costa Rica y Panamá, y sólo levemente.

**23.** El señor Guillermo Matamoros consideró que el estudio es un excelente esfuerzo de generalización, pero por lo mismo pierde particularidades de cada país; sugirió hacer una mayor caracterización por país. En el tema fiscal, se debe reconocer que en el resto del mundo se dan incentivos y la subregión no se puede quedar atrás. Además, si bien la IMANE está exonerada del pago de impuestos, hay que tomar en cuenta el impacto significativo que tiene en el resto de la economía local, y la contribución que hace a través del impuesto en planillas, seguridad social e impuestos para formación profesional. Existen estudios de que en Choloma (un municipio de Honduras), a pesar del gran número de empresas de la IMANE que están exoneradas de impuestos, es el que más contribuye al desarrollo de la región. En esta línea, el nivel de desarrollo humano en zonas que concentran muchas empresas de la IMANE es mayor que en zonas agrícolas. Está industria también tiene un impacto enorme en empleo, comercio y formalización. Recomendó que el documento de CEPAL sea más claro en diferenciar el análisis actual de los que ya se han hecho de la industria.

**24.** El señor Emmanuel Hess mencionó que en el margen los países de la subregión compiten de forma abierta entre ellos con incentivos fiscales. Se ha desvirtuado la atracción de IED. Comentó que la semana pasada había tenido lugar una reunión de ministros de Centroamérica en la que se acordó no seguir compitiendo a través de la mayor concesión de exenciones fiscales. En segundo lugar, recomendó un estudio de las vinculaciones que la IMANE puede desarrollar con el resto de la economía y su efecto en los salarios, lo cuales, en el caso de Costa Rica, han tendido a crecer y ser superiores al de las empresas locales.

**25.** La señora Luisa Fernández comentó que las zonas francas son un modelo que han escogido los países. Se ha tomado la decisión de avanzar gradualmente y no se pueden cambiar las reglas del juego de un día para otro. De acuerdo a una encuesta realizada por el Consejo de Zonas Francas, el principal motivo para estar en República Dominicana es la exención de impuestos; y contraintuitivamente, los salarios bajos no están en un lugar central. Solamente las empresas de productos médicos tienen gerentes extranjeros; el resto de las empresas tiene gerentes locales quienes son un factor importante para el desarrollo de la industria y la mayor transferencia de tecnología. Las empresas de zonas francas pagan contribuciones a INFOTEP; se les exenta del impuesto a las utilidades, pero en muchas ocasiones son centros de costos.

**26.** El señor Ricardo Martell comentó que todos los países tienen incentivos, pero los países de la subregión no pueden competir contra países en desarrollo que ofrecen mayores incentivos para atraer inversiones. El desarrollo de infraestructura de un país es central para la atracción de IED, al igual que la transparencia del gobierno.

**27.** El señor Jorge Carrillo sugirió que el documento incluya un cuadro por país de cómo surgió la IMANE y con datos actuales relevantes. El documento también debería mencionar porque no se incluyen Puerto Rico y Haití, los cuales en un inicio también participaron en actividades de producción compartida. A los cuadros se podría añadir una columna con porcentaje de cambio en el período analizado. También es conveniente explicar la metodología del trabajo de campo (cuándo se hizo, a quién se entrevistó, etc.). Cuando se analiza la IMANE desde el punto de vista de políticas de desarrollo, hay que entender si ha sido vista como una

política de generación de empleo, de recaudación fiscal o de fomento a las exportaciones. Es cierto que la maquila no ha tenido un gran impacto en ciertos temas, pero también es cierto que el balance general es positivo (ha sido mejor que no tenerla). El señor Carrillo también sugirió precisar que el modelo de maquila es un modelo de ubicación geográfica.

**28.** El señor Eduardo Alonso comentó que con excepción de Honduras y Nicaragua, los incentivos fiscales son indefinidos. En Costa Rica, para evitar que cuando el plazo se venciera la empresa cambiara de razón social para gozar de nuevo de los beneficios, se les pidió una inversión mínima de 2 millones de dólares fuera de zonas francas y 150 mil dólares en zonas francas. El argumento no es que la IMANE no ha sido de utilidad, pero se debe reconocer que no ha sido suficiente. Ha tenido un gran impacto en el personal que es capacitado y luego sale a trabajar a empresas locales. Pero necesita políticas públicas complementarias para que tenga un mayor impacto. La IMANE no ha sido vista como un elemento de política industrial. El señor Alonso lamentó que los tratados de libre comercio con Estados Unidos no estén acompañados de fondos de cohesión, a diferencia de lo observado en Europa. La institucionalidad ha sido clave para el desarrollo y en la subregión ésta ha sido débil.

