

Programa de Empresas
Multinacionales

Documento de trabajo núm. 48

Industrias de maquila, zonas procesadoras de exportación y empresas multinacionales en Costa Rica y El Salvador

Proyecto conjunto de la Oficina Internacional
del Trabajo y del Centro de las Naciones
Unidas sobre las Empresas Transnacionales

por Guillermo Pavez Hermosilla
Consultor, Programa de Exportaciones e Inversión
San José (Costa Rica)

Nota:
Los documentos de trabajo de la OIT
procuran estimular la discusión
y el comentario crítico
sobre los temas estudiados

Oficina Internacional del Trabajo Ginebra

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 1987

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, a condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción hay que formular las correspondientes solicitudes al Servicio de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

ISBN 92-2-305841-4

Primera edición 1987

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en esta publicación no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implica aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, que también puede enviar a quienes lo soliciten un catálogo o una lista de nuevas publicaciones.

PREFACIO

El presente es uno de los documentos de trabajo publicados por la OIT para el estudio de los efectos de las empresas multinacionales sobre el empleo en las zonas francas de producción para la exportación. Estas investigaciones pudieron ser realizadas gracias al apoyo financiero del Gobierno de Suecia, de la Unión Central de Asociaciones Patronales Suizas y de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, a los cuales expresamos todo nuestro agradecimiento.

Los estudios particulares acerca de los países de América Latina y el Caribe son una realización conjunta de la OIT y del Centro de las Naciones Unidas sobre Empresas Transnacionales (CNUET) y abordan aspectos tanto económicos como sociales. La lista completa de estos documentos de trabajo se encuentra en el anexo 3 de este documento.

CUADRO DE ABREVIATURAS

| | |
|-------------------|--|
| BANEX | : Banco de las Exportaciones (banco privado costarricense que en sus inicios recibió una importante donación de USAID). |
| BCIE | : Banco Centroamericano de Integración Económica. |
| BID | : Banco Interamericano de Desarrollo. |
| BIRF | : Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. |
| CAT | : Certificado de Abono Tributario. |
| CEDAL | : Centro de Estudios para América Latina (Fundación Friedrich Ebert). |
| CENPRO | : Centro de Promoción de Exportaciones, adscrito hasta 1985 al Ministerio de Economía y Comercio del Gobierno de Costa Rica, y a partir de 1986 bajo la égida y coordinación del programa MINEX. |
| CEPAL | : Comisión Económica para América Latina, organismo regional de la Organización de las Naciones Unidas. |
| CIIU | : Clasificación Industrial Internacional Uniforme de la Organización de las Naciones Unidas. |
| CINDE | : Coalición de Iniciativas para el Desarrollo (organización privada financiada por USAID). |
| CODESA | : Corporación Costarricense de Desarrollo, Sociedad Anónima. |
| CONAPLAN | : Consejo Nacional de Planificación del Gobierno de El Salvador (hoy Ministerio de Planificación). |
| ECIEL | : Estudios Conjuntos de Integración Económica Latinoamericana (situado en Brasil y financiado por el BID). |
| FAO | : Food and Agricultural Organization (Agencia especial de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación). |
| FMI | : Fondo Monetario Internacional. |
| FOV | : Federación de Organizaciones Voluntarias. |
| INA | : Instituto Nacional de Aprendizaje (institución descentralizada del Gobierno de Costa Rica). |
| MCCA | : Mercado Común Centroamericano, integrado por Costa Rica, Nicaragua, Guatemala, Honduras y El Salvador. |
| MEIC | : Ministerio de Economía, Industria y Comercio del Gobierno de Costa Rica. |
| MIDEPLAN | : Ministerio de Planificación y Política Económica del Gobierno de Costa Rica. |
| MIEM | : Ministerio de Industria, Energía y Minas del Gobierno de Costa Rica. |
| MINEX | : Programa de Exportaciones e Inversiones de la Presidencia de la República de Costa Rica. |
| OEF INTERNATIONAL | : Overseas Education Fund, Washington, Estados Unidos de Norteamérica. |

- OIT-PREALC : Programa de Empleo para la América Latina y el Caribe, de la Oficina Internacional del Trabajo.
- PEA : Población económicamente activa.
- PIB : Producto interno bruto.
- PNUD : Programa de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- RECOPE : Refinadora Costarricense de Petróleo.
- REIFALDI : Régimen de Incentivos Fiscales para el Desarrollo Industrial.
- SIECA : Secretaría de Integración Económica de Centroamérica (Secretaría Técnica del MCCA, con sede en Ciudad de Guatemala, Guatemala).
- UCA : Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, San Salvador, El Salvador.
- UCR : Universidad de Costa Rica.
- USAID : Agencia Internacional para el Desarrollo del Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica.
- VA : Valor agregado.
- VBP : Valor bruto de la producción.

* * *

INTRODUCCION

Este documento de trabajo se propone examinar el desarrollo de la industria de maquila y de las zonas francas de producción para la exportación en Costa Rica y El Salvador. Dentro de esta temática general, tres aspectos importantes serán objeto de análisis: a) la participación de las empresas multinacionales en los programas de maquila y de zonas francas; b) la relación de estos programas con los modelos de industrialización vigentes en ambos países; y c) los efectos directos e indirectos que dichos programas han surtido tanto en el ámbito económico como en la dinámica de la generación de empleo.

El documento se divide en dos partes: en la primera se analizan el desarrollo y los efectos de la industria de maquila y de las zonas francas de Costa Rica, y en la segunda se examina el desarrollo de la zona franca de San Bartolo, en El Salvador. En ambas partes del documento se ha consagrado un capítulo preliminar a la descripción analítica de los procesos de industrialización autóctonos, lo cual permitirá situar los programas de maquila y de zonas francas de cada país en sus respectivos contextos económicos.

El lector observará que, si bien Costa Rica y El Salvador presentan características peculiares y han atravesado por situaciones socio-económicas muy disímiles, sin embargo estos países comparten problemas, aspiraciones e instrumentos de política económica de carácter regional. A este propósito, es indispensable destacar que el desarrollo de ambos países ha estado estrechamente vinculado a la evolución y a las vicisitudes del esquema integracionista que diera origen al Mercado Común Centroamericano (MCCA). En efecto, el Tratado General de Integración Económica (suscrito por El Salvador en 1960, y por Costa Rica en 1962) dio impulso a un desarrollo industrial que en los dos países se orientó a la sustitución de importaciones y estimuló vigorosamente el incremento de la inversión extranjera y la implantación de empresas multinacionales (véase anexo 1). No es pues de extrañar que en el curso de este estudio se haga referencia a diversos aspectos de la economía regional del área centroamericana, tales como la paridad cambiaria fija con respecto al dólar (véase anexo 2), el mercado regional protegido con un arancel común, el libre tráfico de mercancías industriales, o el régimen común de incentivos fiscales al desarrollo industrial.

La terminología adoptada en este estudio se ciñe escrupulosamente a los imperativos de claridad y concisión; sin embargo, dos términos frecuentemente utilizados constituyen en cierta forma las excepciones a la regla y requieren por tanto una definición:

- i) La industria de maquila es una forma particular del fenómeno económico internacional analizado en esta serie de documentos bajo la denominación de "zonas francas de producción para la exportación". En efecto, las industrias de maquila realizan procesos de fabricación parcial o de ensamblaje con piezas o materiales provenientes del extranjero (importados temporalmente y con franquicia de los impuestos de aduana) y su producción está destinada a la exportación. Así pues, si bien estas industrias no están obligadas a implantarse en zonas especiales bien delimitadas, sin embargo cada planta maquiladora constituye de hecho una pequeña zona franca de producción para la exportación. Por supuesto, esta descripción genérica habrá de ser matizada en el caso de los países que, como Costa Rica, intentan desarrollar dos programas simultáneos de "fomento de las exportaciones no tradicionales": un programa de maquila y un programa de zonas francas propiamente dichas.
- ii) Las empresas multinacionales son "las empresas, ya sean de dominio público, mixto o privado, que son propietarias o controlan la producción, la distribución, los servicios u otras facilidades fuera del país en que tienen su sede. El grado de autonomía de las distintas entidades que componen la empresa multinacional en relación con las demás, varía grandemente de una empresa multinacional a otra, según el carácter de los lazos existentes entre estas unidades y sus respectivos campos de actividad y teniendo en cuenta la gran diversidad en la forma de propiedad, el tamaño, el carácter y la localización de las operaciones de las empresas. A menos que se especifique de otro modo, la expresión 'empresas multinacionales' se utiliza... para designar las distintas entidades (compañías matrices o unidades locales o ambas), así como el conjunto de la empresa." (OIT, Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, art. 6.º.)

PRIMERA PARTE

C O S T A R I C A
=====

CAPITULO I

EL MODELO DE INDUSTRIALIZACION Y LAS EMPRESAS MULTINACIONALES

1.1 Antecedentes generales en materia de empleo.

Costa Rica, país de una extensión de aproximadamente 50 000 km² y de una población total estimada de 2,4 millones de habitantes, es sin lugar a dudas un caso muy sui géneris de desarrollo en América latina y especialmente en Centro América¹. Desde el punto de vista estrictamente económico, se puede señalar que en el área es el país con el más bajo porcentaje de población bajo la línea de pobreza (25 por ciento), definida como la población cuyo nivel de ingreso no le permite cubrir sus necesidades básicas². Por supuesto, esto no significa que no existan problemas en materia de distribución del ingreso.

La economía costarricense, de un tamaño absoluto y relativo pequeño en el contexto internacional, basó su desarrollo hasta comienzo del decenio de los 60 en un típico modelo de crecimiento hacia afuera, basado preferentemente en la exportación de banano, café y azúcar. El primero de estos productos funcionando como un típico enclave de exportación; en cambio, los otros dos, y preferentemente el café, con una estructura que posibilita irradiar sus efectos positivos hacia el resto de la economía, sobre todo cuando el excedente del capital se reinvertía en un porcentaje significativo en otros sectores de actividad en función de la "normalidad del modelo de desarrollo".

La política económica de fomento al desarrollo de la industria de maquila y de las zonas francas de producción para la exportación apunta a dos macroobjetivos: la atracción de divisas y la generación de empleo. Es oportuno, en consecuencia, bosquejar un cuadro sintético de la situación del empleo en la economía costarricense.

De conformidad a las últimas estadísticas disponibles para el año 1984, la población ocupada del total del país era de 770 398 personas, lo que viene a representar el 31,9 por ciento con respecto a la población total (cuadro I.1). De la población ocupada, el 79,9 por ciento es absorbida por el sector privado, y un 21,1 por ciento por el sector público, es decir, aproximadamente uno de cada cinco costarricenses de la población ocupada depende, para su subsistencia, de la capacidad de desarrollo del aparato público. En cuanto a la distribución sectorial de la población ocupada, se observan los siguientes porcentajes: Agricultura, 27,3 por ciento; Industria, 16,0 por ciento; Construcción, 5,3 por ciento; Servicios Básicos, 6,0 por ciento; Comercio, 19,0 por ciento, y Otros Servicios (incluyendo actividades no bien especificadas), 26,3 por ciento (cuadro I.2).

Respecto de la evolución en los últimos dos decenios, los estudios disponibles³ indican que en el período 1963-1973 el crecimiento de la fuerza de trabajo fue similar al de la población ocupada en un contexto de crecimiento dinámico de la economía, de forma tal que no se agudizaron en el período los problemas de desempleo. Inclusive, en el período 1973-1978, el crecimiento de la población ocupada fue mayor que el de la PEA, habiendo disminuido en consecuencia el desempleo abierto. A este propósito, es interesante observar la evolución de las capacidades de absorción del empleo de los diferentes sectores económicos durante los últimos 25 años, y en particular la mecánica de compensación intersectorial de los niveles de empleo durante el período 1977-1979 (cuadro I.3). El lector notará que durante esos tres años la agricultura, lejos de absorber empleo, expulsa mano de obra, en tanto que los servicios, la industria y la construcción pasan a sostener los requerimientos de empleo, por lo menos en forma coyuntural. Pero durante el período sucesivo, y a raíz de los problemas de los años 1981-1983, esos sectores no absorben más mano de obra y, al limitarse el crecimiento del gasto público, se reduce el factor de compensación que jugó en los últimos años el sector público.

Cuadro I.1. Costa Rica. Población total y activa según condición de actividad
(marzo 1982 - marzo 1984).

| | 1982 | 1983 | 1984 |
|--------------------------------|---------|---------|---------|
| Población | 2 306,0 | 2 360,0 | 2 415,0 |
| Población 12 años y más | 1 621,0 | 1 667,0 | 1 714,0 |
| Fuerza de Trabajo (PEA) | 825,0 | 812,0 | 840,0 |
| Ocupados | 746,0 | 739,0 | 777,3 |
| Desocupados | 79,0 | 73,0 | 62,7 |
| Población activa 12 años y más | 796,0 | 855,0 | 874,0 |
| <u>Tasas porcentuales</u> | | | |
| Bruta de participación | 35,8 | 34,4 | 34,8 |
| De ocupación | 46,0 | 44,3 | 45,3 |
| De desempleo abierto | 9,5 | 9,0 | 7,8 |
| De desempleo equivalente | 11,8 | 11,1 | 9,0 |
| Por subempleo visible | 6,7 | 5,7 | 4,9 |
| Total de subutilización | 21,3 | 20,1 | 16,8 |

=====

Fuente: Encuesta de Hogares, Ministerio de Trabajo, Dirección General de Estadística y Censos.

Cuadro I.2. Costa Rica. Población ocupada del país según sector de actividad y sector institucional (marzo 1981 - marzo 1984).

| | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 |
|-----------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| TOTAL | <u>719 662</u> | <u>746 492</u> | <u>739 125</u> | <u>770 398</u> |
| <u>Sector de actividad</u> | | | | |
| Agricultura | 199 083 | 220 895 | 206 304 | 210 544 |
| Industria | 113 012 | 121 214 | 123 101 | 123 496 |
| Construcción | 55 356 | 45 484 | 38 866 | 40 746 |
| Servicios básicos | 43 734 | 41 430 | 43 477 | 46 307 |
| Comercio | 132 361 | 132 383 | 131 124 | 146 336 |
| Servicios | 171 766 | 178 782 | 192 478 | 198 350 |
| Actividades no bien especificadas | 4 350 | 6 304 | 3 775 | 4 619 |
| <u>Sector institucional</u> | | | | |
| Privado | 580 288 | 609 185 | 596 697 | 616 225 |
| Público | 138 358 | 135 346 | 140 966 | 152 800 |

=====

Fuente: Encuesta nacional de hogares, empleo y desempleo.

El problema de la desocupación abierta y de la subocupación comienza a agudizarse a partir de 1979 y alcanza su punto crítico en 1982, período durante el cual la economía costarricense interrumpe su dinámica de crecimiento, el desempleo asciende a aproximadamente 14 por ciento y el desempleo abierto prácticamente llega al 10 por ciento, situación absolutamente desconocida para esta economía. A partir de 1982, se produce un cambio drástico en la concepción y el manejo de la política económica, que contrasta por cierto fuertemente con el período 1978-1981, donde existió un fuerte intento de "liberalización económica y financiera"⁴. Esta modificación de la política económica y la atenuación de algunas variables negativas del contexto internacional han posibilitado claros síntomas de recuperación temporal en la economía costarricense, y es así como, en materia de empleo, la tasa de desocupación abierta bajó en mayo de 1984 a 7,8, producto de un significativo incremento en la ocupación total. Asimismo, la tasa de desempleo equivalente ha venido disminuyendo sistemáticamente hasta alcanzar el 9 por ciento en marzo de 1984. "Sin embargo, aún existen más de 100 000 jefes de hogares con jornales inferiores a las 37 horas (subempleo visible) y con remuneraciones menores que el salario mínimo legal (subempleo invisible). Se requiere crear 43 700 nuevos puestos para resolver estos problemas"⁵.

Cuadro I.3. Costa Rica. Incrementos de la fuerza de trabajo ocupada y porcentajes de absorción según sectores de actividad.

| SECTORES | 1963 - 1973 | | | 1973 - 1978 | | | 1976 - 1979 | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------|
| | 1963 - 1973 | | | 1973 - 1978 | | | 1976 - 1979 | | | |
| | 1963 - 1973 | 1973 - 1978 | 1976 - 1979 | 1963 - 1973 | 1973 - 1978 | 1976 - 1979 | 1976 - 1977 | 1977 - 1978 | 1978 - 1979 | |
| Agricultura | 24.199 | 13.9 | 1.358 | 1.1 | 1.016 | 2.8 | -6.842 | -20.2 | -6.064 | -30.2 |
| Industria y extracción | 26.690 | 15.3 | 34.446 | 23.8 | 13.699 | 37.6 | 1.084 | 3.2 | 11.116 | 55.3 |
| Electricidad, gas y agua | 1.474 | 0.8 | 12.365 | 1.6 | -306 | 0.8 | -1.806 | -5.3 | -1.476 1/ | -7.3 |
| Construcción | 17.106 | 9.8 | 13.440 | 9.3 | 1.617 | 4.4 | 9.015 | 26.7 | 3.901 | 19.4 |
| Comercio, restaurantes y hoteles | 32.823 | 18.8 | 38.116 | 26.3 | 10.071 | 27.6 | 7.198 | 21.3 | 2.738 2/ | 13.6 |
| Transporte, almacenaje, comunicación | 10.802 | 6.2 | 9.616 | 6.6 | 1.607 | 4.4 | 7.898 | 23.3 | - | - |
| Establecimientos financieros | 10.485 | 6.0 | 4.288 | 3.0 | 3.221 | 8.8 | 844 | 2.5 | - | - |
| Servicios sociales, comunales y personales | 51.952 | 29.8 | 40.888 | 28.3 | 8.235 | 22.5 | 16.593 | 49.1 | 9.332 | 46.5 |
| Otras actividades | -1.013 | -0.6 | 5 | - | -1.858 | -5.1 | -203 | -0.6 | 544 | 2.7 |
| TOTAL | 174.518 | 100.0 % | 144.712 | 100.0 % | 36.477 | 100.0 % | 33.779 | 100.0 % | 20.021 | 100.0 % |

1/ Se incluye en este año a Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones.

2/ Se incluye en este año a los Establecimientos Financieros.

Fuente: Datos Censales y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ingresos de Hogares de Julio 1976, 1977, 1978, 1979.

1.2 El modelo de industrialización.

1.2.1 Caracterización general.

El desarrollo industrial de Costa Rica ha estado fuertemente condicionado por el tamaño absoluto y relativo de su mercado⁶, que a nivel internacional es más bien reducido. Hasta inicios de los años 60, la participación de la industria en la generación del PIB era relativamente modesta: 13,3 por ciento en 1961, incluyendo la contribución del sector minero, por cierto irrelevante (cuadro I.4). El tamaño del mercado y el peso del sector rural⁷ se traducían necesariamente en una estructura muy primaria del sector industrial⁸; así, en 1963 el 66,5 por ciento del valor bruto de la producción era generado por la división 31 CIIU (productos alimenticios, bebidas y tabacos) y en términos de valor agregado la misma absorbía un 58,6 por ciento.

Cuadro I.4. Costa Rica. Participación porcentual de los sectores económicos en el producto interno bruto, 1961, 1973 y 1979.

| Sectores económicos | 1961 | 1973 | 1979 |
|------------------------------|------|------|------|
| Agropecuario | 26,4 | 22,6 | 18,3 |
| Industria y minas | 13,2 | 19,7 | 22,0 |
| Comercio | 19,1 | 19,5 | 18,7 |
| Gobierno | 11,1 | 9,8 | 9,9 |
| Otros servicios ¹ | 30,2 | 28,4 | 31,1 |

¹ Esto incluye: electricidad, gas y agua, construcción, transporte, almacenamiento, establecimientos financieros, bienes inmuebles y otros servicios personales.

Fuente: Banco Central de Costa Rica, Cifras Cuentas Nacionales, 1957-1979.

Al integrarse Costa Rica al MCCA (1962), se abrieron ciertas posibilidades para un desarrollo más diversificado y con mayor grado de integración vertical a nivel de las diferentes divisiones y agrupaciones industriales⁹. En efecto, el MCCA constituía un amplio mercado protegido, con un arancel externo común y con libre tránsito para la mayoría de los bienes producidos en el sector industrial. A medida que avanzó el esquema integracionista, se estableció también un régimen de incentivos fiscales al desarrollo industrial (REIFALDI), que concedía una serie de exenciones en materia arancelaria para materias primas y bienes de capital, y adicionalmente exenciones en los pagos de impuestos sobre utilidades. Todo ello contribuyó a atraer nuevas inversiones extranjeras directas; así, la parte de estas inversiones en el sector manufacturero de la región pasó de un 3,8 por ciento en 1959, a un 30,8 por ciento en 1969 (véase anexo 1).

El MCCA avió pues un modelo de desarrollo industrial orientado a la sustitución de importaciones y a la producción de bienes y servicios de consumo duraderos y no duraderos. Sin embargo, este desarrollo no vino a transformar la estructura primaria, exportadora tradicional, sino que se superpuso a ella, y este hecho debería ser tomado en cuenta por quienes intentan diagnosticar las causas de la denominada "crisis del modelo de desarrollo tradicional".

Durante el período que va de 1961 a 1980, el desarrollo del sector industrial de Costa Rica fue relativamente dinámico, tanto en términos de crecimiento del valor bruto y del valor agregado, como de incremento de la capacidad de absorción de mano de obra. El sector industrial elevó sensiblemente su participación en el PIB, pasando de 13 por ciento (1961)

a 22 por ciento (1979) (cuadro I.4). Este crecimiento se refleja en el incremento de la fuerza de trabajo ocupada (cuadro I.3); para 1980, la población ocupada en la industria era de 119 431 personas, es decir, el 16,5 por ciento del total nacional. A raíz de los graves problemas económicos de los años 1981-1983, la población ocupada disminuyó, pero en los años sucesivos se volvió a incrementar suavemente (cuadro 1.2).

1.2.2 Aspectos críticos.

En primer lugar, conviene señalar que, a pesar del rápido crecimiento observado en el período 1961-1980, en la estructura industrial costarricense continúan predominando las denominadas industrias tradicionales¹⁰. En el año 1958, este tipo de industrias representaba el 85 por ciento de las empresas industriales, el 84 por ciento del personal ocupado y el 88 por ciento del valor bruto de producción; en el año 1964, esos porcentajes eran de 76 por ciento, 77 por ciento y 82 por ciento, respectivamente; y para el año 1980, esas industrias representaban el 67,4 por ciento del valor bruto de producción y el 68,1 por ciento del valor agregado de la industria¹¹ (cuadros I.5 y I.6). Este predominio de las industrias tradicionales ha condicionado la estructura del sector industrial, cuyo rápido crecimiento, en el contexto del MCCA, no condujo a un grado significativo de integración vertical en las actividades industriales¹².

En segundo lugar, un análisis de la expansión industrial durante el período 1964-1975 muestra que en esos once años el rápido crecimiento del sector fue acompañado por un fuerte proceso de concentración del capital industrial¹³. En efecto, en 1964 los estratos más concentrados (con un grado de concentración mayor o igual al 50 por ciento) comprendían el 63 por ciento de las actividades industriales, el 9 por ciento de los establecimientos, el 37 por ciento del personal ocupado y el 57 por ciento del valor agregado; en 1975, esos porcentajes pasan a 85 por ciento, 30 por ciento, 63 por ciento y 73 por ciento, respectivamente¹⁴. En síntesis, la industria costarricense acentuó su grado de concentración en más de un 20 por ciento, constituyéndose de esta forma en una de las industrias más concentradas de Latinoamérica¹⁵. Por tanto, y en base a los antecedentes disponibles, se puede afirmar que el proceso de industrialización ha ido conformando un segmento oligopólico predominante en la estructura industrial del país.

Cuadro I.5. Costa Rica. Estructura porcentual del valor agregado por división CIIU, 1964-1980.

| Años | DIVISION CIIU ¹ | | | | | | | | |
|------|----------------------------|-------|------|------|-------|------|------|-------|------|
| | 31 | 32 | 33 | 34 | 35 | 36 | 37 | 38 | 39 |
| 1964 | 56,11 | 12,65 | 9,58 | 4,06 | 8,64 | 4,12 | - | 4,08 | 0,76 |
| 1970 | 47,68 | 12,34 | 6,76 | 4,79 | 12,87 | 5,20 | 0,34 | 9,17 | 0,88 |
| 1975 | 44,68 | 11,82 | 9,45 | 3,92 | 17,08 | 3,65 | 0,43 | 8,52 | 0,42 |
| 1980 | 47,60 | 10,07 | 7,12 | 4,81 | 16,94 | 3,80 | 0,49 | 10,35 | 0,31 |

¹ Para una descripción de los códigos CIIU, véase cuadro I.15.

Fuente: Elaborado en base a datos del Banco Central de Costa Rica. Citado en el informe: Evolución histórica de algunas variables del sector industrial, 1963-1980, Universidad de Costa Rica, Instituto de Investigaciones Económicas, XI, 1982.

Cuadro I.6. Costa Rica. Estructura porcentual del valor bruto de producción por división CIIU, 1964-1980.

| Años | DIVISION CIIU ¹ | | | | | | | | |
|------|----------------------------|-------|------|------|-------|------|------|-------|------|
| | 31 | 32 | 33 | 34 | 35 | 36 | 37 | 38 | 39 |
| 1964 | 62,55 | 10,28 | 7,83 | 3,53 | 8,89 | 2,36 | - | 3,89 | 0,66 |
| 1970 | 54,66 | 10,31 | 5,68 | 4,35 | 12,12 | 2,65 | 0,52 | 8,93 | 0,76 |
| 1975 | 46,59 | 9,83 | 5,85 | 4,46 | 20,97 | 2,62 | 0,85 | 8,46 | 0,36 |
| 1980 | 49,51 | 7,89 | 5,03 | 4,83 | 18,78 | 2,63 | 0,96 | 10,15 | 0,22 |

¹ Para una descripción de los códigos CIIU, véase cuadro I.15.

Fuente: Elaborado en base a datos del Banco Central de Costa Rica. Citado en el informe: Evolución histórica de algunas variables del sector industrial, 1963-1980, Universidad de Costa Rica, Instituto de Investigaciones Económicas, XI, 1982.

En tercer lugar, el modelo de industrialización ha tenido una incidencia negativa sobre la balanza de pagos (en el segmento correspondiente a balanza comercial). En efecto, el cuadro I.7 muestra el comportamiento de las exportaciones e importaciones industriales de 1962 a 1983: allí salta a la vista el saldo fuertemente negativo de la balanza comercial de producción industrial para todo el período (los saldos negativos más elevados corresponden a los años 1979-1981: US\$ 330, US\$ 333 y US\$ 345 millones)¹⁶. Ahora bien, es relevante señalar la incidencia del segmento oligopólico de la industria sobre estos resultados negativos de la balanza comercial. Para 1975, y si se excluyen los principales productos tradicionales de la industria costarricense (faneamiento de carne, beneficios de café y fabricación de azúcar), son las ramas con un grado de concentración mayor o igual a 75 por ciento las que liderizan el comercio exterior, representando el 70 por ciento de las importaciones de la industria¹⁷, y el 67 por ciento de las exportaciones de productos no tradicionales. El saldo de comercio exterior de estas ramas es negativo, siendo su exceso relativo de importaciones (importaciones menos exportaciones sobre exportaciones) de un 170 por ciento. Dada la incidencia de estas ramas en el total de la industria, y dado que en el saldo de su comercio exterior sólo se ha considerado el intercambio de productos sustitutivos muy próximos, se puede deducir razonablemente que son ellas las que inciden en lo más sustancial del déficit de la balanza comercial de bienes industriales de Costa Rica (a este déficit habría que añadir las remesas al exterior por concepto de utilidades, y pagos por concepto de marcas, patentes y otras formas de licencia).

En conclusión, el modelo de industrialización ha hecho más dependiente el módulo general de desarrollo de la economía costarricense, y lo ha hecho más vulnerable, por cuanto la estructura de las importaciones de la industria descansa hoy esencialmente en insumos importados y bienes de capital, de modo que una situación delicada de balanza de pagos no habiendo mayor holgura, vía bienes prescindibles de consumo, se traduce en serias limitaciones para que las empresas industriales continúen operando. Los graves problemas de los años 1981-1983 demostraron en forma fehaciente esta situación, cuando las empresas industriales buscaron su punto de equilibrio o despidiendo personal, o bien paralizando actividades, y ello especialmente en las industrias más débiles, más dependientes y de menor tamaño.

Cuadro I.7. Costa Rica. Exportaciones e importaciones industriales del país, e importaciones totales, 1962-1983.
(millones de US\$)

| Años | Exportaciones Industriales ^{1/} | Importaciones Industriales ^{2/} | Importaciones Totales |
|--------------------|--|--|-----------------------|
| 1962 | 2.4 | 37.0 | 113.3 |
| 1963 | 5.2 | 42.0 | 123.8 |
| 1964 | 15.9 | 46.9 | 138.6 |
| 1965 | 19.4 | 67.7 | 178.2 |
| 1966 | 27.4 | 63.5 | 178.5 |
| 1967 | 29.8 | 75.2 | 190.7 |
| 1968 | 40.2 | 84.8 | 213.9 |
| 1969 | 42.1 | 96.0 | 245.1 |
| 1970 | 53.5 | 127.9 | 316.7 |
| 1971 | 58.6 | 136.8 | 349.7 |
| 1972 | 64.5 | 155.1 | 372.8 |
| 1973 | 87.0 | 213.3 | 455.3 |
| 1974 | 130.6 | 358.8 | 719.7 |
| 1975 | 136.6 | 317.4 | 694.0 |
| 1976 | 173.0 | 335.1 | 770.4 |
| 1977 | 207.7 | 426.1 | 1021.4 |
| 1978 | 224.1 | 458.3 | 1165.7 |
| 1979 | 252.5 | 582.9 | 1449.1 |
| 1980 | 344.0 | 677.3 | 1523.8 |
| 1981 | 345.2 | 693.2 | 1211.2 |
| 1982 | 272.0 | 433.9 | 893.2 |
| 1983 ^{3/} | 350.6 | 481.4 | 988.5 |

^{1/} Excluye las exportaciones de azúcar, café en grano, tostado y/o molido, carne refrigerada y camarones. Datos del BCCR.

^{2/} Incluye bienes de capital para la industria, Telecomunicaciones y Construcción.

^{3/} Cifras preliminares del Departamento de Transacciones Internacionales del BCCR.

Fuente: Banco Central de Costa Rica "Algunos indicadores económicos del Sector Industrial" 1985.

1.3 Inversiones extranjeras y empresas multinacionales.

1.3.1 Período 1960-1970 ¹⁸.

Como ha sido señalado, hasta el decenio del 60 Costa Rica se caracterizaba por un escaso desarrollo del sector manufacturero. De allí que la inversión extranjera contaba con pocos alicientes para radicarse en la industria, y a mediados del decenio del 50 se radicaba tan sólo en algunas ramas, donde controlaba a las firmas de mayor envergadura: fabricación de grasas y aceites vegetales, fabricación de refrescos gaseosos, producción de cigarrillos, fabricación de insecticidas, elaboración de productos farmacéuticos y fabricación de algunos productos plásticos.

La situación descrita se modifica sensiblemente en el decenio de los 60, como producto de la conformación del mercado cautivo regional (MCCA) y la liberalidad con que se manejó la radicación del capital extranjero que se expresaba en: la ausencia de un registro de capitales, la no adopción de medidas regulatorias y la facilidad de acceso a las fuentes internas de crédito (en lo referente al importante incremento de la inversión extranjera en los países del MCCA, véase anexo 1).

Como se aprecia en el cuadro I.8, el 56,3 por ciento de las inversiones realizadas durante este decenio corresponde a inversiones extranjeras directas, de las cuales el 63,9 por ciento tenían como origen capital de los Estados Unidos; el resto de inversiones extranjeras corresponde básicamente a inversiones mexicanas y japonesas. En cuanto a la distribución por ramas industriales de la inversión extranjera, ésta se concentró principalmente en: artículos alimenticios y bebidas; materiales de transporte; productos farmacéuticos; equipo de oficina; fertilizantes; radios y equipo eléctrico y muebles y accesorios (cuadro I.9).

