



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr.
GENERAL

TD/B/WG.1/6
28 de abril de 1993

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Grupo Especial de Trabajo sobre
Corrientes de Inversión y de Financiación,
Financiación para el Desarrollo
No Creadora de Deuda y Nuevos Mecanismos
para Aumentar las Corrientes de Inversión
y de Financiación
Segundo período de sesiones
Ginebra, 28 de junio de 1993
Tema 3 del programa provisional

EXAMEN DE LAS POLITICAS DE LOS PAISES RECEPTORES Y DE LOS PAISES
DE ORIGEN Y MEDIDAS PARA PROMOVER LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA,
CON INCLUSION DE LAS ZONAS FRANCA INDUSTRIALES
Y LAS ZONAS ECONOMICAS ESPECIALES

Las zonas francas industriales: El papel de la inversión
extranjera directa y sus efectos sobre el desarrollo

Informe de la secretaría de la UNCTAD

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
RESUMEN Y CONCLUSIONES	i - viii	4
I. LOS ANTECEDENTES	1 - 7	6
A. Las zonas francas industriales y la estrategia de industrialización	1 - 2	6
B. Definición y objetivos	3 - 5	6
C. La perspectiva histórica y la dimensión mundial de las zonas francas industriales . .	6 - 7	7
II. EL PAPEL DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA EN LAS ZONAS FRANCA INDUSTRIALES	8 - 20	13
A. La atracción de inversores	8 - 12	13
B. Las empresas transnacionales en las zonas francas industriales	13 - 20	14
1. Tipos y origen de las empresas transnacionales instaladas en estas zonas	15 - 16	16
2. Estructura de la propiedad de las empresas instaladas en las zonas francas industriales	17 - 18	17
3. La estructura industrial de las zonas	19 - 20	19
III. EFECTOS ECONOMICOS Y SOCIALES DE LAS ZFI	21 - 48	20
A. Efectos sobre el empleo	25 - 29	20
B. Promoción de las exportaciones e ingresos de divisas	30 - 32	23
C. Análisis de la relación costo-beneficios . .	33 - 35	26
D. Transferencia de tecnología y conocimientos especializados	36 - 40	28
E. Vínculos con la economía interna	41 - 48	29

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
IV. VALORACION GLOBAL	49 - 62	32
A. Condiciones del éxito	49 - 54	32
B. La evolución y el futuro de las zonas francas industriales	55 - 62	33

RESUMEN Y CONCLUSIONES

i) La rápida expansión de las zonas francas industriales (ZFI) en los países en desarrollo durante las dos décadas últimas constituye un hito importante en la economía mundial. Aunque la idea de crear zonas francas industriales ha suscitado muchas controversias, la proliferación de estas zonas parecería indicar que han satisfecho algunas de las expectativas de los países que las han establecido. Uno de los objetivos principales para la creación de una ZFI es atraer inversión extranjera directa (IED). Hay datos que confirman sin ningún género de dudas que el sector de las ZFI, aunque todavía pequeño, ha sido uno de los sectores que ha mostrado más dinamismo en atraer la IED, especialmente en estos últimos años. Los inversores extranjeros son los responsables de una proporción grande de la inversión y el empleo en las ZFI. Quizá por su mismo tamaño, parecen desempeñar un papel decisivo en la configuración de la estructura industrial de las ZFI, que se caracteriza por el predominio de la industria de los textiles y las prendas de vestir o la industria electrónica. Además los inversores extranjeros también parecen haber influido bastante en marcar el rumbo que han seguido las ZFI.

ii) Las ZFI han contribuido con éxito a estimular las exportaciones de manufacturas y generar ingresos de divisas. También han contribuido de forma considerable a crear puestos de trabajo productivos, aunque se haya tratado sobre todo de empleo para mano de obra barata y poco cualificada. El empleo en gran escala de mujeres jóvenes es un rasgo muy destacado y quizás la mayor aportación social de las ZFI. Estas zonas han dado nuevas oportunidades y valores a mujeres que hasta entonces no habían trabajado y que probablemente no habrían ingresado en la población activa de no ser por las ZFI.

iii) La eficacia de las ZFI como instrumento para alcanzar objetivos de desarrollo a largo plazo depende en gran parte de las vinculaciones que crean con la economía del país y de las posibilidades que ofrecen para transferir tecnología y elevar las cualificaciones de la población activa. Desde este punto de vista, las ZFI no habrían respondido a las expectativas puestas en ellas. La forma en que están estructuradas estas zonas presenta un sesgo que dificulta la creación de tales vinculaciones. En las ZFI se fomentan las actividades intensivas en bienes y servicios importados a base de otorgar concesiones especiales para su importación, aunque el principal obstáculo al aprovisionamiento en el país mismo parece ser la incapacidad de los proveedores locales para suministrar bienes y servicios de alta calidad a precios que sean competitivos internacionalmente. La orientación de las ZFI hacia la exportación y la estricta regulación de las ventas en el mercado interior frena la creación de efectos de propulsión. Un factor que limita mucho la transferencia de tecnología y conocimientos técnicos es la naturaleza de los métodos de producción que suelen emplearse en las ZFI, en los que se utilizan tecnologías muy poco avanzadas o conocimientos técnicos sencillos.

iv) Con todo, las transferencias de tecnología y de conocimientos técnicos no son nada despreciables aunque tengan lugar esencialmente en el interior de la zona, sobre todo en las empresas conjuntas constituidas entre empresas transnacionales (ET) y empresas locales. Además, en algunas zonas francas industriales se pueden observar ya una automoción paulatina y la utilización

de métodos de producción más complejos, así como el aumento constante del número de cuadros directivos y de técnicos locales. Los efectos de demostración que pueden tener una influencia modernizadora sobre la economía serían una de las aportaciones más importantes de las ZFI a la economía del país de instalación.

v) Es difícil saber hasta qué punto la política nacional ha determinado el patrón de evolución de las ZFI. Pero lo que sí es evidente es que las ZFI han evolucionado en una forma que tiende a fomentar la mayor integración de estas zonas en la economía del país y una mayor diversificación de las actividades. Esto se refleja en la superficie territorial que abarca el régimen especial de las ZFI, en la actitud más liberal ante la transformación de materiales importados en la creciente participación de las empresas del país y en la ampliación de las actividades a los servicios y a otros sectores. Esta evolución se manifiesta en la diferente estructura de las ZFI ya creadas, que ofrece un abanico más amplio de opciones a los países que planean establecer este tipo de zonas como medio de estimular la industrialización con miras a la exportación. Debe subrayarse que las ZFI no representan más que uno de los instrumentos posibles de la política económica cuyas ventajas e inconvenientes han de contrastarse con los de otros programas para alcanzar la misma meta.

vi) La experiencia de las ZFI ha sido muy dispar de un país a otro. Ha habido zonas que han conocido un éxito notable; y entre los elementos fundamentales de este éxito están un clima favorable a la inversión; la existencia de una mano de obra de gran calidad y una colectividad empresarial local activa; y el apoyo sin desmayo de las autoridades económicas a las ZFI. También ha habido fracasos llamativos, algunos de los cuales podrían atribuirse a la mala localización, la infraestructura inadecuada, la promoción insuficiente, los costos excesivos y la mala gestión.

vii) Las conclusiones de los análisis de costo-beneficio de unas cuantas ZFI asiáticas han demostrado que los incentivos, las subvenciones y los gastos en infraestructura acarrean costos considerables para los países de instalación. Estos costos son a veces difíciles de justificar tanto desde el punto de vista financiero como del económico. Sin embargo, la dura competencia entre las ZFI de países en desarrollo para atraer inversores les ha llevado a ofrecer incentivos cada vez más generosos, lo que ha mermado sus beneficios netos. En consecuencia, la armonización de los incentivos es un aspecto que se debe considerar atentamente.

viii) El crecimiento y desarrollo a largo plazo de las ZFI dependerá de que estén bien equipadas para hacer frente a los problemas originados por los cambios estructurales ocurridos tanto en la economía nacional como en la internacional, en particular los patrones cambiantes y las mayores exigencias de la IED. La reestructuración industrial que está teniendo lugar en el mundo exige ofrecer bazas de localización suplementarias, tales como una mano de obra muy cualificada y la existencia de una amplia red de apoyo y unos servicios industriales cruciales. En consecuencia, los países que instalan estas zonas no sólo tendrán que elevar las cualificaciones técnicas y el nivel de educación de la población activa sino que además deberán mejorar la infraestructura tecnológica de las ZFI. La viabilidad a largo plazo de estas zonas exige además que sus actividades estén adecuadamente integradas en la estrategia general de desarrollo económico e industrial del país.

I. LOS ANTECEDENTES

A. Las zonas francas industriales y la estrategia de industrialización

1. La aparición de las ZFI tiene su origen en un cambio de rumbo de la estrategia de industrialización de los países en desarrollo, que durante las décadas de 1950 y 1960 dieron preferencia a las políticas de sustitución de importaciones para reducir su dependencia del mundo exterior. Estas políticas de desarrollo hacia adentro se respaldaron con barreras arancelarias altas, subvenciones generosas y restricciones cambiarias. Aunque se crearon nuevas industrias y puestos de trabajo, pronto se vio con claridad que había límites a lo que se podía conseguir con aquellas políticas. El problema era especialmente serio para los países pequeños con un mercado interior tan exiguo que ponía límites al crecimiento. Además, si bien es cierto que disminuyeron las importaciones de bienes de consumo manufacturados, en cambio aumentó la demanda de importaciones de bienes intermedios y de capital para apoyar el proceso de industrialización, lo que creó presiones sobre la balanza de pagos. Además, la protección arancelaria condujo en muchos países a la ineficiencia de la industria y a la fabricación de productos de costo elevado que no eran internacionalmente competitivos y, en consecuencia, contribuían muy poco a obtener divisas.

2. Desde finales de la década de 1960 se empezó paulatinamente a aplicar una estrategia de industrialización volcada a los mercados exteriores, para lo cual se fomentaron las exportaciones no tradicionales. Esto fue acompañado de una actitud más liberal ante la IED en un intento de atraer este tipo de inversiones no sólo para adquirir capital que tan necesario era, sino también para estimular la transferencia de nuevas tecnologías, elevar las cualificaciones de la población activa y conquistar el acceso a mercados y canales de distribución. Las ZFI fueron un medio de fomentar la industrialización orientada a la exportación y en algunos países ocuparon un destacado lugar en esa estrategia. La coincidencia de este cambio de rumbo en los países en desarrollo con el proceso de relocalización industrial llevado a cabo por las ET en los países industrializados para reducir al mínimo sus costos de producción favoreció el rápido crecimiento de las ZFI. La fragmentación de procesos de producción complejos les permitió trasladar a países de costos bajos actividades intensivas en trabajo. Facilitaron este traslado las innovaciones ocurridas en los sectores de los transportes y las telecomunicaciones, que hicieron que las barreras geográficas pasaran a tener menos importancia para la localización de industrias y el control de la producción 1/.