**29.** El señor Guillermo Matamoros sugirió que se incluyera el análisis de como la creciente concentración mundial y surgimiento de nuevos competidores lleva a la desaparición de sectores en ciertos países. El documento también debería incluir el tema de la acumulación de materia prima con México y reconocer que el desarrollo de capacidades en el sector textil-confección está permitiendo la atracción de otras actividades, como el ensamble de arneses. Por último, comentó que la maquila también juega un papel importante en la migración pues representa uno de los polos de atracción, el otro es Estados Unidos.

## **2. Discusión de estrategias sectoriales/empresariales para enfrentar la creciente competencia internacional (confección, autopartes y electrónica)**

**30.** La señora Martha Cordero, Oficial de Asuntos Económicos de la Sede Subregional de la CEPAL en México, comenzó con una explicación de la cadena global de valor del sector textil-confección, la cual a nivel mundial está compuesta por las fibras, hilatura, tejeduría, acabados, confección, distribución y minoristas. Uno de los objetivos es ubicar los sectores y la forma en la que participa cada uno de los países de la subregión en la cadena de valor global. También expuso las cinco redes de producción del sector: materias primas, los componentes, la producción, la exportación y mercadeo. Los países de la subregión participan en general sólo en las tres primeras y no en la de comercialización o mercadeo que proporcionaría mayor ganancia y mayor control de la industria. Sin embargo, aun cuando la subregión participa en las tres primeras redes no lo hace de la misma manera que los países asiáticos que fabrican un tipo más avanzado de telas. Además, los países de la subregión se ven limitados al uso de un determinado tipo de materia prima debido a la política comercial actual.

**31.** Respecto de las tendencias globales, la señora Cordero mencionó que se pueden dividir en geográficas-históricas y tecnológicas. En la primera se observa una concentración en los países asiáticos y una nueva migración que refuerza esta concentración, así como el movimiento a países como Nicaragua, el cual está motivado por la búsqueda de una reducción en los costos. En la parte tecnológica se observa una evolución en las tres partes de la producción textil-

confección. En las ventas el cambio se ha dado a partir del monitoreo de las ventas y la creación de mecanismos para responder rápidamente a la demanda. En la confección, la evolución es a partir de desarrollo de software y hardware por los propios empleados nacionales para satisfacer las demandas de las comercializadoras, sobre todo en materia de calidad. Finalmente, en la parte textil es donde se ha observado el mayor avance tecnológico con la producción de nuevos tipos de telas.

**32.** En lo que se refiere a la evolución del sector, se observa un primer período de 1990 a 2000 con aumento en las exportaciones de la subregión, favorecida por los acuerdos en la OMC en materia de textiles y vestido, y el TLCAN para el caso de México. El segundo período abarca de 2000 a 2004, cuando las exportaciones de Centroamérica y República Dominicana crecen impulsadas por las políticas comerciales de Estados Unidos, como el CBTPA. Finalmente, de 2004 a 2005 se observa una reducción de las exportaciones debido a la eliminación del ATV, en la que sólo Nicaragua se ve favorecida.

**33.** La señora Indira Romero, economista de la Sede Subregional de la CEPAL en México, continuó con la exposición de la evolución del sector textil-confección, enfatizando el efecto que la política comercial estadounidense ha tenido en la producción de la subregión. Como ejemplo mostró el aumento en la participación de países como Honduras en los productos de tejido de punto, en los que Estados Unidos otorgó ciertas concesiones dentro del CBTPA de 2000 a 2006, pasando de ser el cuarto proveedor en 2000, al tercero en 2006. Contrariamente, en el tejido plano, donde no hubo concesiones, países como República Dominicana pasaron de ser el cuarto proveedor, al treceavo en 2006. En esta última clase de productos, los países asiáticos están más avanzados con la fabricación de textiles como los térmicos, lo cuales tienen un mayor precio y valor en el mercado.

