

El comercio intraindustrial Norte-Sur: compartir la producción industrial entre los países en desarrollo y desarrollados

EL ESCENARIO

El problema de cómo reconciliar la promoción de la rápida industrialización de los países del Tercer Mundo con las crecientes presiones para proteger las actividades económicas internas en los países industriales, ha llegado a ser el gran dilema de la postguerra. Hasta hace poco tiempo, los países ricos habían centrado sus políticas hacia las naciones en desarrollo en la transferencia concesional de recursos. La magnitud de la tarea del desarrollo económico, el aumento de la falta de apoyo político para los programas de ayuda durante la recesión mundial entre los años 1973 y 1975 y la persistencia de una lenta actividad económica en los países industriales, como también los crecientes niveles de ingreso *per capita* en algunos países en desarrollo, han limitado la ayuda concesional a los más pobres dentro de ese grupo. Por consiguiente, las naciones en desarrollo que no son tan pobres, deben confiar cada vez más en las reformas internas y en el comercio exterior para poder aumentar su nivel de desarrollo. Si bien el comercio exterior no puede constituir el único motor del desarrollo, proporciona medios importantes para promoverlo, incluyendo el cambio tecnológico sin el cual no es posible el progreso económico.

Durante muchas décadas, el esquema internacional de ventajas comparativas entre los países industriales y aquellos en desarrollo permaneció virtualmente idéntico. Ello dio origen a recomendaciones de políticas que afirmaban que la localización óptima de los recursos

*El autor es Senior Fellow de la Brookings Institution. Los puntos de vista aquí expresados pertenecen sólo al autor y no deben ser adjudicados a los miembros de la Brookings Institution. Este documento forma parte de una investigación que en el momento de escribirlo estaba iniciando el autor, y que fue presentado al Coloquio sobre Nuevo Orden Internacional y Valores Culturales que tuvo lugar en Madrid, en junio de 1978.

¹Países pertenecientes a la Organización de Cooperación Económica y Desarrollo.

mundiales sería mejor servida si los países en desarrollo (PED) continuasen exportando materias primas y productos agrícolas, e importando manufacturas. La industrialización por sustitución de importaciones durante el período de postguerra produjo en muchos países en desarrollo un notable viraje en las ventajas comparativas internacionales. Los países en desarrollo fueron presionados por economistas y asesores de los países de la OECD¹, (a menudo como parte de los programas de ayuda externa) para bajar el costo de la producción sustitutiva de importaciones, que tendía a ser ineficiente durante las primeras etapas del proceso. Desde entonces, muchos países en desarrollo han llegado a ser competitivos con respecto a los productos de los países industrializados.

Las exportaciones manufacturadas de los países en desarrollo han crecido mucho más rápidamente que lo que se había previsto; la tasa promedio anual de aumento subió de un 12% durante 1960-1966 hasta un 25% durante 1966-1973; esto se compara con un 17% de tasa de crecimiento anual para las exportaciones manufacturadas de las naciones desarrolladas durante el último período². Tales exportaciones de América Latina, una de las regiones en desarrollo más avanzadas, aumentó 23 veces durante las dos décadas comprendidas entre 1955 y 1974, en contraste con un aumento de 11 veces para el mundo como un todo³. Las proyecciones para el futuro indican que la tendencia hacia una creciente participación de los países en desarrollo en la producción industrial mundial va a continuar, si es que no se acelera⁴.

Otros indicadores también señalan que habrá cambios significativos, tanto cuantitativo como cualitativos, en la producción internacional y en los patrones comerciales en un futuro previsible. Estos cambios van a requerir ajustes sustanciales, y a menudo penosos, en los países de la OECD. Hasta ahora, los ajustes necesarios han sido manejados con relativa facilidad. La institución de los "acuerdos de organización de mercados" por parte de los Estados Unidos, o del "libre

¹Bela Balassa, *Export Incentives and Export Performance in Developing Countries: A Comparative Analysis*, Documento de Trabajo del Banco Mundial, enero 1977, p. 55.

²Calculado de los datos en *United Nations Handbook of International Trade and Development Statistics*, 1976.

⁴Ver varias publicaciones de la Organización para el Desarrollo Industrial de Naciones Unidas, incluyendo la "Declaración de Lima y Plan de Acción", adoptada por la Segunda Conferencia General de UNIDO en marzo de 1975.

requiere más procesamiento en el país industrial antes de ser vendido como un bien terminado; b) la firma del país industrial puede contratar partes componentes en el exterior, que son fabricadas como productos finales en el país industrial, y c) los países en desarrollo o las firmas de los países del Tercer Mundo pueden contratar procesos y partes componentes en los países en desarrollo y en el país industrial, para venderlas allí o en el exterior.

