

Escaneado por Biblioteca Judicial "Fernando Coto Albán"



EL IMPACTO DE LAS EMPRESAS MULTINACIONALES. DEL MODELO DE "SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES" A LA "PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES"

LIC. YANNI STERLOFF CHARALAMPIDU

INTRODUCCIÓN

Existe en la actualidad, en nuestro país, un creciente esfuerzo de parte de las autoridades económicas y políticas tendiente a incrementar las inversiones y las exportaciones de productos no tradicionales preferentemente dirigidas a mercados llamados "no tradicionales".

Este esfuerzo que responde a una serie de factores internos y externos nos parece acertado y, más aún, urgente. Nuestro país requiere la creación de trabajo y riqueza; requiere de la generación de divisas necesarias para el normal desenvolvimiento de la economía en su totalidad, economía sobre la que pesa gravemente el problema de la deuda externa.

Consideramos que el modelo de "sustitución de importaciones" implantado con fuerza en la década de los años cincuenta y definitivamente consolidado con la integración económica centroamericana, se estrelló con las circunstancias de hoy de la economía mundial y su propia debilidad estructural. El modelo estaba condenado al fracaso por su extrema debilidad que nunca superó. Pasamos de una dependencia superficial a una dependencia profunda, como manifestara en una oportunidad un connotado economista nacional. Sustituimos la importación de bienes acabados por materias primas e insumos necesarios para elaborarlos, ahora, localmente. Exoneramos dichas materias primas e insumos de impuestos, y establecimos otras exenciones fiscales a favor de las empresas manufactureras; la banca nacional otorgó crédito subvencionado; y, el producto final

se destinó al consumo interno o al mercado centroamericano en donde siempre mantuvimos una balanza comercial desfavorable con el resto de los países; colocamos a las empresas manufactureras en posición de monopolio, y, con ello, castigamos con los precios al consumidor. La crisis reventó con el incremento de los precios del petróleo en la década del setenta y las consecuencias de este incremento en las economías centrales.

Estamos hoy a la puerta de un cambio estructural de la economía. Estamos tratando de pasar de un modelo de "sustitución de importaciones" a uno de "promoción de exportaciones", o bien, a un modelo mixto.

Este estudio pretende contribuir, con las desventajas de ser elaborado por un abogado aficionado a la economía, y por esto de paso ofrezco disculpas por las posibles imprecisiones técnicas a los ojos de los profesionales en esta disciplina, con un grano de arena a la mejor y más integral apreciación de las políticas que se propone hoy, para que no cometamos los errores del pasado y veamos con ojos críticos y con perspectiva en el tiempo, las decisiones de hoy.

A las políticas indiscriminadas de promoción de exportaciones se les ha señalado bemoles. El país debe ser cuidadoso y selectivo con los recursos que destina a estas políticas y con las actividades que pretende instalar en atención a lo que los economistas denominan el "costo de oportunidad". Las políticas de promoción de exporta-

ciones deben conjugar el interés nacional a largo plazo con las necesidades inmediatas y el interés de los inversionistas.

Ojalá la crisis centroamericana que hace difícil en este momento la atracción de inversiones no prohija a una política económica nacional desordenada y sin planificación seria y objetiva.

Este trabajo recopila los principales problemas señalados por autoridades de renombre en la materia en cuanto a las políticas de promoción de exportaciones. No hablo de las virtudes del modelo, sino de los problemas para intentar iniciar una polémica en estos puntos y llenar un vacío

que durante varios años ha persistido en torno a los mismos. El tema involucra tanto a economistas como a abogados. Existen algunas serias dudas en la legislación actual para regular cosas como el uso de la tecnología, los estímulos a su adaptación maximizando la utilización en este sentido de los factores de la producción, el control del comercio "interempresario", que puede burlar fácilmente al fisco ocultando los verdaderos costos de los bienes importados parcialmente exonerados, o elevando artificialmente los costos de producción y por ende las utilidades cuando las exoneraciones del impuesto de la renta son parciales, etc.

LAS ZONAS FRANCAS DE EXPORTACIÓN

SECCIÓN I: EL FENÓMENO DE SU PROPAGACIÓN

Con posterioridad al establecimiento de la primera zona franca o zona procesadora de exportación en Irlanda se inicia, muy especialmente en los países llamados "en vías de desarrollo", una proliferación muy significativa de lo que es un instrumento nuevo de promoción de exportaciones para las economías pobres sedientas de divisas, capital, tecnología y agudos problemas de empleo.

A medida que las grandes corporaciones inician su definitiva consolidación a principios de siglo, las economías periféricas siguieron una expansión en donde estas corporaciones y sus actividades fueron determinadas por la especificación de los países dependientes en la producción primaria. El modelo seguido por la periferia es uno vinculado fuertemente a la división internacional predominante.

La segunda situación de importancia surge cuando algunos países subdesarrollados siguen una industrialización caracterizada por la sustitución de importaciones tras veinte años de relativa debilidad del sistema central, sobre todo con posterioridad a 1930. Las corporaciones mencionadas se encuentran presentes en las etapas más tempranas del proceso en una serie de adquisiciones de empresas locales y nuevas inversiones a partir de la década de los años cincuenta que producían para el mercado interno.

Este tipo de inversión, que se había dado en una forma incipiente en Costa Rica, crece de forma sin precedentes con la integración económica centroamericana. No es la disponibilidad de mano de obra barata y su utilización por parte de empresas transnacionales el único motivo de operación. Los salarios bajos de los países subdesarrollados generan ganancias adicionales a las producciones de las filiales para el consumo local al lado de, y constituyendo su principal y primera razón, la defensa o la penetración de mercados protegidos, y, la apropiación de las rentas monopólicas generadas por las barreras defensivas.

En este tipo de operación, las empresas transnacionales muestran una serie de constantes con muy pequeñas variaciones entre países. Estas pueden resumirse, según Vaitsos, en:

I. La escala: Las empresas transnacionales se concentran generalmente en la producción en gran escala por lo que, con pocas excepciones, las subsidiarias promueven cada vez más actividades intensivas en capital y no en mano de obra. Si bien es cierto que los salarios individuales pagados son mayores que los promedios industriales de cada país, esta diferencia obedece a una mayor productividad media del trabajo que obedece a su vez más al tamaño, la intensidad del capital y la eficiencia tecnológica y organizativa.

Sin embargo, estos salarios elevados se pagan a un número relativamente pequeño de personas por lo cual los efectos dinámicos totales favorecen el desplazamiento.

II. La "extranjería": Reflejada en la realidad en tres formas fundamentales: a) El tipo de productos, procesos y condiciones tecnológicas y de mercado dependen en una gran medida de la economía de origen de las matrices.

El nivel del ingreso, los patrones de consumo y el nivel acumulado del capital en los mercados de origen influyen notablemente en el carácter ahorrador de mano de obra de sus operaciones internacionales; b) Las fugas de ingresos a través de la remisión al exterior de los ingresos oligopólicos generados; c) La propensión a la importación elevada con sus consecuentes efectos de una debilidad intersectorial con la economía receptora.

III. El carácter transnacional: Esta característica, aunada a la propiedad de la escala y la dispersión a nivel mundial de sus actividades, permiten que tales empresas exploten ciertos recursos en el orden internacional en forma y condiciones que no son accesibles para las medianas y pequeñas empresas nacionales.

En cuanto al capital, este ha sido cuantioso en actividades de tipo extractivo pero no así en los sectores manufactureros y de servicios que se financian básicamente con el ahorro local de los países receptores.

Consecuencia de la transnacionalidad es la "importación" de decisiones tomadas en el exterior generando, en algunas ocasiones, conflictos entre los intereses nacionales y los globales de las corporaciones.¹

Estas características no son congruentes, en parte, a nuestro interés en este punto de la investigación, pues éste se centrará en indicar y comentar una nueva dimensión del papel que cumple la periferia en la evolución del capitalismo central: un

nuevo modelo de internacionalización de la producción.

Los problemas aquí no se refieren entonces a la armonización del alza de salarios con un cambio tecnológico intensivo en capital, ni se trata de contrarrestar el alza de salarios mediante la depreciación de los bienes de consumo. Se trata de aislar los procesos con masiva intervención de mano de obra y trasladarlos a zonas donde es posible explotarla en forma intensiva también.

"El efecto, es el equivalente al que se lograría en los países centrales si fuere posible extender el tiempo de trabajo, aumentar su intensidad y sobre todo disminuir sus salarios".²

Esta analogía no debe forzarse. Los trabajadores en este tipo de inversiones ganan más de lo que habrían ganado en sus trabajos habituales. El fenómeno debe analizarse por el impacto global a la economía receptora así como la escala mundial en que las transnacionales deciden sus operaciones, así como el problema de sustituir una fuerza de trabajo por una menor y las condiciones en que este cambio opera.

No deja de ser interesante, tampoco, el hecho de que un proceso de este tipo tiende inevitablemente a debilitar el capital local. En la medida en que el capital industrial local sea directamente reemplazado por el capital central, los conceptos relevantes para el análisis revierten a la relación principal capital-trabajo en una relación directa a través de fronteras (capital central-trabajo periférico), sin mediación por el capital local.³

Omitiendo diferencias menores y las combinaciones posibles, pueden distinguirse dos variantes del modo como las transnacionales operan en el aprovechamiento de mano de obra barata en la periferia.

La primera de ellas, calificada como la más importante, es el establecimiento en el país receptor de una planta que representa únicamente una etapa del proceso en la línea de producción vertical integrada controlada internacionalmente por la

1. VAITSOS, Constantino, Los problemas del empleo y las empresas transnacionales en los países en desarrollo: Distorsiones y desigualdad, *Industrialización e internacionalización en la América Latina*, op. cit., pp. 17-21.

2. TRAJTENBERG, Raúl, Transnacionales y fuerza de trabajo en la periferia. Tendencias recientes en la internacionalización de la producción, *Industrialización e internacionalización en la producción en América Latina*, op. cit., p. 105.

3. TRAJTENBERG, Raúl, Transnacionales y fuerza de trabajo en la periferia. Tendencias recientes en la internacionalización de la producción, *Industrialización e internacionalización en la producción en América Latina*, op. cit., p. 107.

empresa, etapa caracterizada por un uso intensivo de mano de obra no calificada y una escasa inversión en activos fijos como veremos más adelante.

