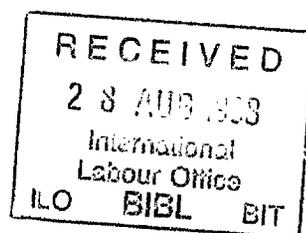


Cuestiones laborales y sociales relacionadas con las zonas francas industriales

Informe para el debate
de la Reunión tripartita de países que poseen zonas francas
industriales

Ginebra, 1998



45344

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 1998

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, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

ISBN 92-2-311357-1

Primera edición 1998

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT 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 implican 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.

Indice

Introducción	1
1. Las zonas francas industriales en su perspectiva histórica	3
¿Qué son las ZFI?	3
¿Por qué establecer ZFI?	4
¿Cómo actúan?	4
Variaciones sobre el tema: los ejemplos de México, Bangladesh y China	6
Las maquiladoras de México	6
La industria de exportación de vestidos en Bangladesh	7
Las zonas económicas especiales de China	8
Los problemas de los enclaves	11
¿Qué es lo que hace que las empresas inviertan en las zonas francas?	12
Incentivos	12
¿Incentivos o disuasión?	16
La nueva lógica de la producción mundial	17
El TLC	19
Respuesta rápida	19
2. Empleo, relaciones laborales y condiciones de trabajo en las ZFI	21
El empleo femenino en las zonas francas industriales	24
Legislación laboral y relaciones de trabajo	25
Condiciones de trabajo y de vida	33
Salarios	33
Horas de trabajo	36
La situación particular de las trabajadoras en las zonas francas industriales	37
Administración del trabajo	40
Interfaz entre las zonas y la sociedad	41
3. Evaluar las repercusiones y las posibilidades de las ZFI en la economía mundial	43
¿Son eficaces las zonas francas?	43
Una definición defectuosa	44
¿Qué es lo que no funciona en los empleos de las ZFI?	46
¿Cómo reaccionan los que participan en las zonas francas?	47
Reacciones de los gobiernos	48
Reacciones de los inversores	50
Reacciones de las organizaciones de trabajadores	53

4. Resumen y puntos que se proponen para la discusión	56
Resumen	56
Puntos que se proponen para la discusión	56
Evaluación	56
Prioridades y orientaciones	57
Bibliografía	58

Introducción

Actualmente, cerca de 27 millones de personas están trabajando en unas 850 zonas francas industriales (ZFI) en todo el mundo, y un creciente número de gobiernos está examinando la posibilidad de establecer de ZFI en sus países. Las inversiones extranjeras constituyen un elemento fundamental en esas zonas, y los gobiernos están compitiendo entre sí para ofrecer unos incentivos y unos privilegios lo más generosos posible para atraer a los inversores y a los empresarios. Los países que acogen esas zonas tienen la esperanza de que las ZFI contribuirán al desarrollo económico general y a la creación de empleo. Sin embargo, en ese proceso tropiezan con frecuencia con problemas económicos y sociales, especialmente en las situaciones en que se ha permitido a los inversores apartarse de las normas fundamentales del trabajo. Dada la falta general de instituciones adaptadas y apropiadas a las relaciones entre los trabajadores y la dirección en las ZFI, los problemas sociales y laborales pueden convertirse en cuestiones de interés fundamental.

La OIT se ha ocupado de los problemas sociales y laborales de las ZFI desde principios del decenio de 1980. Empezó publicando documentos de trabajo y artículos sobre ese tema en 1981, y 62 de estas publicaciones fueron apareciendo en los 15 años siguientes, entre las dos publicaciones recientes sobre las ZFI en América Central¹. Este tema fue tratado por diversos organismos y reuniones de la OIT, en especial los que están en relación con las empresas multinacionales y las industrias textil, del vestido y del calzado.

El Programa y Presupuesto para 1996-1997 contiene un programa de acción que trata de las cuestiones laborales y sociales relacionadas con las zonas francas industriales. Los párrafos 80.10 y 80.11, dicen así: «El objetivo de acción a largo plazo en esta esfera es doble: la creación de un ambiente de relaciones laborales propicio para el fomento y la expansión de las inversiones en las zonas francas industriales, y la administración de estas zonas de tal manera que puedan favorecer la creación de un entorno en que las inversiones extranjeras y nacionales produzcan resultados positivos para todos aquellos que intervienen directa o indirectamente en las actividades emprendidas en las mismas. La consecución de este objetivo requiere el respeto en estas zonas de las normas internacionales del trabajo básicas y el establecimiento de un procedimiento nacional tripartito para garantizar el diálogo social con respecto a la administración de las mismas. Como medida inicial para el logro de las metas fijadas, se celebrará una reunión tripartita de países que poseen zonas francas industriales para discutir los problemas con que se han encontrado y tratar de encontrar la manera de resolverlos».

La Reunión tripartita de países que poseen zonas francas industriales, se celebrará en Ginebra del 28 de septiembre al 2 de octubre de 1998. El Consejo de Administración decidió que el orden del día de la Reunión fuese el siguiente:

1. Evaluación de los resultados de las zonas francas industriales desde una perspectiva social, laboral y económica.
2. Definición de prioridades en cuanto a la mejora de las relaciones sociales y laborales en las zonas francas industriales.
3. Directrices para mejorar las relaciones sociales y laborales en las zonas francas industriales.

El presente informe sirve como documento técnico de antecedentes para esta Reunión.

El enfoque que se ha adoptado para llevar a cabo el mencionado programa de acción, ha consistido en determinar las prácticas más eficaces e innovadoras por parte de los organismos gubernamentales, de los empleadores y de los trabajadores, así como extraer conclusiones y recomendaciones de ellas, basadas en la experiencia concreta.

¹ OIT: *La industria de la maquila en Centroamérica* (San José, Costa Rica, 1997); OIT: *La situación sociolaboral en la zonas francas y empresas maquiladoras del Istmo Centroamericano y República Dominicana* (Ginebra, OIT, 1996).

Los materiales para ese informe y los demás resultados del programa de acción se han reunido durante las misiones a Bangladesh, China, Costa Rica, República Dominicana, Estados Unidos, Filipinas, Honduras, Irlanda, Madagascar, Malasia, Mauricio, México, Marruecos, Singapur, Sri Lanka y Túnez. También se recopilaron informaciones sobre Africa meridional y el Caribe. Las empresas estudiadas actúan sobre todo en el ramo textil, del vestido y del calzado, así como en los sectores eléctrico y electrónico, y abarcan un amplio espectro que va desde las empresas de titularidad familiar hasta las multinacionales de gran volumen.

Durante el programa de acción, se prestó apoyo a cierto número de seminarios y cursos prácticos organizados por la OIT en relación con las zonas francas industriales, entre ellas una consulta tripartita sobre las zonas francas industriales y las industrias de exportación en el Caribe, celebrada en Belice en octubre de 1997, así como un seminario subregional tripartito para países de América Central, Panamá y la República Dominicana sobre aspectos sociales y laborales relacionados con las zonas francas industriales, celebrado en San José de Costa Rica en noviembre de 1997. Los resultados del programa de acción incluyen un manual sobre cómo mejorar las relaciones laborales y la gestión de los recursos humanos en las ZFI, y una guía sobre la mejora de la situación de las trabajadoras, un manual sobre la organización de los trabajadores, una página de entrada en Internet, numerosos documentos de trabajo y folletos de información, y un libro sobre las repercusiones de la mundialización en las condiciones sociales y laborales que imperan en las zonas francas industriales.

1. Las zonas francas industriales en su perspectiva histórica

¿Qué son las ZFI?

Las ZFI son zonas industriales dotadas de incentivos especiales para atraer a los inversores extranjeros, en las que los materiales de importación se someten a un cierto grado de proceso industrial antes de ser de nuevo exportados. Las ZFI existen desde hace mucho tiempo. Las primeras noticias proceden de la España del siglo XIII, cuando el rey Alfonso X el Sabio concedió ciertos privilegios comerciales a la ciudad de Cádiz. Muchos siglos después, en 1929 se fundaría el Consorcio de la Zona Franca de Cádiz. También en España y en los años anteriores a la Primera Guerra Mundial, hubo en Barcelona una zona franca, pero la guerra civil impidió su normal funcionamiento hasta después de la Segunda Guerra Mundial, cuando se establecieron en ella diversas fábricas relacionadas con la industria automovilística. En Irlanda, Shannon tuvo una zona franca en 1959. El auge de las zonas francas se produjo en el decenio de 1970, y ha continuado sin interrupción hasta la actualidad. El cuadro 1.1, que se basa en las cifras facilitadas por la Asociación Mundial de Zonas Francas Industriales (WEPZA), muestra la distribución general de las zonas francas por regiones en 1997, junto con los principales países que poseen zonas francas. Estas cifras aumentan sin cesar, porque cada vez hay más países que autorizan el desarrollo de zonas francas de carácter privado. Por ejemplo, Filipinas es muy conocida por sus cuatro ZFI de titularidad estatal, pero en realidad ha autorizado ya 83 zonas francas, 35 de las cuales están ya en funcionamiento y que son, en su mayoría, de titularidad privada.

Cuadro 1.1. Distribución de las ZFI por regiones, 1997

Región	Número de zonas francas	Países clave
América del Norte	320	Estados Unidos – 213, México – 107
América Central	41	Honduras – 15, Costa Rica – 9
Caribe	51	República Dominicana – 35
América del Sur	41	Colombia – 11, Brasil – 8
Europa	81	Bulgaria – 8, Eslovenia – 8
Oriente Medio	39	Turquía – 11, Jordania – 7
Asia	225	China – 124, Filipinas – 35, Indonesia – 26
Africa	47	Kenya – 14, Egipto – 6
Pacífico	2	Australia – 1, Fiji – 1
Total	845	

Fuente: WEPZA y OIT.

Las zonas francas industriales constituyen uno de los elementos principales de la estrategia de industrialización movida por la inversión y orientada a la exportación. Pueden considerarse como el motor de la mundialización. Cuando se establecen redes o cadenas de producción mundial, las ZFI son las mallas de esas redes y los eslabones de esas cadenas. La tendencia a la producción descentralizada no hace más que ampliar el ámbito de desarrollo de las zonas francas. La liberalización de los mercados de capital y de productos sirven para reforzar esta tendencia, y lo mismo ocurre con la necesidad — cada vez mayor — de flexibilidad en la producción. Cada vez hay más países que tratan de superar el tipo de zona franca que consistía en un enclave de «monocultivos industriales», que se ocupaban de las actividades más simples del proceso industrial. Al incentivar determinadas categorías específicas de inversión, los países están

fomentando la fabricación nacional integrada, así como las inversiones extranjeras, en una gran variedad de tipos de zonas francas, entre ellos las zonas francas comerciales, las zonas francas industriales, las maquiladoras, las zonas económicas especiales, los almacenes de mercancías bajo control aduanero, los parques tecnológicos y científicos, las zonas de servicios financieros y los puertos francos. No obstante, esta variedad, todas ellas tienen un denominador común, que consiste en dar incentivos para atraer la inversión extranjera directa para la producción destinada a la exportación.

¿Por qué establecer ZFI?

El objetivo es siempre atraer inversiones que de otro modo no llegarían a materializarse. Los países procuran que estas inversiones sirvan para:

- generar empleos y elevar el nivel de vida;
- transferir calificaciones y conocimientos prácticos nuevos a los recursos humanos locales;
- impulsar el sector de las exportaciones, especialmente las exportaciones no tradicionales;
- aumentar el comercio exterior;
- establecer vinculaciones hacia atrás y hacia adelante para incrementar el producto y elevar el nivel de calidad de las empresas locales que suministran bienes y servicios a los inversores de las zonas francas;
- introducir nuevas tecnologías;
- vigorizar las regiones menos desarrolladas;
- estimular los sectores considerados como estratégicamente importantes para la economía, por ejemplo, la electrónica, la tecnología de la información, la investigación y desarrollo, el turismo, las infraestructuras y el desarrollo de los recursos humanos, y
- estimular todo el conjunto de la economía.

¿Cómo actúan?

La mayor parte de los países en los que funcionan las zonas francas industriales, ofrecen las mismas ventajas a los inversores, que son básicamente las siguientes:

- unos incentivos financieros, como la exención de impuestos y una exportación e importación exenta de derechos de aduana;
- una infraestructura favorable;
- una mano de obra abundante y relativamente barata;
- una ubicación estratégica y acceso a los mercados (esto es especialmente interesante, por ejemplo, en el caso de las cuotas del Acuerdo Multifibras).

Este conjunto de medida de incentivos suele estar fomentado por un organismo gubernamental responsable de las inversiones, y las zonas francas suelen ser administradas por autoridades especiales. Las autoridades de las zonas disponen de las oficinas correspondientes a nivel nacional y de la propia zona, que suelen dividirse en cierto número de departamentos especializados, entre ellos un departamento de relaciones laborales. La participación de los demás ministerios y organismos gubernamentales en la administración de las zonas francas varía mucho; en todos los casos, las autoridades aduaneras tienen una participación directa a causa de las exenciones arancelarias en vigor pero, fuera de eso, las autoridades de la zona franca suelen ser en la mayoría de los países bastante autónomas, recurriendo sólo esporádicamente a otros ministerios, como el Ministerio de Trabajo. En ciertos casos, la colaboración va más allá del Ministerio de Trabajo y se extiende a los organismos responsables del bienestar social y de la situación de la mujer. Generalmente, las autoridades de la zona ofrecen a los inversores un procedimiento de gestión única que les permite hacer todas las gestiones en la misma ventanilla

(en lugar de 20 ó 30) para obtener las aprobaciones y llevar a cabo las gestiones que se requieren para poner en marcha las actividades.

Los inversores en las zonas francas suelen organizarse en asociaciones de fabricantes, por sectores (vestido, electrónica...), y según su país de origen. Las asociaciones sectoriales pueden dividirse a su vez en subcomisiones para tratar diversos problemas, como los recursos humanos.

Físicamente, una zona franca industrial se parece a cualquier otro polígono o parque industrial. Algunas de las zonas que han visitado los funcionarios de la OIT para preparar este informe disponían de mejores servicios que los que pueden esperarse en la economía nacional. Las infraestructuras eran generalmente más modernas y más sólidas que en el exterior de la zona franca, y las instalaciones de la fábrica habían sido pensadas para ello y generalmente resultaban apropiadas a las actividades que allí se realizaban. En los países en que se fomenta el desarrollo de los polígonos industriales privados, la disparidad entre las condiciones de dentro y de fuera del polígono resulta a veces espectacular. Las zonas francas suelen estar valladas, por razones aduaneras y de seguridad, pero hay cada vez más países que ofrecen los privilegios de las zonas francas a fábricas aisladas y muchas zonas francas no tienen vallas de separación. Las misiones de la OIT han tenido ocasión de visitar polígonos de alta tecnología y parques científicos que no estaban vallados de ninguna manera. En cambio, en ciertas zonas francas que funcionaban como enclaves, las misiones de la OIT han tenido muchos problemas para superar las diversas barreras de seguridad que las protegían a partir de la puerta central, a pesar de que la visita había sido autorizada por la dirección de la zona franca. En China, las zonas francas suelen ser verdaderas ciudades y se parecen a cualquier otro complejo de negocios (véase más adelante).

La **República Dominicana** es un ejemplo clásico de país que posee muchas zonas francas. La legislación que contempla el establecimiento de zonas francas fue promulgada en 1968 (ley núm. 299) y la primera zona franca fue establecida en La Romana en 1969, por la empresa multinacional Gulf and Western. Más tarde, se procedió a refundir toda la legislación de las zonas francas, con otras leyes y reglamentos en la ley núm. 8-90, que fue adoptada en enero de 1990¹. De conformidad con esta ley, la inversión extranjera directa (IED) en las zonas francas no requiere autorización de la Dirección General de Inversiones Extranjeras, ni registro en el Banco Central. Los incentivos incluyen una exención de los impuestos o la renta de las sociedades, así como de los impuestos sobre construcciones, hipotecas, registros y transferencias de propiedad, impuestos municipales e IVA sobre bienes, servicios y aranceles a la importación y a la exportación. Esas exenciones son válidas por un período renovable de 15 años a partir del primer día de producción. Además, se puede disponer de incentivos adicionales en el caso de las empresas en las zonas francas que se ubiquen en la región fronteriza entre la República Dominicana y Haití, incentivos que incluyen una exención fiscal por 20 años (en lugar de los 15 años habituales) y un subsidio de alquiler.

La mencionada ley núm. 8-90 trata de fomentar las vinculaciones hacia atrás entre las zonas francas y las empresas locales, especialmente en relación con los materiales locales. Una empresa dominicana que suministre a un inversor en las zonas francas puede importar materiales para procesarlos sin pagar impuestos de importación, lo que los pone prácticamente en pie de igualdad con los productos que los inversores de la zona franca pueden importar directamente. Está permitido el desarrollo privado de zonas francas, y están funcionando en la actualidad unas 35 zonas francas, de las cuales 15 son públicas, 18 privadas y dos son de titularidad mixta pública y privada. Existen significativas diferencias entre las zonas. Por ejemplo, la zona franca de Itabo tiene por objetivo las empresas del grupo «Fortuna 500» y acoge sobre todo empresas de carácter farmacéutico y electrónico, y sólo tiene un 4 por ciento de inversores procedentes del sector textil y del vestido, al tiempo que la zona del Cotui está compuesta al 100 por ciento de fábricas del sector textil y del vestido.

¹ Ley 8-90 sobre el Fomento de Zonas Francas, adoptada el 10 de enero de 1990.

Las zonas francas de la República Dominicana han conseguido plenamente sus objetivos de atraer inversiones y generar empleos. El país inversor más importante son los Estados Unidos, con un 48 por ciento del total en 1996. El sector del vestido es el principal receptor de la inversión extranjera directa, con un 65 por ciento; a su vez, cuenta con un 65 por ciento de los empleos de las zonas francas, un 60 por ciento de los cuales son femeninos. El cuadro 1.2 pone de manifiesto que las zonas francas de la República Dominicana están siguiendo una trayectoria de desarrollo que muestran también muchos otros países en los que actúan las zonas francas. El número de estas zonas francas aumenta al ritmo del empleo, pero el número de fábricas y de empleos disminuye. Esto ocurre porque la creciente competencia en los mercados internacionales y los costos crecientes fomentan las inversiones más intensivas en capital.

Cuadro 1.2. Zonas francas, empleo e inversiones en la República Dominicana

Año	Número de zonas	Empresas	Empleo	Inversiones en I+D (en millones de dólares)
1985	5	123	30.737	s.d.
1994	31	476	176.311	s.d.
1995	33	469	165.571	s.d.
1996	35	434	164.639	8.690

s.d. = sin datos.

Fuente: Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación, informe de 1996; OIT/Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales; *Efectos económicos y sociales de empresas multinacionales en zonas de procesamiento para la exportación* (Ginebra, OIT, 1988).

Variaciones sobre el tema: los ejemplos de México, Bangladesh y China

Hay cierto número de variaciones sobre el tema de las zonas francas industriales, consideradas desde el punto de vista de la estrategia dirigida al desarrollo de la inversión extranjera directa. Algunas de ellas pueden ilustrarse a través de un breve examen de los acuerdos sobre las fábricas gemelas o maquiladoras de México, el sistema de almacenes bajo control aduanero utilizado por la industria de exportación de vestido en Bangladesh y las zonas económicas especiales de China.

Las maquiladoras de México

Se ha discutido mucho sobre las factorías de ensamblaje o maquiladoras de México. Es bien sabido que han crecido rápidamente y que han generado un número importante de empleos. Menos conocido es que están mejorando su capacidad de producción y encaminándose a unas actividades de fabricación integrada. Pero este crecimiento no parece haber sido acompañado en la misma medida por un aumento de las calificaciones, de los ingresos o del desarrollo económico local y parece que son necesarias nuevas intervenciones políticas para asegurar estos resultados positivos.

El sistema de maquiladoras empezó en 1965 como medida de urgencia para combatir el desempleo. El plan preveía que las empresas de los Estados Unidos estableciesen factorías de ensamblado a lo largo de la frontera norte de México para absorber los excedentes de mano de obra de este país. Era un sistema de almacén aduanero, que permitía a las empresas extranjeras (sobre todo a las de los Estados Unidos) elaborar determinadas mercancías y exportarlas de nuevo, gracias a las fábricas gemelas del otro lado de la frontera mexicana, porque no se pagaban los aranceles mexicanos de importación sobre los componentes importados, y los correspondientes derechos de importación estadounidenses sobre las mercancías que se recibían

de vuelta, se pagaban sólo en concepto de valor añadido. En 1972, algunas zonas del interior de México se unieron a las zonas fronterizas inicialmente previstas, y en 1989 los derechos de exportación fueron rebajados del 80 al 50 por ciento. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) vino a liberalizar más aún estas medidas, extendiendo sus ventajas a todos los productores de América del Norte, tras unas fases que culminarán el año 2001. Las normas de origen del TLC tendrán como consecuencia que, después del 2001, los insumos de fuera de América del Norte estarán sometidos a derechos de aduana. Esto favorecerá el consumo de insumos mexicanos y promoverá la formación de vinculaciones hacia atrás, cosa que no había ocurrido hasta ahora.

Las maquiladoras se agrupan en torno de ciudades como Tijuana, Ciudad Juárez y Matamoros, y cada una de ellas está vinculada por una cadena de producción a las ciudades del lado estadounidense de la frontera. La zona de Tijuana está especializada en electrónica, y es actualmente la zona productora de televisión más importante de las Américas; muchas fábricas japonesas y coreanas se han establecido allí para tratar de penetrar en el mercado estadounidense. En Ciudad Juárez, la producción se centra en las piezas de automóvil y en el ensamblado de coches; en Matamoros, las fábricas están especializadas en componentes electrónicos. Las maquiladoras producen unas exportaciones por valor de 5.000 millones de dólares de Estados Unidos al año. Las exportaciones de las 3.200 fábricas del sector de las maquiladoras, suponen más del 30 por ciento del total de las exportaciones.

La industria de exportación de vestidos en Bangladesh

Bangladesh tiene unas zonas francas industriales que siguen el modelo de los enclaves y que han generado una importante cifra de empleos, que será aún mayor si se cumplen las previsiones. Además, la industria de exportación de vestidos (basada en un sistema de cartas de crédito y de almacenes bajo control aduanero) se ha mostrado muy dinámica. La industria de exportación de vestidos de Bangladesh surgió de la nada en el decenio de 1970, para convertirse en el principal sector exportador del país en el decenio de 1990. Las primeras exportaciones tuvieron lugar a mediados del decenio de 1970, y han estado creciendo a razón de un 20 por ciento al año, hasta llegar a unos ingresos de 3.400 millones de dólares en el ejercicio financiero 1996-1997, con ventas a 45 países. Esto supone casi el 70 por ciento del total de las exportaciones de Bangladesh. El principal mercado son los Estados Unidos, con un 50 por ciento del valor de las exportaciones, seguidos por la Unión Europea con un 40 por ciento. Este crecimiento espectacular se debe en gran medida a la aplicación del sistema comercial basado en cuotas, conocido con el nombre de Acuerdo Multifibras, que obligó a los países exportadores de Asia oriental que tenían una cuota baja (como la República de Corea) a buscar plataformas de producción de cuota alta, desde las cuales pudiesen suministrar sus exportaciones a los mercados estadounidense y europeo. Para responder adecuadamente a estas necesidades, una asociación de fabricantes y exportadores de vestidos (*la Bangladesh Garment Manufacturers and Exporters Association — BGMEA*) administra un sistema de almacenes bajo control aduanero, por el cual los vestidos son enviados por los clientes en régimen de exención de impuestos para el cortado y el cosido, y luego se exportan directamente al distribuidor. Además, esta industria recibe otros incentivos, como la importación de bienes de capital en régimen de exención de impuestos y de una retención fiscal en la fuente muy baja, pues es sólo de un 0,25 por ciento.

Los empresarios de Bangladesh no tuvieron demasiadas dificultades para entrar en el sector de exportación de vestidos porque la tecnología era barata, suponía el empleo de una mano de obra abundante y era fácil de manejar. A principios de 1998, había más de 2.600 fábricas de vestidos, que empleaban a 1,3 millones de personas, de las que un 90 por ciento eran mujeres jóvenes. Esto representa más del 70 por ciento del total del empleo femenino en el sector estructurado de Bangladesh.

Hay signos de que la industria del vestido se está poniendo al día, pasando de un simple montado de camisas a otras labores más complejas, de modo que el componente de valor añadido

es actualmente estimado por la BGMEA en un porcentaje situado entre el 37 y el 40 por ciento. Asimismo, se ha producido un incremento de los proveedores locales, de modo que cerca de un 80 por ciento de los accesorios que se utilizan proceden del mercado local.

Las zonas económicas especiales de China

Las zonas francas industriales de China son muy distintas de las de los demás países. Estas «zonas económicas especiales», como suelen llamarse, no están pensadas solamente para fomentar las inversiones sino también para adquirir experiencia en la economía de mercado de manera controlada, con vistas a extenderla a las demás partes del país en su momento, si se considera oportuno. Estas zonas económicas especiales tienen algunas de las características de las zonas de otros países, puesto que son unas zonas determinadas, que cuentan con incentivos específicos para el fomento de las inversiones, pero no son simples polígonos industriales, sino que abarcan ciudades y zonas enteras, con todas las características usuales de estas comunidades como, zonas residenciales, servicios comerciales y recreativos, infraestructuras de transporte, de educación, de salud y otros servicios sociales. Esto ayuda a evitar muchos de los problemas sociales que experimentan otras zonas menos orgánicas en los demás países. Las zonas a escala de ciudad tienen la ventaja de que fomentan unas características de inversión más generales e integradas y que facilitan los vínculos para atrás y para adelante entre las empresas radicadas en las zonas y las empresas locales.

