



TOGETHER
for a sustainable future

OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50th anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



TOGETHER
for a sustainable future

DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

FAIR USE POLICY

Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

CONTACT

Please contact publications@unido.org for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at www.unido.org



05623-S



Distr. LIMITADA

ID/IG.185/1

24 junio 1974

ESPAÑOL

Original: INGLÉS

Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial

Reunión Regional de Trabajo de Expertos sobre
Zonas Francas Industriales

Barranquilla (Colombia), 5 - 11 octubre 1974

05623

ZONAS FRANCAS INDUSTRIALES ORIENTADAS HACIA LA EXPORTACION^{1/}

(Potencial de las zonas francas industriales orientadas
hacia la exportación y algunas conclusiones sobre
posibilidades de cooperación entre ellas)

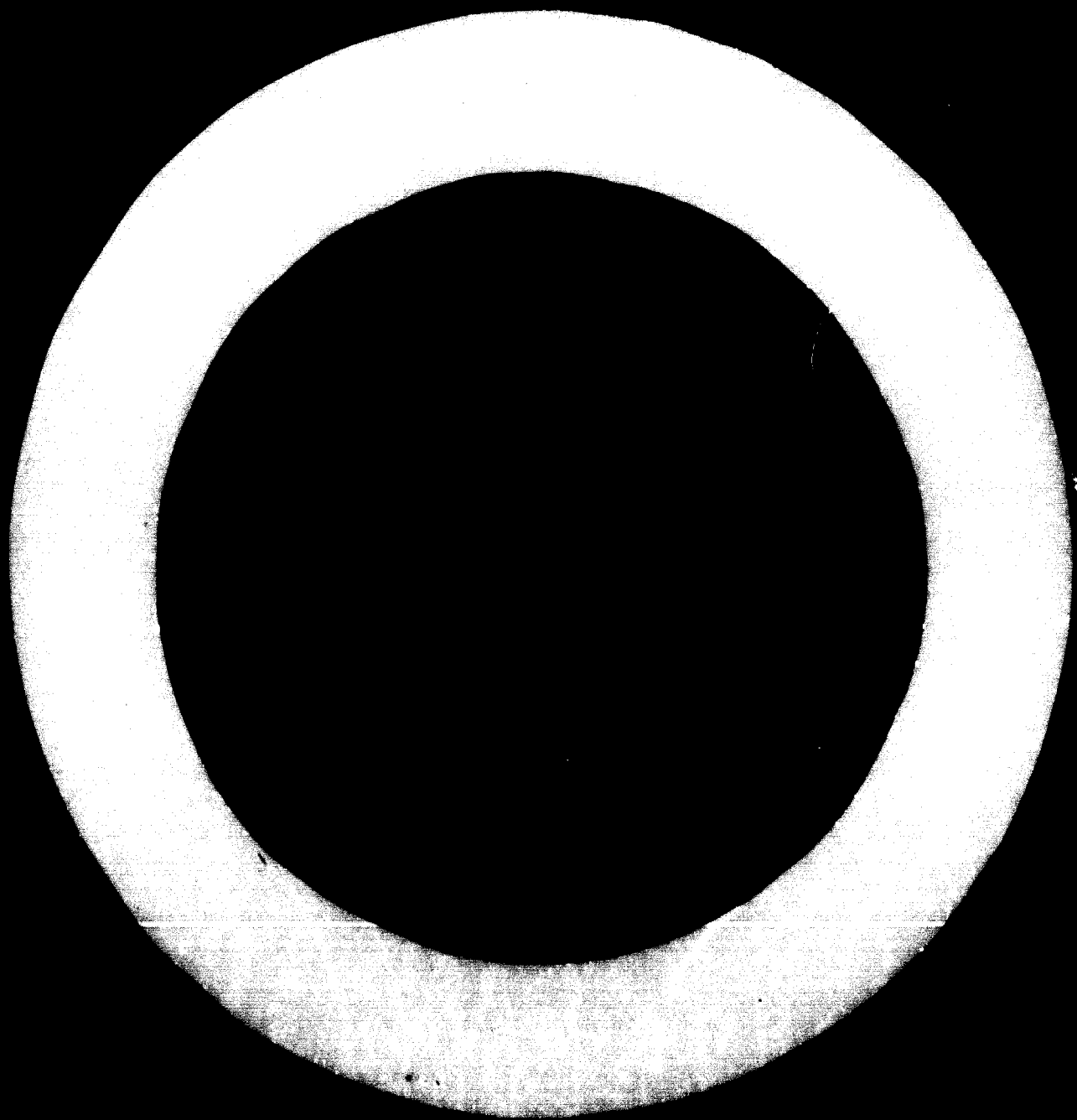
por

Brendan O'Regan^{**}

^{**} Presidente, Shannon Free Airport Development Company Limited, República de Irlanda.

^{1/} Las opiniones que el autor expresa en este documento no reflejan necesariamente las de la Secretaría de la ONUDI. La presente versión española es traducción de un texto no revisado.

id.74-5346



INDICE

	<u>Página</u>
I. Introducción	3
II. La zona franca industrial orientada hacia la exportación	5
III. La zona franca industrial, en el contexto de los programas nacionales de desarrollo	7
IV. Las empresas multinacionales y el desarrollo nacional	11
V. Atractivos naturales para las inversiones	13
VI. Otros incentivos	15
VII. El mercado de inversiones	18
VIII. Restricciones a la inversión en los países en desarrollo	20
IX. Las zonas francas industriales, como primera fase de la industrialización orientada hacia la exportación	22
X. Selectividad en la atracción de industrias	22
XI. Controles deseables	24
XII. Oportunidades de cooperación entre zonas francas industriales	25
XIII. Conclusión	26

I. Introducción

1.1 Al aceptar la amable invitación de la ONUDI de preparar y presentar un documento sobre zonas francas industriales, influyeron en mí dos consideraciones principales: primero, una convicción, basada en la experiencia del equipo que desarrolló la idea de Shannon y contribuyó a su transmisión a otras ubicaciones, de que el concepto de zona franca industrial ofrece a los países en desarrollo un método probado de conseguir un crecimiento notable mediante la industrialización exenta de dominación económica extranjera, y, en segundo lugar, una preocupación por el hecho de que, por falta de un conocimiento claro del objetivo y funcionamiento de las zonas francas industriales, se pueda disuadir a muchos países en desarrollo de que consideren la posible conveniencia de su establecimiento o, todavía peor, se les pueda alentar a crearlas basándose en informaciones erróneas y conceptos equivocados.

1.2 Al lograr su independencia política, en 1922, Irlanda se vio enfrentada con muchos de los problemas con que hoy tropiezan los países en desarrollo: una excesiva dependencia respecto de la agricultura, un elevado nivel de desempleo y una base industrial muy reducida. Poco después de 1930, se inició un programa de rápida industrialización en el cual se hacía un uso muy pronunciado de la protección arancelaria con el fin de aumentar el empleo y de conseguir cierta autonomía en la producción de bienes industriales. Como era de esperar, la nueva política tuvo éxitos y fracasos, considerando por separado los resultados de las diversas empresas; considerada en su conjunto, no consiguió eliminar el desempleo. A finales del decenio de 1950, el número de personas que no podían encontrar trabajo en el país y, por consiguiente, se veían obligadas a buscarlo en el extranjero había alcanzado tales proporciones que la necesidad de cambiar de rumbo quedó claramente de manifiesto. Otro factor que empujó a ello fue el creciente problema que planteaba la balanza de pagos, debido en gran medida a la excesiva dependencia en que las industrias nacionales se encontraban con respecto a las materias primas importadas. Por consiguiente, se inició un resuelto programa -concebido con el propósito de atraer a empresas extranjeras para que establecieran instalaciones manufactureras en Irlanda- con arreglo al cual el Gobierno de Irlanda ofrecía generosos estímulos a la exportación. Se restó importancia a la anterior política de sustitución de las importaciones y se insistió sobre todo en la nueva prioridad: fabricar para la exportación.