En este tipo de operación, la actividad es generalmente el ensamble de piezas importadas, comúnmente de otras plantas de la transnacional en el exterior, o bien, la producción de bienes simples.

El bien final es exportado a otras plantas normalmente propiedad de la empresa y usualmente en su país de origen de forma que los flujos de mercancía se mantienen dentro de la empresa mundial.

Desde el punto de vista del país receptor, se trata de la implantación de un sector que, dependiendo de si todos los insumos se importan y el bien acabado es exportado o existe un régimen de subcontratación local de insumos, significa un aislamiento casi total con el resto de la economía local o una integración en extremo débil.⁴

La otra variante mencionada se refiere a la organización por parte de la empresa de la producción de empresas pequeñas locales o de trabajadores artesanales independientes, tratándose generalmente de bienes de consumo final que requieren gran intensidad de mano de obra y en donde la mecanización se dificulta.

En el caso presente, las materias primas pueden ser importadas, totalmente o en parte, aprovechándose los insumos locales. El producto final es por lo general exportado a terceros mercados con marcas controladas por la empresa.⁵

El papel de la transnacional en este caso puede ser el de un mero intermediario pero, normalmente, establecen programas de producción por medio de compras por anticipado, uniformando las especificaciones del producto, homogenizando y perfeccionando la técnica de la producción y el financiamiento de las necesidades de los productores independientes. Este tipo de inter-

vención es común en la industria textil, de vestimenta, en la fabricación de juguetes y ciertos accesorios eléctricos.⁶

En este sentido, la industrialización en las zonas francas, como muestra un estudio de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), se concentra en un pequeño número de actividades, siendo las más importantes la industria textil y de prendas de vestir y la de productos electrónicos. En el último caso, unos 300 mil trabajadores que representaban casi la mitad de toda la fuerza de trabajo de las zonas francas de Asia estaban empleados en fábricas de productos electrónicos.⁷

Los datos sobre las industrias maquiladoras del "Programa de industrialización fronteriza en México" mostraban que el 60% se dedicaban al montaje de productos electrónicos, mientras, el 30% se concentraban en el de textiles y prendas de vestir. Para 1975, en Filipinas, casi todas las industrias de este tipo se dedicaban a la actividad de textiles, prendas de vestir y calzado, entrando, a partir del año siguiente, las empresas transnacionales de la industria electrónica.

Una importancia semejante en cuanto a la preponderancia de los ramos de la electrónica, textiles y confección de prendas se observa en las zonas de otros países.

IV. Las zonas francas de exportación; ¿una nueva división internacional del trabajo?

Desde que la primera zona franca fue instalada en Shannon, Irlanda, en 1958, de esa fecha a 1978 se contaban 270 que operaban en sesenta y seis países. Más de la mitad estaban establecidas en Asia en los países ribereños del Pacífico y otras cuarenta estaban en construcción.⁸

¿Estamos realmente en presencia de una nueva división internacional del trabajo en la que las economías centrales desplazan etapas de la producción intensivas en mano de obra a la perife-

4. TRAJTENBERG, Raúl, *op. cit.*, p. 108.

5. *Ibidem*, p. 108.

6. *Ibidem*, p. 108.

7. Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial. Subdivisión de Estudios Mundiales y Conceptuales. Centro Internacional de Estudios Industriales, *Zonas de transformación para la exportación en los países en desarrollo*, Documentos de trabajo de la ONUDI sobre cambios estructurales, N° 19, agosto de 1980, pp. 10-11.

8. TRAJTENBERG, Raúl, *op. cit.*, p. 110.

**DISTRIBUCIÓN DE LAS ACTIVIDADES MANUFACTURERAS
POR NÚMERO DE ZONAS TRANSFORMADORAS DE EXPORTACIÓN**

Grupo de productos	Asia	África	América Latina	Total
Alimentos	4	2	2	8
Textiles	7	2	3	12
Prendas de vestir	7	4	7	18
Cuero	2	1	2	5
Zapatos	3	—	2	5
Productos de madera	3	—	1	4
Muebles	1	1	2	4
Productos de papel	2	—	1	3
Imprenta	1	—	—	1
Productos químicos	4	1	3	8
Petróleo	1	—	—	1
Caucho	3	1	—	4
Textiles sintéticos	6	1	—	7
Cerámica fina	—	—	1	1
Vidrio	1	1	—	2
Productos minerales no metálicos	1	—	—	1
Metales básicos	3	—	—	3
Productos metálicos	8	1	2	11
Maquinaria	7	—	2	9
Productos electrónicos	7	2	5	14
Equipo de transporte	3	1	3	7
Instrumentos de precisión	6	2	3	11
Varios	5	1	3	9

Fuente: FROBEL, F., HEINRICHS, J. y KREYE, O., *Die neue internationale arbeitsteilung*, Hamburgo, 1977, pp. 625-626.
Tomado de ONUDI, *op. cit.*, p. 12.

ría para el aprovechamiento de trabajo barato, exenciones fiscales y facilidades de inversión, como algunos han afirmado?

A decir verdad, no toda la inversión extranjera directa, inclusive en los países más favorecidos con esta forma o esquema de desarrollo, se dirige a esta dirección.

En Corea del Sur, en 1968, el 58% de la inversión extranjera directa correspondía a inver-

siones para el mercado interno y un 41% a proyectos de zonas procesadoras de exportación. No obstante subir este último porcentaje al 86% durante el período 1969-1974 la discusión sobre este fenómeno, como señala Trajtenberg, está plagada de incertidumbre.⁹

Tomando el caso de Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwán —los países del sureste asiáticos más exitosos en el establecimiento de

9. *Ibidem*, pp. 110-111.

zonas francas— los activos netos totales provenientes de los países del DAC (Development Aid Committee) pasaron de 696 a 2.550 millones de dólares entre los años de 1967 y 1973, aumentando su participación del 13,9 al 24,4% del total de Asia y del 2,0 al 4,4% del total de los países subdesarrollados, con una creciente participación de la manufactura. El valor de las exportaciones manufactureras de los países citados hacia los países desarrollados se multiplicó por diez en diez años, volviendo a duplicarse las exportaciones en los años subsiguientes.¹⁰

En Corea del Sur se registran un total de 723 millones de dólares en correspondencia a 949 proyectos de inversión extranjera directa aprobados entre los años de 1962 a 1974. Durante el quinquenio 1962-1966, el promedio anual registrado es de 6 millones de dólares, en el lapso 1967-1971 es de 36 millones y, durante el trienio 1972-1974, es de 172 millones de dólares anuales, es decir, durante este último período se realiza el 70% de la inversión total acumulada hasta agosto de 1974. Hacia el final de este último año, el valor acumulado correspondía en un 65% al Japón y un 28% a los Estados Unidos, correspondiendo el 75% de la inversión a la industria manufacturera y distribuyéndose la mitad de esta entre los rubros textil, vestimenta y de maquinaria eléctrica y electrónica.¹¹

Para el caso de Hong Kong, el Gobierno estimaba un total de 161 empresas en las cuales aproximadamente el 50% de ellas dirigían sus actividades entre la electrónica y la vestimenta, siendo los activos fijos de 400 millones de dólares en la manufactura, casi completamente invertidos con posterioridad a 1960. De la misma forma el 50% correspondía a Estados Unidos y 25% al Japón.

Para Formosa, las Naciones Unidas señalan un monto dentro del cual un 60% corresponde a

Estados Unidos y un 21% al Japón. En Singapur, según el BIRF, los activos fijos brutos del sector manufacturero ascienden a 1.800 millones de dólares en 1972, del cual, un tercio corresponde a los Estados Unidos, otro tanto al Reino Unido y los Países Bajos y, el 6% al Japón.¹²

No obstante que las proporciones son cada día crecientes, la importancia de estas actividades son marginales frente al monto de la inversión dirigida a la producción para los mercados internos.

Así, el total de inversiones norteamericanas en el ramo de la manufactura de los países subdesarrollados pasa de 3.525 millones de dólares en 1975, lo que muestra una progresión anual del 13,6%.¹³

"En estas condiciones no cabe duda de que la internacionalización en busca de fuerza de trabajo de bajo costo sigue siendo totalmente marginal frente al peso que mantiene la exportación dirigida a controlar los procesos de sustitución de importaciones. Si la medida se toma en términos de masa de trabajo empleada y, por lo tanto, de valor creado en la periferia, la importancia del caso que se discute sería algo mayor: la producción primaria y la industrialización sustitutiva son, por supuesto, menos intensivas en mano de obra que la expansión orientada hacia la fuerza de trabajo barata. Aun así, este caso sería todavía de importancia menor".¹⁴

Analizando las estadísticas de las empresas transnacionales clasificadas por el mercado que sirven, se muestra que únicamente 95 de las 1.664 subsidiarias europeas. Sea, el 5,7% declaraban el exterior como principal mercado en 1971, subiendo la proporción para las subsidiarias inglesas en 6% y, las japonesas, en un 21,1%.¹⁵

Según estimaciones de Vaupel y Cuham, para las empresas subsidiarias norteamericanas, el mercado de exportación representaba en 1967 solamente 5,7% de las subsidiarias manufactureras europeas y japonesas en 1970, haciendo notar

10. *Ibidem*, TRAJTENBERG, Raúl, *op. cit.*, pp. 111-112.

11. TRAJTENBERG, Raúl, *op. cit.*, pp. 111-112.

12. *Ibidem*, *op. cit.*, p. 112.

13. WICHARD, O.G. y FREILIN, J.N., *U.S. Direct Investment Abroad in 1975*, Survey of Current Business, 1976, p. 46.

14. TRAJTENBERG, Raúl, *op. cit.*, p. 110.

15. FRANKO, L.G., *Multinational enterprise, the international division of labour in manufactures and the developing countries*, Ginebra, Documento WEP 2-28/wp4 OIT, 1975, p. 8.

que estas últimas se elevan a 27%, tomando en consideración únicamente las filiales del sudeste asiático.¹⁶

Efectivamente, entre los rubros industriales más importantes en las exportaciones de manufacturas de los países subdesarrollados se tienen el de la vestimenta, con 2.005 millones de dólares en 1972, que representa el 20% del total y un crecimiento en la pasada década del 24% anual; los productos metálicos, eléctricos y de transporte con 1.610 millones de dólares en 1972, representando un 16% del total y un crecimiento anual del 33%; industrias diversas como juguetes, magnetófonos, pelucas, artículos de viajes, derivados de plástico y otros, con 950 millones de dólares en el mismo año, 9% del total y un crecimiento anual de 23%.