B. Definición y objetivos

3. La definición de una zona franca industrial que más se ajusta al concepto original es la de una área geográfica bien definida que goza de privilegios aduaneros y otros incentivos y en la cual la actividad principal que se lleva a cabo es la elaboración de productos para la exportación. Constituye una adaptación moderna del puerto franco o la zona franca comercial (ZCF), donde la actividad principal era el almacenamiento o el comercio. El carácter de enclave de las ZFI permitió alcanzar varios fines. Facilitó un proceso de

ajuste interior para llevar a cabo paulatinamente una serie de reformas en esas zonas antes de aplicarlas en el resto del país. Para los países que siguieron prefiriendo una política de sustitución de importaciones pero también querían diversificar su economía, esta segregación física evitó chocar con los intereses establecidos. Si se consideraba conveniente, con las zonas francas industriales las autoridades del país podían circunscribir la influencia de las empresas dominadas por el capital extranjero sobre la sociedad o poner condiciones excepcionales para ciertas actividades. En el caso de los países pobres en recursos, concentrar éstos en forma de un infraestructura sofisticada en una zona bien delimitada les ofrecía ventajas obvias desde el punto de vista de los costos.

4. El objetivo general de las ZFI es fomentar la industrialización orientada a la exportación. Entre los objetivos específicos comunes están los siguientes: atraer capital extranjero; proporcionar nuevas oportunidades de empleo; incrementar las entradas de divisas; estimular la transferencia de tecnología y elevar las cualificaciones de la población activa; y crear vinculaciones con la economía del país. La importancia dada a cada uno de estos objetivos varía de un país a otro. Algunas zonas se crearon también con el propósito de estimular el desarrollo regional ^{2/} o explotar los recursos naturales del país ^{3/}. La zona franca industrial de Santa Cruz en la India se creó expresamente con el fin de adquirir conocimientos tecnológicos para la industria electrónica.

5. Las ZFI existentes tienen una estructura muy diversa, y la de algunas se aparta considerablemente del modelo tradicional. El régimen especial de que gozan las ZFI en Túnez y Mauricio permite hacer extensivo ese régimen en todo el país a los polígonos industriales o a las empresas que fabrican productos para exportar. Las zonas económicas especiales establecidas en China no sólo tienen un ámbito territorial mucho más extenso sino que además las actividades que se realizan en ellas no se limitan a la fabricación de manufacturas. Además hay economías como las de Hong Kong y Singapur que no imponen derechos de aduana ni restricciones a la importación y que, por lo tanto, se podría considerarlas como países o territorios francos industriales. Existe también la zona franca de Manaus en el Brasil, cuyos productos se venden casi exclusivamente en el mercado interior, de modo que lo más apropiado sería calificar esa zona de zona de transformación de materiales importados ^{4/}.

C. La perspectiva histórica y la dimensión mundial de las zonas francas industriales

6. Está admitido que Irlanda fue el primer país en llevar a la práctica la idea moderna de la zona franca industrial con la creación de la zona franca de Shannon para la exportación en 1959 ^{5/}. La visibilidad y el éxito del experimento de Shannon, que contó con la asistencia técnica y los estudios de la ONUDI y otras organizaciones internacionales, fueron dos de los factores que más contribuyeron a la rápida difusión de la ZFI en los países en desarrollo. El primer país en desarrollo que estableció una zona franca industrial fue la India con la creación de la zona franca comercial de Klanda en 1965. En 1970 había ocho zonas francas industriales en los países en desarrollo. En 1980 su número había aumentado a 55 en 30 países en

desarrollo 6/. En la actualidad existen más de 200 ZFI en 60 países en desarrollo y hay más en construcción o en fase de planeamiento. La mitad aproximadamente del número total de zonas francas industriales están situadas en Asia, 80 en América Latina y el Caribe y más de 20 en Africa (véase el cuadro 1).

7. El empleo en las ZFI aumentó rápidamente, de unos 50.000 trabajadores en 1970 7/ a más de 2,4 millones en 1990. Si se excluyen los que trabajan en zonas semejantes en China, América Latina y el Caribe sumaban más del 50% del total, Asia y el Pacífico el 41% y Africa menos del 9%. El empleo en las ZFI está muy concentrado, ya que 12 países y territorios reúnen casi el 84% del total 8/. Dentro de cada región se encuentran los mismos índices elevados de concentración del empleo. Tres países reunían casi el 97% del empleo total de las ZFI en Africa (Mauricio, Túnez y Egipto) y el 84% en América Latina y el Caribe (México, República Dominicana y Brasil). En cambio, el índice de concentración en Asia es mucho menor, pues las tres principales economías (Singapur, Hong Kong y Malasia) sumaban el 54% del empleo regional.

Cuadro 1

Número de trabajadores empleados en las zonas industriales francas
 de países o territorios en desarrollo, 1990

Región/país/ territorio	Número de zonas	Número de trabajadores (en miles)	Emplazamiento/nombre
AFRICA	22	168,3	
Botswana	1	..	..
Egipto	5	25,0	Cairo/Alejandría/Suez/ Port Said/Ismailia
Ghana	1	2,6	Tema
Lesotho	1	..	..
Liberia	1	..	..
Marruecos	1	1,5	Tánger
Mauricio	.	90,0	..
Senegal	1	1,2	Dakar
Swazilandia	1	..	..
Togo	1	..	Lomé
Túnez	9	48,0	Polígonos industriales
AMERICA LATINA Y EL CARIBE	79	988,0	
Antillas Neerlandesas	1	0,3	Curaçao
Antigua y Barbuda	1	..	..
Argentina	1	..	..
Aruba	2	0,8	Barcadera/Oranjestadt Port
Bahamas	2	8,0	Freeport Grand Bahama
Barbados	.	20,0	..
Belice	1	0,6	..
Brasil	1	75,0	Manaus

(continúa)

Cuadro 1 (continuación)

Región/país/ territorio	Número de zonas	Número de trabajadores (en miles)	Emplazamiento/nombre
Colombia	8	7,0	Barranquilla/Buenaventura/ Cúcuta/Cartagena/Santa Marta/ Rionegro/Palmaseca en Palmira/Uraba
Chile	1	8,5	Iquique
Costa Rica	4	6,0	Cartago/Coto Sur/Alajuela/ Metropolitana
Dominica	1	..	..
El Salvador	1	3,5	San Bartolo
Granada	1	..	..
Guatemala	1	40,0	Santo Tomás de Castilla
Haití	1	43,0	Puerto Príncipe
Honduras	2	3,0	Choloma/La Ceiba
Jamaica	2	18,0	Kingston/Montego Bay
México	23	600,0	Polígonos industriales (maquiladoras)
Montserrat	.	..	..
Nicaragua	1	..	Apex La Mercedes
Panamá	1	0,2	Colón
República Dominicana	18	150,0	Bani/Barahona/Bonao/Esperanza/ Hainamoza/Itabo/La Romana/ La Vega/Las Américas/Moca/ San Pedro de Macorís/Puerto Plata/San Isidro/Nuevo San Pedro de Macorís/Santiago/ Villa Altagracia/Villa Mella
St. Kitts y Santa Lucía	1	..	..
San Vicente	1	0,4	..
Santa Lucía	2	1,5	Grande Cul-de-Sac Bay/Vieux Fort
Trinidad y Tabago	1	0,4	Point Lisas

(continúa)

Cuadro 1 (continuación)

Región/país/ territorio	Número de zonas	Número de trabajadores (en miles)	Emplazamiento/nombre
ASIA Y EL PACIFICO	94	1 282,3	
Bahrein	2	4,6	Mina/North Sitra
Bangladesh	1	7,0	Chittagong
China <u>a</u> /	7	490,0	Shenzhen/Dongguan/Zhuhai/ Pudong/Shantou/Xiamen/Isla de Hainan
Emiratos Arabes Unidos	1	12,0	Jebel Ali
Fiji	1	..	..
Filipinas	4	35,4	Bataán/Baguio/Mactan/Cavite
Hong Kong	14	120,0	Polígonos industriales
India	6	30,0	Santa Cruz/Kandla/Falta/ Madras/Cochín/Noida
Indonesia <u>b</u> /	2	50,0	Isla de Batam/Jakarta
Jordania	1	..	..
Macao	4	60,0	Ribeira do Patane/Avenida do Almirante Lacerda/Avenida do Coronel Mesquita/Areia Preta Bazan
Malasia	10	98,9	Lepas/Prai Wharves/Prai/Pulau Jerejak/Sungei Way/Batu Berendam/Tanjong Kling/Ulu Klang/Telok Panglima/Senai
Pakistán	1	2,0	Karachi
República Árabe Siria	6	..	Damasco/Adra/Aeropuerto Internacional de Damasco/ Alepo/Laquia/Puerto de Tartús
República de Corea	2	24,7	Masan/Iri
Singapur	22	210,0	Polígonos industriales
Sri Lanka	2	55,0	Katunayake/Biyagama

(continúa)

Cuadro 1 (conclusión)

Región/país/ territorio	Número de zonas	Número de trabajadores (en miles)	Emplazamiento/nombre
Tailandia	1	12,0	Lat Krabang
Taiwán, Provincia china de	3	70,7	Kaohsiung/Nantze/Taichung
Tonga	1	..	..
Turquía	2	..	Mersin/Antalya
Yemen	1	..	
TOTAL	195	2 438,6	

Fuente: Starnberg Institute.

Nota: El régimen especial de que gozan las ZFI tiene vigencia en todo el país en Macao, Mauricio, Hong Kong, Túnez y Singapur, y el número de zonas se refiere a las grandes áreas industriales. El número total de zonas no incluye las existentes en Mauricio, pero según una publicación anterior en 1986 había en este país siete grandes polígonos industriales.

a/ La cifra de trabajadores se refiere a Shenzhen y Dongguan solamente.

b/ La cifra de trabajadores se refiere a la isla de Batam solamente

II. EL PAPEL DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA EN LAS ZONAS FRANCAS INDUSTRIALES

A. La atracción de inversores

8. Las ZFI se idearon sobre todo como polos para atraer las inversiones extranjeras directas que hacían falta para impulsar la industrialización de los países en desarrollo. Las ZFI ofrecen un complejo conjunto de incentivos que eliminan o reducen los obstáculos físicos y administrativos a la relocalización de actividades fabriles de otros países. Además, por lo general esos incentivos incluyen también concesiones fiscales y financieras a las empresas extranjeras que operan en las zonas.

9. Las ZFI están dotadas de una infraestructura bastante compleja así como de edificios fabriles de diseño normalizado que reducen considerablemente el volumen de la inversión inicial para los inversores. Además, las actividades pueden comenzar inmediatamente, gracias a lo cual se puede empezar a obtener más pronto una rentabilidad del capital inmovilizado. Las zonas ofrecen toda una serie de infraestructuras, que incluyen normalmente el acceso a un puerto de mar o un aeropuerto, la conexión con redes de transportes y telecomunicaciones y el abastecimiento de energía eléctrica y agua.

10. Una de las mayores quejas de las empresas extranjeras que quieren iniciar una actividad en países en desarrollo es la de las trabas burocráticas con que tropiezan. De aquí que la sencillez de las formalidades administrativas para instalarse en una zona franca industrial sea uno de los principales alicientes de estas zonas. En ellas se ofrecen además servicios auxiliares esenciales para las actividades de los inversores, como son asesoramiento para la contratación de trabajadores y otros asuntos relativos al personal empleado; servicios comerciales tales como banca, seguros, embalaje, transporte y expedición de mercancías; servicios jurídicos y contables; servicios sociales tales como cantinas y cuidados médicos; y reparaciones técnicas especializadas.