1.3 Dentro de este nuevo contexto económico, la Zona Franca Industrial de Shannon, orientada esencialmente hacia la fabricación para la exportación, desempeñó un papel importante. Iniciada en 1958, creció rápidamente en cuanto a número de empresas, y volumen de empleo y de producción industriales, y en 1966 aportaba ya el 30% de las

exportaciones de manufacturas de la nación. En la actualidad, en Shannon hay casi 8.000 personas empleadas, se han invertido 30 millones de libras en plantas industriales y se efectúan exportaciones de bienes fabricados en la Zona a una cadencia de unos 50 millones de libras al año.

1.4 El éxito conseguido en la Zona Franca de Shannon ha llamado la atención de otros países; y ha sido para nosotros un gran placer el transmitir los beneficios de nuestra experiencia a personas interesadas. En el caso de las zonas francas industriales desarrolladas en Kaohsiung (Taiwán) y, más recientemente, en Corea y Malasia, ha quedado demostrado que las ideas que tuvieron su origen en Shannon se pueden aplicar con pleno éxito en otros lugares.

1.5 La experiencia acumulada durante quince años ha demostrado que el concepto de zona franca industrial ofrece un método probado de conseguir el crecimiento dentro de un medio ambiente planeado y controlado. El desarrollo correcto de zonas francas industriales trae consigo lo siguiente:

- aumento de las oportunidades de empleo;
- elevación de las aptitudes industriales de la fuerza de trabajo;
- formación de un acervo de empresas internacionales, orientadas hacia la exportación, que aportan nuevas tecnologías y nuevas técnicas de producción y comercialización;
- aumento de las exportaciones, y de los ingresos de divisas;
- notables inversiones en capital fijo (instalaciones, maquinaria, edificios); y
- un crecimiento regional debido al efecto multiplicador que tienen las novedades que se producen dentro de la zona franca.

Las zonas francas industriales, al ocuparse del comercio exterior, están orientadas hacia el extranjero, son de índole expansionista y constituyen una fuente constante de ideas y conceptos nuevos que contribuyen a estimular la economía interior. Proporcionan un "escaparate" para las aptitudes y los productos de la empresa y la mano de obra de la Nación y constituyen un foco de crecimiento y prosperidad que sirve de ejemplo y de inspiración al resto de la economía.

1.6 De hecho, quiero decir que se ha demostrado que la zona franca industrial constituye un medio eficaz mediante el cual los países en desarrollo pueden superar las desventajas de su entrada tardía en el proceso de industrialización. Su especial valor reside en el hecho de poder proporcionar un método para obtener de los países más desarrollados conocimientos tecnológicos y aptitudes de comercialización; y para lograr acceso a los procesos de la fabricación para la exportación, que tienen una importancia vital.

1.7 Pero el carácter y los objetivos precisos de la zona franca industrial -en su concepto moderno- no siempre se comprende bien. En particular, se confunde con frecuencia la función esencial que la zona desempeña en tanto que base manufacturera para las industrias exportadoras con el concepto más antiguo de la zona como depósito y punto de montaje de bienes importados del extranjero y destinados al mercado interno. Otra equivocación es creer que, para que la zona franca industrial tenga éxito, debe establecerse como enclave especialmente privilegiado en el que no rija en absoluto la legislación social y económica que es normal y necesaria en el país huésped.

1.8 Esas ideas erróneas son perjudiciales para el concepto de la zona franca industrial, y resultan desconcertantes para las personas que ocupan cargos de responsabilidad y tienen que tomar decisiones respecto de la ejecución de proyectos de zonas francas industriales en sus propios países. Espero que el documento siguiente contribuya a aclarar estas cuestiones. En él, no se tocan los aspectos relativos a la planificación y otros factores conexos, ya que están totalmente cubiertos en el documento sobre planificación material de zonas francas industriales que la CNUDI ha encargado a mi colega el Sr. Paul Quigley, Director General de la STADCo., para la presente Conferencia.

II. La zona franca industrial orientada hacia la exportación

2.1 El título "zona franca industrial orientada hacia la exportación" es bueno en el sentido de que describe las características especiales del concepto de manufactura que tuvo su origen en el Aeropuerto Franco de Shannon en 1958 y se desarrolló posteriormente en Taiwán, Malasia, Corea, etc. Se trata de una "zona", es decir una superficie definida y limitada, que goza de "franquicia" de derechos de aduanas, se encuentra separada del territorio aduanero nacional por una frontera material a fin de que en la zona se puedan introducir, elaborar y exportar bienes sin pagar ningún derecho. Es "industrial", ya que abastece en primer lugar a la industria manufacturera y, por lo tanto, difiere totalmente de la mayoría de los puertos francos tradicionales, que eran puntos de concentración para la exportación de materias primas y la importación de manufacturas -con zonas de almacenamiento, descarga y distribución- en los cuales se efectuaban si acaso algunas operaciones menores de envasado y elaboración, (por lo tanto, esos puertos francos tradicionales estaban destinados a beneficiar a los países desarrollados facilitando el comercio, pero se trataba de un tipo de comercio que obstaculizaba el desarrollo industrial de las economías coloniales). Y está "orientada hacia la exportación" porque las empresas instaladas en ella no sirven al mercado interior sino al mercado mundial.

2.2 Hay otra cualidad que, a mi juicio, es esencial para el éxito, aun cuando, a primera vista, pueda parecer que no es característica indispensable de una zona franca industrial: la planificación, gestión y promoción de la zona deben encomendarse a algún organismo público que -aun estando sujeto a la orientación política general del Gobierno (dada, a ser posible, por una junta directiva cuyos miembros, ocupados a tiempo parcial, estuvieran nombrados por el Gobierno), tenga suficiente libertad para actuar con criterio comercial y flexible y cuente con todas las aptitudes de gestión propias de la industria manufacturera. Esto requiere que el Gobierno se responsabilice plenamente del asunto y delegue la autoridad necesaria en un grupo de funcionarios competentes y responsables, cuidadosamente elegidos.

2.3 Todavía he de hacer una observación más para matizar estos conceptos. Aun cuando en la zona franca industrial se debe atender principalmente a la exportación de manufacturas, -lo cual constituirá por lo tanto el tema central de mi memoria-, también se deben crear condiciones propicias para alentar el desarrollo de otras exportaciones que al país de que se trate le interese impulsar. Por ejemplo, las operaciones de elaboración de datos y administrativas que se llevan a cabo sobre una base comercial para los clientes extranjeros pueden reportar ingresos por concepto de exportación y proporcionar buenas oportunidades de empleo.

Otra cosa que la zona franca industrial puede ofrecer son posibilidades de elaborar y envasar productos que ahora se exportan a granel, con lo cual aumenta el valor agregado para la economía y la industria interesada obtiene mayores beneficios (principalmente si esos gozan de franquicia fiscal). La gama de actividades de las zonas puede variar de un país a otro, pero la manufactura destinada a la exportación predominará en todas ellas. En la Zona Franca Industrial de Shannon, el 98% de todos los bienes allí manufacturados se destinan a mercados de exportación. A continuación se indican las cifras correspondientes a las importaciones y exportaciones de la Zona durante 1973.

	<u>Millones de libras</u>
Exportaciones totales	47
Importaciones totales	23
Valor neto agregado en Shannon	24
Constituido por:	
Sueldos/Salarios	10
Servicios y compras locales	6
Beneficios/revalorización de las existencias	8

III. La zona franca industrial, en el contexto de los programas nacionales de desarrollo

3.1 La zona franca industrial es un medio de crear rápidamente unas circunstancias que permitan atraer inversiones extranjeras y, a la vez, tener cierto control sobre ellas. Ultimamente, se da con frecuencia el caso de que el proceso de industrialización de un país en desarrollo empiece como en Irlanda, es decir, con el establecimiento de una industria nacional que, al amparo de barreras arancelarias, fabrica bienes que antes se importaban. Probablemente, se considera que esas barreras son sólo un medio provisional de proteger a la industria del país durante la fase de arranque. En la práctica, esas medidas tienden a convertirse en permanentes o, por lo menos, a que sólo se revocuen si ello es una condición previa indispensable para conseguir mayores oportunidades de crecimiento ... como ha ocurrido en Irlanda a raíz de nuestra entrada en la Comunidad Económica Europea.

3.2 Una industria nacional protegida sólo puede originar un desarrollo industrial limitado, a no ser que el mercado nacional sea enorme.