En el ramo de la vestimenta, la mitad de las exportaciones corresponden a Hong Kong; en los productos metálicos, eléctricos y de transporte, la mitad corresponde a exportaciones de Hong Kong, México y, Singapur hacia el mercado estadounidense y, en las industrias clasificadas como diversas, más de la tercera parte son importaciones de Hong Kong.¹⁷

En vista de lo anterior, el empleo de actividades de promoción de exportaciones de las empresas transnacionales que operan en los países en desarrollo, y que han sido señaladas como una fuerza importante en la división internacional del trabajo, y, una respuesta a los problemas de balanza de pagos y empleo en los mismos han sido mal enfocados desde esta perspectiva, según Vaitsos, por las razones a saber:

**VENTAS DE FILIALES MANUFACTURERAS DE COMPAÑÍAS NORTEAMERICANAS
DE PROPIEDAD MAYORITARIAMENTE EXTRANJERA,
LOCALES Y EXPORTADAS, 1966-1972.
(MILLONES DE DÓLARES)**

	América Latina		Resto de Asia y Pacífico		Total de países menos desarrollados incluidos África y Medio Oriente	
	1966/1972		1966/1972		1966/1972	
Ventas totales	5.861	12.517	896	1.054	6.889	15.077
Ventas de exportación	362	680	207	469	578	1.256
% del total	6,2	23,1	23,1	22,8	8,4	8,3

Fuente: Calculado por G.K. Helleiner con datos tomados de Survey of Gurren Business, agosto de 1974, parte II, p. 30 y publicado en HELLEINER, G.K., *Transnational enterprises, manufactured exports and employment in the less developed countries*, ensayo escrito para la Conferencia Mundial sobre el Empleo de la OIT, junio de 1975, p. 65a. Tomado de VAITSOS, Constantino, *op. cit.*, p. 62.

I. La participación en las exportaciones globales en el total de la producción manufacturera de las subsidiarias extranjeras es relativamente pequeña y en algunos casos disminuye en términos porcentuales. En gran medida, las operaciones de las empresas transnacionales se con-

centran en industrias de sustitución de importaciones.¹⁸

II. La mayoría de las empresas transnacionales que operan en el tercer mundo, se encuentran en actividades muy intensivas en capital

16. VAUPEL, J.W. y YCURHAN, J.P., *The worlds multinational enterprises. U.S. Manufacturing Corporations*, Ginebra, Center for Education in International Management, 1974, p. 276.

17. TRAJTENBERG, Raúl, *op. cit.*, pp. 113-114.

18. VAITSOS, Constantino, *op. cit.*, p. 62.

aumentándose esta tendencia con el tiempo. Las razones por las que se instalan en dichos mercados tienen muy poco o nada que ver con la abundancia de mano de obra barata. Así, el 53% del total de subsidiarias manufactureras norteamericanas que operaban en 1968 se concentraban en los tres subsectores más intensivos en capital cuales son: los elementos químicos, refinación de petróleo, procesamiento de alimentos y tabaco.¹⁹

III. Las barreras arancelarias que impiden la penetración de los mercados de los países desarrollados, pueden ser un obstáculo mayor y permanente que el acceso a la tecnología y los insumos de capital extranjeros para los productos industriales producidos por los países en desarrollo. En vista de la diversificación de productos y de los efectos publicitarios, la capacidad de comercialización puede resultar más relevante en la competencia internacional que la mera comparación de costos.²⁰

IV. No obstante la tendencia reciente de exportaciones de productos intensivos en mano de obra por parte de las empresas transnacionales, una creciente y gran proporción se basa en productos intensivos en capital.

Así, se ha visto que las exportaciones, norteamericanas son relativamente intensivas en mano de obra y sus importaciones, en cambio, intensivas en capital.

En el caso de varios países en desarrollo, son más intensivas en mano de obra las importaciones de manufacturas que sus exportaciones en el mismo sector, siendo a menudo las exportaciones un subproducto de actividades de sustitución de importaciones o bien, un efecto de factores de localización, incluyéndose los de contaminación o disponibilidad de mano de obra, como sucede en el sudeste asiático.²¹

V. Establecido que: a) Las exportaciones de las subsidiarias extranjeras establecidas en los

países en desarrollo constituyen una pequeña parte de la actividad de las mismas en las economías receptoras, y que, b) una importante proporción de dichas exportaciones es intensiva en capital, en relación con la exportación de manufacturas intensivas en mano de obra, se debe considerar, además:

i. El uso de mano de obra abundante y barata para la promoción de exportaciones es una gestión típica de empresas transnacionales norteamericanas y japonesas. Para 1971, el 94% de un total de 1.664 empresas subsidiarias manufactureras de Europa continental y el 93% de 1.062 filiales británicas tenían como principal mercado el de los países receptores. En la industria electrónica del sudeste de Asia, ninguna de las subsidiarias europeas establecidas se orientaba hacia la exportación.²²

ii. Tanto las exportaciones de productos manufacturados intensivos en capital como en mano de obra, se concentraban en una gran proporción en un relativamente pequeño número de empresas y líneas de productos, por lo que las consideraciones y políticas del país receptor pueden establecerse, básicamente, sobre la experiencia de pocos productos y pocas empresas.²³

iii. Un cambio tecnológico como los adelantos en el uso de la tecnología del rayo láser, que podría variar las proporciones de los factores en el corte masivo de prendas en la industria de la vestimenta; al igual que los avances en el campo de la electrónica, que provocó despidos considerables en la industria relojera suiza intensiva en mano de obra calificada; y, la transferencia internacional de los gustos, reducen progresivamente los campos en donde las actividades intensivas en mano de obra de manufacturas para la exportación pueden resultar soportes en los que los países programen su desarrollo económico.²⁴

iv. ¿Cuántos países podrán unírsele a los países exitosos en una política de promoción de exportaciones, vista su regresión porcentual y

19. VAITSOS, Constantino, *op. cit.*, pp. 62-63.

20. *Ibidem*, pp. 63-64.

21. VAITSOS, Constantino, *op. cit.*, p. 64.

22. *Ibidem*, pp. 63-64.

23. VAITSOS, Constantino, *op. cit.*, p. 65.

24. *Ibidem*, p. 65.

marginalidad con respecto a la proporción mayor de filiales ocupadas en actividades sustitutivas de importación, sin estropear el juego para todos?

II. El éxito de las zonas francas asiáticas, beneficios mal distribuidos.

El éxito de las zonas procesadoras de exportación asiáticas parece tener una posible explicación tentativa. Llevadas adelante como una nueva estrategia de desarrollo sobre el concepto de "industrialización orientada hacia las exportaciones", este nuevo enfoque suplantaría poco a poco la noción de "industrialización mediante la sustitución de importaciones".

Para que las industrias de los países en desarrollo fueran competitivas en el mercado mundial, de lo que se trataría sería de atraer capitales extranjeros de forma que los inversionistas fabricaran y exportaran ellos mismos los productos, ofreciendo condiciones tales que, ello fuera posible horqueteándose el proteccionismo e insertándose en el mercado mundial de acuerdo con las condiciones del capital internacional. Las ventajas para el país receptor se sustentaron en un mejoramiento de los términos de intercambio y la afluencia de nueva tecnología que permitiera dar alcance a los países desarrollados.

Al lado de las fuertes inversiones y el rápido crecimiento registrado en Hong Kong, Singapur, Taiwán y Corea del Sur, países con un tratamiento arancelario preferencial en algunos países centrales, aparecen pequeñas compañías "asiáticas" en busca de inversiones rentables en los países más subdesarrollados de la región. El promedio de los salarios en los países señalados era de 140 dólares aproximadamente, para la mano de obra no calificada, pero de solamente 31 dólares en Sri Lanka. Así, las inversiones chinas son las que predominan en la nueva zona franca de Katuyake abierta en 1978. De noventa y cuatro proyectos aprobados hacia finales de 1979, 24 empresas de textiles eran de Hong Kong.²⁵

Para los inversionistas chinos y norteamericanos de la industria textil, que representaban el 55,3% de los proyectos aprobados, el fin propuesto era aprovechar la cuota de Sri Lanka otorgada por la Comunidad Económica Europea y eludir las cuotas norteamericanas impuestas a los países del este asiático.²⁶

Sri Lanka, al ayudar a sus vecinos a aumentar de facto sus cuotas, reduce la suya propia. Poseyendo una industria textil bastante desarrollada que ocupaba alrededor de 40 mil personas, la creación de empleo en la zona franca alcanza una suma que varía entre cinco mil y seis mil personas, en un país en donde el gobierno se jacta de tener la mano de obra más barata de Asia —salario básico de 0,60 dólar por jornada de ocho horas, los sindicatos son ilegales y la legislación estipula que las disposiciones contractuales con las firmas extranjeras rigen por sobre la legislación nacional—. En realidad, la zona franca es aquí, "...un Estado dentro del Estado, con su propia legislación, sus reglas y su consejo de gobierno".²⁷

Los cuatro países (Hong Kong, Singapur, Taiwán y Corea del Sur) efectúan constantes esfuerzos para retener a los inversionistas y atraer industrias de fuerte componente electrónico.

Singapur, por ejemplo, estimula a las empresas con subvenciones para que automaticen sus operaciones con el fin de conservar la mano de obra importada de Malasia para trabajos peligrosos o ingratos, que son rechazados por los habitantes de Singapur.²⁸ No faltan algunas zonas francas, como las de la República de Corea y la de Karachi en Pakistán, donde la propiedad nacional está limitada a la propiedad de empresas mixtas a fin de desalentar la inversión nacional en las zonas.²⁹

Los mismos países han iniciado la transferencia a sus vecinos de industrias que exigen mucha mano de obra. Para 1981 se estaban construyendo dos zonas francas frente a Hong Kong, una frente a Taipei en una pequeña isla, otra en Tian-

25. BARANG, Marcel, *op. cit.*, p. 18.

26. *Ibidem*, p. 18.

27. GEORGE, Susan, Los avances del liberalismo económico en Sri Lanka, *La monde diplomatique en español*, (periódico), París, noviembre de 1980, p. 16.