En China hay actualmente siete tipos distintos de zonas en las que los inversores pueden beneficiarse de incentivos, a saber:

- las zonas económicas especiales, como Shenzhen y Hainan, que suelen contener áreas designadas como zonas francas comerciales, zonas industriales de exportación, polígonos de alta tecnología o parques científicos;
- las zonas de desarrollo económico y tecnológico, como Tianjin;
- las zonas de alta tecnología o de tecnologías nuevas;
- las ciudades abiertas de la costa;
- las ciudades interiores y fronterizas;
- la nueva zona de Pudong.

La participación extranjera puede adoptar una gran variedad de formas, cada una de las cuales tiene un tipo específico de imposición fiscal, incentivos de inversión y condiciones de funcionamiento, especialmente en relación con el sector industrial y con el acceso al mercado nacional. Estas formas son:

- **oficinas de representación:** sólo para actividades preparatorias o auxiliares, entre ellas la investigación de mercados y los servicios de consulta; no pueden contratar directamente personal local sin pasar por los agentes autorizados del Gobierno; pueden no obtener ingresos de los clientes locales;
- **empresas de titularidad plenamente extranjera:** tienen que haber sido aprobadas por el Ministerio de Comercio Exterior y Cooperación Económica; pueden no estar permitidas en determinadas industrias; tienen un plazo de duración determinado (generalmente inferior a 50 años); pueden no reducir su capital social en el plazo de sus actividades;
- **empresas mixtas por acciones:** han de ser aprobadas por el Ministerio de Comercio Exterior y Cooperación Económica; la participación extranjera tiene que ser de por lo menos un 25 por ciento (aunque lo normal es que esté por debajo del 50 por ciento); la aportación de capital no puede ser reembolsada durante el tiempo en que exista la empresa mixta, y puede ser en metálico, en bienes de capital, etc.; la participación en los beneficios es proporcional a las inversiones; se especifica un tiempo de duración; son entidades sujetas a imposición fiscal en relación con sus ingresos mundiales;

- **empresas mixtas cooperativas:** tienen que haber sido aprobadas por las autoridades competentes; se basan en un contrato específico y en una duración determinada; los socios extranjeros aportan equipos, capital en metálico y materiales; los socios chinos aportan terrenos y edificios; los socios pagan sus impuestos por separado; la contribución de los socios extranjeros se puede reembolsar durante el período en que dure la empresa mixta, si los bienes se transfieren sin contrapartidas al socio chino al finalizar el plazo de contrato;
- **contratos de gestión y operación:** se utilizan en industrias como el turismo (por ejemplo, en la gestión de hoteles); a plazo relativamente corto; régimen fiscal desfavorable.

Se están estableciendo cada vez más empresas con una titularidad extranjera completa, más bien como empresas mixtas, y en 1997 las primeras pasaron por delante de las segundas, por primera vez. Esto se debe en parte a la gradual apertura de la economía china y en parte también como resultado de la mayor confianza de los inversores para «andar solos», sin socios chinos.

El cuadro 1.3 detalla el flujo de inversión extranjera hacia China desde 1987 hasta 1997. Es interesante advertir que el número de proyectos ha seguido a la baja (desde los 83.437 de 1993 hasta los 21.001 de 1997), al tiempo que la cifra de capital de inversión actualmente utilizada se ha mantenido al alza (desde los 27.500 millones de dólares de 1993 hasta los 45.250 millones de 1997), lo que indica que la intensidad en capital de los proyectos ha aumentado. La cifra total de capital extranjero contratado o comprometido ha seguido a la baja (desde los 91.000 millones de dólares de 1995 hasta los 51.000 millones de dólares de 1997), aunque la cifra real de capital extranjero ha seguido aumentando (pasando de 37.500 millones en 1995 a 45.200 millones en 1997).

Cuadro 1.3. Utilización de capital extranjero

Año	Número de proyectos	Cifra total de capital extranjero comprometido (en miles de millones de dólares de EE.UU.)	Cifra total del capital extranjero realmente utilizado (en miles de millones de dólares de EE.UU.)
1979-1982	920	4.958	1.769
1983	638	1.917	916
1984	2.166	2.875	1.419
1985	3.073	6.333	1.956
1986	1.498	3.330	2.244
1987	2.233	3.709	2.314
1988	5.945	5.297	3.194
1989	5.779	6.600	3.393
1990	7.273	6.596	3.487
1991	12.978	11.977	4.366
1992	48.764	58.124	11.008
1993	83.437	111.436	27.515
1994	47.549	82.680	33.767
1995	37.011	91.282	37.521
1996	24.556	73.276	41.726
1997	21.001	51.003	45.257
Total	304.821	520.393	221.852

Fuente: Ministerio de Comercio Exterior y Cooperación Económica.

El cuadro 1.4 indica que la masa principal de inversiones procede de **Hong Kong** (119.000 millones de dólares, que son un 54 por ciento del total), aunque una gran parte de ese capital puede haber tenido su origen en otras partes y haber simplemente transitado por Hong Kong. A continuación vienen las aportaciones, prácticamente iguales, del **Japón** (18.500 millones de dólares, que equivalen a un 8,3 por ciento del total), **Taiwán, China** (18.300 millones de dólares, que equivalen a un 8,2 por ciento), y los **Estados Unidos** (17.500 millones de dólares que equivalen a un 7,9 por ciento).

Cuadro 1.4. China: fuentes de capital extranjero por países o territorios

País/territorio	Número de proyectos	Cifra total de capital extranjero realmente utilizado (en miles de millones de dólares de EE.UU.)	Porcentaje del total
Hong Kong, China	171.117	119.926	54,06
Japón	16.404	18.512	8,34
Taiwán, China	38.047	18.350	8,27
Estados Unidos	24.436	17.534	7,90
Singapur	7.431	8.773	3,95
Corea, República de	9.870	5.759	2,60
Reino Unido	2.104	5.365	2,42
Macao	5.900	2.906	1,31
Islas Vírgenes	914	2.705	1,22
Alemania	1.724	2.701	1,22
Otros	26.874	19.321	8,71
Total	304.821	221.852	100,00

Fuente: Ministerio de Comercio Exterior y Cooperación Económica.

La inversión extranjera constituye un elemento muy significativo del desarrollo industrial de China. Las empresas con inversiones extranjeras emplean unos 18 millones de personas (10 millones de ellas en la provincia de Guangdong) y generan exportaciones por valor de 74.900 millones de dólares en 1997, lo que equivale a un 41 por ciento del total. La evolución de esas exportaciones está empezando a reflejar el elevado valor añadido que alcanza la producción. El sector de la electrónica (inversores extranjeros y nacionales) exportó en 1997 bienes por valor de 25.000 millones de dólares, lo que supone un fuerte aumento sobre los 21.500 millones de dólares de 1996. Las exportaciones de textiles (46.000 millones de dólares en 1997) y vestidos (32.000 millones de dólares) aumentaron en un 23 por ciento en 1997, y están aumentando aún más a raíz de la reducción operada en los impuestos a la exportación, cuya tasa bajó de un 11 por ciento a un 15 por ciento en 1998.

El Gobierno chino sigue aumentando el número de zonas abiertas, que ahora son cerca de 1.500. Estas zonas se han ido extendiendo gradualmente hacia el interior a partir de las zonas costeras, que fueron las que inicialmente se abrieron a la economía de mercado. Por ejemplo, están ya establecidas 48 zonas de desarrollo económico y técnico, con una infraestructura cuyo valor asciende a 6.000 millones de dólares y un 10 por ciento de toda la inversión extranjera. Las inversiones productivas extranjeras tienen derecho a una tasa reducida del impuesto sobre la renta de las sociedades de un 15 por ciento. Si la empresa se ha planificado para funcionar más de diez años, queda exenta al 100 por ciento del impuesto sobre la renta de las sociedades en los dos años

que siguen al primer año en que haya obtenido beneficios y al 50 por ciento por tres años más. Si exporta más de un 70 por ciento del valor de su producto, entonces la tasa impositiva es de un 10 por ciento tras este período de tres años.

El Gobierno sigue tratando de mejorar el entorno de las inversiones. A principios de 1998 se publicó una guía (*Guide directive on industries open to foreign investment*) que indica las exenciones arancelarias y del impuesto sobre el valor añadido en relación con las importaciones para los proyectos apoyados por el Gobierno. Los ámbitos que abarcan estos incentivos comprenden:

- las nuevas técnicas agrícolas, el desarrollo agrícola, la energía, los transportes y las materias primas;
- la alta tecnología y la nueva tecnología, las técnicas avanzadas y los nuevos equipos y materiales que aumentan la productividad, ahorran energía y materias primas, aumentan los beneficios y responden a las necesidades del mercado;
- los proyectos que responden a la demanda del mercado internacional, poner al día los productos, abren nuevos mercados y aumentan las exportaciones;
- las nuevas técnicas y equipos que mejoran la utilización de los recursos naturales y la protección del medio ambiente;
- los proyectos que utilizan plenamente los recursos y la mano de obra en la parte central y occidental de China.

Los problemas de los enclaves

La primera generación de zonas económicamente especiales solía adoptar la forma de enclaves, emplazados de manera un tanto artificial. Se hacía así para proteger la industria local (que estaba todavía en fase de sustitución de importaciones) de la competencia extranjera, y para facilitar la labor de los aduaneros sobre las importaciones y exportaciones, que resultaba más fácil al disponer de una zona cerrada. Pero, en muchos casos, la opción se hizo siguiendo criterios políticos u otros criterios de índole no económica, con una planificación y unos estudios de viabilidad poco adecuados. El resultado fue que las zonas francas quedaron enclavadas en lugares poco apropiados y que experimentaron (total o parcialmente) los problemas siguientes:

- las zonas francas no conseguían atraer bastantes inversiones (muchas de ellas siguen estando medio vacías, como para dar testimonio de su mala planificación);
- solían atraer los peores tipos de inversión, con el resultado de que los inversores se iban al poco tiempo, en busca de condiciones más apropiadas (como una mano de obra más capacitada);
- la infraestructura no era adecuada para responder a las necesidades energéticas de unas industrias con elevado coeficiente energético o para el tratamiento de los desperdicios industriales (en algunos países los desperdicios tóxicos se vierten en ríos que desembocan en el mar, destruyendo con ello la fauna y la flora marítimas, y privando a las industrias turísticas de sus medios de vida);
- las zonas francas no podían mantener el flujo de inversiones y el crecimiento del empleo, porque su ubicación no era económicamente viable;
- la infraestructura social era inadecuada, como en el caso de los servicios de transporte para conducir al trabajo a miles de nuevos empleados o en el caso de las viviendas para alojar a los nuevos trabajadores que aflúan a la zona;
- no había bastantes vinculaciones hacia adelante y hacia atrás.

Como respuesta a estos problemas, las zonas francas se han integrado en la economía y la sociedad locales, como ocurre en **China** donde se han declarado zonas económicas especiales ciudades enteras, y en un caso toda una provincia (la isla de Hainan); o como en **Mauricio** donde toda la isla constituye una zona franca. Otro enfoque consiste en planificar las zonas con todas

las infraestructuras industriales y sociales necesarias en un concepto integrado, como en algunas de las nuevas zonas privadas de **Filipinas** que incluyen en su concepción inicial la vivienda, los transportes y la infraestructura recreativa y comercial. En todos estos casos es necesario definir cuidadosamente las ventajas comparativas de la zona potencialmente seleccionada (situación estratégica, mano de obra capacitada, recursos naturales y energía barata y abundante) y evaluar si son lo bastante importantes como para merecer las inversiones que se requieren para realizar este proyecto. La planificación de la zona, la concepción de los incentivos y la campaña de comercialización deberían basarse todas ellas en las ventajas comparativas que antes se han definido.

¿Qué es lo que hace que las empresas inviertan en las zonas francas?

Hay ciertos factores que influyen mucho en la selección de una plataforma de producción por parte de una empresa, y entre ellos cabe señalar los siguientes (sin orden de prioridad):

- los generosos incentivos que se ofrecen;
- los costos laborales relativamente baratos;
- unos recursos humanos adecuados y fácilmente disponibles;
- una situación estratégica, próxima a los mercados importantes o a las empresas asociadas;
- la calidad de la infraestructura;
- el suministro de materias primas;
- la cuota más o menos elevada del Acuerdo Multifibras (AMF);
- el ambiente de relaciones de trabajo;
- la estabilidad política y social, y
- los acuerdos comerciales (como el TLC).

El presente informe no se propone tratar de todos estos factores, muchos de los cuales son evidentes en sí mismos. Los dos primeros, los incentivos y los costos laborales, se tratarán por separado antes de la discusión de la nueva lógica de producción general que situará en su contexto factores tales como la ubicación estratégica cercana a los mercados fundamentales, las cuotas según el AMF y los acuerdos comerciales. Las relaciones laborales, las condiciones de trabajo y las cuestiones relativas a los recursos humanos se tratarán en el próximo capítulo.

Incentivos

No está del todo claro el papel que desempeñan los incentivos para atraer inversiones. Se suele dar por supuesto que la disponibilidad de una mano de obra barata y sumisa y de un entorno sin demasiada incidencia de los sindicatos, constituyen las atracciones principales para los inversores extranjeros. Las concesiones fiscales y arancelarias figuran también en lugar destacado en la lista de incentivos. Sin embargo, la evolución de la competencia internacional y de las cadenas mundiales de producción están cambiando las prioridades de los inversores extranjeros. Las visitas a las fábricas que han llevado a cabo los funcionarios de la OIT para la preparación de este informe revelaron que las consideraciones principales que influyen en la selección de la plataforma de exportación son, principalmente, dos: los recursos humanos y el acceso a los mercados.

La disponibilidad de unos recursos humanos debidamente capacitados ha adquirido mayor importancia porque la intensificación de la competencia internacional está forzando a las empresas de las zonas francas a mejorar la rapidez y la calidad de su producción, y muchas fábricas están introduciendo una nueva tecnología y una organización nueva del trabajo para tratar de aumentar la productividad. Estos procesos de producción tienen un coeficiente más elevado de capacitaciones y calificaciones, y requieren unos trabajadores con más preparación

básica, que puedan ser formados y — de ser necesario — readaptados de modo que puedan utilizar las nuevas tecnologías y adaptarse rápidamente a la evolución de la organización del trabajo. Por ejemplo, el uso cada vez mayor que se hace de las computadoras requiere cierto conocimiento de la lengua inglesa, porque los programas y los libros de instrucciones suelen estar en inglés.

La cuestión del acceso a los mercados, tiene dos dimensiones: el acceso preferencial que se concede a determinados países en virtud de un acuerdo comercial, y la rapidez con la cual el mercado puede ser alcanzado. El acceso a los mercados se ve afectado por la proliferación de agrupaciones comerciales regionales y por las cuotas que han sido asignadas en virtud del Acuerdo Multifibras. Los inversores extranjeros seleccionan las plataformas de exportación que les facilitan el acceso a los mercados más importantes y trasladan la producción si algún cambio de régimen comercial compromete este acceso. La entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, por ejemplo, ha atraído una gran cantidad de inversiones a México, gran parte de ellas en detrimento de los países del Caribe, cuyos acuerdos con los Estados Unidos imponen unos aranceles e impuestos más elevados en los productos que penetran en el mercado estadounidense. La necesidad de responder con rapidez a las órdenes y fluctuaciones de la demanda del mercado obliga también a los exportadores a escoger unas plataformas que estén situadas de manera estratégica respecto a los principales mercados.

Los bajos salarios nominales que imperan en muchos de los países en que se sitúan las zonas francas industriales, siguen desempeñando un papel muy controvertido para determinar las decisiones de inversión. Las labores de ensamblado que emplean un alto coeficiente de mano de obra y las operaciones de procesado están siendo atraídas hacia las economías que tienen excedentes de mano de obra y unos costos laborales bajos, pero los cálculos en los que los inversores basan sus decisiones no se refieren sólo a los índices salariales nominales. Además de los salarios, los inversores examinan el costo unitario de la mano de obra, un cálculo que tiene en cuenta la productividad de los trabajadores. Además, muchas actividades que emplean un elevado coeficiente de mano de obra están ahora basadas en unas tecnologías y en unos materiales muy caros, con el resultado de que los costos del trabajo pueden significar sólo una pequeña proporción de los costos totales de producción. En tales situaciones, un funcionamiento eficiente de la maquinaria y una buena utilización de las materias primas contribuyen más al ahorro de los costos generales que los bajos salarios nominales.

Sin embargo, aún quedan muchas empresas que siguen apostando por unos procesos de producción abundantes en mano de obra y basados en una tecnología rudimentaria, en los que los costos laborales constituyen una gran proporción del total de los costos de producción. Estas empresas tienden a competir en precios más que en calidad o innovación y, por consiguiente, tienden también a ver el trabajo como un costo que hay que contener, más que como un activo que hay que desarrollar. Las empresas de este tipo reaccionan a la intensificación de la competencia trabajando más, no trabajando con más inteligencia, y el resultado es que suelen tener unas tasas muy elevadas de rotación de los trabajadores, de absentismo y de deterioro y malestar laboral. Suelen tener una visión negativa de la organización de los trabajadores y no desean entrar en los acuerdos de negociación colectiva junto con los sindicatos. Tales empresas son las que suelen buscar unas zonas francas industriales con grandes concesiones impositivas y arancelarias, unos salarios nominales bajos, ausencia de sindicación y unos sistemas poco eficaces de administración del trabajo.

Las empresas que compiten en calidad e innovación (como las empresas de electrónica de alta tecnología que manejan unas líneas de producción «sin faltas») establecen invariablemente unas normas más elevadas que las nacionales en cuanto a salario, condiciones de trabajo, seguridad y salud y formación. Las misiones de la OIT en 15 países diferentes pudieron comprobar que la organización de los trabajadores en las empresas que compiten en precio y en calidad suele ser muy escasa. Sin embargo, las razones de esta ausencia de organización de los trabajadores resultaban difíciles de establecer. En Bangladesh, las zonas francas quedan exentas de la Ordenanza de Relaciones Laborales, que dispone los derechos de organización y de

negociación en todo el resto de la economía, y los inversores son públicamente informados de esta circunstancia. En los demás países que se visitaron para la preparación de este informe, no había disposiciones oficiales sobre la organización de los trabajadores en las zonas francas, pero pocos de ellos habían adoptado medidas para garantizar que se facilitase la sindicación de los trabajadores. Ninguna de las empresas entrevistadas declaró que la falta de sindicación de los trabajadores fuese realmente un incentivo para la inversión, pero algunas de ellas añadieron que no pensaban favorecer la afiliación sindical de sus trabajadores y que no estaban dispuestas a entrar en los convenios colectivos. Es interesante observar que los inversores de las zonas francas se adaptan a las condiciones locales en los países en los que el entorno de relaciones laborales comprende libertades sindicales y derechos de negociación colectiva. Los países que disponen de una presencia ya establecida de los sindicatos en las zonas francas no parecen haber sufrido pérdidas de inversión y tienen el mismo perfil de inversiones que los países que tienen una escasa infraestructura sindical. Por ejemplo, en Filipinas el 59 por ciento de las inversiones en las zonas francas se han hecho en el sector de la electrónica y muchas de las empresas punteras en electrónica han aumentado sus inversiones a pesar de la presencia de sindicatos en las zonas. Incluso las fábricas de producción de vestidos (que están enzarzadas en una ardua competencia de precios) están siendo organizadas paulatinamente por los sindicatos, que han lanzado un movimiento de afiliación en las zonas francas y esa misma tendencia puede observarse en la República Dominicana, donde se enmendó el Código del Trabajo para asegurar la libertad sindical y de negociación colectiva en las zonas francas.

A continuación describiremos el régimen de incentivos de tres países receptores de zonas francas: **Costa Rica, Sri Lanka y Singapur**.

La economía de **Costa Rica** tiene un déficit persistente en las partidas corrientes de la balanza de pagos, a pesar de que este país es un importante exportador de bananas y café, de modo que en el decenio de 1980 el Gobierno decidió pasar de una política de sustitución de importaciones a otra orientada a la exportación basada en los vestidos y en las exportaciones agrícolas no tradicionales. Esto ha sido muy efectivo, y actualmente las exportaciones no tradicionales son más de un 40 por ciento del total, comparadas con aproximadamente el 30 por ciento de las exportaciones tradicionales. Existen tres regímenes que regulan la introducción sin aranceles sin los insumos que se requieren para las fábricas de procesamiento para la exportación.

- El régimen de zonas francas dispone, entre otras cosas, la exención de: todos los aranceles y tasas consulares sobre la importación de bienes, componentes y piezas, contenedores y otros materiales de embalaje, maquinaria y equipo, piezas y suministros; aranceles de importación sobre los vehículos que se requieren para la producción, administración y transporte; todos los aranceles sobre los productos de exportación o reexportación y maquinarias; una exención de diez años de impuestos del capital y de activos netos, así como de los impuestos sobre las transacciones inmobiliarias y territoriales; exención de impuestos de la venta, de los impuestos sobre la repatriación de beneficios y una escala móvil de exenciones de impuestos sobre dividendos y beneficios; exención de tasas municipales por diez años; supresión de controles al cambio de moneda extranjera y un subsidio salarial de un 15 por ciento para las empresas ubicadas en las zonas menos desarrolladas.
- El régimen de contratos de exportación abarca las materias primas, embalajes y otros bienes no nacionales que están en relación con las operaciones de las empresas.
- El sistema de admisión temporal ofrece a los exportadores una exención completa de impuestos sobre todo las mercancías que entren en el país para el ensamblado, reconstrucción, reparación o incorporación en los productos acabados para la exportación; exención de aranceles sobre importes de equipo y piezas sueltas, muestras, moldes o similares y exención de los impuestos de exportación, municipales y de beneficios del capital. Sin embargo, estas mercancías no pueden venderse a nivel local.

El régimen de zonas francas está abierto a las empresas de servicio y basadas en la producción y las empresas que están fuera de las zonas francas pueden solicitar también los mismos incentivos. Las empresas establecidas en las zonas francas se benefician de la inspección de aduanas en el mismo sitio y pueden vender hasta el 40 por ciento de su producción en el mercado local. Las empresas de las zonas francas son animadas a utilizar las materias primas locales, a condición de que tengan la calidad, precio y criterios de entrega establecidos por la empresa. En 1994, cerca de un 5 por ciento de las importaciones de las zonas francas eran de origen costarricense.

Costa Rica ha mantenido una estrategia muy eficaz respecto a las zonas francas, atrayendo en primer lugar importantes inversiones hacia sectores de exportación no tradicionales y creando un número significativo de nuevos empleos, y en segundo lugar poniendo al día constantemente esta estrategia para mantenerse competitiva en la evolución de las inversiones y en el medio ambiente comercial.

En **Sri Lanka**, el sector privado ha tenido un rápido crecimiento en su participación en el valor añadido de las manufacturas desde que en 1977 empezó la liberalización de la economía. Sin embargo, la composición sectorial de este auge manufacturero ha sido algo desequilibrada, y los textiles y el vestido han tenido la parte más importante. De ellos, el sector del vestido es el que ha tenido más éxito, y podría ser que el relativo retraso de un sector textil menos dinámico llegase a constituir ahora un inconveniente puesto que el sector del vestido está tratando de pasar a una producción mundial en cadena. Sri Lanka ha trabajado mucho para mejorar su sistema de incentivos y sus procedimientos de evaluación y aprobación de las solicitudes de inversión. Se fomentan las inversiones en el sector de la exportación no tradicional (cualquier cosa que no sea té, caucho y cocos), de los servicios relacionados con la exportación, de la infraestructura, de la agricultura no tradicional y del turismo. Una junta de inversiones (*Board of Investment — BOI*) supervisa la administración del sistema y actúa como ventanilla única para los inversores extranjeros.

Para diversificar las inversiones, el BOI decidió estimular el sector de la electrónica por medio de un fondo de transferencia de tecnología (*Technology Transfer Fund*), que subvenciona directamente las empresas que exportan componentes avanzados electrónicos. Estas subvenciones pueden estar basadas en las cifras de exportaciones o adoptar la forma de un reembolso de los costos derivados de la formación, de la adquisición de equipo para comprobar y graduar, de fabricación de prototipos, troqueles y moldes y del desarrollo de unos programas de control de la calidad.

Se fomentan las vinculaciones hacia atrás, ofreciendo los mismos incentivos y primas a los proveedores de insumos a las empresas de las ZFI que los que se conceden a los propios exportadores de las zonas francas. Además, se han simplificado los procedimientos de subcontratación. A pesar de todas estas disposiciones, el desarrollo de vinculaciones hacia atrás ha sido lento y podría ser que no mejorasen mientras que las importaciones sigan estando libres de aranceles. Dar el mismo tratamiento a los insumos locales y a los que proceden de la importación podría no ser suficiente para superar la tendencia que tienen muchas empresas de las zonas francas a importar. También se dan incentivos a los fabricantes a pequeña escala que suministran las empresas de las zonas francas, y en este caso se han obtenido algunos éxitos en el suministro de botones, etiquetas, cables y alambre, perchas para vestidos, suelas de goma y de cuero y accesorios de plástico.