Cuadro I.8. Costa Rica. Monto de las inversiones industriales en el país, 1960-1970 (en miles de colones e incidencias en porcentajes)¹.

| Año | Inversión Nacional | | Inversión Extranjera | | Inversión Total | |
|-------|--------------------|------------|----------------------|------------|-----------------|-------|
| | Monto | Incidencia | Monto | Incidencia | Monto | % |
| 1960 | 5.229 | 76.5 | 1.610 | 23.5 | 6.839 | 100.0 |
| 1961 | 25.134 | 32.6 | 52.018 | 67.4 | 77.152 | 100.0 |
| 1962 | 13.479 | 51.1 | 10.986 | 48.9 | 24.465 | 100.0 |
| 1963 | 23.775 | 75.6 | 7.681 | 24.4 | 31.456 | 100.0 |
| 1964 | 31.733 | 28.2 | 80.655 | 71.8 | 112.388 | 100.0 |
| 1965 | 28.681 | 42.0 | 39.639 | 58.0 | 68.320 | 100.0 |
| 1966 | 43.896 | 60.5 | 28.637 | 39.5 | 72.533 | 100.0 |
| 1967 | 12.482 | 33.1 | 25.237 | 66.9 | 37.719 | 100.0 |
| 1968 | 19.829 | 58.7 | 13.965 | 41.3 | 33.794 | 100.0 |
| 1969 | 8.648 | 35.6 | 15.727 | 63.5 | 24.375 | 100.0 |
| 1970 | 5.215 | 48.7 | 4.964 | 51.3 | 10.179 | 100.0 |
| TOTAL | 218.101 | 43.7 | 281.119 | 56.3 | 499.220 | 100.0 |

¹ US\$ 1.00 equivalente a ₡ 6.65

FUENTE: S.Stone, "Inversiones industriales en Costa Rica", in CEDAL, Financiamiento extranjero en América Central, San José, 1974, p. 181.

Cuadro I.9. Costa Rica. Porcentaje de las inversiones de los grupos nacional y extranjero entre 1960 y 1970 en las diversas ramas industriales del país (calculado sobre el valor de esas inversiones en el período).

| Rama | Nacionales % | Extranjero % | Total |
|---|-----------------|-----------------|-------|
| Calzados, ropa, cueros | 68 | 32 | 100 |
| Artículos alimenticios, bebidas y conexas | 39 | 61 | 100 |
| Materiales de construcción | 56 | 44 | 100 |
| Materiales de transporte | 35 | 65 | 100 |
| Cosméticos | 91 | 9 | 100 |
| Productos farmacéuticos | 40 | 60 | 100 |
| Implementos agrícolas | 86 | 12 | 100 |
| Equipos de oficina, papelería | 27 | 73 | 100 |
| Fertilizantes y conexos | 6 | 94 | 100 |
| Radio y equipo eléctrico | 8 | 92 | 100 |
| Muebles y accesorios | 29 | 71 | 100 |
| Otros | 68 | 32 | 100 |

Fuente: S. Stone, "Inversiones industriales en Costa Rica", en CEDAL, Financiamiento extranjero en América Central, San José, 1974, pág. 185.

1.3.2 Período 1970-1984¹⁹.

El cuadro I.10 nos muestra la evolución de la inversión extranjera en términos de inversión directa neta y el comportamiento observado por las retribuciones a dicha inversión (renta de la inversión) en el período 1970-1984. En ese lapso, el monto de la inversión directa neta alcanzó un monto aproximado de 670 millones de dólares, y los pagos netos (utilidades remesadas, utilidades no distribuidas y pérdidas de compañía) fueron del orden de los 150 millones de dólares. Expresada la renta de la inversión como porcentaje de la inversión directa alcanza aproximadamente a un 22,4 por ciento.

Analizando el período en términos de quinquenio se aprecia para la inversión directa neta un comportamiento relativamente cíclico; sin embargo, la inversión promedio anual muestra un crecimiento significativo entre el primer quinquenio (1970-1974) y el segundo (1975-1979). En el primer quinquenio alcanza un valor de 32 millones de dólares anuales, y en el segundo se incrementa en un 75 por ciento, para reducirse a un valor de 45 millones de dólares anuales entre los años 1980-1984, valor que puede considerarse elevado teniendo en consideración los graves problemas económicos que se presentaron entre los años 1978-1982. La renta de la inversión tiene un comportamiento que guarda estrecha relación con la evolución

observada en el nivel de actividad económica; prácticamente las remesas anuales promedio se duplican entre el primero y el segundo quinquenio, y prácticamente desaparecen en el período 1980-1984, explicado fundamentalmente por las pérdidas acumuladas por las compañías multinacionales entre esos años.

Cuadro I.10. Costa Rica. Serie de inversión directa extranjera en el país y renta de la inversión directa, 1970-1984.
(millones de US\$)

| | Inversión Directa | Renta de la Inversión ^{1/} |
|-------------------|-------------------|-------------------------------------|
| 1970 | 26.3 | 2.6 |
| 1971 | 22.0 | 0.2 |
| 1972 | 25.8 | 17.0 |
| 1973 | 37.6 | 16.1 |
| 1974 | 46.3 | 9.2 |
| 1975 | 69.0 | 17.9 |
| 1976 | 60.7 | 19.8 |
| 1977 | 63.1 | 18.5 |
| 1978 | 47.1 | 27.1 |
| 1979 | 42.3 | 16.6 |
| 1980 | 48.1 | 16.0 |
| 1981 | 66.2 | -5.1 ^{2/} |
| 1982 | 26.3 | -5.0 ^{2/} |
| 1983 | 55.1 | -6.7 ^{2/} |
| 1984* | 31.0 | 2.0 |
| Total del período | 666.9 | 146.2 |

^{1/} Hasta 1978 la cuenta se denominaba "Retribución a la Inversión", e incluía pago de intereses de créditos externos contratados por firmas de capital extranjero (en esta estimación no se contabilizaron esos intereses). Ambas series se presentan en términos netos.

^{2/} Las rentas con signo negativo significan un ingreso para el país, producto de pérdidas de compañías multinacionales y de reinversiones de utilidades en el exterior (Banco Internacional de Costa Rica).

FUENTE: Estimaciones en base a información desglosada de Balanza de Pagos del Banco Central de Costa Rica, período 1970-1983. El año 1984 corresponde a una estimación de CEPAL-México.

Si se recuerda que, para el año 1969, la inversión extranjera directa total en Costa Rica alcanzaba un valor aproximado de 170 millones de dólares y, a la vez, el comportamiento experimentado entre los años 1970-1984, se puede admitir razonablemente que hoy en día esa variable ha pasado a tener un peso más crucial y estratégico en el modelo de desarrollo. En efecto, la inversión neta acumulada representa un incremento de un 280 por ciento respecto al valor en libros existente en 1982²⁰. Esta afirmación se confirma si se tiene presente que en ese lapso el movimiento de capital privado a largo plazo representó una cifra aproximada a los 890 millones de dólares, de la cual la inversión directa explica un 75 por ciento de ese monto.

En relación al comportamiento de la inversión directa, es conveniente llamar la atención respecto de los siguientes considerandos:

- i) Del total de la inversión considerada, las nuevas inversiones propiamente tales alcanzaron un porcentaje de 93 por ciento, correspondiendo a reinversión de utilidades el restante 7 por ciento²¹.
- ii) Al analizar la composición por rubros del monto total de esas nuevas inversiones, se aprecian dos hechos de interés: las divisas recibidas como aporte directo en el período (US\$ 62 millones) representaron tan sólo un 10,4 por ciento; y un 72,7 por ciento correspondió a importaciones efectuadas por las empresas multinacionales y registradas como aporte de capital (maquinaria y equipo; insumos).
- iii) Para el período 1970-1978, de un total aproximado de 400 millones de dólares de inversión neta, el 86 por ciento fue realizado por subsidiarias y sucursales de empresas multinacionales (no fue posible estimar este comportamiento en el período 1979-1983, pues a finales de 1978 se eliminó el registro de capitales y se hicieron ajustes en la balanza de pagos).
- iv) Para el período 1970-1983, se registraron egresos netos correspondientes a regalías y derechos de licencia por un monto aproximado de 35 millones de dólares (cuadro I.11).

Cuadro I.11. Costa Rica. Egresos netos del país, correspondientes a regalías y derechos de licencia, 1970-1983.
(millones de US\$)

| | |
|--------------------------|--------------|
| 1970 | -1,5 |
| 1971 | -1,7 |
| 1972 | -1,3 |
| 1973 | -1,5 |
| 1974 | -1,3 |
| 1975 | -2,6 |
| 1976 | -3,4 |
| 1977 | -2,7 |
| 1978 | -2,9 |
| 1979 | -3,8 |
| 1980 | -2,3 |
| 1981 | -3,4 |
| 1982 | -2,9 |
| 1983 | -3,5 |
| Total del período | -34,8 |

Fuente: Estimaciones en base a informaciones desglosadas de balanza de pagos del Banco Central de Costa Rica.

- v) Hasta el año 1978, la desagregación de la Renta de la Inversión (denominada contablemente retribución de la inversión) permitía auscultar los egresos que por concepto de pago de intereses de créditos externos realizaban las firmas de capital extranjero. Entre los años 1970-1978, alcanzaron un valor acumulado de 50 millones de dólares, que representaba un 38,5 por ciento de lo contabilizado como renta de la Inversión Directa para ese período. De haberse mantenido el promedio anual por concepto de pagos de intereses, estas compañías habrían remitido al exterior en el lapso 1970-1983 un total de 85 millones de dólares en una hipótesis de mínima²².

vi) Al analizar la composición sectorial del destino de la inversión directa extranjera, se aprecia, para el período 1970-1983, una elevación significativa de la participación del capital extranjero destinado al sector industrial (cuadro I.12); para todo el período, un 38,4 por ciento de la inversión total se destinó a dicho sector, un 52,4 por ciento se radicó en el sector agrícola y tan sólo un 9,2 por ciento correspondió a otros sectores (consorcio y finanzas).

Cuadro I.12. Costa Rica. Distribución sectorial del ingreso de inversión extranjera en el país, 1970-1983.
(millones de US\$)

| | Sector Agrícola | Sector Industrial | Otros Sectores | Total |
|---------------|-----------------|--------------------|----------------|-------|
| 1970 | 15.9 | 9.5 | 2.9 | 28.3 |
| 1971 | 9.2 | 10.4 | 2.5 | 22.1 |
| 1972 | 21.5 | 3.1 | 1.2 | 25.8 |
| 1973 | 23.8 | 14.8 | 1.7 | 40.3 |
| 1974 | 21.7 | 22.4 | 2.2 | 46.3 |
| 1975 | 32.8 | 33.7 | 2.5 | 69.0 |
| 1976 | 16.8 | 41.3 | 3.8 | 61.9 |
| 1977 | 14.7 | 42.9 | 5.4 | 63.0 |
| 1978 | 5.5 | 38.6 | 4.6 | 48.7 |
| 1979 | 15.9 | 22.4 | 5.2 | 43.5 |
| 1980 | 41.5 | -4.9 ^{1/} | 16.7 | 53.3 |
| 1981 | 51.9 | 16.1 | 1.7 | 69.7 |
| 1982 | 28.7 | -5.5 | 5.0 | 28.2 |
| 1983 | 45.7 | 8.9 | 5.3 | 59.9 |
| Total período | 345.6 | 253.7 | 60.7 | 660.0 |

1/ Para ese año se rebaja una suma de US\$ 22.5 millones, para registrar la desinversión resultante de la compra, por parte de Costa Rica, de la empresa Fertilizantes de Centroamérica S.A. (FERTICA), de capital mexicano.

FUENTE: Estimaciones en base a información desglosada de balanza de pagos del Banco Central de Costa Rica.

En el período 1960-1970 la inversión total en el sector industrial alcanzó un valor aproximado de 75 millones de dólares (sobre la base de la información del cuadro I.8, cambio promedio de ¢ 6,65 por dólar); de ese total, la inversión externa representó un 56 por ciento. Para el período 1970-1983, usando las mismas fuentes de información²³, el monto de la inversión total acumulada por el sector industrial fue de 549,3 millones de dólares, de la cual la inversión externa representó un 46,2 por ciento. Considerando todo el período 1960-1983, la inversión externa representó en el sector industrial un 47,4 por ciento de la inversión total y, comparando los subperíodos, el incremento porcentual fue de un 500 por ciento aproximadamente (42,3 millones vs 253,7 millones). De esta constatación estadística se desprende con absoluta claridad que el modelo de industrialización es altamente dependiente de la inversión externa.

1.3.3 Empresas multinacionales y empresas nacionales licenciatarias²⁴.

En el año 1980 existían en el sector industrial de Costa Rica 98 empresas multinacionales y 26 empresas nacionales que operaban bajo contrato de licencia (en algunos casos con 100 por ciento de capital nacional y en otros con una participación de capital extranjero inferior a 30 por ciento). El grupo de las 98 empresas multinacionales estaba constituido por 73 subsidiarias de empresas extranjeras y por 25 empresas en las cuales la participación de capital extranjero era superior al 30 por ciento²⁵.

El cuadro I.13 muestra la participación porcentual de estos grupos de empresas en la generación del valor bruto de producción y del valor bruto de producción bajo licencia. Allí se puede observar que la transformación tecnológica por medio de contratos permite generar el 48 por ciento del valor de la producción de las 124 empresas bajo análisis, y que la producción bajo contrato constituye el 54 por ciento de la producción total de las empresas licenciatarias nacionales.

La producción total de las 124 empresas representa el 43 por ciento de la producción industrial del país (excluyendo carne, café y azúcar), siendo las empresas multinacionales determinantes, pues generan el 36 por ciento, mientras que las empresas nacionales licenciatarias producen tan sólo un 7 por ciento. La presencia de empresas multinacionales es predominante en el valor bruto de la producción de la rama 36 CIU, "minerales no metálicos", con un 78 por ciento; en las ramas 37/38, "metalmecánica", con un 55 por ciento, y en la rama 39, "otras industrias", con 76 por ciento (cuadro I.14).

Cuadro I.13. Costa Rica. Empresas multinacionales y licenciatarias nacionales del sector industrial del país, 1980.

| TIPO DE EMPRESAS | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) |
|------------------------------|----------|-----|-----------|-----|---------|-----|-----------|
| | Empresas | | VBP Total | | VBP B/L | | (5) : (3) |
| | Nº | (%) | (M.Ø) | (%) | (M.Ø) | (%) | (%) |
| MULTINACIONALES ¹ | 98 | 79 | 5 162,1 | 83 | 2 440,2 | 82 | 47 |
| - Subsidiarias | 73 | 59 | 4 019,1 | 65 | 2 186,1 | 73 | 54 |
| - No subsidiarias | 25 | 20 | 1 142,8 | 18 | 254,1 | 9 | 22 |
| LICIENCIATARIAS | | | | | | | |
| - Nacionales | 26 | 21 | 1 022,4 | 17 | 549,1 | 18 | 54 |
| TOTAL | 124 | 100 | 6 184,5 | 100 | 2 989,3 | 100 | 48 |

¹ De las 98 empresas multinacionales, sólo 7 tenían una participación de capital foráneo inferior a 50 por ciento, y en 60 de ellas la inversión extranjera representaba más del 79 por ciento del capital social.

(M.Ø) : Millones de colones.

VBP : Valor bruto de producción.

VBP B/L : Valor bruto de producción bajo licencia.

Fuente: C. Izurieta, Empresas extranjeras, producción bajo licencia y formas oligopólicas en la industria manufacturera de Costa Rica, San José, 1983.

Cuadro I.14. Costa Rica. Importancia relativa del valor producido por las empresas multinacionales y por las empresas licenciatarías nacionales en el valor de producción de la industria del país, 1980.

| RAMAS CIIU ¹ | (1) | (2) | (3) | (4) |
|-------------------------|-----|-----|------|-----|
| | VBP | VBP | VBP | VBP |
| | | EM | ENAL | BL |
| | BC | BC | BC | BC |
| | (%) | (%) | (%) | (%) |
| 31 | 42 | 34 | 8 | 15 |
| 32 | 33 | 27 | 6 | 29 |
| 33 | 16 | 16 | - | ... |
| 34 | 32 | 32 | - | 12 |
| 35 | 43 | 35 | 8 | 20 |
| 36 | 78 | 78 | - | 35 |
| 37/38 | 71 | 55 | 16 | 52 |
| 39 | 99 | 76 | 23 | 31 |
| TOTAL | 43 | 36 | 7 | 20 |

¹ La denominación de los códigos se encuentra en el cuadro I.15.

VBP : Valor bruto de producción de empresas multinacionales y licenciatarías nacionales.

VBP BC : Valor bruto de producción de la industria del país (excluye carne, café y azúcar). Corresponde a las estimaciones, corregidas, del Banco Central de Costa Rica.

VBP EM : Valor bruto de producción de empresas multinacionales (incluye licenciatarías y no licenciatarías).

VBP ENAL : Valor bruto de producción de empresas nacionales licenciatarías.

VBP BL : Valor bruto de producción bajo licencia (en empresas nacionales y multinacionales).

... : Porcentaje no significativo (inferior al 0,1 por ciento).

Fuente: C. Izurieta, Empresas extranjeras, producción bajo licencia y formas oligopólicas en la industria de Costa Rica, San José, 1983.

El 75 por ciento de las empresas multinacionales del sector industrial se establecieron en el país en los decenios 60 y 70, instalándose el 52 por ciento de las firmas entre 1965 y 1974. Es interesante señalar que únicamente 22 empresas se habían instalado en Costa Rica con anterioridad a la vigencia del Tratado General de Integración Económica (cuadro I.15 y anexo 1).

Cuadro I. 15. Costa Rica. Principales épocas de radicación en el país de las empresas multinacionales del sector industrial (número de empresas).

| RAMAS CIU | PERIODO | | | | | | Total empresas |
|---|---------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------------|
| | Antes de 1950 | 1950-1959 | 1960-1964 | 1965-1969 | 1970-1974 | 1975-1980 | |
| 31. Alimentos, bebidas y tabaco | 3 | 2 | 2 | 4 | 3 | 4 | 18 |
| 32. Textiles, confecciones y cuero | 1 | 2 | - | 3 | 5 | 2 | 13 |
| 33. Madera y muebles | - | 1 | - | 1 | 1 | 1 | 4 |
| 34. Papel, imprentas y editoriales | - | 1 | 1 | 3 | - | - | 5 |
| 35. Productos químicos, caucho y plástico | 3 | 6 | 3 | 8 | 10 | 1 | 31 |
| 36. Minerales no metálicos | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 7 |
| 37/38. Metalurgia | - | - | 3 | 7 | 3 | 4 | 17 |
| 39. Otras industrias | 1 | - | 2 | - | - | - | 3 |
| TOTAL | 9 (9%) | 13 (13%) | 13 (13%) | 27 (27%) | 23 (25%) | 13 (13%) | 98 (98%) |

FUENTE : C. Izurieta, Empresas extranjeras, producción bajo licencia y formas oligopólicas en la industria manufacturera de Costa Rica, San José, 1983.

En cuanto a los países de origen de las empresas multinacionales del sector industrial costarricense, para el año 1980 un 57 por ciento era de origen estadounidense, un 7 por ciento de origen mexicano, un 6 por ciento de origen japonés y un 5 por ciento de origen suizo (cuadro I.16). Medida la importancia relativa en base al valor de la producción del año 1980, las empresas americanas absorbían el 62 por ciento, las empresas mexicanas el 12 por ciento, las empresas suizas el 6 por ciento, las empresas japonesas el 5 por ciento, las empresas españolas el 3 por ciento, las empresas alemanas el 1 por ciento y las de otros países el 11 por ciento.

Cuadro I.16. Países de origen de las empresas multinacionales industriales radicadas en Costa Rica, 1980 (número de empresas).

| RAMAS CIIU | EE.UU | México | Japón | Suiza | Otros países | Total empresas |
|---|-----------|----------|----------|----------|--------------|----------------|
| 31. Alimentos, bebidas y tabaco | 9 | 4 | - | - | 5 | 18 |
| 32. Textiles, confecciones y cuero | 6 | 1 | 1 | - | 5 | 13 |
| 33. Madera y muebles | - | - | - | - | 4 | 4 |
| 34. Papel, imprentas y editoriales | 3 | - | - | - | 2 | 5 |
| 35. Productos químicos, caucho y plástico | 26 | - | - | 2 | 3 | 31 |
| 36. Minerales no metálicos | 4 | 1 | - | 2 | - | 7 |
| 37/38. Metalmecánica | 7 | 1 | 4 | 1 | 4 | 17 |
| 39. Otras industrias | 1 | - | 1 | - | 1 | 3 |
| TOTAL | <u>56</u> | <u>7</u> | <u>6</u> | <u>5</u> | <u>24</u> | <u>98</u> |
| | (57 %) | (7 %) | (6 %) | (5 %) | (25 %) | (100 %) |

Nota: En otros países se destacan la República Federal de Alemania y España, con 3 % cada uno.

Fuente: C.A. Izurieta, Empresas extranjeras, producción bajo licencia y formas oligopólicas en la industria manufacturera de Costa Rica, San José, 1983.

Para apreciar el destino de la producción de las empresas multinacionales y de las empresas licenciatarias nacionales, y sobre la base de información que representaba para 1980 el 90 por ciento del valor de producción de los 124 establecimientos seleccionados, se pudo apreciar que un 71 por ciento era dedicado al mercado interno; un 23 por ciento al resto de los países del Istmo Centroamericano y tan sólo un 6 por ciento de la producción se destina al resto del mundo. Para las empresas multinacionales los porcentajes fueron de 71 por ciento, 24 por ciento y 5 por ciento, respectivamente. De modo que la radicación de empresas multinacionales en Costa Rica, más que a un deseo de exportar al MCCA, parece haber obedecido más bien a un objetivo de control y dominio del mercado interno, que como se ha hecho referencia se caracteriza por una estructura oligopólica concentrada²⁶.

De conformidad a la información existente, queda en evidencia que la inversión directa ha sido el principal medio de penetración del capital foráneo, y en un lugar secundario la transferencia de tecnología sobre la base de contratos. Recuérdese que tan sólo el 16,3 por ciento del valor de producción fue realizado por empresas nacionales licenciatarias. Del total de contratos otorgados, un 70 por ciento lo fueron por empresas americanas, y los licenciatarios japoneses un 14 por ciento. Conviene subrayar que el 51 por ciento de los contratos de licencia correspondieron a operaciones entre las casas matrices de las empresas multinacionales y sus subsidiarias en Costa Rica.

Al clasificar las empresas multinacionales y las empresas licenciatarias nacionales de acuerdo al carácter oligopólico de las mismas, se determinó que la presencia del capital extranjero (a través de inversiones directas y contratos de licencia) está fuertemente asociada a las estructuras más oligopolizadas de la industria de Costa Rica²⁷.

Por otra parte, es de interés señalar que una encuesta directa realizada en los meses de diciembre de 1981 y enero de 1982, por el Instituto Alemán de Desarrollo, arriba a conclusiones muy similares a las señaladas en párrafos precedentes, además de abarcar otros aspectos muy relevantes, a los cuales se hace referencia parcial a continuación²⁸. Las empresas consideradas en esta investigación representaban para 1980 el 30 por ciento del total de empresas multinacionales existentes en el país, y, dada la forma en que fueron seleccionadas, su representatividad fue mucho mayor en términos de Valor Bruto de Producción (48 por ciento del VBP de todas las empresas multinacionales). En cuanto se refiere al tipo de participación, la forma predominante en esas empresas es la empresa subsidiaria, con un 100 por ciento de capital extranjero²⁹. El 80 por ciento de las empresas correspondían a nuevas empresas, el 20 por ciento restante fueron originadas sobre la base de adquisición de empresas nacionales o extranjeras ya establecidas en Costa Rica.

La relación entre inversión directa extranjera y el sector oligopólico de la industria vuelve a manifestarse, dado que la mayoría de estas empresas posee una participación en el mercado superior al 40 por ciento³⁰, y para la gran mayoría esa incidencia en el mercado ha venido incrementándose entre 1975 y 1980. Dentro de esta tónica, debe ser motivo de análisis y reflexión el desplazamiento de empresas nacionales por parte de compañías multinacionales. Se pueden citar, a título ilustrativo: el caso de una subsidiaria de una multinacional de la rama eléctrica, que en sus inicios se enfrentaba a cinco competidores nacionales, al cabo de tres años no quedaba en el mercado nacional ninguna de estas cinco empresas; el surgimiento de tres empresas multinacionales subsidiarias en la rama de productos farmacéuticos, que se tradujo en la desaparición de todos los laboratorios locales que producían medicamentos³¹. Este último fenómeno está asociado en el caso de productos de bienes de consumo directo, al incremento de las ventas de productos de marcas protegidas internacionalmente y cuyas empresas subsidiarias están en condiciones de realizar costosas campañas publicitarias apoyadas por la casa matriz. Desde el punto de vista del empleo, 3/4 partes de las empresas multinacionales se concentran en el estrato de 100 o más empleados³².

La distribución de la inversión extranjera por Grupo CIIU ratifica la concentración en los grupos de: alimentos, bebidas y tabaco (CIIU 31); productos químicos (CIIU 35); metalmecánica (CIIU 37/38). Estas tres agrupaciones representan aproximadamente el 71 por ciento de los establecimientos; el 75 por ciento del valor bruto de producción; el 52 por ciento de la mano de obra ocupada; el 75 por ciento de las exportaciones, y el 88 por ciento de las importaciones directas. En relación a estos dos últimos coeficientes, es útil consignar que los grupos 35 y 37/38 son fuertemente deficitarios en materia de balanza comercial.

Cuando se analiza la contribución económica de las empresas multinacionales a los países en los cuales se radican, no existe consenso en lo que se refiere al aporte en la balanza de pagos, problema que en parte deriva de la dificultad de medición de los efectos indirectos, es decir, de la evaluación del efecto de sustitución de importaciones y, en menor medida, del cálculo de los requisitos indirectos de importación. En la cuantificación directa realizada en la muestra de empresas multinacionales (que representaban aproximadamente el 48 por ciento del VBP de todas las empresas multinacionales establecidas en Costa Rica), se estimaba un saldo positivo en la balanza comercial de aproximadamente $\$$ 37,6 millones. Al extrapolar este saldo a todas las empresas multinacionales del sector industrial, se alcanzaba un saldo positivo de aproximadamente $\$$ 100 millones, pero esta situación se modificaba drásticamente

al incorporar los montos de las remesas por concepto de royalties, intereses y utilidades, lo que se traducía finalmente en un saldo negativo en la balanza de pagos de aproximadamente ¢ 480 millones para el período contable 1979/80³³.

La transferencia de tecnología de las empresas multinacionales del sector industrial conlleva por cierto costos y beneficios para el país recipiente. En la encuesta a que se hace referencia, el 82 por ciento de las empresas industriales con control extranjero están vinculadas a través de contratos de licencia o asesoría a la casa matriz o bien a otras empresas extranjeras. De esos contratos, el 78 por ciento prevén el pago de royalties u otras transferencias. Por otra parte, muchos de esos contratos contienen cláusulas restrictivas; por ejemplo, se determinó que en esta oportunidad el 52 por ciento de los contratos de licencia permitían exportaciones sólo al MCCA y en parte también a la Cuenca del Caribe, y en cuanto se refiere al uso de marcas, el 64 por ciento de las 28 empresas encuestadas tenían estipulado en sus contratos ese tipo de obligatoriedad³⁴.

En términos de beneficios, vía transmisión de nuevas técnicas de producción, nociones de administración moderna de empresas y procesos de mercadeo, se determinó que el 57 por ciento de las empresas multinacionales encuestadas realizó al respecto un aporte positivo. Sin embargo, en la materia de difusión del "know-how" tecnológico introducido en el país vía adquisición de éste por empresas nacionales o bien a través de una amplia integración en la economía nacional, el 68 por ciento de las empresas multinacionales encuestadas admitió no haber realizado ningún tipo de transferencia de tecnología a empresas nacionales.

En materia de capacitación y de investigación, se han alcanzado resultados que se pueden calificar como satisfactorios: el 91 por ciento de las empresas encuestadas (incluyendo las licenciatarias nacionales) mantienen programas de capacitación y perfeccionamiento para su personal; ocho de las empresas consultadas poseen instalaciones propias de investigación y desarrollo (utilizados para control de calidad, supervisión de producción y adaptación de productos). Más del 50 por ciento de las empresas multinacionales encuestadas cooperan con universidades y otras instituciones de educación superior.

En el ámbito de adaptación tecnológica, el 50 por ciento de las empresas multinacionales encuestadas utilizan un proceso productivo que presenta un grado de automatización menor y una mayor intensidad de mano de obra en comparación a los datos del país de origen. Respecto de las fuentes de financiamiento, el 80 por ciento de las empresas multinacionales financia tanto su capital fijo como su capital circulante básicamente con recursos externos.

Por último, las informaciones disponibles permiten admitir razonablemente que las empresas multinacionales han realizado un aporte positivo en materia de generación de empleo y pago de remuneraciones superior al promedio nacional. En efecto, al efectuar una comparación intercensal en la industria (años 1964 y 1975), los estratos de mayor concentración industrial donde se radica el grueso de la inversión extranjera absorbieron el 84 por ciento de los incrementos del personal ocupado, y para 1975 los salarios en los estratos de mayor concentración eran superiores a las remuneraciones medias en la industria en un porcentaje que fluctuaba entre un 5,7 por ciento y un 8,3 por ciento³⁵.

1.4 Recapitulación.

i) Costa Rica, al igual que el resto de los países centroamericanos, desarrolló un modelo de industrialización que se superpuso a la estructura primaria exportadora, sin alterar en lo más mínimo sus principales condicionantes. Si bien es cierto que, en términos relativos, la economía costarricense presenta un mayor grado de integración interna, aún subsisten elementos de concentración en materia de ingresos y de estructura de tenencia de la tierra, que limitan severamente las posibilidades de desarrollo basadas en el mercado interno.

ii) El sector industrial sustentó en medida no despreciable el desarrollo económico del país en el período 1960-1980, y absorbió en consecuencia una parte significativa de los excedentes generados en el sector externo. Sin embargo, dado que el proceso de industrialización descansó en la tradicional política de sustitución de importaciones de bienes de consumo final, y que una excesiva protección fomentaba la importación de insumos y materia prima, el sector industrial presenta hoy en día una escasa integración vertical y un carácter bastante primario. Además, el sector tiene un elevado grado de concentración con predominio de las

formas oligopólicas de mercado. En efecto, para 1975 las industrias que ocupaban más de 100 personas representaban el 2 por ciento de los establecimientos, el 36 por ciento de la fuerza de trabajo y el 46 por ciento del valor agregado del sector.

iii) Dentro del modelo de industrialización ha sido determinante el rol asumido por la inversión extranjera a partir del año 1960. Hasta esa fecha, el grueso de la inversión extranjera directa se concentraba en el sector agrícola, con predominio absoluto de las actividades bananeras, y participaba de manera muy marginal en la industria. Sin embargo, el establecimiento del MCCA se transformó en un fuerte aliciente para la inversión externa (véase anexo 1), la cual destinó hacia finales del decenio del 60 un 20 por ciento de su inversión directa al sector industrial.

iv) En los últimos 25 años ha quedado de manifiesto un incremento significativo de la dependencia del sector industrial con relación a la inversión extranjera. Al considerar toda la inversión realizada en el sector industrial al amparo del régimen de incentivos fiscales en el período 1960-1983, que alcanzó un valor aproximado de 620 millones de dólares, se aprecia que la participación de la inversión extranjera fue de un 47,4 por ciento de ese total.

v) Además de representar un porcentaje muy significativo de la inversión del sector industrial y por ende de su capital, las empresas multinacionales son determinantes de su nivel de actividad económica, dado que las mismas representan una proporción cercana al 50 por ciento del valor total de producción de la industria. En términos de empleo, su incidencia, si no determinante, es sin embargo significativa, pues de acuerdo a los indicadores disponibles podría alcanzar aproximadamente a un 25 por ciento de la población ocupada de este sector.

vi) El aspecto más vulnerable del modelo de industrialización, y por añadidura el de la inversión externa, ha sido su contribución negativa en términos de balanza de pagos, tanto en términos de balanza comercial como de servicios corrientes. En síntesis, la participación de las empresas multinacionales ha significado una mayor dependencia y una mayor vulnerabilidad del sector industrial costarricense.

vii) El objetivo de diversificación de exportaciones hacia terceros mercados (mercados diferentes al del MCCA), que podría ser concomitante a la inversión externa, no se ha cumplido. Para comienzos del decenio de los 80, la casi totalidad de las empresas multinacionales del sector industrial destinaban en promedio el 70 por ciento de su producción al mercado interno, un 25 por ciento al MCCA y tan sólo un 5 por ciento al resto del mundo.