28. BARANG, Marcel, *op. cit.*, p. 18.

29. ONUDI, *op. cit.*, p. 7.

jin. Singapur puede elegir entre las no menos de quince zonas francas de Malasia e Indonesia en la isla de Batam. Las transferencias de una fábrica a otra pueden realizarse sin grandes costos económicos de manera que, las zonas francas chinas e indonesias proporcionan los empleos, mientras Hong Kong, Singapur y Taiwán se aseguran los servicios más lucrativos, en un esquema que algunos economistas locales han denominado como "complementariedad cooperativa".³⁰

Este "reacomodo" a las nuevas circunstancias responde, a la vez, a la elevación del monto de los salarios en los primeros países anfitriones que perdieron durante la pasada década la ventaja de la mano de obra barata. En Kaohsiung, Taiwán, ciento dieciséis fábricas cerraron en un lapso de trece años, y, setenta y cinco entre los años 1976 y 1979, al elevarse los salarios y finalizar las exenciones fiscales.³¹

Dentro del porcentaje dedicado por las filiales de las empresas transnacionales que operan en los países en desarrollo, los países del este de Asia han captado una parte importante de capitales a operar en las zonas francas. Esto debido a sus particulares características que pueden resumirse en: una abundancia de mano de obra barata calificada y no calificada, incentivos tributarios y económicos de todo género, leyes locales aplicadas por gobiernos casi en su totalidad "de fuerza", tratamiento preferente para sus productos de parte de algunas naciones desarrolladas y, la ventaja de situarse entre los primeros países en adoptar esta forma de desarrollo económico.

El espectacular crecimiento registrado en este tipo de actividades puede verse impulsado, en alguna medida importante, por razones de geopolítica que abrieron un canal de afluencia de capital privado y asistencia, al lado de la apertura de aranceles proteccionistas en algunos mercados de las economías centrales.

No obstante, tomando como referencia los datos citados por Vaitsos, las actividades de exportación de las empresas instaladas en zonas francas del sudeste asiático pueden encontrarse en un punto de "saturación", al lado de encontrarse próximo el término de los beneficios arancelarios en los Estados Unidos, y, sin dejar de mencionar de nuevo la tendencia a una dismi-

nución porcentual de las mismas. No así América Latina que ha mostrado un aceleradísimo crecimiento al pasar de 6,2% del total de ventas de exportación de las filiales manufactureras de compañías norteamericanas a 23,1% entre 1966 y 1972.

Sí es válido afirmar, como lo hace Vaitsos, que la mano de obra barata no es el factor único y determinante por el cual las empresas transnacionales han operado y operan en actividades de promoción de exportaciones sino, por la confluencia de una serie de factores que la incluyen, entre el que ocupa papel preponderante la eliminación de barreras arancelarias proteccionistas en los mercados de los países desarrollados, la llamada "Iniciativa para la Cuenca del Caribe" se constituirá en un fuerte estímulo para el establecimiento de empresas transnacionales en las zonas francas de los países que cumplan con los requerimientos exigidos normalmente por las mismas.

¿A quién favorecerá mayoritariamente tal iniciativa? Para el caso de Costa Rica, la cual se ha dicho, "no está preparada para aprovechar sus ventajas", es útil e ilustrativo el caso de la experiencia mexicana en su industria automotriz, válido ejemplo para la industria costarricense sustitutiva de importaciones.

La industria automotriz mexicana, considerada como excesivamente ineficiente y protegida, y que fue a principios de los años sesenta un sector importante en los esfuerzos gubernamentales de sustitución de importaciones, se ha enfrentado en los últimos años a un cambio de estrategia dirigida a la promoción de exportaciones, a fin de generar las divisas necesarias para su funcionamiento.

En principio, las alternativas que se mostraron fueron: o aumentar el contenido nacional de cada vehículo, o bien, el desarrollo de exportaciones para compensar las importaciones.

Si se adoptaba la solución de un incremento del valor agregado nacional, se seguiría apegado al modelo de sustitución de importaciones; si se adoptaba en cambio un sistema de exportaciones compensatorias, se produciría un cambio hacia una estrategia de promoción de exportaciones, siendo, este último caso, la alternativa elegida en 1969 durante el gobierno de Díaz Ordaz

30. BARANG, Marcel, *op. cit.*, p. 19.

31. *Ibidem*, p. 18.

(1964-1970). Se exigió a las empresas compensar un porcentaje siempre creciente de sus importaciones con exportaciones, política seguida también por Echeverría (1970-1976).

Esta política tuvo sin embargo sus vaivenes. En 1976 el gobierno de Echeverría elaboró un plan hacia un mayor contenido nacional, sin llegar a llevarse a cabo. El gobierno de López Portillo adoptaría una posición intermedia requiriendo, de uno nuevo, que las importaciones se compensaran con las exportaciones, exigiendo al mismo tiempo, un mayor contenido nacional.³²

Como parecía imposible que las empresas automotrices exportasen voluntariamente, se recurrió a algunas medidas compulsivas. La sanción que se tuvo a mano era la concesión o negación de cuotas de producción a las empresas ensambladoras, cuotas que se habían establecido en 1962 dentro de la política de sustitución de importaciones para proteger a las empresas de propiedad mexicana más débiles, asegurándoles un mercado.³³

En los términos de este decreto, se concedían cuotas a las empresas terminales pero incluía una cuota adicional a las empresas que exportasen vehículos terminados, partes o herramientas. El decreto de 1965 ya no sólo establecía cuotas a las empresas sino que estas cuotas debían ganarse mediante la compensación de un porcentaje de sus importaciones creciente, 5% en 1970, 15% en 1971, y así sucesivamente, de forma tal que las exportaciones que excedieran estos niveles ganarían cuotas adicionales. Este plan se extendería y ampliaría por decreto en 1972.³⁴

En los primeros años del arreglo concertado, las empresas efectuarían las exportaciones re-

queridas, sin embargo, para 1974 y 1975 dejarían de alcanzar los niveles requeridos sin dejar de recibir sus cuotas sustentadas, sobre todo, en las promesas de cumplir en el futuro. Las compañías automotrices culparían inmediatamente la deficiencia en las exportaciones a la recesión mundial sufrida por la industria entre 1974 y 1975, y a la devaluación del peso mexicano.³⁵

La Iniciativa para la Cuenca del Caribe del presidente Reagan no favorecerá la industria nacional sustitutiva de importaciones por su marcada ineficiencia en cuanto a calidad y precio, factores estos que no la hacen competitiva fuera de los mercados protegidos en que operan.³⁶ No favorecerá la exportación de productos tradicionales que no entran dentro del plan, y que en todo caso la mayoría se encuentran sujetos a cuotas, pero sí, estamos seguros, a industrias acogidas al sistema de zonas francas o amparadas a la Ley de Fomento de las Exportaciones en forma de "maquiladoras" y, probablemente, a algún número de empresas nacionales capaces de asumir los costos de producción que implican la entrada a un mercado difícil en actividades que podríamos considerar "no estratégicas" y que no lograrán darle al país una mayor autonomía.

A. Zonas francas e impacto sobre el empleo.

Los avances en la exportación de manufacturas intensivas en mano de obra han ocurrido fundamentalmente en algunos países asiáticos pobres y relativamente pequeños que, según Vaitos, lograron cambiar sus estructuras de exportación asentadas en productos primarios a otras en las que los bienes industriales son el principal generador del ingreso de divisas.³⁷

32. BENNETT, Douglas y SHARPE, Kenneth E., La industria automotriz mexicana y la política económica de la promoción de exportaciones. Algunos problemas del control estatal de las empresas transnacionales. *Industrialización e internacionalización en la América Latina*, op. cit., pp. 119-202.

33. *Ibidem*, p. 204.

34. BENNETT, Douglas y SHARPE, Kenneth E., op. cit., pp. 204-205.

35. Si las cuotas se redujeran las empresas verían disminuidas sus ventas, los costos unitarios aumentarían reduciéndose la utilidad de las unidades que pudieran venderse dentro de la cuota menor reduciéndose por otro lado las ventas de partes y accesorios de la matriz a la subsidiaria. Todo lo cual significaría un descenso en la producción y comercialización que se traduciría en menos empleos para los trabajadores mexicanos, *ibidem*, p. 215.

36. La exportación de algunas industrias actualmente puede explicarse por una baja importante en la demanda causada por la crisis centroamericana y el menor poder adquisitivo de los consumidores originado por la crisis interna que ha obligado, no sin problemas, a dirigir sus producciones hacia terceros mercados periféricos fuera del área a fin de sostener en alguna medida la rentabilidad de las empresas.

37. VAITSOS, Constantino, op. cit., p. 67.

Algunas economías como Formosa e Irlanda siguieron estrategias similares que, no obstante captar una considerable proporción de la mano de obra industrial, dejaron sin solución el problema global del empleo y la pobreza.

En Irlanda, las empresas transnacionales generaron hasta el año de 1971 alrededor del 74% de los empleos nuevos del sector industrial, especialmente mediante la promoción de exportaciones, representando el 76% de la expansión in-

dustrial, y aumentando las exportaciones a una tasa anual de alrededor del 14%.³⁸

De 1961 a 1981 el total de exportaciones pasan de 180.5 millones de IRL a 4.846, en tanto las exportaciones industriales pasan de IRL m 31.1 a 3.490.³⁹

La inversión por sector en nuevos proyectos extranjeros aprobados en 1978 en millones de libras esterlinas llevan estas sumas: 55.05 metales e ingeniería; 50.57 otro; 25.23 textiles; ropa y

INVERSIÓN EXTRANJERA 1960-DICIEMBRE DE 1978

País	Nº de proyectos en producción en diciembre 1978	Total de capital invertido millones de G
Estados Unidos	215	813
Inglaterra	176	176
Alemania	99	141.3
Holanda	37	130
Japón	9	68.1
Otros	120	325.3
Total	656	1.653.7

Fuente: Industrial Development in Ireland, *Industrial Development Authority*, Dublin, Sackville Press Ltd., p.4.

zapatos, y, alimentos 19.19; con un total de 150.04 millones de libras.⁴⁰

Las industrias calificadas como de "alta tecnología" mostraron una inversión, en lo que respecta a la industria farmacéutica y química, de IRL 94.6 de 1975; industria electrónica, IRL 736.3 y IRL 89.9; y, metales e ingeniería, IRL 1.049.7 y IRL 161.2, respectivamente.⁴¹

En cuanto al origen de la inversión, poco menos de la tercera parte del número de proyectos en producción, en diciembre de 1978, corresponde a proyectos norteamericanos y, cerca

de la mitad del total de capital invertido, corresponde al mismo origen, seguido de Inglaterra y Alemania.