La estructura de incentivos de **Singapur** no sólo es interesante por los incentivos de desgravación fiscal que ofrece sino también por sus incentivos no fiscales. Tanto unos como otros merecen ser analizados. Sus exenciones fiscales se centran en puntos muy concretos, que se aplican a las industrias pioneras y a las que las siguen (o sea, las que fabrican un producto que el Gobierno quiere promover) en el sector industrial y en el sector servicios, así como a las organizaciones de investigación y desarrollo, a las inversiones en nuevas tecnologías y a las empresas que están ampliando sus actividades. Así, pues, el Gobierno prima las inversiones que mejor corresponden a sus objetivos de desarrollo estratégico a largo plazo. Los incentivos no

fiscales incluyen la concesión de ayudas de capital, la participación en el capital y la concesión de capitales de riesgo a las empresas que inviertan en proyectos que supongan un beneficio tecnológico o económico para Singapur. Hay cierto número de medidas específicamente concebidas para prestar asistencia a las pequeñas y medianas empresas de Singapur, entre las cuales cabe destacar las siguientes:

- una financiación a bajo costo e interés fijo, que facilita que las empresas puedan ponerse al día y ampliarse;
- asistencia técnica a las pequeñas empresas (SITAS), que reembolsa hasta un 70 por ciento de los costos de los conocimientos técnicos exteriores a los que se ha recurrido para mejorar las actividades de las empresas;
- asistencia para el desarrollo del mercado (MDA), que ayuda a las empresas locales a proveer a los gastos de desarrollo de los mercados de exportación;
- asistencia para el desarrollo de las empresas, que subvenciona hasta un 70 por ciento del costo de los estudios de mercado y de los viajes al extranjero para explorar las nuevas tecnologías o para participar en seminarios previamente aprobados;
- asistencia al desarrollo de los productos, que brinda una ayuda «dólar por dólar» a las compañías locales para desarrollar nuevos productos y procesos o para mejorar los ya existentes;
- asistencia a la investigación y desarrollo, que subvenciona las empresas de Singapur que llevan a cabo una investigación y desarrollo de importancia tecnológica y que están registradas oficialmente en este concepto;
- asistencia al desarrollo de los soportes lógicos informáticos, que incita a las empresas locales a desarrollar productos innovadores en el ámbito de los soportes lógicos y de los programas informáticos;
- existen además otros incentivos para fomentar la automatización y las inversiones exteriores.

¿Incentivos o disuasión?

La estructura de incentivos de muchas zonas francas ha limitado el potencial de su estrategia a promover el desarrollo económico local. La mayor parte de las zonas francas ofrece un conjunto de concesiones fiscales y arancelarias para atraer a los inversores. Estos incentivos pueden tener límites y fases temporales, que generalmente pueden ampliarse a criterios de las autoridades de la zona. Este planteamiento presenta cierto número de problemas, entre ellos los siguientes:

- la renuncia a todos estos ingresos supone una pérdida económica importante para el país receptor;
- los incentivos se basan en la mera presencia de los inversores y no en su eficacia económica, de modo que las empresas ineficaces sacan tanto partido como las eficaces;
- los incentivos adoptan la forma de concesiones fiscales y no de un atributo competitivo inherente, lo que significa que tal vez los inversores no tengan otra razón para efectuar sus inversiones que acogerse a los beneficios fiscales y que es probable que se vayan cuando estas ventajas disminuyan o cuando aparezcan en otras partes unas concesiones más atractivas;
- las exenciones arancelarias y fiscales fomentan las actividades basadas en un mecanismo de importación, ensamblado y exportación, lo cual limita mucho su impacto en la economía local;
- los incentivos son estáticos y no contemplan la puesta al día de la producción o el paso a una actividad que tenga más valor añadido.

La nueva lógica de la producción mundial

Hasta el decenio de 1970, el diseño, manufactura y comercialización de los productos industriales se efectuaban en unas empresas verticalmente integradas que operaban en el interior de las fronteras nacionales. Cuando las empresas multinacionales invertían en el extranjero, acudían también a esa forma de producción verticalmente integrada. Sin embargo, desde entonces el fenómeno de la globalización ha supuesto un incremento sustancial en el volumen del comercio y de la inversión extranjera directa, así como nuevos modos de organizar la producción. Todo ello ha traído consigo los siguientes cambios en el interior de las empresas y entre unas y otras empresas:

- la empresa se ha transformado en una red de unidades funcionales, con una responsabilidad descentralizada en una zona más amplia;
- esta transformación ha remodelado industrias enteras, de modo que las relaciones entre las empresas se han extendido a medida que la forma de organización en red de la producción incorpora a los proveedores y a los clientes exteriores.

Las grandes empresas han respondido al incremento de la competencia que acompaña a la mundialización con la transformación de sus estructuras jerárquicas y verticalmente integradas en unas redes o cadenas de producción. Esto les permite responder más rápidamente a los cambios que se producen en la demanda con unos productos nuevos y debidamente ajustados en precio y calidad. Cada unidad o eslabón de la cadena de producción lleva a cabo una función específica, que es su competencia fundamental, por la que brinda a la red una capacidad de producción muy especializada y flexible. Cada uno de los eslabones de la cadena de producción representa un nivel diferente de actividad de valor añadido con distintos tipos de inversión, tecnología, recursos humanos y organización del trabajo. Las funciones clave (y las más valiosas) son las que se refieren a la investigación y desarrollo, diseño, finanzas, comercialización y coordinación. Por otra parte, las funciones de manufactura y ensamblado pueden ser llevadas a cabo por unidades descentralizadas dispersas por todo el mundo. Se tiende cada vez más a que estas unidades no formen parte de la misma empresa o de la misma estructura de propiedad sino que compongan una nueva estructura administrativa en la que las empresas dirigentes organicen la producción en cadenas mundiales. Se está produciendo un acusado fenómeno que podríamos llamar de «desverticalización» y se está amplificando además el fenómeno de una inversión extranjera sin fábricas, en el que las grandes empresas multinacionales producen en todo el mundo y no poseen fábricas.

La aportación potencial de la inversión extranjera directa (IED) al desarrollo nacional varía según el nivel que tenga el país receptor en la cadena mundial de producción. Los países receptores de zonas francas, así como las empresas y las organizaciones de trabajadores tienen que comprender bien el funcionamiento de estas cadenas de producción para:

- definir cuidadosamente su puesto o «nicho» en la cadena;
- hacer que sus actividades se ajusten a las necesidades de ese «nicho»;
- diseñar y aplicar las correspondientes estrategias para ascender en la cadena, con la correspondiente mejora en la calidad de los beneficios y de los empleos;
- seguir con la mayor atención la evolución que se produzca en el tipo de organización de estas cadenas mundiales porque, si estos cambios son realmente significativos, podrían conducir al aislamiento de todo un país receptor de zonas francas (o por lo menos de una empresa determinada), si no se adoptan las medidas oportunas.

Las cadenas de producción no son estáticas, sino que evolucionan continuamente, de modo que la posición de los países receptores de zonas francas y de las empresas concretas dentro de esas cadenas está en perpetuo cambio. Es importante entender bien las fuerzas que informan esa evolución para responder adecuadamente con una reforma de las políticas y con una intervención institucional. Los países receptores de zonas francas y las empresas concretas que participan en

ellas desearán también influir en la evolución de las cadenas de producción a través de medidas proactivas para fomentar unos tipos más beneficiosos de inversión y de eficacia empresarial.

Las cadenas de producción pueden reorganizarse por los motivos siguientes:

- la evolución de las pautas comerciales, como las que se derivan de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte o del que seguramente se acordará cuando se terminen las diversas fases del Acuerdo Multifibras;
- los cambios en la organización de la producción, tales como la tendencia a una producción ajustada;
- los cambios en la dinámica del mercado, que requieren una respuesta más rápida y más barata, y que tienden a favorecer las plataformas de producción cercanas a los mercados finales;
- las estrategias de las empresas, como la llamada «desverticalización», que tienen como resultado un mayor recurso a la subcontratación y a la fabricación «llaves en mano»;
- las estrategias proactivas para atraer la inversión, iniciadas por los países receptores de zonas francas (nuevos o ya existentes);
- la evolución de la tecnología y los cambios que de ella resultan en la organización del trabajo tienen también importantes repercusiones en la estructura de las cadenas de producción, así como en la situación de los países receptores de zonas francas y en las empresas que en ellas se integran.

Los cambios en la tecnología y en el trabajo pueden alterar de manera espectacular el proceso de producción en las industrias que están muy representadas en esas zonas, y pueden tener los efectos siguientes:

- cambiar la relación capital/trabajo en favor de las máquinas, aumentando así las inversiones pero reduciendo el índice de generación de empleos;
- demandar un nuevo tipo de trabajador mejor capacitado y con nuevas especializaciones que lo hagan capaz de manejar y conservar estos nuevos equipos;
- tener necesidad de una infraestructura nueva y cara;
- favorecer la evolución a nuevas ubicaciones que tengan unos incentivos, infraestructuras, recursos humanos y servicios de apoyo más adecuados;
- reducir la importancia de radicar en una zona de bajos costos laborales y aumentar en cambio la importancia de estar cerca del cliente.

Es evidente que toda esta evolución tiene unas repercusiones muy importantes para los países receptores de las zonas francas, que podrían encontrarse en desventaja competitiva y social como resultado de los cambios en las cadenas de producción o en la tecnología. Las empresas pueden emigrar, dejando a miles de trabajadores sin empleo y haciendo que las zonas francas ya no sean viables. Los cambios en las cadenas de producción están sin duda fuera de control de los países receptores de las zonas francas y de sus interlocutores sociales, pero si las fuerzas que mueven estos cambios pueden ser entendidas y previstas a tiempo, el país receptor podrá intervenir con las oportunas medidas para mantener su importancia como plataforma receptora de inversiones y generadora de producción. Las medidas que el gobierno y los interlocutores sociales deberían pensar en adoptar son, entre otras, las siguientes:

- definir de una estrategia general del desarrollo a nivel nacional así como de la función de la inversión extranjera directa en esta estrategia, con unos planes claros sobre cómo asegurar los beneficios de la inversión extranjera directa para el país receptor;
- elaborar de una política industrial basada en la fuerza y potencial relativos de la economía, comprendidos los recursos naturales y humanos, la infraestructura física, la ubicación y situación en las cadenas mundiales de producción;

-
- fijarse como objetivo un puesto o «nicho» concreto en la cadena de producción, como parte de una estrategia a largo plazo para ascender en la cadena y pasar a ocupar un «nicho» más interesante en valor añadido;
 - atraer una categoría específica de inversiones, y aun de determinadas empresas extranjeras y nacionales, por medio de incentivos y de servicios de apoyo.

El TLC

La división regional del trabajo y la asignación de las funciones de exportación ha cambiado espectacularmente con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC). Como el TLC no impone derechos de aduana a los bienes que se producen en su territorio, coloca a los Estados del Caribe en una desventaja relativa respecto a México, que ahora disfruta de unos aranceles más bajos en el sector — muy competitivo — de los productos textiles y del vestido. Se ha producido un aumento espectacular de las exportaciones de México a los Estados Unidos, gracias al hecho de que pueden entrar libres de derechos de aduana, mientras que los países que pertenecen a la Iniciativa sobre la Cuenca del Caribe (CBI) están sujetos a derechos aduaneros sobre el valor añadido exterior. Además, la devaluación de un 50 por ciento del peso mexicano a finales de 1994 tuvo por efecto reducir el precio de las exportaciones mexicanas en dólares.

El Caribe ha sido la zona más duramente aceptada por el TLC y por la creciente competitividad de las demás regiones. Las devaluaciones de la moneda que han tenido lugar recientemente en Asia, reducirán el costo de las exportaciones de esos países, y muy probablemente intensificarán aún más la competitividad en los principales mercados. El Instituto del Caribe para los Textiles y el Vestido informa de que, desde la entrada en vigor del TLC, se han perdido más de 150 empresas y 123.000 empleos en la industria del vestido en el Caribe y que muchas de esas empresas se han reubicado en México. Mientras que el valor de las exportaciones mexicanas de vestidos a los Estados Unidos aumentó de 709 millones de dólares en 1990 a 3.800 millones de dólares en 1996, las de la República Dominicana pasaron de solamente de 723 millones de dólares en 1990 a 1.700 millones de dólares en 1996, y las de Jamaica pasaron de 235 millones de dólares en 1990 a 505 millones de dólares en 1996.

Los países exportadores de vestidos de Asia pueden ser los siguientes en sufrir el efecto residual del TLC. Por ejemplo, The Limited, que es el fabricante de la ropa interior Victoria's Secret ha abierto recientemente una fábrica en México. Se ha citado a Martin Trust de The Limited, en el *Forbes Magazine* del 10 de febrero de 1997 y se la ha atribuido la afirmación de que a pesar de que los salarios son tres veces más altos en México que en Sri Lanka, seguía siendo más económico producir en México a causa de los ahorros de tiempo, costos de transporte y derechos de aduana. De hecho, se ha producido una continua reducción de las importaciones de vestidos de Asia a lo largo del último cuarto de siglo, período en que han pasado de un 83 por ciento del total en 1980 a un 41 por ciento en 1996. No sólo es más barato y más rápido operar dentro del hemisferio occidental sino que ello permite a los fabricantes textiles de los Estados Unidos suministrar la mayor parte de la tela, cosa que no pueden hacer con los asiáticos. Con estas operaciones integradas verticalmente, ciertas empresas estadounidenses se están estableciendo ahora en México, y cabe esperar que se produzca la misma tendencia hacia una mayor competitividad basada en los factores combinados de rapidez, costo y calidad más bien que simplemente en los costos del trabajo.

Respuesta rápida

La necesidad de una respuesta rápida en unos mercados de consumo cada vez más diferenciados y cambiantes, incitará también a las plataformas de producción ha acercarse a los mercados finales. Muchos vendedores al por menor analizan ahora los datos de venta el domingo

por la noche y hacen los correspondientes pedidos para el jueves siguiente, justo a tiempo para el fin de semana. Esto se está haciendo incluso en los departamentos de los grandes almacenes que trabajan con una gama de productos muy estandarizada.

2. Empleo, relaciones laborales y condiciones de trabajo en las ZFI

Uno de los principales indicadores del éxito de la estrategia de las ZFI es el número de empleos creados. La mayoría de los países donde hay este tipo de zonas tienen una economía caracterizada por un exceso de mano de obra y una urgente necesidad de crear empleos, y las zonas francas industriales han resultado sumamente eficaces en ese sentido. La eficacia de las zonas francas industriales en relación con los costos como medio para crear empleo puede ser muy discutible, al igual que la calidad del mismo, pero en términos puramente numéricos es innegable que esas zonas han creado un gran número de puestos de trabajo.

El país con zonas francas industriales donde se ha creado sin duda el mayor número de puestos de trabajo es la **China**, donde hay unos 18 millones de personas empleadas en empresas financiadas con inversiones extranjeras, y muchos millones más en empresas chinas que funcionan en las zonas. Las maquiladoras de **México** se sitúan en segundo lugar en términos de volumen total de empleo. La finalidad con que se iniciaron las ZFI era generar empleo a lo largo de la frontera septentrional del país y se han logrado crear así unos 900.000 puestos de trabajo (véase el cuadro 2.1). El crecimiento de la maquila en la frontera septentrional ha ayudado al Gobierno mexicano a resolver la crisis del desempleo en esa región. El empleo en las maquiladoras ha aumentado de manera asombrosa, con un crecimiento medio que se ha mantenido en alrededor del 10 por ciento anual. El empleo aumentó el 17 por ciento entre enero de 1997 y enero de 1998, cuando ascendía en total a 958.135 puestos de trabajo. Lo más importante es que continúan generando empleo en momentos en que los otros sectores de la economía no lo hacen. Según datos procedentes de la OCDE en 1995 en la industria de la maquila el empleo aumentó el 10,4 por ciento, mientras que en las otras industrias disminuyó el 9 por ciento.

Cuadro 2.1. México: creación de empleo en las maquiladoras, 1970-1997

	1970	1975	1981	1985	1995	1997
Total	20.300	62.200	130.973	211.968	648.263	898.786
Mujeres			85.691	120.042	314.172	421.697
Técnicos			12.545	25.042	71.098	103.168
Personal administrativo			7.744	13.052	45.436	64.147

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México.

Otros países de América central y del Caribe han logrado también alcanzar un crecimiento impresionante del empleo mediante sus estrategias de zonas francas. Con frecuencia, esos países tienen una población relativamente pequeña y el empleo en las zonas puede constituir una proporción importante del empleo total en el sector manufacturero. Además, los puestos de trabajo creados por los inversores de las zonas presentan también la ventaja de situarse en nuevas industrias distintas de las tradicionales, como la industria bananera y la del café, con lo cual se diversifica la estructura del empleo. **Costa Rica** es un ejemplo de ello. Desde que puso en marcha su política en materia de zonas, en 1981, se han creado casi 49.000 puestos de trabajo, la mayoría de ellos en el sector del vestido y la industria electrónica, y el desempleo ha disminuido hasta situarse ahora en alrededor del 5 por ciento.

Cuadro 2.2. Costa Rica: creación de empleo en las ZFI

	1992	1993	1994	1995	1996
Empleo	33.198	37.549	44.926	45.212	47.972
Porcentaje del empleo total en el sector manufacturero	16,7	18,9	21,8	23,1	n.d.

n. d. = no se dispone de datos.

Fuente: OIT: *La industria de la maquila en Centroamérica* (San José, Costa Rica, 1997).

En **Guatemala**, los orígenes de la industria de la maquila se remontan a mediados de la década de 1960, pero no fue sino en 1989 cuando se adoptaron disposiciones legislativas con el fin de proporcionar incentivos para las industrias de exportación y las zonas francas. En 1996, había 482 empresas instaladas en zonas francas industriales que empleaban a 165.945 personas, de las cuales el 80 por ciento eran mujeres.

En **El Salvador**, la primera iniciativa para establecer una zona franca se emprendió en 1974 con la creación de la zona Bartolo. No obstante, su desarrollo se retrasó luego a causa de la guerra civil y no se reanudó sino después de 1986 cuando se adoptó una nueva ley sobre el fomento de las exportaciones que permitió el desarrollo de zonas privadas. Aún así, el número de empresas y de puestos de trabajo no aumentó de manera significativa hasta después de 1992 (véase el cuadro 2.3).

Cuadro 2.3. El Salvador: creación de empleo en las ZFI

Año	Número de empresas	Empleo
1986	n.d.	2.079
1992	13	6.500
1996	208	50.000

n.d. = no se dispone de datos.

Fuente: La misma que para el cuadro 2.2.

En **Honduras**, la industria de la maquila se inició en 1976 con la creación de la zona franca de Puerto Cortés. Sin embargo, el sector no se desarrolló realmente sino en la década de 1990, sobre todo por lo que respecta al empleo que se multiplicó por cuatro entre 1992 y 1996, hasta cifrarse en 61.162 personas empleadas (cuadro 2.4).

Cuadro 2.4. Honduras: creación de empleo en las ZFI

	1986	1992	1994	1996
Empleo	2.586	15.520	48.477	61.162

Fuente: La misma que para el cuadro 2.2.

Los países de Asia donde funcionan zonas francas industriales han registrado en su mayoría un aumento del empleo tan espectacular como los ejemplos que se han citado. Los últimos datos procedentes de la Junta de Inversiones de **Sri Lanka** por ejemplo, muestran que sus seis zonas y otras medidas aplicadas para fomentar la inversión habían llegado a crear en enero de 1998 un total de 268.800 puestos de trabajo, mientras que en 1986 totalizaban 35.000.

El estado de Penang en **Malasia** ha demostrado una gran eficacia para atraer inversiones de calidad, gran parte de ellas en establecimientos altamente tecnificados que fabrican discos duros y microplaquetas de computador. En el cuadro 2.5 puede verse cómo ha aumentado la inversión

en las zonas francas de Penang, en las que en 1970 había 31 empresas que empleaban a 2.784 trabajadores, y en 1997 había 743 establecimientos y 191.190 trabajadores. El empleo está muy concentrado en el sector de la electrónica, en el que hay casi 120.000 trabajadores. Sin embargo, las inversiones se orientan cada vez más hacia sectores que utilizan un alto coeficiente de capital, y el empleo ha disminuido tras haber alcanzado en 1990 las 100.953 personas, a pesar del considerable aumento del número de empresas. Esta tendencia es bastante comprensible dadas las condiciones extremadamente difíciles del mercado de trabajo en Penang. Muchas de las empresas instaladas allí tienen que traer trabajadores de Bangladesh, Filipinas e Indonesia. Esto les obliga a efectuar gastos considerables en concepto de contratación, transporte y alojamiento, pero sin embargo siguen invirtiendo en Penang a causa de su probada notoriedad como plataforma altamente competitiva para la exportación.

Cuadro 2.5. Malasia: desarrollo empresarial en las zonas francas industriales de Penang

Año	Número de empresas	Empleo
1970	31	2.784
1980	216	56.012
1990	430	100.953
1996	736	196.774
1997 (junio)	743	191.190

Fuente: Penang Development Corporation, Malasia.

El caso de **Mauricio** ilustra la evolución típica del empleo en muchas zonas francas. En la primera etapa, inmediatamente después de haberse puesto en práctica la estrategia de las zonas, la inversión y el empleo aumenta rápidamente, y así ocurrió en Mauricio. Entre 1971 y 1980, el número de empresas aumentó de 9 a 101, y el número de personas empleadas pasó de 644 a 21.642. De 1983 a 1988, la inversión y el empleo aumentaron drásticamente hasta el momento en que el mercado de trabajo se contrajo y los costos de producción aumentaron. El número de empresas llegó en 1988 a 591; la inversión alcanzó el máximo en 1989 y el empleo dos años después, en 1991, con 90.861 trabajadores. Posteriormente el empleo se contrajo durante cinco años seguidos antes de volver a aumentar en 1997 hasta situarse en 83.391 trabajadores. Los inversores comenzaron entonces a irse en busca de plataformas de producción menos costosas y el crecimiento del empleo se estancó. El Gobierno reaccionó ante la pérdida de inversiones y mejoró sus incentivos y servicios, lo cual dio lugar a una importante reactivación de las inversiones a partir de 1992, pero el empleo siguió disminuyendo ya que las empresas introdujeron técnicas que requieren menor utilización de mano de obra. La inversión se concentra principalmente en el sector del vestido, en el que 234 empresas empleaban a 65.809 personas en 1997 (el volumen total del empleo en la zona ascendía a 79.793 trabajadores), mientras que en los sectores de la fabricación de artículos eléctricos y electrónicos había sólo 14 empresas que empleaban a 1.041 trabajadores.

En **Filipinas**, las repercusiones en el empleo de las inversiones en las zonas francas industriales se traducen en un aumento del número de puestos de trabajo, que pasó de 23.750 en 1986 a 12.250 diez años más tarde. No obstante, el empleo aumentó más del doble entre 1993 y 1996, y las inversiones registraron un salto del 255 por ciento en 1994 y del 449 por ciento en 1995. El volumen del empleo alcanzó en 1997 la cifra de 183.709 personas empleadas directamente (cuadro 2.6).

Cuadro 2.6. Filipinas: crecimiento del empleo en las zonas económicas

Año	Empleo directo	Empleo indirecto	Total	Porcentaje de aumento
1987	22.837	n.d.		
1994	91.860	137.790	229.650	
1995	121.823	182.734	304.557	32,6
1996	152.250	228.375	380.625	24,9
1997	183.709	275.564	459.272	20,6

n. d. = no se dispone de datos.

Fuente: Philippine Economic Zone Authority.

El empleo femenino en las zonas francas industriales

Los trabajadores de las zonas constituyen un componente importante del empleo del sector estructurado en los países donde hay zonas francas industriales y las mujeres son por lo general mayoritarias entre ellos, sobre todo en los sectores del vestido y la electrónica. El cuadro 2.7, preparado por una asesora de la OIT en materia de cuestiones relativas a las mujeres en América central, ilustra el predominio de las trabajadoras en la fuerza de trabajo de las zonas y el alto porcentaje de fábricas textiles y de prendas de vestir en las que se emplea una abundante mano de obra femenina.

En el caso de Bangladesh, sólo se dispone de datos sobre el empleo desglosados por sexo con respecto a las zonas francas industriales de Chittagong (CEPZ). Según datos procedentes de la Autoridad de las Zonas Francas Industriales de Bangladesh (BEPZA), en 1996, el 70 por ciento de las 32.095 personas empleadas en las zonas francas industriales de Chittagong eran mujeres.

Cuadro 2.7. El empleo femenino en las zonas francas en determinados países de América central y del Caribe, 1995

País	Número de empresas	Promedio de trabajadores por empresa	Porcentaje de trabajadores empleados en la industria textil y del vestido	Número total de trabajadores	Porcentaje de trabajadoras
Guatemala	481	345	80	165.945	80
Honduras	155	395	95	61.162	78
El Salvador	208	320	69	50.000	78
Nicaragua	18	418	89	7.533	80
Costa Rica	250	200	70	50.000	65
Panamá	6	200	100	1.200	95
República Dominicana	469	353	65	165.571	60

Fuente: L. Daeren: «Cuestiones de género en la industria maquiladora en América central y República Dominicana», documento presentado en el Seminario Subregional Tripartito de la OIT que tuvo lugar en San José, Costa Rica, del 25 al 28 de noviembre de 1997.