11. Por supuesto, los privilegios aduaneros son uno de los principales rasgos de las ZFI. Estos privilegios incluyen la exención de los derechos de aduana sobre la maquinaria y los factores de producción importados, la exención de toda restricción cuantitativa de las importaciones, y la exportación en franquicia de los productos elaborados en la zona. Se ofrecen además incentivos fiscales y financieros, que pueden revestir la forma de moratorias fiscales, subvenciones de los precios de los servicios públicos de gas y electricidad y de los alquileres y exención de todo control de cambios. Otro aliciente que parece tener mayor importancia que las moratorias fiscales es la concesión de crédito, a veces a tipos de interés preferenciales. Con la excepción de los privilegios aduaneros, estos incentivos generales son similares a los ofrecidos a las empresas extranjeras que fabrican fuera de la zona artículos destinados a la exportación. Si los incentivos no fuesen los mismos, los inversores que se instalan en una zona franca industrial saldrían favorecidos. Además de los incentivos generales antes enumerados, existen

incentivos especiales tales como donaciones a fondo perdido y la exención de las normas de la legislación sobre el salario mínimo o la legislación laboral, que son característicos de determinadas zonas. A título de ejemplo, en el cuadro 2 se indica el conjunto de incentivos que se ofrecen en Sri Lanka a los inversores.

12. Llegado el momento de decidir el programa de incentivos que se ofrecerán en las ZFI, los países que establecen estas zonas se encuentran con la difícil tarea de establecer un adecuado equilibrio entre un programa de incentivos demasiado mezquino que no llegue a atraer a los inversores y un programa demasiado generoso que resulte costoso por los ingresos fiscales a los que renunciaría el país. Existen otros factores que no son privativos de las ZFI pero que constituyen consideraciones esenciales llegado el momento de decidir si se hace una inversión extranjera directa en un determinado país. Esos factores son un clima favorable a la inversión extranjera, los costos y la productividad laborales, los costos de transporte y el acceso a los mercados 9/.

B. Las empresas transnacionales en las zonas francas industriales 10/

13. Aunque no se dispone de información muy completa sobre la IED en las ZFI, hay pruebas de que este sector, aunque todavía pequeño, ha sido uno de los sectores que se han mostrado más dinámicos en atraer inversiones extranjeras directas en los últimos diez años. Una proporción nada despreciable de la IED en actividades manufactureras se canalizó hacia las ZFI. En dos países donde las ZFI representan un sector bastante importante, las inversiones extranjeras hechas en dichas zonas sumaban más del 85% de la IED en Mauricio y más del 70% en México. Las cantidades de IED que entraron en las cuatro zonas económicas especiales más antiguas de China representaron el 30% de las entradas totales de IED en 1989 11/. El papel de las ET en la expansión de las ZFI no se ha limitado a la participación accionarial. También ha revestido la forma de acuerdos de subcontratación con empresas locales que operan en la zona.

14. Las cifras de empleo dan una idea aproximada de la importancia de la presencia de las ET en las ZFI. En 1986 las ET sumaban cerca de las dos terceras partes del total de trabajadores empleados en las ZFI existentes en países en desarrollo (excluida China). Esta cifra representaba el 15% del total de trabajadores de todas las filiales de empresas transnacionales en el conjunto de aquellos países. En consecuencia, la contribución de las ET ha sido notable y se puede afirmar que esta categoría de empleo ha crecido a un ritmo rapidísimo. La cifra citada se refiere solamente a los puestos de trabajo directos. Si se agregaran los puestos indirectos, la importancia del papel de las ET en la creación total de empleo en los países que han establecido zonas francas industriales sería mucho mayor. Por lo tanto, los inversores extranjeros, tal vez por su propio tamaño, tienen una intervención decisiva en la configuración de la estructura industrial y en orientar el patrón de evolución de las ZFI.

Cuadro 2

Sri Lanka: incentivos y otras concesiones aplicables a la inversión extranjera en empresas instaladas dentro y fuera de las ZFI a/

Incentivo o concesión	Período
Exención del impuesto sobre sociedades (moratoria fiscal)	Por un máximo de 5 años contados a partir del primer año de beneficios según lo establecido en el reglamento Nº 1/1978 de la CEGC
Aplicación del impuesto sobre sociedades a un tipo más bajo, comprendido entre el 2 y el 5%, sobre la parte de la cifra anual de ventas correspondiente a beneficios	Por un máximo de 15 años contados a partir de la expiración de la moratoria fiscal
Exención del impuesto sobre los dividendos pagados a los accionistas no residentes	Durante la vida de la empresa
Exención del impuesto sobre los dividendos pagados a los accionistas residentes con cargo a los beneficios exentos	Durante la moratoria fiscal y por sólo un año más después de la moratoria
Impuesto sobre las regalías pagadas a no residentes	Exención total durante la moratoria fiscal; expirada ésta, el impuesto se paga a un tipo que no excede del 15%
Exención del impuesto sobre la renta para los emolumentos pagados a los trabajadores extranjeros.	Durante la moratoria fiscal
Entrada en franquicia de las importaciones de instalaciones, maquinaria, equipo, materias primas y otros productos relacionados con el proyecto	Durante la vida de la empresa
Importación en franquicia de productos acabados	Durante la vida de la empresa
Exención de la Ley de control de importaciones y exportaciones	Durante la vida de la empresa
Exención de la Ley de control de cambios y autorización para abrir una cuenta bancaria en moneda extranjera	Durante la vida de la empresa

(continúa)

Cuadro 2 (conclusión)

Incentivo o concesión	Período
Exención del pago de impuestos sobre la venta de acciones de personas que no sean nacionales de Sri Lanka	Durante la vida de la empresa
Exención del impuesto sobre la renta para las plusvalías obtenidas con la venta de acciones	Durante la vida de la empresa
Las sumas invertidas en la compra de acciones ordinarias, excepto las acciones existentes, se pueden deducir de la renta imponible del comprador, con sujeción a ciertos límites	Durante la vida de la empresa

Fuente: Comisión Económica del Gran Colombo (CEGC).

a/ Esto se aplica a las empresas instaladas en las tres ZFI en funcionamiento (Katunayake, Biyagama y Koggala), así como a las empresas autorizadas a instalarse en otros lugares siempre que la inversión extranjera satisfaga los requisitos siguientes: el 90% en la fabricación de productos industriales destinados a la exportación o el 75% en la fabricación de productos agroindustriales destinados también a la exportación; un desembolso inicial mínimo de capital de por lo menos 250.000 dólares estadounidenses; y financiada por fuentes extranjeras. Existe otro programa de incentivos para otras empresas constituidas para fabricar productos destinados a la exportación pero en las cuales la inversión extranjera no satisface los criterios anteriores.

1. Tipos y origen de las empresas transnacionales instaladas en estas zonas

15. Las ET de gran tamaño y mayor renombre han sido los blancos principales de los esfuerzos de promoción de las autoridades de los países que han establecido zonas francas industriales. Sin embargo, parecería que la mayor parte de los inversores extranjeros que se han instalado en esas zonas han sido empresas transnacionales con menos experiencia. Otros patrones generales que se han observado son una presencia importante de grandes ET en las zonas francas industriales que han dado una fuerte preferencia a la industria electrónica, y una proporción más pequeña de grandes ET en las zonas que tienen una estructura industrial más diversificada. De todas las grandes ET establecidas en zonas francas industriales, las japonesas son las más numerosas. La presencia relativamente pequeña de las grandes ET europeas o estadounidenses que tienen más experiencia podría deberse sobre todo a que ya se habían instalado por todo el mundo mucho antes de que se crearan las primeras ZFI. Además, sus decisiones de invertir en el extranjero parecen estar dictadas mucho más por su estrategia mundial de penetración de los mercados que por la cuantía de los costos de producción. Por lo que hace a los países receptores de ese tipo de inversiones, la existencia de antiguos

vínculos coloniales, las relaciones étnicas y la cercanía a los países de origen o a los principales mercados influyen en el origen de los inversores.

16. Así como las empresas transnacionales veteranas no necesitan una zona franca industrial para sobrevivir puesto que tienen recursos suficientes para operar con éxito en las condiciones normales, el entorno relativamente exento de riesgos y el apoyo infraestructural que brindan las ZFI constituyen alicientes importantes, si no esenciales, para las empresas aspirantes a ser transnacionales y para las otras de tamaño más pequeño. La aparición de un número cada vez mayor de inversores de países en desarrollo es otro aspecto interesante del fenómeno de las ZFI. Para muchos de esos inversores, instalarse en una ZFI representa una de las primeras e importantes aventuras fabriles en un país extranjero. Muchos proceden de las nuevas economías industriales (NEI) de Asia, donde las presiones de los costos de producción internos han obligado a las empresas de las industrias intensivas en trabajo a producir en las ZFI de los países en desarrollo que tienen costos laborales más bajos. La pérdida de la condición de países beneficiarios de las preferencias arancelarias de los esquemas del SGP de que gozaban esas economías también ha contribuido a que aumentaran sus inversiones en el extranjero. De todos estos inversores los más conspicuos son las empresas de Hong Kong. Los inversores de países en desarrollo representan el 20% de todas las empresas de capital extranjero establecidas en zonas francas industriales. Como son empresas relativamente pequeñas para los parámetros mundiales, lo más probable es que la parte que les corresponde de las inversiones y el empleo totales sea menos elevada. Sin embargo, no debe subestimarse la contribución de estas dinámicas empresas. Además de aumentar las posibilidades de diversificar las fuentes de la inversión extranjera, también ofrecen una vía para una colaboración económica más estrecha entre los países en desarrollo, especialmente porque parecen tener una fuerte propensión a formar empresas conjuntas 12/.

2. Estructura de la propiedad de las empresas instaladas en las zonas francas industriales

17. La experiencia de los países desarrollados permite concluir que la mayor contribución de las filiales de empresas extranjeras al desarrollo industrial y tecnológico de los países que han establecido zonas francas industriales no es tanto la inversión inicial y la consiguiente transferencia de tecnología cuanto el proceso paulatino de integración en la economía del país y su gradual transformación en empresas locales. En consecuencia, la estructura de la propiedad es esencial para determinar el impacto efectivo o potencial de las ZFI sobre el desarrollo de los países que han establecido estas zonas. En el cuadro 3 se presenta la estructura de la propiedad de las empresas instaladas en ZFI en 13 países. Como el cuadro no incluye tres economías asiáticas con un importante número de zonas francas industriales (Singapur, Hong Kong y Provincia china de Taiwán), las cifras deben tomarse como una simple indicación de la estructura real. Contrariamente a lo que se pensaba, las empresas de capital total o principalmente extranjero no son las que dominan, pues sólo suman el 37% del total de empresas. Como aquellas empresas tienen un tamaño mayor que las demás, su peso real es, por supuesto, también mayor.

Cuadro 3

Estructura de la propiedad de las empresas instaladas en zonas
francas industriales en 13 países a/

Tipo	Número de empresas	Porcentaje
Total	1 269	100,0
De capital extranjero	468	36,9
De capital nacional	315	24,8
Empresas conjuntas	486	38,3

Fuente: OIT-CET (1988).

a/ El Salvador, Filipinas, Ghana, India, Jamaica, Liberia, Malasia, Mauricio, México, República de Corea, República Dominicana, Sri Lanka y Trinidad y Tabago.