Notas:

¹ Para una explicación no económica del fenómeno, véase Pierre Shori, El desafío europeo en Centroamérica, primera edición centroamericana, Editorial Universitaria Centroamericana (EDUCA), 1982, en especial Capítulo VIII: "Costa Rica, un puerto de abrigo en tiempos de crisis".

² Cabe señalar que la situación se deterioró en los años 1981-1983, aunque no necesariamente en los estratos de la población con menores niveles de ingresos, sino más bien en los grupos de ingresos medios. Para 1980, véase la información contenida en CEPAL/México, Centroamérica: bases de una política de reactivación y desarrollo, marzo de 1985, pág. 12, cuadro 6.

³ Por ejemplo, Helio Fallas, Crisis económica en Costa Rica, Editorial Nueva Década, s.f. Capítulo II, inciso d ("El empleo y la estructura productiva").

⁴ La estrategia económica a partir de 1982 se basa en tres orientaciones: i) búsqueda de un nivel razonable de estabilización; ii) reactivación económica; iii) transformación estructural.

⁵ Ministerio de Planificación y Política Económica, Evolución económica de Costa Rica, primer semestre de 1984.

⁶ Al hablar de tamaño relativo, nos referimos a la corrección de lo absoluto en función de la distribución de ingreso, la cual en último término condiciona a quienes son los que efectivamente participan del mercado.

⁷ En 1961, el sector agropecuario contribuía con un 26,4 por ciento a la generación del PIB; recordemos que entre 1950 y 1963 la agricultura absorbía un 36 por ciento del incremento del empleo total, y aún hoy día es el sector que ocupa la mayor cantidad de mano de obra (antes de que comenzara a expulsar mano de obra, absorbía el 34 por ciento de la PEA).

⁸ Es ilustrativo señalar que "en 1958 el 59 por ciento de los establecimientos ocupaban personal no remunerado y el 92 por ciento ocupaba en promedio menos de tres personas cada uno (...). Sólo el 28 por ciento de los establecimientos industriales utilizaban energía eléctrica" (Carlos A. Izurieta, La concentración industrial en Costa Rica (1964-1975) y las actuales formas de mercado dominante, Universidad de Costa Rica, Instituto de Investigaciones Económicas, San José, 1979).

⁹ Para una mayor desagregación de la información, véase: Rebeca Grynspan y Ennio Rodríguez, Evolución histórica de algunas variables del sector industrial, 1963-1980, Universidad de Costa Rica, Instituto de Investigaciones Económicas, San José, 1982.

¹⁰ Bajo este rubro se incluyen: alimentos, bebidas y tabaco; textiles y prendas de vestir; calzado y productos de cuero; madera y muebles; imprentas y editoriales.

¹¹ Si se excluyen los beneficios de café, empacadoras de carne, refinerías de azúcar y refinerías de petróleo, los porcentajes serían de 63,8 por ciento del VBP y de 67,3 por ciento del VA industrial.

¹² Si se recurre al coeficiente de Valor Agregado a Valor Bruto de Producción, se puede observar que en 1963 éste alcanzaba, para toda la industria costarricense, un valor de 31,1 por ciento, y en 1980 se había reducido a 28,7 por ciento. Ahora bien, si se excluyen en la razón los beneficios de café, empacadoras de carne, refinerías de azúcar y de petróleo, los valores son de 38,5 por ciento en 1983 y de 32,9 por ciento en 1980. Véase: R. Grynspan y E. Rodríguez, Evolución histórica... cit., donde se indican las razones VA/VBP bajas que tienden a ejercer una mayor presión sobre la balanza comercial.

¹³ C.A. Izurieta, La concentración industrial... cit. El indicador utilizado para medir la concentración es el denominado "medida absoluta de concentración... que consiste en la proporción o importancia relativa - en este caso del valor agregado - que un determinado número de establecimientos tiene dentro del total de cada una de las ramas consideradas". En este estudio, "los establecimientos escogidos para determinar el grado de concentración fueron los dos mayores. Usualmente se consideran 6, 8 o más establecimientos, pero hemos preferido una cantidad apreciablemente menor, a fin de no sobreestimar el nivel de concentración, pues en esta decisión se tuvo presente que la industria radicada en el país es de muy reducidas dimensiones desde una perspectiva internacional".

¹⁴ En 1964, las agrupaciones más concentradas fueron: industrias de bebidas y fabricación de sustancias y productos químicos. Las menos concentradas fueron: industrias del cuero y piel; fabricación de calzado, prendas de vestir y otros artículos confeccionados con productos textiles; fabricación de muebles y accesorios; industria de la madera.

En 1975, las agrupaciones más concentradas fueron: industria del tabaco; refinerías de petróleo; fabricación de cemento y productos de concreto; industria de bebidas. En ese mismo año, las industrias que ocupaban 200 o más personas constituían el 2 por ciento de los establecimientos, concentraban el 36 por ciento de la demanda de fuerza de trabajo y el 46 por ciento del valor agregado, siendo la ocupación promedio de 352 personas. El 82 por ciento de estas grandes plantas se encontraban en las categorías de RAC_I (ramas muy altamente concentradas) y RAC_{II} (altamente concentradas).

15 P. Meller, Comparaciones internacionales de concentración industrial en América Latina, Ensayos ECIEL, núm. 3, 1976 (citado por C.A. Izurieta, op. cit.), analiza la industria manufacturera de diez países latinoamericanos durante la década del 60, y demuestra que Costa Rica era el país con más alto grado de concentración industrial. En cuanto a la década de los 70, C.A. Izurieta muestra que "mientras las industrias más altamente concentradas de México representaban el 11 por ciento de la producción manufacturera, en Costa Rica significaban el 60 por ciento del total de la industria" (op. cit., pág. 35).

16 La incidencia negativa está ligeramente sobreestimada a causa de las partes excluidas del registro de exportaciones, y de las incluidas en las importaciones (véanse las notas del cuadro I.7).

17 No considera las denominadas "Resto de Ramas". El porcentaje se refiere exclusivamente a la importación de productos competitivos de los que elaboran dichas ramas, y no incluye por tanto las materias primas, equipos y maquinarias que compran al exterior las RAC_I (ramas muy altamente concentradas).

18 Todas las referencias de este literal se basan en la investigación de Samuel Stone, Inversiones industriales en Costa Rica, publicada en el documento de CEDAL, Financiamiento extranjero en América Central, San José, 1974, págs. 166-191. Las estimaciones de los montos de la inversión extranjera directa en la industria costarricense corresponden a una evaluación exhaustiva de todos los contratos industriales operantes firmados con el Gobierno entre 1960 y 1970.

19 Toda la información estadística presentada en este inciso está basada en elaboraciones propias confeccionadas en base a las estadísticas desagregadas de Balanza de Pagos del Banco Central de Costa Rica, y de indicadores industriales de la misma fuente.

20 Para una estimación más específica del total de inversión extranjera existente en la economía al año 1984, sería necesario disponer de los valores de depreciación de dicha inversión en el período. De todas formas, el crecimiento experimentado es de por sí significativo.

21 Inciden en este último porcentaje las pérdidas de las compañías multinacionales en el período 1981-1983, que alcanzaron aproximadamente un valor de US\$ 50 millones.

22 Dado el comportamiento de las tasas de interés internacional, y la reducción de los plazos de amortización en el mercado internacional de capitales durante este período, el monto real probablemente fuese significativamente mayor (las cifras de renta de la inversión presentadas en el cuadro I.10 no incluyen egresos por intereses).

23 En base a información sobre contratos de protección y desarrollo industrial e informaciones desagregadas de balanza de pagos (ambas estadísticas obtenidas en los registros del Banco Central de Costa Rica). Dadas las modificaciones del tipo de cambio en el período 1970-1983, se utilizó un tipo de cambio para cada año.

24 Las cifras y los análisis de este literal están basados en dos investigaciones, que son, por lo demás, las más recientes y de mayor rigurosidad analítica: i) Carlos A. Izurieta, Empresas extranjeras, producción bajo licencia y formas oligopólicas en la industria manufacturera en Costa Rica, San José, 1983 (también publicado en una separata del Trimestre Económico, México); ii) Instituto Alemán de Desarrollo, Inversiones extranjeras en el sector industrial de Costa Rica: políticas e instrumentos, Berlín, agosto de 1982.

25 La investigación de base comprendió 811 empresas industriales, que constituían en 1980 la casi totalidad de firmas grandes y medianas del país (según el Censo de 1975, los establecimientos que ocupaban 10 o más personas remuneradas eran 780). De las 98 empresas que C.A. Izurieta califica como "empresas extranjeras" (es decir, las aquí llamadas "multinacionales"), sólo siete tenían una participación de capital foráneo inferior al 50 por ciento, y en 60 de ellas la inversión extranjera representaba más del 79 por ciento del capital social.

26 Los resultados de la encuesta del Instituto Alemán de Desarrollo (op. cit.) confirman esta orientación al mercado interno y regional de las empresas multinacionales del sector industrial. En efecto, de las informaciones recabadas se deduce que a inicios de 1982 el 66 por ciento del valor bruto de producción se destinaba al mercado interno, el 27 por ciento al Istmo Centroamericano, y tan sólo un 7 por ciento se orientaba a terceros mercados. Sin embargo, a raíz de los problemas suscitados en el MCCA, el 60 por ciento de las firmas encuestadas manifestaban deseos de intensificar sus esfuerzos para exportar a terceros mercados (véase op. cit., pág. 37).

27 De las 124 empresas analizadas, el 63 por ciento de las empresas y el 90 por ciento del valor de producción corresponden a una estructura de oligopolio concentrado (dirigido tanto a exportaciones como al mercado interno), y en aquellas orientadas preferentemente a la exportación al MCCA, los insumos importados representan el 61 por ciento en relación a insumos totales más remuneraciones (en 1981, para el total de la industria el componente importado fue de un 44 por ciento del costo de producción).

28 Instituto Alemán de Desarrollo, op. cit. Esta investigación abarcó, entre otros tópicos, la realización de una encuesta a 28 empresas multinacionales y a 8 empresas nacionales licenciatarias más representativas de cada rama CIIU, con respecto al valor de producción, valor agregado y empleo. Se clasificó como "empresas extranjeras" (es decir, las aquí llamadas "multinacionales") a todas aquellas que cuentan con una participación de capital extranjero superior al 25 por ciento. La información económica de referencia abarcó el período octubre de 1979 a septiembre de 1980.

29 Véase Instituto Alemán de Desarrollo, op. cit., gráfico A.6.

30 Véase Instituto Alemán de Desarrollo, op. cit., gráfico A.8.

31 Véase Juan Carlos del Bello, Dependencia tecnológica en una economía centroamericana, San José, 1979, págs. 63 y ss., MIDEPLAN (citado por el Instituto Alemán de Desarrollo, op. cit., capítulo III, 4.6).

32 Véase Instituto Alemán de Desarrollo, op. cit., cuadro A.7, pág. 102.

33 Véase Instituto Alemán de Desarrollo, op. cit., pág. 43. Allí también se señala la dificultad para medir la transferencia vía precios ("transfer pricing"), que realizan las empresas multinacionales. Se señala, a título de ejemplo, que una de las empresas encuestadas, subsidiaria de productos farmacéuticos, declaró que sus insumos importados se liquidaban a un precio dos o tres veces más alto que el del mercado mundial (pág. 44).

34 Véase Instituto Alemán de Desarrollo, op. cit., cuadro A.16 y capítulo III, acápite 4.6 (fuente de los porcentajes y cifras citados en los párrafos siguientes).

35 Véase C.A. Izurieta, La concentración industrial... cit., capítulo III ("La concentración industrial en 1975, comparación con 1964").

CAPITULO II

EL DESARROLLO DE LAS INDUSTRIAS DE MAQUILA Y SU EFECTO SOBRE EL EMPLEO

2.1 Marco legal.

El régimen de industrias de maquila en Costa Rica recibe su primera sanción legal bajo el amparo de la ley de fomento a las exportaciones (núm. 5162), promulgada el 22 de diciembre de 1972¹. Este marco legal permaneció en vigor hasta el año de 1983, cuando fuera modificado sustancialmente por los decretos ejecutivos núm. 14417-H, "régimen de admisión temporal" y núm. 14418-H, "título de prenda aduanera". Ese mismo año, el "régimen de admisión temporal" fue incorporado en la ley para el equilibrio financiero del sector público (núm. 6955, comúnmente denominada "ley de equilibrio financiero")². Así, pues, desde un punto de vista jurídico hemos de distinguir dos períodos de desarrollo de la industria de maquila: el período 1972-1983, regido por la ley de fomento a las exportaciones y su reglamento; y el período que va de 1983 hasta el presente, regido por la ley para el equilibrio financiero del sector público, por su reglamento y por el decreto ejecutivo referente al "título de prenda aduanera"³.

2.1.1 Ley de fomento a las exportaciones (núm. 5162).

Esta ley tenía como objetivo fundamental fomentar las "exportaciones no tradicionales", es decir, las exportaciones de productos fabricados o procesados en forma industrial⁴. La ley ofrecía incentivos a "las personas físicas o jurídicas que exportan mercancías producidas o elaboradas total o parcialmente en Costa Rica, a terceros mercados" (artículo 4.^o). Sin embargo, el artículo 10.^o precisaba explícitamente que los incentivos primarios de fomento a la exportación no se concederían a las empresas consagradas a actividades de maquila⁵.

En su capítulo IV la ley sancionaba el régimen de importación temporal que había de regir las actividades de la industria de maquila. Aquí se define como importación de carácter temporal a la introducción de mercancías por un período no mayor de doce meses, con objeto de incorporarlas a mercancías producidas, elaboradas o ensambladas en el país, y cuyo producto final será destinado a la exportación. Las mercancías de importación temporal se podrán internar a territorio costarricense sin la previa satisfacción de los derechos de importación⁶. Asimismo, se conceden los beneficios del régimen de importación temporal, por un plazo no mayor de 180 días, a las muestras, patrones y artículos similares introducidos en el país para fines demostrativos, de investigación, de instrucción o de exposición en ferias nacionales. En fin, esta ley faculta al Ministerio de Hacienda para exigir fianzas o garantías satisfactorias, equivalentes al 110 por ciento de los derechos a pagar sobre los artículos importados bajo el régimen de importación temporal.

Los incentivos de esta ley surtieron efectos modestos en el desarrollo de la industria de maquila, pues únicamente 32 empresas se acogieron al régimen de importación temporal en todo el período 1973-1982. En realidad, en gran parte de ese período y por diversas circunstancias no existió una definición de estrategia y de política económica tendiente a provocar un comportamiento dinámico de las exportaciones no tradicionales.

2.1.2 Los decretos ejecutivos de 1983.

A partir de 1982, y dada una situación muy restrictiva en materia de comercio exterior, agravada por los problemas coyunturales del MCCA y por el peso creciente de la deuda externa, se comenzó a gestar una profunda revisión de los esquemas de fomento de las exportaciones no tradicionales. Tanto el gobierno como la iniciativa privada ejecutaron varios estudios en orden a revisar el marco legal y los incentivos fiscales de la política de diversificación de exportaciones⁷. En este contexto, el Gobierno creó el programa de exportaciones e inversión de la Presidencia de la República (MINEX), el cual ha venido realizando varias gestiones en forma conjunta con el CENPRO.

Como producto de las evaluaciones realizadas, y con el fin de agilizar y dinamizar el desarrollo de la industria de maquila, el Gobierno aprobó dos decretos ejecutivos relativos al régimen de admisión temporal y al título de prenda aduanera (núm. 14417-H y núm. 14418-H, del 20 de abril de 1983). Además de la meta principal ya señalada, las modificaciones introducidas por estos decretos miraban a tres objetivos secundarios: i) centralizar todo el sistema del régimen de maquila en la Dirección General de Aduanas; ii) colateralmente esto viabilizaba el hecho de que tanto CENPRO como MINEX se concentraran en las labores de promoción y elaboración de políticas para el sector maquilero; iii) transformar radicalmente el sistema de garantía vigente. Sin embargo, dado el tenor de las modificaciones introducidas en base a estos decretos, y al hecho cierto de que los decretos ejecutivos son relativamente inestables respecto a una ley, el ejecutivo decidió incorporar el decreto relativo al régimen de admisión temporal en la ley de equilibrio financiero.

2.1.3 Ley para el equilibrio financiero del sector público (núm. 6955)⁸.

El marco legal que hoy por hoy regula el comportamiento de la industria de la maquila, está conformado por la ley núm. 6955, su correspondiente reglamento y el decreto núm. 14418 referente al título de prenda aduanera.

En materia de garantía se indica que las empresas que se acojan al régimen de admisión temporal, otorgarán prenda aduanera, sin necesidad de garantía adicional; la prenda tendrá prioridad sobre cualquier otro gravamen o garantía. Por último, se señala que el Ministerio de Hacienda deberá velar por la correcta aplicación del régimen y deberá también reglamentar el destino de las mermas y desperdicios que se produzcan durante los procesos productivos de las operaciones de maquila.

En el reglamento al régimen de admisión temporal, se consolida la potestad de la Dirección General de Aduanas para la administración de dicho régimen, siempre bajo la égida del Consejo nacional de Inversiones⁹. Se observa como directriz intencional, la desburocratización del sistema anteriormente vigente. Para efectos de no desvincular el funcionamiento del régimen, del manejo de la política gubernamental y de los intereses del sector privado, se crea un órgano consultor de la Dirección General de Aduanas, coordinado por su director o su representante, dos delegados del sector privado designados por el Consejo, un delegado de la Dirección General de Hacienda y un delegado de MINEX (artículo 35.^o).

2.2 Desarrollo y efectos de la industria de maquila¹⁰.

Las modificaciones del marco legal de la industria de maquila, efectuadas en los años 1983 y 1984, lograron dinamizar el desarrollo de este tipo de industrias, puesto que de las 78 empresas registradas como maquiladoras (31 de diciembre de 1984), 32 (41 por ciento) se establecieron durante el período 1973-1982, y las 46 restantes (59 por ciento) se establecieron en los años 1983-1984¹¹, que es cuando se introducen las modificaciones más significativas en cuanto se refiere tanto a los incentivos, como al tratamiento y a las modalidades de operación (cuadro I.17). Por otra parte, de las 78 empresas maquiladoras, en 1984 sólo 11 seguían acogidas al antiguo régimen de importación temporal de la ley de fomento a las exportaciones.

Cuadro I.17. Costa Rica. Establecimiento anual de empresas nacionales y multinacionales acogidas al sistema de maquila, 1973-1984.

| Año | Empresas nacionales ¹ | Empresas multinacionales ² | Empresas de capital mixto |
|-------|----------------------------------|---------------------------------------|---------------------------|
| 1973 | 2 | 2 | - |
| 1974 | 1 | 1 | - |
| 1975 | 3 | 2 | - |
| 1976 | 1 | 2 | - |
| 1977 | 2 | 2 | - |
| 1978 | - | - | - |
| 1979 | 1 | 4 | - |
| 1980 | - | - | - |
| 1981 | 2 | 3 | - |
| 1982 | 2 | 2 | - |
| 1983 | 7 | 6 | 1 |
| 1984 | 15 | 12 | 5 |
| TOTAL | 36 | 36 | 6 |

¹ Empresas con 100 por ciento de capital nacional.

² Empresas con 100 por ciento de capital extranjero.

Fuente: MINEX-EXPRO, Aspectos fundamentales de la industria de maquila en Costa Rica, San José, mayo de 1985.

2.2.1 Ubicación geográfica de las plantas maquiladoras.

La totalidad de las industrias acogidas al sistema de maquila opera en la región denominada geográficamente como Meseta Central (provincias de San José, Alajuela, Heredia y Cartago), donde se concentra gran parte de la actividad económica industrial y un porcentaje muy significativo de la población total del país. Esta ubicación de la industria de maquila deberá ser objeto de análisis por parte de las autoridades gubernamentales, por cuanto el 32 por ciento del peso bruto de las importaciones que realizan las empresas se transporta por vía marítima, y por esa misma vía se despacha al exterior el 34 por ciento del peso bruto de las exportaciones. Esta situación es aún mucho más paradójica para el sector denominado "otros", donde el 89 por ciento del peso bruto de las importaciones y el 90 por ciento del peso bruto de las exportaciones se transporta por vía marítima. Como se verá en el próximo capítulo, el programa de zonas francas presenta una alternativa más racional a esta situación, pues se considera como zonas francas prioritarias a las zonas costeras de Moín (Atlántico) y Caldera (Pacífico).

2.2.2 Protagonismo del sector textil.

Como se puede observar en el cuadro I.18, el sector textil ha protagonizado año tras año el desarrollo del programa de maquila. Para 1984, 56 de las 78 empresas registradas se situaban en este sector (72 por ciento), 13 empresas correspondían al sector denominado "otros" (17 por ciento), cinco al sector electrónico (6 por ciento) y cuatro al sector metalmecánico (5 por ciento). El predominio del sector textil se ha acentuado en fechas recientes, puesto que de las 46 empresas establecidas en los años 1983 y 1984, 36 eran industrias textiles.

2.2.3 Distribución sectorial de las empresas multinacionales.

A diferencia de cuanto se pudo precisar en el capítulo precedente, las estadísticas de MINEX-CENPRO que sirven de base a los análisis de este capítulo nos obligan a distinguir las empresas de maquila en: empresas nacionales (con 100 por ciento del aporte de capital de proveniencia nacional), empresas multinacionales (con 100 por ciento del aporte de capital de proveniencia extranjera) y empresas de capital mixto (con proporciones variables de capitales nacionales y extranjeros). Huelga decir que esta clasificación tajante del origen del capital tiende a subestimar la presencia del capital extranjero y por ende de las empresas multinacionales; sin embargo, dada la modesta importancia de las empresas de "capital mixto" en el contingente de empresas maquiladoras, su incidencia sobre los datos estadísticos de las otras dos categorías de empresas no implica modificaciones sustanciales de la situación bajo análisis.

De las 78 empresas de maquila registradas en Costa Rica, 36 son nacionales (46,2 por ciento), 36 son multinacionales (46,2 por ciento) y sólo seis son de capital mixto (7,6 por ciento). El cuadro I.19 muestra la distribución de estas tres categorías de empresas en los sectores económicos del sistema de maquila. Las empresas multinacionales representan el 43 por ciento de las empresas del sector textil, el 80 por ciento en el sector electrónico, el 50 por ciento en el sector metalmecánico y el 47 por ciento en el sector "otros". Ahora bien, cabe señalar que esta distribución sectorial de las multinacionales maquiladoras es muy diferente de la distribución de las empresas multinacionales en el conjunto de la industria del país, donde el 31 por ciento corresponde al sector de productos químicos, el 18 por ciento al sector de alimentos, bebidas y tabacos; el 17 por ciento al sector metalmecánico y tan sólo un 13 por ciento al sector de textiles, confecciones y cueros.

Cuadro I.18. Costa Rica. Establecimiento anual de empresas acogidas al sistema de maquila según sector económico, 1973-1984.
(Número de empresas)

| Año | Sector económico | | | | |
|-------|------------------|--------|-------------|---------------|--------------------|
| | Total | Textil | Electrónico | Metalmecánico | Otros ¹ |
| 1973 | 4 | 4 | - | - | - |
| 1974 | 2 | 1 | - | - | 1 |
| 1975 | 5 | 2 | 1 | 1 | 1 |
| 1976 | 3 | 2 | 1 | - | - |
| 1977 | 4 | 3 | - | 1 | - |
| 1978 | - | - | - | - | - |
| 1979 | 5 | 3 | 2 | - | - |
| 1980 | - | - | - | - | - |
| 1981 | 5 | 1 | 1 | 1 | 2 |
| 1982 | 4 | 4 | - | - | - |
| 1983 | 13 | 10 | - | 1 | 2 |
| 1984 | 33 | 26 | - | - | 7 |
| TOTAL | 78 | 56 | 5 | 4 | 13 |

¹ Incluye: artículos de pesca; artículos para muñecas; carrocerías de fibra de vidrio; muebles artesanales; sillas portátiles; telas vinílicas; zapatos y otros.

Fuente: MINEX-CENPRO, Aspectos fundamentales de la industria de maquila en Costa Rica, San José, mayo de 1985.

Cuadro I.19. Costa Rica. Distribución sectorial de las empresas nacionales y multinacionales acogidas al sistema de maquila, al 31 de diciembre de 1984.
(Cifras absolutas y relativas)

| Sectores económicos | Total | Empresas nacionales | Empresas multinacionales | Empresas de capital mixto | Total | Empresas nacionales | Empresas multinacionales | Empresas de capital mixto |
|---------------------|-------|---------------------|--------------------------|---------------------------|-------|---------------------|--------------------------|---------------------------|
| Textil | 56 | 28 | 24 | 4 | 100% | 50% | 43% | 7% |
| Electrónico | 5 | 1 | 4 | - | 100% | 20% | 80% | - |
| Metalmecánico | 4 | 2 | 2 | - | 100% | 50% | 50% | - |
| Otros | 13 | 5 | 6 | 2 | 100% | 38% | 47% | 15% |
| TOTAL | 78 | 36 | 36 | 6 | 100% | 46% | 46% | 8% |

Fuente: MINEX-CENPRO, Aspectos fundamentales de la industria de maquila en Costa Rica, San José, mayo de 1985.

2.2.4 Incidencia de las variables externas de las empresas.

La parte más sustantiva de las operaciones de maquila realizadas en Costa Rica, están concentradas geográficamente en Norteamérica. En efecto, de un total de 123 empresas proveedoras de bienes intermedios para el desenvolvimiento de las industrias de maquila en Costa Rica, 99 corresponden a Norteamérica, que equivale a un 80,5 por ciento del total de proveedores; en segundo lugar de importancia está Europa con un 8,9 por ciento; en tercer lugar Asia con un 4 por ciento; en cuarto lugar el Caribe con un 3,3 por ciento; en quinto lugar Suramérica con un 2,4 por ciento y finalmente Centroamérica con un 0,8 por ciento. En cuanto a las compañías receptoras del producto terminado, la concentración es aún mayor, por cuanto se destinan a Norteamérica un 93,8 por ciento; al Caribe un 3,1 por ciento y a Europa y Asia un 1,6 por ciento respectivamente (cuadro I.20).

Cuadro I.20. Ubicación geográfica de las empresas proveedoras de bienes intermedios y de las compañías receptoras del producto terminado por las empresas de maquila, al 31 de diciembre de 1984.
(Cifras absolutas y relativas)

| País o zona | Cifras absolutas | | Cifras relativas | |
|-------------------------------|------------------|------------|------------------|------------|
| | Proveedores | Receptores | Proveedores | Receptores |
| Norteamérica | | | | |
| Estados Unidos | 99 | 60 | 80,48% | 45,23% |
| Centroamérica | | | | |
| Guatemala | 1 | - | 0,81% | - |
| Caribe | | | | |
| Barbados | 1 | - | 0,81% | - |
| Puerto Rico | 2 | 1 | 1,63% | 1,59% |
| República Dominicana | 1 | 1 | 0,81% | 1,59% |
| Suramérica | | | | |
| Perú | 3 | - | 2,44% | - |
| Europa | | | | |
| República Federal de Alemania | 7 | 1 | 5,69% | 1,59% |
| España | 1 | - | 0,81% | - |
| Bélgica | 1 | - | 0,81% | - |
| Inglaterra | 2 | - | 1,63% | - |
| Asia | | | | |
| Zona de Hong Kong | 1 | - | 0,81% | - |
| Malasia | 1 | - | 0,81% | - |
| República de Corea | | | | |
| | | | 0,81% | - |

Fuente: MINEX-CENPRO, Aspectos fundamentales de la industria de maquila en Costa Rica, San José, 1985.

En lo referente a la concentración por países, se observará que en América del Norte las operaciones corresponden en un 100 por ciento a los Estados Unidos. En América del Sur, el único país proveedor es el Perú, no existiendo países receptores del producto terminado. En Europa, las operaciones prácticamente se concentran en la República Federal de Alemania. En Asia sólo existen dos empresas proveedoras situadas en la región de Hong Kong, y en el Caribe participan Puerto Rico Barbados y la República Dominicana.

En 1984, el valor bruto de las importaciones realizadas por las empresas de maquila fue de aproximadamente US\$ 37,7 millones, correspondiendo el 90 por ciento de ese total al sector textil, un 5 por ciento al sector electrónico, y un 5 por ciento al sector denominado "otros" (cuadro I.21)¹². Ese mismo año, el valor bruto de las exportaciones alcanzó un total aproximado de US\$ 29 millones (lo cual representó aproximadamente el 3 por ciento del valor total de las exportaciones del país), correspondiendo el 88 por ciento de ese total al sector textil, el 8 por ciento al sector electrónico, el 0,1 por ciento al sector metalmecánico y el 3,9 por ciento al sector "otros" (cuadro I.22)¹³. En fin, en 1984 el valor agregado generado por la industria de maquila fue de aproximadamente US\$ 9,3 millones, lo que representa un 32 por ciento respecto al valor bruto de las exportaciones (cuadro I.23).

Cuadro I.21. Costa Rica. Valor bruto de las importaciones de las empresas de maquila, por sectores económicos, 1984.
(Cifras absolutas en US\$ y cifras relativas)

| Sector económico | Cifras absolutas | Cifras relativas |
|----------------------------|------------------|------------------|
| Textil | 33 934 521 | 60% |
| Electrónico | 2 127 204 | 5% |
| Metalmecánico ¹ | --- | - |
| Otros | 1 592 473 | 5% |
| TOTAL | 37 654 498 | 100% |

¹ Este sector no ha podido ser contabilizado.

Fuente: MINEX-CENPRO, Aspectos fundamentales de la industria de maquila en Costa Rica, San José, 1985.

Cuadro I.22. Costa Rica. Valor bruto de las exportaciones en las empresas de maquila, por sectores económicos, 1984.
(Cifras absolutas en US\$ y cifras relativas)

| Sector económico | Cifras absolutas | Cifras relativas |
|------------------|------------------|------------------|
| Textil | 25 520 303 | 88% |
| Electrónico | 2 434 016 | 8% |
| Metalmecánico | 24 797 | 0,08% |
| Otros | 1 046 317 | 3,92% |
| TOTAL | 29 025 433 | 100% |

Fuente: MINEX-CENPRO, Aspectos fundamentales de la industria de maquila en Costa Rica, San José, 1985.

Cuadro I.23. Costa Rica. Valor agregado nacional de las exportaciones de las empresas de maquila, por sectores económicos, 1984.
(Cifras absolutas en US\$ y cifras relativas)

| Sector económico | Cifras absolutas | | Cifras relativas |
|------------------|-------------------|-------------------------|-----------------------------------|
| | Total exportado | Valor agregado nacional | Porcentaje de diferencias del VAN |
| Textil | 25 520 303 | 8 168 496 | 32% |
| Electrónico | 2 434 016 | 1 168 327 | 48% |
| Metalmecánico | 24 797 | 6 380 | 25% |
| Otros | 1 046 317 | 292 968 | 23% |
| TOTAL | 29 025 433 | 9 288 138 | 32% |

Fuente: MINEC-CENPRO, Aspectos fundamentales de la industria de maquila en Costa Rica, San José, 1985.

2.2.5 Generación de empleo.

En este acápite examinaremos únicamente el impacto de la industria de maquila en términos de empleo directo, sin abundar en detalles sobre sus presuntos efectos indirectos. A este propósito baste señalar que dado el predominio de la industria textil en la estructura sectorial de la industria de maquila, las relaciones indirectas de ésta en términos de insumos derivados son marginales.

i) De conformidad a las estadísticas disponibles al 31 de diciembre de 1984, la ocupación planeada por las empresas de maquila era de 14 186 personas, mientras que la ocupación real de las mismas en esa fecha era de 12 211 personas. Esta última cifra es significativa para el país en términos de empleo, pues indica que la población ocupada en las industrias de maquila representa aproximadamente el 10 por ciento de la población ocupada en el sector industrial de Costa Rica.

ii) En cuanto a la generación de empleo de los diferentes sectores industriales (cuadro I.24), una vez más se puede apreciar el protagonismo del sector textil, el cual absorbe el 80% de la población ocupada en el sistema de maquila. El sector "otros" absorbe el 10 por ciento, el sector electrónico el 9 por ciento y el sector metalmecánico un 1 por ciento.

iii) Al clasificar las empresas según sus niveles de ocupación (cuadro I.25), se puede observar que 21 empresas ocupan menos de 50 personas; 31 empresas ocupan entre 50 y 200 personas y 26 empresas ocupan a más de 200 personas. En el extremo superior, sólo dos empresas ocupan más de 500 personas.