Lo anterior sigue desmintiendo la importancia primordial de la mano de obra barata en la adopción de políticas de promoción de exportaciones. La importancia estratégica de Irlanda se muestra como una puerta de acceso a los mercados del Common Wealth y la Comunidad Económica Europea. Así lo expresaba el Primer Ministro de Irlanda, Mr. Charles J. Haughey, al Club Económico de Nueva York.

38. VAITSOS, Constantino, *op. cit.*, p. 67.

39. Address by Mr. Charles J. Haughey, Prime Minister of Ireland, to the Economic Club of New York, 15th, march 1982, on the Irish Economy Growth and Investment Potential, p. 13.

40. Industrial Development Authority, *Industrial Development in Ireland*, *op. cit.*, p. 3.

41. Address by Mr. Charles J. Haughey, Prime Minister of Ireland, to the Economic Club of New York, *op. cit.*, p. 4.

"Nosotros ofrecemos... una especial ventaja de localización para este tipo de industrias por nuestra pertenencia a la comunidad europea y por el acceso a las economías en desarrollo de África y el Medio Oriente dado por nuestra proximidad geográfica y nuestra afinidad histórica con la evolución de algunos de esos pueblos.

Probablemente ha sido un factor clave en el crecimiento de las inversiones norteamericanas en nuestra economía...

...La combinación de la localización de Irlanda en la comunidad europea con 270 millones de consumidores, nuestro estable comercio y clima político, la educación y destreza de los trabajadores irlandeses, el bajo monto del impuesto a las corporaciones así como las exenciones y los servicios por la Autoridad del Desarrollo Industrial de Irlanda ha resultado una poderosa atracción de firmas norteamericanas. Casi una nueva planta norteamericana por semana ha abierto en Irlanda en los pasados dos años.⁴²

El promedio de capital invertido por planta fue, para las norteamericanas, de 3.78 millones de libras; 3.5 millones para las holandesas; 7.56 millones las japonesas —el más alto del grupo—. El promedio del total de plantas en producción en diciembre de 1978 fue de 2.52 millones de libras, lo que parece insinuar un uso intensivo de capital.

Aparejado a un aumento constante de los índices de producción industrial —con excepción del año de 1975— al pasar de 217.5 a un aproximado de 400 en 1979, y aumentar en la misma medida el total de exportaciones —casi se multiplica por 10 de 1968 a 1979—. Vaitos señala que para 1958 el empleo total de Irlanda ascendía a 1.121.000 bajando, para 1970, a 1.066.000.⁴³ Los países grandes que han seguido activamente esta estrategia de promoción de exportaciones, como Brasil y México, han descubierto que los efectos directos e indirectos de empleo de las exportaciones de manufacturas representaban una

parte muy pequeña del total de su población empleable.⁴⁴

Lo anterior, puede sugerir que, si bien en algunos países, como los asiáticos, pueden privar consideraciones, de abundante mano de obra barata y el aprovechamiento de cuotas de importación por parte de los países desarrollados, en algunos, casos como factores decisivos de inversión, esta hipótesis no puede generalizarse al punto de concluir una nueva división internacional del trabajo.

El caso de Irlanda puede ser explicado, casi exclusivamente, en el último sentido mencionado atrás, es decir, como la utilización de mano de obra barata en dirección a la penetración de mercados.⁴⁵

Lo que puede afirmarse, en atención a la experiencia de algunos países, es que las zonas procesadoras de exportación o zonas francas no han constituido una solución al problema del empleo, y que su efecto sobre el mismo ha sido relativamente modesto.

Algunos casos de promoción de exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo, por parte de transnacionales, se ha basado en la disponibilidad de mano de obra calificada barata —como Corea del Sur— pero la mayoría de las economías en que se han implantado estas políticas se ha sustentado en la disponibilidad de mano de obra barata no calificada, limitándose la formación de "capital humano" adecuado. Se ha estimado que la mayor parte de los empleados que laboran en subsidiarias extranjeras en la industria electrónica del sudeste asiático reciben un adiestramiento menor a dos meses en el trabajo.⁴⁶

Para 1978, se calculaba que alrededor de 645,00 personas estaban directamente empleadas en las zonas francas de los países en

42. Address by Mr. Charles J. Haughey, Prime Minister of Ireland, to the Economic Club of New York, *op. cit.*, pp. 6-7.

43. VAITSOS, Constantino, *op. cit.*, p. 67.

44. *Ibidem*, p. 67.

45. Estas políticas de promoción de exportaciones tienen serias limitaciones en razón de ciertas consideraciones políticas y de grupos de presión en los países desarrollados como lo es su estructura arancelaria y no arancelaria que discrimina las importaciones intensivas en mano de obra. Ejemplo de esto son las políticas sobre los rubros arancelarios 806,30 y 807,000 de los Estados Unidos que se refieren a las actividades que incluyen materias primas o bienes intermedios originados en los Estados Unidos. En este mismo país AFLCIO procura el control gubernamental sobre las transnacionales que exportan empleos. En este último sentido, las presiones sindicales han influido sobre las políticas de Alemania Federal en cuanto a las "exportaciones de empleo" de la industria automotriz al cancelarse, durante la pasada recesión, exportaciones a realizarse por subsidiarias brasileñas a otros países latinoamericanos para ser realizadas directamente desde Alemania en vista de consideraciones de empleo.

46. VAITSOS, Constantino, *op. cit.*, p. 68.

**REMUNERACIÓN HORARIA MEDIA DE LOS TRABAJADORES QUE ELABORAN O MONTAN MATERIALES
DE LOS ESTADOS UNIDOS EN EL EXTRANJERO Y REMUNERACIÓN HORARIA MEDIA
DE LOS TRABAJADORES CORRESPONDIENTES DE LOS ESTADOS UNIDOS
(EN DÓLARES DE LOS EE.UU.) (1970)**

Productos y países	a. Remuneración horaria media en en el extranjero*	b. Remuneración en los EE.UU.**	a. Como porcen- taje deb.
Bienes de consumo electrónicos			
Hong Kong	0,27	3,13	9
México	0,53	2,31	23
Otras zonas de Asia	0,14	2,56	5
Partes de máquinas de oficina			
Hong Kong	0,30	2,92	10
México	0,48	2,97	16
República de Corea	0,28	2,78	10
Singapur	0,29	3,36	9
Otras zonas de Asia	0,38	3,67	10
Semiconductores			
Antillas Neerlandesas	0,72	3,33	22
Hong Kong	0,28	2,84	10
Jamaica	0,30	2,23	13
México	0,61	2,56	24
República de Corea	0,33	3,32	10
Singapur	0,29	3,36	9
Prendas de vestir			
Costa Rica	0,34	2,28	15
Honduras	0,45	2,27	20
Honduras británica	0,28	2,11	13
México	0,53	2,29	23
Trinidad	0,40	2,49	16

Fuente: United States Tariff Commission, *Economic factors affecting the use, of items 807.00 and 806.30 of the Tariff Schedules of the United States*, Washington, 1970, citado por ONUDI, *op. cit.*, p. 24

* Incluida la remuneración suplementaria.

** Incluida la remuneración suplementaria. Estimaciones hechas por empresas de los salarios pagados en empleos análogos.

EMPLEO EN LAS ZONAS DE TRANSFORMACIÓN PARA LA EXPORTACIÓN (1978)⁴⁷

País-territorio	Empleo	Porcentaje del empleo Total en todas las ZTE
África		
Mauricio	17.500	
Senegal	-600	
	18.100	3%
Asia		
Filipinas	24.600	
Hong Kong ⁴⁸	59.600	
India	3.200	
Malasia	56.000	
República de Corea	120.000	
Singapur	105.000	
Sri Lanka	5.200	
Otras zonas de Asia	77.400	
	451.000	69%
Caribe y América Latina		
Brasil	27.300	
Colombia	2.800	
El Salvador	2.900	
Haití	40.000	
Honduras	1.500	
Jamaica	1.000	
México	70.000	
Nicaragua	5.000	
Panamá	600	
República Dominicana	14.400	
	165.500	26%
Medio Oriente		
Egipto	10.000	
Jordania	600	
República Árabe Siria	600	
	11.200	2%
Total	645.800	100%

Fuente: CURRIE, Jena, *Investment: The growing role of export proce-Report N° 64*, junio de 1979, p. 6. FROBEL y otros, *Die neue internationale arbeitsteilung*, Hamburgo, 1977, pp. 625 y 626. Tomado de ONUDI, *op. cit.*, pp. 15 y 16.

47. Este cuadro incluye sólo los países sobre cuyas zonas de exportación existen cifras de empleo. Con las excepciones de Singapur (1974), Mauricio (1977) y Hong Kong (1975) todas las cifras se refieren a 1978.

48. Incluye sólo el empleo en las firmas de propiedad extranjera.

desarrollo; en 1980 la cifra era ligeramente inferior a un millón de personas, variando la importancia de las zonas en relación con el empleo sin existir una tendencia general. En países pequeños, como Mauricio, que han realizado esfuerzos por industrializarse con base en una estrategia orientada hacia las exportaciones, la proporción del empleo en la industria manufacturera es elevada, a diferencia de los países que han seguido una política de sustitución de importaciones, en donde el empleo está concentrado en industrias orientadas hacia el mercado interno y las zonas francas son relativamente insignificantes.⁴⁹

"En países que poseen una gran industria orientada a las exportaciones, las zonas evidentemente desempeñan un papel menor. En Hong Kong por ejemplo, la abrumadora mayoría de la fuerza de trabajo de dos millones de personas participa en alguna actividad manufacturera destinada a la exportación. Así, las 59.000 personas ocupadas en los siete parques industriales de Hong Kong constituyen sólo una proporción pequeña. Análogamente en la República de Corea el crecimiento de un sector manufacturero orientado a la exportación se ha producido principalmente en proceso paralelo fuera de las ZTE (Zonas Transformaciones de Exportación)."⁵⁰

Las empresas han demostrado, para las actividades industriales particulares, una mayoritaria preferencia por el empleo de mujeres jóvenes.