18. La importancia de la fuerte participación del capital nacional, sobre todo si se agrega el invertido en empresas conjuntas, estriba en la aportación que pueden hacer las ZFI a estimular el desarrollo económico de los países que han creado estas zonas, aportación que parece ser mayor de lo que los críticos de las zonas francas industriales pretenden. El importante peso de las empresas conjuntas puede obedecer a los incentivos ofrecidos o a formas más sutiles de presión de los poderes públicos para inducir a las empresas de capital nacional a participar en nuevas empresas industriales. En unos pocos países, como la India, existen además restricciones legales a la posibilidad de que el inversor extranjero tenga el 100% del capital social de la nueva empresa. La eficiencia relativa del proceso de transferencia de tecnología es una de las principales ventajas de las empresas conjuntas. La existencia de una colectividad empresarial local dinámica tiende a inspirar confianza en las perspectivas económicas de un país. Contar con unos socios locales dinámicos resulta particularmente interesante para el inversor extranjero porque facilita las conversaciones con la administración pública y los trabajadores del país y proporciona un acceso fácil a toda una serie de servicios auxiliares. Además constituye un elemento de estabilidad que desalienta la indiferencia del inversor extranjero en el momento de decidir dónde va a localizar sus instalaciones. En relación con esto, la actitud de indiferencia con respecto a la localización de sus actividades que se ha atribuido muchas veces a las empresas transnacionales que operan en las ZFI ha resultado casi totalmente infundada. En realidad, las empresas instaladas en estas zonas, una vez que lo han hecho, son bastante estables. Después de todo, una inversión extranjera directa no es un compromiso a corto plazo y los costos y riesgos de una relocalización son muy grandes 13/.

3. La estructura industrial de las zonas

19. Uno de los rasgos más notables de las ZFI es la tendencia a producir un tipo muy claro de monocultivo industrial, sea en la industria de los textiles y las prendas de vestir o en la industria de la electrónica. Esto se aprecia por los datos del cuadro 4 sobre la estructura del empleo por grupos de productos en las ZFI de determinados países. Aunque emplear cifras del empleo no resulte del todo satisfactorio, esas cifras dan una idea bastante aproximada de la estructura de la producción. Como se puede ver en el cuadro, en cada país domina una industria: la de los textiles y las prendas de vestir en Bangladesh, Egipto, Jamaica, Mauricio, la República Dominicana y Sri Lanka; y la industria electrónica en Barbados, el Brasil, Malasia, México, la República de Corea y la Provincia china de Taiwán. Los índices de concentración varían según los países y las zonas. En Jamaica, Mauricio y Sri Lanka la industria más importante, la de los textiles y las prendas de vestir, tiene casi el 90% del empleo total, mientras que en las ZFI de Malasia la industria electrónica tiene el índice más alto de concentración del empleo, con más del 74%.

20. Este claro monocultivo industrial no es por supuesto producto de una política deliberada, ya que los planes de creación de la mayoría de las ZFI preveían actividades más diversificadas. Ese monocultivo se puede achacar en gran parte al tipo de actividades de los primeros grandes inversores. La naturaleza de las dos industrias podría tal vez explicar su predominio. Ambas son grandes según los parámetros mundiales 14/, utilizan procesos de producción que tienden a ser muy intensivos en trabajo y, en consecuencia, tienden a localizarse en países donde los costos laborales son bajos. Además ambas sufrieron cambios estructurales en las décadas de 1970 y 1980. En cambio, otras industrias que se habrían prestado perfectamente a instalarse en una zona franca industrial eran demasiado pequeñas para llegar a ocupar una posición dominante, o no eran suficientemente innovadoras o eran muy intensivas en capital. En cuanto a la influencia de los inversores extranjeros en la configuración de la estructura industrial de las ZFI, los datos que se tienen parecen indicar que existe una correlación positiva entre los índices de concentración y la proporción de empresas propiedad de capital extranjero. Las empresas locales que hacen inversiones en las ZFI son por lo general más pequeñas y tienen un abanico de actividades más amplio, lo que reforzaría la hipótesis del importante papel que desempeñan las ET en este terreno.

III. EFECTOS ECONOMICOS Y SOCIALES DE LAS ZFI

21. Los efectos de las ZFI sobre el desarrollo vienen determinados en gran medida por la magnitud del sector integrado por estas zonas en comparación con el resto de la economía. Sin embargo, los indicadores de los resultados deben considerarse también en el contexto de la función que se preveía que desempeñaran dichas zonas en la estrategia de industrialización y la importancia atribuida por el país receptor a cada uno de los objetivos previstos. El logro de objetivos fundamentales podría ser una justificación suficiente de la existencia de ZFI, incluso si éstas revisten escasa significación desde el punto de vista de la economía en conjunto.

22. La importancia del sector de las ZFI varía de un país a otro. En Macao y Mauricio, estas zonas han impulsado el crecimiento industrial y el desarrollo tecnológico. El lugar prominente de las ZFI en el sector industrial de estas dos economías es insólito y está ligado a sus pequeñas dimensiones. Las maquiladoras de México son una importante fuente de divisas, sólo superada por el petróleo. En la República Dominicana, el sector representa el 3% del PIB y alrededor del 40% de las exportaciones totales, y es la tercera mayor fuente neta de divisas 15/. Aun cuando la ZFI en el Brasil es menos significativa en comparación con la totalidad de la economía, ha desempeñado un papel catalizador en el desarrollo regional. Sin embargo, en varios países en desarrollo las ZFI revisten una importancia marginal.

23. Al parecer, hay un efecto recíproco positivo entre los resultados de las ZFI y el dinamismo de la economía nacional. Esto lo confirma el hecho de que las zonas francas que han tenido más éxito suelen estar ubicadas en las economías recientemente industrializadas y en rápido crecimiento. Indudablemente, el dinamismo interno de estos países ha sido un importante incentivo para los inversionistas en las ZFI, y también un elemento impulsador del crecimiento del propio sector de éstas. Este sector ha contribuido a su vez a alimentar el proceso de industrialización.

24. En cuanto a la eficacia de las zonas en lo concerniente al logro de objetivos concretos, es evidente que han contribuido en grado considerable a la creación de empleo productivo y a la promoción de las exportaciones de manufacturas. Con todo, los vínculos establecidos con la economía y los efectos sobre la transferencia de tecnología no parecen haber colmado totalmente las expectativas.

A. Efectos sobre el empleo

25. Un aspecto de gran interés en el caso de la mayoría de las ZFI es la creación de empleo, y es probablemente en esta esfera donde han sido más eficaces. Las estimaciones en 1990 del volumen de empleo directo en las zonas francas de los países en desarrollo es de 2,4 millones de puestos de trabajo (cuadro 1). Es probable que la cifra sea considerablemente más alta porque los datos no comunicados pueden ser sustanciales, sobre todo en el caso de China. Aun cuando sólo representan una fracción del empleo total en el sector manufacturero, esas zonas han sido un elemento sumamente dinámico en lo

Cuadro 4

ZPI: estructura del empleo por grupos de productos
(En porcentaje)

País	Año	Textiles y prendas de vestir	Productos de la industria electrónica y maquinaria eléctrica	Equipo de transporte	Calzado y productos de cuero	Otros productos
Bangladesh	1986	81,0	1,0	-	-	18,0
Barbados	1985	36,0 a/	56,0	-	-	8,0
Brasil	1982	6,5	40,1	8,3	-	45,1
República Dominicana	1987	59,0	6,0	-	13,0	22,0
Egipto	1980	54,0	-	-	-	46,0
Jamaica	1985	89,0	-	-	-	11,0
Corea, República de	1986	10,0	50,0	-	5,0	35,0
Malasia	1979	14,2	74,5	-	-	11,3
Mauricio	1991	89,5	0,5	-	1,5	8,5
México	1990	9,1	37,1	21,3	1,6	30,9
Sri Lanka	1981	89,9	2,0	-	-	8,1
Taiwán, Provincia china de	1983	17,0	54,0	-	4,0	25,0

Fuente: OIT-CET (1988) en el caso del Brasil, Egipto, Malasia y Sri Lanka; Rhee, Katterbach y White (1990), en el de la República Dominicana y la República de Corea; Kreye, Heinrichs y Fröbel (1987) en relación con Bangladesh, Barbados, Jamaica y Taiwán, Provincia china de; en el caso de Mauricio, Economist Intelligence Unit, Country Profile 1992-93; Quintanilla (1991), en relación con México.

a/ Incluye el calzado y los productos de cuero.

tocante a crear nuevas oportunidades de trabajo. Este efecto de creación de puestos de trabajo es tanto más notable cuanto que se produjo en momentos en que el clima económico internacional no era favorable. Desde 1970, el empleo en las ZFI ha representado más del 60% de los nuevos puestos de trabajo en el sector manufacturero de Malasia y Singapur y prácticamente la totalidad de ellos en Mauricio 16/.

26. En cuanto a los efectos indirectos sobre el empleo, el carácter de enclave que tienen las ZFI inhibe la interacción económica y social con la economía nacional y, por consiguiente, son más limitados que en el caso de una filial extranjera típica que realice actividades fuera de una de esas zonas. Sin embargo, esos efectos distan mucho de ser insignificantes. La mayor parte de ellos se deben a los sueldos y salarios de los trabajadores de las ZFI, de los cuales una gran proporción se gastan en bienes y servicios locales. En OIT-CET (1988) se indica una relación global entre puestos de trabajo directos e indirectos de casi 1:1,45; de esta última cifra 1,25 corresponde a efectos indirectos producidos por los sueldos y salarios de dichos trabajadores y un 0,20 a los efectos de arrastre. Los efectos indirectos sobre el empleo tienen tendencia a aumentar con el transcurso del tiempo a medida que las empresas transnacionales se familiarizan más con los proveedores y clientes nacionales.

27. El hecho de que el tipo de empleo creado en las ZFI haya consistido primordialmente en puestos de trabajo no cualificados y semicualificados tiene que considerarse en relación con el primer ciclo de la división internacional de trabajo, que comportó sobre todo la transferencia de actividades de gran densidad de mano de obra que requerían poca especialización y capacitación. La estructura industrial de las ZFI, dominada por el sector de los textiles y prendas de vestir y la industria electrónica ha dado lugar al empleo en gran escala de mujeres de una edad comprendida entre los 16 y 25 años. Las trabajadoras representan del 70 al 90% de la mano de obra en las zonas francas. Para este tipo de trabajo que requiere escasa especialización se prefiere a las jóvenes, porque son más productivas, tienen más destreza manual y se adaptan mejor que los varones a la monotonía de las operaciones del tipo de línea de montaje en la industria electrónica. Además, las tasas salariales de las mujeres son en general inferiores a las de los hombres.

28. Esta estructura del empleo no se limita a las ZFI, sino que existe también en las industrias que realizan las mismas actividades, independientemente de que estén ubicadas fuera de la zona e incluso en los países industrializados. El empleo en gran escala de mujeres jóvenes es una característica dominante y quizás la principal contribución social de las ZFI. Se ha dado nuevas oportunidades y se ha atribuido nuevos valores a mujeres que anteriormente no habían trabajado y que probablemente no habrían entrado en la fuerza de trabajo asalariada si no se hubieran creado esas zonas. Algunas personas que se muestran críticas consideran que este aspecto es negativo, porque comporta que los puestos de trabajo creados en las zonas tienen escasas repercusiones en el desempleo y aumentan sencillamente las tasas de participación. Con todo, en los países con un sector de ZFI próspero e importante después de que se absorbieron los nuevos trabajadores bajaron las tasas de desempleo.