Legislación laboral y relaciones de trabajo

Las normas laborales y las relaciones de trabajo son los aspectos más problemáticos y controvertidos de las zonas francas industriales. El modelo clásico de reglamentación laboral — con un marco de normas laborales «mínimas», sindicatos libres y organizaciones de empleadores (ya sea que actúen individualmente o en grupo) que se reúnen para negociar acuerdos obligatorios que regulan su interacción — es sumamente excepcional en el caso de las zonas francas industriales. Las razones por las cuales esto es así son complejas, pero el hecho es que muchas zonas no aplican plenamente normas laborales adecuadas ni desarrollan un sistema sólido de relaciones de trabajo. Como consecuencia de esto sigue siendo muy común observar en las zonas factores problemáticos tales como un alto grado de rotación de la mano de obra, absentismo, estrés y fatiga, bajos índices de productividad, excesivo desperdicio de materiales y descontento de la fuerza de trabajo. Esto constituye una fuente de inestabilidad que no es posible permitirse en una economía mundializada: disminuye la eficacia de las zonas como plataformas de exportación y limita su potencial para atraer inversiones, crear empleos, incentivar las exportaciones y promover un mayor crecimiento económico.

Es necesario examinar dos cuestiones esenciales con respecto a la legislación laboral y las relaciones de trabajo en las zonas:

- ¿Son aplicables en las zonas las disposiciones de la legislación laboral nacional? y ¿se aplican en la práctica?
- ¿Son aplicables en las zonas las disposiciones de la legislación nacional en materia de relaciones de trabajo? y ¿se aplican en la práctica?

En la mayoría de los países donde funcionan zonas francas industriales la legislación nacional en materia laboral y de relaciones de trabajo es aplicable en las zonas. En **Singapur**, por ejemplo, las leyes laborales nacionales se aplican por igual a las firmas nacionales y a las extranjeras. Singapur tiene una muy sólida tradición de tripartismo en la cual están incluidas las cuestiones relativas a la inversión. Este enfoque tripartito comienza en el nivel más alto con la representación de los sindicatos en la Junta de Gobernadores del Consejo de Desarrollo Económico, el cual supervisa la estrategia de Singapur en materia de inversiones. Las políticas de inversión no pueden infringir los derechos de los trabajadores, y es interesante observar que Singapur ha aplicado este criterio desde el decenio de 1960, época en la que se necesitaba con urgencia atraer inversiones. El fuerte consenso existente entre el Gobierno y los interlocutores sociales ofrece a los inversores un grado de estabilidad social y económica y de certidumbre que supera cualquier inquietud que puedan tener acerca de la actividad sindical. Como resultado de esto hay un entorno excepcionalmente estable y bien regulado para la inversión, lo cual se refleja en el hecho de que en Singapur sólo se haya registrado una huelga desde 1978 (y eso fue hace más de diez años, en 1986). La ausencia de conflictos laborales se explica en parte por el funcionamiento del sistema de arbitraje. El Tribunal de Arbitraje Laboral de Singapur autoriza los convenios colectivos negociados entre los sindicatos y la dirección de las empresas, cuyas disposiciones se suman a las normas mínimas aplicables en materia de empleo y relaciones de trabajo previstas en la ley del empleo y la ley sobre las relaciones de trabajo. En los casos en que las partes no logran llegar a un acuerdo mediante la negociación, cualquiera de las partes puede remitir el asunto al Departamento de Relaciones Laborales del Ministerio de Trabajo a efectos de la conciliación. Si con esto no se logra resolver el conflicto, la cuestión puede remitirse al tribunal de arbitraje laboral. En virtud de la ley sobre conflictos laborales, está prohibido realizar cualquier acción reivindicativa una vez que el Tribunal de Arbitraje Laboral ha tomado nota del conflicto planteado. Los conflictos relativos a los salarios que surjan a raíz de la aplicación de directrices recomendadas por el Consejo Nacional de Salarios pueden ser sometidos al Tribunal de Arbitraje Laboral por cualquiera de las partes.

Las empresas de las zonas francas industriales instaladas en **Mauricio** están comprendidas en el campo de aplicación de la legislación laboral y el sistema de relaciones de trabajo, aunque la ley sobre la expansión industrial de 1993 les ha otorgado un mayor grado de flexibilidad a

pesar de las persistentes críticas a ese respecto por parte del movimiento sindical. Algunas de esas excepciones conciernen las horas de trabajo. La forma en que se calculan las horas de trabajo a efectos de determinar las horas extraordinarias posibilita una flexibilidad considerable. La ley sobre la expansión industrial prevé 45 horas de trabajo por semana, pero las horas extraordinarias se calculan sobre una base semanal, lo cual significa que las horas adicionales que se trabajen cualquier día de la semana no serán pagadas como horas extraordinarias a menos que el total de las horas semanales de trabajo sobrepase las 45 horas. Se puede exigir a un trabajador que cumpla hasta un máximo de 10 horas diarias de trabajo, tras lo cual es necesario contar con su consentimiento. Antes de 1984 no se exigía un preaviso cuando había que trabajar horas adicionales, pero esto ocasionaba grandes perjuicios, sobre todo a las trabajadoras jóvenes, y daba lugar a considerables conflictos. Desde 1984, se exige avisar con 24 horas de antelación cuando hay que efectuar horas adicionales e indicar además la duración exacta del período de trabajo extraordinario. Muchas empresas prefieren ahora trabajar horas extraordinarias los sábados, en lugar de trabajar más cualquier día de la semana. De conformidad con las leyes de 1970 y 1993, se puede obligar a los trabajadores a trabajar un día feriado y contabilizarlo como si fuera un día normal de trabajo a efectos de la remuneración; como contrapartida se les concede un día de asueto remunerado la semana siguiente. Los sindicatos han sostenido siempre que las horas trabajadas los días feriados deben pagarse como horas extraordinarias, tal como está previsto en la legislación nacional en materia laboral. La legislación de las zonas prevé la posibilidad de siete días de trabajo consecutivos, de ser necesario, mientras que la legislación laboral permite únicamente trabajar seis días consecutivos. La legislación aplicable en las zonas reconoce el derecho de la mujer a gozar de una licencia remunerada de maternidad únicamente en tres ocasiones, mientras que en la legislación laboral no existe ese límite. En las empresas instaladas en las zonas las mujeres pueden trabajar de noche, y de hecho efectúan los turnos nocturnos, mientras que esto está prohibido en el resto de la economía. La indemnización por fin de servicios a la cual tiene derecho un trabajador en los casos de reducción de personal varía considerablemente entre las empresas de las zonas y las que se rigen por la legislación laboral nacional. Con arreglo a la legislación de las zonas aplicable hasta 1993, un trabajador sólo tenía derecho a ese tipo de compensación después de haber completado tres años de servicio, mientras que en el resto de la economía sólo se exigen 12 meses de trabajo, y los trabajadores de las zonas recibían generalmente una suma inferior a la percibida por sus homólogos en otras industrias. Esto se modificó posteriormente para prever por lo menos una semana de remuneración por cada año de servicio cuando el trabajador haya cumplido entre uno y tres años de servicio continuo, y por lo menos dos semanas de remuneración por cada año de servicio si tienen más de tres años ininterrumpidos de servicio. La legislación de las zonas no prevé el pago de pensiones a los trabajadores de las empresas de las zonas, mientras que en la legislación nacional del trabajo se prevé el pago de un cuarto de la remuneración mensual por cada año de servicio. En virtud de la legislación laboral nacional, el empleador que tiene intenciones de reducir el número de empleados está obligado a informar al Ministerio con cuatro meses de antelación, y debe indicar además las razones que motivan esa reducción. El asunto se somete posteriormente a la Comisión encargada de examinar los casos de rescisión de contratos de trabajo. Este procedimiento no se aplica a los trabajadores de las zonas.

En Mauricio hay un alto grado de actividad sindical en algunos sectores de la economía, pero esto no se ha extendido al sector de las zonas francas industriales, aunque no hay barreras jurídicas al respecto. En la industria azucarera, una industria esencial en Mauricio, el 89 por ciento de los 29.066 trabajadores del sector estaban organizados en 1996, mientras que en 1992 el porcentaje correspondiente alcanzaba sólo al 71 por ciento. En el servicio público, el porcentaje de trabajadores sindicados se situaba en el 63 por ciento del total de empleados (56.828), y en los organismos de la administración local y los órganos paraestatales el porcentaje correspondiente era el 51 por ciento. En el sector de las ZFI, sin embargo, sólo el 9 por ciento de los 79.487 trabajadores de las zonas estaban afiliados a sindicatos. En el sector de la hotelería y la restauración, el porcentaje de sindicación era también relativamente bajo: el 15 por ciento

de 10.820 trabajadores¹. Hay poquísimos convenios colectivos firmados en Mauricio (de hecho sólo tres) debido en gran parte a que hay una serie de órganos gubernamentales encargados de regular las cuestiones laborales, con inclusión de los aspectos relativos a los salarios y los conflictos. Es interesante observar, no obstante, que el número de paros ilegales en las empresas de las ZFI ha ido en aumento, lo cual hace pensar que el extenso sistema de reglamentación vigente no es totalmente eficaz.

En **Barbados, Jamaica y Trinidad y Tabago** se garantiza que los derechos otorgados a los trabajadores nacionales se apliquen también en las zonas. En Jamaica y Trinidad y Tabago, los trabajadores están representados en los órganos tripartitos que supervisan las operaciones de las zonas, y las disposiciones corrientes de la legislación laboral se aplican también en ellas. Esto tiene ciertas ventajas, tal como lo indica el representante de los trabajadores en la junta de directores de la Empresa de las Zonas Francas de Trinidad y Tabago: «la clave para conciliar las inquietudes de los sindicatos, las ONG y el sector empresarial reside en el hecho de que el Ministerio de Trabajo supervisa con sumo esmero la evolución de las ZFI... Para que la función de supervisión pueda ser eficaz es necesario contar de forma periódica y oportuna con datos fiables»². En Trinidad y Tabago no hay, sin embargo, ninguna organización sindical presente en las zonas. Esto se atribuye en parte a la debilidad del movimiento sindical y en parte al hecho de que muchos de los trabajadores de la zona realizan tareas altamente calificadas y bien remuneradas, y no están dispuestos a afiliarse a un sindicato. En **Saint Kitts y Nevis**, hay una comisión tripartita nacional de las ZFI en la cual participan el Ministro de Trabajo, el Ministro de Comercio, funcionarios del Departamento de Trabajo, de la Cámara de Industria y Comercio, de la Unión del Trabajo de Saint Kitts y Nevis y del Sindicato de Docentes. Esto ha dado lugar a otras iniciativas tripartitas, entre ellas la adopción por el Gobierno de un salario mínimo de acuerdo con la recomendación de la comisión que se ocupa de los salarios mínimos, la creación de un comité para examinar un programa de calificación y habilitación y otro para considerar las posibilidades de aplicación de las normas internacionales del trabajo en las zonas.

El caso de **Filipinas** es un excelente ejemplo de un país con zonas francas industriales en el cual no hay un sistema adecuado de reglamentación del trabajo y de relaciones laborales en las zonas, pero en el que, tras años de conflictos laborales, se han efectuado las reformas necesarias y se ha establecido un sistema estable de relaciones laborales. En 1986, hubo más de 580 huelgas nacionales en Filipinas, el mayor número jamás registrado, y las zonas comenzaron a perder inversiones y empleos a medida que las empresas extranjeras se retiraban. En la zona de Bataan, por ejemplo, el número de empleos bajó de 21.729 puestos de trabajo, el máximo registrado en 1984, a 14.101, en 1993. Esto indujo al Departamento de Industria y Comercio a establecer un Centro de Asistencia en Materia de Relaciones de Trabajo (DTI-CLARA), el cual promovió la creación de consejos de gestión laboral (LMC) en las empresas de las zonas. La existencia del DTI-CLARA implicaba una «rivalidad amistosa» con el Departamento de Trabajo y Empleo (DOLE), y muchos observadores temían que los LMC pudieran ser parte de una estrategia antisindical. Con el paso de los años, sin embargo, la cooperación entre el DTI-CLARA y el DOLE ha ido en aumento y ahora llevan a cabo conjuntamente actividades promocionales y de formación. El DTI-CLARA hace explícito que los LMC «no reemplazan a los sindicatos... ni tampoco a la negociación colectiva», y que no han de cooperar con una empresa si tienen motivos para creer que ésta pretende utilizar los LMC para impedir la sindicación de los trabajadores de su establecimiento. Esta iniciativa dio lugar a la creación de la Asociación Filipina de Consejos de Gestión Laboral (PALMCO), a la que están afiliadas actualmente más de 300 empresas. Asimismo, se han constituido más de 800 LMC, muchos de ellos en establecimientos donde los trabajadores están sindicados.

¹ Cifras proporcionadas por el encargado del Registro de asociaciones.

² Discurso pronunciado por el Sr. C. Jackson-Smith, ante la Reunión de consulta sobre las ZFI organizada por la OIT en la ciudad de Belice del 29 al 31 de octubre de 1997.

La continua mejora del clima de las relaciones de trabajo en las zonas económicas de Filipinas quedó plasmada en 1995 con la adopción de la ley sobre la zona económica especial de 1995 (RA núm. 7196). En el artículo 37 de dicha ley se establece que:

Salvo que la ley disponga lo contrario, las relaciones de trabajo en la ECOZONE se regirán por el Código del Trabajo vigente en Filipinas. Los salarios y prestaciones que percibirán los obreros y el personal administrativo de la ECOZONE así como las condiciones de trabajo de que gozarán no podrán ser inferiores a lo previsto en virtud del Código del Trabajo filipino y de otras leyes, decretos y reglamentaciones pertinentes del Gobierno de Filipinas y del Departamento de Trabajo y Empleo.

La zona de Bataan, agitada anteriormente por conflictos laborales, es ahora un ejemplo en materia de cooperación entre las empresas y los trabajadores y ha establecido una Asociación de Presidentes de Sindicatos (LUPA) en la que están representados los 24 sindicatos organizados en la zona. La LUPA y el Departamento de Trabajo y de Empleo cuentan con oficinas en el edificio de la administración central de la zona. Movidas por el deseo de encontrar el lugar más propicio para sus intereses, las empresas están ahora regresando a Bataan, donde hay actualmente 60 firmas que emplean a 24.381 personas. Mitsumi y Paramount Footwer (Reebok), entre otras, han sido premiadas por las buenas relaciones de trabajo que hay en sus fábricas de Bataan. Sin embargo, no todas las zonas francas de Filipinas tienen un clima de relaciones de trabajo tan constructivo, y en una serie de zonas privadas se ha adoptado al parecer una política de «sindicatos libres», que contraviene la legislación laboral. La fábrica de la Mitsumi en Danao City, por ejemplo, que forma parte del mismo grupo Mitsumi que está estableciendo normas en Bataan, fue objeto de una queja ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT³.

Al igual que ocurrió en Filipinas, en la **República Dominicana** hubo un período conflictivo desde el punto de vista laboral antes de que se introdujeran reformas con las cuales se ha dado un gran paso adelante para mejorar el respeto de las normas laborales y las relaciones de trabajo en las zonas. En el artículo 41 de la ley núm. 8-90 se establece que todas las empresas de las zonas deben respetar las disposiciones del Código del Trabajo y de otras leyes laborales, incluidas las relativas a la seguridad social y la formación profesional. En 1992 se adoptó un nuevo Código del Trabajo en el cual se prevé el goce de los derechos sindicales y del derecho de negociación colectiva en las zonas francas. Actualmente hay unos 14 sindicatos funcionando en las zonas, pero siguen teniendo considerables dificultades para negociar convenios colectivos. Los siete acuerdos colectivos que han sido firmados hasta la fecha son relativamente limitados tanto en su alcance como en su contenido, y no abarcan, por ejemplo, los salarios. Un ejemplo interesante de cooperación entre el sector empresarial y los trabajadores fue la firma en abril de 1994 de un acuerdo tripartito para armonizar las relaciones de trabajo en las zonas francas y recurrir a la mediación para resolver conflictos. La iglesia católica actuó como intermediaria para la conclusión del acuerdo que fue firmado por la asociación de empleadores de las zonas francas (ADOZONAS), los sindicatos y el Gobierno.

En **Costa Rica**, las zonas francas industriales se rigen por las disposiciones de la legislación laboral nacional. Por lo que respecta a las relaciones de trabajo, sin embargo, la actividad sindical no está en general, muy desarrollada en Costa Rica y las zonas francas no son una excepción en este sentido. Esto se debe en gran parte a la existencia, al igual que en otros países de América central, de «asociaciones de solidaridad» que agrupan a los trabajadores de una misma empresa en planes de ahorro y asistencia basados en un porcentaje de su salario complementado por la contribución del empleador. Estas asociaciones cuentan con un gran apoyo por parte de los empleadores, quienes las consideran como un medio para promover relaciones armoniosas y evitar que los trabajadores necesiten recurrir a los sindicatos. Los trabajadores aprecian el apoyo práctico que le ofrecen las asociaciones, sobre todo los créditos sin intereses y los préstamos para viviendas. Con el fin de atenuar el aspecto antisindical de las asociaciones de

³ Queja contra el Gobierno de Filipinas presentada por el Congreso de Sindicatos de Filipinas (TUCP), 302.º informe, caso núm. 1826.

solidaridad, el Gobierno adoptó la ley núm. 7360 por la cual se prohíben las prácticas antisindicales y se extiende la protección a las personas que constituyen o dirigen un sindicato, o que representan a los trabajadores cuando no hay un sindicato. También prohíbe que las asociaciones de solidaridad ejerzan las funciones propias de un sindicato, tales como la negociación colectiva. A pesar de esta reforma, sólo se han registrado diez sindicatos en las zonas francas de Costa Rica y no se ha firmado ningún convenio colectivo.

China está aún en vías de abrirse a la economía de mercado y desarrollar la legislación laboral y el sistema de relaciones de trabajo concomitante. La legislación laboral de la República Popular de China se adoptó en 1994 y entró en vigor en enero de 1995. Dicha legislación constituye el marco normativo para la promoción del empleo, los contratos individuales y colectivos, las horas de trabajo, los salarios, la protección especial para las mujeres y los jóvenes que trabajan, la formación profesional, la seguridad y el bienestar sociales, los conflictos laborales, las cuestiones relativas a la inspección del trabajo y a la seguridad y salud en el trabajo. Las autoridades provinciales y municipales tienen libertad para desarrollar, conforme a las directrices que se han fijado, su propia reglamentación laboral y sus prácticas. Al igual que las disposiciones de la administración del trabajo relativas a las empresas financiadas con capitales extranjeros, la legislación laboral deja a los inversores extranjeros un considerable margen de flexibilidad para poder establecer las condiciones de trabajo. Las empresas pueden decidir cómo y dónde han de contratar trabajadores o despedirlos y fijan ellas mismas las tasas de remuneración. Tienen en cambio la obligación de pagar las cotizaciones de la seguridad social para financiar la atención médica, el seguro de desempleo y las indemnizaciones por accidente de trabajo. Las empresas deben pagar también subsidios para la vivienda. Las horas de trabajo en las empresas extranjeras deben ajustarse al máximo nacional de 40 horas por semana, y el trabajo en horas extraordinarias debe pagarse de acuerdo con la tasa de remuneración de las horas extraordinarias conforme a la reglamentación local. No obstante, hay una serie de cuestiones, incluida la negociación colectiva y las huelgas, que no están previstas de manera adecuada y queda aún por formular disposiciones más detalladas. Muchas de las disposiciones de la nueva legislación no se han aplicado aún plenamente, y cabe esperar que se adopten nuevos textos legislativos.

En China, hay un movimiento sindical oficial estrechamente vinculado al partido comunista: la Federación de Sindicatos de China (ACFTU). La federación sindical no desempeña en general un papel de confrontación, y la situación en las zonas francas no es diferente en ese sentido. La ACFTU facilita la formación de sindicatos de empresa, tanto en las zonas francas como fuera de ellas, y hace hincapié en el doble objetivo de cooperar con los inversores y de proteger a los trabajadores al mismo tiempo. De esta forma, se espera crear un entorno estable para las relaciones laborales y promover el desarrollo económico en las zonas. El sindicato presta servicios a sus afiliados a nivel de las empresas. Los sindicatos de las zonas se ocupan de las cuestiones relativas a las relaciones de trabajo y los recursos humanos. El desarrollo de los recursos humanos se lleva a cabo mediante actividades organizadas en forma conjunta con institutos municipales de enseñanza superior y escuelas nocturnas. Los sindicatos llevan a cabo campañas con el fin de fomentar la lealtad de los empleados para con la empresa y de alentar a los empleadores a que den a los trabajadores un trato adecuado. Los sindicatos que actúan en las zonas se ocupan además de la solución de conflictos, aunque los trabajadores pueden también crear comisiones para la solución de conflictos a nivel de las empresas. En Shekou, por ejemplo, hay un servicio sindical encargado de las cuestiones relativas a la solución de conflictos que funciona durante las 24 horas del día. Las empresas financiadas con capitales extranjeros están obligadas a permitir la constitución de un sindicato durante la etapa inicial, el cual debe estar ya registrado cuando la empresa comienza a funcionar. De acuerdo con las indicaciones de la ACFTU, la tasa de sindicación en las zonas más antiguas y mejor instaladas, como Dalian, Tianjin y Shekou, se sitúa entre el 80 y el 98 por ciento, pero si se consideran en conjunto el porcentaje de sindicación se sitúa en alrededor del 30 por ciento únicamente de las empresas

financiadas con capitales extranjeros que funcionan en las zonas. Casi el 100 por ciento de los trabajadores de las empresas de propiedad estatal están sindicados.

La Junta de Inversiones de Sri Lanka (BOI) informa a los inversores extranjeros que la legislación laboral del país se aplica a todas las zonas y empresas que reciben incentivos de la BOI. Entre las 11 leyes que se mencionan se destacan sobre todo las siguientes: la ordenanza relativa a los sindicatos, la ley sobre conflictos laborales, la ordenanza sobre las juntas salariales, la ordenanza relativa a los establecimientos fabriles, la ley sobre las prestaciones de maternidad y la ley sobre la terminación de la relación de trabajo. Las disposiciones legislativas prevén cuestiones tales como las horas de trabajo (51,5 horas de trabajo por semana organizadas en un turno diario), los salarios (se aplica el salario mínimo nacional), la licencia (14 días de licencia remunerada después de un año de servicio ininterrumpido), los días feriados (nueve feriados remunerados, a los que se agregan los días de luna llena que se consideran como feriados remunerados), la licencia pagada de maternidad, las cotizaciones al fondo de previsión de los empleados (el 12 por ciento del monto total del salario mensual por cuenta del empleador y el 8 por ciento por cuenta del trabajador), y el fondo fiduciario de los empleados (con el aporte patronal únicamente: el 3 por ciento del salario total). Los trabajadores tienen derecho a sindicarse, organizarse y entablar negociaciones colectivas. La ordenanza relativa a las organizaciones sindicales prevé el registro y control de sindicatos e incluye disposiciones con respecto a la constitución de un sindicato, la elección de sus dirigentes y la gestión de sus finanzas. No obstante, los representantes sindicales entrevistados en el curso de la preparación del informe señalaron que si bien en Sri Lanka se reconocía el derecho a la libertad sindical, lo cual regía también para las zonas francas, los dirigentes sindicales encontraban dificultades para ingresar en las zonas ya que el personal de seguridad no les permitía el acceso. La BOI ha desarrollado un sistema de consejos de trabajadores en las zonas que abarca. Estos consejos están constituidos por cinco a diez miembros elegidos por los trabajadores mediante una votación secreta. Las líneas directrices publicadas por la Junta de Inversiones establecen que el objetivo de los consejos es «garantizar la cooperación mutua de los trabajadores y los empleadores para lograr la paz sindical y una mayor eficacia y productividad en los lugares de trabajo». Una comisión paritaria de consejos de trabajadores coordina las actividades de estos órganos, presta asistencia jurídica cuando es necesario y emprende programas de concienciación para informar a los trabajadores acerca de sus derechos y prerrogativas. Cuenta para ello con un comité de organización y una comisión asesora. La comisión paritaria señaló, en una nota dirigida a la OIT en 1995, que las empresas de las zonas no tenían demasiado interés en constituir consejos de trabajadores y que la BOI no intervenía en esos casos. La comisión paritaria formuló también quejas ante el Ministerio de Trabajo, pero no ha recibido respuesta. En tales circunstancias, los sindicatos son escépticos acerca de la capacidad de los consejos de trabajadores para representar y defender sus intereses.

En algunos países las zonas no están excluidas del campo de aplicación de la legislación nacional del trabajo y del sistema de relaciones laborales, pero las disposiciones pertinentes han sido modificadas hasta cierto punto. En Namibia, por ejemplo, el artículo 8 de la ley sobre las zonas francas industriales, de 1995, establecía que las disposiciones de la ley de trabajo de 1992 no se aplicarán en las zonas, pero se preveía que el Ministro de Comercio e Industria, en consulta con el Ministro de Trabajo y Desarrollo de Recursos Humanos, podría reglamentar cuestiones tales como las normas mínimas en materia de empleo, la terminación de la relación de trabajo, la salud y la seguridad en el trabajo y el bienestar de los trabajadores. La libertad sindical y la negociación colectiva no estaban sin embargo incluidas. Tras negociaciones con el movimiento obrero, se enmendó el citado artículo 8 a efectos de que la ley del trabajo de 1992 fuese aplicable en las zonas, pero se especificó que las huelgas y los cierres patronales estarían prohibidos durante un período de cinco años. Se estableció, en cambio que los conflictos laborales debían someterse al arbitraje obligatorio. Cabe señalar que el arbitraje obligatorio en los casos de conflicto de intereses, que niega por consiguiente el derecho de huelga a los trabajadores, es contrario a los principios de la libertad sindical. La Comisión de Expertos en Aplicación de

Convenios y Recomendaciones ha solicitado al Gobierno que tome las medidas necesarias para modificar la ley relativa a las zonas francas industriales a fin de asegurarse de que no se niegue a los trabajadores de esas zonas el derecho de huelga, del que gozan los otros trabajadores en ese país.