En Malasia, el 85% de los trabajadores de la Zona de Libre Comercio de Rayan Lepas tiene

entre 18 y 24 años, en tanto que en las mismas plantas casi el 100% de las trabajadoras tiene una edad entre los 16 y 25 años; en la industria electrónica de la Zona de Libre Comercio de Sungei Way-Subang el 93% tenía entre 16 y 25 años; en México el 85,5% de los trabajadores de las "maquiladoras" de la zona fronteriza de los Estados Unidos son mujeres cuya edad oscila entre 17 y 23 años.

De las 67.000 personas ocupadas directamente en diversas Zonas Francas de Exportación, en otras partes de Asia, a mediados de 1977 las mujeres constituían el 85% con la siguiente distribución: de 14 a 15 años, 6,1%; de 16 a 19 años, 40,4%; de 20 a 24 años, 31,1%; de 25 a 29 años, 12,1%; de 30 a 39 años, 6,7%; de 40 años o más, 3,6%. El 77,6% de las mujeres tenían menos de 25 años y el 90% menos de 30.

En términos generales, se calcula que hasta el 85% de la fuerza de trabajo de las zonas asiáticas está formado por personas de menos de 30 años de edad, solteras o bien casadas pero sin hijos.⁵¹

Esta preferencia de las empresas por mujeres jóvenes parece obedecer a las siguientes razones:

1. Los salarios de las mujeres son en general inferiores a los de los hombres.
2. Las mujeres son más productivas que los hombres en operaciones de alta intensidad de trabajo que exigen destreza y habilidad manual.⁵²

	Plan (1988)	Proyección	
		1985	1990
Parque Moln/área Limón-Moin (incluyendo obreras)	2.000 (725)	1.300	3.000
Parque Santa Rosa/Puntarenas Caldera (incluyendo obreras)	3.075 (1.435)	1.500	3.400

Fuente: *Establecimiento de parques industriales y zonas francas en Moln y Caldera*, estudio de factibilidad, tomo 1, op. cit., p. 146.

49. ONUDI, op. cit., p. 13.

50. *Ibidem*, p. 13.

51. ONUDI, op. cit., pp. 13-14.

52. Desde el punto de vista de la calidad del trabajo, los requisitos son de muy baja calificación. Un estudio sobre Formosa indica que la mayor parte de los trabajadores de las empresas encuestadas no requerían más que destreza manual por lo que no existe problema de abastecimiento de mano de obra local, TRAJTENBERG, Raúl, op. cit., p. 122.

3. Las mujeres jóvenes parecen más dispuestas y capaces de adaptarse a la monotonía de operaciones repetitivas de montaje.⁵³

El impacto sobre el empleo estimado por el estudio de factibilidad para las zonas francas de Moín y Caldera expresa que con la implementación de la primera etapa de empleo totalizaría cerca de 5.075 empleados al momento de operación completa, o sea, en 1988. (Como sabemos no están en operación).

B. Baja intensidad de capital fijo; costos de inversión para los países receptores.

En términos generales —porque en este sentido tampoco pueden inferirse variables constantes—, cuando las empresas tienen como objetivo la penetración de mercados fuera de los de origen (y dependiendo de las políticas de la autoridad administrativa encargada de autorizar el funcionamiento de las empresas dentro de las zonas francas) las empresas transnacionales tienden a ser más intensivas en capital, en semejanza a sus homólogas insertadas en políticas de sustitución de importaciones. Al contrario, cuando el producto final tiene como mercado el de origen de las empresas, o bien en países desarrollados con una estructura arancelaria apropiada para su internación, de lo que se tratará es de reducir los costos salariales y así, son normalmente bajas en la intensidad de capital fijo.

En este último caso, no existe nada que contrarreste los ahorros por concepto de salarios. Los procesos que se desplazan a las zonas son en general divisibles y de reducida escala. En la industria maquiladora mexicana los promedios por trabajador de capital fijo en 1974 era de 840 dólares, oscilando entre 690 dólares en la industria electrónica a 2.800 dólares en la industria manufacturera diversa. En Corea, en 1974, el coeficiente en la industria extranjera, orientada hacia la exportación era la mitad del coeficiente de la in-

dustria para el mercado interno, sin diferir sustancialmente en cuanto al grado de mecanización. En Taiwán las cifras en las zonas de exportación son de 1.500 dólares por trabajador.⁵⁴

Esta baja intensidad de capital fijo invertido deriva en una escasa inmovilización del mismo, lo que da por resultado una extrema movilidad de las empresas que pueden trasladar sus inversiones de un país a otro.

Este hecho, aunado a demandantes prácticamente monopsonistas, fuertes financieramente y en la acumulación de experiencia, deriva a la vez en una debilidad de la fuerza de trabajo industrial para defender sus ingresos.⁵⁵⁻⁵⁶ Esta baja intensidad del capital fijo invertido y un impacto sobre el empleo relativamente modesto contrarrestan con los costos que implican la construcción de una zona franca para un país subdesarrollado.

La Zona Franca de Sri Lanka requirió importantes inversiones que alcanzaban, en 1979 y 1980, 86 millones de dólares asignados por el Estado a la Autoridad de Zona.⁵⁷

El costo calculado para las Zonas Francas de Moín y Santa Rosa en el estudio de factibilidad es elevado. La construcción de la primera etapa de ambos proyectos se desglosa en los cuadros de costos (ver página 130).

La importancia de la infraestructura,⁵⁸ junto a los salarios e incentivos fiscales y otros beneficios, es señalada por el estudio de la ONUDI que indica que, en una encuesta de mercado para la planificación de un parque industrial, se concluyó que, en promedio, la existencia de la misma reduciría el tiempo entre la aprobación de una inversión en fábricas por una empresa y el comienzo de las operaciones hasta en 18 meses. Además de que, posiblemente, uno de cada cinco proyectos posibles se abandonarían o sufrirían retrasos de años si no hubiese un parque industrial, siendo el problema especialmente agudo en países en donde subsisten registros y normas inadecuados

53. ONUDI, *op. cit.*, p. 14.

54. TRAJTENBERG, Raúl, *op. cit.*, p. 123.

55. *Ibidem*, p. 120.

56. En la industria fronteriza mexicana varios casos de conflictos laborales provocaron el cierre de plantas. Luego del despido de 3 mil trabajadores a fines de 1974 a raíz de los problemas laborales en Mexicali, un vocero de Matterl —una de las empresas más importantes en la producción de juguetes de los Estados Unidos— declaraba: "Los salarios allí han llegado a igualar a los de otras partes del mundo, de modo que podemos mudarnos a otros lugares. Hemos decidido cerrar la planta definitivamente".

57. Estimado a los precios prevalecientes a mediados de 1980.

58. Para abril de 1983 se anunciaban las gestiones para el otorgamiento de un crédito por parte del gobierno de Taiwán en condiciones blandas, y en setiembre la gestión de un empréstito por 643 millones de dólares entre los cuales una parte se destinaría a la finalización de las instalaciones de las zonas francas de Moín y Santa Rosa. *La Nación*, (periódico), sábado 9 de abril de 1983, p. 6A.

RESUMEN DEL COSTO ESTIMADO DE LAS OBRAS INTERNAS^{59 60}

	Moín	(¢ 1.000) Santa Rosa	Total	(%)
Adquisición de la tierra	8.016	16.308	24.324	18,0
Obras civiles	11.070	8.401	19.471	14,4
Servicios públicos	5.677	6.694	12.371	9,2
Edificios	16.536	21.675	38.211	28,3
Ingeniería	2.097	2.317	4.414	3,3
Entrenamiento y promoción	1.250	1.250	2.500	1,9
Contingencias	15.100	18.609	33.709	24,9
Total	59.746	75.254	135.000	100,0
	44,3%	55,7%	(100,0%)	

Estimado a los precios prevalecientes a mediados de 1980.

COSTO ESTIMADO DE LAS INFRAESTRUCTURAS EXTERNAS

	Moín	(¢ 1.000) Santa Rosa	Total	(%)
Agua y alcantarillado	16.547	11.335	27.882	28,9
Electricidad y teléfono	16.961	12.643	29.604	30,7
Entrenamiento vocacional	5.100	3.500	8.600	8,9
Total	55.900	40.600	96.500	100,0
	(55,9%)	(42,1%)	(100,0%)	

Fuente: Estudio de factibilidad, tomo I, *op. cit.*, p. 134.

de propiedad, uso de la tierra, tramitación burocrática de los convenios de compra de tierra y solicitudes de servicios eléctricos, de agua y teléfono.⁶¹

C. Vinculaciones con la economía local: valor agregado y balanza de pagos.

En vista de que el excedente del producto de la mano de obra sobre el salario va a dar al exterior, la situación equivale, más que a la exportación del producto final, a la propia exportación de mano de obra.⁶² En este sentido, se puede afirmar entonces que los efectos netos de ingreso y de balanza de pagos son limitados.

La situación para el café, con los consumidores fuera del área productora, vale para las zonas procesadoras de exportación en el sentido de que no generan un círculo dinámico dentro de las economías receptoras.

El carácter, prácticamente de enclave de las actividades orientadas hacia la exportación implican enlaces intersectoriales muy limitados ya que sus operaciones poseen un componente de importación significativamente elevado. En el caso de Irlanda, el contenido de importación de productos intermedios de los proyectos subsidiados ascendía, en 1966, a cerca de 78% de los materiales empleados, con exclusión de la industria alimenti-

59. BARANG, Marcel, *op. cit.*, p. 19.

60. NIPPON KOEI CO. LTD., PIASA CONSULTORES y JAPAN INDUSTRIAL LOCATION CENTER, Establecimiento de parques industriales y zonas francas en Moín y Caldera. *Costa Rica, estudio de factibilidad*, San José, tomo I, 1981, p. 133.

61. ONUDI, *op. cit.*, pp. 26-27.

62. VAITSOS, Constantino, *op. cit.*, pp. 68-69.

cia.⁶³ En la Zona de Masán de la República de Corea las importaciones constituyeron el 72% de las exportaciones en 1971.