29. Las condiciones de trabajo en las ZFI han sido causa de grave preocupación social, debido entre otras cosas a las largas horas de trabajo, los turnos de noche de las mujeres, la reducida tasa de afiliación a sindicatos y los bajos salarios. En la mayor parte de las críticas hechas se ha tomado al parecer como base de comparación la situación en los países industrializados. En general, las ZFI cumplen la legislación y las reglamentaciones nacionales y no hay pruebas claras de que la tasa de afiliación sindical y los salarios en esas zonas difieran mucho del resto del país. Las instalaciones en las zonas francas suelen ser mejores que las de las empresas nacionales ubicadas fuera de ellas. Con esto no se quiere negar que algunos países con ZFI, en un esfuerzo para hacer más atractivas las zonas para los inversionistas, han limitado la aplicación de la legislación laboral interna y han controlado las actividades sindicales, ni tampoco que se hayan cometido algunos abusos, como las malas prácticas en el sistema de capacitación de los trabajadores y en cuanto a la realización de horas extraordinarias prácticamente forzadas, que quizás se sigan llevando a cabo. Por lo que respecta a la elevada tasa de movimiento de mano de obra en las ZFI, puede estar más relacionada con factores sociales que con el estrés causado por el trabajo, ya que el límite superior de edad corresponde al promedio de la edad de matrimonio. La falta de oportunidades para ocupar puestos más altos en el lugar de trabajo puede ser otro factor que contribuye a aumentar la tasa.

B. Promoción de las exportaciones e ingresos de divisas

30. Uno de los principales objetivos que se persigue con el establecimiento de ZFI es fomentar las exportaciones de manufacturas. En el cuadro 5 se presentan los resultados de exportación de las ZFI de algunos países en relación con las exportaciones totales y las de manufacturas. La proporción correspondiente a las zonas francas es muy variable y va de alrededor del 1% de las exportaciones totales en el caso de la República de Corea al 65% en el de Mauricio. La reducida contribución de las exportaciones de las ZFI en la República de Corea y Taiwán, Provincia china de, no implica que sus ZFI sean poco eficaces; es más, se considera que sus resultados son satisfactorios. Más bien, estos dos países ya tienen una estructura industrial bastante desarrollada y las ZFI constituyen sencillamente una parte, y no muy significativa, de la estrategia general de industrialización orientada hacia el sector de la exportación.

31. Sin embargo, las exportaciones brutas no son un índice apropiado de los beneficios efectivos en lo que concierne a los ingresos de divisas para el país de las ZFI. El sesgo implícito en las zonas francas en lo concerniente a los insumos de producción importados y los estrechos vínculos entre las filiales y las empresas matrices, que favorecen el comercio intraempresarial, reducen considerablemente la contribución a la balanza de pagos. La repatriación de capital y las remesas de utilidades disminuyen aún más los efectos sobre esa balanza. La relación de exportaciones netas (exportaciones menos importaciones de la ZFI/exportaciones totales de la ZFI) podría utilizarse como indicador de los beneficios económicos y también de la medida de eslabonamiento hacia atrás, es decir, de los efectos de arrastre. Esta relación es bastante alta en el caso de la India, Indonesia y la República de Corea, pero relativamente baja en el de Malasia y Sri Lanka, pese al

considerable volumen de las exportaciones de sus ZFI. En la zona de Manaus en el Brasil, la relación de exportaciones netas es de hecho negativa, porque las ventas de productos elaborados se destinan principalmente al mercado interno.

32. Debe actuarse con cautela al interpretar la relación de exportaciones netas. Esta puede ser sumamente baja, e incluso negativa, en el período inicial, cuando las importaciones de bienes de capital y materiales de construcción son grandes. Los resultados en cuanto a exportaciones netas también pueden no ser muy útiles para evaluar las ZFI establecidas desde hace tiempo, ya que las ventas al mercado interno asumen proporciones significativas como parte del proceso de integración con la economía nacional. Esto puede ocurrir a costa de la relación de exportaciones netas.

Cuadro 5

Actividad exportadora de las ZFI en algunos países

(Valores expresados en millones de dólares de los EE.UU.
y proporciones en porcentaje)

País	Año	Exportaciones de las ZFI	Proporción de las exportaciones	
			Total	Manufacturas
China	1989	4 270	8	12
República Dominicana	1989	692	43	51
Jamaica	1987	100	14	66
Corea, República de	1986	460	1	1
Malasia	1982	1 679	14	49
Mauricio	1990	772	65	96
México	1989	12 500	35	53
Filipinas	1990	580	7	16
Sri Lanka	1990	437	23	44
Taiwán, Provincia china de	1987	2 400	4	5
Trinidad y Tabago	1983	210	9	64

Fuente: Secretaría de la UNCTAD, sobre la base de datos de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas sobre las exportaciones totales y las de manufacturas en (CUCI 5-8) y de fuentes nacionales y otras fuentes internacionales en relación con las exportaciones de las ZFI.

C. Análisis de la relación costo-beneficios 17/

33. El análisis de la relación costo-beneficios es un medio útil para calcular la rentabilidad económica de una zona franca industrial. El principal beneficio para el país de la ZFI es que las divisas obtenidas como consecuencia de los pagos efectuados por las empresas de la zona por la utilización de recursos nacionales (como mano de obra e insumos de producción) y en concepto de impuestos. Como en ese análisis las divisas se convierten en moneda nacional según su valor basado en la escasez, es decir, sobre la base del tipo de cambio sombra, también se tienen en cuenta cualesquiera beneficios derivados de la diferencia entre el tipo de cambio sombra y el oficial. Para determinar los beneficios netos para el país de la ZFI, de los pagos efectuados por las empresas de ésta deben deducirse los costos de oportunidad social (fundados en los precios sombra) de la mano de obra, los insumos de producción y los préstamos tomados en el plano interno. También deben deducirse las subvenciones, los gastos administrativos y el costo de capital, con inclusión del mantenimiento, de la infraestructura de la zona franca. Después se calcula el valor actual neto descontando los beneficios netos durante la vida prevista de la zona.

34. Los resultados del análisis de la relación costo-beneficios de las ZFI realizado por Warr en cuatro países de Asia, que es uno de los pocos estudios de esta naturaleza, se presentan en el cuadro 6. Las principales fuentes de beneficios son el empleo y la conversión de divisas, salvo en Indonesia, donde los impuestos y los ingresos fiscales revisten gran importancia. El gasto en el plan de desgravación fiscal a la exportación, una subvención que concede Indonesia por la utilización de materias primas nacionales, ascendió a 7 millones de dólares, cifra superior a las ganancias netas estimadas de 5 millones de dólares derivadas del empleo de esas materias primas 18/. En Malasia, la subvención de la electricidad era mucho mayor que los beneficios totales de la utilización de materias primas y bienes de capital nacionales más los ingresos recaudados por concepto de impuestos. El rasgo más notable de este análisis es el valor actual neto negativo de la zona franca industrial de Bataán en Filipinas, que se debe en gran parte a los enormes gastos en infraestructura y al costo de permitir el acceso de las empresas de la ZFI a los mercados de capital filipinos 19/. Cada una de estas dos partidas es lo bastante grande para contrarrestar todos los beneficios derivados de la ZFI.

35. La principal limitación que comporta el análisis de la relación costo-beneficios es que las proyecciones a largo plazo subyacentes son, por su propia naturaleza, inciertas y dependen de hipótesis atrevidas en lo tocante a los precios sombra y la tasa de descuento. También es menos apropiado para evaluar una zona franca que para su utilización en el caso de un proyecto industrial de carácter tradicional. Ese análisis puede dar una indicación de la rentabilidad interna de una ZFI pero no proporciona mucha información acerca de su competitividad externa. El éxito de una zona franca en lo que se refiere a atraer inversionistas extranjeros depende fundamentalmente de lo competitiva que sea en relación con otras zonas del mismo tipo ubicadas en otros lugares. Hay también varios elementos, como los efectos de demostración y otros efectos externos, que resultan indispensables para poder adoptar decisiones pero que este tipo de análisis no puede abarcar.

Cuadro 6

Análisis de la relación costo-beneficios de cuatro ZFI en Asia a/

(Valores expresados en millones de dólares de los EE.UU. a precios de 1982)

	Corea, República de	Filipinas	Indonesia	Malasia
Empleo	39	59	4	111
Conversión de divisas	65	72	0	94
Materias primas nacionales	16	3	5	18
Bienes de equipo nacional	0	0	0	10
Impuestos y otros ingresos fiscales	18	11	23	10
Uso de electricidad	-13	-4	-1	-53
Gastos administrativos	-17	-23	-13	-4
Costos de infraestructura/ subvenciones	-68	-196	-3	-43
Empréstitos en el plano interno	0	-147	0	0
VALOR ACTUAL NETO TOTAL (Tasa interna de rendimiento (porcentaje))	40 (15)	-225 (-3)	15 (26)	143 (28)
(Relaciones estimadas entre los precios sombra y los precios del mercado)				
Mano de obra	0,91	0,64	0,75	0,83
Divisas	1,08	1,25	1,00	1,11
Materias primas nacionales	0,92	0,96	0,85	0,90
Bienes de equipo nacionales	0,98	0,96	0,85	0,91
Electricidad	1,33	1,30	1,05	0,93
Capital financiero interno <u>b/</u>	n.a.	1,58	n.a.	n.a.

Fuente: Warr (1992).

a/ Indonesia -ZFI de Jakarta; República de Corea, zona de libre exportación de Masan; Malasia -zona de libre comercio de Penang; y Filipinas -ZFI de Bataán. Por mor de la coherencia, se han supuesto una tasa real de descuento del 7,5% y una vida total de las ZFI de 25 años.

b/ n.a. significa no aplicable.

D. Transferencia de tecnología y conocimientos especializados

36. El papel de las ZFI como canal para la adquisición de tecnología y conocimientos especializados se ha visto limitado por la naturaleza de los procesos de producción que tienen lugar en ellas. Como ya se ha indicado, las actividades industriales en esas zonas están dominadas en gran parte por procesos de gran densidad de mano de obra, bien en el sector de los textiles y prendas de vestir, bien en la industria electrónica, que comportan un grado relativamente bajo de tecnología. Aun cuando al sector de la electrónica se le puede considerar una industria de alta tecnología, en las ZFI sólo suele tener lugar la etapa de montaje del proceso de producción. Los procesos tecnológicamente avanzados, como la investigación y el desarrollo y las etapas anteriores al montaje, tienen lugar en la sede de las empresas transnacionales.

37. Las necesidades de conocimientos especializados en las actividades de las ZFI suelen ser de bajo nivel y exigir poca capacitación. Así pues, esas zonas producen efectos mínimos en lo que respecta a aumentar la capacidad y los conocimientos técnicos de la fuerza de trabajo. Además, el carácter especializado de algunas de las operaciones que se realizan puede ser de poca utilidad en otros sectores. Los ejecutivos y técnicos de nivel medio reciben capacitación, pero su número, aun cuando va en aumento, sigue siendo bastante reducido. En un creciente número de instalaciones se han observado una automatización progresiva y procesos más perfeccionados. Estos comportarán necesariamente el empleo de trabajadores cualificados, pero muchos de los no cualificados serán reemplazados por máquinas. Así pues, se produce a veces un conflicto entre los objetivos en materia de empleo y los de transferencia de tecnología. Las industrias que más probablemente darán lugar a una transferencia positiva de tecnología son las que producen bienes de capital y productos intermedios, que requieren considerables gastos de inversión pero ofrecen oportunidades de empleo limitadas.