Para que los procesos de producción sean eficaces y económicos (bajos costos por unidad de producto) se requieren mercados amplios y, cada vez más, mercados mundiales. La protección misma de la industria nacional, al ser una protección contra la competencia exterior, tiende a inhabilitar a esa industria para la competencia en los mercados de exportación. Según la experiencia de Irlanda, la empresa que, partiendo de un pequeño mercado nacional protegido, alcanza la eficacia suficiente para exportar con éxito es la excepción. El punto de vista económico clásico -conforme al cual los precios fijos aplicables en el mercado nacional permiten que éste absorba los gastos generales; y, por lo tanto, todo lo que se obtenga en la exportación por encima de los gastos variables es beneficio- no parece haber funcionado en la práctica. Si acaso, funcionaría únicamente cuando se diese la circunstancia de contar con un mercado nacional de gran amplitud y unos industriales excepcionalmente emprendedores.

3.3 Por consiguiente, puede resultar difícil pasar de una situación de industria nacional protegida a otra de exportaciones industriales considerables. A partir de 1958, momento en que nos dimos cuenta que habíamos alcanzado el máximo desarrollo posible mediante la sustitución de importaciones, la solución aplicada por Irlanda ha consistido en asociar unos incentivos destinados a alentar a la industria nacional a que aumente sus exportaciones con otros destinados a atraer nuevas industrias totalmente orientadas hacia la exportación. Estas últimas -como no venden absolutamente nada en el mercado interior o, a lo sumo, venden en él una proporción pequeña y controlada de su producto- no constituyen una amenaza directa para el crecimiento de la industria

nacional. Ha sido una política bastante positiva y, a mi juicio, no sólo ha originado un importante volumen de nuevas exportaciones, producto de las nuevas fábricas, sino que ha contribuido indirectamente a que aumentaran mucho las exportaciones de las industrias tradicionales. Durante el período 1960-1972, las exportaciones industriales de Irlanda pasaron de 94 a 316 millones de libras, lo cual representa un incremento de más del 240%, a precios constantes.

3.4 En Irlanda, la Zona Franca Industrial de Shannon formaba parte de la aplicación práctica de la nueva política. Sin embargo, el proyecto de Shannon perseguía también otros objetivos: originar fletes y tráfico comercial, atraer aviones que ya no necesitaban aterrizar para reponer combustible, y crear puestos de trabajo en una parte del país cuyo desarrollo industrial había sido hasta entonces muy reducido o nulo. Esto aclara la cuestión que yo quiero poner de relieve: una zona franca industrial ha de considerarse y planearse como parte de una política nacional de industrialización y como parte también de la política de desarrollo de la región en que esté ubicada. Debe verse en relación con las políticas nacionales encaminadas al desarrollo del mismo, de la agricultura, de las exportaciones en general y de los servicios portuarios. Al mismo tiempo, ofrece la posibilidad especial de proporcionar en su interior (si esto es conforme a la política nacional) unas condiciones especiales -en cuanto a legislación aplicable y en otros aspectos- que quizá no rijan en el resto del territorio nacional. Confiere al Gobierno nacional una mayor posibilidad de elección, incluido un medio inmediato de establecer una industria exportadora a la vez que sigue aplicando en otros lugares, por todo el tiempo que sea necesario, la política de desarrollo industrial centrada en la sustitución de importaciones.

3.5 Si bien la zona franca proporciona de esta forma una mayor flexibilidad en materia de política, hay un aspecto vital en el cual la flexibilidad debe limitarse si se quiere que, en la práctica, sea un éxito. Las inversiones extranjeras buscan unas condiciones seguras, conocidas y favorables. Las condiciones ofrecidas a una industria dada con miras a incitarla a que se instale en la zona deben mantenerse durante todo el período por el cual se ofrecieron. No sólo deben ser fijas y seguras, sino que deben parecer tales. Por ejemplo, si se ofrece a la empresa de que se trate una exención de impuestos sobre los beneficios de exportación para un período de 15 años, no sólo es que esa exención debe durar 15 años sino que, desde el principio, debe verse que se trata de un compromiso concreto e irrevocable del Gobierno y que ese compromiso perdurará. Esto no significa que no se puedan modificar posteriormente las condiciones ofrecidas a los recién llegados. En efecto, después de un desarrollo inicial feliz de la zona, puede resultar que un período de exención de 10 años baste

para atraer más industrias. En ese caso, se puede modificar la oferta propuesta a las nuevas empresas reduciendo el período de exención. Pero una vez hecha, esta oferta debe ser fija e inalterable. La Zona Franca Industrial ofrece, tanto al gobierno nacional como al inversionista extranjero, mayores posibilidades de elección; pero no ofrece posibilidad alguna de modificar un acuerdo determinado una vez esté concluido. La seguridad de las condiciones de inversión dentro de la zona es un requisito previo absoluto para su éxito. El hecho de romper un acuerdo de este tipo no sólo menoscabaría el interés que para los inversionistas presenta el país en cuestión, sino que redundaría en descrédito de todas las zonas francas industriales.

3.6 Aquí nos interesa primordialmente la zona franca industrial en tanto que medio de atraer inversiones extranjeras, dentro del marco de un programa y una política nacionales, hacia la industria exportadora. No habría que pasar por alto el hecho de que, ofreciendo condiciones favorables, la zona franca puede utilizarse para estimular también el desarrollo de la industria exportadora nacional. Algunas de las nuevas firmas pueden ser entidades mixtas, establecidas conjuntamente con empresas privadas o públicas del país interesado, o pertenecientes en parte a dichas empresas. Además, las fábricas situadas en la zona constituyen un mercado para las empresas de subcontratación y de servicios, mercado que pueden satisfacer las empresas locales. En Shannon, por ejemplo, 19 de las 59 empresas existentes en la zona franca son totalmente de propiedad irlandesa, y la proporción de dichas empresas tiende a aumentar.

3.7 Para los países con pocos recursos y en etapa temprana del desarrollo industrial, la zona franca industrial ofrece además la valiosa ventaja de que permite disponer instalaciones de infraestructura adecuadas dentro de una zona limitada y concentrada, lo que reduce su costo. Dentro de la zona franca, una sociedad no industrial puede crear un territorio completamente conforme tanto a las necesidades como los logros de una sociedad plenamente industrializada. Es cierto que, potencialmente, se puede conseguir este mismo efecto en cualquier conglomeración industrial, pero la concentración y las disciplinas necesarias en la zona franca impelen con mayor fuerza a que ello se convierta en realidad práctica.

3.8 Una vez puesta en marcha con éxito, la zona franca industrial surte un valioso efecto de demostración que repercute en el resto de la economía del país. Por ejemplo, las exportaciones de Shannon representaban en 1966 el 30% de las exportaciones totales de manufacturas de Irlanda. En 1972, aunque las exportaciones de manufacturas de

Shannon habían aumentado considerablemente, sólo representaban el 12,9% del total nacional. Indudablemente, el "efecto de demostración" de Shannon había contribuido a este cambio ocurrido en la economía nacional.

3.9 En muchos casos, la zona franca industrial puede ser la forma menos costosa de conseguir una industrialización orientada hacia la exportación, pues en su emplazamiento más usual (un puerto o aeropuerto) ya se cuenta con una infraestructura desarrollada de medios de comunicación y mano de obra; además, en el caso de los aeropuertos, se suele disponer de suficiente terreno. Esta economía por concepto de ubicación puede resultar particularmente útil para el desarrollo de plantas piloto.

3.10 Es de suponer que en la mayoría de las políticas nacionales de desarrollo industrial se preferiría fomentar la exportación de manufacturas, más que de materias primas. Al aplicar una fuerte política de exportación, sería indeseable que se creara una confusión con respecto al objetivo de la zona franca industrial permitiendo que sus productos se vendiesen en el mercado interior; es mejor que la zona se mantenga totalmente dedicada a la exportación. Sin embargo, esta regla no debe aplicarse con tal rigidez que se excluya la posibilidad de vender en el mercado interior bienes que puedan contribuir al desarrollo de la industria nacional. Ejemplos de ello son las herramientas cuya fabricación pudiera requerir, al menos durante cierto tiempo, el empleo de técnicas avanzadas de que sólo se dispone en la zona, o ciertos componentes que, de todos modos, habrían de importarse.