**34.** En relación a algunos de los hechos más importantes del sector, la señora Romero mencionó que en México y Honduras existen empresas verticalmente integradas; Nicaragua está ofreciendo una producción similar a la que el resto de los países de la subregión ofrecían en los noventa; y la tendencia es que las empresas fuertes sobrevivan con base en diferenciación de clientes y de productos.

**35.** El señor René Hernández expuso la situación del sector automotriz y autopartes, ubicado principalmente en México. Con una historia de más de 70 años, se considera un caso exitoso en la industrialización de América Latina. En México recibió un nuevo impulso con el TLCAN y, aprovechando las ventajas estáticas del país, convirtió a México en uno de los 12 productores más importantes del mundo. También ha sufrido una serie de transformaciones que provocaron la desaparición de 5 de las 16 armadoras que había en el mundo. Mencionó que esta industria combina muchos componentes y la escala mínima para llegar a una rentabilidad es de 100 mil automóviles, tomando en cuenta las incorporaciones tecnológicas que cada año deben de realizarse a los autos. En México la cadena se compone de dos sectores: a) el sector terminal (de autopartes), empresas subsidiarias que son llamadas armadoras y que atienden la demanda final; y b) el sector de autopartes y componentes para mercados de equipo original compuestos por empresas de alcance global.

**36.** Recientemente, el proceso se ha visto afectado por la crisis de las empresas de Estados Unidos y por la mayor participación de las empresas chinas y asiáticas en el sector. Sin embargo,

la alta calidad de la mano de obra mexicana se ha constituido en una ventaja para México por su alta calidad y flexibilización para adaptarse a la demanda del mercado. En este punto, el señor Hernández mencionó que el grado de internacionalización está vinculado a las tendencias de la IED y a las estrategias mundiales de producción, las cuales en México se han orientado a la fabricación de camiones ligeros y a una mayor especialización, siguiendo el modelo de producción esbelta.

**37.** Finalmente, sobre las tendencias del sector explicó que las empresas piensan mantener la estrategia de producción combinada con la racionalización, referida esta última a establecer menos centros de ensamblado y producción en el mundo, pero con una alta especialización y diversificación de mercados. Por esta razón, su perspectiva es que México continuará siendo muy competitivo en el sector, pero tiene el reto de atraer nuevos inversionistas y establecer alianzas público-privadas.

**38.** El señor Ramón Padilla presentó el análisis del sector electrónico. Este sector se caracteriza por la alta divisibilidad geográfica de su cadena de valor, la cual está compuesta por los siguientes cinco eslabones: investigación y desarrollo; ingeniería y diseño; manufactura de componentes; subensamble, ensamble y pruebas finales; y ventas, mercadeo y servicio al cliente. Las principales tendencias globales que impactan a la industria son: la creciente importancia de las redes globales de producción; el rápido cambio tecnológico; las altas exigencias en calidad, reducción de costos y velocidad de respuesta; y altas barreras a la entrada. La industria electrónica global sufrió una contracción en el período 2001-2003, pero en los años 2004-2006 ha presentado una importante recuperación. La IMANE electrónica de la región se ha visto afectada/beneficiada por los ciclos de la industria global.

**39.** Los tres países de la subregión que tienen la mayor presencia de IMANE electrónica son México, Costa Rica y República Dominicana, en ese orden. Ésta está concentrada en los eslabones de manufactura, ensamble y subensamble, con una gradual transición hacia diseño, pero muy poca comercialización de marca propia. La estrategia que han seguido las empresas de la subregión para enfrentar factores nacionales e internacionales como la creciente competencia asiática y el encarecimiento relativo de sus factores de producción es una mezcla de tres factores principales: mezcla de productos, volumen físico del producto y margen de utilidad. No hay una estrategia única; las decisiones dependen del tipo de producto, el mercado de destino y políticas de la multinacional, entre otros factores.

**40.** Se dio la palabra a los participantes. El señor Martín Zúñiga señaló que las “estrategias de arraigo” son un elemento primordial para incentivar y mantener la inversión, pero que no están directamente mencionadas en el documento. Sobre esas estrategias mencionó que van más allá de los incentivos y que tienen que ver con un adecuado suministro de mano de obra, la existencia de una cadena de proveedores y clusters, un buen marco jurídico e institucional; todos ellos elementos que propician un mayor grado de competitividad e impacto de la IMANE en el resto de la economía y la necesidad de las empresas de mantener su inversión, aún sin los incentivos fiscales.