Cuadro I.24. Costa Rica. Ocupación planeada y real de las empresas de maquila, por sectores económicos.
(Al 31 de diciembre de 1984)

| Sector económico | Cifras absolutas | | Cifras relativas | |
|------------------|------------------|---------------|------------------|-------------|
| | Planeado | Real | Planeado | Real |
| Textil | 11 490 | 9 870 | 83% | 80% |
| Electrónico | 1 078 | 1 120 | 5% | 9% |
| Metalmecánico | 254 | 75 | 2% | 1% |
| Otros | 1 364 | 1 146 | 10% | 10% |
| TOTAL | 14 186 | 12 211 | 100% | 100% |

Fuente: MINEC-CENPRO, Aspectos fundamentales de la industria de maquila en Costa Rica, San José, 1985

Cuadro I.25. Costa Rica. Distribución de las empresas de maquila según número real de ocupados, al 31 de diciembre de 1984.
(Cifras absolutas y relativas)

| Niveles de ocupación | Cifras absolutas | Cifras relativas |
|----------------------|------------------|------------------|
| Menos de 50 | 21 | 28% |
| 50 a 99 | 19 | 24% |
| 100 a 199 | 12 | 15% |
| 200 a 299 | 12 | 15% |
| 300 a 399 | 8 | 10% |
| 400 a 499 | 4 | 5% |
| 500 y más | 2 | 3% |
| TOTAL | 78 | 100% |

Fuente: MINEX-CENPRO, Aspectos fundamentales de la industria de maquila en Costa Rica, San José, 1985.

2.2.6 Impacto de las empresas multinacionales sobre el empleo.

i) El cuadro I.26 muestra que las empresas multinacionales absorben el 51 por ciento del total de ocupados en la industria de maquila, mientras que las empresas nacionales absorben el 43 por ciento, y el 6 por ciento restante corresponde a las empresas de capital mixto.

ii) La inexistencia de una linealidad entre el número de empresas y el número de empleados de las empresas nacionales y multinacionales (cuadros I.19 y I.26), indica claramente que las empresas multinacionales se sitúan en los grupos de empresas con altos niveles de empleo, especialmente en el sector textil (43% del total de empresas y 48% del empleo), y en el sector electrónico (80% del total de empresas y 89% del empleo).

iii) Se puede razonablemente estimar el impacto total de la inversión extranjera sobre la generación de empleo del sistema de maquila; para ello basta adicionar los porcentajes correspondientes a las empresas multinacionales y a las empresas de capital mixto, lo que nos da un 57 por ciento del total de ocupados. Este porcentaje significa para 1984 el 5,6 por ciento de la población ocupada en el sector industrial de Costa Rica.

Cuadro I.26. Costa Rica. Ocupación real de las empresas nacionales y multinacionales acogidas al sistema de maquila, por sectores económicos, al 31 de diciembre de 1984.
(Cifras absolutas y relativas)

| Sectores económicos | Total | Cifras absolutas | | | Total | Cifras relativas | | |
|---------------------|--------|---------------------|--------------------------|---------------------------|-------|---------------------|--------------------------|---------------------------|
| | | 1 | 2 | 3 | | 1 | 2 | 3 |
| | | Empresas nacionales | Empresas multinacionales | Empresas de capital mixto | | Empresas nacionales | Empresas multinacionales | Empresas de capital mixto |
| Textil | 9 870 | 4 552 | 4 775 | 543 | 100% | 46% | 48% | 6% |
| Electrónico | 1 120 | 138 | 998 | - | 100% | 11% | 89% | - |
| Metalmecánico | 75 | 48 | 27 | - | 100% | 64% | 36% | - |
| Otros | 1 146 | 608 | 449 | 89 | 100% | 53% | 39% | 8% |
| TOTAL | 12 211 | 5 338 | 6 241 | 632 | 100% | 43% | 51% | 6% |

Fuente: MINEX-CENPRO, Aspectos fundamentales de la industria de maquila en Costa Rica, San José, 1985.

2.3 Características y condiciones laborales de la población ocupada en la industria de maquila.

2.3.1 Predominio de la mano de obra femenina.

La característica más significativa de la población ocupada en industrias de maquila es el predominio determinante de la mano de obra femenina. Una investigación reciente¹⁴ determinó que en una muestra bastante representativa, el 82 por ciento de la población ocupada eran mujeres. En la economía costarricense, el fenómeno de la incorporación de la mujer en la población económicamente activa, adquiere significación a partir del decenio de los sesenta. En efecto, la proporción de mujeres incorporadas a la fuerza de trabajo con respecto a la PEA era de 14,4 por ciento en 1950, el año 1973 el porcentaje se había elevado a un 19,3 por ciento, en 1977 alcanzó un 22,9 por ciento y el año 1980 llegó a representar el 24,8 por ciento. Esta incidencia es aún mayor en zonas urbanas: en 1973 los porcentajes eran de 31,3 por ciento para la zona urbana y de 10,1 por ciento para la zona rural, y para 1980 se observaba un 31,9 por ciento en zonas urbanas, y un 18,2 por ciento en zona rural.

La marcada preferencia en el uso de la mano de obra femenina en las industrias de maquila se suele atribuir a la condición socialmente subordinada de la mujer y al hecho de que, en principio, se acepta que es una asalariada secundaria al ingreso de la familia, lo que la llevaría a aceptar salarios inferiores. Si bien esta hipótesis es verosímil en términos generales, existe un factor que pesa en esta oportunidad y son las características que asume la función de producción en la industria de maquila. En la muestra que se utilizó en la investigación en referencia (véase nota 14), el 73 por ciento de las empresas encuestadas correspondían al sector textil, confección de ropas, industrias cuya función de producción es más fácilmente asimilable por el sector femenino¹⁵. El 68 por ciento de los gerentes entrevistados prefiere contratar mano de obra femenina. Algunas de las razones que sustentan esta inclinación son las siguientes:

- i) la mayor familiaridad de la mujer con la industria de la costura y de la confección;
- ii) las mujeres aceptan salarios inferiores que los hombres;
- iii) dado el grado vigente de concientización y subordinación relativas de la mujer es un sector más "fácilmente manejable";
- iv) la mujer posee una destreza manual superior a la del hombre, sobre todo por tratarse de industria liviana y de productos "relativamente delicados";
- v) "la mujer es más apta para el trabajo repetitivo, el cual requiere mucha concentración y cuidado";
- vi) razones de administración y de costo, hacen más rentable manejar un personal de un solo sexo;
- vii) un 32 por ciento de las empresas investigadas manifestaron, a nivel de gerencia, que "a la larga los hombres no tolerarían el trabajo de la industria de maquila, dado el hecho de que el trabajo es meticuloso, monótono y repetitivo"¹⁶.

En síntesis, existen dos factores determinantes para la elevada incidencia de la mujer en la industria de maquila. Por una parte, la elevación de la participación de la mujer en la PEA y el hecho cierto de que el salario promedio de la mujer en la rama industrial manufacturera es entre un 30 y 37 por ciento más bajo que el salario de los hombres¹⁷.

2.3.2 Criterios de contratación, tasa de rotación y productividad.

i) Un análisis de los criterios para la contratación de mano de obra en la industria de maquila indicaba los siguientes porcentajes de por sí muy significativos¹⁸: a) un 32 por ciento enfatizó los criterios de habilidad, experiencia y destreza; b) un 27 por ciento indicaba una clara tendencia a preferir mano de obra joven; c) un 14 por ciento prefiere obreros sin experiencia para evitar malos hábitos de trabajo y problemas laborales.

ii) En relación al tópicó de contratación, las investigaciones existentes señalan que la mayoría de los empresarios usan un período de prueba de tres meses antes de contratar un empleado permanentemente. Esta práctica incide en la tasa de rotación que se aproxima a un 14 por ciento y eventualmente podría traducirse en una práctica para no pagar las prestaciones laborales¹⁹.

iii) Los empresarios de la industria de maquila expresan una gran preocupación por los bajos niveles de productividad de las plantas. El 75 por ciento de ellos consideran que la causa principal de este fenómeno reside en el escaso adiestramiento técnico de la fuerza laboral.

2.3.3 Fluctuaciones de la demanda de mano de obra.

A la luz de los antecedentes disponibles para Costa Rica y dada la experiencia acumulada por la industria de maquila en otras áreas del tercer mundo, uno de los problemas sociales de mayor preocupación en este tipo de industrias reside en las fluctuaciones de la demanda de mano de obra (especialmente en aquellas industrias que prácticamente no realizan ningún tipo de inversión fija, como por ejemplo la industria textil y de confecciones, que es por cierto la que predomina en Costa Rica). En relación a los problemas de fluctuaciones de la demanda de mano de obra en este tipo de industrias, un estudio reciente indica que entre 1973 y 1983 un total de 57 compañías cesaron de operar en Costa Rica bajo el sistema de maquila²⁰.

2.3.4 Salarios.

Se lograron reunir antecedentes que estarían señalando la existencia de acuerdos informales entre los empresarios para mantener uniformados los sueldos en la industria de maquila, con el presunto fin de prevenir una competencia desleal en la contratación de personal especializado. Cualesquiera fuesen las razones esgrimidas, es evidente que esta modalidad atenta contra las expectativas de mejoramiento salarial del personal ocupado en la industria de maquila. En cuanto a los niveles de salario y pese a la bondad del Código de Trabajo, la investigación de referencia (véase nota 14) logró establecer que el 23 por ciento de los trabajadores de las empresas encuestadas ganaban salarios bajo el mínimo legal y un 9 por ciento percibían el salario mínimo²¹.

2.3.5 Condiciones laborales.

i) Jornada laboral. La legislación costarricense permite una semana de 48 horas laborales; pero, sin embargo, en la investigación de referencia (nota 14) se estableció que en el 25 por ciento de las empresas encuestadas, los obreros trabajaban más de 60 horas por semana. Esto se debe al sistema de pago vigente en dichas empresas que, a más del salario de base, otorgan incentivos adicionales por pieza terminada o por volúmenes de producción, lo cual estimula a los trabajadores a prolongar las jornadas laborales, puesto que los salarios de base representan un débil poder adquisitivo. Cabe señalar además que en muchos casos las empresas establecen cuotas obligatorias de producción (por ejemplo, un mínimo de piezas), y que la disminución de la productividad de un trabajador puede ser causa de despido²².

ii) Habitat fabril y seguridad del trabajo. A pesar de que el Código de Trabajo vigente en Costa Rica es uno de los más avanzados de América latina y en especial en el área del Caribe, las condiciones de trabajo en la industria de maquila abren algunas interrogantes de cierta preocupación. En este sentido, por ejemplo, son muy escasas las industrias que han incorporado medidas de seguridad avanzadas en las maquinarias utilizadas por los trabajadores²³. La mayoría de las industrias operan en edificios muy antiguos, en condiciones muy precarias, con niveles de ruidos demasiado altos y con serios problemas de ventilación. En relación a estos aspectos, el Ministerio de Trabajo ha manifestado que, por razones de presupuesto y por ende de personal, no se encuentra capacitado para desempeñar funciones regulares de control en materia de seguridad y de condiciones mínimas de trabajo.

2.3.6 Sindicalización.

Existiendo limitaciones burocráticas y económicas para que el Estado pueda ejercer labores de fiscalización permanente, en cuanto se refiere a las condiciones sociales del empleo, las posibilidades de reclamo y en consecuencia de eventual solución quedan supeditadas a las propias organizaciones sindicales. Lamentablemente en este sentido las posibilidades son también mínimas, dado que menos del 2 por ciento de la población ocupada en la industria de maquila está sindicalizada (para el año 1983, el total de trabajadores sindicalizados en Costa Rica era de aproximadamente 135 000, es decir, el 16 por ciento de la PEA).

La Constitución política de Costa Rica ampara el derecho de sindicalización de los trabajadores (artículo 60.^o), y teóricamente no debería existir ningún impedimento al ejercicio de este derecho. Sin embargo, los empresarios se oponen abiertamente a la organización de sindicatos en las plantas maquiladoras. Así, el 68 por ciento de los empresarios encuestados en la investigación de referencia (nota 14) se manifestó en este sentido, y varios de ellos consideraron el nivel de sindicalización como un criterio importante en el proceso de selección de sitios para realizar inversiones.

Para frenar la sindicalización en la industria de maquila, la estrategia empresarial consiste pues en: a) evitar la implantación de empresas en localidades o regiones con altos niveles de concientización y sindicalización obrera; b) contratar personal joven y sin experiencia sindical; c) promover y patrocinar las "asociaciones solidaristas".

Las asociaciones solidaristas no participan en negociaciones de pactos colectivos de trabajo y promueven entre los obreros programas de ahorro y crédito, eventos recreativos y religiosos, el establecimiento de cooperativas de consumidores y la organización de seminarios educativos. El movimiento solidarista en Costa Rica ha venido gestándose desde los primeros años del decenio de los cincuenta (en el año 1955 existían 25 asociaciones solidaristas), pero su desarrollo verdaderamente significativo se ha producido en el presente decenio, amparado en la Organización de la Unión Solidarista Costarricense en 1980 y en la promulgación de la ley de asociaciones solidaristas costarricenses (núm. 6970, promulgada el 1.^o de noviembre de 1984). A la fecha existen aproximadamente 1 034 asociaciones solidaristas. El solidarismo es definido como "un movimiento orientado a lograr la armonía y el bienestar de los trabajadores y patrones dentro de un marco cristiano y democrático"; "es una solución costarricense a los problemas costarricenses, basada en la justicia para la conservación de la paz"²⁴. A juicio de los dirigentes sindicales, este movimiento está dificultando en forma creciente el movimiento sindical costarricense.

Por su parte, las organizaciones sindicales a nivel nacional no han interiorizado todavía el nuevo fenómeno de la industrialización vía maquila. Esto se debe no sólo a que se trata de un fenómeno relativamente reciente, sino que además las funciones sindicales prioritarias se han focalizado hacia los aspectos economicistas, en la búsqueda de mecanismos que en la crisis actual les permitan minimizar la pérdida del valor adquisitivo de los sueldos y salarios y, cuando ello es viable, mantener los actuales volúmenes de ocupación.

En relación a las características sociales de la población ocupada en la industria de maquila, se está comenzando a gestar un fenómeno que es casi consustancial a su desarrollo, y que no posee todavía articulaciones definidas: el fenómeno de la subcontratación sobre la base del trabajo en pequeños talleres y en domicilios particulares. Si bien este fenómeno abre posibilidades para ciertos segmentos o familias que no pueden acceder al mercado formal de la industria de maquila, por otra parte presenta severas restricciones en cuanto se refiere al control fiscal de los insumos importados, y especialmente al control de las condiciones laborales, dando pie a violaciones de las normas relativas a los salarios mínimos, a las jornadas de trabajo y al trabajo de menores.

Notas.

¹ Esta ley fue posteriormente modificada en los siguientes capítulos y artículos: capítulo II, "campo de aplicación", artículo 2.^o (por los decretos núms. 8823/8-viii-1978; 9510/27-iii-1979; 12920/21-ix-1981, todos ellos del MEIC); capítulo III, "incentivos", artículo 6.^o (por la ley núm. 6075 del 26-vii-1977), artículo 7.^o (por las leyes núm. 6075 del 26-vii-1977 y núm. 5909 del 16-vi-1976); y capítulo IV, "régimen de importación temporal", artículo 11.^o (por la ley núm. 5909 del 16-vi-1976).

² Título tercero, capítulo II, "De los incentivos a la exportación", artículo 70.^o, "régimen de admisión temporal".

³ La ley de fomento a las exportaciones fue reglamentada mediante el decreto núm. 7930 del 23 de enero de 1978 (véase capítulo VIII, "régimen de admisión temporal"), publicado en el Diario Oficial de La Gaceta el 31 de enero del mismo año. En cuanto al reglamento de la ley para el equilibrio financiero del sector público, fue publicado en La Gaceta el 26 de noviembre de 1984 (véase capítulo III, artículos 22.^o al 35.^o, "reglamento al régimen de admisión temporal").

⁴ Artículos 1.^o y 2.^o. La ley excluye de su campo de aplicación los productos agrícolas, ganaderos, forestales y mineros no procesados, los productos pesqueros no enlatados, así como "los artículos producidos por las empresas que hayan suscrito contratos leyes con el Estado ya sea que las exportaciones las realicen esas empresas o terceras personas" (artículo 2.^o).

⁵ Los incentivos primarios a la exportación (que no se concedían a la industria de maquila), se referían básicamente al certificado de abono tributario por una suma de hasta el 15 por ciento del valor FOB puerto de embarque de las exportaciones. Además los exportadores podían solicitar diversas franquicias y exenciones fiscales (véase capítulo III, "Incentivos", artículos 6.^o a 9.^o).

⁶ Se trata de las mercancías siguientes: materias primas; productos semimanufacturados; productos terminados que sean insumos de otros artículos finales fabricados, elaborados o ensamblados en el país; envases y materiales de empaque; y moldes, dados, matrices, piezas, partes, utensilios y otros dispositivos cuando sirvan como complemento de otros aparatos, máquinas o equipo destinado a la exportación. Para las empresas privadas que se establezcan en el país y que se vean obligadas a importar maquinaria y equipo, el plazo de importación temporal de doce meses podrá ser ampliado hasta diez años.

⁷ Así, por ejemplo, la Cámara de Industrias y la CINDE promovieron y financiaron un estudio intitulado: Investigación y análisis para el desarrollo de la industria de maquila en Costa Rica. Problemas y recomendaciones para su solución, y proyectos de tratamiento legal, San José, julio de 1983. Este documento fue elaborado por los Licenciados Miguel Ruiz, Álvaro Carballo, Luis Gamboa y Víctor Borge.

⁸ Promulgada en La Gaceta núm. 45, del 2 de marzo de 1984.

⁹ El Consejo Nacional de Inversiones es un órgano administrativo de creación legal, rector de las políticas y programas de exportación e inversión, y coordinador del otorgamiento de los beneficios que las leyes establecen para los exportadores de productos no tradicionales a terceros mercados. El consejo lo integran: dos ministros del sector económico o sus representantes, designados por el Presidente de la República, el director ejecutivo del CENPRO y dos representantes del sector privado pertenecientes al Consejo Ejecutivo del CENPRO, también designados por el Presidente de la República.

¹⁰ La fuente de toda la información estadística presentada en este acápite es: MINEX-CENPRO, Aspectos fundamentales de la industria de maquila en Costa Rica, San José, mayo de 1985 (documento realizado bajo la dirección del Dr. Álvaro López).

¹¹ Es importante señalar que al 31 de diciembre de 1984, 20 de las 78 empresas registradas aún no estaban operando y cinco habían importado maquinaria e insumos, pero no habían comenzado a exportar.

¹² Bajo el rubro de importaciones se incluye maquinaria, equipo y materias primas. El sector metalmecánico no pudo ser contabilizado.

¹³ Es decir, que en 1984 el valor de las importaciones superó el de las exportaciones de bienes procesados. Ello no se debe a ventas al mercado interno (lo cual sería contrario a las normas del régimen de importación temporal), sino a otras razones: i) el género de mercancías importadas incluye repuestos de maquinaria; ii) la ley faculta la internación de bienes destinados a mejorar las condiciones laborales del personal empleado; iii) la ley admite asimismo un porcentaje de desperdicio (variable por línea de producto), lo cual es frecuente por ejemplo en la industria textil; iv) las empresas tienden a mantener stocks de materiales repetitivos para varios meses; v) como ya se ha señalado, para el 31 de diciembre de 1984 se registraron cinco empresas maquiladoras que sólo habían importado las materias primas y recién iniciaban el proceso de manufacturación del producto exportable.

¹⁴ Consuelo Ricart y María Patricia Fernández Kelly, Industria de maquila en Costa Rica. Una misión investigadora, University of California, San Diego, 1984 (investigación preparada por OEF International con la ayuda de Fov y financiada por CINDE). El estudio se basó en una muestra bastante significativa, donde se incluyeron 22 compañías en operación (22 por ciento del total de empresas de maquila). La muestra incluyó preferentemente empresas grandes, con un promedio de 260 empleados. La muestra comprendía 50 por ciento de subsidiarias de empresas multinacionales americanas, y 50 por ciento de empresas criollas.

¹⁵ Para un análisis más exhaustivo, véase Laura Guzmán, "Las nuevas formas de penetración capitalista en la industria costarricense y su impacto en la mano de obra femenina", Revista de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica, 1983.

¹⁶ Sin embargo, el 14 por ciento de los empresarios entrevistados está contratando hombres jóvenes en el área de la confección y costura industrial. Esta tendencia (aún experimental) se debe a la escasez relativa de operarias con experiencia y al nivel creciente de desempleo entre los hombres jóvenes.

¹⁷ Véase: OIT, La situación laboral de la mujer en Costa Rica, 1967-1982, San José, 1983. Esta situación discriminatoria contrasta con cuanto establece la Constitución política de Costa Rica: "El salario será siempre igual, para trabajo igual en idénticas condiciones de eficiencia" (artículo 57.º).

¹⁸ Siempre sobre la base de la investigación citada en la nota 14 (muestra de 22 empresas).

¹⁹ Véase: Código de Trabajo de Costa Rica, título II, "De los contratos y de las convenciones de trabajo", artículos 28.º y 29.º.

²⁰ Véase: Héctor Vargas Villalta, Situación de las empresas que cesaron de trabajar con maquila, San José, 1983.

²¹ Pero hemos de recordar que las 22 empresas consideradas en la muestra son en su mayoría empresas medianas y grandes, y por ello podríamos suponer que los niveles salariales sería aún más bajos si se considerara todo el sector de maquila.

²² La aumentación del tiempo de trabajo es una tendencia general en la industria del país: la Encuesta nacional de hogares y empleo de Costa Rica de 1982 reveló que la fuerza de trabajo femenina está siendo obligada a aceptar jornadas cada vez más largas. Por ejemplo, se señala que en la industria textil un 52,2 por ciento de las trabajadoras laboran más de 47 horas semanales y que el 74,2 por ciento de éstas percibía salarios menores de ₡ 4 000 mensuales, inferiores al mínimo legal (julio de 1982).

²³ De las 22 empresas encuestadas en la investigación de referencia (nota 14), sólo dos han incorporado medidas de seguridad avanzadas. En relación a otros aspectos cuestionables de las industrias de maquila, y en particular a los efectos de los sistemas de producción sobre la salud de los trabajadores, véanse las propuestas presentadas en el Taller Nacional sobre el Decenio de la Mujer en la ONU (especialmente las propuestas de las Licenciadas Lorena Varga, Carmen Blanco, Nidia Sáenz y Laura Guzmán).

²⁴ Para mayor información, véase: Solidarismo. Guía oficial del movimiento solidarista 85/86, Publisa, San José, Costa Rica; la ley núm. 6970; y el informe de la Asamblea General, 16 de noviembre de 1985.

CAPITULO III

LAS ZONAS FRANCAS DE PRODUCCION PARA LA EXPORTACION

3.1 La redefinición del modelo de industrialización y la concepción de las zonas francas.

Si bien es cierto que el modelo de industrialización se superpuso al modelo primario exportador, sin alterar en lo más mínimo la esencia de éste, no puede subestimarse la contribución del sector industrial cuyo desarrollo en medida muy significativa descansó en el tradicional proceso de sustitución de importaciones. En los decenios del 60 y 70, fue uno de los sectores más dinámicos, desempeñando además un papel relevante en materia de absorción de empleo, y hoy por hoy la industria emplea en forma directa aproximadamente a 125 000 personas. Este hecho debe ser cuidadosamente sopesado al momento de evaluar opciones de política económica, pues el sustento de alrededor de medio millón de costarricenses depende en forma directa de lo que ocurra en dicho sector¹.

Como ha sido analizado en el capítulo I, el modelo de industrialización costarricense se desarrolló sobre la base de un proteccionismo exagerado, en cuanto se refiere a su permanencia en el tiempo. No cabe lugar a dudas que los países centroamericanos no tenían otra opción válida para su desarrollo a comienzos del 60 en materia industrial que el desarrollarse sobre la base de un mercado protegido a nivel regional. Pero lamentablemente no sólo el otorgamiento de incentivos era indiscriminado en términos de productos, sino que además la estructura arancelaria no propiciaba una integración vertical de la industria y no fomentaba por tanto la adecuada utilización de las materias primas nacionales.

La prolongación casi automática de los beneficios fiscales y arancelarios a su vencimiento, y el mantenimiento de la protección regional, no estimulaban en lo más mínimo los mejoramientos tecnológicos y/o de productividad en el sector industrial privado. Estos hechos, unidos a una estructura de demanda fácilmente permeable a perfiles de consumo con alto contenido importado, se tradujeron en la práctica en una absorción indiscriminada de divisas, esquema que en el período 1978-1982 se facilitó merced a una política indiscriminada de endeudamiento externo, todo ello en un contexto de debilitación del volumen de intercambio centroamericano, producto tanto de los desequilibrios estructurales internos en los países del área, como del fenómeno de estancamiento y de inflación a nivel internacional. De esta forma la economía costarricense sufrió una aguda contracción económica, contracción a la cual no escapó por cierto el sector industrial.

En ese contexto, y dada la orientación liberal de la política económica del período 1978-1982, se comenzó a cuestionar fuertemente el modelo de industrialización vía sustitución de importaciones. Modelo que, por cierto, como ha sido señalado in extenso en el capítulo I, adolecía de graves problemas en materia de concentración económica y de una débil integración vertical, pesando además en forma gravosa en la balanza de pagos vía requerimientos de insumos, maquinaria, equipos y pagos de exterior por concepto de utilidades, intereses, royalties y patentes.

Sin embargo, el modelo de política económica vigente en el período 1978-1982 mantuvo un carácter híbrido en materia de desarrollo industrial, pues por una parte se continuaba administrando pasivamente el anterior modelo de industrialización pese al enfoque crítico, y paralelamente se comenzaba a delinear una política de amplia apertura al exterior, apertura que descansaba en la posibilidad de una afluencia masiva de inversión extranjera. Con este marco referencial, surge oficialmente a nivel del Gobierno una voluntad política fuertemente mayoritaria de apoyo a las zonas francas de exportación. En efecto, en aquel entonces se cifraban expectativas muy ambiciosas en el desarrollo de zonas francas, y a nivel oficial se aludía constantemente al milagro económico de las experiencias asiáticas. Se pensaba que las zonas francas habrían de producir rápidamente atracción de inversiones extranjeras, generación de empleo, diversificación de las exportaciones y alivio en la balanza de pagos.

3.2 Marco legal.

Como una forma de operativizar el funcionamiento de las zonas francas, se creó la Corporación de la Zona Franca de Exportación, S.A., como una sociedad anónima, cuyos principales accionistas fueron la Corporación Costarricense de Desarrollo, S.A. (CODESA), con un capital de 49,75 por ciento, y la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), con un 50,25 por ciento².

En el mes de diciembre de 1981, la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica promulgó la ley núm. 6695, denominada "Ley de zonas procesadoras de exportación y parques industriales". En esta ley se establece que únicamente podrán ser accionistas de la Corporación de Zonas Francas: el Estado, RECOPE, CODESA, el Banco Popular, el Instituto de Fomento Cooperativo, las municipalidades, y todas las instituciones autónomas y semiautónomas del Estado.

La ley faculta a la Corporación a establecer zonas procesadoras de exportación en Moín, provincia de Limón situada en el Atlántico, y en El Roble, provincia de Puntarenas situada en el Pacífico. Estas zonas serán áreas controladas, sin población residente, bajo la vigilancia fiscal del Estado; en ellas podrán instalarse empresas dedicadas a la manipulación, procesamiento, manufactura y producción de artículos destinados a la exportación o reexportación a terceros mercados, fuera del MCCA³. Dichas empresas se clasificarían en tres categorías:

- i) Industrias procesadoras de exportación;
- ii) Empresas comerciales de exportación;
- iii) Industrias y empresas conexas con las zonas procesadoras de exportación que proveen servicios a las empresas e industrias anteriormente citadas.

- La parte más relevante del capítulo I de esta ley, referido a las zonas procesadoras de exportación⁴, estipula los siguientes incentivos:

- i) Exención total de todos los derechos de aduana y demás gravámenes conexos, así como de los derechos consulares sobre la importación de materia prima, productos elaborados o semielaborados, componentes y partes, materiales de empaque y envase, junto con otra mercadería y bienes requeridos para su operación; la misma exención se aplica a la importación de maquinaria, equipos, repuestos, matrices, muestras, moldes, y accesorios necesarios para su operación⁵;
- ii) Exención total de todos los derechos e impuestos de exportación y demás gravámenes conexos, asociados con la exportación o reexportación de productos;
- iii) Exención de todos los impuestos sobre el capital y el activo neto, por un período de diez años, a partir de la iniciación de las operaciones;
- iv) Exención total de todos los impuestos de ventas y de consumo, y de los impuestos o derechos que pesan sobre las remesas al extranjero; en consecuencia, el inversionista gozará del derecho a la libre remisión, en moneda extranjera, de los fondos provenientes de la venta de sus productos;
- v) Exención de todos los impuestos a las utilidades, hasta por un período de 10 años, en un 100 por ciento durante seis años, y un 50 por ciento durante los cuatro años restantes, a partir de la fecha de iniciación de la producción o de las operaciones de las industrias instaladas en las zonas procesadoras de exportación⁶.

Es de interés señalar que la ley condiciona el otorgamiento de estas exenciones al mantenimiento de los volúmenes de empleo. En efecto, las empresas beneficiarias deberán mantener, una vez iniciadas sus operaciones, al menos el número de trabajadores indicados en los acuerdos de operación. De igual forma, deberán mantener, como mínimo, el monto total de los salarios pagados a los trabajadores nacionales, que habrá sido indicado en las solicitudes de instalación⁷.

- En adición a los incentivos fiscales citados, las empresas establecidas en las zonas procesadoras de exportación podrán solicitar a la Corporación de Zonas Francas asistencia para: entrenamiento a través del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), para los empleados y aspirantes a empleados; selección de personal; asistencia en el mercadeo de sus productos; búsqueda de materia prima nacional y de servicios; asistencia en cuanto a vivienda y necesidades de carácter educacional.

La "ley de zonas procesadoras de exportación" estuvo vigente en su concepción original de 1981 a 1984. El 10 de abril de 1984 fue edictada una ley (núm. 6961) que introduce varias modificaciones en la legislación sobre las zonas francas. Las principales modificaciones son las siguientes:

- a) La facultad de la Corporación para establecer zonas procesadoras de exportación, se transfiere genéricamente al Poder Ejecutivo. Además se adiciona como posibilidad de instalación a la Provincia de Guanacaste. Se señalan como zonas prioritarias las de Santa Rosa de Puntarenas y Moín de Limón, y se señala explícitamente que bajo ninguna circunstancia se podrá autorizar el establecimiento de nuevas zonas si éstas no han iniciado sus operaciones.
- b) Se admite una cuarta categoría de empresas en las zonas francas: las industrias y empresas que construyan embarcaciones para la exportación y reexportación a terceros mercados, fuera del MCCA, o que reparen o den mantenimiento a embarcaciones que exporten con el mismo destino.
- c) "Las empresas que se establezcan dentro de las zonas procesadoras de exportación gozarán de la libre tenencia y manejo de divisas provenientes de sus ventas a terceros mercados y no están obligados a entregarlas al Banco Central de Costa Rica"⁸.
- d) "Los derechos laborales contemplados en la Constitución y las leyes del país tendrán plena vigencia y deberán ser respetados por las empresas que se instalen. Cualquier conflicto que en este sentido se produzca corresponderá a los organismos legales competentes"⁹.

- A pesar de los amplios beneficios y exenciones contenidos en el marco legal, descrito sucintamente en párrafos anteriores, el nivel de funcionamiento de las zonas francas es prácticamente nulo¹⁰. Esta situación ha llevado al Gobierno de Costa Rica a introducir nuevas modificaciones tanto en el marco legal como en el marco institucional en que pretende desenvolverse el Proyecto de Zonas Francas. Las principales modificaciones introducidas en el año 1985 son:

- i) "SE autoriza a la Corporación de la Zona Franca de Exportación, S.A., para conceder, mediante concurso público, a la empresa privada la administración de su infraestructura, de parques industriales y zonas procesadoras de exportación" (decreto núm. 16196, artículo 1.º).
- ii) "Autorízase el otorgamiento de los beneficios del régimen de zona franca en parques industriales privados, bajo la fiscalización de la Corporación de la Zona Franca de Exportación, S.A." (artículo 2.º)¹¹.