"La índole y la magnitud de las vinculaciones entre las actividades industriales de las zonas y las actividades de la economía nacional son probablemente la cuestión fundamental con respecto a las zonas, cuando más amplias se hacen esas vinculaciones tanto más probable es que las zonas puedan producir beneficios a largo plazo".⁶⁴

Según revela el citado estudio de ONUDI, las zonas francas, reitera lo dicho atrás, tienen una alta propensión a importar bienes intermedios y materiales. Esto se debe, según expresa, a las concesiones relativas a la importación de insumos, la relación estrecha con empresas extranjeras, al tipo de actividad manufacturera y al carácter subdesarrollado de la economía de la mayoría de los países receptores.⁶⁵

Las vinculaciones regresivas, que son muy limitadas, también pueden en algunos casos aumentar. En la Zona de Masán en Corea, según se indicó, las importaciones constituían el 72% de las exportaciones en 1971, pero ya para 1978 la proporción había bajado al 52%, la proporción de materias primas nacionales en el total de ingresos de divisas aumentó del 6% en 1971 al 37% en 1975. La misma situación sucedió con la zona franca de Shannon, Irlanda, en donde las importaciones que se habían constituido en el periodo 1953-1965 el 81% del valor de las exportaciones; en el periodo 1964-1975 bajaron el 63%. Pero, el mismo informe señala: "La proporción de las importaciones en relación con el valor de las exportaciones es probablemente menor en Masán y en Shannon que en otras zonas a causa de una diferencia en la distribución de las actividades industriales. En Masán y Shannon una gran proporción de las empresas se dedican a la industria mecánica y de maquinaria, mientras en otras zo-

nas dominan las industrias electrónicas, de prendas de vestir y textil".⁶⁶

Como es de esperar las empresas que no tenían vinculaciones regresivas directas eran aquellas en las que el comercio entre empresas⁶⁷ desempeñaban un papel relevante. Esto es especialmente importante en vista de que las empresas transnacionales aprovechan la ventaja de adquirir productos normalizados de alta calidad dentro de su propia red de distribución, cosa que les garantiza el suministro de insumos, según sus condiciones por una parte, y por otra, la oportunidad de fijar precios de transferencia cuando les resulta rentable,⁶⁸ situación fiscalmente inconveniente y de difícil control.

El estudio de la Zona Franca de Santa Cruz en la India dio resultados harto interesantes en el sentido visto, examinándose el componente del valor agregado en relación con el grado de control extranjero. Las empresas muy vinculadas al control extranjero mostraron una contribución de valor agregado nacional muy inferior al resto de las demás empresas; las empresas con un control extranjero mínimo registraron el mejor porcentaje en términos de valor agregado.

Las empresas nacionales que utilizaron tecnología indígena tuvieron un funcionamiento medio superior y además lograron un contenido de valor agregado superior al nivel previsto del 60%.⁶⁹

Otros estudios sobre las zonas francas asiáticas comprobaron el mismo fenómeno. Véase cuadro, pág. 132.

La concentración en actividades de bajos salarios, intensivas en mano de obra no calificada, promotores de las exportaciones, han sido frecuentemente comparadas con las antiguas estructuras de enclave en la industria extractiva. Sin embargo, el excedente generado y su potencialidad futura es mucho menor que en las actividades extractivas en virtud de que el inversionista no se en-

63. VAITSOS, Constantino, *op. cit.*, p. 69.

64. ONUDI, *op. cit.*, p. 35.

65. *Ibidem*, p. 36.

66. ONUDI, *op. cit.*, pp. 36-37.

67. El comercio interempresario puede definirse como "las operaciones de envío internacional de productos (incluidos los capitales y los productos intermedios y acabados, pero no la tecnología y los servicios) entre sucursales o filiales sometidas al control de una sola empresa". *Ibidem*, p. 38.

68. *Ibidem*, p. 38.

69. ONUDI, *op. cit.*, p. 40.

Contribución al valor agregado de fábricas de zonas transformadoras para la exportación

Características de la propiedad	Nº de fábricas	Media ponderada del valor agregado como porcentaje de la producción
Grupo Nº 1: La mayoría de las acciones son de propiedad extranjera. (Alto grado de control extranjero).	3	48,30
Grupo Nº 2: Empresas mixtas. (Grado intermedio de control extranjero).	5	58,66
Grupo Nº 3: Colaboración técnica. (Bajo grado de control extranjero).	3	41,15
Grupo Nº 4: Empresas indias. (Control extranjero mínimo).	5	61,02

Fuente: SUBRAMANIAN, K.K. y MOHANAN PILLAI, P., *Multinational firms and export processing zones*, Economic and Political Weekly, 26 de agosto de 1978, pp. 1476-1477, citado por ONUDI, *op. cit.*, p. 40.

cuentra cautivo una vez iniciadas sus actividades en razón de que, como se vio, la inversión requerida es relativamente modesta y no existe una gran dificultad para trasladar actividades a otros países y así, fuera de la mano de obra, no existe en la oferta de insumos locales una motivación de magnitud tal que procure un arraigo que provoque una inamovilidad de las inversiones efectuadas.

El carácter volátil de las actividades disminuye las posibilidades del ejercicio de un poder de negociación para obtener una distribución más equitativa del excedente y una asignación internacional más adecuada de las actividades productivas. "...el poder de negociación de los países receptores es en tales casos mínimo o nulo".⁷⁰

El proyecto de factibilidad para las zonas francas en Costa Rica muestra una serie de artículos y productos que el país puede exportar, destacándose, especialmente, los recursos pesqueros, forestales y los susceptibles de desarrollarse en proyectos agroindustriales.

Partiendo de la tendencia en cuanto a la importación de productos por parte de los principales países del mundo (según estadísticas de importación de Estados Unidos, Canadá, República Federal de Alemania, Holanda, Bélgica, Luxemburgo e Italia con respecto a 177 artículos) se seleccionaron los posibles productos que Costa Rica podía exportar. De los 104 productos con potencial de mercado en los países mencionados, Costa Rica podría exportar sesenta eliminándose los demás en vista de los siguientes cuatro criterios: falta de materias primas, falta de tecnología desarrollada, insuficiencia de escala e interrelación y dificultades en el transporte.⁷¹⁻⁷²

El desarrollo de estas industrias podría generar innumerables beneficios para el país si se adoptara una actitud de cuidadosa selección de actividades que permitan una integración adecuada del resto de los sectores de la economía que contrarresten una tendencia generalizada, de la mayoría de las empresas instaladas en zonas

70. VAITSOS, Constantino, *op. cit.*, p. 69.

71. Estudio de factibilidad, tomo I, *op. cit.*, pp. 56-57.

72. Entre estos productos se pueden mencionar las carnes frescas congeladas, mantequilla, queso, pescado, crustáceos y moluscos conservados, frutas y nueces, fruta en conserva, materias de alimentos animales, cuero y pieles, madera, manufacturas de madera, tejidos e hilaza, calzado, manufactura metálica, maquinaria agrícola, textiles y cuero, equipos de oficina, muebles, etc. Véase cuadro de página 117, *ibídem*.

francas, a la importación de insumos y bienes intermedios, dándose prioridad a empresas de co-inversión y atendiendo en forma cuidadosa a la utilización de la tecnología empleada. Desafortunadamente el ambiente que reina entre las autoridades del proyecto es de una actitud de aceptación y aprobación indiscriminada.

La "tasa económica de retorno", calculada sobre la hipótesis de que la inversión en industrias no sería un hecho sin el proyecto, se estimó en 37,3%, y el efecto sobre la balanza comercial se calculó (valor de las exportaciones anuales) estimando el valor bruto de la producción, calculado a partir del valor agregado neto, asumiéndose este en un 26,8% (la misma tasa que en el IV censo).⁷³

La importación elevada que caracteriza las empresas instaladas en las zonas francas, en lo que se refiere a materias primas y productos intermedios, produce que la contribución neta sea mucho menor que la contribución bruta indicada por el aumento del valor de las exportaciones. No obstante lo anterior, algunos han sugerido, con base en un análisis de la intensidad de los factores, que las importaciones de productos intermedios tienden a reducir las necesidades generales de capital de la economía y significarán una demanda mayor de mano de obra que la que habría si los bienes intermedios se produjeran localmente.⁷⁴

La provisión de instalaciones infraestructurales a los inversionistas a tarifas subvencionadas puede tener efectos negativos sobre esta línea de razonamiento. La subvención estatal de instalaciones tiene dos efectos:

1. que el período que debe transcurrir antes de la recuperación de la inversión inicial es largo y,
2. la entrada de divisas disminuye.⁷⁵

La libre importación de materias primas y bienes intermedios constituye, como se vio, un fuerte estímulo al carácter externo de las actividades de las zonas que se traduce también, por esta vía de política fiscal, en una menor generación de entrada de divisas.

En términos generales, puede afirmarse que el efecto sobre la balanza de pagos de los países receptores puede verse limitado por los factores siguientes:

- a. Las actividades de las zonas francas generan un tipo de estructura productiva que se concentra en actividades con un bajo cociente entre valor agregado interno y producción.
- b. Por los vínculos generalmente estrechos entre las empresas instaladas en las zonas con empresas extranjeras en forma de comercio interempresario, en donde las materias primas y artículos semielaborados locales están rigurosamente limitados.
- c. Cuando los incentivos fiscales son en exceso elevados.⁷⁶

D. Transferencia de tecnología.

Como expresa Helleiner, la explicación más general de los factores que afectan la transferencia de tecnología de producción en el sector manufacturero a los países menos desarrollados por parte de empresas manufactureras, es la "teoría del ciclo de los productos".

Se basa esta teoría en el hecho de que los países que han adquirido ventajas tecnológicas mediante el desarrollo de nuevos productos poseen una posición cuasimonopólica en la producción y venta de ese producto, y que las empresas explotarán esa posición en una forma variable —pero previsible— a medida que el producto "madura". Así, los países subdesarrollados adquieren tecnología únicamente en las etapas avanzadas de la vida de estos productos en el tiempo en que la producción se ha estandarizado, la posición monopólica se ha erosionado, cuando la competencia se hace fundamentalmente a través del precio y ya no se requieren insumos científicos y técnicos nuevos. En esta etapa se aplica la ventaja comparativa de los países subdesarrollados basada en la mano de obra barata no calificada y semicalificada.⁷⁷

73. Proyecto de factibilidad, *op. cit.*, tomo I, pp. 145-147.

74. ONUDI, *op. cit.*, p. 41.

75. ONUDI, *op. cit.*, p. 42.

76. ONUDI, *op. cit.*, pp. 42-43.

77. HELLEINER, G.K., El papel de las corporaciones multinacionales en el comercio de tecnología de los países menos desarrollados, *Industrialización e internacionalización en la América Latina*, *op. cit.*, p. 151.