**41.** El señor Guillermo Matamoros expuso tres necesidades de la subregión para fortalecer la IMANE. Primero, conocer los productos competitivos y los rezagados para saber hacia dónde deben dirigirse. Segundo, un esfuerzo regional para aprovechar mejor las ventajas competitivas

de la subregión en lugar de mantener una lucha canibalística por atraer más inversión. Tercero, la conveniencia de desarrollar al interior de los países una política de regionalización para evitar la concentración de la IMANE en una región.

**42.** El señor Ricardo Martell enfatizó el problema de la concentración de la IMANE en algunas zonas de cada país, como el norte de El Salvador o el sur de México. En relación a la experiencia de El Salvador en la atracción de nuevas industrias, señaló que recientemente el país está recibiendo inversión de nuevas empresas textiles con alto uso de tecnología, pero poca mano de obra. Así también, mencionó que las empresas de confección instaladas en el país están apostando por nuevos nichos más competitivos en los que la capacidad de respuesta es fundamental, al igual que el paquete completo y la verticalización en algunas de ellas. En el sector electrónico, dijo, El Salvador comienza a tener empresas exitosas como AVX, que opera desde 1977, en componentes electrónicos y DELL que es caso muy exitoso y en donde trabajadores de El Salvador se han convertido en capacitadores.

**43.** La señora Luisa Fernández ratificó que el mayor impacto en el sector textil-confección ha sido en el tejido plano por la competencia China. Sin embargo, el efecto de la competencia china ya pasó y ahora comienza a observarse un regreso de las inversiones y el fortalecimiento de las empresas verticales y de paquete completo que sobrevivieron a dicho efecto. En el caso de República Dominicana, las empresas han seguido explotando su ventaja geográfica y de respuesta rápida y no han seguido una competencia de salarios bajos y explotación del trabajador. El único factor negativo ha sido un tipo de cambio sobrevaluado que afecta incluso a empresas consolidadas como Grupo M y a los proyectos de inversión. También señaló el efecto negativo de los altos costos de energía en el país y la necesidad de mayor apoyo gubernamental.

**44.** El señor Eduardo Alonso subrayó la falta de mención en el documento de la industria textil de Costa Rica. Las prendas de vestir son el tercer producto de exportación y tienen larga historia, pero se ha distinguido frente a otros por su selectividad en las inversiones y su enfoque en la productividad, más que en los costos de producción. Tomando como ejemplo esta industria, mencionó la necesidad de contar con políticas de desempeño en materia de inversiones y de una institucionalidad de apoyo, que no sólo sea de fomento a las exportaciones y que también tome en cuenta a un sector de la población que no tiene la capacitación adecuada. Finalmente, señaló que en la pirámide del sector textil-confección no está incluida la estrategia de moverse a la producción de prendas de mayor valor.

**45.** El señor Guillermo Matamoros enfatizó el tema de los salarios, los cuales seguirán siendo un tema fundamental en la atracción de inversiones aun cuando a los gobiernos les de vergüenza admitirlo. Una vez que se reconoce que moverse de un tipo de industria a otra con mayor valor no es fácil, la única política alterna que queda para incrementar la productividad es la formación profesional. Sin embargo se debe reconocer que la subregión no está mal en términos de productividad, ya que ha mantenido su competitividad frente a los países asiáticos en los últimos años. Las empresas que han atravesado mayores dificultades son las que están subcontratando con los grandes, por lo que se requieren más contratos, más que financiamiento.

**46.** El señor Emmanuel Hess dio el ejemplo de Costa Rica que se especializa en la producción de determinados productos con altos estándares de calidad, como las pelotas de béisbol, y subrayó que para fortalecer la competitividad de las empresas es necesario implementar

estrategias de corridas cortas y mucha flexibilidad, lo cual permite atraer otro tipo de empresas como la electrónica, software y aeroespacial.