Es de interés señalar que estas modificaciones no sólo intentan flexibilizar el régimen de zonas francas, sino que además tienden a adecuarse a los condicionamientos de la política económica impuesta por las negociaciones con USAID, con el FMI y con el BIRF, en relación con la delicada situación coyuntural de la balanza de pagos y del endeudamiento externo.

3.3 Inversiones realizadas y estado actual de desarrollo.

En la elaboración original del Presupuesto de Inversiones y Funcionamiento del Régimen de Zonas Francas, se consideró la financiación de US\$ 25 millones de dólares: US\$ 10 millones provenientes del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), para financiar las naves industriales y obras de infraestructuras complementarias para las zonas francas de Moín (Limón) y Santa Rosa (Puntarenas), en su primera etapa; y US\$ 15 millones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para financiar las edificaciones y obras de infraestructura complementarias para los parques industriales nacionales en ambos sitios¹². Sin embargo, a la fecha estos financiamientos no han sido obtenidos, principalmente por tres motivos: la situación delicada por la que ha atravesado el BCIE, el empeoramiento sistemático de la capacidad de endeudamiento del país, y la propia inoperancia del régimen de zonas francas.

La ausencia del financiamiento externo no significó sin embargo la interrupción de las obras emprendidas en las zonas francas del Atlántico y del Pacífico, las cuales fueron realizadas en este período básicamente gracias a los aportes de RECOPE y al financiamiento otorgado por el Banco Central a través de CODESA.

En el presupuesto presentado por la Corporación de la Zona Franca de Exportación a mediados del año 1981, y correspondiente a una proyección para el período 1982-1986, se establecían las siguientes cifras en miles de colones en materia de inversiones fijadas¹³:

| <u>Inversiones fijas</u> | <u>(miles de colones)</u> |
|--------------------------|---------------------------|
| - terrenos | 33 462 |
| - construcciones | 621 048 |
| - vehículos | 1 463 |
| - mobiliario y equipo | 895 |
| Total inversiones | 648 228 |
| | ===== |

A lo anterior habría que adicionar aproximadamente 120 millones de colones por concepto de Gastos Preoperativos y Gastos Generales de Administración, con lo cual nos estaríamos acercando a una cifra en materia de inversión y gastos del orden de los 800 millones de colones (en colones de 1981)¹⁴.

De conformidad al último balance de situación disponible de la Corporación de Zona Franca (a marzo de 1985), las inversiones realizadas en materia de activos fijos ascendían a 176 millones de colones aproximadamente, de los cuales 142 millones correspondía a inversión de terrenos, 12 millones a edificios y 18,9 millones a obras en proceso. Allí también se aprecia que los Gastos Preoperativos han alcanzado un valor de 110 millones de colones. Todo lo anterior, dentro de un total de activos del orden de los 290 millones de colones, que equivalen aproximadamente a US\$ 6 millones de dólares a precios de 1985.

Como se ha señalado, actualmente existen en Costa Rica tres áreas que se pueden denominar como zonas francas: i) zona de Moín (provincia de Limón); ii) zona de Puntarenas (provincia de Puntarenas); iii) zona de Cartago (provincia de Cartago). Las dos primeras corresponden a una concepción original de zona franca, en cambio la zona de Cartago nació concebida como un parque industrial y mantenía ese carácter hasta hace pocos meses. De todas formas es conveniente indicar que inclusive las zonas de Moín y Puntarenas en su concepción original contemplaban una óptica mixta de parque industrial y zona franca.

El grado de desarrollo de las zonas francas existentes es muy disímil. De las zonas francas originales, sólo en el caso de Moín se podría decir que existen las condiciones mínimas de operación; en cambio Puntarenas prácticamente se encuentra en una etapa de diseño arquitectónico y obras mínimas para tratamiento de aguas servidas. La zona de Cartago es la única que posee condiciones normales para inicio de operaciones industriales. Este señalamiento es importante, por cuanto uno de los aspectos novedosos y por cierto de interés para los inversionistas potenciales es que las zonas francas poseen o deben poseer una infraestructura interna y externa, que incide favorablemente en las estimaciones de la tasa interna de rentabilidad¹⁵. La precaria situación desde el punto de vista de infraestructura ha sido un elemento que por cierto no ha actuado como incentivo adicional en relación a los inversionistas potenciales.

3.4 Empresas multinacionales de zona franca.

El cuadro I.27 muestra cuán precario ha sido el desarrollo industrial de las zonas francas, que a la fecha acogen nueve empresas: ocho multinacionales y una de capital nacional. De estas empresas, sólo tres multinacionales están operando, con una inversión estimada de aproximadamente 820 millones de colones (US\$ 15,0 millones de dólares), con una ocupación actual de 141 personas y una estimación a futuro de 382 personas. Las otras seis empresas, ya en proceso de instalación, comprometerían una inversión de mínimo aproximadamente 800 millones de colones (US\$ 14,5 millones), y generarían una ocupación máxima de 445 personas.

De las nueve empresas acogidas al régimen de zonas francas solamente dos serían de capital estadounidense, una de origen nacional y el resto compromete inversiones de RFA (2), Nicaragua (2), República de Corea (1), y una de capital mixto (México/Italia). En lo que dice relación con los sectores de producción: cuatro corresponden a procesamiento de alimentos; dos a productos metalmeccánicos; una a productos químicos; una a confección; una en el renglón de comercialización.

Dado el nivel primario del desarrollo de industrias de zona franca, es pertinente traer a colación la proyección original que existía a la fecha de planeación de dichas zonas¹⁶, en materia de empleo. La primera etapa que comprendía un total de siete años (1981-1988), crearía un total de 50,75 empleos, de los cuales correspondería un 51 por ciento (2590) al área de parques industriales y un 49 por ciento (2485) al área de zonas francas. Los resultados obtenidos a la fecha vis a vis el desarrollo de las industrias acogidas al régimen de maquila son definitivamente modestos.

Cuadro I.27. Situación, ocupación y origen del capital de las empresas acogidas al régimen de zonas francas, 1985.

| Características | Número | | Inversión (miles colones) | | Ocupación ² | | Origen del capital | |
|---------------------------|--------|--------|------------------------------|----------------------|------------------------|---------------------------|-------------------------|--------------------------------|
| | E.P.P. | E.P.I. | E.P.P. | E.P.I. | E.P.P. | E.P.I. | E.P.P. | E.P.I. |
| Zona Franca | | | | | | | | |
| Moín (Atlántica) | 1 | 2 | 15 000 | 30 250 ¹ | 16 (38) | 43 (71) | USA | Nacional R.F.A. |
| Cartago (Zona Central) | 2 | - | 805 090 | - | 125 - | - | Corea del Sur R.F.A. | - |
| Puntarenas (Pacífico) | - | 4 | - | 770 000 ³ | - | 225 ⁴ (375) | - | Mex/Italia Nicaragua USA |
| Total | 3 | 6 | 820 090 | 800 250 | 141 (382) | 268 (445) | | |

E.P.P. = En proceso de producción.

E.P.I. = En proceso de instalación.

Notas: 1 La inversión estimada corresponde a una sola empresa.

2 La cifra entre paréntesis corresponde a la ocupación planeada.

3 La inversión estimada corresponde solamente a tres empresas.

4 Las estimaciones de ocupación corresponden a tres empresas.

Fuente: Corporación de Zonas Francas.

Notas:

- 1 De conformidad a las últimas informaciones disponibles, ello significa que el 20 por ciento de la población del país depende en forma directa del sector industrial.
- 2 Siendo ambas corporaciones (CODESA y RECOPE) de carácter estatal.
- 3 El artículo 15 faculta sin embargo para introducir hasta un máximo del 49 por ciento de su producción en los mercados nacionales. (Sujetas a los mismos gravámenes de importación que las mercaderías extranjeras provenientes del exterior).
- 4 El capítulo II se refiere a "Parques Industriales", aspecto que no es incumbencia de este documento de trabajo.
- 5 Exención que se hace extensiva a la importación de combustible requerido para la operación de la empresa.
- 6 Esta exención sólo se aplicará a las empresas calificadas como Industrias Procesadoras de Exportación. Las empresas que no deseen acogerse a la exención del impuesto sobre las utilidades, podrán acogerse al derecho de recibir Certificados de Abono Tributario (CAT) por el plazo de diez años, basados en el valor agregado de los productos que exporten, hasta por un monto máximo de un 10 por ciento de dicho valor.
- 7 Monto que deberá estar ajustado a las leyes y reglamentos laborales de Costa Rica.
- 8 Estos incentivos se aplicarán plenamente a las empresas que se establezcan en Moín (Limón) y Santa Rosa (Puntarenas). En cuanto a las que se establezcan en zonas francas ubicadas en otras provincias, la proporción en que se otorguen estos incentivos quedará a discreción del Poder Ejecutivo.
- 9 En lo referente a las condiciones laborales, es de destacar la adición al artículo 3 original, del siguiente párrafo: "La Corporación deberá construir un servicio de guarderías infantiles para los hijos de los trabajadores de cada zona, y una zona de recreo para uso de los obreros y sus familias. Esto lo hará en coordinación con las empresas establecidas en la zona, según las necesidades de sus trabajadores."
- 10 Véase el próximo acápite: "3.3 Inversiones realizadas y nivel de operación en las zonas francas". Cabe señalar que las causas de la inoperancia del régimen de zonas francas deben atribuirse no sólo a factores exógenos, sino también a problemas administrativos o de ejecución. A este propósito se ha intentado aportar mejoras con el reciente "Reglamento para el funcionamiento de las zonas procesadoras de exportación", sancionado por el decreto num. 16168-H-MIEM (publicado en La Gaceta del 26 de abril de 1985), y cuyo marco legal lo constituyen las leyes num. 6695 (diciembre de 1981) y num. 6951 (abril de 1984), ya citadas y comentadas.
- 11 En base a estas modificaciones, la Corporación de la Zona Franca de Exportación adoptó recientemente un acuerdo por el que se otorga la franquicia de zona franca a un parque industrial privado situado en la Meseta Central, provincia de Cartago. Este acuerdo fue solicitado por un consorcio mixto italo-costarricense, con predominio italiano, denominado Inversiones Zeta, S.A., por un período de doce años prorrogable por acuerdo de partes. Dicho consorcio quedó clasificado bajo la categoría de "Industrias y empresas conexas con las zonas procesadoras de exportación, que proveen servicios a las empresas situadas en zonas francas".
- 12 Se suponía que los financiamientos del BCIE ingresarían a partir de octubre de 1981 y los del BID a partir del mes de julio de 1982.
- 13 Véase Presupuesto de la Corporación, período 1982-1986 (agosto 1981).

14 Conviene subrayar que posteriormente y en virtud de las dificultades para operacionalizar el proyecto, las estimaciones en materia de proyección de inversiones fijas han sido reducidas drásticamente. Véase Presupuesto de la Corporación de Zonas Francas para los años 1983-1984 (septiembre 1982).

15 La infraestructura interna se refiere casi exclusivamente a las áreas industriales y conexas de zona franca (naves industriales; edificios administrativos, vías internas de comunicación, instalaciones de luz, agua y comunicaciones, áreas verdes, etc.). La infraestructura externa involucra: caminos de acceso; comunicación con puerto y aeropuertos de ingreso de insumos y egreso de productos; vivienda; hospitales; áreas escolares y de recreación; comunicaciones externas; condiciones de habitat en general (clima; medio ambiente; densidad demográfica, etc.).

16 Véase: Establecimiento de parques industriales y zonas francas en Moín y Caldera. Estudio de factibilidad (Nippon Koei Co. Ltd. Tokio/Piasa, consultores en asociación con Japan Industrial Location Center), San José, Costa Rica, febrero 1981.

CAPITULO IV

CONCLUSIONES

Los regímenes costarricenses de la industria de maquila y de las zonas francas de producción para la exportación constituyen dos instrumentos de política económica e industrial en los cuales se cifran hoy en día grandes expectativas. En efecto, a diferencia de la política económica del período 1960-1980, orientada esencialmente a la sustitución de importaciones, la actual política intenta fomentar y diversificar las exportaciones no tradicionales, y ello a través del desarrollo de la industria de maquila y de las zonas francas, consideradas como instrumentos indispensables de reactivación del aparato productivo y de absorción de vastos contingentes de trabajadores.

La caracterización de los regímenes de maquila y de zonas francas como dos instrumentos de política económica e industrial, debe ser matizada en dos sentidos: a) en primer lugar, la aparición de estos instrumentos en el escenario de la política económica no significa que exista una política clara y definida de desarrollo industrial; b) en segundo lugar, estos instrumentos emergen en dos épocas y en dos coyunturas internas e internacionales muy diferentes, puesto que el régimen de maquila toma fuerza legal en el año 1972, y el régimen de zonas francas en el año 1981. Ahora bien, baste recordar que en 1972 el modelo de industrialización estaba en una situación de comportamiento dinámico, y recién se avizoraban los primeros síntomas del fenómeno de estagflación.

En cuanto al potencial que se le ha asignado a ambos regímenes, la situación ha variado en el curso de los años. En 1972, el "régimen de importación temporal" que regía las actividades de maquila, tenía un carácter muy accesorio en relación a otros incentivos otorgados en el ámbito de la política industrial; sin embargo, este régimen fue tomando cada vez más importancia. En cuanto al régimen de zonas francas, bajo la política liberal del período 1978-1981 se le asignó una enorme potencialidad. En fin, las modificaciones introducidas en ambos instrumentos en los años 1984 y 1985, si bien no entrañan posibilidades automáticas de desarrollo, sin embargo confirman a la industria de maquila y a las zonas francas como protagonistas de la política industrial, desplazando incluso a otros programas que parecieran ofrecer mayores posibilidades en el largo plazo, como por ejemplo el desarrollo agroindustrial.

4.1 Incidencia de las empresas multinacionales en el desarrollo de la industria de maquila.

La industria de maquila se ha desarrollado en dos períodos claramente diferenciados: el período 1972-1982, regido por la ley de fomento a las exportaciones, y donde la industria de maquila tenía una importancia secundaria en la política de promoción de exportaciones no tradicionales, y el período 1983-1985, donde se transforma en la protagonista de esta política. El rápido desarrollo de la industria de maquila en este último período se explica fundamentalmente en el plano interno por las modificaciones introducidas en el esquema legal de incentivos y de modalidades de operación, y en el plano externo por las restricciones impuestas en Estados Unidos a las cuotas de importaciones provenientes de Asia, y en menor medida por las expectativas creadas por el desarrollo de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe.

A comienzos del año 1985, existían 78 empresas registradas como industrias de maquila, de las cuales 58 estaban en plena operación. La gran mayoría de estas empresas se concentra en el sector textil (72%); un 6% pertenece al sector electrónico, un 5% al sector metalme-cánico, y un 17% al sector denominado "otros".

De las 78 empresas de maquila, 36 son nacionales (46,2%), 36 son multinacionales (46,2%), y sólo 6 son de "capital mixto" (7,6%) (es decir, con proporciones variables o indeterminadas de capitales nacionales y extranjeros). La distribución de estas tres categorías de empresas en los diferentes sectores se presenta de esta manera:

- i) En el sector textil, 43 por ciento de las empresas son multinacionales, 50 por ciento son nacionales, y 7 por ciento son de propiedad mixta.
- ii) En el sector electrónico, 80 por ciento de las empresas son multinacionales y 20 por ciento son nacionales.
- iii) En el sector metalmecánico, 50 por ciento de las empresas son multinacionales y 50 por ciento son nacionales.
- iv) En el sector denominado "otros", el 47 por ciento de las empresas son multinacionales, el 38 por ciento son nacionales, y el 15 por ciento son de propiedad mixta.

Al 31 de diciembre de 1984, las empresas de maquila ocupaban 12,211 trabajadores, lo cual representa el 10 por ciento del empleo del sector industrial del país. El sector textil absorbe el 80 por ciento de esta mano de obra, el sector "otros" absorbe el 10 por ciento, el sector electrónico el 9 por ciento, y el sector metalmecánico un 1 por ciento. El análisis de la participación de las empresas multinacionales en la generación de este empleo ha destacado tres datos importantes:

- i) Las empresas multinacionales absorben el 51 por ciento del total de ocupados en la industria de maquila, mientras que las empresas nacionales absorben el 43 por ciento, y el 6 por ciento restante corresponde a las empresas de capital mixto.
- ii) Las empresas multinacionales se sitúan en los grupos de empresas con altos niveles de empleo, especialmente en el sector textil (43 por ciento del total de empresas y 48 por ciento del empleo) y en el sector electrónico (80 por ciento del total de empresas y 89 por ciento del empleo).
- iii) Para estimar el impacto total de la inversión extranjera en el ámbito del empleo del programa de maquila, basta adicionar el empleo de las empresas multinacionales y el empleo de las empresas de capital mixto, lo que nos da un 57 por ciento del total de ocupados (es decir, el 5,6 por ciento del empleo del sector industrial del país).

4.2 Evaluación de los resultados del programa de maquila.

- i) La naturaleza misma de las actividades de maquila comporta una dependencia de mercados externos, que en el caso de Costa Rica se concentra en el mercado de los Estados Unidos. En efecto, de las empresas proveedoras de insumos, y partes y piezas, un 80,5 por ciento corresponde a este país, un 8,9 por ciento a países europeos, un 4 por ciento a países asiáticos, un 3,3 por ciento a países del Caribe, un 2,4 por ciento a países de América del Sur, y un 0,4 por ciento a países centroamericanos. En lo que respecta a empresas receptoras del producto final, un 93,8 por ciento son empresas estadounidenses, un 3,1 por ciento son empresas del Caribe, y un 1,6 por ciento son empresas europeas y asiáticas.
- ii) Los efectos de la industria de maquila sobre el comercio exterior y la generación de divisas son muy marginales. Para 1984, el valor bruto de las exportaciones de maquila (aproximadamente US\$ 30 millones) representó un 3 por ciento del valor total de las exportaciones de bienes y servicios de Costa Rica. El valor agregado representó el 32 por ciento del valor bruto de las exportaciones, significando en consecuencia aproximadamente un 1 por ciento del total de las exportaciones.
- iii) El mayor aporte de las industrias de maquila se da en materia de empleo. Como ya se ha señalado, el personal ocupado en este tipo de industrias representa aproximadamente el 10 por ciento de la población ocupada por el sector industrial del país. Este porcentaje no deja de ser significativo, sobre todo si se tiene en consideración la agudización del problema del empleo en Costa Rica a partir de 1981, fecha que coincide con el inicio de una vigorosa expansión de la industria de maquila. Sin embargo, hemos de matizar la significación de la generación de

empleo del programa de maquila, pues si se considera que la mayoría de las empresas contratan mujeres jóvenes y obreros sin experiencia, se puede deducir que la generación de empleo actúa de preferencia como mecanismo de absorción de contingentes adicionales de la PEA, y en consecuencia no contribuye necesariamente a disminuir los volúmenes actuales de desempleo abierto. Por otra parte, en una perspectiva de mayor estabilidad y largo plazo, conviene subrayar la naturaleza inestable de este tipo de empresas, teniendo presente que entre 1973 y 1983, 57 empresas cesaron de operar bajo el régimen de maquila (cabe señalar que los datos económicos y la absorción de empleo de estas empresas no pudieron ser contemplados en el ámbito de esta investigación).

- iv) La característica más relevante de la población ocupada en las industrias de maquila es el predominio de la mano de obra femenina. Las estadísticas disponibles, permiten aseverar que más del 75 por ciento del empleo es de mujeres. Situación que tiende a explicarse por las características de la función de producción de las empresas acogidas a ese régimen, y por el hecho cierto de que los salarios de mano de obra femenina son inferiores en un promedio de un 35 por ciento a la mano de obra masculina.
- v) El aspecto más preocupante de las condiciones laborales de la población ocupada en este tipo de industrias, es el escaso grado de sindicalización observado. Menos del 2 por ciento de la población ocupada se encuentra sindicalizada; ello es consecuencia por una parte de las propias características de esa mano de obra (preeminencia femenina; gente joven y obreros sin experiencia), y de la actitud de los empresarios, pues aproximadamente el 70 por ciento de ellos se muestra renuente a cualquier tipo de participación de los sindicatos en el fomento y en el desarrollo de la industria de maquila.
- vi) La proliferación de las industrias de maquila, el bajo grado de sindicalización, y las restricciones de operación del Ministerio de Trabajo debidas básicamente a las limitaciones presupuestarias, se traducen necesariamente en que las condiciones de trabajo de este sector no sean las más adecuadas. En materia de salarios, se ha determinado que aproximadamente un 32 por ciento de la mano de obra ocupada recibe salarios mínimos (9 por ciento) o inferiores a éstos (23 por ciento). Si bien la ley establece una jornada máxima de 48 horas laborales por semana, aproximadamente el 25 por ciento de las industrias operan con jornadas de trabajo de 60 horas o más. Por otra parte, son muy escasas las empresas que operan con regímenes convenientes en materia de seguridad y condiciones ambientales saludables.
- vii) La participación de la inversión extranjera constituye un factor determinante del desarrollo del programa de maquila. En efecto, si adicionamos los datos estadísticos correspondientes a las empresas multinacionales (con 100 por ciento de capital extranjero) y a las empresas de capital mixto (con proporciones variables de capital extranjero), vemos que el impacto total de la inversión extranjera se traduce en la implantación del 54 por ciento del total de las empresas de maquila, y en la generación del 57 por ciento del empleo total del programa.

La experiencia acumulada en los últimos 25 años en el proceso de industrialización, y en la participación de la inversión extranjera (véase supra, acápite 1.4) debiera servir de guía y orientación a quienes tienen la responsabilidad de orientar la nueva etapa de ese proceso donde se pretende un mayor grado de apertura externa hacia terceros mercados. Esto último no sólo en función del destino de las exportaciones, sino que además en la búsqueda de un mayor grado de integración vertical y de un aporte más positivo en materia de balanza de pagos y por cierto de empleo.

Las futuras políticas de recepción de la inversión extranjera deberían ser más selectivas, mirando especialmente a lograr que las empresas multinacionales operantes en Costa Rica orienten realmente sus actividades hacia terceros mercados, evitando hasta donde ello sea posible que los intermediarios en la comercialización se apropien de márgenes considerables del excedente generado en la industria de maquila.

De lo observado a la fecha, el grueso de la inversión externa se ha concentrado en maquila de productos textiles, donde obviamente las posibilidades de irradiación hacia otros sectores es reducido y es mínima además la transmisión de procesos tecnológicos innovativos.

De no orientarse la atracción de industrias de maquila hacia sectores donde sea viable un mayor grado de integración local de materias primas o bien en sectores que realmente provoquen una irradiación tecnológica significativa, los efectos positivos de la participación de empresas multinacionales quedarán reducidos a la absorción de empleo. Para asegurar una contribución mayor en términos de balanza de pagos, debieran promoverse la constitución de Joint-Ventures en todos aquellos sectores considerados como prioritarios o estratégicos.

4.3 El desarrollo de las zonas francas.

La situación de las zonas francas de exportación es bastante precaria. El marco legal e institucional de este régimen quedó conformado en sus parámetros básicos al mes de diciembre del año 1981. A la fecha, tan sólo nueve empresas se encuentran acogidas a esta modalidad (ocho de las cuales son multinacionales), y las empresas actualmente en operación son tres multinacionales con una inversión aproximada de US\$ 15 millones y con una ocupación de 141 personas.

El escaso desarrollo de las zonas francas, que por cierto no resiste e invalida una evaluación económica y social de las mismas (ninguna de las empresas en operación ha completado un año), obedece a múltiples factores:

- i) En su concepción inicial, el programa de zonas francas estaba vinculado no solamente a la necesidad de diversificar las exportaciones e incrementar las oportunidades de empleo, sino además a la búsqueda de un desarrollo industrial que tendiera a morigerar los desequilibrios regionales existentes. De allí que los planteamientos preliminares estuvieron asociados a una política de desarrollo de parques industriales. Dentro de la óptica señalada, se escogieron como zonas de desarrollo, dos regiones rezagadas en materia de desarrollo industrial que tenían en común la cercanía a los dos principales puertos existentes en el país (Limón y Puntarenas), por donde se exportaban básicamente productos tradicionales y se importaban los bienes de capital y las materias primas para el sector industrial el cual abrumadoramente se concentra en la meseta central. Obviamente de esta situación se derivaban costos crecientes y complejos en materia de obras de infraestructura directa, y una situación muy débil en relación a infraestructura externa y condiciones de habitat, elementos estos últimos determinantes para la radicación de empresas extranjeras. El lento desarrollo de las zonas francas de Limón y Puntarenas, ha llevado al Gobierno a decretar como zona franca, el parque industrial de Cartago situado en la meseta central.
- ii) Tomada en ese contexto la decisión de ubicación de zonas francas, debe recordarse además que sus inicios coinciden con un deterioro general de la situación económica que alcanza con especial fuerza al sector fiscal. Dado el nivel de zonas de menor desarrollo económico relativo de Limón y Puntarenas, se requería de ingentes recursos financieros para el desarrollo de la infraestructura, vis a vis de la situación fiscal vigente, la alternativa para su financiamiento descansaba por tanto en el apoyo de financiamiento internacional (BID y BCIE). Sin embargo las respuestas de los organismos internacionales fueron prácticamente inexistentes, por la situación de crisis internacional (y regional en el caso del BCIE), agravada por la declaratoria de mora en los pagos de la deuda externa que tomara el Gobierno que administró el país entre los años 1978-1982.
- iii) También debe tenerse en consideración que dada la situación de inestabilidad en el istmo centroamericano, el empresario extranjero prefiere una opción que no implica necesariamente su radicación física permanente en el país, aspecto que sí se lo garantiza la industria de maquila, donde además la traída de maquinaria y equipo es relativamente opcional, (sobre todo en los productos textiles que predominan fuertemente en la industria de maquila existente).
- iv) Los incentivos de exención de impuestos tienen una menor vigencia temporal en zonas francas que si la empresa de exportación se ubica en el resto del país.

- v) Un elemento explicativo adicional y por cierto de no menor envergadura, ha sido la ausencia de una estrategia clara respecto del tipo de industrias que se pretende desarrollar, y en consecuencia de las características y modalidades de la inversión extranjera que se desea atraer a dichas zonas, que debería estar ligada funcionalmente en parte a las ventajas comparativas de Costa Rica tanto en términos de mano de obra como de disponibilidad de recursos naturales. De haber existido esta estrategia y de haberse examinado en forma relativamente independiente de la búsqueda de un desarrollo regional equilibrado por lo menos en el corto plazo, muy probablemente se habrían alterado las hipótesis de localización de las zonas francas, debiendo haberse concentrado en una primera etapa en una sola área, evitando así la diseminación de los recursos y esfuerzos en varias zonas; o, en su defecto, adoptando una modalidad más flexible para la determinación de recintos industriales que hubiesen podido acogerse a los beneficios de este régimen.

Una comparación entre el desarrollo del programa de zonas francas y el desarrollo del programa de maquila, pone en evidencia algunas de las debilidades ya comentadas. A la fecha de esta evaluación, el número de empleos generado en las industrias de maquila supera a los 12 000 empleos, siendo muy reducidos los costos adicionales en materia de infraestructura que este tipo de industrias demanda, por cuanto en buena medida se han aprovechado instalaciones existentes que estaban siendo subutilizadas. La bondad de ambos regímenes respecto de la conformación de un nuevo modelo de desarrollo, amerita aún de mayores investigaciones, sobre todo dada la naturaleza de enclaves de los mismos, en relación al parque industrial existente y al aprovechamiento de los recursos naturales disponibles. De lo que no cabe lugar a dudas es que ambos instrumentos - aunque con diferente intensidad - pueden desempeñar en el corto plazo un papel significativo en materia de absorción de empleo. A la luz de la evaluación actualmente disponible deberían morigerarse las expectativas cifradas en lo que dice relación con la contribución neta directa a la balanza de pagos, debiendo más bien situarse tanto a las industrias de maquila como a las industrias de zonas francas, formando parte de una primera fase para lograr un desarrollo más agresivo de exportaciones no tradicionales, de la cual pueden derivarse economías externas no despreciables en materia de conocimiento del mercadeo internacional y de formas más modernas de "management" y control de calidad.

SEGUNDA PARTE

EL SALVADOR

CAPITULO I

INDUSTRIALIZACION Y NIVELES DE EMPLEO

1.1 Marco de referencia general.

La economía salvadoreña, si bien comparte rasgos comunes con el resto de los países del área centroamericana, presenta tanto en su génesis de desarrollo como en su situación actual características muy peculiares y disímiles. El Salvador, con una extensión geográfica de 21 040 kilómetros cuadrados, y con una población estimada a la fecha de 5,5 millones de habitantes, presenta la más alta densidad de población del continente y una de las mayores tasas de crecimiento demográfico (3% anual). Esta situación se ha traducido en una tendencia a intensos movimientos migratorios hacia los países limítrofes.

La crisis de los estilos de desarrollo del área, ha adquirido para la economía de El Salvador connotaciones muy agudas, especialmente a partir de 1978, cuando se interrumpe abruptamente el ritmo de crecimiento del PIB, que presenta tasas negativas de 1979 a 1983. La desocupación abierta fue del orden de un 25 por ciento promedio en los primeros años del decenio, y el 50,6 por ciento de la población vive en condiciones de extrema pobreza.

La incorporación del café en la pauta de exportaciones hacia fines del siglo pasado, significó una nueva forma de articulación al comercio internacional por parte de la economía salvadoreña, no sólo por las características y el comportamiento de este rubro en el mercado internacional, sino además por las profundas transformaciones internas que involucra el predominio de las plantaciones cafetaleras. El modelo sociopolítico subyacente llevó aparejada una fuerte concentración en la estructura de la propiedad agrícola, lo que ha limitado durante muchos años el tamaño económico del mercado. Por otra parte, es de interés señalar que la ausencia de condiciones para la explotación del banano en términos de enclave, y el surgimiento y consolidación de fuertes grupos terratenientes locales, contribuyeron a que el sector agrícola prácticamente no fuera invadido por inversionistas extranjeros no residentes en el país.

La presencia de la inversión norteamericana directa surge a principios del siglo, con la construcción del ramal salvadoreño de la International Railway of Central America, logrando dicha inversión expandirse en forma relativamente rápida y convirtiéndose de esta forma en la principal inversión extranjera en el país. Sin embargo, El Salvador ha sido uno de los países de América Latina con menor concentración de la inversión directa de los Estados Unidos; para los años 1919, 1940 y 1950, los porcentajes de esta inversión correspondientes a El Salvador eran de 0,6, 0,7 y 0,4 por ciento respectivamente. Así pues, el comedimiento y el destino sectorial de esta inversión (concentrada principalmente en ferrocarriles), fueron dos factores que limitaron la influencia de los enclaves de producción americana, los cuales condicionaron fuertemente el desarrollo de los módulos de producción en Guatemala, Honduras y Costa Rica.

La industrialización de El Salvador es tardía en relación a otros países latinoamericanos, y se realiza en un contexto de reactivación económica internacional (1945-1960), liderizada en medida importante por los Estados Unidos. Este protagonismo norteamericano ejerció una influencia incontestable en la configuración de los modelos nacionales de industrialización en Centroamérica y posteriormente en el propio MCCA.

Las vicisitudes cíclicas provocadas por el sector externo, motivaron a los grupos que se apropiaban del excedente allí generado, a buscar mecanismos adicionales de acumulación que se encontrarían por cierto vinculados a un mayor proceso de manufacturación de los bienes de exportación, y a una modificación del patrón de industrialización en velocidad y profundidad mediante un proceso más intenso de sustitución de importaciones.

La profundización del modelo de industrialización debía enfrentar desde luego varias condiciones: en primer lugar, limitaciones de mercado en virtud no sólo de la limitada extensión geográfica del país, sino además de las pautas de excesiva concentración del ingreso; en segundo lugar, limitaciones en materia de capacidad tecnológica; y en tercer lugar, limitaciones de financiamiento en términos de recursos externos. Dichas limitaciones, unidas al hecho de que una ampliación del mercado interno no era viable, obligaban a optar por tres lineamientos de política económica: i) la ampliación del mercado externo a nivel centroamericano, mediante el robustecimiento de los tratados bilaterales y el apoyo a la gestación del MCCA; ii) la exportación a terceros mercados; iii) la apertura a la inversión extranjera. Como se verá, estos lineamientos de desarrollo explican en buena medida el liderazgo del sector industrial salvadoreño en Centroamérica, y la temprana instalación de una zona franca.