3.11 Muchos países en desarrollo tienden hacia la implantación de una economía de planificación centralizada, como posibilidad distinta de la economía de mercado, con libertad de empresa. La zona franca industrial no entraría en conflicto con una evolución de este tipo. De hecho, ofrece un puente gracias al cual el país huésped puede recoger los beneficios de ambos sistemas económicos.

3.12 En resumen, las políticas de la zona franca industrial deben perfilarse teniendo en cuenta las políticas y objetivos nacionales correspondientes y estar en consonancia con los mismos, de la misma manera que la planificación de la zona debe estar coordinada con la planificación económica y material del país y de la región. Dentro de este contexto, la zona franca industrial debería ser un modelo de desarrollo industrial y servir de guía, y de ejemplo de industrialización moderna, dentro del país en desarrollo. De la misma forma que un aeropuerto es siempre una especie de escaparate en que mostrar los frutos de una tecnología sumamente adelantada, incluso en un país subdesarrollado, la zona franca industrial debería ser una exposición de tecnología industrial comparable a la que pueda encontrarse en un país industrializado, un escaparate destinado tanto al inversionista extranjero como al empresario local.

3.13 Quisiera dejar bien sentado que, al insistir en la importancia que tiene la industrialización orientada hacia la exportación como clave de la prosperidad, no estoy preconizando que los países en desarrollo sigan necesariamente el mismo modelo que se siguió en los países de gran desarrollo industrial. Cada nación tiene su propia cultura y concepción de la vida, y la industria debe supeditarse a ellas, no dominarlas.

Precisamente la cultura debería servir de pauta en cuanto a la modalidad de crecimiento económico aconsejable, máxime si se tiene en cuenta que, a los países en desarrollo, ese crecimiento llega en un momento en que pueden sacar provecho de los errores cometidos por los países industrializados. Por consiguiente, la zona franca industrial, al igual que cualquier otra forma de desarrollo, debe encontrar su lugar dentro de un marco nacional general.

IV. Las empresas multinacionales y el desarrollo nacional

4.1 El crecimiento de la magnitud y poderío de las empresas multinacionales es un fenómeno de nuestro tiempo. Muchas de ellas son empresas gigantes que tienen fábricas en el mundo entero. Muchas más aún son empresas relativamente pequeñas, con sede en un país industrializado y una o dos filiales en otros países, donde pueden obtener ventajas en materia de costos de producción o acceso a los mercados.

4.2 Cabe considerar a las empresas multinacionales, y especialmente a las gigantes que cuentan con presupuestos anuales varias veces superiores a las de algunos presupuestos nacionales, como un peligro potencial para la independencia de los países en desarrollo. Por sí sola, su nómina puede hacer que una gran zona del país dependa de su éxito; el valor de sus exportaciones puede aportar a la balanza de pagos una contribución a la cual el país huésped no puede permitirse el lujo de renunciar. Se percibe el peligro de que alcancen de esta forma un poder político tal que resulten difíciles de controlar en asuntos en que el control es necesario para el interés nacional (por ejemplo, para la defensa del medio ambiente). Asimismo, se considera que carecen totalmente de lealtad nacional; cuando les conviene transferir la producción a algún otro país, que ofrece mejores posibilidades comerciales o costos más bajos, se puede prever que lo harán.

4.3 Al mismo tiempo, muchos países, y especialmente los países en desarrollo, tienen tal necesidad de industrializarse, de crear empleo en el sector manufacturero y de incrementar sus exportaciones que no sólo acogen favorablemente a las empresas multinacionales sino que luchan por atraerlas pues, efectivamente, no cabe duda de que esas empresas puedan aportar contribuciones valiosas para el país huésped.

Dichas contribuciones pueden enumerarse como sigue:

- a) Establecimiento, sobre el plano nacional, de una producción destinada a la importación con miras a liberarse de las limitaciones impuestas por la política de fuerte protección de la industria que trabaja para el mercado nacional o por el estado de dependencia respecto de dicha industria.
- b) Creación de oportunidades de empleo tanto directas, en la manufactura, como indirectas, en los servicios.
- c) Adquisición de conocimientos técnicos y aptitudes profesionales en la esfera de la industria y la comercialización.
- d) Disponibilidad de capital extranjero para el desarrollo industrial.
- e) Mayores ingresos procedentes de la exportación y en divisas.
- f) Infraestructura industrial mejorada, incluidos mejores canales para el comercio exterior y de comunicación, que también pueden ser utilizados por la industria local.
- g) El efecto de demostración de una producción manufacturera y una comercialización para la exportación positivas en tanto que aliento para los empresarios locales.

4.4 Pocos países en desarrollo, o ninguno, pueden permitirse el lujo de despreciar estas ventajas. Por consiguiente, la cuestión clave para ellos es cómo obtener los beneficios de las empresas multinacionales sin que peligre la independencia de la nación. ¿Qué fórmulas se pueden arbitrar que ofrezcan ventajas mutuas y convengan al país interesado, conveniendo —más aún, atrayendo— a la empresa multinacional? Si se recuerda que una empresa multinacional busca beneficios y no poder político y, por consiguiente, trata de encontrar unas condiciones seguras, conocidas y favorables para sus inversiones, creo que una zona franca industrial bien planeada y bien concebida puede ser parte importante de cualquier respuesta que un país dé a esas preguntas. Puede ser un medio que permita a los países en desarrollo superar la desventaja de haber perdido la carrera de la industria; un medio de obtener de las naciones industrializadas experiencia manufacturera y conocimientos técnicos sobre comercialización, y un medio de desarrollar rápidamente la deseada base manufacturera orientada hacia la exportación.

4.5 Muchos países en desarrollo temen que la atracción de industrias extranjeras pueda conducirles a ver su independencia económica sumergida por el poder de las empresas multinacionales y de los financieros internacionales. La experiencia irlandesa demuestra que este miedo carece de realidad en todo país que cuente con una administración pública bien estructurada y desarrollada. Una política consistente en alentar a muchas empresas y a muchas naciones a tomar parte en el desarrollo industrial significa que se tendrán muchos huevos en muchas cestas distintas, en lugar de guardar todos los huevos en un solo cesto. Más adelante, en este mismo documento, se examina la cuestión de la selección de la industria extranjera, bajo el título "selectividad en la atracción de industrias".

V. Atractivos naturales para las inversiones

5.1 Todo conjunto de atractivos debería empezarse con las ventajas naturales, basándose plenamente en ellas, y luego completarse -en la medida necesaria para atraer inversiones- con incentivos artificiales. Cuanto mayores sean las ventajas naturales, menos dinero costará la atracción de inversiones.

5.2 Una situación política estable y una reputación de seriedad en el cumplimiento de acuerdos internacionales y comerciales constituyen ventajas valiosas. A este respecto, toda debilidad perceptible deberá compensarse introduciendo garantías en la legislación y adoptando formas de contrato que ofrezcan al inversionista potencial una seguridad comparable.

5.3 El hecho de que la zona esté situada en alguna de las principales rutas comerciales -como de buenos servicios marítimos- resultará atractivo para varias industrias. A menudo, las industrias cuyos productos tienen una baja relación valor/peso tratan de ubicarse a medio camino entre su fuente de suministro (acero, por ejemplo) y su mercado principal. El avión constituye un nuevo factor importante al abrir rutas nuevas o secundarias, y en los productos con alta relación valor/peso repercutirá poco cierto aumento de los gastos de transporte. Al crear fletes comerciales y facilitar la reducción de costos por ese concepto mediante la agrupación de expediciones, la zona franca industrial puede ser de gran utilidad para crear nuevos canales comerciales alejados de las principales rutas existentes. Pero habrá que basarse en otros atractivos para compensar toda deficiencia existente en materia de transportes. (Esta consideración adquirirá especial importancia cuando se piense en la posibilidad de transformar en zonas francas industriales los parques industriales fallidos existentes, posibilidad que, en algunos países, no es remota.)