47. El señor Jorge Carrillo enfocó su intervención en dos aspectos: por una parte la estrategia de flexibilidad y respuesta ante contingencias, y por la otra, al tema de China. Sobre el primero dijo que es conveniente desarrollar estrategias de producción flexibles que no sólo tomen en cuenta la reducción de los costos o se casen con una sola estrategia de producción, ya que hay una variedad inmensa de estrategias. Sobre el tema China coincidió con lo expresado, pero sugirió no estereotiparlo y aprender a convivir con China en términos de amenazas y oportunidades, ya que si bien algunas empresas regresan a los países de la subregión, no es el mismo caso en todas. Hay que reconocer que la capacidad de China rebasa a la latinoamericana. Por último, recomendó el libro “How to Compete” de Susan Berger.

48. El señor Saúl de los Santos señaló que en una estrategia de atracción de inversión no se puede apostar, al mismo tiempo, a dos tipos de industrias diferentes como la basada en manufactura y la basada en desarrollo en tecnología, ya que el contexto que requiere una de ellas para desarrollarse no es la misma que la que necesita la otra. Por lo tanto, se deben de buscar las industrias de acuerdo al tipo de recursos con los que se cuenta. Se debe tomar en cuenta principalmente que generar valor no es lo mismo que apropiarse de valor. Se puede tener industrias con la más alta tecnología que generan la misma rentabilidad que una empresa tradicional e inclusive pueden ser malas para la región, ya que no se está apropiando del conocimiento y que está teniendo mayor participación en las utilidades.

### **3. Discusión sobre el impacto de la industria manufacturera de exportación en el desarrollo económico y social. Discusión sobre políticas para potenciar su impacto en el desarrollo económico y social**

49. El señor Ramón Padilla resumió el impacto de la IMANE en el desarrollo económico de la región. Además de la generación de empleo y divisas y la atracción de IED, la IMANE contribuye a través de encadenamientos productivos, transferencia de tecnología y capacitación al personal local. En materia de encadenamientos productivos, éstos han sido en general muy bajos. Los esfuerzos locales, apoyados por programas gubernamentales, han llevado a la creación de encadenamientos de bienes indirectos (material de empaque, papelería, etiquetas, etc.) y servicios de apoyo, pero muy poco en materia de bienes directos (aquellos incorporados en el bien final). La transferencia de tecnología también ha sido limitada; se ha dado principalmente en tecnologías de proceso y organización de la producción. Por su parte, la capacitación ha sido probablemente el mecanismo más efectivo y más común de transmisión de conocimientos a la economía local. Algunos de los factores que han limitado el impacto de la IMANE en el desarrollo económico son: las características de las actividades realizadas (concentradas en manufactura y ensamble), poca vinculación entre la academia y empresas, la poca capacidad de absorción de las economías locales, entre otros. Un tema adicional que es importante resaltar es el surgimiento de nuevos sectores de la IMANE como aeroespacial, equipo médico y servicios.

**50.** El señor René Hernández presentó las conclusiones preliminares del documento:

a) La IMANE presenta gran heterogeneidad estructural y gran diversidad de características productivas y tecnológicas.

b) La subregión compite contra otras regiones principalmente con base en ventajas estáticas. Las ventajas comparativas diferencian a los países de la subregión.

c) En el sector textil no hay una estrategia única de las empresas ni de los países. La transición hacia paquete completo es cada vez más una condición necesaria, pero no suficiente para competir exitosamente en los mercados internacionales.

d) En el sector electrónico, la subregión está especializada en manufactura de alta calidad. Aunque se ha dado un desarrollo gradual de capacidades tecnológicas, las estrategias siguen recayendo fuertemente en la explotación de acceso a mercado y la cercanía geográfica.

e) Por su parte, el sector automotriz-autopartes opera en México dominado por subsidiarias de transnacionales que dependen de las decisiones de los corporativos. Se observan altas barreras a la entrada y la ubicación geográfica es la principal ventaja comparativa.

f) Se ha observado un proceso gradual de escalamiento tecnológico en la IMANE (por ejemplo: el paquete completo o la introducción de actividades de diseño), pero predominan actividades de bajo contenido tecnológico. También se han hecho esfuerzos por fortalecer los encadenamientos productivos, pero han tenido poco éxito. Por otro lado, la transferencia de tecnología ha sido limitada por las características propias de la industria: tipo de actividades, pocos eslabonamientos, origen del capital, capacidades de absorción, poca vinculación.

g) Por último, han surgido nuevos sectores como el aeroespacial y los servicios, pero se sigue participando en los mismos eslabones de la cadena de valor (los menos intensivos en conocimientos). Estos sectores difícilmente generaran las grandes cantidades de empleo que los sectores tradicionales de la IMANE han generado.