38. Sin embargo, la transferencia de tecnología y conocimientos especializados no es insignificante, aunque tiene lugar especialmente dentro de las propias zonas francas, sobre todo en las empresas mixtas constituidas por empresas transnacionales y compañías de propiedad local. Esta colaboración es la forma más directa y eficiente de adquirir conocimientos en materia de técnicas modernas de gestión y organización del trabajo, comercialización de exportaciones y finanzas, además de tecnología nueva y avanzada. El carácter de enclave de las ZFI también facilita unos contactos estrechos y un considerable intercambio de información y de conocimientos técnicos entre empresas no relacionadas entre sí. Aun cuando no es significativo cuantitativamente, el movimiento de técnicos, ejecutivos de nivel medio y trabajadores de producción entre empresas también representa otro medio para dicha transferencia. La movilidad de trabajadores cualificados que pasan de empresas transnacionales a compañías nacionales, dentro o fuera de las zonas francas, contribuye al desarrollo de la empresa privada y a la difusión de tecnología.

39. Los efectos de demostración podrían muy bien representar una de las contribuciones más importantes de la ZFI al país donde esté implantada.

La gran visibilidad de estas zonas, a causa de su delimitación geográfica y su proximidad, por lo general, a los principales centros de actividad económica, despierta la atención de la comunidad local, sobre todo el sector industrial, y produce efectos didácticos que pueden ejercer una influencia modernizadora en la economía. En el caso de los trabajadores, muchos de los cuales no han tenido experiencia anterior, su exposición a un entorno industrial moderno, con su control de calidad, el respeto de los plazos fijados, la disciplina organizacional y el espíritu de innovación e iniciativa, es un aspecto sumamente valioso.

40. Tal vez convenga citar ahora casos concretos en los que las ZFI han sido terreno fértil para aprender y para la transferencia de tecnología. En la industria electrónica de Malasia se ha registrado una transformación hacia instalaciones integradas de gran densidad de capital y alta tecnología. La integración ha alcanzado un nivel sumamente elevado y la organización técnica de la producción y las necesidades de personal cualificado han cambiado en grado considerable. La proporción de empleados que no participan directamente en la producción, como técnicos, supervisores e ingenieros, representa actualmente en promedio un 28% del empleo total, frente al 5% en los primeros años de actividad. Importantes puestos de gestión han sido ocupados por malasios, a medida que las empresas transnacionales se daban cuenta de las ventajas que ello ofrecía en términos de costos y de aceptación por los trabajadores locales 20/. Se ha registrado un aumento análogo del número de gerentes y técnicos nacionales en las ZFI de la República Dominicana y México. En las maquiladoras mexicanas, también se han introducido tecnologías avanzadas y complejos procesos industriales.

E. Vínculos con la economía interna

41. La eficacia de las ZFI como instrumento para alcanzar los objetivos de desarrollo a largo plazo de los países donde están ubicadas depende en gran parte del grado de integración con la economía interna. No cabe duda de que los descubrimientos tecnológicos resultantes de la interacción de las empresas extranjeras con las nacionales, y también con los trabajadores, dentro de la zona son valiosos, pero igualmente importante son los derivados de los vínculos que se crean con el resto de la economía. El potencial de las zonas para establecer tales nexos sólo se ha realizado en pequeña medida. Hasta la fecha, las principales vinculaciones económicas se refieren a las actividades orientadas hacia los servicios y los efectos de las compras de bienes de consumo por la fuerza de trabajo de las ZFI. Tal vez las formas más activas de vinculación desde el punto de vista de la difusión de tecnología sea el eslabonamiento hacia atrás, bien en la forma de subcontratas o el abastecimiento en el mercado interno, y el eslabonamiento hacia adelante con sus efectos de propulsión a través de la venta de productos de la zona en el mercado nacional. Existe un sesgo implícito en la estructura de las ZFI que obstaculiza la creación de ambos tipos de eslabonamiento, aunque los países receptores donde están situadas las zonas han alentado en general a las empresas de éstas a comprar insumos locales. Las actividades de gran densidad de importaciones se estimulan mediante concesiones especiales en relación con éstas. La orientación de las ZFI hacia la exportación y la estricta

reglamentación de las ventas internas de sus productos limitan el aumento de los efectos de propulsión.

42. Hay varios factores que determinan la intensidad de los efectos de arrastre 21/. El más importante de ellos es el nivel de desarrollo industrial del país de la ZFI. Una base industrial bien desarrollada y con capacidad para producir bienes internacionalmente competitivos en cuanto a precios y calidad impulsará la utilización de fuentes nacionales de suministros. Las empresas extranjeras suelen estar guiadas por consideraciones comerciales y la adquisición de suministros en el área comporta una evidente ventaja debida al costo del transporte. Además, el establecimiento de relaciones con las empresas nacionales puede dar lugar a una creciente participación en la economía interna que podría crear la posibilidad de aumentar las ventas locales en el futuro. Por supuesto, se requiere cierto tiempo para identificar suministros que sean competitivos y fiables y para establecer relaciones comerciales.

43. El grado de eslabonamiento varía según el tipo de industria y, sobre todo, el proceso de producción, la complejidad tecnológica y la medida en que pueden lograrse economías de escala. La fragmentación del proceso productivo en la industria electrónica y las grandes economías de escala en la fabricación de componentes podría dar lugar a una intensa utilización de subcontratas. Las subcontratas son también un medio muy eficiente para impulsar la integración y difundir la tecnología. En cuanto a las compras a proveedores nacionales, la propensión al establecimiento de vínculos es distinta en cada industria y depende de la disponibilidad de materias primas. Por ejemplo, se sabe que las industrias alimentaria y química tienen grandes efectos multiplicadores.

44. El grado de eslabonamiento hacia atrás también depende de la estrategia global de las empresas. Los estrechos vínculos entre las filiales y las sociedades matrices limitan la posibilidad de establecer relaciones con las empresas locales. La política de algunas empresas transnacionales, que favorece el comercio intraempresarial, no sólo les asegura la adquisición, dentro de su propia red, de productos estandarizados de alta calidad, sino que también les brinda la oportunidad de fijar los precios de transferencia. La estrategia empresarial está en gran parte en función del origen de las sociedades extranjeras. Las exportaciones de las empresas transnacionales japonesas, que tienen gran preferencia por la constitución de empresas mixtas con socios locales, se canalizan a través de sociedades comerciales, de las que adquieren una proporción muy grande de sus insumos de producción.

45. Las empresas mixtas desempeñan un papel catalizador en lo que respecta a crear posibilidades reales para promover las actividades internas. Se ha observado que esas empresas son más partidarias de comprar materias primas nacionales que las empresas de propiedad totalmente extranjera 22/. Estas últimas suelen recurrir en mayor medida a los insumos importados, sobre todo a causa de la seguridad del suministro y de la necesidad de preservar los conocimientos tecnológicos especializados dentro de su red de producción. Por supuesto, la utilización de fuentes internas de suministro es aún mayor en el caso de las empresas nacionales ubicadas en las ZFI.

46. Otro factor que influye en la utilización de suministros nacionales es la política comercial de los países desarrollados que alienta el empleo de las materias primas y bienes intermedios propios. Un importante factor al que cabe atribuir el contenido nacional sumamente bajo de los bienes producidos por las maquiladoras de México lo constituyen las normas arancelarias vigentes en los Estados Unidos, que permiten la reimportación, libre de derechos, de los bienes, salvo por el valor agregado generado en el exterior 23/. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) podría reducir la desventaja de los proveedores mexicanos.

47. Por lo que se refiere a la experiencia de los países en desarrollo en materia de ZFI, en la gran mayoría de los casos no se ha desarrollado un eslabonamiento hacia atrás en medida significativa. El principal obstáculo a este respecto lo constituye la calidad mala y poco fiable de los suministros nacionales. En Filipinas, Malasia, la República Dominicana y Sri Lanka, la proporción de materias primas nacionales es bastante baja. Sin embargo, las compras y la adjudicación de subcontratas en el plano interno se han desarrollado en una medida excepcionalmente grande en las ZFI de la República de Corea, donde, las compras a proveedores nacionales abarcaban en 1985 más del 30% de los insumos de producción y las subcontratas fuera de la zona franca representaban un 21% de los pagos totales a la fuerza de trabajo 24/. Con el estímulo proporcionado por el plan de desgravación fiscal a la exportación, en 1982 las materias primas nacionales utilizadas en las ZFI de Indonesia representaron un 41% del total. En Mauricio, la proporción de los insumos adquiridos en el mercado interno en el consumo intermedio (37% en 1982) es también bastante elevada teniendo en cuenta la experiencia en las ZFI en general.

48. Con respecto a los efectos de propagación, la exposición a la libre competencia podría ejercer una influencia estimuladora en la economía local, dando lugar a un mejoramiento del nivel de tecnología, a unas actividades mejoradas de investigación y desarrollo y a una mayor innovación. Para impedir la competencia desleal con las empresas de fuera de las ZFI, se suelen cobrar derechos aduaneros sobre los productos que venden las zonas. Estas ventas en el mercado interno benefician a veces a los consumidores, porque los precios de productos de mejor calidad son más bajos que los que cobran los productores de fuera de las ZFI. Por lo común, se permite el acceso para fines de venta a los productos defectuosos y a los productos rechazados de expediciones en las que no se ha cumplido el plazo de entrega. Algunos países como el Brasil y Colombia tienen un criterio más liberal a este respecto, con miras a desarrollar la base industrial de determinadas regiones. Como ya se ha indicado, el Brasil es un caso extremo donde la producción en ZFI está orientada principalmente hacia el mercado interno. Aunque no se preveía inicialmente, el eslabonamiento hacia adelante con sus efectos de propulsión había llegado a abarcar en 1985 un 30% de las exportaciones de las zonas francas industriales en la República de Corea.

IV. VALORACION GLOBAL

A. Condiciones del éxito

49. Ha habido zonas francas industriales que han tenido mucho éxito, como las que ha habido también que no han conseguido salir adelante años después de su establecimiento. Aunque un clima internacional favorable influye en los resultados de las ZFI, se han obtenido éxitos impresionantes en un momento en que el clima económico mundial no ha sido particularmente brillante. Que la existencia de un marco general favorable en lo que se refiere a la política económica del país es un elemento esencial del éxito lo confirma el hecho de que las ZFI que más éxito han tenido han sido las situadas en países que han adoptado una política de industrialización orientada a los mercados exteriores. Un clima de inversión sano es fundamental porque la capacidad para atraer un número suficiente de inversores extranjeros y conseguir un índice de ocupación de la zona elevado es lo que determinará sobre todo la etapa del despegue y el éxito de una zona franca industrial. Debido a que la creación de estas zonas exige una inversión inicial relativamente cuantiosa, es importante que la zona empiece a funcionar inmediatamente.