5.4 Uno de estos atractivos naturales podrían ser unos jornales relativamente bajos, principalmente para las industrias con alto coeficiente de mano de obra. Los jornales bajos deberían considerarse como una fase del desarrollo económico, que puede relacionarse correctamente con una fase del desarrollo industrial que desemboca en una industria de tecnología más compleja. Vista de esta forma, y no como algo permanente, esa situación puede utilizarse con provecho para atraer industrias. Cuando en la política global de industrialización se insista con fuerza en la capacitación, ello contribuirá a que se avance continuamente hacia una tecnología más elevada, con el consiguiente aumento de los costos de mano de obra. Así, por ejemplo, una fábrica creada para aprovechar los jornales bajos para el montaje de componentes electrónicos sencillos puede ampliar su gama de producción hasta la fabricación vertical de productos terminados, pasando por

componentes más complejos, insistiendo cada vez más en la investigación y el desarrollo tecnológico y asumiendo incluso la correspondiente labor de comercialización. Así ha ocurrido repetidamente en Irlanda. Ahora, como país, ya no podemos pretender que tenemos jornales bajos, pero hicimos bien aprovecharnos de ellos en el pasado para fines de promoción.

5.5 La industria trata de conseguir unos costos de mano de obra bajos por unidad de producto, pero los jornales no son más que un elemento de esos costos. La productividad de la mano de obra y sus aptitudes profesionales son otros. Por consiguiente, las buenas relaciones de trabajo y la disponibilidad de mano de obra calificada pueden constituir atractivos importantes para las inversiones industriales.

5.6 La disponibilidad de la mano de obra, en números totales, también puede constituir un atractivo clave para la industria procedente de regiones en que escasee ese recurso. Una gran disponibilidad de mano de obra, aun cuando se trate de personal insuficientemente calificado, puede resultar atractiva, porque pone a la industria en condiciones de poder elegir a los trabajadores que tengan más habilidad natural y que, por lo tanto, adquirirán más rápidamente las aptitudes necesarias. Como los buenos empleos son relativamente escasos, también será reducido el índice de renovación del personal. Para que las relaciones de trabajo sean buenas, lo mejor es que exista un movimiento sindical fuerte y disciplinado, dedicado al mismo tiempo a aumentar el volumen total del empleo y a mejorar las condiciones de trabajo. Durante los primeros años, conseguir la cooperación de los sindicatos para lograr una productividad elevada resultará particularmente importante.

5.7 En uno de los primeros lugares de la lista de atractivos naturales debería figurar la calidad del medio ambiente (pruebas de que la zona es un lugar en que resulta agradable trabajar y vivir). La industria prefiere que todos los cargos, de todas las categorías, estén ocupados por personal local, aunque sólo sea porque cuesta menos que los subsidios que deben pagarse al personal forastero por concepto de desplazamiento, etc. Pero, inevitablemente, se necesitará personal ejecutivo y de capacitación de la sede para instalar y dirigir la fábrica durante los primeros años, por lo tanto, la ubicación tendrá que ser satisfactoria para ellos y para sus familias. De hecho, la misma publicidad podría servir muy bien tanto para atraer turismo como para atraer inversiones industriales; así lo ha hecho Puerto Rico con éxito considerable.

5.8 Cuando la calidad del medio ambiente es inadecuado por alguna razón -por ejemplo, falta de hotel de primera clase-, el subsanar esa deficiencia será parte indispensable del programa de atracción de inversiones. Para que el medio ambiente sea apropiado para los negocios, tiene que contar con una gama de servicios bastante compleja, a la cabeza de los cuales están los servicios bancarios, de seguros, de fletes y de mantenimiento. La zona franca industrial permite que toda insuficiencia a este respecto se corrija a un costo relativamente bajo.

VI. Otros incentivos

6.1 Se necesitarán además incentivos "artificiales", principalmente por dos razones: primero, para llamar la atención de la industria sobre lo que será, por lo menos al principio, un emplazamiento desconocido y no probado; y, en segundo lugar, para compensar toda deficiencia existente, por ejemplo, en materia de servicios industriales, comunicaciones o mano de obra calificada. Podría existir también una tercera razón, que examinaremos más adelante, a saber, competir con los incentivos ofrecidos por los posibles emplazamientos situados en otros países.

6.2 Evidentemente, para atraer industrias a un emplazamiento desconocido y no probado, habrá que ofrecer al principio los mismos incentivos. Una vez establecidas con éxito unas cuantas industrias, y en particular si entre ellas hay una con un nombre conocido y respetado en el mundo entero, este elemento del conjunto de incentivos perderá importancia en la práctica y se podrá reducir la oferta total de incentivos. Probablemente, será mejor que la reducción se escale a lo largo de unos años, pues es muy posible que un inversionista no esté dispuesto a cerrar un trato que resulte para él mucho menos favorable que el concertado con su inmediato predecesor.

6.3 Un atractivo eficaz es la exoneración fiscal sobre los beneficios de exportación durante un número de años determinado, ya sea a partir de una fecha fija o a partir de la fecha de establecimiento de la empresa interesada. A mi juicio, es preferible una fecha fija, ya que el valor del incentivo disminuye automáticamente a partir de esa fecha, siendo máximo en el momento en que es más necesario. Más adelante, si fuera necesario, siempre se podrá aumentar o reducir el período de exoneración para los futuros inversionistas con quienes no se ha contraído ningún compromiso. Sin embargo, hay que recordar que cambiar las condiciones con demasiada frecuencia podría ser perjudicial para la promoción de la zona.

6.4 En Shannon, empezamos con una exoneración total de los impuestos sobre beneficios de exportación por un período de 25 años. Visto en retrospectiva, es probable que dicho período fuera innecesariamente largo. Es muy probable que baste con un período de exoneración de 10 a 15 años, seguido de una fase de transición de cinco años durante la cual anular escalonadamente la exoneración. Aunque la exoneración fiscal no involucra ningún costo real, sino que supone no cobrar unos impuestos directos sobre una operación que de otra forma no se hubiera efectuado en absoluto, el pago de impuestos es algo que todo ministerio de hacienda esperará con ansia. Lo habría que privarse de estos ingresos potenciales por más tiempo que el necesario.

6.5 Un aspecto interesante de los incentivos fiscales a la exportación es que no exigen nada de los recursos existentes de un país en desarrollo al tiempo que, por el contrario, le confieren una ventaja (necesaria para contrarrestar desventajas heredadas) sobre los países desarrollados.

Los países desarrollados no pueden introducir remisiones fiscales, ya que esto significaría para ellos la pérdida de grandes ingresos fiscales ya existentes. Por parte de los países desarrollados, sería irracional temer estas ventajas, teniendo en cuenta la enorme disparidad existente en los volúmenes relativos de exportación de manufacturas. En efecto, el 90% de estos bienes se producen en los Estados Unidos de América, Europa y el Japón. Todos los países en desarrollo producen, en conjunto, el 10% de las exportaciones totales de manufacturas. Además, quince de los países más industrializados representan aproximadamente el 75% del comercio mundial de exportación.

6.6 También es posible que haya que conceder donaciones directas en efectivo. No cabe duda de que, desde el punto de vista de la economía nacional, la más beneficiosa es una donación para gastos de capacitación. En Irlanda, ofrecemos donaciones que llegan a cubrir el gasto total de capacitación. Desde luego, el valor de la capacitación aumenta al pasar de la capacitación concebida especialmente para una empresa a la capacitación de utilidad general; por ejemplo, de la capacitación de afiladores de piano a la de ajustadores y herramentistas. Se considera que los costos de capacitación comprenden la parte de la nómina relacionada con el trabajo improductivo efectuado durante el período de adiestramiento; los gastos que supone enviar trabajadores al extranjero para que se capaciten; y los gastos que entraña el traer instructores. Para efectuar una evaluación justa de los costos de capacitación a que habrá que hacer frente (a fin de acordar, en las negociaciones, un nivel de subsidio máximo), tiene que ocuparse de ello personal bien informado y experimentado en materia de capacitación. Con personas de este tipo,

A menudo se pondrá de manifiesto en el proceso de negociación que se pueden reducir los costos sin perjuicio de la calidad de la capacitación. La adecuación de la capacitación, y la instrucción de tecnólogos y administradores de alto nivel con ella relacionada, determinarán a qué ritmo se llevará a cabo el proceso mencionado, es decir, el paso de unas operaciones de fabricación simple a operaciones industriales globales que abarquen investigación, desarrollo de productos y comercialización.

6.7 En segundo lugar, la mejor forma de utilizar las donaciones en efectivo probablemente sea subvencionar el costo de construcción o el alquiler de los edificios de la fábrica. A menudo, alquilar edificios puede interesar al industrial, pues ello reduce sus necesidades de capital al principio de un proyecto, es decir cuando son mayores. En cuanto al organismo administrador de la zona franca industrial, esto le permite ofrecer una gama de incentivos flexible.