La ley sobre el empleo, de 1955, es la principal ley en materia de reglamentación de las condiciones de empleo en Malasia, y que se aplica también a las empresas extranjeras. Dicha ley establece las condiciones mínimas de empleo, tales como las cuestiones relativas a los contratos, el pago de salarios, la licencia y las prestaciones de maternidad. La ley relativa al fondo de previsión de los trabajadores, de 1951, prevé que los empleadores y los trabajadores aporten a un fondo de previsión (el 12 y el 10 por ciento respectivamente del salario total); los aportes serán pagaderos en su totalidad a los trabajadores al cumplir éstos los 55 años de edad. La ley sobre la seguridad social de los trabajadores, de 1969, prevé un régimen de seguro para los casos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (la cotización de los empleadores equivale a alrededor del 1,25 por ciento del salario) y un régimen de pensiones de invalidez (con la cotización tanto de los empleadores como de los trabajadores equivalente a alrededor del 1 por ciento del salario). No hay una ley sobre el salario mínimo nacional en el sector de la manufactura en Malasia. En la ley sobre los sindicatos, de 1959, y en la reglamentación sobre las negociaciones sindicales, de 1959, se prevé el registro de los sindicatos, la limitación de sus miembros a un determinado gremio, ocupación o industria, la organización de votaciones para efectuar huelgas y la inspección de los sindicatos. La ley sobre relaciones de trabajo, de 1967, prevé la reglamentación de las relaciones de trabajo, así como la prevención y la solución de conflictos. Según los términos de dicha ley, el alcance de la representación de los sindicatos y de la negociación colectiva puede ser limitado y los sindicatos pueden no tener competencia para negociar asuntos relativos a la promoción, el traslado, la contratación, la reducción de personal, el despido, la reintegración y la distribución de las tareas. Está prohibido hacer huelga por motivos relacionados con cualquiera de estas cuestiones. Aunque la ley fomenta la negociación directa entre los empleadores y los trabajadores o sus sindicatos, también prevé la conciliación o el arbitraje para los casos en que el conflicto se estanque o cuando el Ministro de Recursos Humanos decida intervenir y someter un conflicto al arbitraje del tribunal de trabajo. Las huelgas y los cierres patronales están prohibidos cuando se trata de conflictos que han sido sometidos al tribunal de trabajo o de cualquier cuestión comprendida en un convenio colectivo o un laudo del tribunal de trabajo.

Malasia aplica una política que impone una moratoria de cinco años a la negociación colectiva en las «industrias de vanguardia», lo cual se aplica a las empresas de la industria manufacturera, la agricultura, la hotelería, el turismo u otros sectores industriales o comerciales que emprendan actividades promocionadas o que produzcan artículos promocionados. Hay también otra restricción que rige para la industria electrónica, en la cual pueden constituirse sindicatos, pero éstos no pueden afiliarse a los sindicatos nacionales.

Hay algunos países en los que las zonas francas industriales están oficialmente excluidas del campo de aplicación de la legislación laboral nacional y del sistema de relaciones de trabajo. En **Bangladesh**, el artículo 11A, (referente a la facultad para exceptuar a las zonas francas industriales de la aplicación de ciertas leyes) de la ley relativa a la autoridad de las zonas francas industriales de Bangladesh dispone lo siguiente:

Mediante notificación en el *Boletín Oficial*, el Gobierno puede, excluir a una zona franca del ámbito de aplicación de todas o cualquiera de las disposiciones de todas o cualquiera de las leyes que se enumeran a continuación, o disponer que la aplicación en una determinada zona de cualquiera de estos textos o de cualquier disposición de los mismos estará sujeta a las modificaciones o enmiendas que se especifiquen al respecto. Se trata de las leyes siguientes: la ley del empleo, de 1965, la ordenanza sobre las relaciones de trabajo, de 1969, la ley relativa a las calderas, de 1923, y la ley relativa a las fábricas, de 1965.

Las zonas francas industriales están excluidas del campo de aplicación de la ordenanza sobre las relaciones de trabajo (1969), en la que se prevé el derecho de sindicación y de negociación colectiva en otros sectores, y en la *Guía para la inversión en Bangladesh*, publicada por la Junta

de Inversiones, se señala que la ley prohíbe la formación de cualquier sindicato en las ZFI. Se sostiene a veces que estas medidas tienen carácter provisional y que podrían suprimirse en su debido momento, es decir, cuando se haya logrado atraer suficientes inversiones y tanto el movimiento sindical como los inversores extranjeros estén en condiciones de poder entablar una relación adecuada como partes en la negociación. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT y el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT han estimado que esta disposición está en contradicción con los términos del Convenio núm. 87, el cual reconoce el derecho de los trabajadores a constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como de afiliarse a las mismas.

El hecho de que las ZFI de Bangladesh hayan quedado excluidas del campo de aplicación de las leyes laborales no significa que no se aplique en estas zonas ninguna reglamentación laboral. La autoridad de las zonas francas industriales de Bangladesh establece instrucciones para los inversores, en las que se especifican las normas relativas a la clasificación de los trabajadores, los salarios mínimos, los períodos de licencia y los feriados, los servicios de bienestar social (clínicas y cantinas, por ejemplo) las contribuciones al fondo de previsión y el centro médico de la zona, y los procedimientos para el examen de reclamaciones. En una de esas instrucciones se establece que en los casos de indemnización por accidente del trabajo serán aplicables las disposiciones de las leyes nacionales pertinentes.

Pakistán ha excluido también a sus zonas francas industriales del campo de aplicación de la ordenanza sobre las relaciones de trabajo y ha prohibido todo tipo de acción laboral⁴.

Panamá es el único país de América central que ha adoptado una legislación especial para las ZFI en sustitución de las disposiciones del Código del Trabajo. En el capítulo VII de la ley núm. 25 de noviembre de 1992, se prevé, entre otras cosas, la flexibilidad de los contratos y las tareas en las empresas de las zonas y se permite la reducción de personal por razones económicas. En 1996 se promulgó un decreto del poder ejecutivo para facilitar el establecimiento de empresas en las ZFI⁵. Con este decreto se procuraba limitar la influencia de los sindicatos en las ZFI ya que estipulaba, entre otras cosas, que las empresas de las zonas no estaban obligadas a negociar o a firmar convenios colectivos durante los primeros cinco años de actividad, y se limitaba el ejercicio del derecho de huelga al establecer largos procedimientos administrativos para la conciliación y el arbitraje que los trabajadores debían seguir antes de declarar una huelga. Este decreto ha suscitado oposición y el Gobierno se ha visto forzado a enmendarlo en diversas ocasiones⁶ a fin de restablecer el reconocimiento de los derechos sindicales. No obstante, la controversia no está totalmente resuelta y la libertad sindical no está aún bien arraigada en las zonas francas industriales de Panamá, donde hay un solo sindicato y un único convenio colectivo vigente. La ley núm. 3 de enero de 1997 estableció también ciertas normas mínimas para los trabajadores de las zonas, con inclusión de un salario mínimo, un descanso semanal y el pago de horas extraordinarias.

En **Zimbabwe**, de conformidad con el artículo 56 de la ley sobre las zonas francas industriales (1994), las disposiciones de la ley sobre las relaciones de trabajo (1985) no son aplicables en las zonas. Como resultado de esto, se niega a los trabajadores de las zonas el derecho a gozar de la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva, y se les priva también de la protección contra la discriminación y las prácticas laborales injustas. Las ZFI están también excluidas de la jurisdicción del Ministerio de Trabajo, Planificación de la Mano de Obra y Bienestar Social, así como de las de la Junta de Relaciones Laborales y del Tribunal de Relaciones de Trabajo. Estas disposiciones han suscitado numerosas críticas por parte del

⁴ Ordenanza de la autoridad de las ZFI (1980), artículo 25, y Normas relativas a las ZFI (control del empleo) (1982).

⁵ Ley núm. 1 de 11 de enero de 1996.

⁶ Leyes núm. 2, de febrero de 1996 y núm. 3 de enero de 1997.

movimiento sindical y se ha llegado en principio a un acuerdo con el Gobierno a fin de modificarlas.

No cabe duda de que la creciente competencia en los mercados de inversiones y productos como resultado de la mundialización generará más tensiones en las relaciones de trabajo en las ZFI. Las empresas tienen que mejorar permanentemente sus resultados, lo cual aumenta su dependencia del factor humano. La mayoría de las empresas responden a esta situación intensificando el trabajo, y esto supone evidentemente más presión para los trabajadores, muchos de los cuales no han de estar probablemente contentos con esa situación. En los casos en que los trabajadores tienen una vía para poder expresarse y negociar condiciones de trabajo aceptables para todas las partes interesadas, es posible disipar las presiones que se acumulan en el lugar de trabajo. Sin embargo, en un número demasiado importante de empresas instaladas en zonas francas industriales no existe esa válvula de escape, y es probable que el descontento laboral vaya en aumento en los próximos años. Las empresas que ya han adoptado un enfoque basado en la consulta y la participación de los trabajadores, mediante el cual buscan llegar a un consenso respecto de las medidas que deben tomar en respuesta al aumento de la competencia mundial, tienen más probabilidades de mantenerse estables. En aquellas zonas donde ya se ha puesto en marcha un sistema propio de relaciones de trabajo y se proporcionan servicios en materia de relaciones laborales, tales como los mecanismos para la solución de conflictos, es probable que haya un aumento de las inversiones en la medida en que las empresas hagan hincapié en la estabilidad y la eficacia.

Condiciones de trabajo y de vida

Salarios

Se presume con frecuencia que los salarios son el principal factor determinante para elegir una plataforma de producción, y las ZFI se califican a menudo como enclaves de mano de obra barata. Es frecuente también que se establezcan comparaciones entre los salarios mínimos en las zonas y los que se aplican en el país de origen de las multinacionales instaladas en las mismas. La remuneración de los trabajadores de las zonas, sin embargo, es una cuestión muy compleja que presenta cuatro aspectos distintos. En primer lugar, en la mayoría de las zonas se aplican salarios mínimos, ya sea el mínimo nacional u otro mínimo fijado específicamente para la zona. En segundo lugar, el salario neto que perciben los trabajadores de las zonas es generalmente superior al salario mínimo porque es común que las empresas instaladas en las zonas utilicen sistemas de remuneración a destajo o que apliquen un sistema de salarios basado en el rendimiento. En tercer lugar, los costos unitarios de la mano de obra son incluso superiores porque los empleadores de las zonas otorgan a menudo prestaciones no salariales y pagan otras cotizaciones además del salario básico. Por ejemplo, una importante empresa multinacional de alta tecnología que ha invertido recientemente en China (considerado como un país de «salarios baratos») indicó a una misión de la OIT que las prestaciones no salariales y las cotizaciones de seguridad social aumentaban sus costos unitarios de mano de obra en una proporción del 63 por ciento con respecto al salario básico. Por eso, los datos relativos a los salarios pueden inducir fácilmente a error. Por último, la elección de una plataforma de producción puede depender tanto de la productividad como de los salarios. El argumento del factor salarial no explica por sí solo la distribución de la producción en una escala global. Hay corrientes de inversiones de considerable cuantía en zonas francas industriales instaladas en países donde los salarios son elevados. Singapur, Malasia y Mauricio constituyen ejemplos en ese sentido. Esto se debe a que la productividad es mayor en esos países. Por lo tanto, hay que tener en cuenta al mismo tiempo el costo de la mano de obra y la productividad para poder calcular el costo unitario del trabajo, ya que este último resulta más revelador en ese sentido.

La remuneración varía considerablemente entre las empresas de las zonas y las demás empresas. Es bastante sorprendente comprobar que el salario mínimo (cuando es el caso) y el salario neto son con frecuencia más elevados en las zonas que los que se pagan en

establecimientos industriales comparables situados fuera de las zonas. Esto se debe por lo general a alguno de los motivos siguientes:

- en algunos países el empleo en las zonas tiene connotaciones negativas y los empleadores se ven por consiguiente obligados a pagar primas para poder conseguir trabajadores que estén dispuestos a venir a las zonas a trabajar para ellos;
- en los mercados de trabajo donde la mano de obra es escasa, los salarios tienden a aumentar;
- las empresas instaladas en las zonas son por lo general grandes multinacionales que pueden, y de hecho lo hacen, pagar mejores remuneraciones que los empleadores locales;
- las empresas de las zonas utilizan generalmente sistemas de remuneración a destajo u otorgan incentivos basados en el rendimiento, por lo cual la remuneración neta percibida por los trabajadores es más elevada, aunque esto implica con frecuencia horarios más prolongados de trabajo a un ritmo más intenso que en las empresas situadas fuera de las zonas.

Bangladesh es un ejemplo de un país con zonas francas industriales en las que no se aplica el salario mínimo nacional, pero donde la autoridad de las zonas ha fijado un salario mínimo que se aplica específicamente en ellas. La autoridad de las zonas francas industriales de Bangladesh (BEPZA) determina un salario mínimo específico para cada categoría de trabajadores de las zonas. Este salario es más elevado que el salario mínimo nacional en todos los niveles de calificación, y es también más alto que el que se paga en la industria del vestido y otras industrias comparables dedicadas a la exportación. En 1996, era 40 veces mayor que el mínimo nacional para los trabajadores no calificados, el 15 por ciento más alto en el caso de los trabajadores semicalificados y el 50 por ciento en el de los trabajadores calificados. Los salarios que percibían los trabajadores no calificados de las empresas de las zonas eran el 46 por ciento más elevados, y en el caso de los trabajadores calificados el 28,5 por ciento más elevados, que los que se pagaban en las unidades de producción comparables situadas fuera de las zonas. El salario mínimo mensual fijado por la BEPZA es de 38 dólares para los trabajadores no calificados, 45 dólares para los trabajadores semicalificados, y 63 dólares para los trabajadores calificados. El mínimo nacional se sitúa en 27 dólares, 39 dólares y 42 dólares respectivamente. El salario en el sector del vestido dedicado a la exportación ascendía en 1995 a 25 dólares por mes para los trabajadores no calificados, 38 dólares para los trabajadores semicalificados y 49 dólares para los trabajadores calificados. No obstante, el Gobierno no exige a las empresas del sector privado que apliquen el salario mínimo legal correspondiente a los trabajadores de la industria.

La escala de salarios aplicada en Bangladesh sigue siendo muy atractiva en comparación con la de algunos países vecinos. El salario medio por hora en el sector de la industria del vestido dedicado a la exportación se situaba en 1995 en 0,20 dólares, esa cifra es inferior a la que se pagaba en China (0,35 dólares) y la mitad de la que se pagaba en otros países de «salarios baratos», tales como Indonesia y Viet Nam (0,40 dólares). A pesar de esta «ventaja», los posibles inversores querrán sin duda examinar el costo unitario de la mano de obra y las tasas de productividad antes de decidir en cual de esos países han de invertir.

La **República Dominicana** es otro país donde se aplica un salario mínimo específico de las zonas que difiere del mínimo nacional. El salario mínimo nacional es una escala compleja dividida en 11 grupos diferentes de trabajadores; dentro de cada grupo puede haber diferentes niveles de acuerdo con el capital de base de la empresa, el sector de la industria, las calificaciones de los trabajadores o el tipo de tareas que realizan. No obstante, hay un único salario mínimo para las tres zonas, el cual es algo superior al salario mínimo que se paga en la industria del azúcar (22 por ciento) y en pequeñas empresas del sector privado (15 por ciento), pero inferior al mínimo aplicado en empresas más grandes del sector privado. Hay que tener en cuenta que muchas empresas de las zonas pagan más que el mínimo debido a las primas por rendimiento y antigüedad.

En algunos casos el salario mínimo aplicado en las zonas es inferior al salario mínimo nacional, como ocurre en **Costa Rica y Panamá** (cuadro 2.8). México es también una excepción por lo que respecta a la práctica habitual de las empresas de las ZFI de pagar salarios más elevados que las empresas comparables situadas fuera de las zonas. Los salarios que se pagan en el sector de la maquila en México equivalen solamente a un porcentaje de entre el 65 y el 70 por ciento del salario medio en la industria: en la maquila se pagaba un promedio de 107,39 pesos por día en enero de 1998, mientras que en el sector de la manufactura en su conjunto el promedio ascendía a 177,95 pesos. El salario básico constituye sólo el 66 por ciento de los ingresos de los trabajadores; el porcentaje restante corresponde a incentivos, prestaciones suplementarias y primas. Los aumentos salariales han sido muy reducidos, y se han quedado muy rezagados con respecto a los aumentos de la producción y la productividad. El aumento registrado en el salario medio de los trabajadores de la maquila fue del 0,1 por ciento en los 12 meses transcurridos hasta enero de 1998. No obstante, los ingresos reales en las fábricas dedicadas a la maquila disminuyeron en un 20 por ciento entre 1975 y 1993, en gran parte como resultado de reiteradas devaluaciones del peso mexicano. Una de las anomalías de la situación en relación con el éxito de la maquila reside en que, aunque el empleo y la producción han aumentado y muchas fábricas han prosperado, los ingresos reales y el poder adquisitivo de los trabajadores, han disminuido.

Cuadro 2.8. América central: salario mínimo en las ZFI y mínimo nacional
(en dólares de los Estados Unidos)

País	Salario mínimo mensual en las zonas	Salario mínimo nacional por mes
Guatemala	88	84
Honduras	78	67
El Salvador	132	125
Nicaragua	85	n.d.
Costa Rica	195	208
Panamá	135	180

n.d. = no se dispone de datos.
Fuente: La misma que para el cuadro 2.7.

Si se comparan los costos medios de la mano de obra en América central y el Caribe (cuadro 2.9) se observa que los salarios no son el único factor determinante de las corrientes de inversiones. Si lo fueran, un país como Haití, con un costo medio de la mano de obra de 0,05 dólares por hora, sería la destinación predilecta de los inversores extranjeros en la región, mientras que Costa Rica, con un costo medio de 2,38 dólares por hora, no habría desarrollado la pujante industria del vestido que tiene. Como vimos en el capítulo 1 (en la sección sobre la nueva lógica de la producción mundial) la entrada en vigor del TLC ha atraído inversores que han abandonado otros Estados del Caribe para invertir en México con el fin de aprovechar la ventaja del acceso libre de derechos al mercado de América del Norte. Ese acceso al mercado supera la ventaja relativa al costo salarial que puede presentar un país como Nicaragua, (0,76 dólares). Asimismo, no es ilógico suponer que la productividad de las empresas sea superior en Costa Rica que en Haití, por ejemplo.

Cuadro 2.9. Costo por hora de la mano de obra en la industria del vestido en una selección de países de América central y del Caribe, 1996

País	Costo por hora ¹ de la mano de obra (en dólares de los Estados Unidos)
Colombia	1,05
Costa Rica	2,38
República Dominicana	1,62
El Salvador	1,38
Guatemala	1,25
Haití	0,05
Honduras	1,31
Jamaica	1,80
México	1,08
Nicaragua	0,76

¹ Con inclusión de las prestaciones sociales y suplementarias.

Fuente: Werner International, en *Bobbin Magazine*, noviembre de 1997.

Horas de trabajo

Las horas de trabajo en las zonas varían considerablemente de una a otra. En **Sri Lanka**, por ejemplo, la Junta de Inversiones ha fijado una jornada laboral para las empresas de las zonas de nueve horas, cinco días por semana, y seis horas y media de trabajo los sábados, en un sólo turno. En estos casos, hay una pausa de una hora por cada día de trabajo. Cuando se trata de operaciones organizadas en dos turnos, la jornada laboral es de ocho horas, y los sábados se trabajan cinco horas y media, con una pausa de 30 minutos. Muchas de las fábricas establecidas en otros países visitados por misiones llevadas a cabo por funcionarios de la OIT a fin de reunir información para el Programa de Acción sobre las cuestiones laborales y sociales relacionadas con las zonas francas industriales trabajaban con turnos de entre 10 y 12 y hasta 16 horas durante los períodos pico. Diversas prácticas de trabajo de las ZFI dan lugar a una prolongación de los turnos. Algunas fábricas utilizan un sistema de cuotas que deben cumplir los trabajadores para cobrar su jornal. En algunos casos, los trabajadores están obligados a trabajar más del horario normal para poder cumplir esa cuota. La puntualidad constituye con frecuencia un problema debido a las grandes distancias que tienen que recorrer los trabajadores para llegar hasta las zonas, o porque los servicios de transporte son inadecuados. Por eso, los empleadores ofrecen a menudo una prima a los trabajadores que comienzan a trabajar temprano. Esto puede agregar 30 minutos o incluso una hora más al turno correspondiente. Una misión de la OIT efectuada en **Sri Lanka** observó un enfoque innovador en una empresa instalada en una zona franca industrial que quería fomentar la puntualidad de los trabajadores y evitar la continua disminución de la productividad que se iba registrando a medida que avanzaba el turno de trabajo y que se atribuía a la malnutrición de los trabajadores jóvenes, quienes con frecuencia llegaban al trabajo sin haber podido tomar un desayuno. La dirección de la empresa buscó la forma de solucionar ambos problemas ofreciendo un desayuno gratuito a todos los trabajadores que llegasen suficientemente temprano para poder tomarlo.

El cálculo de la remuneración de las horas extraordinarias varía enormemente de una zona a otra. En algunos países, las zonas gozan de exenciones con respecto al cumplimiento de las disposiciones generales de la legislación laboral relativas a las horas de trabajo; en otros, la falta de una vigilancia eficaz permite que las empresas pueden fijar sus propios límites. En **Mauricio**, por ejemplo, las horas de trabajo en las empresas de las ZFI se calculan semanalmente, lo cual implica que sólo se pagan horas extraordinarias si los trabajadores han cumplido más de 45 horas

por semana, independientemente de cuánto hayan trabajado un determinado día. Esto difiere de las disposiciones aplicables a las empresas que no están en las ZFI. Las prolongaciones frecuentes de la jornada laboral solían ser una práctica común en las empresas de las ZFI, pero esto daba lugar a persistentes conflictos con los trabajadores; por eso, se modificaron las disposiciones al respecto, a fin de exigir a los empleadores que avisen por adelantado cuando haya que trabajar horas suplementarias y que indiquen exactamente la duración de las mismas. En **Filipinas**, una misión de la OIT visitó una fábrica que había obtenido la autorización del Departamento de Trabajo para exigir a sus trabajadores que cumplieran turnos de 12 horas cuatro veces por semana (calculados como horas normales de trabajo a efectos de la remuneración). Se trata de reducir así el tiempo excesivamente prolongado que pierden los trabajadores para llegar a su trabajo debido a la densidad del tráfico en la región. En **Guatemala**, la mayoría de las fábricas de las ZFI trabajan entre 10 y 12 horas por día, pero ese horario se prolonga con frecuencia, lo cual suscita considerables discusiones en cuanto a cómo se deben pagar las horas extraordinarias.

En entrevistas celebradas tanto con los empleadores como con los trabajadores de empresas instaladas en zonas francas industriales quedó de manifiesto que muchos trabajadores estaban dispuestos a trabajar horas extraordinarias, ya sea porque querían completar así un salario adecuado, o para poder ahorrar suficiente dinero para abandonar el empleo en las zonas. En **Nicaragua**, por ejemplo, los trabajadores del sector de prendas de vestir femeninas lograban percibir un salario neto de 140 dólares trabajando entre 12 y 14 horas por día. Los trabajadores migrantes, sobre todo, que no tienen por lo general familia cerca del lugar de trabajo prefieren ganar el máximo posible a fin de regresar a su distrito de origen cuanto antes. En **Honduras**, por ejemplo, según un estudio llevado a cabo por la CGT, el 85 por ciento de las trabajadoras migrantes trabajaban horas extraordinarias. En el 57 por ciento de los casos, las horas extraordinarias eran obligatorias.

La situación particular de las trabajadoras en las zonas francas industriales

La importancia de la función económica de las mujeres no está reflejada en las políticas o las prácticas aplicadas en las zonas, y la mayoría de los organismos gubernamentales, los inversores, las organizaciones de trabajadores y otros grupos interesados podrían esforzarse más por asegurar que los problemas específicos de las trabajadoras se tengan en cuenta. Las cuestiones relativas a las trabajadoras merecen más atención, no sólo porque la mayoría de los trabajadores de las zonas son mujeres sino también porque las condiciones de vida y de trabajo les afectan de manera diferente que a los hombres. Las mujeres están por lo general en una posición más débil que sus colegas de sexo masculino y, por ende, cualquier problema relativo a las zonas tiene una repercusión mayor en la fuerza de trabajo femenina.