Al parecer esta teoría falla cuando se observan las transferencias de tecnología a los países menos desarrollados en vista de que:

1. El cuasimonopolio se prolonga más allá del punto de maduración, como sucede cuando se fundamenta en la experiencia, nombres comerciales, marcas registradas, etc.
2. Cuando las estructuras monopólicas del mercado y la creación de aranceles y cuotas protectoras en los países menos desarrollados obligan a las empresas multinacionales a establecer allí la producción por razones defensivas mucho antes de que el producto haya madurado, medidas proteccionistas que permiten, a la vez, a las empresas, beneficiarse de su ventaja monopólica original en períodos de tiempo mucho mayor de aquel en que la ventaja haya desaparecido a nivel internacional.
3. Los flujos internacionales de los factores dentro de la empresa pueden permitir transferencias de localización a países menos desarrollados, antes de que un producto haya madurado.⁷⁸
4. La teoría se sustenta en los productos finales mientras que en forma creciente se recurre a la producción de componentes y a las actividades intermedias, en los países menos desarrollados, dentro de industrias manufactureras verticalmente integradas en las que algunas son también "inmaduras".⁷⁹

Parece preferible abandonar, y en especial con las zonas francas, la teoría del ciclo de los productos conservándola, como indica Helleiner, únicamente para los segmentos del mercado de

tecnología en los que resulta aplicable, trocándola por un criterio teórico ecléctico que considere una diversidad de características.

Sin embargo, la motivación principal de las empresas instaladas en zonas francas son los bajos costos de operación con una estructura arancelaria conveniente y la utilización de mano de obra calificada y no calificada barata y/o una estrategia de penetración de mercados protegidos. Los productos elaborados no tienen como destino final el mercado donde se produjo en la mayoría de los casos.⁸⁰

Dependiendo de las estrategias de la empresa, determinada por los mercados finales y por la política de la autoridad administrativa encargada de la autorización de operaciones, las actividades pueden vertir en capital intensivas, o bien, intensivas en mano de obra.⁸¹

En el primer caso, además de lo anterior señalado, otros factores coadyuvan:

1. Incentivos de precios inadecuados o inapropiados:
 - a. Las empresas multinacionales tienen acceso a un capital relativamente barato. Los precios de los factores en que basan su decisión no son los del país menos desarrollado en donde, los precios de los factores, no reflejan los costos de oportunidad social del capital existentes en el país receptor.
 - b. Los precios de los factores y otros bienes en los países menos desarrollados están distorsionados de modo que no estimulan las actividades intensivas en mano de obra en vista de que el capital es más barato por efecto de los subsidios, la sobrevalua-

78. COOPER, Charleso, Choise of techniques and technological change as problems, *International Social Science Journal*, N° 3, vol. XXV, 1973, pp. 293-304. Citado por HELLEINER, G.K., *op. cit.*, p. 152.

79. HELLEINER, G.K., *op. cit.*, p. 152.

80. En Costa Rica, el artículo 15 de la Ley de Zonas Procesadoras de Exportación y Parques Industriales faculta a las empresas calificadas como industrias procesadoras de exportación introducir un 49% de su producción en los mercados nacionales previa autorización del Ministerio de Economía, Industria y Comercio y en casos muy especiales autorizar un monto de hasta el 80% de la producción de la empresa.

81. "Aunque hay una presunción obvia en el sentido de que la manufactura para la exportación de los países menos desarrollados será relativamente abundante en mano de obra, existen algunos datos aislados en el sentido de que la manufactura para la exportación puede ser muy intensiva en capital, aparentemente a causa de la eficiencia derivada de operación a gran escala que son en sí mismas "intrínsecamente" intensivas en capital, aun cuando se encuentren en las industrias habitualmente consideradas como intensivas en mano de obra. Esta intensidad de capital puede derivar también de los incentivos excesivos o inadecuados concedidos a la exportación". HELLEINER, G.K., *op. cit.*, p. 153.g

ción monetaria, el crédito subsidiado, etc. Por otra parte, la mano de obra tiene un sobreprecio en virtud de las leyes de salario mínimo y las cargas sociales y laborales.

- c. La protección y la posición monopólica en los mercados elimina la presión para que se adopten tecnologías más adecuadas.⁸²

2. La rigidez tecnológica:

La ventaja de las empresas multinacionales en los mercados extranjeros deriva del conocimiento de técnicas que primero desarrollaron en sus mercados de origen y que por esto tienden a ser inadecuadas, cosa que se plasma en una inelasticidad en la sustitución de los factores.⁸³

- a. Aun existiendo tecnologías eficientes intensivas en mano de obra, estas tienden a asociarse con pequeñas escalas de producción mientras que, normalmente, la empresa multinacional produce en gran escala y por sobre las consideraciones de precio de los factores, por lo que tienden a ser intensivas en capital.
- b. La escasez de habilidades entorpecen la utilización del empleo de tecnologías intensivas en mano de obra por lo que se sustituye por capital para superar la escasez.
- c. El costo de los insumos materiales que cuando se importan pueden significar erogaciones considerables de cambios incentiva la sustitución de materiales con otros insumos de factores. "La elasticidad de sustitución de materiales por capital es mayor que la elasticidad de sustitución de materiales por mano de obra".⁸⁴

3. El papel de la incertidumbre:

- a. En la alusiva actitud a los riesgos, las empresas multinacionales se muestran reacias a las incertidumbres y las perturbaciones en las relaciones laborales en los países menos desarrollados optando por técnicas intensivas en capital y una fuerza

de trabajo relativamente pequeña aun cuando se vea disminuido el rendimiento medio.

- b. Las técnicas intensivas en capital pueden proveer una mayor flexibilidad contra las fluctuaciones inesperadas en la demanda que si las técnicas fueran intensivas en mano de obra resultando más fácil y barato la alteración del número de turnos o la velocidad de las máquinas en una planta automatizada que la contratación, despido o adiestramiento de trabajadores en una planta intensiva en mano de obra. Los costos variables son también menores en una planta intensiva en capital cosa que coloca a la empresa en una posición ventajosa en periodos de bajos precios y/o competencia, una vez que los costos de capital han retornado.⁸⁵

En las operaciones intensivas en mano de obra, que se han señalado como actividades típicas de las empresas transnacionales instaladas en zonas francas —aunque no necesariamente como se ha mencionado— lo que caracteriza este tipo de operaciones es simplemente una inexistencia y ausencia del desarrollo de tecnologías adecuadas. No existen tecnologías eficientes que puedan emplearse ante condiciones del empleo casi ilimitado de mano de obra barata en relación con el capital. Por otro lado, no hay incentivos para que las empresas transnacionales se ocupen de tal desarrollo tecnológico, aun cuando los precios relativos de mano de obra sigan aumentando, en razón de que el tamaño de los mercados y las operaciones no lo justifican, en especial cuando su empleo es exclusivo para una zona en particular.⁸⁶

La inversión extranjera establece un canal por el cual podrían obtenerse capacidades técnicas, pero la transferencia de tecnología está directamente relacionada con el carácter del proceso de producción. Una estrategia de producción en que únicamente una parte del proceso se sitúa en un país en desarrollo tiende a producir efectos

82. HELLEINER, G.K., *op. cit.*, p. 153.

83. HELLEINER, G.K., *op. cit.*, p. 154.

84. *Ibidem*, pp. 154-155.

85. HELLEINER, G.K., *op. cit.*, p. 155.

86. *Ibidem*, p. 153.

muy limitados en cuanto a la transferencia de tecnología se refiere.

Una investigación realizada sobre los efectos de la transferencia tecnológica de las inversiones estadounidenses en Asia demostró que las actividades auxiliares que se llevan a cabo en esos países son predominantemente actividades de montaje que utilizan maquinaria que podría obtenerse de otras fuentes. Las etapas productivas anteriores al montaje que requieran una tecnología adelantada, así como las actividades de investigación y desarrollo, permanecen en las casas matrices.⁸⁷

Los posibles efectos tecnológicos secundarios están limitados a tecnologías de un nivel relativamente bajo incorporadas al proceso de montaje. Cuando la zona del país huésped establece exenciones regresivas —como en el caso del impuesto sobre la renta en Costa Rica— tal situación desestimula en todo caso el desarrollo y producción de partes en vista de que el comercio interempresario facilita el ocultamiento de los costos reales de bienes intermedios y materias primas.

El manejo central de la investigación y el desarrollo por la empresa matriz causa que los conocimientos resultantes se difundan únicamente dentro de la empresa. En relaciones de empresa

de cogestión en donde el socio extranjero transmite conocimientos al socio nacional, esta transmisión se produce normalmente en forma de venta directa —como es el caso de la zona de promoción de las exportaciones de productos electrónicos de Santa Cruz en la India en donde se establecía el cobro de una suma única por los conocimientos técnicos, aparte de las regalías que se cobran periódicamente por ventas y los pagos aparte por concepto de capacitación de personal indio.⁸⁸

En vista de lo anterior y resumiendo la transferencia de tecnología al país receptor está limitada por las razones siguientes:

- a. La preponderancia de actividades de montaje y la ausencia de procesos complejos de producción y de actividades locales de investigación y desarrollo.
- b. La concentración de actividades de investigación y desarrollo en las matrices de las empresas transnacionales con lo que se reafirma el control externo de la tecnología empleada.
- c. El carácter de enclave orientado hacia el exterior puede dificultar la transferencia de tecnología al establecer una relación comercial entre las empresas de la zona y las empresas situadas fuera de ellas.⁸⁹

87. ALLEN, T.W., *Direct investment of United States enterprises in Southeast Asia. A study of motivations, characteristics and attitudes*. Bangkok, The Economic Cooperation Center for the Asian and Pacific Region, 1973, pp. 32-34. Citado por ONUDI, *op. cit.*, p. 43.

88. ONUDI, *op. cit.*, p. 44.

89. ONUDI, *op. cit.*, p. 45.