1.2 El modelo de desarrollo en el contexto del MCCA.

Si bien en todos los países centroamericanos, el MCCA desempeñó un papel significativo e impulsó un crecimiento sostenido y razonable del PIB global durante gran parte de los años 60 y 70, la funcionalidad del mismo cobró aún mayor vigencia para la economía de El Salvador. Las razones de ello residen tanto en las características del país y de su economía (tamaño de la población, dimensión de la superficie, presión demográfica, formas de concentración y de distribución del ingreso), como en la forma en que evolucionó su modelo de desarrollo.

Con mucha anticipación a los años 50, El Salvador había creado por ejemplo con Honduras tratados bilaterales (1918), en virtud de los cuales enviaba a dicho país productos manufacturados, y se abastecía en materia prima y productos alimenticios, además de colocar mediante estos convenios sus sobrantes de población. Dentro de esta tónica, en fechas más recientes El Salvador firmó varios convenios bilaterales con los países del área: en 1951 con Nicaragua y Guatemala, en 1953 con Costa Rica, y en 1957 con Honduras (revisión del antiguo tratado). Como producto de estos convenios bilaterales, el intercambio intrazonal centroamericano pasó de US\$ 8,3 millones en 1950, a US\$ 10,4 millones en 1954, y a US\$ 32,7 millones en 1960; es decir que en diez años prácticamente se cuadruplicó el comercio. En cuanto al caso específico de El Salvador, entre 1959 y 1960 sus exportaciones de bienes manufacturados se duplicaron, pasando de ¢ 27,4 millones a ¢ 54,8 millones, y dentro de estos totales, la parte de las exportaciones destinadas a Centroamérica pasó de ¢ 14,4 millones a ¢ 25,4 millones en esos mismos años.

En 1960, los países del área centroamericana suscribieron el Tratado General de Integración Económica que daría origen al MCCA. (Costa Rica se incorporó a este esquema dos años más tarde). Conviene precisar que el espíritu de este Tratado distaba mucho de la concepción heterodoxa que pretendió imprimirle el CEPAL; al contrario, su tónica era liberal-cambista y su dinámica fue impulsada por los sectores líderes de la acumulación de Guatemala y El Salvador.

El Tratado eliminó las barreras arancelarias internas entre los países del área, para la mayoría de los objetos de intercambio, y a la par se incrementaron las tarifas externas con respecto al resto del mundo. Esta política arancelaria dio un impulso determinante al proceso de industrialización, y en el caso de El Salvador permitió intensificar las exportaciones de manufacturas al mercado centroamericano.

En 1969 entró en vigor el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, mediante el cual se uniformaron en Centroamérica los incentivos fiscales, por cuanto se había iniciado una competencia de incentivos en el afán de atraer inversiones para proyectos que encontraban por cierto un mercado cautivo. El Convenio otorgaba un trato preferente a las industrias que incrementaran la utilización de los recursos naturales, humanos y del capital disponibles en la región. Sin embargo, los incentivos fiscales y las exenciones aduaneras se manejaron en forma casi automática y con excesiva liberalidad, y terminaron por abaratar quizás en demasía el costo del capital con desmedro de la utilización de la mano de obra.

Así pues, sobre la base del libre comercio para un porcentaje muy elevado del intercambio intrazonal, y con el establecimiento de un arancel externo proteccionista, el MCCA avió un modelo de industrialización que atraería considerables inversiones extranjeras (véase Anexo 1), y que permitiría durante dos décadas una absorción considerable de mano de obra. Sin embargo, la modalidad adoptada de "sustitución de importaciones" en base al mercado protegido (lo cual hizo posible producir internamente bienes que anteriormente la región importaba) y a un régimen muy flexible de incentivos fiscales al desarrollo industrial, fue creando una estructura industrial muy débil, muy artificial y con escasa integración vertical. En síntesis, en el caso de El Salvador el MCCA no ayudó a transformar el módulo de desarrollo primario exportador, sino que se superpuso al mismo manteniendo incólumes las estructuras socioeconómicas del país, lo que conducirá más tarde a una fuerte agudización de las contradicciones internas y por ende a una ruptura del equilibrio social.

1.3 El modelo de industrialización vía sustitución de importaciones (1960-1971)¹⁰.

El desarrollo industrial de El Salvador en el decenio de los años 60 se expresó pues en un comportamiento agresivo de exportaciones de manufacturas al MCCA¹¹. El crecimiento experimentado por la economía durante este período podría calificarse como satisfactorio, por cuanto alcanzó un ritmo promedio anual de 7,2 por ciento hasta 1967, con una desaceleración posterior (3,2 por ciento anual de 1967 a 1971), debida a las dificultades coyunturales del MCCA. Este crecimiento se dió en condiciones de relativa estabilidad de precios y de balanza de pagos, pero no se tradujo en un mejoramiento de las precarias condiciones de la mayoría de la población. En síntesis, la política económica privilegió el apoyo a la balanza de pagos, la estabilidad del tipo de cambio y la aceleración del crecimiento económico, pero relegó a un segundo plano las estrategias vinculadas a la generación de empleo y a la redistribución del ingreso.

Durante este período la economía continuó dependiendo de la estructura agroexportadora, a la cual se suma un parque industrial muy concentrado en las empresas medianas y grandes cuya dinámica estaba asociada al MCCA, y el cual era muy vulnerable al sector externo en función de la participación creciente del componente importado. Así pues, el nivel de actividad económica interna, y por ende los niveles de empleo e ingresos, estaban condicionados al comportamiento del sector externo, en un esquema de mayor dependencia y de mayor vulnerabilidad.

1.3.1 El desarrollo industrial presenta las siguientes características:

- i) Un elevado grado de concentración de la producción en el sector fabril de la industria manufacturera¹². En 1961, más del 60 por ciento del valor bruto de la producción era generado por las empresas medianas y grandes (tramo de 50 y más personas ocupadas), y en especial por el estrato entre 100 y 499 ocupados.
- ii) Un escaso grado de interrelación tecnológica a nivel de ramas, que se expresa en la debilidad o ausencia de ramas integradas en el parque industrial.
- iii) La naturaleza esencialmente primaria del sector industrial¹³, donde las ramas productoras de bienes de consumo ligero representaban en promedio en este período el 85 por ciento del valor bruto de producción del sector fabril.
- iv) El comportamiento relativamente dinámico del sector industrial, que elevó su participación en el PIB de 15,3 por ciento (1961) a 18,7 por ciento (1971). Las exportaciones constituyen el factor determinante de este crecimiento, puesto que se expandieron con una tasa anual de 17,4 por ciento como promedio de todo el período¹⁴. Hacia fines del decenio, el 70 por ciento de las exportaciones de bienes manufacturados correspondían a: alimentos, textil y vestuario, y productos químicos. El MCCA absorbía entre el 85 y el 100 por ciento de las exportaciones de bienes industriales, lo cual está reflejando el carácter estratégico de dicho mercado para el modelo de industrialización de El Salvador.

- v) Una evolución positiva del aporte neto de la industria en términos de balanza de pagos, lo cual contrasta con lo ocurrido en otros países del MCCA. Durante los primeros años, las exportaciones representaban un tercio de todas las importaciones directas del sector; sin embargo, en el período 1970-1972 las mismas exportaciones cubrían un 75 por ciento de las importaciones de bienes intermedios y de bienes de capital del sector¹⁵.

1.3.2 Niveles de empleo.

El modelo de desarrollo no fue muy fecundo en cuanto se refiere a la generación de empleo, pues entre 1961 y 1971 la tasa media de absorción de la fuerza de trabajo fue de 2,9 por ciento, mientras que el crecimiento de la PEA fue de 3,4 por ciento. La tasa de desocupación abierta se duplicó, pasando de 5,1 por ciento (1961) a 10,2 por ciento (1971), y si a esto se añaden las estimaciones de desempleo equivalente, se observa para 1971 una subutilización de la fuerza de trabajo de un 32 por ciento¹⁶.

La tasa de crecimiento de la ocupación en el sector industrial fue en promedio de 1,7 por ciento acumulativo anual, y dado que la PEA creció a un promedio de 2,1 por ciento, la tasa de desocupación abierta se incrementó, pasando de 4,8 por ciento (1961) a 8,8 por ciento (1971). La diferencia de las tasas medias de absorción de la fuerza de trabajo de la economía en su conjunto (2,9 por ciento) y del sector industrial (1,7 por ciento), se traduce en una disminución de la participación de la ocupación industrial en relación a la ocupación total de un 12,8 por ciento¹⁷.

Si bien la tasa de desocupación abierta prácticamente se duplicó en el decenio, la tasa de desempleo equivalente¹⁸ disminuyó de 8,8 por ciento (1961) a 6,1 por ciento (1971), de modo que la tasa de subutilización de la mano de obra observó un crecimiento morigerado de un 13,6 por ciento a un 14,9 por ciento de la PEA del sector industrial.

Elementos significativos para el análisis surgen al observar lo que ocurrió en materia de empleo, al estratificar las empresas según tamaño de ocupación. Los estratos correspondientes a 5 a 19 ocupados y 20-49 ocupados, que se pueden asimilar a la pequeña empresa, absorbían el año 1961 el 45,6 por ciento de la ocupación fabril; en promedios estos estratos tuvieron un ritmo de absorción de empleo inferior a la media del sector, generando empleo a una tasa promedio anual de 0,77 por ciento. La dinámica de las exportaciones de manufacturas aparentemente no irradió a estos estratos, disminuyendo en consecuencia su capacidad de absorción de empleo¹⁹.

Los estratos correspondientes a la mediana y gran empresa (50 y más personas ocupadas), representaban en el año 1961 el 54,4 por ciento del total de la ocupación fabril. En términos de generación de empleo la tasa anual promedio en el período bajo análisis fue de 2,1 por ciento, similar al crecimiento de la PEA industrial. ahora bien, en términos comparativos los tramos correspondientes a 50 a 99 ocupados y de 100 a 499, presentaban elasticidades Empleo - Valor Agregado de 0,37 y 0,29 respectivamente, que prácticamente duplicaban el valor de este coeficiente respecto al tramo superior de 500 y más personas ocupadas; sin embargo, los dos primeros tramos fueron los tramos menos dinámicos en lo que dice relación con el crecimiento del valor agregado, cuya tasa para el tramo superior fue sumamente elevada en el período, alcanzando un valor de 17,8 por ciento anual, pro dado el valor del coeficiente de elasticidad empleo-valor agregado se neutralizó el efecto empleo que habría inducido su elevado dinamismo. En síntesis, el crecimiento de las empresas medianas y grandes tuvo efectos relativamente moderados sobre los niveles de empleo en el sector industrial en todo el período comprendido entre los años 1961 y 1971²⁰.

1.4 La situación coyuntural y las alternativas de política económica (1970-1984)²¹

El período comprendido entre 1970 y 1984, presenta dos subperíodos claramente diferenciables, el que corresponde a los años 1970-1978 y el que va de 1979-1984. El punto de quiebre lo constituye el año 1978, con la agudización de los conflictos laborales que no vienen a constituir sino una expresión álgida de la crisis, y en último término ruptura de un patrón de desarrollo que se ha demostrado insuficiente para responder a la problemática del empleo en niveles razonables de ingreso y condiciones de vida.

1.4.1 Período 1970-1978.

Una vez más el período en referencia, muestra una situación satisfactoria en términos de dinámica de crecimiento: el ritmo promedio anual del PIB alcanza un valor de 5,2 por ciento siendo en tres de esos años superior al 6,0 por ciento. Conviene señalar que con la excepción de Honduras y Nicaragua, todos los países de la región crecieron a tasas superiores al 5 por ciento y la media regional fue de 5,4 por ciento. En El Salvador, a pesar de esta sistemática tendencia positiva hasta esa fecha en su tasa global de crecimiento, el año 1978 el producto per cápita en dólares de 1970, alcanzaba tan sólo un valor de 350 dólares, que junto con el de Honduras de 300 dólares, eran los más bajos de la región centroamericana.

La dinámica del período, estuvo favorablemente influenciada por el comportamiento del sector externo, donde los principales productos de exportación, café y algodón, alcanzaron precios muy favorables en el período 1975-1977. La incidencia de estos dos productos en el valor de las exportaciones para 1978 alcanzaron al 72 por ciento, y sólo uno de ellos el café representaba el 62 por ciento.

La incidencia del comercio intrarregional para la economía de El Salvador, si bien determinante, acusa en el período un debilitamiento. Para 1970 las exportaciones al área representaban el 32,3 por ciento de sus exportaciones totales, en cambio para 1978 disminuyeron al 22,0 por ciento. Para 1970, del total de exportaciones del área de carácter interregional, El Salvador participaba con un 25,8 por ciento y en 1978 esa proporción se había incrementado al 27,5 por ciento. Dos hechos surgen de estas observaciones, por una parte la funcionalidad que el MCCA ha tenido para la economía salvadoreña y por otra el papel protagónico de la misma al interior del MCCA.

El período, caracterizado en general por un comportamiento favorable del sector externo (con la excepción del año 1978), significó para El Salvador una apertura significativa medida a través del coeficiente de exportaciones sobre el PIB. Para 1970, este coeficiente representaba un 25 por ciento, y para 1978 un valor de 37 por ciento; por tanto la economía se había tornado más dependiente y vulnerable al sector externo. Igual constatación se puede apreciar en el comportamiento del coeficiente de importación que pasa de un 24,5 por ciento en 1970 a un valor de 37 por ciento en 1978.

Entre los años 1970 y 1978, el sector industrial manufacturero incrementa levemente su participación en el PIB, pasando de un 17,6 por ciento a un 18,3 por ciento, en un contexto de crecimiento relativamente rápido del PIB.

La economía salvadoreña presentaba hasta cierto punto y hasta el año 1978, una situación relativamente atípica en cuanto se refiere a los déficits estructurales de que han adolecido gran parte de los países en América latina, con respecto al sector externo y al sector gubernamental. Estos déficits, además de no ser relevantes, y por ende no constituir necesariamente un obstáculo al desarrollo per se, eran sistemáticamente los más bajos de la región. El comportamiento de la deuda externa, no escapaba por cierto a esta caracterización; para 1978 por ejemplo, el saldo de la deuda pública externa desembolsada era de 322,2 millones de dólares, la más baja de toda Centroamérica.

La situación ocupacional evidenció un comportamiento favorable. Para 1974 por ejemplo, el desempleo abierto ascendía aproximadamente al diez por ciento, y hacia finales del período 1971-1978 se había reducido al 5,1 por ciento. Sin embargo en el período se fue agudizando seriamente la situación en términos de subutilización de la fuerza de trabajo, fenómeno por lo demás que se venía incubando desde hace mucho tiempo en función del deterioro del patrón de desarrollo²².

A esta situación de por suyo preocupante, se une un fenómeno inédito en el área centroamericana; el rápido deterioro en el nivel de vida, producto del surgimiento y aceleración en el período del fenómeno inflacionario. Entre 1971-1978 el crecimiento en el índice de precios acumulados fue de aproximadamente un 90 por ciento. Situación expresada en forma por lo demás gráfica, si recordamos que para 1980 el 68 por ciento de la población de El Salvador vivía en condiciones de pobreza, y el 50,6 por ciento en condiciones de extrema pobreza²³.

1.4.2 Período 1978-1984.

En el año 1978 el deterioro del modelo de desarrollo desemboca en una ruptura del equilibrio social. La guerra civil desatada entre 1979 y 1983 tuvo efectos paralizantes sobre la economía del país, y se ha traducido por lo demás en varias secuelas de desnutrición, de hacinamiento de viviendas, de bajísimos niveles de escolaridad, de pobreza extrema creciente y de serios problemas en cuanto se refiere a dotación de infraestructura.

La gran inestabilidad económica y social de El Salvador durante este período, coincide también con la agudización de la crisis en toda Centroamérica y por cierto con una gran debilitación del MCCA.

Se interrumpe de esta forma la dinámica del crecimiento en términos del PIB, el cual en alguna forma había venido atenuando las debilidades intrínsecas del patrón de desarrollo de carácter altamente concentrador y excluyente. La tasa de crecimiento del PIB en el período 1979-1983 fue de un promedio de 4,5 por ciento; para 1984 se produce una leve recuperación en la tendencia de 1,5 por ciento de crecimiento.

El sector externo, de gran incidencia para El Salvador dado su grado de apertura y su patrón de desarrollo, se ve fuertemente deteriorado en el período. El déficit comercial en relación al PIB alcanza en el período 1978-1984 una relación promedio de 4,9 por ciento, y ese mismo indicador medido respecto del déficit en cuenta corriente alcanza una relación promedio de 6,3 por ciento. El comercio intrarregional en Centroamérica disminuye de un valor aproximado de 860 millones de dólares a 740 millones de dólares, y las exportaciones de El Salvador caen de un valor aproximado de 230 millones de dólares a 175 millones de dólares²⁴. De esta forma se rompen los principales soportes que sustentaban la dinámica de crecimiento de la economía salvadoreña, afectando por cierto al comportamiento del sector industrial que venía desempeñando un papel de liderazgo en el MCCA²⁵.

La problemática ocupacional en este período, suma a su comportamiento secular de subempleo, niveles inéditos de desocupación abierta; la tasa de desocupación abierta en el período 1978-1983 alcanza un valor promedio de 18,6 por ciento, y para el período 1981-1983 se aproxima al 30 por ciento²⁶.

Dentro de este contexto se inscriben y se entienden tanto los esfuerzos internos por buscar opciones de política económica que alterarían el patrón de desarrollo, como los esfuerzos de política externa, vía un esquema de mayor apertura a terceros mercados, mediante exportación de productos no tradicionales que se inicia ya en 1970. La alteración del patrón de desarrollo se comienza a manifestar en el período 1978-1984 a través de reformas de carácter estructural que posibilitarían romper el esquema altamente concentrado del aparato productivo y desde luego alterar también los esquemas de distribución de los excedentes. Sin embargo, el área de factibilidad de la política económica se ha reducido drásticamente, y los grados de libertad, son mucho menores vis a vis un conflicto social abierto. Esto último minimiza las posibilidades de atracción de inversión extranjera privada, que se considera imprescindible para iniciar y mantener con éxito un esquema de exportación de productos no tradicionales orientados a terceros mercados. Por tanto, estos antecedentes deberán ser tomados en consideración al evaluar los esfuerzos que han representado tanto las leyes de fomento de exportaciones como el desarrollo de la zona franca de San Bartolo.

1.5 Recapitulación.

- i) La economía de el Salvador presenta en su génesis de desarrollo peculiaridades muy suí generis, cuyas raíces se encuentran por una parte en su módulo histórico de desarrollo; y por otra en sus características estructurales derivadas de la relación población a recursos. Esta última situación se expresa en su reducida extensión geográfica, asociada a un recurso abundante de población y una elevada tasa de crecimiento demográfico, que a lo largo de su historia ha provocado migraciones obligadas de vastos contingentes poblacionales.

- ii) El carácter fuertemente excluyente del modelo de desarrollo, no es sino una expresión de la incapacidad del mismo, para generar adecuadas y razonables oportunidades de empleo y niveles de ingresos para la población económicamente activa. Ya en 1961 la desocupación abierta era de un 5,1 por ciento, diez años más tarde se había duplicado alcanzando un valor de 10,2 por ciento, lo que agregado a las estimaciones de desempleo equivalente arrojaban para 1971 una subutilización de la fuerza de trabajo de un 32 por ciento. Para los primeros años del presente decenio, tan sólo la desocupación abierta se estimaba en una tasa promedio de un 25 por ciento.
- iii) La crisis del modelo de desarrollo no obedece a su falta de dinamismo, y es en consecuencia una expresión de la crisis del patrón de desarrollo. En relación a este último, cabe consignar que El Salvador inició en forma más temprana que los otros países centroamericanos, un incipiente proceso de industrialización, el cual al igual que en el resto de los países del MCCA, se superpuso al modelo primario exportador sin alterar en lo más mínimo las condiciones estructurales del resto de la economía.
- iv) Durante los últimos 25 años, el proceso de industrialización de El Salvador ha sido impulsado por el MCCA, para cuya implementación ha sido decisiva la participación de la inversión extranjera (véase Anexo 1), y por ende la instalación de empresas multinacionales en el sector industrial del país. Así, por ejemplo, entre 1959 y 1960, las exportaciones de manufacturas de el Salvador, se duplicaron pasando de 27,4 millones de colones a 54,8 millones de colones; y entre esos mismos años la inversión extranjera directa en la industria, pasa de un valor de 16,2 millones de colones en 1958 a 25,7 millones de colones en 1960, entre 1953 y 1960 la inversión extranjera en la industria se eleva del 38,5 por ciento del total al 54,3 por ciento en 1960.
- v) En el período 1960-1982, se incrementó fuertemente la presencia de la inversión foránea, tanto por concepto de inversión directa adicional como por concepto de reinversión. Al año 1982, el Ministerio de Comercio Exterior estimaba en aproximadamente 165,7 millones de dólares la inversión oficialmente registrada (correspondiendo un 54,5 por ciento a inversión directa y un 45,5 por ciento a reinversión). Del total de inversión extranjera directa en el período 1961-1982 un 47,5 por ciento corresponde a inversiones estadounidenses; un 11,3 por ciento a inversiones panameñas y un 10,6 por ciento a inversiones japonesas; del total de reinversiones un 43,9 corresponde a los Estados Unidos, un 19,3 por ciento a Panamá y un 10,7 por ciento a Japón. Del total de inversión directa, el sector industrial ha conservado aproximadamente el 56 por ciento.
- vi) Si bien el proceso de industrialización ha adolecido de serias limitaciones, mirando en el contexto de la evolución general del modelo de desarrollo, su contribución ha sido relativamente positiva en lo que se refiere a la contribución a la balanza de pagos, en términos de exportación de manufacturas. En efecto, en el período 1961-1971, las exportaciones de manufacturas en relación al total de exportaciones, pasaron de representar el 12,2 por ciento a representar el 38,3 por ciento, y según estimaciones oficiales hoy alcanzan un porcentaje del orden de un 32 por ciento. Esta apertura de las exportaciones, está asociada a un imperativo de política económica, en virtud de sus limitaciones internas de mercado, lo cual también explica que El Salvador inicia una modificación de su patrón de desarrollo más volcado a las exportaciones a terceros mercados, por lo menos con un decenio de anticipación en comparación al resto de los países centroamericanos.
- vii) La creciente presión del Talón de Aquiles que ha representado para El Salvador la problemática de la desocupación abierta y disfrazada, obligará en 1974 a una nueva revisión de la política de fomento de exportaciones. En una situación agravada además, por las coyunturas adversas a nivel internacional y que no hacen sino agudizar las contradicciones internas del modelo. Por ello, la nueva ley de fomento de exportaciones, incorpora en forma explícita consideraciones relativas a la creación de oportunidades de empleo y del mejoramiento de las condiciones de vida, a ellos específicamente responde la creación de una zona franca para el procesamiento de bienes no tradicionales.

Notas:

¹ Las fuentes de estos datos son: CEPAL/MEX - LC/L' 302/Add. (13.11.1984); y CEPAL/MEX - L 32 (23.9.1983). Véase Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1983, El Salvador (cuadro 1, Principales indicadores económicos, pág. 2).

² Se hace esta aclaración, por cuanto parte significativa de la actividad de beneficiado y exportación del café, fue controlada por extranjeros que llegaron a residir a El Salvador.

³ Por ejemplo, el índice de precios de exportación que en 1954 tenía un nivel de 125, observa una fuerte disminución, hasta alcanzar un valor de 74 en 1959 (año base de referencia: 1953). Fuente: Anuario estadístico 1961, Dirección General de Estadística y Censos de El Salvador.

⁴ Al respecto, véase H. Dada, La economía de El Salvador y la integración centroamericana (1945-1960), UCA editores, San Salvador, 1978.

⁵ Estos sobrantes fueron muy útiles para el enclave bananero de la economía hondureña.

⁶ Para 1950, el 47 por ciento del intercambio intrazonal correspondía al comercio bilateral Honduras - El Salvador. A finales del decenio de los 70, el comercio intrazonal alcanzó una cifra cercana de los mil millones de dólares.

⁷ En 1958, conjuntamente con la firma del Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana, los países suscribieron el Régimen de Industria Centroamericana de Integración, el cual pretendía una distribución equitativa de las nuevas plantas industriales cuyo tamaño excediera los mercados nacionales; pero en la práctica este régimen no tuvo una vigencia real.

⁸ A título de ejemplificación, la protección arancelaria para un grupo de 14 industrias tradicionales salvadoreñas subió de 72 por ciento a 150 por ciento. En sus inicios, la industria artesanal del calzado fue protegida con un arancel de 830 por ciento, el cual disminuyó posteriormente a 100 por ciento. Los niveles arancelarios de las materias primas disminuyeron de 20 por ciento a 15 por ciento; en otras industrias intermedias disminuyó la protección de 26 por ciento a 18 por ciento; en fin, se redujo el nivel arancelario para la mayoría de los bienes de capital, pero ello no hizo sino debilitar aún más la escasa capacidad de absorción de mano de obra del sector fabril salvadoreño.

⁹ El Convenio autoriza a clasificar en categoría "A" (la que recibe mayores beneficios e incentivos), a aquellas industrias que siendo de categoría "B", utilicen mano de obra directa cuyo costo represente un 30 por ciento o más del costo total de producción.

¹⁰ Este acápite está sustentado en dos informes de PREALC-OIT: Situación y perspectivas de empleo en El Salvador (1974, editado en 1977), y El Salvador. Proyectos de generación de empleo en el corto plazo (1979).

¹¹ Algunos estudios (por ejemplo el informe de PREALC-OIT, cit.) hablan de un "modelo de industrialización de crecimiento hacia afuera", para caracterizar el proceso de industrialización entre 1961 y 1971.

¹² Es decir el sector de la industria que ocupa 5 o más personas y que excluye por cierto al sector artesanal.

¹³ Incluso comparada con la estructura industrial de Costa Rica, la de El Salvador presenta en apariencia una naturaleza más primaria. Sin embargo, en El Salvador el comportamiento de las exportaciones del sector es más crucial y dinámico, y el aporte del sector a la balanza de pagos es sensiblemente más positivo.

¹⁴ La parte de las exportaciones manufactureras en el total de exportaciones, pasó de 13,7 por ciento (1960) a 38,2 por ciento (1971).

¹⁵ Por no disponerse de una matriz de insumo producto, no puede estimarse para esa fecha la contribución neta a la balanza de pagos.

¹⁶ Véase PREALC-OIT, Situación y perspectivas de empleo... cit.

¹⁷ Como se recordará, de los 25 000 empleos generados en promedio anualmente, el sector industrial tan sólo absorbió un 7 por ciento.

¹⁸ Desocupación equivalente originada exclusivamente en las actividades manufactureras informales.

¹⁹ Estimaciones de PREALC para 1973 (sobre una muestra de 208 empresas), revelaron que ambos estratos participaron en el 6 por ciento de la producción del sector fabril, y tan sólo en un 4 por ciento de las exportaciones del mismo sector.

²⁰ El 75 por ciento del crecimiento del valor agregado del período, es fruto de las actividades de estos estratos.

²¹ Salvo indicación en contrario, toda la información presentada en este acápite proviene de estudios realizados por CEPAL/México.

²² Según PREALC-OIT, para 1971, "la demanda de fuerza de trabajo por parte de la agricultura en el transcurso del año absorbe apenas el 51 por ciento de la mano de obra disponible" (El Salvador. Proyectos de generación de empleos... cit., t. II, pág. 15).

²³ Véase CEPAL/MEX, Satisfacción de las necesidades básicas de la población del istmo centroamericano, noviembre de 1983, pág. 9.

²⁴ Cifras extraídas del informe de CEPAL/MEX, Centroamérica: bases de una política de reactivación y desarrollo, marzo de 1985.

²⁵ Las tasas de crecimiento de la industria manufacturera alcanzaron los siguientes valores durante el período 1978-1983: 3,0 por ciento en 1978; -4,9 por ciento en 1979; -10,7 por ciento en 1980; -10,5 por ciento en 1981; -8,4 por ciento en 1982; y -8,0 por ciento en 1983.

²⁶ Véase CEPAL/MEX, Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1983, noviembre de 1984. La misma fuente señalaba en un estudio anterior, que para 1981 aproximadamente 400 000 personas estaban fuera del país, y dado que entre el 35 y 40 por ciento de ellas corresponde a fuerza de trabajo, si hubieran permanecido en el país el desempleo adicional sería de 10 por ciento.

CAPITULO II

LA ZONA FRANCA DE SAN BARTOLO

Las propias características del modelo de desarrollo; las condicionantes del mismo en cuanto se refiere a población, superficie, densidad y distribución del ingreso; el temprano desarrollo del parque industrial en relación a la mayoría de los países centroamericanos; dentro de este último, la agresividad mostrada en relación a la exportación de manufacturas al mercado regional; y por último, la crisis coyuntural del año 1969 en el MCCA, obligaron a la adopción de una política más ofensiva en materia de exportaciones y al surgimiento de la Zona Franca de San Bartolo, todo ello en los comienzos del decenio de los años 70.

La política de promoción de exportaciones, como política más integral, coherente y sistemática, adquiere ese carácter a lo largo del período 1970-1980, y a partir de los primeros años del decenio de los 80 la apertura a terceros mercados adquiere una cuasi-obligatoriedad, en función de la severa crisis interna y de la recesión pronunciada de los flujos de comercio intrarregional. Durante los años 1970-1980, se produce una ampliación muy significativa de la inversión extranjera, tanto en términos de nueva inversión directa como de reinversiones de empresas multinacionales. Este proceso se interrumpe abruptamente en 1980, a consecuencia de la situación de guerra civil que vivió El Salvador hasta 1983, y que, con enfrentamientos de menor intensidad, continúa aun hoy día en una cuarta parte del territorio nacional. Tal inestabilidad socio-política abre por cierto serios interrogantes respecto al futuro desarrollo de la inversión extranjera en la zona franca.

2.1 Marco legal.

2.1.1 Ley de Fomento de Exportaciones, 1970.

El año 1970, la Asamblea Legislativa sanciona la primera Ley de Fomento de Exportaciones a Terceros Mercados (decreto núm. 148). Esta ley otorgaba incentivos a tres categorías de empresas: a) "Industrias de exportación neta, es decir las empresas industriales que exporten la totalidad de su producción a países no signatarios del Tratado General de Integración Económica Centroamericana"; b) "Industrias mixtas, es decir que sean empresas industriales que destinen parte de su producción al MCCA y parte para su exportación a países fuera de éste"; c) "Empresas comerciales de exportación, es decir las que no siendo productoras, exporten artículos manufacturados, artesanales o agropecuarios no tradicionales, que sean de origen nacional o centroamericano, a países no signatarios del Tratado General de Integración Económica Centroamericana".

Cada una de las categorías identificadas gozaba de diferentes incentivos. Las industrias de exportación neta tenían acceso a los siguientes beneficios: a) exención total del pago de impuesto que gravara la importación de maquinaria, equipos, repuestos y otros accesorios; b) libre introducción a los recintos fiscales de las materias primas, productos semielaborados y envases necesarios para la producción, incluyendo lubricantes; c) exención del impuesto sobre la renta; en el caso de sociedades, la exención se aplicaba tanto a la sociedad propietaria de la empresa, como a los socios individualmente considerados; d) exención total de los impuestos sobre los activos y sobre el patrimonio.

En lo que se refiere al régimen aduanero que se aplicaba a las industrias de exportación neta, éstas deberían de funcionar en recintos fiscales y los artículos que allí se producían no podían internarse al territorio nacional. La introducción de materias primas y productos intermedios a recintos fiscales se cobijaba bajo el régimen aduanero de "pólizas de permanencia a plazo", plazo estipulado originalmente en un año, que podía prorrogarse las veces que fuere necesario y por el tiempo que se juzgara conveniente². Para efectos de que las empresas de exportación neta pudieran responder por eventuales incumplimientos de las obligaciones contraídas, estaban obligadas a rendir caución de "monto razonable" a favor del fisco³.

El régimen cambiario aplicable a este tipo de empresas era por lo demás flexible y bondadoso, otorgándole por ejemplo derecho a la libre remisión en moneda extranjera de los fondos provenientes de las ventas de sus productos fuera del área centroamericana; apertura de una "cuenta especial" de uso irrestricto en moneda extranjera en cualquiera de los bancos locales⁴; las empresas sí estaban obligadas a vender al sistema bancario nacional las divisas provenientes de sus exportaciones o reexportaciones, cuando pertenecieran a personas naturales o jurídicas domiciliadas en el país.