50. Sin embargo, no basta con un clima propicio a la inversión. Varios de los fracasos con que han tropezado estas zonas pueden achacarse a la mala planificación y diseño, a una promoción insuficiente y a la mala gestión. La autoridad o el organismo responsable de administrar la zona tiene una función esencial desde el punto de vista de la viabilidad de la zona. Es indispensable que la zona ofrezca servicios rápidos y eficientes para mantener el interés de los clientes actuales o potenciales. Aunque se quiso que las ZFI ofrecieran una administración simplificada o, mejor aún, una ventanilla única en la que se pudieran realizar todas las formalidades, algunas zonas padecen el doble mal de la complejidad de la legislación que las regula y el papeleo burocrático. Esto quizá se deba a los deficientes lazos institucionales entre la autoridad responsable de la zona y los diversos organismos de la Administración cuyo apoyo es indispensable para el funcionamiento de la ZFI. Es importante que los administradores de la zona estén al corriente de las nuevas exigencias de los inversores, que ahora piden una gama más amplia de servicios, lo que significa que ya no basta con ofrecerles una infraestructura y unos edificios modernos y bien diseñados. El objetivo de la viabilidad a largo plazo de la zona exige flexibilidad y una reapreciación constante del potencial de crecimiento; servicios de comercialización y promoción; y la garantía de que las actividades que se lleven a cabo en la ZFI estén debidamente integradas en la estrategia general de desarrollo económico e industrial del país.

51. Entre los factores que explican el fracaso en atraer inversores se han mencionado la falta de promoción o una promoción costosa pero ineficaz. La mayor competencia entre las distintas ZFI ha obligado a dedicar recursos a la promoción. Pero, para que los costos no se disparen, es preciso decidir a qué grupos de posibles inversores se quiere llegar, para lo cual hay que hacer un estudio de los productos que más interesa fabricar teniendo en cuenta la ventaja comparativa de la zona. Un programa de promoción debidamente concebido tendría que combinar la inserción de anuncios en revistas

comerciales con el establecimiento de contactos directos con los posibles clientes, entre los cuales deberían figurar no sólo las grandes ET sino también las empresas pequeñas y medianas 25/.

52. Desde luego, por mucha promoción que se haga no se podrán superar los inconvenientes inherentes a una zona. En la lista de las causas del fracaso de las zonas suelen figurar un emplazamiento mal escogido para situar la zona y una infraestructura inadecuada. Estos fallos se producen en la fase de la planificación y el diseño. Algunas zonas se construyeron en áreas subdesarrolladas con malos servicios de transportes y comunicaciones. Si los servicios de telecomunicaciones y el abastecimiento de electricidad son poco seguros, esto crea estrangulamientos que resultarán costosos. También es difícil atraer el número indispensable de inversores para que despegue la zona si ésta está instalada en una región atrasada.

53. También han surgido dificultades financieras como consecuencia de los gastos excesivos de preparación y acondicionamiento de la zona por haber construido una infraestructura ambiciosa y edificios lujosos que luego han quedado sin utilizar. El éxito de los regímenes de las ZFI y la experiencia reciente de Filipinas 26/ demuestran que no es necesario construir zonas caras. Además, la experiencia de algunos países (la República Dominicana y México) ha confirmado que la empresa privada puede encargarse con eficacia de preparar los terrenos y construir las fábricas. Con respecto a los costos de explotación, es importante que el organismo responsable de la administración de la zona lleve un estrecho control de ellos y evite el papeleo burocrático.

54. La intensa competencia entre las ZFI de los países en desarrollo para atraer inversores o impedir la relocalización de plantas existentes las ha empujado a ofrecer incentivos cada vez más generosos, lo que ha mermado sus beneficios netos. Por ejemplo, las moratorias fiscales por largos períodos, que al principio no se consideraron necesarias para atraer inversiones extranjeras directas, se han convertido en un elemento casi indispensable de un programa de incentivos. En consecuencia, la armonización de los incentivos es un asunto que los países en desarrollo deben considerar 27/.

B. La evolución y el futuro de las zonas francas industriales

55. La tendencia de estas zonas a recorrer un mismo ciclo de vida puede deberse a que la mayoría se basaron en los mismos modelos y funcionaron en un clima de competencia internacional. La fase inicial de este ciclo se caracteriza por entradas importantes de IED y por el predominio de una determinada industria. A medida que pasan los años, la importancia de la industria dominante disminuye y las exportaciones aumentan al alcanzar su punto máximo el índice de ocupación de la zona. Cuando la zona franca industrial madura, las corrientes de IED tienden a estabilizarse, las exportaciones aumentan a un ritmo más lento y las empresas marginales son sustituidas por empresas de mayor tamaño que emplean trabajadores con una mejor formación profesional. Esto último puede explicar en parte la tendencia a que disminuya en esta etapa el porcentaje de mujeres que trabajan en las empresas de la zona. Esta fase se caracteriza también por un aumento del

índice de sindicalización. La fase final está marcada por una disminución relativa del número de filiales de capital enteramente extranjero y el aumento de las ventas de las empresas instaladas en la ZFI en el mercado local. Hacia el final del ciclo se produce una reapreciación del papel de la ZFI, lo que puede dar lugar sea a su conversión a la fabricación de productos más complejos y de mayor valor añadido, lo que exige que los trabajadores empleados en la zona tengan otras cualificaciones profesionales, sea a su eliminación al ser capaz su estructura industrial de desarrollarse con independencia 28/.

56. Este ciclo de vida guarda cierta relación con la evolución que han conocido las ZFI con respecto al modelo original. Los principales rasgos de esta evolución son los siguientes:

- El abandono del carácter de enclave de las ZFI. Existen dos caminos posibles, aunque los dos llevan en última instancia a la de un país franco industrial, con un régimen especial similar al existente en Singapur o Hong Kong, donde todo el país o territorio goza del régimen especial de zona franca industrial. Un tipo de evolución entraña la sustitución de una concepción territorial por otra jurídica. En vez de concentrarse en un área perfectamente delimitada, las empresas que gozan de los privilegios y concesiones reconocidos a las ZFI pueden establecerse en cualquier lugar del país. Las ventajas del régimen de zona franca industrial son éstas: a) puede fomentar determinados tipos de actividad con independencia de la localización; b) puede crear vinculaciones más vigorosas con la economía nacional; c) puede ofrecer a las empresas la posibilidad de elegir el emplazamiento óptimo para sus actividades, sobre todo cuando la cercanía a las fuentes de aprovisionamiento es importante por razones económicas o técnicas; y d) puede estimular la industrialización de las regiones más pobres y aliviar la congestión de los principales centros de actividad económica donde están situadas por lo general estas zonas. La otra evolución posible es que la ZFI pase a ocupar un extenso territorio en vez de quedarse confinada a un pequeño enclave industrial. Un ejemplo de esto lo constituyen las zonas económicas especiales de China, que abarcan grandes extensiones e incluso toda una provincia en el caso de la ZFI de la isla de Hainan.
- Una actitud más liberal ante la transformación de materiales importados. Los factores que empujaron a suavizar las restricciones a las ventas de los productos fabricados en las ZFI en el mercado interior son: a) la dificultad de controlar el contrabando de artículos desde la zona al mercado interior; b) la necesidad de deshacerse de los artículos rechazados y los artículos de segunda calidad; c) la política de la Administración de fomentar las vinculaciones con la economía local; y d) las presiones de los consumidores, que querrían tener acceso a los artículos de alta calidad producidos en la zona, y de los inversores, que se sienten atraídos por esta fuente suplementaria de beneficios. El acceso al mercado local parece constituir un aliciente más eficaz para los inversores extranjeros que las concesiones que suelen ofrecérseles en los

programas de incentivos de las ZFI, sobre todo en los países con gran mercado interior de gran tamaño. En su forma extrema, este tipo de evolución se ha dado en la zona franca de Manaus en el Brasil.

- La creciente participación de las empresas nacionales. Las empresas nacionales y las empresas conjuntas constituidas entre empresas nacionales y extranjeras suman ahora las dos terceras partes, aproximadamente, de todas las empresas instaladas en todas las zonas francas industriales que existen en los países en desarrollo. Esta evolución se debe en parte a la necesidad económica de llenar los huecos dejados por los inversores extranjeros. También se debe a las presiones políticas para otorgar a las empresas nacionales los mismos privilegios y concesiones que los concedidos a las empresas extranjeras. Su presencia en la zona puede contribuir tanto como estas últimas, si no más, a la creación de empleo, la generación de exportaciones y la obtención de divisas y la elevación del nivel tecnológico del país. Además, son un elemento de estabilidad en la zona ya que es de suponer que se establecerán en ella de forma más permanente que sus homólogas extranjeras;.
- La ampliación de las actividades a los servicios y otros sectores. El peso cada vez mayor de los servicios en las ZFI es un reflejo de la creciente importancia del sector de los servicios en las actividades económicas y la mayor comerciabilidad internacional de los servicios. Algunas ZFI ofrecen ahora servicios financieros, tales como banca y seguros, así como servicios de datos. Estas actividades podrían extenderse también al turismo y los servicios educacionales e incluso a algunas formas de agroindustria. Las empresas de tratamiento de datos establecidas en Barbados son muy importantes. Tailandia creó en 1989 una zona de servicios de datos orientada a la exportación. En las zonas económicas especiales de China se fomenta la inversión en una vasta gama de actividades económicas. Además de la fabricación de manufacturas, estas actividades incluyen la propiedad inmobiliaria, el turismo, el comercio, el transporte, el crédito y la agricultura.

57. Es difícil decir hasta qué punto la política del país de instalación ha influido en el patrón de evolución de las ZFI. Pero lo que sí es evidente es que las ZFI están evolucionando en una forma que contribuye a estimular una mayor integración de las zonas en la economía local y una diversificación más amplia de sus actividades. Las ZFI pueden contribuir mejor a alcanzar los objetivos del desarrollo a largo plazo del país si les es posible funcionar como un elemento más de la economía nacional. ¿Podría la política nacional acelerar este proceso de integración? La experiencia ha demostrado que, a menos que la economía local pueda suministrar bienes y servicios de alta calidad a precios internacionalmente competitivos, será difícil estimular la creación de vinculaciones con ella con medidas tales como la de exigir un porcentaje mínimo de contenido local. Sin embargo, las administraciones nacionales de los países que han creado zonas francas industriales pueden influir algo dando aliento e incentivos o aplicando criterios más específicos para la aprobación de las inversiones. Tal vez la aportación más importante

que pueden hacer las administraciones nacionales al fomento de las ZFI sea adoptar una política económica que sea favorable a la inversión.

58. La evolución de las ZFI se manifiesta en la diversidad de las estructuras de las ZFI existentes. Esta diversidad da a los países que planean establecer una zona franca industrial un abanico de opciones más amplio. De esta manera se puede montar una zona franca industrial atendiendo a las necesidades y objetivos específicos así como a la situación del país que quiere utilizar la zona como instrumento de su política económica. Debe insistirse en que las ZFI son una medida más, entre varias posibles, cuyas ventajas e inconvenientes hay que contrastar con los de otros programas encaminados a fomentar las exportaciones y la industrialización. Las ZFI también se pueden utilizar para complementar esas otras medidas a fin de constituir con todas ellas una estrategia integrada de desarrollo industrial.

59. En cuanto al futuro de las ZFI, su subsistencia depende de que se las conciba como mecanismos dinámicos que permitirán afrontar los cambios que se van produciendo en las condiciones económicas. Es indispensable vigilar constantemente su funcionamiento y sus resultados y revisar sus funciones y objetivos para poder hacer frente a los problemas que originan los cambios estructurales tanto en la economía del país como en la economía internacional, incluidas las nuevas demandas que van haciendo los inversores extranjeros.