En la mayoría de los países donde hay zonas francas industriales las mujeres tenían tradicionalmente la responsabilidad de la función de reproducción social, mientras que los hombres se encargaban de la producción económica. Ahora bien, los cambios en las actitudes, el ajuste estructural de la economía y la pobreza han obligado a muchas mujeres a ingresar en el mercado de trabajo. A pesar de sus nuevas responsabilidades económicas — a menudo como el único o el principal sostén económico de la familia — las mujeres no se han liberado por lo general de sus responsabilidades familiares. Como consecuencia de ello, muchas trabajadoras de las zonas tienen que levantarse más temprano que lo habitual a fin de dejar todo preparado en la casa antes de comenzar la jornada, y cuando regresan a su hogar, después de haber trabajado 10 ó 12 horas, tienen todavía que ocuparse de otros miembros de la familia. Esto aumenta su nivel de fatiga y de estrés y puede constituir un factor de distracción en el trabajo si están preocupadas por la salud, el bienestar o la seguridad de los miembros de su familia. El cuidado de los niños es una de las mayores preocupaciones de las trabajadoras y, junto con otras cargas de índole doméstica, puede dar lugar a llegadas tarde, absentismo y una gran rotación de la mano de obra.

Aunque las condiciones de empleo de los trabajadores de las zonas crean problemas para los trabajadores de uno y otro sexo, la situación suele ser peor para los trabajadores menos calificados, situados en los niveles más bajos de la jerarquía, que son principalmente mujeres. A menudo se argumenta que la situación de las mujeres no sería mejor en otro lado, y esto bien puede ser verdad. Sin embargo, como asalariadas de las zonas, esas trabajadoras forman parte del sector más dinámico de la economía y aspiran a mejores condiciones que las de otros sectores. Asimismo, los empleadores se quejan de la gran rotación de mano de obra, la baja productividad, el absentismo y las llegadas tarde, hechos que son consecuencia de las condiciones sociales y de trabajo insatisfactorias con que se enfrentan muchas mujeres. Para poder contar a largo plazo con una fuerza de trabajo más estable a fin de elaborar productos de calidad mundial, es necesario examinar las cuestiones que se enumeran a continuación con miras a mejorar las condiciones de trabajo de las trabajadoras de las zonas:

- Aunque en muchos casos el acceso de las mujeres a los puestos de trabajo en las zonas ha aumentado, se tiende en general a asignarles cierto tipo de tareas en los niveles más bajos de la jerarquía profesional a causa de su manifiesta habilidad, sus dedos pequeños, o su buen rendimiento, por lo cual la distribución de las mujeres en la fuerza de trabajo no refleja su nivel educativo (que es con frecuencia superior al exigido para el trabajo que desempeñan) ni su experiencia. Un estudio realizado en 1997 en **Bangladesh** reveló que las mujeres se concentraban en los puestos administrativos situados en los niveles inferiores de la jerarquía, mientras que en los niveles más altos ocurría lo contrario. La proporción de mujeres entre los empleados administrativos alcanzaba al 74,3 por ciento, mientras que entre los empleados de mayor nivel jerárquico y los técnicos la proporción de mujeres llegaba sólo al 6 por ciento. Asimismo, el 75 por ciento de los trabajadores ocasionales eran mujeres.
- El mismo estudio mostró que las empresas de las zonas tienden a contratar un mayor número de mujeres que las demás empresas, y que esto no se debe tanto a motivos relacionados con los salarios sino a otros factores que no son de índole cuantitativa como la puntualidad y la buena disposición de las mujeres para adquirir calificaciones.
- Las mujeres tienden a percibir remuneraciones inferiores a las de los hombres; esto se debe en parte a que desempeñan generalmente las tareas menos calificadas, aunque ocurre lo mismo cuando desempeñan funciones similares. En **Bangladesh**, por ejemplo, el 79 por ciento de los hombres que trabajan en las zonas francas industriales están clasificados como trabajadores de la producción, mientras que en el caso de las mujeres la proporción correspondiente es del 98,4 por ciento. En el citado estudio se llega a la conclusión de que las empleadas de sexo femenino están concentradas de manera desproporcionada en empleos relativamente poco calificados (y por lo tanto con baja remuneración) en las empresas instaladas en las zonas francas industriales de Bangladesh. En otras palabras, la división del trabajo dentro de las empresas está distorsionada por un prejuicio basado en el sexo, que supone una discriminación contra las trabajadoras.
- Las categorías laborales y salariales presuponen a menudo la noción de que las trabajadoras contribuyen únicamente de forma complementaria a los ingresos del hogar y que trabajarán durante un período más corto de tiempo que los hombres debido a su función reproductora. Esto no ocurre en muchos casos en los países en desarrollo, donde hay una gran proporción de hogares en los que la mujer es jefe de familia. Las mujeres tienen que ocuparse además de los ancianos o de otros miembros de la familia. Estas responsabilidades suponen pesadas cargas para las mujeres en términos de ingresos, tiempo y energía. Según un estudio efectuado por la OIT, en **Guatemala**, el 45 por ciento de las trabajadoras de las zonas son madres solteras, y en **Nicaragua** el 66 por ciento de las mujeres entrevistadas dijeron que tenían más de tres personas a su cargo. En **Honduras**, el 22 por ciento de las trabajadoras de las zonas indicaron que eran el único sostén económico de su hogar y el 73,5 por ciento dijeron que contribuían con la mitad o más de su salario para cubrir los gastos del hogar.
- Dado que las mujeres no tienen, salvo excepciones, el mismo acceso a la educación y la formación que los hombres, se encuentran en una situación de desventaja para conseguir

empleos en las industrias con uso intensivo de capital que requieren un alto nivel de calificación, y los empleadores pueden ser reacios a invertir en la formación de las trabajadoras por temor a que luego dejen el trabajo para casarse y tener hijos. Las misiones efectuadas para preparar este informe observaron que en las actividades que requieren mayor utilización de mano de obra el porcentaje de mujeres era superior que en las actividades de alto coeficiente de capital.

- Los horarios de trabajo tienden a ser prolongados en las ZFI, y esto plantea más problemas desde el punto de vista de la salud y la seguridad para las trabajadoras que para sus colegas de sexo masculino, debido a las responsabilidades familiares y a la mayor vulnerabilidad de las mujeres ante los acosos o las agresiones cuando tienen que ir al trabajo o volver a su casa fuera de los horarios normales de trabajo y en la oscuridad.
- La aplicación de disposiciones en materia de seguridad y bienestar social es a menudo deficiente con respecto a los trabajadores de las zonas, y esto puede tener consecuencias más graves para las mujeres que para los hombres. La mayoría de las trabajadoras de las zonas se fijan una fecha límite para abandonar la zona ya que es muy difícil para ellas continuar indefinidamente con ese trabajo debido a la índole tan ardua de las tareas y la falta de servicios sociales adecuados. Sin una pensión o un fondo de previsión, estas mujeres encuentran dificultades para poder ser económicamente independientes una vez que dejan su empleo en la zona, y si no tienen acceso a cierta formación o readaptación profesional no logran muchas veces encontrar un empleo alternativo.
- Muchas trabajadoras de las zonas realizan únicamente trabajos repetitivos y semicalificados, y reciben un mínimo de formación. Como resultado de esto, dejan muchas veces la zona sin tener realmente un oficio o las calificaciones indispensables para permitirles conseguir un empleo en otro lado o trabajar de manera independiente. En algunos países, las ONG ofrecen cursos a las trabajadoras en sus horas libres. En **Sri Lanka**, el Albergue Modelo de la OIT cuenta con un pequeño centro de formación en el cual se dictan cursos en materias tales como costura y panadería que gozan de gran popularidad.
- Con frecuencia las trabajadoras de las zonas tienen dificultad para procurarse alimentos accesibles y nutritivos, y si tiene que conseguirlos también para su familia las derivaciones de este problema son aún mayores. Los comerciantes locales sacan provecho de la falta de alternativas con que cuentan los trabajadores de las zonas y cobran precios elevados por productos de baja calidad, por lo cual las trabajadoras están a menudo mal alimentadas y se enferman con facilidad.
- Los servicios de salud en las zonas y las comunidades locales son con frecuencia limitados, y rara vez están equipados para hacer frente a los problemas de salud propios de las mujeres. La educación sanitaria no puede abordar de manera satisfactoria cuestiones tales como la higiene de la reproducción debido a la falta de recursos o por motivos religiosos y culturales. En la mayoría de las zonas y las comunidades circundantes hacen falta servicios que se ocupen de las cuestiones relativas a la planificación familiar y las enfermedades de transmisión sexual. Asimismo, en algunos países el entorno social rechaza a las madre solteras, y las trabajadoras jóvenes quedan así libradas a sus propios medios para resolver el problema de un embarazo no deseado. Dada la índole tan delicada de este problema, no es fácil disponer de estadísticas exactas sobre los abortos, pero se ha establecido que en muchas de las comunidades de las zonas francas industriales se efectúa un gran número de abortos ilegales.
- Para muchas mujeres, la cuestión del cuidado infantil es un asunto determinante para decidir si han de continuar trabajando después de tener hijos. En muchas zonas, las trabajadoras están lejos de su familia y carecen del apoyo de las redes familiares o de una comunidad establecida. La disponibilidad de servicios de guardería es a menudo insuficiente y sus costos prohibitivos. En **Bangladesh**, una misión enviada por la OIT con el fin de reunir información para el Programa de Acción comprobó que las ONG se esforzaban por

establecer guardería y jardines de infantes en las empresas. Los empleadores no tenían más que proporcionar el espacio y conceder tiempo libre para que las madres lactantes pudiesen ocuparse de sus hijos. En **Malasia**, el Gobierno apoya la creación de servicios para el cuidado de los niños en los lugares de trabajo. En muchos países hay reglamentaciones que prohíben el ingreso de niños en las zonas industriales; en esos casos el Estado proporciona servicios de guardería en las comunidades locales. Se discute actualmente si es preferible que haya servicios de guardería en el lugar de trabajo o cerca del domicilio. Muchas trabajadoras preferirían contar con servicios de guardería accesibles en la localidad donde viven; esto evitaría, sobre todo, el problema de tener que transportar a los niños hasta el lugar de trabajo.

- El acoso sexual es un tema delicado sobre el cual existen pocos datos fidedignos. No obstante, las misiones de la OIT registraron un número inquietante de indicaciones que hacen pensar que este fenómeno existe en las zonas y puede incluso estar generalizado. En la mayoría de los casos, no hay una oficina o un servicio independiente y confidencial al que las mujeres que son víctimas de acoso sexual puedan recurrir. A este respecto, sería oportuno que las administraciones de las zonas considerasen la posibilidad de proporcionar servicios de asesoramiento a las mujeres. En el Caribe, el Ministerio de **Saint Kitts y Nevis** encargado de los asuntos relativos a la mujer, en colaboración con el Ministerio de Trabajo y la autoridad de la zona, estableció un centro para la mujer, al otro lado de la calle que conduce a la zona, al cual pueden acudir las mujeres para solicitar asesoramiento y consejos sobre una amplia gama de temas.

Administración del trabajo

Como se indicó antes, en la gran mayoría de las ZFI se aplica la legislación nacional del trabajo del país correspondiente y, dado que las instalaciones de las fábricas fueron construidas con tal propósito y son modernas, las condiciones físicas de trabajo dentro de las zonas son con frecuencia mejores que en los establecimientos situados fuera de ellas. No obstante, la administración del trabajo dentro de las zonas es inconsecuente. En las visitas realizadas a las zonas en el marco del programa de acción quedó claro que los departamentos de trabajo no están por lo general equipados para controlar eficazmente lo que ocurre en las zonas. No cuentan, en efecto, con personal suficiente en los servicios encargados de las relaciones laborales y de la seguridad y la salud en el trabajo, ni tampoco disponen de los medios de transporte y otros recursos necesarios para poder extender sus actividades a las zonas. Además, en muchos casos el departamento de trabajo ha decidido que las zonas no son prioritarias en relación con otros sectores de la economía más problemáticos. Muchas zonas tienen su propio sistema de administración del trabajo, cuyo personal está constituido a menudo por ex funcionarios del departamento de trabajo que actúan en colaboración con dicho departamento. En algunos casos, el departamento de trabajo establece normas técnicas e imparte formación a los administradores de las zonas con el fin de asegurarse de que su actividad esté en conformidad con las normas nacionales.

Bangladesh constituye un ejemplo típico de la situación antes descrita. En el estudio sobre las ZFI llevado a cabo por la OIT se llega a la conclusión de que: «Dado el estado actual de la administración del trabajo en Bangladesh, las exigencias reglamentarias en materia de condiciones de empleo citadas anteriormente se aplican muy rara vez en las industrias del sector privado, particularmente cuando se trata de pequeñas y medianas empresas. Por otra parte, debido a la naturaleza en sí de las actividades de las ZFI y la calidad de la supervisión a cargo de la BEPZA, los trabajadores de las zonas tienen esencialmente garantizada las prestaciones no salariales estipuladas. Algunas grandes empresas de las ZFI ofrecen, además, cierto número de prestaciones complementarias a los trabajadores, sin perder de vista el hecho de que los gastos adicionales que esto supone podrán recuperarlos mediante aumentos de la productividad».

A pesar de los diversos intentos por garantizar que las zonas sean abarcadas por alguna forma de administración del trabajo, los funcionarios de la OIT enviados en misión han sido informados periódicamente por administradores de zonas, inversores y trabajadores acerca de una serie de abusos o de infracciones de la ley que se estaban cometiendo sin control alguno. Se trataba de los siguientes tipos de infracciones:

- incumplimiento por parte del empleador del pago de los descuentos reglamentarios para el seguro de desempleo y de accidente;
- el hecho de que no se otorguen contratos permanentes a los trabajadores después del período de prueba o de formación a fin de evitar pagar los salarios corrientes y otras prestaciones;
- horas extraordinarias obligatorias y otro tipo de abusos con respecto a la reglamentación relativa a las horas de trabajo;
- intentos de eludir las disposiciones relativas a la licencia pagada de maternidad;
- intimidación o ataques contra organizaciones de trabajadores.

Los administradores de las zonas estaban inquietos ante esa situación, ya que esto puede suscitar conflictos y controversias, pero además porque las empresas infractoras abusan también a menudo de otras prerrogativas del régimen especial de las zonas, tales como las exoneraciones en materia de impuestos y derechos. No obstante, es raro que se formulen amonestaciones contra esas empresas por temor a que abandonen las zonas y se pierdan así inversiones y empleos. Las empresas que sí cumplen las reglamentaciones se oponen a la competencia desleal que implican estas infracciones, ya que las empresas infractoras se valen de ellas para obtener ventajas a corto plazo con relación a los costos. En Sri Lanka, por ejemplo, el Departamento de Trabajo está encargado de la administración y la puesta en práctica de todas las leyes laborales. Además, la Junta de Inversiones tiene un departamento de relaciones de trabajo en cada zona. Una misión enviada por la OIT estudió el funcionamiento de uno de esos departamentos y comprobó que realizan efectivamente visitas a las fábricas con el fin de examinar cuestiones tales como los salarios, las vacaciones, el trabajo nocturno, las prestaciones, los descuentos de la seguridad social, la ventilación y las horas de trabajo. No obstante, los inversores de las zonas entrevistados en el transcurso de la misma misión alegaron que los departamentos de relaciones de trabajo no eran suficientemente estrictos con los empleadores, sobre todo por lo que respecta al no pago de las cotizaciones a la caja de previsión y al fondo fiduciario de los empleados.

Interfaz entre las zonas y la sociedad

La mayoría de las ZFI han sido planificadas y construidas teniendo presente las necesidades particulares de los inversores. La infraestructura y otros servicios de las zonas son habitualmente modernos y amplios, y con frecuencia mejores que los que se encuentran en otros sectores de la economía nacional. Por el contrario, el entorno social circundante no se tiene en cuenta por lo general, y no es tampoco apropiado en relación con el medio ambiente industrial moderno de las zonas. Esto puede deberse al hecho de que la infraestructura y los servicios sociales dependen de la jurisdicción de otros departamentos del gobierno distintos del departamento de comercio o industria encargado del desarrollo de las zonas, cuyo enfoque está centrado quizá en mayor medida en los aspectos estrictamente económicos. Cualquiera que sea la razón, en muchas zonas se ha comprobado que la interfaz con la comunidad local es compleja. Las zonas pueden atraer a gran número de trabajadores, con frecuencia procedentes de otras regiones, con lo cual se rebasa rápidamente la disponibilidad de viviendas y de servicios de transporte, y se hace presión sobre todos los demás servicios sociales.

En algunos países, los propietarios locales se han aprovechado de la escasez de alojamiento para cobrar alquileres exorbitantes por viviendas de calidad inferior a la normal, y en algunas zonas los trabajadores se han visto forzados a construir chabolas para poder alojarse. En ambos casos, el resultado es el mismo: una fuerza de trabajo que padece de fatiga y problemas de salud. Estos síntomas pueden agravarse debido a los escasos servicios de transporte disponibles, lo cual

obliga a los trabajadores a recorrer largas distancias para llegar al trabajo (a menudo salen de su casa muy temprano por la mañana y no regresan sino hasta tarde por la noche). Esto puede exponerlos a riesgos físicos, especialmente si se trata de mujeres jóvenes. Las empresas resultan también perjudicadas porque los trabajadores llegan tarde con frecuencia o están cansados, o ambas cosas a la vez, y muchos inversores de las zonas proporcionan ahora servicios de transporte a los trabajadores. Aun así, no es raro que el ómnibus de la empresa deposite a su último pasajero tres horas después de haber dejado atrás los portones de la fábrica.

En los casos en que el trabajo en las zonas atrae trabajadores procedentes de otros distritos, o incluso de otros países, es común que haya fricciones entre los trabajadores de las zonas y los residentes locales. Cuando los «forasteros» son miles de mujeres jóvenes, la situación es aún más delicada, pues los hombres de la localidad rondan a las trabajadoras de las zonas y las mujeres les acusan a su vez de «sacarles a sus hombres». En uno u otro caso, la imposibilidad de que los trabajadores de las zonas se integren o se establezcan de manera estable en la comunidad es uno de los principales factores del alto porcentaje de rotación de la mano de obra característico de muchas zonas, lo cual constituye un problema que es necesario abordar.

Las industrias de alcance mundial dedicadas a la exportación tienen que poder invertir en la formación de sus trabajadores a fin de asegurarse de que éstos no tengan que dejar su trabajo para regresar a su localidad de origen por falta de alojamiento de servicios adecuados en las inmediaciones de las zonas. Con el fin de proporcionar un entorno social más apropiado y estable, algunas zonas ofrecen ahora una infraestructura social como parte de su plan general. Por ejemplo, el parque industrial Carmelray II, en Filipinas, contará con instalaciones educativas en la ciudad de Carmel, construida a propósito con el fin de basar su ventaja comparativa en sus servicios educativos.

Algunas empresas han comenzado a hacer frente al problema de la situación social inapropiada de sus trabajadores en un esfuerzo por fomentar una relación más estable. Esto supone con frecuencia reconocer que el Gobierno no tiene los recursos necesarios para proporcionar la estructura social indispensable. Las industrias y las zonas que requieren un uso intensivo de capital y un alto nivel de calificación enfrentadas con el problema de un mercado de trabajo reducido son más proclives a aceptar esa responsabilidad social. Al proporcionar alojamiento, transporte y servicios de guardería, por ejemplo, o al destinar recursos para apoyar cooperativas, las empresas se benefician a su vez de una mayor productividad y una disminución de la rotación de la mano de obra y del absentismo.

3. Evaluar las repercusiones y las posibilidades de las ZFI en la economía mundial

¿Son eficaces las zonas francas?

La mayor parte de los países que poseen zonas francas, cuando quieren evaluar la eficacia de estas zonas, se plantean las dos preguntas siguientes:

- Esta zona, ¿ha atraído un volumen suficiente de inversiones?
- Estas inversiones, ¿han generado los empleos que se deseaban?

A estas dos preguntas, muchas veces añaden una tercera:

- Estas inversiones, ¿han contribuido a la ampliación de las exportaciones y al incremento de los ingresos procedentes del comercio exterior?

Los datos expuestos en el capítulo 2 de este informe indican que muchas zonas francas han conseguido atraer importantes inversiones para las industrias que emplean una mano de obra abundante, con el resultado de que se han generado muchos empleos. En las economías con excedentes de mano de obra y cuya preocupación gira en torno de la cantidad de empleos, la evaluación ya no ha de ir más lejos, pero muchos países que poseen zonas francas han empezado a plantearse ciertas preguntas sobre la calidad de esta inversión y la de los empleos que genera. La generosidad de los incentivos a la inversión, las peculiaridades del Acuerdo Multifibras y el auge de la subcontratación han tenido como resultado que muchas zonas han atraído unas inversiones a pequeña y mediana escala, cuyas características son muy ventajosas. Estas inversiones no suponen un compromiso a largo plazo para el país receptor, y las empresas que participan en ellas buscan una ventaja comparativa rebajando los costos de producción más bien que mejorando la productividad, de modo que muchas zonas francas no han conseguido atraer unas inversiones y unos empleos de calidad, como habían esperado, y ahora están considerando la manera de mejorarlos.

Algunos países receptores de zonas francas tienen una estrategia cuyos objetivos van mucho más allá de la cantidad de inversiones y empleos. Esperan utilizar la inversión extranjera en el sector de la exportación para promover un desarrollo económico más amplio y un nivel de vida más elevado, por medio de las siguientes medidas:

- el establecimiento de vinculaciones hacia atrás y hacia adelante entre los inversores de las zonas francas y las empresas locales;
- la transferencia de tecnología y de capacitaciones;
- el desarrollo de unas características de exportación diversificadas;
- el constante incremento del grado de valor añadido de las empresas de las zonas francas;
- la frecuente mejora de la tecnología, las capacitaciones y la organización de la producción.

Cuando se comparan con estos objetivos económicos, sociales y laborales más amplios, los resultados de la estrategia de las zonas resultan bastante desiguales. Los gobiernos receptores gastan grandes cantidades de dinero en infraestructura, mantenimiento, y gastos de funcionamiento, y a veces tienen que poner al día sus servicios en un estadio ulterior. A estos gastos hay que añadir los costos de sustitución, que comprenden no sólo los ingresos no percibidos en concepto de impuestos y aranceles, sino también la aplicación a las zonas francas de los recursos que se hubiesen asignado a otras actividades de desarrollo. A cambio de todo ello, el país receptor recauda los alquileres, impulsa la exportación, genera comercio exterior y crea empleos. Los inversores de las zonas francas incrementan la demanda de bienes y servicios locales, especialmente en la energía, la construcción y los sectores del transporte y del embalaje, sin olvidar que los trabajadores de las zonas francas tienen un poder adquisitivo que beneficia a los proveedores locales de vivienda, transportes y bienes de consumo. No obstante, los efectos positivos de estos factores han quedado a veces amortiguados por las razones siguientes:

- *Tipo de industria.* En la mayor parte de los países que poseen zonas francas, el principal atractivo para los inversores ha sido la disponibilidad de una mano de obra abundante y relativamente barata; esto es lo que ha atraído a las industrias que emplean una mano de obra abundante o a los eslabones de la cadena de producción que menos contribuyen a la puesta al día de la tecnología y los recursos humanos, más bien que a las empresas que utilizan sistemas de fabricación integrada.
- *Tipo de empresa.* Los generosos incentivos y los bajos costos iniciales de las actividades con alto coeficiente de mano de obra suelen conducir al establecimiento de un gran número de pequeñas actividades, muy poco capitalizadas y cuyo interés para la zona y para el conjunto de la economía no es del todo seguro.
- *Tipo de actividad.* La estructura de los incentivos incita a los inversores a poner en marcha unas actividades de ensamblado, porque así pueden importar todos sus insumos sin derechos de aduana, elaborarlos empleando una tecnología relativamente baja y exportarlos también sin derechos de aduana, en vez de consumir las materias primas, los materiales, los bienes y los servicios locales.
- *Tipo de empleo.* Habida cuenta del abundante suministro de mano de obra suelen conducir al y del predominio de las industrias que emplean una mano de obra abundante y que utilizan una tecnología poco sofisticada, la mayor parte de los empleos creados en las zonas francas están mal pagados, necesitan escasas calificaciones y tienen pocas perspectivas de ascenso.
- *Ingresos por comercio exterior.* Sólo una parte muy pequeña del comercio exterior que se genera permanece en el país receptor, puesto que los inversores de las zonas consumen relativamente pocos bienes y servicios locales, y entre los incentivos suele estar la repatriación completa de los beneficios.
- *Aumento de las exportaciones.* Este aumento puede llamar a engaño, en el sentido de que un porcentaje importante de las exportaciones de las zonas proviene de la producción de las empresas cuya presencia es transitoria y que no pueden ser reemplazadas por los exportadores locales.
- *Características de las inversiones.* En vez de diversificarse para mejor resistir las oscilaciones cíclicas de la demanda, las inversiones de las zonas se han concentrado mucho en los sectores de la electrónica y del vestido y calzado.
- *Valor añadido.* El volumen de valor añadido de las actividades sencillas de elaboración es limitado, y por lo tanto los niveles de calificación y de retribución permanecen relativamente bajos.
- *Transferencia de tecnología y de calificaciones.* Como los inversores de las zonas suelen participar solamente en unas labores de elaboración muy sencillas, el potencial de transferencia de tecnología y calificaciones resulta también muy limitado.
- *Estabilidad de inversiones.* La inversión extranjera no es segura y puede esfumarse con relativa facilidad, especialmente si la razón fundamental de la inversión reviste un carácter temporal (como la existencia de un paraíso fiscal o las cuotas del Acuerdo Multifibras).