Las "industrias mixtas" tenían derecho a la devolución de los impuestos pagados por la importación de materias primas, productos semielaborados y envases utilizados en la fabricación de productos que hayan sido exportados a países no signatarios del Tratado General de Integración Económica Centroamericana.

Las "empresas comerciales de exportación" gozaban de la exención del impuesto sobre la renta a las utilidades netas, como producto de las actividades de exportación.

2.1.2 Ley de Fomento de Exportaciones, 1974.

La "Ley de Fomento de Exportaciones" de 1974, actualmente vigente⁵, creó instituciones como el Consejo Nacional de Comercio Exterior, el Instituto Salvadoreño de Comercio Exterior, y el Fondo de Garantía para Créditos de Exportación; estableció el Certificado de Compensación Tributaria y el Seguro de Crédito de Exportaciones; y, sobre todo, estableció la normatividad definitiva de la zona franca.

La ley circunscribe sus beneficios en términos de productos a: las exportaciones de productos industriales, manufacturados, semi-manufacturados, agroindustriales, artesanales y los agropecuarios no tradicionales. El destino de las exportaciones debe ser el de terceros mercados.

Se mantienen las mismas categorías de empresa, pero se aditan aspectos que es necesario destacar: respecto de las industrias de exportación neta, "son aquellas empresas industriales que establecidas dentro de una zona franca, exportan la totalidad de su producción fuera del MCCA"⁶; en relación a empresas mixtas se dice: "son aquellas empresas industriales que, con una participación no menor del 26 por ciento de capital nacional, y localizadas fuera de zonas francas, destinan parte de su producción al MCCA y parte para su exportación a países fuera de éste"; en cuanto a las empresas comerciales de exportación, se adiciona que cuando las mismas se encuentren localizadas dentro de una zona franca, podrán exportar además artículos de origen de países de fuera del MCCA.

Las salvedades respecto de la participación de capital nacional⁷, obedecían a la creciente preocupación de que parte significativa de los beneficios de las empresas que exportaban al MCCA se quedaba en manos de empresas multinacionales. En el caso específico de empresas cuyos titulares sean extranjeros, no podrán hacer uso de recursos financieros nacionales para la adquisición de maquinaria, equipo, repuestos, accesorios y capital de trabajo.

En relación a incentivos fiscales para las industrias de exportación neta, se mantienen los de la ley anterior, con dos modificaciones de significación: a) al hablar de libre introducción para las materias primas y productos intermedios, se señala explícitamente, "libre internación a zona franca o recinto fiscal"; b) la exención fiscal del impuesto sobre la renta, y del impuesto sobre el activo y el patrimonio, se limita a diez años⁸.

El régimen aduanero que contempla la ley señala que la internación a zonas francas o a recintos fiscales de las materias primas y productos intermedios de las industrias de exportación neta, se hará sin garantía, bajo el régimen aduanero de pólizas de permanencia a plazo, siendo su plazo de permanencia de veinticuatro meses renovables⁹. Por último, dentro de los aspectos más sustantivos merece señalarse que las industrias de exportación neta podrán destinar para el consumo interno, mercancía en el territorio nacional hasta en un 20 por ciento de su producción del año anterior obviamente regulada¹⁰.

Con referencia al régimen cambiario, se mantienen en esencia las mismas regulaciones anteriores, sólo que se elimina la obligatoriedad de ventas al sistema bancario nacional de las divisas provenientes de sus exportaciones, cuando las industrias de exportación neta pertenezcan a personas naturales o jurídicas domiciliadas en el país. Asimismo se señala que cuando este último tipo de empresas operen con capital extranjero registrado en el Ministerio de Economía, tendrá derecho a la libre remisión de las utilidades y de los fondos provenientes de la liquidación de inversiones de dicho capital, sólo en la proporción que corresponda a los inversionistas extranjeros¹¹.

2.1.3 La "zona franca de exportación".

El capítulo VI de la Ley de Fomento de Exportaciones de 1974 define: "Entiéndase por Zona Franca Industrial y Comercial de Exportación, toda área del territorio nacional, extra- aduanal, bajo vigilancia fiscal y sin población residente, en donde podrán establecerse y funcionar empresas industriales y comerciales de exportación y de actividades conexas o complementarias nacionales o extranjeras".

La localización, demarcación del área, organización, administración, funcionamiento y demás regulaciones de zonas francas se determinan a través del Poder Ejecutivo. Ahora bien, todas las mercancías o materias primas que entren al área de la zona franca y que vayan a formar parte del producto final de exportación estarán exentas del pago de impuestos, gravámenes y demás contribuciones fiscales, nacionales y municipales o de otra clase, inclusive derechos consulares o de cualquier otra denominación.

Las empresas instaladas en zonas francas están obligadas al pago de arrendamiento de los locales y de los servicios de almacenaje, custodia, transporte y de cualquier otro servicio que se preste dentro de la zona. Además, pagarán contribuciones para el sostenimiento de servicios de la zona y otros de carácter social, tales como el Seguro Social, Fondo Social para la Vivienda y similares.

Mediante la legislación vigente se declara de interés social y de utilidad pública la creación y establecimiento de zonas francas, así como sus instalaciones y servicios, y cualquier otra obra necesaria para sus operaciones, inclusive para la vivienda de sus trabajadores en lugares próximos a la misma. Explicitamente se señala que el Estado podrá seguir el procedimiento especial de expropiación establecida en la ley en cuestión contra los propietarios o poseedores de los inmuebles a adquirirse, y con quienes no se llegase a concertar voluntariamente la compraventa de sus respectivos inmuebles.

2.2 Desarrollo de la zona franca de San Bartolo.

La zona franca de exportación de San Bartolo se encuentra situada en el Cantón del mismo nombre, Jurisdicción de Ilopango, Departamento de San Salvador, a 10 kms de distancia de la capital de la República. Su construcción se inició el año 1974 y las primeras actividades industriales comenzaron en 1975. En la actualidad la zona tiene una superficie de 85,26 hectáreas y cuenta con 13 edificios industriales completamente terminados, pero se utiliza solamente el 42 por ciento del área total construida.

2.2.1 Concepción original del proyecto¹².

El acuerdo para la creación de Zona Franca en San Bartolo fue tomado con fecha 25 de octubre de 1974, (Acuerdo núm. 762), de conformidad al artículo 15 de la Ley de Fomento de Exportaciones.

El objetivo primario de zonas francas fue la atracción de inversiones tanto nacionales como extranjeras, por medio de incentivos y uso y disfrute de las facilidades para la importación e internación de materias primas y productos semielaborados, a fin de terminar en dicho recinto el proceso de manufacturación con intervención de trabajadores salvadoreños, para luego exportar preferentemente dichos productos a terceros mercados¹³.

La administración de la zona franca, que temporalmente se había adjudicado a CONAPLAN, fue transferida posteriormente al Instituto Salvadoreño de Comercio Exterior y en la actualidad se encuentra bajo la tutela del Ministerio de Comercio Exterior.

En el diseño original, el proyecto contaba originalmente con 84 lotes para industrias con una extensión aproximada de 4 200 m² cada uno y 37 lotes para el comercio, con un área de unos 3 000 m² por lote¹⁴. Se contemplaba además un lote de 26 400 m² para hospital, administración, oficinas del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Dirección de Aduanas, Correo, Reclutamiento y Capacitación Obrera.

Las obras contempladas en el proyecto comprendían: i) obras de infraestructura; ii) obras de construcción de edificios y obras complementarias (supraestructura); iii) compra de terrenos. El financiamiento de la inversión¹⁵ era absorbido en un 48 por ciento por el Gobierno de El Salvador y el 52 por ciento restante por un préstamo del BCIE.

Para la evaluación económica y financiera del proyecto original, se realizó una proyección hasta el año 1993 del presupuesto de ingresos y gastos. En la parte referente a la evaluación económica, se tomaron en consideración las variables de: producción, empleo y exportaciones. La estimación del empleo a generar se hizo sobre la base de suponer un empleo promedio de 250 plazas por lote industrial, lo cual daba una estimación máxima de empleo en función del área original disponible para lotes industriales, de 15 750 trabajos al año.

2.2.2 Desarrollo del proyecto.

En el año 1975 se inició un programa de promoción de la zona franca con financiamiento del PNUD, para lo cual se contrató a la Shannon Free Airport Development Co. Ltd. (SFADCO). Los sectores primeramente seleccionados para las labores de promoción fueron: químicos y farmacéuticos, eléctricos y electrónicos, metal-mecánica, productos de madera y papel, textiles y confecciones. El programa de promoción abarcó el período 1975-1979, debiendo interrumpirse en este último año debido a los agudos conflictos de tipo laboral que se gestaron en El Salvador.

Las obras de construcción se iniciaron en 1975, en terrenos adquiridos casi en su totalidad por el Gobierno de El Salvador. Los edificios construidos fueron de tipo estándar de 1 350 m². En la actualidad el proyecto consta de 123 lotes de los cuales existen actualmente 79 listos para la construcción.

El financiamiento real ya comprometido del proyecto, al 31 de diciembre de 1984, se estimaba en 26 millones de colones aproximadamente. Originalmente el préstamo por el BCIE se firmó por un monto de ¢ 28 750 000, pero en 1980 hubo un cambio de destino para combatir la roya del café por la suma de ¢ 25 000 000, quedando reducido el préstamo para el Proyecto en ¢ 3 750 000. A la fecha, y manteniendo el tipo de cambio a 2,5 colones por dólar, la inversión realizada es de 10,4 millones de dólares, habiendo sido financiada en un 90 por ciento con aportes del Gobierno de El Salvador (originalmente se contemplaba tan sólo un aporte de 48 por ciento). En lo administrativo, en la actualidad la zona franca de San Bartolo está adscrita al Ministerio de Comercio Exterior, Dirección de Inversiones, División de Zonas Francas.

2.2.3 Empresas multinacionales e inversión acumulada.

Las primeras empresas de zona franca comenzaron a operar en el año 1975, de modo que la experiencia cubre un período de diez años. En el período de referencia 1975-1984 se distinguen con absoluta claridad dos subperíodos: el primer quinquenio 1975/1979 que muestra un proceso en una clara fase ascendente, pero que interrumpe su crecimiento en término de número de empresas el último año, en el cual se multiplicaban en la economía de El Salvador conflictos de tipo laboral, preámbulo de la situación de conmoción interna que, aunque atenuada, continúa aún vigente; el segundo quinquenio 1980/1984, que es un período de clara y abierta reducción en los niveles de operación de la zona franca, que muestra sin embargo el último año una recuperación de cierta significación.

Cuadro II.1. El Salvador. Zona franca de San Bartolo:
Número de empresas e inversión acumulada.

| Años | Número de empresas | Millones de ¢ acumulados |
|-------|--------------------|--------------------------|
| 1975 | 2 | 1,2 |
| 1976 | 6 | 12,3 |
| 1977 | 8 | 12,3 |
| 1978 | 14 | 17,3 |
| 1979 | 14 | 32,8 |
| 1980* | 8 | 27,2 |
| 1981 | 4 | 13,7 |
| 1982 | 5 | 18,1 |
| 1983 | 5 | 18,8 |
| 1984 | 8 | 21,9 |

* De las 8 instaladas, 5 paralizaron labores.

Fuente: Ministerio de Comercio Exterior. San Salvador, El Salvador.

Como se puede observar en el cuadro II.1, en el primer quinquenio se llegaron a establecer en zona franca un total de 14 empresas, en un proceso creciente interrumpido el año 1979. A esa fecha la inversión acumulada era de 32,8 millones de colones, equivalente a 13,1 millones de dólares. La parte más sustancial de este monto corresponde a la inversión extranjera, puesto que de las 14 empresas instaladas en la zona, 10 eran multinacionales, 4 eran empresas de coinversión de capital nacional y extranjero, y sólo una era salvadoreña (cuadro II.2).

Cuadro II.2. Empresas multinacionales y de coinversión instaladas en zona franca San Bartolo, 1978.

| Número | Nombre de la empresa | Procedencia | Fecha de instalación | Línea de producción |
|--------|---------------------------|--------------------|----------------------|--|
| 1 | DATARAM INT. | EE.UU. | 18.2.75 | Memorias de computad. |
| 2 | BOURNS INT. | EE.UU. | 1.9.75 | Resistencias electroc. |
| 3 | SAMPOONG SALVA | Coreana | 25.3.77 | Fabricación de trajes de lana |
| 4 | FORM-O-UHT | EE.UU. | 9.4.77 | Fabric. de brassieres |
| 5 | EXPON, S.A. | EE.UU. | 1.6.77 | Fabric. de productos químicos |
| 6 | AVX CERAMICS CORPORATION | EE.UU. | 1.5.77 | Computadoras electr. |
| 7 | CONVESA | Salvadoreña | 15.9.77 | Confecciones de vestidos |
| 8 | APLAR DE EL SALVADOR | EE.UU. | 1.1.78 | Resistencias electrónicas y pantallas líquidas |
| 9 | SALVADOR SHOE CORPORATION | Salvadoreña EE.UU. | 1.6.78 | Zapatos sintéticos |
| 10 | TMC CORP. | Española | 1.9.78 | Fab. de abrigos de piel de conejo |
| 11 | SHENTI INT. S.A. de C.V. | Española | 1.9.78 | Trajés de baño |
| 12 | EAGLE INT. | EE.UU. | 1.2.78 | Guantes de lana, algodón y fibras sintéticas |
| 13 | RICARDO LOPEZ Y CIA. | Salvadoreña EE.UU. | 1.6.78 | Ensamblaje de prendas de vestir |
| 14 | INREPS, S.A. | Salvadoreña EE.UU. | 6.9.78 | Ensamblaje de vestir |

Fuente: Ministerio de Comercio Exterior. San Salvador, El Salvador.

A partir de 1980 y debido a la situación de inestabilidad sociopolítica, comienza un proceso de dismantelamiento o cierre de actividades, que muestra una recuperación en el año 1984, en el cual continúan operando en zona franca 8 empresas, con una inversión acumulada de 21,9 millones de colones, equivalente a 8,8 millones de dólares. Al efectuar una comparación entre las empresas instaladas en la zona franca de San Bartolo en los años 1978 y 1985 (cuadros II.2 y II.3), surgen dos evidencias que es necesario destacar: por una parte, que a la fecha han dejado de operar 11 empresas, 6 de las cuales paralizaron sus actividades en el año 1980 (véase cuadro II.1), y 5 de las cuales lo hicieron entre 1980 y 1984, quedando hoy en operación sólo 3 empresas de las que estaban radicadas en el año 1978, correspondiendo las 3 a capital estadounidense; de las 5 empresas que se han radicado en la zona de 1983 a la fecha, 4 corresponden a capital salvadoreño de las cuales 2 exportan básicamente al MCCA y el remanente lo colocan en el mercado interno.

De conformidad a las investigaciones realizadas por funcionarios del Ministerio de Comercio Exterior, el grueso de las empresas que han dejado de operar en zona franca lo hicieron en función de la inestabilidad social y política que comenzó a estar vigente en El Salvador en forma aguda a partir del año 1979. De estas 11 empresas dos de ellas pertenecientes al sector electrónico se reinstalaron en Costa Rica y Puerto Rico respectivamente, el resto correspondiendo básicamente al rubro de textiles y confecciones en su mayoría cerró operaciones en el área.

Cuadro II.3. Empresas nacionales y multinacionales instaladas en zona franca San Bartolo, 1985.

| Número | Nombre de la empresa | Procedencia | Fecha de instalación | Ocupación |
|--------|--|-------------|----------------------|---------------------------|
| 1 | Form-0-Uth | EE.UU. | 9.4.77 | Fabricación de brassieres |
| 2 | Expon, S.A. | EE.UU. | 1.6.77 | Productos químicos |
| 3 | Sigma Speciality Products S.A. de C.V. | Salvadoreña | 15.10.85 | Estuches de joyería |
| 4 | AUX Ceramic Corp. | EE.UU. | 1.5.77 | Electrónica |
| 5 | Industrias Textiles Cuscatlán | Salvadoreña | 8.11.83 | Prendas de vestir |
| 6 | Manufacturas de papel | Salvadoreña | 2.3.83 | Papel y cartón corrugado |
| 7 | Jcesan Enterprises | Coreana | 15.6.85 | Prendas de vestir |
| 8 | Celoprint | Salvadoreña | 1.1.85 | Bolsas multipliego |

Fuente: Ministerio de Comercio Exterior. San Salvador, El Salvador.

En relación a la distribución de las empresas por sectores (cuadro II.4), el grueso de las empresas y por ende de las inversiones corresponde en primer lugar al sector textil y, en segundo lugar, a empresas electrónicas, con la excepción del año 1985 donde existen dos empresas en el sector de manufacturas de papel y cartón, las cuales sin embargo operan básicamente en el mercado interno y regional.

Como ha sido señalado en el momento de mayor auge de la zona franca (año 1979), la inversión acumulada fue de US\$ 13,1 millones de dólares. Al respecto, debe recordarse que en el año 1960, la inversión extranjera directa en la industria fue de aproximadamente 10 millones de dólares.

Cuadro II.4. El Salvador. Zona franca de San Bartolo:
Número de empresas distribuidas por sectores.

| Año | Sector Electrónicas | Textiles y confecciones | Manufacturas de papel y carbón | Medicamentos | Zapatos | Total |
|-------------------|------------------------|----------------------------|--------------------------------------|--------------|---------|-------|
| 1975 | 2 | - | - | - | - | 2 |
| 1978 | 4 | 8 | - | 1 | 1 | 14 |
| 1980 | 4 | 3 | - | 1 | - | 8 |
| 1984 | 1 | 2 | 1 | 1 | - | 5 |
| 1985 ¹ | 1 | 3 | 2 | 1 | - | 8 |

¹ Se instaló además otra empresa salvadoreña clasificada en otras industrias (lo que da el total en operación de 8).

Fuente: Ministerio de Comercio Exterior. San Salvador, El Salvador.

Para efectos comparativos de mayor significación es útil traer a colación el comportamiento de la inversión extranjera en el período 1961-1982 (cuadro II.5), y allí se podrá evaluar con más propiedad el aporte relativo de la inversión extranjera en zona franca.

Cuadro II.5. El Salvador. Inversión extranjera en el país, 1961-1982.

| Período | Monto (en millones de dólares) |
|------------------------|-----------------------------------|
| 1961-1970 | 17,1 |
| 1966-1970 | 19,7 |
| 1971-1975 | 20,4 |
| 1976-1980 | 32,8 |
| 1981-1982 | 50,3 |
| Total acumulado | 90,3 |

Fuente: Ministerio de Comercio Exterior. San Salvador, El Salvador.

Las inversiones extranjeras en zona franca entre 1975 y 1981, llegaron a representar el 67 por ciento de toda la inversión extranjera que se radicó en el sector industrial en ese período. Sin embargo, en los años sucesivos este porcentaje disminuye en forma significativa.

Recordemos que la inversión acumulada en la zona franca, para 1979, equivale a US\$ 13 millones, y para 1984 equivale a US\$ 8,8 millones (cuadro II.1), cambio de ¢ 2,5 por dólar). Ahora bien, el grueso de esta inversión (aproximadamente entre el 75 y el 80 por ciento) corresponde a inversión extranjera (principalmente a las empresas multinacionales). De esta estimación se puede deducir que la inversión extranjera en zona franca llegó a representar entre 1979 y 1984 aproximadamente el 18 por ciento de toda la inversión extranjera directa que en este período se orientó al sector industrial (US\$ 50,3 millones).

La incidencia de la inversión extranjera en zona franca parece aún más mitigada cuando se la relaciona a los movimientos de nueva inversión extranjera total del país. En efecto, si a la inversión extranjera directa total del país (US\$ 90 millones), se añaden las reinversiones realizadas por empresas multinacionales entre 1961 y 1982 (US\$ 73,3 millones), el total de inversión extranjera oficialmente registrada en 1982 ascendería a US\$ 165 millones, y en consecuencia, la parte de este monto destinada al sector industrial modificaría sustancialmente las estimaciones del párrafo precedente, repercutiéndose en una disminución del porcentaje de inversión extranjera en zona franca referido al nuevo total.

El cuadro II.6 muestra tres fenómenos dignos de tenerse en consideración: i) la sensibilidad del movimiento de inversión externa frente a situaciones de inestabilidad socio-política (período 1979-1982); ii) el saldo negativo permanente entre flujos de inversión directa y pago de utilidades, aun sin considerar otras salidas como royalties, patentes e intereses de préstamos contratados por subsidiarias de empresas multinacionales con sus casas matrices (situación igualmente válida en el período 1975-1978); iii) el incremento vertiginoso que experimentan los egresos por concepto de pagos y utilidades en el período 1979-1983, que coincide con el cierre de empresas multinacionales de la zona franca.

Cuadro II.6. El Salvador: Inversión directa extranjera en el país, y retribución a inversión directa extranjera, 1975-1983.
(millones de dólares)

| | Inversión directa | Utilidades |
|-------|-------------------|------------|
| 1975 | 13 | -23 |
| 1976 | 13 | -17 |
| 1977 | 19 | -26 |
| 1978 | 23 | -26 |
| 1979 | -10 | -45 |
| 1980 | 6 | -41 |
| 1981 | -6 | -40 |
| 1982 | -1 | -45 |
| 1983 | ... | -80 |
| Total | 57 | -343 |

Fuente: Estadísticas de Balanza de Pagos, Banco Central de Reserva de El Salvador (las series están en términos netos).

2.2.4 Monto de exportaciones.

Detectar el comportamiento de las exportaciones en zonas francas es vital, por cuanto parte significativa de los razonamientos de sustentación de este tipo de regímenes estriba en su contribución a la balanza de pagos y al empleo. El valor de las exportaciones a que se hace referencia está conformado por los valores facturados por las empresas a sus matrices o compradores directos y representan el valor del producto terminado en cuanto se refiere a la facturación de las filiales, incluyendo por cierto el valor agregado del producto.

Cuadro II.7. El Salvador. Exportaciones brutas de las empresas instaladas en zona franca. 1975-1984.

| Años | Valor en ¢ totales |
|------|--------------------|
| 1975 | |
| 1976 | ¢ 6 200 000,00 |
| 1977 | 23 800 000,00 |
| 1978 | 85 108 095,07 |
| 1979 | 48 152 112,70 |
| 1980 | 69 124 214,46 |
| 1981 | 29 941 528,18 |
| 1982 | 52 517 862,40 |
| 1983 | 72 338 597,90 |
| 1984 | 80 866 484,00 |

Fuente: Ministerio de Comercio Exterior. San Salvador, El Salvador.

Como se puede apreciar en el cuadro II.7, las exportaciones brutas¹⁶ alcanzan al año 1984 un valor de 80,9 millones de colones, equivalente a 32,4 millones de dólares. En su evolución se aprecia un comportamiento inestable el cual obedece, por una parte, a la situación de conflicto social abierto en el país y, por otra, al número relativamente reducido de empresas que han estado en operación.

Es de interés hacer referencia a la distribución de las exportaciones brutas de zona franca por tipo de productos.

Cuadro II.8. El Salvador. Distribución porcentual de las exportaciones de zona franca por tipo de productos, 1978 y 1984.

| Año | Electrónica | Confección textil | Manufacturas | Medicamentos | Calzado | Total de exportaciones |
|------|-------------|-------------------|--------------|--------------|---------|------------------------|
| 1978 | 65,6 | 10,9 | - | 0,1 | 23,4 | 100,0 |
| 1984 | 76,9 | 3,9 | 3,3 | 15,9 | - | 100,0 |

Fuente: Ministerio de Comercio Exterior. San Salvador, El Salvador.

Como se puede apreciar en el cuadro II.8, más de 3/4 partes de las exportaciones brutas corresponden a las empresas electrónicas y de confecciones, inclusive para 1984, una sola empresa del sector electrónico genera el 76 por ciento de las exportaciones totales (se trata de una empresa multinacional estadounidense que opera en zona franca desde el año 1977).

Para efectos de una evaluación económica propiamente tal es más pertinente hacer referencia al monto de exportaciones netas que representan en último término la contribución real a la balanza de pagos de las empresas que operan en zona franca.

Cuadro II.9. El Salvador. Exportaciones brutas y netas de las empresas instaladas en zona franca, 1980-1984.

| Año | Exportaciones brutas (1) | Exportaciones netas (2) | Porcentaje de netas sobre brutas (2/1) |
|------|--------------------------|-------------------------|--|
| 1980 | ¢ 69 124 214,46 | ¢ 5 762 014,19 | 8,3 |
| 1981 | 29 941 528,18 | 4 930 683,42 | 16,5 |
| 1982 | 52 517 862,40 | 4 976 126,28 | 9,5 |
| 1983 | 72 338 597,90 | 6 028 216,00 | 8,3 |
| 1984 | 80 866 484,00 | 6 738 873,66 | 9,3 |

Fuente: Ministerio de Comercio Exterior. San Salvador, El Salvador.

Como se puede apreciar en el cuadro II.9, en el período 1980-1984 las exportaciones netas representaron respecto de las exportaciones brutas, un porcentaje promedio de un 10,2 por ciento, siendo el valor predominante de 8,3 por ciento. Las exportaciones netas de zona franca tuvieron un valor promedio de 2,3 millones de dólares, lo cual representa el 0,7 por ciento del total de exportaciones de la economía salvadoreña, y el 2,8 por ciento del total de las exportaciones salvadoreñas al MCCA.

2.2.5 Participación de las empresas multinacionales en la generación de empleo.

Cuadro II.10. El Salvador. Generación de empleo en zona franca, 1974-1984.

| Años | Personal ocupado |
|------|------------------|
| 1974 | - |
| 1975 | 150 |
| 1976 | 456 |
| 1977 | 1 503 |
| 1978 | 2 957 |
| 1979 | 4 170 |
| 1980 | 2 231 |
| 1981 | 1 028 |
| 1982 | 1 192 |
| 1983 | 1 242 |
| 1984 | 1 558 |

Fuente: Ministerio de Comercio Exterior. San Salvador, El Salvador.

El cuadro II.10 muestra las importantes fluctuaciones del nivel de empleo en zona franca entre 1974 y 1984. Como se puede observar, la tendencia creciente inicial culmina en 1979 con una nómina de 4 170 personas ocupadas, que representaban el 5,2 por ciento de la PEA industrial y el 0,3 por ciento de la PEA total del país; ahora bien, el 75 por ciento de estos empleos había sido generado por empresas multinacionales (3,9 por ciento de la PEA industrial). Para 1984, el 70 por ciento de los empleos de zona franca correspondían a multinacionales, y si se considera todo el período 1974-1984, se puede estimar que estas empresas absorbieron en promedio, en zona franca, el 1,45 por ciento de la PEA industrial de todo el país¹⁷.

El programa de zona franca en su nivel pico tan sólo llegó a representar el 26,3 por ciento de la población objetivo original, y tomando el valor promedio, esa relación disminuye al 10,5 por ciento.

Cuadro II.11. El Salvador. Distribución del empleo en zona franca por ramas.
(Número de ocupados)

| Año | Producción | Electrónicas | Textiles y confecciones | Manufacturas de papel y cartón | Medicamentos | Calzado | Total |
|------|------------|--------------|-------------------------|--------------------------------|--------------|---------|-------|
| 1975 | | 150 | ... | ... | ... | ... | 150 |
| 1978 | | 1 681 | 942 | ... | 102 | 232 | 2 957 |
| 1980 | | 1 370 | 761 | ... | 100 | ... | 2 231 |
| 1984 | | 1 064 | 309 | 95 | 90 | ... | 1 558 |

El cuadro II.11 muestra el papel determinante de las empresas asociadas a los productos electrónicos (todas ellas multinacionales) y a textiles y confecciones. Para 1978, por ejemplo, ambos tipos de productos absorbieron el 88,7 por ciento del total de empleo de la zona; en 1984 esos mismos bienes continuaban absorbiendo el 88,2 por ciento del total (correspondiendo sólo a tres empresas).

2.3 Características y condiciones laborales de la población ocupada¹⁸.

2.3.1 Población ocupada.

Tres son las características más relevantes de la fuerza de trabajo empleada en la zona franca: i) el predominio de la mano de obra femenina, que alcanza un 84 por ciento del empleo total¹⁹; ii) el predominio de trabajadoras jóvenes, pues la mayoría de las empresas fijan la edad de contratación entre los 18 y 25 años; iii) la acelerada rotación de la mano de obra, estimada en 40 por ciento.

Los empresarios prefieren contratar personal femenino joven y soltero (previo examen de certificación de no embarazo), y con experiencia similar en el pasado a las nuevas labores asignadas, disminuyendo de este forma el plazo de adiestramiento y acoplamiento. El límite inferior de edad de contratación coincide con el determinado por el Código de Trabajo, el cual ordena que los menores de 18 años no podrán trabajar en horas nocturnas (art. 116). El cuadro II.12 muestra la importancia porcentual de los trabajadores menores de treinta años con relación al total de la población actualmente ocupada en las ocho empresas de zona franca.

Al iniciarse las operaciones en la zona franca, las empresas reclutaban preferentemente trabajadoras no calificadas y de escasa formación, pero esa tendencia se ha ido alterando. Actualmente la mayoría de las trabajadoras es de nivel medio, o sea que tras haber terminado la primaria (6 años) han cursado entre 3 y 6 años de estudios secundarios u otros. Pero los requisitos de escolaridad varían según los grados de complejidad de la producción de las empresas (por ejemplo, las empresas electrónicas y de aparatos médico-quirúrgicos exigen como mínimo el 9.º grado cursado).

Cuadro II.12. El Salvador. Distribución porcentual de los trabajadores de zona franca por grupos de edad, 1985.

| Edad | % |
|----------|------|
| 18-24 | 16,5 |
| 25-31 | 51,6 |
| 32-38 | 25,6 |
| 39 y más | 6,3 |

La tasa de rotación de 40 por ciento se debe principalmente a dos factores: i) de conformidad al patrón cultural vigente, las trabajadoras (jóvenes y solteras en su mayoría) suelen abandonar la empresa y volver al hogar después del matrimonio y especialmente con motivo del nacimiento del primer hijo; ii) las empresas practican una política de "nuevas contrataciones", arguyendo que los mayores salarios por antigüedad o por nivel de calificación no corresponden necesariamente a un aumento de la productividad. Los obreros que ingresan en las empresas sobre la base de nuevas contrataciones, lo hacen en realidad en calidad de aprendices, con el salario mínimo vigente, por un período cuya duración está a discreción del empresario, pero que no debe exceder tres meses. Si durante este período el obrero no alcanza la productividad deseada, es separado de su trabajo²⁰.

2.3.2 Salarios.

Las condiciones salariales en la zona franca presentan tres características: i) el cálculo mixto de los salarios, compuestos de una tarifa de base y de bonos de productividad; ii) las diferencias de remuneración entre sexos, en detrimento de las mujeres; y iii) la superioridad del salario promedio de la zona respecto a los salarios industriales del país.

i) Los trabajadores perciben una remuneración establecida sobre un salario base y una tarifa por unidad producida o por trabajo realizado durante la jornada, pero esta remuneración puede aumentar o disminuir en función de la acumulación de bonos de productividad o de puntos de penalidad. Los puntos de penalidad significan que el trabajador no cumple con las metas mínimas estipuladas, y una acumulación de estos puntos puede conducir a la pérdida del empleo.

Los beneficios sociales que se adicionan al salario neto equivalen al 51,88 por ciento de éste, y corresponden a: séptimo día (18,18 por ciento), cuatro horas del sábado (9,09 por ciento), seguro social (8,25 por ciento), vacaciones (7,51 por ciento) y aguinaldo (3,85 por ciento). Cabe destacar que las vacaciones (15 días) son totalmente pagadas a razón del salario de base más un 30 por ciento adicional por concepto de bonificación. El cálculo del aguinaldo navideño se hace multiplicando el salario básico diario por un número de días que corresponde a la antigüedad del trabajador en la empresa: de 1 a 3 años de antigüedad se cuentan 10 días, de 3 a 10 años se cuentan 15 días, y arriba de 10 años se cuentan 18 días. Por último, cabe señalar que cuando un trabajador es despedido sin causa justificada, éste tiene derecho a 30 días de salario por cada año que haya permanecido en el empleo.

ii) La mano de obra femenina es barata con relación a los salarios promedio de los hombres. Para 1978, en la actividad de prendas de vestir, textiles e industria del cuero, los salarios de las mujeres eran sistemáticamente más bajos que los de los hombres. Esta diferencia fluctuaba según la ocupación entre un mínimo de 10 por ciento (por ejemplo, tejedores y trabajadores asimilados) y un máximo de 48 por ciento (por ejemplo, contra maestros y capataces mayores)²¹. A este propósito, cabe señalar que si bien la ley admite una diferencia salarial entre varones y mujeres en el sector agrícola²², ella no admite discriminación alguna en el sector industrial.

iii) Para apreciar la evolución y la verdadera significación de la superioridad de los salarios de la zona franca con respecto a los salarios industriales del país, es conveniente presentar los datos de los años 1975 y 1985, y comparar las condiciones salariales de la zona con los salarios de la industria y de los servicios en la zona metropolitana (cuadros II.13 y II.14), y con los salarios promedio de la rama electrónica en el país (cuadro II.15).