Dichos incentivos pueden empezar por un acuerdo en el cual se estipule que los alquileres quedarán reducidos por debajo del nivel económico durante los primeros cinco años, por ejemplo, y que la subvención se reembolsará en años subsiguientes mediante el pago de alquileres más elevados. Se podría discutir mucho tiempo si es mejor alquilar o vender las fábricas: por una parte, puede que la propiedad de una fábrica contribuya a que la industria quede vinculada a la zona; por la otra, la propiedad da a la industria un bien cuya venta puede facilitarle la transferencia de la producción a otro lugar. El dinero que se gasta en edificios industriales, tanto si el industrial los alquila como si los compra o los construye con una subvención, proporciona unos locales que durarán mucho tiempo y que, mientras duren, constituirán a la vez una atracción para la industria y un acicate para que el organismo responsable de la zona franca industrial cuide de que estén ocupados.

6.8 A menudo también existen subvenciones para maquinaria. Estas subvenciones, cuando quedan estrictamente limitadas a la maquinaria nueva (como en Irlanda), pueden contribuir a que se aplique la tecnología más moderna en los proyectos industriales. Asimismo, el hecho de admitir que se concedan subvenciones para maquinaria usada podría atraer el tipo de industrial interesado solamente en obtener rápidos beneficios de un sector de la industria en decadencia.

6.9 Cuando existen subvenciones de este tipo, la aplicación de medidas necesarias para la protección del medio ambiente -por ejemplo, el tratamiento de efluentes- también debería dar derecho a ellas.

6.10 En el sistema irlandés, las subvenciones en efectivo sólo se pueden recuperar si el proyecto para los cuales fueron concedidas no se ejecuta plenamente y no se mantiene durante un período mínimo de diez años. El cierre de una parte importante del proyecto dentro de este período nos da legalmente derecho de recuperar la totalidad de la subvención; sin embargo, en la práctica, solemos relacionar la cuantía del reembolso con la fracción de los diez años que queda por transcurrir.

6.11 Entre los demás incentivos figuran préstamos sin interés o a tipos de interés reducidos. Estos incentivos no se han aplicado de manera general a la industria manufacturera en Irlanda, aunque los utilizamos con gran éxito para fomentar la construcción de hoteles en un momento en que la industria hotelera ofrecía unas utilidades insuficientes para atraer inversionistas.

6.12 Los incentivos pueden ser muchos y muy variados; y existe el peligro de que, al acumularse, formen un conjunto tan complejo que al inversionista potencial le resulte muy difícil evaluar las ventajas relativas de la ubicación que se desea promover. Por esta razón, hay mucho que decir en favor de una gama limitada de incentivos simples -probablemente exoneración fiscal, subvenciones relativas al alquiler o al costo de construcción y subvenciones en efectivo para capacitación y nueva maquinaria, que se reducirán gradualmente con el mayor desarrollo de la zona, hasta que desaparezca la necesidad de compensar deficiencias de infraestructura. En el apéndice 1 figura un cuadro en el cual se resumen los incentivos ofrecidos en las zonas francas industriales.

VII. El mercado de inversiones

7.1 ¿Hasta qué punto los países en desarrollo tendrán que competir en cuanto a incentivos para atraer inversionistas industriales a sus zonas francas industriales? Esto dependerá, en primer lugar, de la magnitud del mercado en que compitan; si ese mercado es muy grande, es posible que una fracción muy pequeña baste para las necesidades de un país determinado, y que eso sea relativamente fácil de conseguir, siempre y cuando el ambiente económico sea satisfactorio. Mi opinión personal es que el mercado no sólo es muy grande sino que, además, va en aumento.

7.2 Ya he citado algunas cifras para demostrar que la producción mundial de manufacturas está casi totalmente situada en los países desarrollados. Las posibilidades de transferir esta producción son inmensas y con sólo trasladar un 10% de ella, se podrían duplicar las exportaciones industriales de los países en desarrollo.

7.3 La producción mundial de manufacturas aumenta a un promedio anual del 6,4%. ¿De qué forma se mantendrá esa tasa de aumento? ¿Quién producirá dichos bienes? En muchos de los países más desarrollados, escasea ya la mano de obra adecuada. A esto se añade el fenómeno de las nacientes sociedades postindustriales, en las cuales la mayor parte de las actividades generadoras de empleo y riqueza se encuentra más en los servicios que en la manufactura, con lo cual todavía queda menos gente disponible para la producción. En esta situación, el crecimiento sólo se puede mantener de dos formas: elevando la productividad de la mano de obra mediante adelantos en las máquinas y la tecnología, o transfiriendo la producción a zonas que dispongan de mano de obra adecuada. Muchas industrias ya no pueden seguir el primero de estos caminos, pues han llegado al límite de la tecnología actual.

7.4 ¿Quién comprará esta producción cada vez mayor? La industria lucha sin cesar por aumentar sus mercados. El mundo subdesarrollado representa un enorme mercado potencial que, en la práctica, solamente puede convertirse en realidad si aumenta su poder adquisitivo, el cual depende de las exportaciones, ya sea de productos básicos o de bienes manufacturados.

Por consiguiente, las inversiones en la industria de los países en desarrollo constituyen un buen negocio para el mundo desarrollado. Sólo el que exporta puede permitirse importar. En 1959, cuando iniciamos la campaña en pro de las exportaciones, Irlanda importaba manufacturas por valor de 212,5 millones de libras; en 1973, importamos por valor de 1.189,2 millones de libras. En lugar de arrebatar negocios a otros países, les hemos dado un valioso mercado nuevo. Como dice el estudio "Rensessing North-South Economic Relations" (The Brookings Institution, Washington D.C.), "si las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo a los países industrializados aumentaran en un 15% anual, en 1980 sólo llegarían a representar un 7%, aproximadamente, de las importaciones totales de manufacturas de los países más ricos".

7.5 El mercado mundial, en su conjunto, está aumentando extraordinariamente. Las proyecciones de las Naciones Unidas prevén que la población mundial total pasará de 3,481 millones de habitantes en 1968 a una cifra comprendida entre 5,500 y 7,000 millones (según la hipótesis de crecimiento que se adopte) en el año 2000. Se prevé que la tasa de aumento de la población de los países menos desarrollados será el doble que la de los países desarrollados. Por consiguiente, a largo plazo, se puede prever un mercado casi limitado, siempre y cuando "los de abajo" consigan un crecimiento a largo plazo suficiente para poder participar en los previsibles intercambios comerciales.

7.6 Un factor que con seguridad impidió a la industria extender su producción a escala mundial, y que probablemente sigue impidiéndoselo hasta cierto punto, es la dificultad de controlar y coordinar unidades de producción muy diseminadas.

Esa dificultad ha sido superada por muchas empresas que han desarrollado técnicas de control y contabilidad que sólo ahora empiezan a conocerse ampliamente. En mi opinión, hasta ahora no hemos visto más que la etapa correspondiente al "proyecto piloto" o al "efecto de demostración" del cambio de ubicación de la industria; el gran movimiento todavía está por venir. No cabe duda de que tanto el teléfono como el telex y el avión, al reducir las distancias, han hecho mucho para que esto fuera posible. La computadora, con su nueva capacidad de análisis de datos complejos, necesaria para el control de la gestión, ha contribuido a crear la base para esta operación.

Ahora, los satélites, con sus enlaces radiofónicos instantáneos y fiables, acelerarán esta tendencia. Ya no nos parece extraordinario que empresas de computadoras y elaboración de datos situadas en el oeste de Irlanda efectúen trabajos de oficina para otras empresas situadas a ocho mil kilómetros de distancia.

7.7 Por lo tanto, sólo hemos visto el principio de la redistribución de la producción en un mundo en que la concentración de capital industrial y de conocimientos técnicos en los países desarrollados ya está creando grandes problemas de congestión de las ciudades, contaminación, escasez de mano de obra y trabajadores migrantes. Debemos considerar la creación de muchas zonas francas industriales nuevas en relación con esta realidad y no pensando en un pequeño mercado de inversionistas potenciales en el cual la competencia podría ser excesiva.