Esta consideración de los costos y de los beneficios de la estrategia de las zonas plantea cierto número de preguntas importantes. ¿Cómo pueden garantizar los países que poseen zonas francas que la calidad de las inversiones en las zonas mejore realmente, y que sirva para estimular un desarrollo social y económico más amplio? Tal vez la respuesta a esta pregunta sea, sencillamente que hay que cambiar la definición de las ZFI.

Una definición defectuosa

El concepto mismo de *zonas francas industriales*, en las que se procede a un ensamblado de componentes de importación libres de impuestos para exportarlos de nuevo, implica que las

repercusiones de estas zonas en los países receptores serán limitadas. De hecho, gran parte de la legislación que regula el establecimiento de las ZFI especifica que sus privilegios se aplican sólo a un tipo de actividad basada en el trinomio *importación-ensamblado-exportación*. Y, realmente, esto es lo que se ha estado haciendo. Como las empresas de las zonas francas actúan de manera autónoma, con equipos y materiales de importación, se producen muy pocas transferencias de calificaciones o de tecnología a los asociados locales, y ni el capital humano de base ni la industria nacional obtienen beneficios significativos. Esta separación de las inversiones en las zonas de la economía local puede haber sido intencionada cuando el país receptor estaba todavía en una fase de sustitución de importaciones, pero actualmente la mayor parte de los países que poseen zonas francas esperan utilizar estas inversiones para estimular la industria local, promover las industrias estratégicas y desarrollar la economía regional. Para ello, es necesario garantizar que los inversores de las zonas consuman materias primas, bienes y servicios locales, se asocien con empresas locales y establezcan unas alianzas que les permitan compartir tecnologías y conocimientos prácticos, sin olvidar las inversiones en el desarrollo de los recursos humanos.

Las vinculaciones hacia atrás y hacia adelante entre los inversores de las zonas francas y las industrias locales no son nada fáciles de establecer en los países en desarrollo, y las dificultades suelen ser compartidas porque la mayoría de los gobiernos carecen de estrategias e incentivos para fomentar vinculaciones entre las empresas locales y las grandes compañías internacionales. En México, el volumen de contenido local de la producción de las maquiladoras ha permanecido en torno a un 2 por ciento durante el pasado decenio. Muchas veces no se puede disponer en el mercado local de bienes y servicios muy necesarios. Por ejemplo, los fabricantes de discos duros de una zona franca de **Filipinas** no pueden encontrar empresas locales de limpieza en seco que les laven los trajes de protección que se utilizan en las llamadas «salas blancas», de modo que tienen que enviarlos por avión a **Singapur** para que los limpien de la manera que necesitan. Tendría que haber un organismo que identificase estos vínculos potenciales y que prestase asistencia a las empresas locales para que se procurasen la tecnología y las capacitaciones que se necesitan para poder suministrar a los inversores de las zonas. En México, el sector de las maquiladoras ha mostrado una gran eficacia en la generación de empleos, pero después de 30 años el volumen de materias primas nacionales consumidas sigue situándose sólo en un 2 por ciento del total.

La diversificación inversora y comercial aumenta la estabilidad y sustentabilidad de las zonas francas, así como de sus potenciales repercusiones en las condiciones sociales y laborales. Muchas zonas francas tienen un verdadero «monocultivo de las inversiones», en el sentido de que la mayor parte de las inversiones proceden de un solo país de origen o bien se agolpan en un solo sector, como el del vestido. Además, el producto suele destinarse a un mercado o región principal. Esto deja la zona muy expuesta a las fluctuaciones de las inversiones o de las modalidades comerciales. Cuanto más grande sea la representación del capital en las zonas francas, mayor será también la posibilidad de establecer vinculaciones hacia atrás y hacia adelante, y mejores las perspectivas de un desarrollo económico más amplio. En la República Dominicana, un 48 por ciento de las inversiones de las zonas francas procede de los Estados Unidos (según las cifras de 1996) y un 28 por ciento son de origen dominicano, pero un 96 por ciento del producto se exporta a los Estados Unidos, con lo que las zonas francas quedan muy dependientes de este mercado y resultan muy vulnerables a los cambios de régimen o flujo comerciales. En Costa Rica, la proporción de las inversiones es de un 60 por ciento de procedencia estadounidense y un 21 por ciento de origen costarricense; sin embargo, este país es menos dependiente de un solo mercado, puesto que sólo un 58 por ciento de las exportaciones de las ZFI va a los Estados Unidos, al tiempo que un 14 por ciento se destina a Europa y otro 14 por ciento a América Central y el Caribe. En Mauricio, los dos tercios de las inversiones son de carácter local, y las exportaciones están diversificadas en varios mercados exteriores: un 29 por ciento para Francia, un 21 por ciento para los Estados Unidos, un 19 por ciento para el Reino Unido, un 8 por ciento para Alemania y un 6 por ciento para Italia.

Singapur se mete en la autopista

Singapur es uno de los países receptores de zonas francas que más éxito ha tenido, tanto en la cantidad como en la calidad de las inversiones que ha conseguido. A pesar de que el país es pequeño, de que no tiene recursos naturales, de que su mercado de trabajo es bastante reducido y de que tiene unos costos relativamente elevados, Singapur se ha dotado de una política laboral muy clara, con unos incentivos bien dirigidos, una infraestructura adecuada y unos recursos humanos apropiados, de modo que forman un conjunto que los inversores siguen considerando plenamente competitivo. Las inversiones interiores totalizaron 8.100 millones de dólares singapurenses en 1996, y 8.500 millones de dólares singapurenses en 1997. Está previsto que las inversiones en bienes de capital fijo, junto con el gasto de 1.900 millones de dólares singapurenses por parte del sector de servicios exportables, generen 26.000 empleos en 1997. El valor añadido ascenderá a 8.500 millones de dólares singapurenses. Los inversores extranjeros participan con un 70 por ciento del total de compromisos en el sector manufacturero, de los que un 28 por ciento corresponden a los Estados Unidos, un 24 por ciento al Japón y un 17 por ciento a Europa. El sector de la electrónica es el más avanzado en cuanto a compromisos de inversión (un 46 por ciento), creación de empleos y valor añadido.

Singapur ha conseguido elevar la calidad de los empleos que genera, y en 1996 y 1997 cerca de un 66 por ciento de los nuevos empleos estaban destinados a los trabajadores contratados por sus conocimientos o por sus calificaciones. Los principales contribuyentes a los servicios exportables eran las sedes regionales (un 41 por ciento) y los servicios de comunicaciones y medios de comunicación (un 38 por ciento).

El interés que Singapur sigue despertando en los inversores extranjeros va contra las opiniones convencionales sobre cómo tienen que actuar los países que poseen zonas francas para atraer las inversiones.

- Singapur no constituye una economía excedentaria de mano de obra, ni dispone de gran cantidad de trabajadores a bajo precio. Al contrario, tiene una población muy reducida, con una mano de obra cara y unos salarios mínimos que el Gobierno fija a un nivel relativamente elevado.
- No está desreglamentado ni no reglamentado, y los organismos gubernamentales que se ocupan de las condiciones de trabajo, salud y seguridad y medio ambiente se muestran muy activos.
- No es un sistema libre de sindicatos; al contrario, da mucha importancia al tripartismo. Las autoridades de Singapur que fueron entrevistadas con motivo de la puesta en ejecución del Programa de Acción manifestaron haber rechazado compañías muy seguras que habían solicitado arreglos para que no hubiese sindicatos.
- Singapur no tiene especial acceso al mercado, ni cuotas ventajosas para atraer a los inversores, y está rodeado de competidores que tienen más tierras, más mano de obra y recursos naturales, así como unas estructuras de costos inferiores.

Todo ello plantea la cuestión de por qué los inversores siguen acudiendo a Singapur. La respuesta hay que encontrarla en que Singapur dispone de una estrategia de inversiones de carácter muy activo. Si Singapur se hubiese limitado a construir una zona, ofrecer incentivos y esperar que llegasen los inversores, probablemente hubiese tenido una base de inversiones bastante estrecha, con predominio de empresas procedentes de un solo país, para abastecer un solo mercado y concentradas en uno o dos ramos industriales. En vez de ello, Singapur determinó con claridad el tipo de inversión que mejor convenía a su situación excepcional y limitada, y a partir de ahí desarrolló incentivos, infraestructura y sobre todo unos servicios estatales de apoyo adaptados a las necesidades de este nicho de las inversiones. El sector dominante es la electrónica, con más de un 45 por ciento de las inversiones y más de un 50 por ciento de las exportaciones, pero Singapur ha tenido buen cuidado en fortalecer las industrias ya existentes (como los productos petrolíferos) y en diversificarlas en nuevas actividades industriales del tipo de las pinturas, los productos farmacéuticos y otros productos químicos. El Gobierno está fomentando las inversiones en el diseño y la producción de productos de elevado valor añadido en los servicios y el comercio, así como en la investigación y desarrollo. Se ha dado prioridad a que los recursos humanos sean de buena calidad, y eso es un incentivo muy importante para los inversores de valor añadido elevado. Además, Singapur ha seguido mejorando todo el conjunto y poniendo al día y elaborando toda la gama de apoyos institucionales de que disponen los inversores.

¿Qué es lo que no funciona en los empleos de las ZFI?

Una característica lamentable de muchas zonas francas es que los trabajadores, hombres y mujeres, quedan atrapados en unos empleos poco retribuidos y que requieren pocas capacitaciones. Se los considera fácilmente reemplazables, y sus preocupaciones no reciben atención suficiente en las relaciones laborales y sociales. ¿Por qué?

-
- La mayor parte de los países que poseen zonas francas disponen de abundante mano de obra para trabajar en las mismas. Esto tiende a mantener bajo el nivel de los salarios. En los mercados laborales reducidos, los salarios y las condiciones de trabajo suelen ser mucho mejores, porque los empleadores tienen que ir más allá para atraer y retener a los trabajadores. Sin embargo, incluso en algunos países excedentarios en mano de obra, los empleadores se encuentran con que el empleo en las zonas tiene tan mala imagen que tienen que pagar primas para conseguir mano de obra. Los trabajadores con experiencia y capacitaciones están en una posición más fuerte para pedir mejores términos y condiciones, y pueden cambiar fácilmente si no están satisfechos.
 - Las zonas francas resultan especialmente atractivas para las industrias con alto coeficiente de mano de obra, como las del vestido y calzado y las que se ocupan del ensamblado de componentes o productos electrónicos. Estas industrias se sirven de una tecnología relativamente barata y básica, y requieren una fuerza de trabajo con pocas capacitaciones. Ello significa que pueden reclutar fácilmente nuevos trabajadores e introducirlos en las líneas de producción tras un corto período de formación. Todo ello fomenta una elevada rotación de los trabajadores, pero los empleadores no suelen preocuparse demasiado porque siempre pueden encontrar sustitutos. Tales empleadores suelen ser reticentes para invertir en formación y en prestaciones de seguridad social, porque dan por sentado que los trabajadores se van a marchar a los pocos años.
 - Los generosos incentivos financieros que se ofrecen a los inversores que llegan a las zonas francas y los bajos costos de poner en marcha unas industrias dedicadas a operaciones sencillas, capacitan a muchas empresas de pequeña y mediana escala (a veces con una base de capital muy reducida) para invertir en las zonas francas. Con frecuencia, estas empresas carecen de una gestión realmente profesional, especialmente en recursos humanos y relaciones laborales, y no pueden o no quieren invertir en las nuevas tecnologías y la puesta al día de las calificaciones o en la mejora de la productividad, y mucho menos en guarderías infantiles, prestaciones médicas y de jubilación o en la asistencia a los trabajadores para brindarles servicios que faciliten su alojamiento y transporte.
 - Estas industrias, basadas en unos procesos de fabricación que utilizan una mano de obra muy abundante, son muy competitivas en precio y como los costos laborales constituyen un elemento muy importante de sus costos totales, tienden a pensar en la mano de obra como un costo que hay que contener más bien que en un recurso o activo que hay que desarrollar.
 - Muy pocos gobiernos han conseguido dar con las políticas y prácticas adecuadas para asegurar que los inversores de las zonas transfieran tecnología y calificaciones a la industria y trabajadores locales, con el resultado de que la base de capital humano del país receptor no mejora en la medida que se podría esperar.

¿Cómo reaccionan los que participan en las zonas francas?

En otros tiempos, los inversores trataban sobre todo de rebajar los costos y, como se dedicaban principalmente a unas actividades de alto coeficiente de mano de obra, buscaban países que tuviesen unos costos laborales bajos. Hoy en día, la mundialización pone el acento en la rapidez, eficiencia y calidad (sin olvidar los costos), y la combinación de todos esos factores es lo que influye en la ubicación de una empresa. Las instancias decisorias tratan de sacar el mayor partido posible de la ventaja comparativa que tiene su país para los inversores extranjeros, y se interesan cada vez más por una mano de obra productiva más que por una mano de obra barata. Esta nueva mentalidad está cambiando la manera en que los gobiernos, los empleadores y aun las organizaciones sindicales contemplan las cuestiones relativas a los recursos humanos. Para que los países puedan permanecer competitivos tienen que conseguir un buen equilibrio de los factores de costo y de calidad, elevando la capacidad de sus recursos humanos, asegurando unas

relaciones laborales estables y mejorando las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores de las zonas francas.

Reacciones de los gobiernos

Los organismos gubernamentales responsables de la promoción de las inversiones, de la gestión de las zonas y de la administración de la mano de obra, tienen que:

- introducir cambios en la legislación sobre inversiones y mano de obra;
- desarrollar unos incentivos previamente determinados;
- establecer nuevas zonas *monotemáticas* y *centradas en un «nicho» determinado, con una infraestructura apropiada*;
- abordar las situaciones sociales problemáticas que rodean a muchas zonas;
- mejorar los recursos humanos y garantizar unas relaciones laborales estables.

En muchos países en desarrollo, la legislación laboral es un legado de la era colonial. Suele ser engorrosa y pesada en las cuestiones administrativas. Muchos gobiernos carecen de los recursos necesarios para poner en ejecución lo dispuesto por la ley, y la actual tendencia internacional a unos gobiernos más reducidos significa que seguramente no podrán ampliar sus administraciones laborales en un futuro próximo. Las reformas legislativas más eficaces disponen el establecimiento de unos sistemas con menos farrago administrativo, más simples, más fáciles de utilizar y que puedan adaptarse rápidamente para tener en cuenta la evolución de las circunstancias. Muchas zonas tienen sus propios sistemas de administración laboral, a veces integradas por antiguos funcionarios del Ministerio de Trabajo que han pasado a la plantilla de la zona franca y que tienen la responsabilidad de supervisar las normas mínimas, resolver los conflictos y suministrar unos servicios consultivos — tanto a los empleadores como a los trabajadores — sobre las relaciones laborales.

Un ejemplo reciente de reforma de la legislación sobre la mano de obra y las inversiones es **Panamá**, donde dos decretos de 1996¹ establecen un departamento especial dentro del Ministerio de Trabajo para tratar de los conflictos individuales y colectivos y fomentar la mejora de las condiciones de trabajo en las zonas francas. Dentro de este departamento, una comisión tripartita trata de conseguir una conciliación en caso de que estalle un conflicto o que se llegue a un punto muerto en la negociación colectiva. En la **República Dominicana**, un decreto presidencial del 27 de marzo de 1977 establecía una comisión tripartita para desarrollar una política y un programa de acción sobre los servicios sociales en las zonas francas industriales. Entre las prioridades están las guarderías infantiles, la vivienda y el transporte, y los medios de acción pueden incluir el establecimiento de cooperativas y la asignación de créditos. En las **Filipinas** la nueva legislación² sobre las *ecozonas* dispone la existencia de consejos tripartitos a nivel nacional y de zona para brindar asesoramiento sobre cuestiones de políticas, especialmente los recursos humanos y las relaciones de trabajo.

Cierto número de países que poseen zonas francas han revisado sus sistemas de incentivos para fomentar las inversiones en actividades de mayor valor añadido, elevar la base de capital humano o mejorar la infraestructura social. **Mauricio**, por ejemplo, ha introducido un plan (el *Technology Diffusion Scheme*) para promover la utilización de las nuevas tecnologías; otra iniciativa se dirige a incrementar la utilización de la tecnología de la información. **Sri Lanka** ha incluido a los proveedores de formación en la lista de los inversores que tienen derecho a incentivos. En la **República Dominicana**, la ley núm. 8-90 contempla una exención total o parcial de los derechos de aduana para las importaciones en el caso de las empresas que importen

¹ Decretos del 1.º de enero de 1996 y del 2 de febrero de 1996.

² Ley de la República núm. 7916 (*Special Economic Zone Act*, 1995).

vehículos, equipos y materiales con los cuales suministren transporte u otros servicios a sus trabajadores.

El potencial competitivo de las zonas francas está mejorando por medio de unos servicios de apoyo más eficaces. En **Costa Rica**, el principal texto legislativo sobre las zonas francas (la ley núm. 7210, complementada por las leyes núms. 7293, de 4 de marzo de 1992 y 7638, de 30 de octubre de 1996), estipula:

- una asistencia técnica en la formación de los empleados presentes y futuros, a través del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA);
- una asistencia para la selección del personal, a través del INA y otros organismos públicos;
- una asistencia para procurarse materias primas locales;
- una asistencia para el desarrollo de los productos;
- una asistencia para buscar alojamiento.

Esta red de servicios formaba parte del conjunto que indujo a la empresa multinacional estadounidense Intel a invertir en **Costa Rica**. El Gobierno de Costa Rica adoptó toda una serie de medidas especiales para Intel, encaminadas a un desarrollo de los recursos humanos facilitado por unas instituciones punteras en tecnología y formación. Se racionalizaron los procedimientos administrativos y se facilitó una nueva fuente de energía eléctrica a precio reducido. Los 500 millones de dólares que invirtió Intel en Costa Rica constituyen la mayor inversión privada singular que jamás se haya hecho en América Central, con el resultado de que se obtuvieron empleos para 3.500 trabajadores. La fábrica está manufacturando ordenadores Pentium II, con un 35 por ciento de valor añadido local. Las expectativas de Intel son de ganar — en 1998 y a partir de esta operación — 700 millones de dólares de Estados Unidos en exportaciones, lo que podría arrojar unos beneficios superiores a los que producen todas las exportaciones tradicionales de café y bananas.

Túnez ha puesto en marcha un programa de modernización dirigido por el Ministerio de Industria para ayudar a las empresas a ajustar su sistema de producción y sus prácticas de organización para que respondan mejor a las demandas de la competencia internacional. Un fondo especial de desarrollo de la competitividad internacional permite a este programa financiar actividades de mejora de la calidad de los productos, reestructurar empresas, patrocinar estudios sectoriales y otorgar subsidios a diversos centros técnicos.

Muchos gobiernos han autorizado el desarrollo de zonas francas de propiedad y administración privadas, que tienen derecho a los mismos incentivos que las zonas francas estatales. En ciertos casos, los promotores extranjeros han recibido permiso para establecer zonas francas por su propia cuenta o constituyendo empresas mixtas con socios locales. **Bangladesh** ha aprobado el desarrollo de una nueva zona franca por parte de una empresa coreana, al tiempo que **Filipinas** ha protagonizado un auge espectacular en el desarrollo de las zonas francas en forma de empresas locales o de empresas mixtas. Por ejemplo, el polígono industrial de Carmelray está constituido en forma de empresa mixta, con participación de la JTC International, una rama de la Jurong Town Corporation de **Singapur**. Esto permite al socio filipino (Carmelray Industrial Corporation) beneficiarse de la experiencia y de los conocimientos prácticos de un socio de categoría mundial. Por su parte, la Toyota Motor Philippines ha desarrollado la zona franca industrial especial de Santa Rosa, en Laguna (Filipinas) como un servicio construido a medida para ella. En Estambul (Turquía) se ha establecido una zona franca dedicada a la industria del cuero, con toda la infraestructura medioambiental necesaria. Otras innovaciones en el desarrollo de las zonas francas de Turquía comprenden un espacio abierto y el mercado internacional de valores de la zona franca de Estambul, que facilita la adquisición, venta e intercambio de acciones en la Bolsa de Estambul. La tendencia apunta a unas zonas del tipo de los polígonos de alta tecnología o los parques científicos, químicos y agroindustriales, e incluso los llamados «polígonos inteligentes».

Habida cuenta que la competitividad mundial prima la rapidez y la calidad tanto como los costos, y que una continua mejora resulta fundamental para tener éxito, los gobiernos tienen que

poner al día el desarrollo de los recursos humanos y sus estrategias de relaciones laborales. Hay actualmente demasiados países que siguen apostando por una mano de obra barata como incentivo para los inversores, sin darse cuenta de que eso sólo atraerá a los inversores de peor calidad, que son los que tienen menos posibilidades de triunfar en la competencia mundial. Las empresas más eficaces están buscando una mano de obra productiva que pueda adaptarse a los frecuentes cambios que se producen en la tecnología y en la organización de la producción. Estas compañías están también interesadas en mantener su fuerza de trabajo capacitada y experimentada, y en reducir el absentismo, la falta de puntualidad y otras manifestaciones del conflicto entre los trabajadores y la dirección. Las zonas francas que puedan ofrecer unos recursos humanos de gran calidad, unos buenos servicios de formación y los adecuados servicios de relaciones laborales (como los relativos a la conciliación y a la mediación) tendrán más posibilidades de atraer y conservar inversores de talla mundial.

Reacciones de los inversores

Las empresas que actúan en las zonas francas tienen que adaptarse a una mayor competitividad en los mercados internacionales de productos, competitividad que exige:

- unas reacciones más rápidas;
- un plazo más corto para iniciar la producción;
- unos plazos de ejecución más rápidos;
- una mayor flexibilidad en la producción;
- unos costos más bajos.

La mayor parte de las empresas se encuentra en una situación que las lleva a trabajar más y más intensamente, hasta que unos problemas persistentes de calidad, costos y relaciones laborales las obligan a buscar caminos que conduzcan no a trabajar con más intensidad sino a trabajar con más inteligencia. Las mejores compañías se dan cuenta de que las exigencias competitivas antes mencionadas sólo pueden conseguirse a través de una innovación y mejora constantes. Ello requiere a su vez una utilización óptima de los recursos humanos y unas relaciones constructivas entre los trabajadores y la dirección. Hay ejemplos de estrategias innovadoras en el ámbito de los recursos humanos y de las relaciones laborales, que pueden encontrarse en todo el espectro de inversiones en las zonas francas, desde las factorías que se dedican a elaboraciones simples empleando una mano de obra abundante hasta las operaciones de manufactura muy automatizadas. Las misiones que emprendió la OIT en cumplimiento del Programa de Acción, comprobaron que básicamente se producían tres reacciones ante el aumento de competitividad mundial y la necesidad de mejorar a través de una mejor administración de los recursos humanos en las ZFI. Estas reacciones pueden sistematizarse como sigue:

Primer tipo de reacción: la intensificación

- Las empresas tratan de competir haciendo que sus empleados trabajen más intensamente y durante más tiempo, hasta que quedan «quemados» o se van a otra parte. Los turnos se hacen cada vez más largos, alcanzando normalmente las diez horas, y muchos trabajadores acumulan gran cantidad de horas extraordinarias, por voluntad propia o porque no hay más remedio. Esto vale especialmente para los procesos de producción que emplean una mano de obra abundante, que tienen poco valor añadido y que requieren escasas capacitaciones. Suele ser también más corriente allí donde la dirección puede disponer de una mano de obra abundante y barata.
- El lugar de trabajo se convierte en un lugar agobiante, que llega a producir rechazo, y en el que los trabajadores no se sienten realizados. No es raro encontrar vigilantes patrullando por los talleres de producción y que todas las entradas y salidas (a veces incluso la salida de incendios) permanezcan cerradas.
- La producción es ineficaz y propensa a errores, con altos índices de despilfarro.

-
- La rotación de la mano de obra, la falta de puntualidad y el absentismo son muy elevados.
 - No se suele consultar a los trabajadores ni tener en cuenta sus necesidades.
 - La intensificación del trabajo alcanza un límite a partir del cual se hace contraproducente, con descenso de la productividad, calidad defectuosa y malestar laboral.

Segundo tipo de reacción: la motivación

- La dirección decide motivar a los trabajadores. Introduce incentivos en metálico para obtener un producto y una productividad más elevados, una asistencia más regular y una permanencia más larga en el servicio.
- Las empresas abordan el problema de la falta de puntualidad ofreciendo un desayuno gratuito a los trabajadores que llegan a tiempo. Esto tiene además la ventaja de garantizar que tengan la resistencia suficiente para trabajar en un turno largo y duro.
- Ciertas empresas ofrecen un transporte gratuito al lugar de trabajo para asegurarse de que los trabajadores lleguen a tiempo y para reducir la fatiga de un largo recorrido a pie.
- Muchas empresas brindan servicios médicos y odontológicos para mejorar la salud de sus trabajadores.
- A veces, las empresas que dan empleo a trabajadores procedentes de otras regiones, les ofrecen ayuda para su alojamiento.
- Algunas empresas brindan servicios de guardería infantil en la propia fábrica o cerca de ella (dentro de la zona franca o en el barrio). Con esto se suprime una preocupación importante para las madres que están criando y se reducen el tiempo y el dinero que de otro modo habría que gastar para cuidar a los niños. Las guarderías infantiles instaladas en las propias fábricas permiten a las madres amamantar varias veces durante su turno de trabajo.
- Las fábricas instalan aire acondicionado para aumentar la productividad.
- Cierta número de empresas que visitaron los funcionarios de la OIT habían establecido unas cooperativas de consumo para sus trabajadores, de modo que pudiesen comprar unos alimentos de mejor calidad a mejor precio que en los almacenes locales, y las cooperativas de ahorro han introducido importantes mejoras en las condiciones de vida de los trabajadores en cierto número de países en desarrollo, especialmente en las culturas en que las mujeres entregan la mayor parte de sus ingresos a los miembros masculinos de la familia.
- En un esfuerzo por retener a los trabajadores capacitados y experimentados, algunas compañías han introducido unos fondos de previsión que dan sus frutos a los diez o quince años. Esto da a los trabajadores una suma fija con la cual pueden empezar una actividad generadora de ingresos después de marcharse de la zona franca.
- Un enfoque especialmente innovador para brindar a los trabajadores muchos de los servicios mencionados, consiste en facilitarlos conjuntamente con una organización no gubernamental que esté especializada en estos ámbitos.
- Sin embargo, todos estos incentivos alcanzan un tope máximo y las exigencias de aumentar la rapidez y la calidad rebajando los costos obligan a la dirección a ir más allá si quieren obtener mejoras en productividad y eficiencia.