**51.** El señor Ricardo Martell señaló que no hay una noción generalizada de que la IMANE genera empleos mal remunerados, pues hay empresas en esta industria que pagan mejor que el promedio de la industria. En El Salvador hay ejemplos de empresas que exportan servicios (AVX, Aeroman) o ensamblan partes de aviones (Pulsar) que ofrecen buenos salarios.

**52.** Por su parte el señor Jorge Carrillo mencionó que el tema de los salarios era un concepto relativo y que la manufactura en general es mal pagada. En cuanto a las ventajas comparativas, el señor Carrillo mencionó que no es fácil la división entre estáticas y dinámicas. Por ejemplo, la ubicación geográfica es importante, pero si no se hacen esfuerzos por desarrollar infraestructura y agilizar trámites la ventaja se deteriora. Mencionó que la IMANE es heterogénea estructuralmente, por lo que se necesitan políticas que atiendan esta heterogeneidad. Asimismo comentó que el estudio no menciona el hecho de que con las grandes políticas de exportaciones se olvidó el mercado interno. Por último, recomendó incluir en el documento las referencias a estudios recientes que han hecho en México autores como Gabriela Dutrenit, Alfredo Hualde y Daniel Villavicencio.

**53.** El señor Emmanuel Hess se refirió en principio al tema de las vinculaciones de la IMANE con el resto de la economía nacional y señaló que la débil vinculación entre ambas se debía en parte a estrategias de las empresas multinacionales, pues las personas encargadas de compra no siempre están interesados en realizar el esfuerzo de desarrollar proveedores locales. Recomendó que se debería ir directamente a las casas matrices para hablar sobre un acuerdo de compras internas. Asimismo, señaló que las multinacionales no cooperaban mucho para lograr encadenamientos más fuertes pues muchas veces ya contaban con proveedores globales. También mencionó la importancia de incluir el desarrollo de suplidores como tema de responsabilidad social corporativa, lo cual podría ayudar para facilitar los encadenamientos. El señor Hess señaló que los proveedores locales muchas veces no entienden las necesidades de las multinacionales y no cumplen con los tiempos de entrega; enfatizó que mucha de la falta de vinculación se debía a que los proveedores locales no entendían que tenían que pasar por un proceso de certificación.

**54.** La señora Luisa Fernández mencionó que le gustaría que fueran más operativos los estudios sobre la IMANE, pues muchas veces se tenían demasiados y no se implementaban. Refiriéndose al punto de la poca adquisición de insumos locales por parte de la IMANE, la señora Fernández apuntó que la existencia de grandes centros de compra de las empresas multinacionales limitaba las compras a los proveedores locales.

**55.** El señor Eduardo Alonso mencionó que si no fuera por la maquila, la situación económica de la subregión estaría en peores condiciones. Es importante diferenciar entre el ritmo de crecimiento económico y el desarrollo económico, y en este sentido, la maquila no estaba contribuyendo al desarrollo económico. El señor Alonso mencionó que se requería conocer mejor qué políticas persigue y perseguían las políticas alrededor de la maquila: ¿un sector industrial que generará divisas?; ¿impulsar el desarrollo nacional?, etc. Al considerar objetivos múltiples se tiene una mayor complejidad de las políticas públicas. Reiteró que con la maquila los objetivos de desarrollo no se habían logrado.

**56.** Con respecto al tema de la vinculación, el señor Eduardo Alonso hizo notar que no todas las empresas transnacionales estaban interesadas en vincularse con el resto de la economía local y que para fortalecerla era necesario tener un conocimiento muy profundo de las redes globales. También se refirió a que el gobierno debería tener una visión más clara de los objetivos de promover la maquila en los países de la subregión y enfocarse a: i) Fortalecer las instituciones de fomento; ii) Fomentar la visión empresarial; iii) Retomar la idea de la banca de desarrollo (el crédito si era importante) para el proyecto de enlace y la rendición de cuentas de las instituciones.