60. El grado avanzado que ha alcanzado la automatización industrial gracias a la tecnología de la microelectrónica ha reducido considerablemente la parte correspondiente a los costos laborales en los costos totales de producción. Por lo tanto, aunque siga siendo importante contar con mano de obra barata, esto ha dejado de ser una condición suficiente para atraer corrientes de IED. La reestructuración industrial que está teniendo lugar en todo el mundo, en la que se da prioridad a las industrias de maquinaria eléctrica y máquinas -herramientas y otras industrias de alta tecnología, impone exigencias elevadas a las ZFI. Ahora se buscan otros alicientes para la localización, tales como una población activa altamente cualificada y la existencia de una amplia red de apoyo a la industria y de servicios industriales esenciales. Las economías de escala son fundamentales para recuperar las cuantiosas inversiones que estos tipos de procesos de producción exigen. Por consiguiente, los inversores dan mucha importancia a los emplazamientos estratégicos que les permiten servir los mercados de exportación y al mismo tiempo colocar productos en el mercado interior de los países donde hay zonas francas industriales. Esto puede originar una concentración mayor de las corrientes de IED en unos pocos países que sean capaces de satisfacer todas las exigencias del inversor extranjero. Por supuesto, los proyectos intensivos en trabajo seguirán siendo adecuados para muchas ZFI en la fase inicial de su funcionamiento o para las ZFI de los países en desarrollo menos avanzados 29/.

61. En una serie de ZFI ya se aprecia un aumento de la automatización y la utilización de tecnologías avanzadas. En algunas también se emplean formas de producción que van más lejos que el simple montaje, como son procesos de producción integrados verticalmente para la fabricación completa de artículos de gran complejidad, entre ellos motocicletas, motores y cámaras. Se trata de

novedades muy encomiables que crean un mayor valor añadido y exigen la utilización de trabajadores con cualificaciones mucho más variadas.

62. Para terminar, las nuevas tendencias y patrones de la IED exigen la provisión por las ZFI de una gama mucho más amplia de funciones y servicios. Esto obliga a elevar no sólo las cualificaciones y el nivel de educación de los trabajadores sino también la infraestructura tecnológica de la zona. Por lo tanto, el crecimiento y desarrollo a largo plazo de las ZFI dependerá de que estén bien equipadas para afrontar este reto.

BIBLIOGRAFIA

- Alter, Rolf, "Lessons from the Export Processing Zone in Mauritius", Finance and Development, diciembre de 1991.
- Banco Nacional de México, "In-bond Textile industry", Review of the Economic Situation of Mexico, agosto de 1992.
- Basile, Antoine y Dimitri Germidis, "Investing in Free Export Processing Zones (París, OCDE, 1984).
- Bolin, Richard L., "Marketing an Export Processing Zone", en Report: Seminar on Promotion and Development of Export Processing Zones (ONUDI, PPD.116 (SPEC.)), 23 de mayo de 1989).
- Castillo, Víctor M. y Ramón de Jesús Ramírez Acosta, "La subcontratación en la industria maquiladora de Asia y México", Comercio Exterior, enero de 1992.
- Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales (CET), The Challenge of Free Economic Zones in Central and Eastern Europe: International perspectives, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.90.II.A.27, 1991.
- Currie, Jean, "Investment: The growing role of Export Processing Zones" (EIU, junio de 1979).
- De Backer, Roger, "Mauritius", The Courier, septiembre-octubre de 1992.
- Export Processing Zone Authority, "Information profile", Manila, Filipinas, enero de 1992.
- Gardner, David, "The rich pickings in America's backyard", Financial Times, 31 de julio de 1987.
- Grub, Phillip Donald y Jian Hai Lin, Foreign Direct Investment in China, (Nueva York, Quorum Books, 1991).
- Guajardo Quiroga, Ramón, "Efectos de las maquiladoras en el producto, el ingreso y el empleo en México", Comercio Exterior, enero de 1992.
- Healey, Derek y Wilfried Lütkenhorst, "Export Processing Zones: the case of the Republic of Korea", Industry and Development, N° 26, abril de 1989.
- Hein, Catherine, "Multinational enterprises and employment in the Mauritian Export Processing Zone" (OIT, Ginebra, 1988).
- Hein, Philippe, "Export Processing Zones and special status for export processing activities", en Proceedings of the Regional Industrial Cooperation Meeting for the Caribbean (ACP-CEE, junio de 1988).

- _____ "Structural transformation in an island country: The Mauritius Export Processing Zone", UNCTAD Review, vol. 1, Nº 2, 1989.
- Kreye, Otto, Jürgen Heinrichs y Folker Fröbel, "Export processing zones in developing countries: Results of a new survey" (OIT, Ginebra, 1987).
- Lamusse, Roland, "Adjustment to structural change in manufacturing in a North-South perspective: The case of the clothing export sector in Mauritius" (OIT, Ginebra, 1989).
- Liebau, Eberhard y Philipp Wahnschaffe, "Management strategies of multinationals in developing countries", Intereconomics, julio/agosto de 1992.
- Long, Frank, "Employment effects of multinational enterprises in export processing zones in the Caribbean" (OIT, Ginebra, 1986).
- Maex, Rudy, "Employment and multinationals in Asian export processing zones" (OIT, Ginebra, 1983).
- OIT-CET, "Efectos económicos y sociales de empresas multinacionales en zonas de procesamiento para la exportación" (OIT, Ginebra, 1989).
- ONUDI, "Export Processing Zones in Developing Countries" (UNIDO/ICIS.176), 18 de agosto de 1980.
- _____ "Export Processing Zones - Challenges and opportunities in a changing international environment" en Report: Seminar on Promotion and Development of Export Processing Zones (ONUDI, PPD.116 (SPEC.)), 23 de mayo de 1989.
- Possas, Mario L., Joao E. P. Furtado y Eneas G. Carvalho, "Employment effects of exports by multinationals and of export processing zones in Brazil" (OIT, Ginebra, 1987).
- Quintanilla, Ernesto, "Tendencias recientes de la localización en la industria maquiladora" Comercio Exterior, septiembre de 1991.
- Rhee, Yung Whee, Katharina Katterbach y Janette White, "Free trade zones in export strategies" (Banco Mundial, Wáshington, diciembre de 1990).
- Tarbox, John E., "An investors' introduction to Mexico's maquiladora program", Texas International Law Journal, vol. 22, Nº 1, invierno de 1987.
- The Economist Intelligence Unit, "Mauritius", Country Profile 1992-93, Country Report Nº 3, 1992 y números anteriores.
- _____ "Mexico", Country Profile 1992-93 y números anteriores.
- Tucker, Michael J., "Foreign Trade Zones in Latin America: A spectrum of possible uses", Texas International Law Journal, vol. 23, Nº 1, invierno de 1988.

UNCTAD, "Las zonas francas para la elaboración de productos de exportación en los países en desarrollo: sus consecuencias para las políticas comerciales y de industrialización" (TD/B/C.2/211/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta S.85.II.D.17, Nueva York, 1985.

_____ "Foreign direct investment: Global trends and policy issues", Ginebra, de próxima aparición, 1993.

_____ "Las zonas francas industriales de exportación en el Africa al sur del Sáhara (UNCTAD/ECDC/225 (Part I)), 17 de marzo de 1992.

_____ "Medidas e incentivos para mejorar la competitividad de los sectores con potencial de exportación en los países en desarrollo: datos y lecciones extraídos de la experiencia" (UNCTAD/ITP/90), 23 de octubre de 1992.

Warr, Peter G., "Export promotion via industrial enclave: the Philippines' Bataan Export Processing Zone", The Journal of Development Studies, enero de 1987.

_____ "Export Processing Zones in East and Southeast Asia and China's Special Economic Zones", en Foreign Investment, Trade and Economic Cooperation in the Asian and Pacific Region (CESPAP, Bangkok, 1992).

Notas

- 1/ Basile y Germidis (1984).
- 2/ Zona franca industrial de Bataán (Filipinas), zona franca comercial de Kandla (India) y zona franca de Manaus (Brasil).
- 3/ Energía barata para la zona franca comercial de Point Lisas (Trinidad y Tabago) y energía eléctrica para la zona franca industrial de Tema (Ghana).
- 4/ En la zona franca de Manaus las ventas en el mercado brasileño aumentaron del 71% de las ventas totales en 1968 al 96% en 1980 (Possas, Furtado y Carvalho (1987)).
- 5/ Existe un ejemplo anterior en las Bahamas, donde se creó en 1955 la Autoridad del Puerto Franco de Grand Bahama, al que se le encomendó la tarea de desarrollar la industria (P. Hein (1988)).
- 6/ UNCTAD (1985).
- 7/ OIT-CET (1988).
- 8/ México, Singapur, la República Dominicana, Hong Kong, Malasia, Mauricio, el Brasil, la Provincia China de Taiwán, Macao, Sri Lanka, Indonesia y Túnez.
- 9/ Estos factores se analizan en UNCTAD (1993).
- 10/ Esta sección está basada en gran parte en OIT-CET (1988).
- 11/ Grub y Lin (1991).
- 12/ Maex (1983). Según las cifras comunicadas por la ZFI de Filipinas, Malasia y Sri Lanka, solamente el 14% de las empresas originarias de países en desarrollo eran de capital enteramente extranjero, en comparación con el 82% para las ET domiciliadas en los Estados Unidos y el 56% para las ET con sede en otros países industrializados.
- 13/ Véase C. Hein (1988) con respecto a la experiencia de las ZFI de Mauricio.
- 14/ En comparación, por ejemplo, con las industrias de máquinas herramientas, artículos de óptica e instrumentos.
- 15/ The Courier, enero y febrero de 1992.
- 16/ OIT-CET (1988).
- 17/ Warr (1992).

18/ Los planes de desgravación fiscal en la exportación tienen por finalidad contrarrestar los efectos de la protección en el costo de los elementos importados de esas materias primas, mediante el reintegro de los derechos de aduana pagados.

19/ La mayor parte del capital privado invertido en la ZFI de Bataán, es decir, el 91%, se obtuvo en el plano nacional, y los empréstitos internos representaron un 95% de los fondos conseguidos dentro del país.

20/ Liebau y Wahnschaffe (1992).

21/ Véase ONUDI (1980) y Healey y Lütkenhorst (1989).

22/ Maex (1983), sobre la base de la encuesta de ARTEP en Malasia y Filipinas y de estudios sobre la República de Corea y la India.

23/ En 1985, el abastecimiento en el mercado nacional por parte de las maquiladoras sólo representaba un 1,4%. La información más reciente sobre los productores de prendas de vestir bajo control aduanero indica un contenido nacional del 1,8%.

24/ Healey y Lütkenhorst (1989).

25/ Bolin (1989).

26/ Las tres zonas francas industriales establecidas en Filipinas después de la zona franca industrial de Bataán, cuyos costos de acondicionamiento representaron, sumados, sólo el 15% de los costos acumulativos de acondicionamiento, han obtenido todas ellas resultados económicos similares, si no mejores, a los logrados por la zona franca industrial de Bataán (datos de EPZA (1992)).

27/ Sobre la eficacia de los incentivos a la IED, véase UNCTAD (1993).

28/ Sobre el ciclo de vida y la evolución de las ZFI véase OIT-CET (1988); Basile y Germidis (1984); y CET (1991).

29/ Véase ONUDI (1989).