Tercer tipo de reacción: la participación

- La dirección trata de que los trabajadores se sientan implicados en responder adecuadamente al reto de obtener más rapidez y calidad con menos costos. Esto puede hacerse por medio de una evolución planificada, encaminada a unas relaciones laborales participativas, o por medio de una reacción a una situación de crisis para la que la dirección no tenga soluciones o no pueda ponerlas en marcha sin el acuerdo y el apoyo de los trabajadores.

-
- Las medidas más corrientes son la introducción del trabajo por equipos, a los que se da paulatinamente una autonomía cada vez mayor, aumentar la comunicación de las informaciones, solucionar conjuntamente los problemas y establecer conjuntamente los objetivos, al tiempo que se fomenta la innovación por parte de los trabajadores.
 - Las empresas que han tenido más éxito, se han basado en ir desarrollando un sentido tangible de la asociación que existe entre los trabajadores y la dirección y han dado a los trabajadores un sentido real de propiedad sobre los resultados.
 - Estas fábricas han establecido un nuevo modelo de cooperación entre los trabajadores y la dirección. La dirección ha reestructurado su programa de formación para fomentar las cualidades de liderazgo y de toma de decisiones entre los trabajadores del equipo, y ha empezado a enfocar el papel de la dirección como una función de apoyo y de coordinación de las iniciativas de los trabajadores.
 - El trabajo en equipo no es un concepto nuevo, pero su popularidad va en aumento entre las empresas de las zonas francas y los equipos se dirigen cada vez más a sí mismos. La utilización más avanzada de este planteamiento es la que se está llevando a cabo en las factorías de electrónica con un elevado coeficiente de capital, que necesitan amortizar rápidamente sus inversiones por medio de un funcionamiento ininterrumpido y de productividad muy elevada. Para que los equipos resulten eficaces, los trabajadores y la dirección necesitan mucha formación y un gran cambio de actitudes. Hay ciertas capacitaciones que hay que aprender, como la identificación de los problemas, su análisis y solución, juntamente con la dinámica del trabajo en grupos, las cualidades que se necesitan para ser un buen líder y la importancia de la evaluación. En otro orden de cosas, los trabajadores tienen que aprender estadística para recopilar y analizar los datos de producción. En **Filipinas** se pudo observar que ciertas empresas enviaban a sus trabajadores a un tipo de *cursos de supervivencia de la empresa*, impartidos en el extranjero, que suelen reservarse para la alta dirección y que sirven para mejorar su capacidad de adopción de decisiones.
 - Los últimos adelantos suponen dar perspectivas de carrera, impartir una formación complementaria y desarrollar la polivalencia de tal manera que se reduzca el número de grados de capacitación y aumente el valor añadido de cada uno de los grados y la satisfacción en el empleo. La formación es la clave para conseguir todo esto, y está siendo activamente comentada por las empresas.
 - Todo ello implica un proceso de eliminación gradual de las funciones que requieren menos capacitaciones y de promoción en la escala de calificaciones de los que ocupaban dichas funciones. Los operarios han sido ascendidos a técnicos de manufacturación, combinando las funciones de operario y técnico, con varias máquinas a su cargo y encargándose de las reparaciones, el mantenimiento y la localización de fallas. A medida que los equipos se van haciendo «más autónomos» se van eliminando también los supervisores. Se están formando a los técnicos para que puedan sustituir a los ingenieros técnicos que, a su vez, son enviados a la universidad para obtener el título de ingeniero superior. Los ingenieros superiores pasan a la dirección o a la investigación y desarrollo (generalmente se trata de personalizar los encargos para el cliente, más que una investigación y desarrollo en sentido completo). El resultado de todo ello es una estructura menos jerárquica, con más valor añadido para cada individuo. Los trabajadores suelen apreciar las posibilidades de ascenso personal y de aumento de sus ingresos y de su responsabilidad.

Esto hace que muchas zonas francas se encuentren con dos clases distintas de empresas: unas que están innovando la utilización de recursos humanos y las relaciones laborales para mejorar su eficacia y permanecer competitivas, y otras que sólo se ocupan de hacer trabajar al máximo a la mano de obra de la que disponen para responder a las exigencias de la producción. Se requieren medidas políticas para animar a las empresas para ir pasando de un trabajo intensivo

a un trabajo inteligente, y prestarles asistencia en este proceso. Hay cierto número de variables que influyen en la trayectoria de esta tendencia y entre las que cabe destacar las siguientes:

- los orígenes de las inversiones, puesto que la mayor parte de las empresas tienen un estilo propio para las relaciones entre los trabajadores y la dirección, y suelen emplear ese mismo estilo en todo el mundo;
- los orígenes de la dirección (sobre todo del director de recursos humanos), que influye bastante en los distintos enfoques de las empresas ante la necesidad de adaptarse a las condiciones locales. Se pudo comprobar que cierto número de empresas habían sustituido a los miembros extranjeros de la dirección por administradores nacionales tras pasar por una huelga o tener otros problemas de relaciones laborales;
- el sector industrial (en los subsectores que tienen una competencia muy intensa, unas exigencias de calidad muy elevadas y una vida útil del producto muy corta) exige una mayor cooperación, dedicación y motivación por parte de sus trabajadores. En este punto es fundamental la cuestión de la calidad. Los funcionarios de la OIT visitaron muchas actividades que empleaban una mano de obra abundante y necesitaban escasas calificaciones, y que sin embargo eran muy innovadoras, pero estaban invariablemente compitiendo por la calidad de su producto además de por su precio;
- la naturaleza de los procesos de producción y el grado de densidad de capital, que tiene gran importancia porque los procesos tienen un coeficiente elevado de capital y de capacitaciones requieren una gestión avanzada de los recursos humanos para sacar el mayor provecho posible de su utilización y amortizar la inversión, que es muy cara;
- el sistema y la tradición nacionales de relaciones de trabajo, que suelen influir mucho y que pueden incluso prevalecer sobre el estilo de relaciones laborales de los inversores extranjeros. Esto puede incluso conducir a una empresa a adoptar diferentes enfoques en los distintos países;
- la situación del mercado de trabajo, puesto que los mercados de trabajo reducidos obligan a las empresas a ofrecer mejores sueldos, condiciones de trabajo y perspectivas de carrera en sus esfuerzos por atraer, retener y estimular a los trabajadores. Por ejemplo, muchas empresas visitadas en Malasia se habían dado cuenta de que ya no podían fiarse de los mejores términos y condiciones para retener a los trabajadores, y habían pensado maneras de hacer que el trabajo fuese más gratificante para ganar terreno en el reducido mercado de trabajo de que disponían.

Reacciones de las organizaciones de trabajadores

Los sindicatos están en gran desventaja para adaptarse al nuevo entorno mundial de inversiones y comercio, del que las ZFI constituyen un elemento clave. Tienen que enfrentarse a la aparición simultánea de cierto número de tendencias problemáticas, comprendido el ajuste estructural y un crecimiento económico y de empleo bastante lento en las economías desarrolladas, que han socavado sus bases de apoyo tradicionales en la industria, sustituyéndolas por un creciente número de trabajadores atípicos, que suelen tener contratos irregulares o inseguros en sectores difíciles de organizar, como los servicios. Los cambios en la tecnología y la organización del trabajo han tenido su impacto en las relaciones entre los trabajadores y la dirección, y los sindicatos tienen que adaptar sus estrategias de organización para que puedan responder a estas nuevas condiciones. En los países en desarrollo, el sector público y las empresas estatales, que habían sido con frecuencia verdaderos bastiones de la organización sindical, están siendo reducidos y privatizados, y el sector no estructurado tiene una proporción muy grande del empleo. En muchos países que poseen zonas francas industriales, los sindicatos están en una situación difícil y complicada (por razones políticas, económicas o culturales). Muchos de ellos carecen de la información necesaria para analizar los efectos de la mundialización, y aun en el caso de que sean conscientes de sus repercusiones, pueden carecer

de recursos para desarrollar las respuestas adecuadas. Los sindicatos suelen tener dificultades para acceder a las ZFI en casi todo el mundo, lo que hace aún mayor el desafío de desarrollar unas políticas y programas pertinentes a las necesidades de los trabajadores de las zonas francas.

Algunas federaciones internacionales de sindicatos y ciertas redes de apoyo a los trabajadores han abordado este problema a través de unos programas de investigación y educación, con frecuencia colaborando con los trabajadores de las zonas francas. Los resultados de esos programas han arrojado una luz bastante crítica sobre la actuación de las zonas francas, y han servido al propio tiempo para aumentar la conciencia que los trabajadores tienen de sus propios derechos. Diversas organizaciones no gubernamentales han colaborado con la causa de los trabajadores en las ZFI, estableciendo redes de información, utilizando en muchos casos la Internet y exponiendo lo que consideran ser unas condiciones parecidas a las de los trabajadores clandestinos. El trabajo infantil ha recibido mucha atención, junto con los salarios mínimos, la salud y seguridad y el tiempo de trabajo.

Dar publicidad a las condiciones de trabajo y a la falta de cumplimiento de los derechos de los trabajadores ha demostrado ser muy eficaz en los Estados Unidos, donde cierto número de empresas y personalidades muy conocidas por haberse servido de subcontratistas de las zonas francas industriales, que se servían de unas prácticas laborales e imponían unas condiciones de trabajo absolutamente inaceptables. El caso de Kathie Lee Gifford, que reconoció que su célebre línea de vestidos se estaba elaborando en condiciones de explotación en Honduras, sirvió para provocar un debate público sobre lo que constituye una práctica laboral aceptable e hizo que muchos consumidores habituales fuesen más conscientes de la cadena de producción que pone los productos en los escaparates en sus tiendas. La Gap se vio envuelta en un debate parecido sobre la fabricación de sus vestidos en El Salvador y reaccionó a las críticas que se le hicieron colaborando con las organizaciones no gubernamentales que actúan en ese país para tratar de garantizar que tales abusos no se repitan en el futuro. La controversia en torno de la elaboración de productos Nike, en Bangladesh, Indonesia y Viet Nam ha sido probablemente la más agria, y ha consistido no sólo en las críticas de los sindicatos y de las organizaciones no gubernamentales a sus prácticas laborales, sino también en la filtración de un informe de auditoría que ponía de manifiesto unas prácticas de seguridad y salud inaceptables y que no habían sido rectificadas. Ello ha tenido los efectos siguientes:

- ha prestado apoyo práctico a los movimientos laborales en los países que poseen zonas francas;
- ha fomentado la inclinación de los gobiernos interesados por introducir reformas en la legislación del trabajo;
- ha obligado a las empresas interesadas a adoptar códigos de conducta o a mejorar la supervisión de sus códigos por medio de la colaboración con las organizaciones independientes.

La Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), como complemento a sus investigaciones y publicaciones ha desarrollado un modelo de código de conducta para las empresas que, una vez adoptado, contribuirá a garantizar la protección de los derechos e intereses de los trabajadores de las zonas. La Federación Internacional de Trabajadores del Textil, Vestido y Cuero (FITTV) se ha mostrado muy activa en el terreno de los códigos de conducta, como también la Comisión Sindical Europea sobre los Textiles, el Vestido y el Cuero (ETUC-TCL). Estas organizaciones han negociado diversos códigos de conducta a nivel sectorial y de todo el ramo industrial con las federaciones de empleadores, para tratar de erradicar las prácticas laborales abusivas, en las ZFI y en otros lugares. Un ejemplo reciente de ello puede encontrarse en un código de prácticas laborales para la elaboración de los productos de la Federación Internacional de Asociaciones de Fútbol (FIFA) al que se llegó entre la FIFA y la CIOSL por una parte y la Federación Internacional de Trabajadores del Textil, Vestido y Cuero (FITTV) y la Federación Internacional de Empleados, Técnicos y Profesionales (FIET), por otra.

Hay cierto número de limitaciones a las que las organizaciones de trabajadores tienen que hacer frente cuando tratan de sindicalizar a los trabajadores de las ZFI, especialmente las mujeres. Mauricio constituye un caso especialmente significativo. Un análisis del fracaso de los sindicatos de Mauricio por obtener afiliación en las empresas de las ZFI advirtió que los factores culturales actuaban de freno en la participación de las trabajadoras en los asuntos sindicales. Estas trabajadoras tienen unas responsabilidades domésticas que limitan mucho sus posibilidades de asistir a las reuniones sindicales después de las horas de trabajo o durante los fines de semana. Además, muchas trabajadoras dan por supuesto que las cuestiones sindicales son de la incumbencia exclusiva de los hombres. Las empresas que radican en las ZFI en general y los inversores de Asia en particular se mostraron reticentes en tratar con los sindicatos, y se sabe que disuaden deliberadamente las actividades sindicales. Como resultado de ello, los contactos y la comunicación entre los organizadores sindicales y los trabajadores ha sido limitada. Algunas empresas han fomentado la constitución de consejos de empresa compuestos por representantes de los trabajadores y de los empleadores, que han tenido por efecto adelantarse a la organización de sindicatos. El escaso volumen que alcanza la educación sindical restringe también la comprensión de los trabajadores y su aceptación del sindicalismo. Sin embargo, los sindicatos no tienen recursos humanos o físicos para ampliar sus programas educativos. Las empresas se muestran también reticentes a dar a los trabajadores tiempo libre para sus actividades sindicales.

En otros países que poseen zonas francas industriales, los sindicatos tienen que hacer frente a unas limitaciones parecidas a las que se han descrito antes en el caso de Mauricio, y tendrán que desarrollar unos métodos de organización del trabajo que puedan superar estas dificultades. En algunos países receptores de zonas francas en los que el movimiento de los trabajadores no puede extender sus actividades sindicales a las zonas, los sindicatos han recurrido a organizar a los trabajadores en los barrios en que viven. Las misiones que se enviaron formando parte del Programa de Acción encontraron cierto número de centros consultivos basados en la comunidad y brindan asistencia jurídica, consejo personal y formación. Estas iniciativas están pensadas para informar a los trabajadores sobre sus derechos y darles la confianza y las capacidades organizativas que necesitan para establecer las organizaciones de trabajadores en las zonas francas. El Congreso de Sindicatos de Filipinas (TUCP) ha establecido este tipo de centros fuera de las zonas en Subic Bay, Cavite y Laguna. El TUCP ha puesto en marcha en 1997 una nueva campaña de sindicación de los trabajadores de las zonas francas. Entre sus actividades están las visitas a domicilio con fines sindicales en el barrio, el suministro de informaciones sobre los derechos de los trabajadores, la educación en cuestiones relativas a la seguridad y salud y al género de las personas, la formación de cooperativas de crédito y consumo, el establecimiento de ambulatorios de planificación familiar y la formación de capacidad de organización. La Federación de Trabajadores Libres de Filipinas ha empleado la investigación, la educación y la formación como parte de su iniciativa por formar una red de organizadoras sindicales. Estas organizadoras tratan de brindar servicios a las trabajadoras para ayudarlas a resolver ciertos problemas prácticos, así como a ayudarlas a establecer cooperativas de consumo y crédito. Los grupos femeninos y otras organizaciones no gubernamentales han fomentado diversos centros, albergues y cursos de formación. El Asian-American Free Labour Institute presta asistencia a un centro basado en la comunidad en Sri Lanka, que ofrece consejo y formación a los trabajadores de la zona franca. Otras iniciativas basadas en la comunidad incluyen una cooperativa de alimentación para las trabajadoras, una campaña para combatir la violencia contra las trabajadoras que tienen que usar medios de transporte nocturno para ir a trabajar y un periódico de las zonas francas industriales editado por una organización no gubernamental femenina de carácter independiente.

4. Resumen y puntos que se proponen para la discusión

Resumen

La estrategia de las ZFI ha demostrado en todos los países del mundo que puede ser eficaz para atraer inversiones y generar empleo. Para las economías excedentarias en mano de obra esto representa un importante paso adelante, aunque la inversión esté aún en gran medida en un estadio de actividades de elaboración simple y los empleos correspondan a los grados inferiores de calificación y los salarios se sitúen en la parte baja de la escala. Sin embargo, a largo plazo son pocos los países que poseen zonas francas y que han conseguido mejorar estos empleos en términos de calificaciones y de ingresos.

Muchos países receptores de zonas francas pensaban que estas zonas iban a estimular el crecimiento y el desarrollo económicos, pero pocos de ellos han conseguido efectivamente crear las vinculaciones hacia adelante y hacia atrás que se necesitan para conseguir un impacto económico más amplio. En su mayor parte, las actividades de las zonas francas han seguido siendo operaciones de montado y ensamblado, basadas en componentes de importación, que requieren muy pocos materiales, bienes y servicios locales.

Las características habituales de las inversiones en las zonas francas tienden a producir un «monocultivo industrial» con muchas empresas que actúan en el mismo sector de actividad. Con frecuencia, la masa principal de las inversiones procede de un solo país o subregión y el producto de la zona suele estar destinado a un solo mercado. La producción de la zona sería más estable y sostenible si las inversiones procediesen de una gama más amplia de países, se diversificasen más entre las industrias y su producto se destinase a mercados más variados.

La mundialización está acelerando la construcción de unas cadenas internacionales de producción, que utilizan las ZFI como plataformas de exportación. Esto brinda a los países que poseen zonas francas grandes oportunidades para atraer las inversiones y crear empleo, pero la iniciativa en la construcción de estas cadenas de producción sigue estando en las empresas de las economías de mercado más desarrolladas y los países receptores de las zonas francas pueden encontrarse aislados por una evolución inesperada de las inversiones y de las pautas comerciales si no consiguen diversificar sus inversiones y las características de sus exportaciones.

Las relaciones laborales y el desarrollo de los recursos humanos siguen siendo dos aspectos problemáticos del funcionamiento de las zonas francas. La ausencia de unas estructuras fiables y efectivas para las relaciones entre los trabajadores y la dirección es una fuente de inestabilidad en las zonas, y socava su capacidad para brindar una plataforma competitiva de exportaciones a nivel internacional y para conseguir mejoras en las condiciones salariales y de trabajo. La escasez de unos programas adecuados de desarrollo de los recursos humanos puede limitar el potencial de las zonas francas para mejorar la productividad y poner al día los empleos.

La situación de las trabajadoras de las zonas francas merece una atención especial, tanto porque constituyen una proporción muy amplia de los empleos de las zonas como porque las características del trabajo y de las condiciones de vida en las zonas influyen de manera diversa en hombres y mujeres.

Puntos que se proponen para la discusión

Evaluación

1. Las ZFI, ¿han conseguido sus objetivos en cuanto a la cantidad y calidad de inversiones y empleos?
2. ¿Qué aportaciones han hecho las ZFI a un mayor desarrollo social y económico?

Prioridades y orientaciones

3. ¿Qué pueden hacer los organismos estatales para atraer más y mejores inversiones a las ZFI?
4. ¿Cómo pueden los gobiernos y los interlocutores sociales garantizar que las normas internacionales del trabajo sean aplicables y se apliquen en la práctica en las ZFI?
5. ¿Qué pueden hacer los gobiernos y los interlocutores sociales para fomentar unas buenas relaciones entre los trabajadores y la dirección en las ZFI?
6. ¿Qué pueden hacer los gobiernos, los inversores de las zonas y las organizaciones de trabajadores para mejorar:
 - a) las calificaciones;
 - b) los salarios, y
 - c) las condiciones de trabajo de los trabajadores de las zonas francas?
7. ¿Cómo pueden los gobiernos y los interlocutores sociales fomentar una utilización más eficaz de los recursos humanos?
8. ¿Cómo pueden facilitarse la readaptación y los nuevos empleos de los antiguos trabajadores de las zonas francas?
9. ¿Cómo pueden los gobiernos y los interlocutores sociales mejorar las infraestructuras sociales para brindar una mejor calidad de vida a los trabajadores de las zonas francas?
10. ¿Qué medidas especiales han de adoptarse para hacer frente a la especial situación de las trabajadoras?

Bibliografía

- Bair, J. y Gereffi, G.: «Interfirm networks and regional divisions of labour: Employment and upgrading in the apparel commodity chain», documento presentado al International Workshop on Global Production and Local Jobs: New Perspectives on Enterprise Networks, Employment and Local Development Policy (Ginebra, 9-10 de marzo de 1998).
- Bhattacharya, D.: «Export processing zones in Bangladesh: Economic impact and social issues», documento de trabajo de la OIT (1997).
- Campbell, D.: «La empresa globalizadora y las instituciones laborales» en Bailey, Parisotto y Renshaw (directores de la publicación): *Las multinacionales y el empleo* (Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1995).
- Carrillo, J.: «Las maquiladoras de exportación en México: Empleo, trabajo y evolución industrial», documento preparado para el Programa de Acción (1997).
- Daeren, L.: «Cuestiones de género en la industria maquiladora en América Central y República Dominicana», documento presentado al Seminario subregional tripartito para países de América Central, Panamá y la República Dominicana sobre aspectos sociales y laborales relacionados con las zonas francas industriales, San José, Costa Rica, 25-28 de noviembre de 1997.
- Galhardi, R.: *Maquiladoras prospects of regional integration and globalization* (Ginebra, OIT, 1998).
- Gereffi, G. y Bair, J.: «US companies eye NAFTA's prize», en *Bobbin Magazine*, marzo de 1998.
- Gereffi, G. y Hempel, L.: «Latin America in the global economy: Running faster to stay in place», en *NACLA, Report on the Americas*, enero-febrero de 1996.
- Gereffi, G. y Korzeniewicz, M.: *Commodity chains and global capitalism* (Westport, Conn., Greenwood Press, 1994).
- Gereffi, G.: «Global production systems and third world development» en B. Stallings (director de la publicación): *Global change, regional response: The new international context of development* (Cambridge, Cambridge University Press, 1995), págs. 100 a 142.
- Hualde, A.: «Las maquiladoras en México a fin de siglo», documento presentado al Seminario subregional tripartito para países de América Central, Panamá y la República Dominicana sobre aspectos sociales y laborales relacionados con las zonas francas industriales, San José, Costa Rica, 25-28 de noviembre de 1997.
- Kaplinsky, R.: «Export processing zones in the Dominican Republic: Transforming manufactures into commodities», en *World Development* 21 (1993).
- Kyloh, R. (director de la publicación): *Mastering the challenge of globalisation: Towards a trade union agenda* (Ginebra, OIT, 1997).
- Martens, M.H. y Mitter, S. (directores de la publicación): *Women in trade unions: Organizing the unorganized* (Ginebra, OIT, 1994).
- Mittelhauser, M.: «Employment trends in textiles and apparel, 1973-2005» en *Monthly Labour Review*, agosto de 1997, pág. 24.
- OCDE: *Economic Surveys: Mexico* (París, OCDE, 1996).
- OIT: *Labour standards in export processing zones: A southern African perspective* (Harare, ILO-SAMAT, 1996).
- OIT/UNCTC: «Efectos económicos y sociales de empresas multinacionales en zonas de procesamiento para la exportación» (Ginebra, 1989).
- . «La situación sociolaboral en las zonas francas y empresas maquiladoras del Istmo Centroamericano y República Dominicana» (Ginebra, 1996).
- Olney, S.: *Unions in a changing world: Problems and prospects in selected industrialized countries* (Ginebra, OIT, 1996).
- Oman, C.: *New forms of investment in developing country industries: Mining, petrochemicals, automobiles, textiles, food*, OECD Development Centre Studies (París, OCDE, 1989).
- Palpacuer, F. y Parisotto, A.: «Global production and local jobs: Issues for discussion», documento presentado al International Workshop on Global Production and Local Jobs: New Perspectives on

-
- Enterprise Networks, Employment and Local Development Policy (Ginebra, 9-10 de marzo de 1998), pág. 4.
- Romero, A.T.: «Labour and export processing zones: Situation and pressures for change» en *Development Policy Review*, septiembre de 1995.
- Sklair, L.: *Assembling for development: The maquila industry in Mexico and the United States* (San Diego, University of California, 1993).
- Sajhau, J.P.: *Export promotion policies in developing countries* (Ginebra, OIT, 1981).
- UNCTAD: *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* (Ginebra, 1997).
- UNCTAD: *World Investment Report* (Ginebra, 1993, 1995 y 1997).
- Verma, A.: «Labour, labour markets and the economic integration of nations», en D. Campbell, A. Parisotto, A. Verma y A. Lateef (directores de la publicación): *Regionalisation and labour market interdependence in East and Southeast Asia* (Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales, 1997).