7.8 El temor a la competencia se exagera fácilmente. Cuando creamos la primera tienda exenta de derechos de aduana en el aeropuerto de Shannon, hubo quien tuvo miedo de que otros aeropuertos pudieran seguir nuestro ejemplo. De hecho, cuando dichas tiendas se convirtieron en algo corriente y aceptado, nuestros negocios marcharon mejor que nunca; el viajero -nuestro cliente- se había acostumbrado a la fiabilidad de las tiendas exentas de derechos de aduana y a los precios, muy convenientes, que ofrecían. A mi juicio, el hecho de que el número de zonas francas industriales aumente las ayudará a todas en general a convertirse para la industria en un modo corriente y aceptado de ampliar la producción y de conseguir nuevos mercados de exportación.

VIII. Restricciones a la inversión en los países en desarrollo

8.1 Ya he hablado de los factores que aconsejan o desaconsejan la inversión industrial en determinados emplazamientos. Consideremos ahora algunos factores que pueden actuar de una manera más general para restringir la corriente de inversiones.

8.2 Tanto los países en desarrollo como los desarrollados restringen las importaciones mediante aranceles y cupos destinados a proteger la industria nacional; también lo hacen las principales agrupaciones comerciales como la CEE y la AELI. El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) se propone conseguir la reducción gradual de las restricciones a la importación, y no cabe duda de que el éxito de esta empresa contribuirá a la industrialización de los países en desarrollo. Algunas zonas francas exportadoras pueden beneficiarse del hecho de que el país a que pertenecen sea miembro de una agrupación comercial, como Shannon se aprovecha de que Irlanda sea miembro de la CEE, pero, a mi juicio, toda restricción del comercio internacional es contraria al justo concepto de crecimiento y obra en contra del necesario crecimiento económico de los países en desarrollo. El Japón difícilmente hubiera podido conseguir el éxito extraordinario alcanzado después de la guerra si no hubiera considerado que su mercado era el mundo entero y no una región cualquiera de él. Volviendo a citar "Reassessing North-South Economic Relations", "el mercado competitivo global, más que el mercado regional preferencial, es el que tiene el mayor potencial y, en última instancia, el mayor poder de atracción".

8.3 Cada país tiene que evaluar la posición que ocupa con respecto al comercio con sus principales mercados de exportación potenciales; puede que la existencia de barreras arancelarias requiera que se concedan más incentivos si las ventajas existentes (por ejemplo, jornales inferiores) son insuficientes para contrarrestarlas. El crecimiento de las zonas francas industriales, al hacer que la industria de los países desarrollados sienta mayor interés por la reducción de los aranceles de los países desarrollados, podría constituir un fuerte elemento de presión más en pro de la liberalización del comercio.

8.4 La legislación fiscal de los países de donde hay que atraer a inversionistas puede constituir una restricción grave. Por ejemplo, de poco sirve que un país en desarrollo exima de impuestos los beneficios de exportación si de todas formas dichos beneficios estarán sometidos a impuestos en el país del inversionista. Habrá que estudiar la situación fiscal de los principales mercados en que se busquen inversionistas, y lo mejor será estudiarla en consulta con expertos fiscales de esos mismos países. Es muy posible que se consiga evitar el pago de impuestos innecesarios ... lo cual no es lo mismo, ni mucho menos, que eludir el pago de impuestos. Otra ventaja que tiene la consulta con expertos es la posibilidad de que sean esas mismas personas las que asesoran a los inversionistas industriales, y vale pues la pena que estén bien informados sobre todas las ventajas que se están ofreciendo.

IX. Las zonas francas industriales, como primera fase de la industrialización orientada hacia la exportación

9.1 Al considerar la cuantía de los incentivos que deberían ofrecerse, se podría aducir que existe el peligro de que la zona franca industrial resulte tan atractiva que todas las inversiones industriales se concentren en ella, a exclusión del resto del país de acogida. Hay que recordar sin embargo que, a nuestro modo de ver, los incentivos son una ayuda para conseguir el desarrollo inicial y, luego, sirven simplemente, por tanto tiempo como sea necesario, para contrarrestar unas desventajas. Si hace falta, al cabo de unos años se pueden reducir (o bien aumentar los incentivos correspondientes al resto del país). No obstante, creo poco probable que una ventaja notable concedida a la zona franca industrial obstaculice el desarrollo de otros lugares. De hecho, ocurrirá probablemente lo contrario.

9.2 Ya he descrito el "efecto de demostración". También existirá lo que podríamos llamar un "efecto de escaparate" -la zona mostrará a los posibles inversionistas que el país interesado es capaz de proporcionar personal y servicios a proyectos industriales logrados. Queda, además, el efecto importantísimo de capacitación, es decir, la contribución que la zona puede aportar al cabo de pocos años a la industria no perteneciente a la zona en materia de personal ejecutivo, supervisores y obreros calificados experimentados. Por consiguiente, hay que considerar la zona como un concepto generalmente útil durante la primera fase de industrialización orientada hacia la exportación.

9.3 Aun cuando las zonas francas industriales ofrezcan mayores incentivos, que el resto del país, siempre será mayor la proporción de industrias que preferirán instalarse fuera de la zona franca industrial en cuanto dispongan de emplazamientos adecuados. Muchas empresas prefieren emplazamientos aislados, apartados de la competencia que pueda existir en toda conglomeración industrial en materia de mano de obra; otras prefieren ser elementos importantes dentro de la economía y la sociedad locales, en lugar de formar parte de una gran agrupación industrial; y otras prefieren eludir algunas de las restricciones necesarias en la zona franca industrial -por ejemplo, severas restricciones con respecto a la emisión de humos. La zona puede, pues, ser el medio de atraer la atención en dichas empresas sobre el país, ya sea mediante su promoción ya sea mediante los contactos establecidos con los industriales en ella instalados.

X. Selectividad en la atracción de industrias

10.1 Los incentivos cuestan dinero, ya sea directamente ya sea en impuestos dejados de percibir. Por lo tanto, ningún país desea ofrecer más de lo que sea necesario. Para promover la zona, se pondrán de relieve sus ventajas naturales, las ventajas derivadas

de los acuerdos comerciales, jornales, medios de transporte, ubicación, etc. No se debería tratar de conseguir una ventaja competitiva basada en exenciones fiscales adicionales o más incentivos en metálico que los ofrecidos por otras zonas francas industriales. Esta práctica podría llevar a que la lucha por conseguir inversionistas se transformase en una subasta, lo cual sólo beneficiaría a los inversionistas.

10.2 Tampoco habría que tratar de conseguir cualquier tipo de industria que pueda ofrecer empleo. Cada país debe decidir sus propias prioridades, basadas en sus propias necesidades y dotación de factores, sobre todo aquellos en que el país tenga cierta primacía. ¿Qué tipo de empleo hay que buscar, para hombres, para mujeres, para obreros calificados o para obreros no calificados? ¿Hay factores de primacía tradicionales que pueden valorizarse con la nueva industria: trabajo de los metales, textiles, cerámica? ¿Existen condiciones especialmente convenientes para productos con relaciones valor/peso muy altas o muy bajas?

Luego, en relación con cada propuesta industrial, debe examinarse con cuidado su consistencia -¿cuenta con personal de administración competente, suficiente financiación, mercados asegurados? Suele ser peor tener una industria que fracasa a los pocos años que no tener industria en absoluto, salvo en la medida en que pueda haber capacitado a trabajadores para otra nueva industria. Por consiguiente, el examen de una propuesta industrial con miras a determinar su firmeza en relación con la zona franca industrial dada interesa tanto al inversionista como al organismo responsable de la misma.

Por ejemplo, sería una locura pretender que se dispone de suficiente energía o de mano de obra experimentada si no fuera así. El fracaso suele llamar más la atención que el éxito y, desde el punto de vista de la promoción, equivaldría a condenarse.

10.3 Antes mencioné la importancia que tiene la cooperación de los sindicatos. Para conseguirla y conservarla, será necesario poner como condición de admisión en la zona que toda industria nueva deberá estar dispuesta a reconocer a los sindicatos y a negociar con ellos.