**57.** Con respecto a la idea de que en varios países de la región ya no se fomentaba la creación del sector maquilador como antaño, la señora Indira Romero hizo el comentario de que específicamente en El Salvador funcionarios del Ministerio de Economía no estaban promoviendo la atracción de IED en el sector confección y que en su lugar promovían al sector servicios por lo que pareciera que la maquila perdía importancia. Al respecto, el señor Ricardo Martell apoyó el comentario agregando que actualmente PROESA ya no atraía IED al sector textil-confección.

**58.** La señora Luisa Fernández mencionó que la maquila había perdido la batalla en la opinión pública. Por otro lado, propuso que se resaltaran más los aspectos positivos de la maquila.



**59.** El señor Guillermo Matamoros mencionó que el fomento del conocimiento no está en la agenda de los países de la región, con excepción de Costa Rica. Con respecto al tema de los bajos salarios, reconoció que la región ha aprendido a vivir en equilibrio de bajo nivel, citando un documento de Leonardo Garnier.

#### **4. Recapitulación y conclusiones**

**60.** El señor Saúl de los Santos comentó que no se puede esperar que las empresas transnacionales se ajusten a las necesidades de la subregión. Por el contrario, los programas de gobierno deben de buscar que la IMANE tenga un mayor impacto. Un ejemplo es la creación y fortalecimiento de clusters, los cuales crean condiciones propicias para lograr mayor desarrollo. Es importante también apostar por procesos específicos que se dominan, más que por sectores.

**61.** El señor Jorge Carrillo reconoció que hay sectores dentro de los gobiernos y la academia que tienen un concepto positivo de la IMANE, porque se han creado estereotipos. Felicitó a la CEPAL por abordar un tema sobre el que comúnmente se piensa que no hay nada nuevo que decir. Debido a los estereotipos y la sensibilidad del tema, hay que tener cuidado en cómo presentamos nuestros argumentos. En el tema de los salarios que se pagan en la IMANE, se debe tener en cuenta que la actividad de manufactura en general ofrece menores salarios que actividades inmateriales.

**62.** El señor Ricardo Martell mencionó que en El Salvador se tiene un concepto muy limitado de maquila y se le asocia con actividades de confección. Actualmente muchas personas quieren trabajar en empresas de la IMANE, lo que muestra que para los trabajadores es una opción de trabajo formal.

**63.** La señora Luisa Fernández comentó que tener la visión regional de la IMANE fue muy enriquecedor, aunque el tiempo de la reunión fue muy corto para discutir todos los temas pendientes.

**64.** En su intervención final el señor Emmanuel Hess dijo que el tema de transferencia de conocimientos es más positivo de lo que se presenta en el documento. En Costa Rica hay vinculación entre empresas y universidades, y se han difundido habilidades como trabajo en equipo y calidad. La presencia de la IMANE ha llevado a una mayor productividad de la economía en su conjunto y mayores salarios. En el tema de encadenamientos productivos, la falta de financiamiento no es el principal obstáculo, es principalmente un problema cultural.

**65.** El señor Guillermo Matamoros concluyó diciendo que el gobierno debe diseñar un marco de política industrial para la IMANE, en el cual se impulse el conocimiento y vinculación real con universidades. El documento podría resaltar los casos exitosos a través de recuadros. También sería importante resaltar las externalidades que genera la IMANE a otros sectores.

Anexo

**LISTA DE PARTICIPANTES**

**A. Expertos invitados**

Eduardo Alonso  
Consultor  
San José, Costa Rica

Jorge Carrillo  
Profesor-Investigador  
Departamento de Estudios Sociales  
El Colegio de la Frontera Norte  
Tijuana, Baja California  
México

Saúl De los Santos  
Director  
ProduCen  
Tijuana, Baja California  
México

Luisa Fernández Durán  
Directora Ejecutiva  
Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE)  
Santo Domingo, República Dominicana

Emmanuel Hess  
Director Servicios de Apoyo  
Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE)  
Costa Rica

Ricardo Martell  
Gerente de Investigación  
PROESA  
San Salvador, El Salvador

Guillermo Matamoros  
Gerente Regional Tegucigalpa  
Asociación Hondureña de Maquiladoras (AHM)  
Tegucigalpa, Honduras

Martín Zúñiga M.  
Gerente General  
Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER)  
San José, Costa Rica

**B. Secretaría**

**Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Sede Subregional en México**

Martha Cordero  
CEPAL México

René Hernández  
CEPAL Santiago

Ramón Padilla  
CEPAL México

Indira Romero  
CEPAL México