Cuadro II.13. El Salvador. Condiciones salariales en la zona franca y en la zona metropolitana, 1975.

| Item | Incremento porcentual sobre salario neto | Salario promedio industria y servicios zona metropolitana | Salario promedio en zona franca |
|----------------------|--|---|---------------------------------|
| Salario neto por día | - | 7 | 10 |
| Séptimo día | 18,18 | 1,27 | 1,82 |
| 4 hs. sábado | 9,09 | 0,64 | 0,91 |
| I.S.S.A. | 8,25 | 0,58 | 0,82 |
| F.S.V. | 5,00 | 0,35 | 0,50 |
| Vacaciones | 7,51 | 0,52 | 0,75 |
| Aguinaldo | 3,85 | 0,27 | 0,38 |
| Total | 51,88 | 10,63 | 15,18 |

Cuadro II.14. El Salvador. Condiciones salariales en la zona franca y en la zona metropolitana, 1985.

| Item | Incremento porcentual sobre salario neto | Salario promedio industria y servicios zona metropolitana 1975 | Salario promedio en zona franca |
|----------------------|--|--|---------------------------------|
| Salario neto por día | - | 13 | 14 |
| Séptimo día | 18,18 | 2,36 | 2,54 |
| 4 hs. sábado | 9,09 | 1,18 | 1,27 |
| I.S.S.S. | 8,25 | 1,07 | 1,15 |
| Vacaciones | 7,51 | 0,97 | 1,05 |
| Aguinaldo | 3,85 | 0,50 | 0,54 |
| Total | 51,88 | 20,91 | 21,25 |

Fuente: Ministerio de Comercio Exterior. San Salvador, El Salvador.

Para 1975, el salario promedio neto por día en la zona franca era de $\text{C} 10$, superior en un 42,9 por ciento al salario neto de industrias y servicios en la zona metropolitana (cuadro II.13). Al incorporar los beneficios sociales, el valor del salario bruto era de $\text{C} 15,18$ en la zona franca (US\$ 6,07)²³, y $\text{C} 10,63$ en zona metropolitana (US\$ 4,25).

Para 1985, el salario promedio neto por día es de ₡ 14 en la zona franca, y de ₡ 13 en la zona metropolitana, lo que entrega una diferencia de 7,7 por ciento en favor de la zona franca (cuadro II.14). Los salarios brutos alcanzan un valor de ₡ 21,25 en la zona franca (US\$ 8,5)²⁴ y de ₡ 20,91 en la zona metropolitana (US\$ 8,3). Huelga pues subrayar que la diferencia salarial ha fuertemente disminuido en el curso de los últimos diez años.

Sin embargo, la comparación con la zona metropolitana es aún muy aproximativa y adolece de un común denominador algo artificial, puesto que la estructura industrial de la zona franca está fuertemente influenciada por la importancia de la industria electrónica. Así pues, una apreciación más objetiva de las condiciones salariales requiere de nueva comparación, referida a los salarios promedio de la rama electrónica en el país. El cuadro II.15 muestra la proporción de diferencias salariales en esta nueva comparación con la rama electrónica y con los salarios mínimos. El lector advertirá que el valor relativo de los salarios de zona franca parece aún mayor en esta comparación; pero, una vez más, se puede observar que la superioridad salarial de la zona franca ha disminuido en forma significativa entre 1975 y 1984.

Cuadro II.15. El Salvador. Exceso de los salarios de zona franca sobre los salarios de la rama electrónica y sobre los salarios mínimos, 1975 y 1984.

| Año | Exceso sobre el sector electrónico | Exceso sobre los salarios mínimos | Zona franca |
|------|------------------------------------|-----------------------------------|-------------|
| 1975 | 115 % | 140 % | 100 |
| 1984 | 92 % | 63 % | 100 |

Fuente: Ministerio de Comercio Exterior. San Salvador, El Salvador.

De 1975 a 1985, los salarios de la zona franca aumentaron de un 40 por ciento, con un promedio anual de 4 por ciento, es decir a un ritmo menor que el del incremento salarial del sector industrial del país. Para deducir conclusiones válidas en materia de costo de mano de obra y evolución de la capacidad adquisitiva de los salarios, habría que tener en consideración las variaciones sufridas en los índices de precios y las variaciones que significa la ruptura de la paridad única con el dólar²⁵.

2.3.3 Condiciones laborales.

La reglamentación de la zona franca establece claramente que las condiciones de trabajo y las relaciones obreropatronales se rigen por las leyes laborales vigentes en el país. Sin embargo, es de interés señalar que la gran mayoría de las actuales condiciones laborales y de los beneficios sociales de los trabajadores fueron establecidos con posterioridad a los conflictos laborales de los años 1979-1980. Por otra parte, es necesario tener presente que tres de las empresas que abandonaron la zona franca en los años álgidos de la crisis no dieron cumplimiento al pago de las prestaciones e indemnizaciones laborales previstas por la ley.

i) En la zona franca la intensidad del trabajo es muy fuerte y potencialmente inestable, en virtud del sistema de pago. En efecto, si teóricamente la jornada laboral es de ocho horas (44 horas semanales), sin embargo el sistema de bonos de productividad hace que en la mayoría de los casos se trabaje un número superior de horas diarias, y muchas empresas operan en base a dos turnos. Así pues, la superioridad salarial de la zona franca con respecto al sector industrial del país se acompaña de una intensidad de trabajo horario superior al promedio industrial. Las empresas estimulan este ritmo laboral ofreciendo doble pago a los obreros que trabajan en extratiempo, y un 25 por ciento suplementario a quienes trabajan entre las 7.00 p.m. y las 6.00 a.m.

ii) Las condiciones del habitat fabril en la zona franca son satisfactorias en lo aparente, pues los edificios obedecen a las exigencias requeridas para operar en condiciones razonables. Las obras secundarias de urbanización contemplan: zonas verdes, calles pavimentadas, transporte urbano, servicios de teléfono, correos y télex.

iii) El Seguro Social cubre los riesgos naturales y sociales, es decir: enfermedades comunes y profesionales, accidentes comunes y de trabajo, maternidad, invalidez, vejez y muerte. Los servicios proporcionados en caso de enfermedad o accidente son: atención médica, dental, cirugía, hospitalización, medicinas, piezas ortopédicas y cuidados oftalmológicos. Este programa de asistencia es financiado por un aporte fijo anual del Estado, y por contribuciones del empleado y del empleador, a razón de 3,5 por ciento y 8,25 por ciento del salario nominal respectivamente (total: 11,75 por ciento del salario nominal).

iv) Los beneficios por maternidad consisten en el pago de 12 semanas. Estos beneficios son liquidados con un 75 por ciento del sueldo mensual durante los primeros 60 días, y un 60 por ciento sobre el saldo después de los primeros 60 días.

v) El "Fondo Social de la Vivienda" facilita vivienda de bajo costo al trabajador a través de préstamos directos o financiamiento para adquirir una casa bajo hipoteca y para efectuar mejoras en la casa-habitación. El empleado contribuye al financiamiento de este programa con un 0,5 por ciento del salario básico, y el empleador con el 5 por ciento.

2.3.4 Sindicalización.

La Constitución de El Salvador ampara el derecho de asociación y de sindicalización de los trabajadores²⁶. Sin embargo, ya desde el inicio de sus operaciones las empresas evitaban contratar a personal con experiencia sindical, y, tras el período álgido de los conflictos laborales (1979-1981), esta renuencia a la existencia de sindicatos ha aumentado entre los empresarios. En 1980 se disolvieron de hecho los sindicatos de zona franca, y desde entonces los obreros no han actuado mancomunadamente en forma pública.

Los salarios son establecidos en forma directa entre el trabajador y la empresa, dado que se exige la celebración de un contrato individual entre las dos partes. En los términos de la legislación vigente, dicho contrato podría ser cubierto o amparado por un contrato colectivo, pero en la práctica esto no ocurre, por cuanto la inexperiencia sindical de los trabajadores, la presencia mayoritaria de mujeres y de mano de obra joven, y la actitud de los empresarios lo impide.

Aparentemente las relaciones obreropatrones han ido modificándose durante los últimos cinco años, adquiriendo un mayor grado de cooperación consensual, promovida por los empresarios como respuesta a la modificación del contexto socio-político. En este sentido, los empresarios buscan mejorar el clima de trabajo y de colaboración obreropatronal con medidas tales como: la preferencia a llenar plazas vacantes con familiares del personal ocupado, el otorgamiento de permisos para estudios de especialización, y la presencia de pequeñas clínicas asistenciales en la mayoría de las empresas.

Notas:

¹ Se califican también en esa categoría las empresas que organizaban la producción por su cuenta y riesgo bajo sistemas de subcontratación.

² Este tipo de excesiva bondad y flexibilidad en los instrumentos de fomento ha resultado al final contraproducente.

³ La caución podría ser: depósito de dinero, depósito de letras, bonos del Estado, cédulas hipotecarias, hipoteca de bienes, fianza hipotecaria, fianza bancaria.

⁴ Lo cual sólo podría acreditarse con fondos provenientes del exterior.

⁵ Decreto núm. 81 de la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (5.9.1974). En la actualidad, el Ministerio de Comercio Exterior (antiguo "Instituto Salvadoreño de Comercio Exterior") ha presentado un nuevo anteproyecto de ley en materia de fomento de exportaciones, al cual no se hace referencia en este estudio.

⁶ Reservándose el Poder Ejecutivo la facultad por excepción, para autorizar este tipo de industrias fuera de zona franca.

7 Entendiéndose por "capital nacional" el perteneciente a: i) personas naturales salvadoreñas y centroamericanas de origen, domiciliadas o no en El Salvador; ii) personas naturales extranjeras con residencia definitiva en El Salvador; iii) personas jurídicas cuyo capital social pertenezca mayoritariamente a personas naturales salvadoreñas o centroamericanas de origen.

8 Plazo que se puede extender a 12 años si durante los tres primeros años de funcionamiento los productos fabricados contienen un valor agregado nacional o regional del 40 por ciento.

9 Contados a partir de la fecha de su registro aduanero.

10 Previa autorización de los Ministerios de Economía y de Hacienda y por supuesto del pago de los gravámenes a la importación correspondiente.

11 De conformidad con lo que establece la Ley de Control de Transferencias Internacionales y su reglamento.

12 El presente acápite y el resto de los que forman el presente capítulo se basan en investigaciones ad hoc que a solicitud del autor realizaron funcionarios del Ministerio de Comercio Exterior. Investigaciones realizadas bajo la supervisión del Ingeniero Alfonso Arévalo y bajo la dirección del señor Carlos Platero, funcionarios de la División de Promoción de Inversiones.

13 Se señala preferentemente, por cuanto la Ley de Fomento de Exportaciones faculta a las industrias de exportación neta que operen en zona franca, a destinar para el consumo interno, mercancía en el territorio nacional hasta un 20 por ciento de su producción.

14 Recuérdese que en zonas francas se pueden establecer empresas comerciales de exportación.

15 Al tipo de cambio oficial vigente en esa época, la inversión programada correspondía a un total de US\$ 22,3 millones.

16 Nos referimos a que en esos valores se incluye el costo de los insumos y productos intermedios importados, incorporados al producto exportado.

17 Estimaciones en base a informaciones suministradas por el Ministerio de Comercio Exterior.

18 Gran parte de las observaciones de este acápite están basadas en una investigación realizada por el señor Carlos Platero, Características del empleo en la zona franca de San Bartolo, Ministerio de Comercio Exterior, Dirección de Inversiones, San Salvador, 1985 (inédito).

19 La mano de obra femenina llegó a representar el 90 por ciento de la población ocupada en la zona franca: para 1985 había disminuido a 79 por ciento, bajo la influencia de dos empresas que, si bien están radicadas en la zona franca, venden el grueso de su producción al mercado interno (Manufacturas de Papel y Celoprint). Pero en el resto de las empresas, básicamente exportadoras, la incidencia de la mano de obra es de un 84 por ciento.

20 Esta práctica se halla respaldada por el Código del Trabajo: "En ningún caso el patrono o el aprendiz incurrirán en responsabilidad por la terminación del contrato de aprendizaje" (art. 68).

21 Fuente: Encuesta sobre salarios, ocupaciones, demanda de mano de obra y formación profesional, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, San Salvador, octubre de 1979.

22 Si se consideran los salarios mínimos de los trabajadores agropecuarios (jornadas ordinarias de ocho horas), las diferencias de los salarios de los varones con respecto a los de las mujeres y varones menores de 16 años eran: para 1965, 28,9 por ciento; para 1976, 19 por ciento; para 1985, 13 por ciento. A partir del 1.º de febrero de 1986 se establece un salario mínimo agrícola, igual para hombres y mujeres adultos, y otro, menor, de 14,3 por ciento, para incapacitados y menores.

23 Es decir, US\$ 0,75 por hora de trabajo.

24 Es decir, US\$ 3,06 por hora de trabajo (cambio de $\text{C} 4$ por dólar).

25 Esta ruptura tuvo lugar en 1982, cuando se estableció un mercado dual del tipo de cambio (uno oficial a $\text{C} 2,5$ por dólar, y uno paralelo a $\text{C} 4,0$ por dólar). A partir del mes de abril de 1986, se vuelve a unificar el tipo de cambio (véase anexo 2).

26 Constitución de la República de El Salvador, Libro segundo: "Derecho colectivo del trabajo", Título primero: "Asociaciones profesionales", capítulo I: "Del derecho de asociación profesional y su protección".

CAPITULO III

CONCLUSIONES

Al igual que lo que está aconteciendo en el resto de los países del área, originalmente se cifraron expectativas muy optimistas en el desarrollo de la zona franca de San Bartolo. El proyecto original tenía una inversión programada de $\text{Q} 55,6$ millones de colones, aportando el Gobierno de El Salvador el 48 por ciento y el 52 por ciento restante sería cubierto con un préstamo del BCIE. Diez años más tarde, los montos erogados en la zona franca alcanzan $\text{Q} 26,0$ millones de colones, de los cuales el aporte del Gobierno es de un 89,6 por ciento y el aporte del BCIE de un 10,4 por ciento.

A la fecha, por tanto, la inversión realizada no es sólo de un 46,8 por ciento de lo programado, sino además el financiamiento del proyecto ha recaído casi en su totalidad en el Gobierno, lo cual es delicado sobre todo por la tendencia estructural de estos países al déficit gubernamental, máxime en la actual coyuntura regional y mundial.

El desarrollo de la zona franca de San Bartolo alcanzó en su fase inicial una gran receptividad, por cuanto según informes oficiales del Ministerio de Comercio Exterior, al comienzo hubieron más solicitudes que locales disponibles. Al año 1978 se habían instalado 14 empresas con la siguiente distribución sectorial: ocho correspondían a confecciones y textiles, cuatro a electrónica, una a productos químicos y una a calzado. De estas 14 empresas, 10 eran multinacionales, 4 eran empresas de coinversión de capital nacional y extranjero y sólo una era salvadoreña.

La agudización de los conflictos internos en El Salvador a partir del año 1978 trajo como consecuencia que no se haya instalado ninguna empresa en zona franca en el período 1979-1982, a pesar de haberse desarrollado una intensa labor de carácter promocional en el exterior. En el año 1983 sólo quedaban radicadas en zona franca cuatro empresas, de las cuales sólo tres operaron normalmente. La situación para 1985 parecía haberse mejorado, al constatar la presencia de ocho empresas instaladas; sin embargo, de estas ocho empresas, dos empresas de origen salvadoreño operan para el mercado local y solamente tres empresas multinacionales han continuado operando en zona franca. Estas características constituyen un llamado de atención en relación al carácter altamente inestable de este tipo de inversiones.

Para el año 1985, la inversión comprometida en zona franca es de 26,0 millones de colones, y la inversión acumulada por las empresas instaladas en la zona alcanza a 21,9 millones de colones, lo cual da una inversión total comprometida de 47,9 millones de colones. Si relacionamos esta cifra con la población ocupada en zona franca el año 1985, nos da una relación de aproximadamente 30 744 colones de inversión por persona ocupada; y si relacionamos solamente la inversión comprometida por el Gobierno con el empleo promedio anual en el período 1975-1985 de 1 650 personas ocupadas, nos da un costo en términos de inversión requerida de $\text{Q} 15 800$ por persona. Estas cifras nos estarían indicando que la creación de un puesto en zona franca representa un costo muy similar a la creación de un puesto industrial fuera de zona franca, con el agravante que en este caso el Gobierno debe contribuir prácticamente con el 50 por ciento de la inversión.

En relación a las expectativas de empleo, el proyecto original contemplaba una población objetivo de ocupación de 15 740 personas. En el período bajo análisis, en el momento más favorable (1979), la población ocupada representaba el 26,3 por ciento de la población objetivo de ocupación, y si tomamos el empleo promedio en el período 1975-1985, de 1 650 personas esa relación disminuye al 10,5 por ciento.

Para 1984, el 70 por ciento de los empleos en zona franca correspondían a empresas multinacionales, y si se considera todo el período 1974-1984, se puede estimar que estas empresas absorbieron en promedio, en zona franca, al 1,45 por ciento de la PEA industrial de todo el país.

La población ocupada en zona franca en el momento de mayor ocupación llegó a representar el 5,2 por ciento del total de población ocupada en el sector de la industria manufacturera, y si tomamos como punto de referencia el empleo promedio del período 1975-1985, esa

relación no supera el 2 por ciento. Si bien esta relación no deja de ser significativa, sin embargo está lejos de haber satisfecho las expectativas de ocupación que se esperaba generará la zona franca.

En relación a las condiciones de salario vigentes, en sus inicios los salarios de zona franca eran superiores en un 42 por ciento a los salarios promedio de la zona metropolitana de la industria y los servicios, sin embargo, para 1985 los salarios de la zona franca sólo eran superiores en un 7,7 por ciento.

En consecuencia, esa relación pareciera obedecer más bien en sus comienzos a una situación interna de deterioro de los salarios en el resto de la economía, más que a una situación de mejoramiento real de las condiciones salariales en zona franca.

Entre 1975 y 1985, los salarios en zona franca se incrementaron en un 40 por ciento; sin embargo, durante ese período el crecimiento del índice de precios al consumidor fue superior al 100 por ciento, por tanto el deterioro en el salario real para el personal ocupado en zona franca fue como mínimo de un 60 por ciento.

Cuando se discute respecto de la bondad de las zonas francas, se suele señalar que las mismas traen aparejado un mejoramiento del nivel tecnológico y de la capacitación, vía transferencia de tecnología y capacitación. Sin embargo, según evaluaciones oficiales, en el caso que nos preocupa la transferencia de tecnología y de capacitación ha sido casi nula, por cuanto las empresas multinacionales que se han instalado en zona franca más bien han absorbido los cuadros más tecnificados de la industria salvadoreña y los conocimientos allí adquiridos dado el tipo de productos procesados, son difícilmente trasladables a la estructura productiva salvadoreña, con raras excepciones como, por ejemplo, en prendas de vestir que, por otra parte, ha sido un sector de fuerte y antigua especialización por parte de El Salvador.

Por último, en lo que se refiere a la contribución a la balanza de pagos en términos netos, su aporte ha sido más bien modesto, y si se toma como referencia el período 1980-1984, las exportaciones netas de zona franca vienen a corresponder en promedio al 0,7 por ciento del total de exportaciones, y referidas a las exportaciones salvadoreñas al MCCA, éstas representan el 2,8 por ciento.

Conviene no perder de vista que en la evaluación de la zona franca de San Bartolomé, se ha presentado una situación muy particular, como producto del estado de conmoción interna, por la que ha venido atravesando El Salvador a partir de 1978. De todas formas, la misma ha permitido resaltar algunas de las características asociadas al tipo de inversión que se radica en este tipo de zonas de desarrollo y, por otro lado, ello ha permitido llamar la atención de las limitaciones que este tipo de instrumentos pudiera tener, en presencia de agudos desequilibrios internos en materia de desocupación abierta y disfrazada.

ANEXOS

ANEXO 1

LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN LOS PAÍSES DEL MCCA (1960-1970)

En relación al rol de las inversiones extranjeras en el MCCA, son frecuentes los enfoques críticos, donde se señala, por ejemplo, el extraordinario aumento que tuvieron las remesas de utilidades al exterior de las empresas extranjeras establecidas en la región, cuyo monto absoluto pasó de 23,3 millones de dólares en 1960 a más de 90 millones en el año 1970¹. Sin embargo, para apreciar en forma más objetiva el papel de la inversión extranjera directa es necesario hacer referencias a su incidencia en materia de exportaciones, tecnología, management y por cierto sobre el empleo.

A pesar de la reconocida incidencia de la inversión extranjera en el contexto del MCCA, los países del área no han logrado adoptar medidas específicas en relación a un tratamiento uniforme del mismo ni aún en los períodos de mayor normalización de ese proceso.

En la actualidad y vis a vis los problemas coyunturales del proceso integracionista, esa posibilidad parece aún remota, situación que es más preocupante dado que la mayoría de los países propugna una mayor apertura y liberalidad frente al capital extranjero y a las empresas multinacionales, como forma de imprimirle más dinamismo a la apertura de sus módulos de desarrollo, contexto en el cual los países compiten abiertamente entre sí dando cada vez mayores incentivos.

Desde un punto de vista regional, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) si ha apoyado a la inversión regional en el decenio del sesenta solamente un 18,5 por ciento de los préstamos autorizados se otorgó a empresas en las cuales el capital foráneo tuvo una participación mayoritaria².

Cuadro III.1. Valor aproximado en libros de la inversión extranjera directa en Centroamérica, 1959 y 1969.
(millones de US\$)

| Países | 1959 | | 1969 | |
|-------------|--------------|-------------------------|--------------|-------------------------|
| | US\$ | Distribución porcentual | US\$ | Distribución porcentual |
| Guatemala | 137,6 | 35,4 | 207,0 | 27,4 |
| El Salvador | 43,0 | 11,1 | 114,6 | 15,2 |
| Honduras | 115,5 | 29,7 | 184,1 | 24,4 |
| Nicaragua | 18,9 | 4,9 | 76,3 | 10,1 |
| Costa Rica | 73,2 | 18,9 | 173,3 | 22,9 |
| | <u>388,2</u> | <u>100,0</u> | <u>755,3</u> | <u>100,0</u> |

Nota: El concepto "valor en libros", tal como se utiliza por el Departamento de Comercio del Gobierno de EE.UU., equivale al capital social extranjero más o menos reserva, más préstamos de casas matrices a sus subsidiarias.

Fuente: Gerth Rosenthal, op. cit. (nota 1), pág. 123.

Como puede observarse (cuadro III.1), entre los años 1959 y 1969, la inversión extranjera directa en la región se incrementó en un 94,6 por ciento, no observándose modificaciones muy significativas en la distribución por países. De conformidad a las informaciones disponibles, durante ese período disminuyó la preeminencia del capital originario de los Estados Unidos, el cual pasó de representar más del 90 por ciento en 1959 a representar aproximadamente un 80 por ciento en el año 1969. Los países que aumentaron su participación relativa en ese período fueron: Japón; Alemania; Canadá; Holanda; México y Colombia³.

De mayor significación fueron los cambios experimentados en la distribución sectorial de dicha inversión (véase cuadro III.2). En este período disminuyó sensiblemente la inversión extranjera directa en los sectores de comunicaciones, energía y ferrocarriles. En cambio, la creación del MCCA se transformó en un poderoso aliciente para las empresas multinacionales, y así se puede observar que la inversión extranjera directa vinculada al sector manufacturero pasó de representar un 3,8 por ciento en 1959, a representar un 30,8 por ciento en el año 1969, de modo que del total de incremento de la inversión extranjera directa entre esos años, aproximadamente un 60,0 por ciento se destinó al sector manufacturero.

Con la excepción de Nicaragua, en el resto de los países centroamericanos la incidencia de la inversión extranjera directa en el sector manufacturero era muy reducida a comienzos del decenio de los sesenta. Para 1969, la situación se había modificado sensiblemente. En este último año sólo en dos países (Honduras y Costa Rica), la incidencia de esta variable en el sector manufacturero era inferior al 38 por ciento, en el caso de Honduras ello obedece a su menor grado de desarrollo relativo y a la concentración del capital extranjero en actividades primarias (bahano y minería básicamente), para Costa Rica se explica en la concentración del capital extranjero en las actividades bananeras.

Cuadro III.2. Centroamérica. Distribución de la inversión extranjera directa total y en el sector manufacturero por país, 1959 y 1969. (Millones de US\$)

| Países | 1959 | | | 1969 | | |
|---------------|-------------------------|-----------------------------------|-----------------------|-------------------------|-----------------------------------|-----------------------|
| | Inversión total US\$ | Inversión sector Manufacturero | | Inversión total US\$ | Inversión sector Manufacturero | |
| | | Monto | Incidencia porcentual | | Monto | Incidencia porcentual |
| Guatemala | 137,6 | 1,1 | 0,8 | 207,0 | 90,3 | 43,6 |
| El Salvador | 43,0 | 0,7 | 1,6 | 114,6 | 43,7 | 38,1 |
| Honduras | 115,5 | 6,9 | 6,0 | 184,1 | 20,6 | 11,2 |
| Nicaragua | 18,9 | 5,3 | 27,8 | 76,3 | 41,5 | 54,4 |
| Costa Rica | 73,2 | 0,6 | 0,8 | 173,3 | 36,7 | 21,1 |
| Centroamérica | 388,2 | 14,6 | 3,8 | 755,3 | 232,8 | 30,8 |

Fuente: Gerth Rosenthal K., *op. cit.* (nota 1), pág. 125.

Notas.

¹ Véase Gerth Rosenthal K., "El papel de la inversión extranjera directa en el proceso de integración", en *Centroamérica hoy*, Editorial Siglo XXI, 2da. ed., México 1976.

² *Op. cit.*, pág. 121.

³ *Op. cit.*, pág. 124. En relación a la preeminencia del capital estadounidense hacia finales del decenio de los años sesenta, Gerth Rosenthal señala que de las 572 empresas multinacionales identificadas en la región a finales de 1969, 413 (72 por ciento) tenían participación mayoritaria de capital norteamericano.

ANEXO 2

EL SALVADOR: INCIDENCIA DE LA MANTENCION DEL TIPO DE CAMBIO

La totalidad de los países del Istmo Centroamericano (que incluye Panamá), mantuvieron hasta finales del decenio de los setenta y primeros años de los ochenta, una paridad cambiaria fija con respecto al dólar. Hasta finales del decenio de los sesenta, la estabilidad del tipo de cambio fue concomitante con una relativa estabilidad del índice de precios internos de esos países:

La situación anterior, si bien fue acumulando situaciones que en último término se traducían en un abaratamiento relativo de las importaciones, no afectaba en demasía el grado de competitividad de las exportaciones, dada la composición y destino de las mismas. En efecto, El Salvador, al igual que el resto de países del istmo, mantenía, respecto de terceros mercados, una estructura monoexportadora (una de las más concentradas del área), basada en el café cuyas regulaciones de demanda son hasta cierto punto controladas a través de cuota y que corresponden a productos cuyo comportamiento en términos de demanda internacional se caracterizan por una baja elasticidad precio.

En cuanto se refiere a las exportaciones de productos manufacturados, cabe consignar varias características que en último término han sido más determinantes que el efecto que produce el tipo de cambio. i) En primer lugar, su incidencia dentro del total de exportaciones no es determinante. ii) En segundo lugar, en el caso de El Salvador, podríamos indicar que aproximadamente el 85 por ciento de la exportación de manufacturas se ha destinado en promedio al MCCA. iii) Las exportaciones de manufacturas al MCCA gozan de una elevada protección regional y se han basado preferentemente en el modelo de sustitución de importaciones de bienes finales, o bien de productos intermedios de escasa integración vertical. iv) Además, la producción de esos bienes ha sido fuertemente subsidiada, a través del régimen de incentivos fiscales al desarrollo industrial, el cual permitía entre otras cosas exoneración total de aranceles para insumos, productos intermedios, repuestos, maquinaria y equipo. Adicionalmente estos incentivos, que se entendían como de carácter temporal, se mantuvieron en forma indefinida, lo que en último término se ha traducido en la presencia en el sector industrial de fuertes segmentos productivos muy ineficientes, muy poco integrados y de escasa competitividad internacional.

Por tanto, hasta comienzos del decenio de los años setenta y, ante la mantención de la paridad cambiaria en el resto de los países, la situación podría caracterizarse como de normal a este respecto. Sin embargo, el surgimiento de presiones inflacionarias en El Salvador en el resto del decenio comienza a incidir negativamente en la estructura de la balanza comercial dado que el dólar con tipo de cambio fijo favorece las importaciones y castiga por cierto a los exportadores.

No obstante ello, cabe recordar que la estructura de exportaciones hacia terceros mercados sigue controlada sustantivamente por los productos tradicionales, cuya demanda internacional corresponde a bienes de naturaleza primaria, que en el caso específico del café se asocian directamente al consumo final. En consecuencia, la influencia que podría ejercer una devaluación del colón salvadoreño vía modificación del tipo de cambio, en la oferta exportable no era determinante ni por consideraciones de demanda, ni por consideraciones de oferta en el corto plazo dada las características de la función de producción del café.

En relación a la exportación de productos manufacturados, en el período que emerge el proceso inflacionario y hasta la fecha, su destino continúa siendo mayoritariamente el mercado regional. Por otra parte, todos los países del área y, en especial El Salvador, introdujeron en el decenio de los setenta una serie de incentivos a la exportación de productos no tradicionales a terceros mercados que compensaban la pérdida de competitividad en función de la mantención del tipo de cambio.

De todas formas el grado de competitividad intrarregional de El Salvador se altera, por ejemplo, cuando Costa Rica provoca una abrupta ruptura del tipo de cambio a comienzos del presente decenio, con lo cual abarata sensiblemente sus exportaciones al MCCA, transformándose en un país acreedor del resto de países. El Salvador contrarrestó esta situación

estableciendo a partir de 1982 un mercado dual del tipo de cambio (uno oficial que continúa a $\text{¢} 2,5$ por dólar y uno paralelo a $\text{¢} 4,0$ por dólar), y a partir del año 1986 (abril) lo unifica en un solo tipo de cambio, volviendo hasta cierto punto a reestablecer las relaciones de paridad entre las monedas centroamericanas, con excepción de aquellas que aún mantienen un tipo de cambio "oficial" fijo (caso de Honduras y en menor medida Guatemala).

La competitividad de la exportación de manufacturas hacia terceros mercados, no era y no es susceptible de alterarse significativamente en el corto plazo en términos de incremento de oferta exportable, dados en primer lugar su pequeña incidencia en el total de exportaciones, y en segundo lugar sus características de calidad y volumen sobre la base del parque industrial existente.

Las recientes modificaciones en el tipo de cambio, sí ayudarán a mediano plazo a ir conformando una canasta más permanente y más selectiva de productos manufacturados de exportación, sobre todo en la medida que su desarrollo se base en sectores y productos donde El Salvador tenga ventajas comparativas en una concepción de mediano plazo.

Un estudio reciente¹ señala los siguientes valores para la elasticidad precio de la demanda de las exportaciones salvadoreñas. (Período de referencia, 1969-1983):

| | <u>Elasticidad precio</u> | <u>% Exportaciones 1982</u> |
|---------------------------|---------------------------|-----------------------------|
| Productos alimenticios | - 0,096 | 66,2% |
| Materiales no comestibles | - 0,122 | 7,6% |
| Manufacturas | - 0,294 | 18,5% |
| Otros productos | - 0,800 | 3,5% |

Allí mismo se señala que, para ese mismo período, la elasticidad precio de la oferta de exportaciones alcanza un valor de 0,539.

Nota.

¹ Véase Nolvía Nery Saca, "Efectos de una devaluación del colón salvadoreño", Boletín de Ciencias Económicas y Sociales, año VII, núm. 2, marzo-abril de 1984; Universidad Centroamericana, José Simeón Cañas, San Salvador, El Salvador.