10.4 Al seleccionar industrias también será prudente evitar que se cree una situación en la cual una empresa muy importante pueda llegar a dominar la zona. (En la experiencia irlandesa, se ha confiado principalmente para el desarrollo en fábricas pequeñas y medianas (digamos de entre 50 y 1.000 trabajadores). Una fábrica que emplee a varios miles de personas, cuando las demás empresas son mucho más pequeñas, podría constituir

una influencia perturbadora en un país que se está desarrollando y que se encuentra en las primeras etapas de la industrialización, salvo en el caso de que el país mismo sea muy grande.) Es posible que también resulte conveniente limitar el número de fábricas que produzcan los mismos artículos o artículos similares, pues de lo contrario la zona franca industrial podría ser particularmente vulnerable a las recesiones de sectores industriales determinados. También sería conveniente esforzarse por conseguir que ningún país extranjero predomine en las inversiones en la zona. Por lo tanto, no se trata de atraer industria a cualquier precio, y la selectividad en la elección de las industrias reduce automáticamente el grado de competencia.

XI. Controles deseables

11.1 Por lo general, los controles son desincentivos. En Irlanda, sólo se empezó a atraer industrias exportadoras en gran escala después de la revocación de una ley por la cual era obligatoria una participación mayoritaria irlandesa en cualquier proyecto. Por consiguiente, los controles deberían limitarse a los estrictamente necesarios para el interés nacional -por ejemplo, para proteger el medio ambiente de la contaminación y, dentro de la concentración de la zona franca industrial, para proteger a la industria misma contra riesgos y daños; y para impedir las ventas en el mercado interior (con las posibles excepciones que he mencionado).

11.2 Al igual que se pueden modificar los incentivos con el tiempo, también se pueden modificar los controles. Pero hay que evitar cambios caprichosos y eliminar cualquier modificación unilateral de los acuerdos concluidos con los inversionistas industriales. Nada podría causar mayor perjuicio a la capacidad del país de atraer ulteriores inversiones.

11.3 Los controles se pueden ejercer de diversas maneras. En Shannon, utilizamos dos medios principales, que son fáciles de aplicar y entender y que, en la práctica, funcionan perfectamente. Las empresas sólo pueden establecerse en la zona franca industrial si tienen licencia para hacerlo, emitida por el Gobierno de Irlanda. Dicha licencia enumera en términos precisos el tipo de operación comercial aprobada y todas las restricciones que le han sido impuestas. Por ejemplo, normalmente, una de las condiciones de la licencia es que se exporte toda la producción; y pueden figurar en ella condiciones adicionales tales como la compra de determinado porcentaje mínimo de materiales en Irlanda o la generación de determinada cantidad mínima de flete aéreo.

El segundo control importante se efectúa por mediación de las condiciones de arrendamiento en las cuales, por ejemplo, se puede prohibir la emisión de humos y el empleo de señales luminosas distintas de las aprobadas. Mantener el equilibrio entre las dos operaciones -conseguir que se cumplan las condiciones necesarias y evitar controles excesivos que podrían impedir las inversiones- es una operación delicada y de gran importancia.

XII. Oportunidades de cooperación entre zonas francas industriales

12.1 Siendo muchos los países que tienen un interés común por el concepto de zona franca industrial, como iniciativa que puede contribuir a resolver problemas comunes, existe una posibilidad real de establecer un código de comportamiento y una concepción del desarrollo comunes. Es de desear que se establezca entre ellas un estrecho contacto por esta razón y por otras razones inmediatas y prácticas:

- a) El hecho de saber lo que las otras zonas están concediendo como incentivos impedirá que se conceda más que las demás.
- b) Debería permitir el establecimiento de políticas comunes con respecto a incentivos. No es necesario que se llegue a un acuerdo con respecto a dichas políticas, ni que se apliquen en detalle, pero deberían obrar fuertemente en las zonas situadas en la misma región geográfica a fin de evitar que la competencia por conseguir inversiones se convierta en una subasta en que las pujas suban en espiral.
- c) Gracias a dichos contactos, se podrían promover conjuntamente las zonas francas industriales en su calidad de ubicaciones convenientes para la manufactura, promoción de la cual se beneficiarían todas ellas.
- d) La información relativa al funcionamiento y gestión de las zonas se podría compartir en reuniones, mediante boletines y por correspondencia. Y, en discusiones conjuntas, se pudieran adelantar ideas relativas a política (por ejemplo, de qué forma incitar a los proyectos industriales a invertir una fracción creciente de sus beneficios en los países de acogida).
- e) Una zona solicitada en relación con un proyecto no apropiado para ella, podría remitir al solicitante a otras zonas que podrían acoger con beneplácito su proyecto.
- f) Se podrían concluir acuerdos para ceder temporalmente personal a otras zonas a fin de adquirir mayor experiencia.
- g) Se podrían prestar asesoramiento y asistencia a promotores de propuestas de nuevas zonas.
- h) Una agrupación de este tipo podría ejercer una nueva y fuerte presión en relación con las necesidades de los países en desarrollo.

XIII. CONCLUSION

13.1 Las zonas francas industriales orientadas hacia la exportación, que se originaron en Shannon en 1958 y se aplicaron con éxito notable en Taiwán, Corea y Malasia, todavía se consideran como un concepto nuevo. Su más amplia aplicación, lejos de crear problemas de competencia, conseguiría probablemente una aceptación más amplia por parte de los posibles inversionistas industriales de la zona franca industrial, al considerarla como una forma normal y conveniente de ampliar la manufactura destinada a la exportación. A su vez, esa más amplia aceptación debería contribuir a que ninguna zona debidamente planeada y dirigida careciera de inversiones industriales.

13.2 Para los países de acogida, esta idea ofrece la gran ventaja de permitir que las exportaciones necesarias se efectúen dentro de sus economías, a la vez que siguen separadas, en la medida considerada necesaria desde el punto de vista de la política nacional y de las disposiciones adoptadas para el desarrollo industrial general. Siempre que, dentro de la zona, dichos países concedan condiciones seguras, conocidas y favorables, atraerán a la industria de exportación que los países en desarrollo tanto necesitan.

13.3 Mi empresa, la Shannon Free Airport Development Company, debería temer la competencia tanto como las demás. Seguimos muy lejos de conseguir el pleno empleo. Seguimos necesitando trabajar intensamente para atraer industrias de exportación. Pero, a pesar de que Shannon se inició como un experimento, luchando con dificultades superiores a las que existen hoy para la mayoría de las zonas francas industriales potenciales (por ejemplo, la falta de mano de obra local nos obligó a construir un nuevo poblado), ya se puede considerar como un éxito notable y estamos dispuestos a transmitir nuestros conocimientos y experiencias a países menos desarrollados que nosotros desde el punto de vista industrial, no sólo porque creemos profundamente en nuestras responsabilidades de ciudadanos de un mundo reducido sino también porque, a nuestro juicio, una mayor aceptación del concepto de la fabricación en zonas francas industriales redundará en interés de todos. Creemos que las características especiales que presentan las zonas francas las convierten en un puente potencial entre países desarrollados y en desarrollo y entre sociedades de planificación centralizada y de libre empresa. Creemos todo esto con tal firmeza que deliberadamente nos hemos organizado y equipado para transmitir los conocimientos de la forma más eficaz posible. A nuestro juicio, la forma más eficaz involucra un máximo de confianza en sí mismo y de iniciativa por parte del país interesado, con un mínimo de orientación detallada por nuestra parte -más discusión que

instrucción, y más compartir con dicho país nuestra experiencia que hacer nosotros su trabajo. Se trata de un proceso del cual también nosotros nos beneficiaremos, porque el concepto de zona franca industrial es un concepto en evolución.

De esta reunión de trabajo, espero sacar ideas sobre la forma de aumentar todavía más la eficacia de las zonas francas. La línea divisoria que separa el éxito del fracaso es estrecha; y las reglas para cruzarla son relativamente sencillas.

13.4 Una vez dicho y hecho todo esto, no hay ningún misterio especial ni ninguna tecnología compleja asociada con las zonas francas industriales. El éxito se conseguirá cumpliendo unos pocos principios fundamentales, aplicando algo de sentido común y haciendo prueba en actividades estatales de cierto sentido empresarial que es normal en las actividades comerciales bien concebidas. Y todo esto, a su vez, se desprenderá de la confianza en que el éxito es posible, unida a la determinación de conseguirlo. Ningún país del mundo se encontrará falto de esos ingredientes si cuenta con un gobierno dispuesto a ponerlos en juego.



74 . 11 . 27