La subcontratación ha sido la base para tal sistema de producción⁹, pero hay muchas variaciones y modelos adicionales de arreglos intraindustriales: 1) contratos de empresas multinacionales de los países industriales con las subsidiarias de los países en desarrollo que ellas poseen o controlan, que dan como resultado "operaciones de exportación e importación en cadena"; 2) subcontratación de componentes o productos terminados en el exterior por una subsidiaria extranjera de una empresa transnacional; 3) contratos de los productores de los países industriales con firmas independientes de los países en desarrollo; 4) firmas no productoras de los países industriales (tales como las firmas comerciales) que compran componentes en el país o en el extranjero, contratando afuera; 5) productores de los países en desarrollo que compran componentes a los países industriales para su fabricación y reexportación, y 6) firmas no productoras de los países en desarrollo que compran componentes y contratan la producción en el país o afuera.

Las operaciones en 1), 2) y 3) representan los tradicionales arreglos de subcontratación. La empresa del país industrial puede producir sus propios componentes para exportarlos o puede comprarlos a otra firma para exportarlos.

⁹El principal ejemplo para tales operaciones es la subcontratación por firmas estadounidenses con subsidiarias mexicanas: hacia 1975 generaba más de mil millones de dólares de las exportaciones industriales mexicanas, casi la mitad de las exportaciones totales de manufacturas de México (Comisión Internacional de Comercio de Estados Unidos, *us Imports for Consumption, Tariff Items 807.00 y 806.30, 1966-1976*, División de Datos sobre el Desarrollo, multilith, junio de 1977).

^{9b}Partida 807.00, que incluye más del 90% de las importaciones bajo las dos provisiones tarifarias, destinadas a la reentrada sin derechos de aduana tan sólo de componentes estadounidenses que no pierden su identidad física en el artículo ensamblado. Bajo la partida 806.30, la exención se refiere sólo a un artículo estadounidense de base metálica, pero permite que este artículo metálico exportado sea sometido a un proceso sin limitaciones en el exterior, en tanto que el producto resultante sea importado por el exportador del artículo metálico de Estados Unidos para un procesamiento posterior en dicho país.

Los siguientes constituyen algunos ejemplos de la producción y el comercio intraindustrial de carácter complementario, que ya existe entre los Estados Unidos y los países en desarrollo. La gama de operaciones va desde aquella donde gran parte de la fabricación se hace en los Estados Unidos y en el exterior sólo se ensambla o se prueba, hasta aquella donde los componentes estadounidenses forman sólo una pequeña parte del producto total. En un extremo, esta gama está ejemplificada por el envío de prendas de vestir cortadas al exterior, donde son cosidas y devueltas a los Estados Unidos, o por la prueba de cintas magnéticas afuera y, por otro lado, por la producción de automóviles en lugares en donde los Estados Unidos sólo proporciona cosas tales como los faros delanteros sellados, los vidrios para las ventanillas y los cinturones para cumplir los requerimientos de seguridad (pero a veces la complementariedad es más compleja, como en los acuerdos automotrices entre Canadá y los Estados Unidos). Entremedio existe una gran variedad de actividades complementarias. En la producción de semiconductores, los suministros de los Estados Unidos comprende barquillos de silicona y alambre sin cortar, mientras que los países extranjeros proporcionan otros componentes y los ensamblan a mano; los mismos semiconductores son usados después en la producción internacional de equipos electrónicos. En la producción de radios-relojes, los Estados Unidos exportan mecanismos de tiempo, circuitos impresos y otros componentes (algunos de los cuales fueron producidos fuera del país); el país extranjero produce la radio (a veces con componentes de los Estados Unidos), ensambla y prueba el producto final, y en seguida lo exporta a los Estados Unidos. En la producción de memorias electrónicas los Estados Unidos proporcionan ferrito y alambre magnético y el otro país proporciona otros componentes y los arma para exportarlos a los Estados Unidos, donde el artículo es usado en computadoras y otros equipos de procesamiento de datos, algunos de cuyas partes se producían en el exterior. En la producción de aviones extranjeros, a menudo los Estados Unidos proporcionan controles de vuelo y sistemas de comunicación, sistemas de presurización y motores de jets, que a su vez fueron producidos con partes importadas. En los productos de cobre y aluminio, frecuentemente los Estados Unidos producen cobre inconsútil o tuberías de bronce, rollos de aluminio, etc. y el país extranjero hace la laminación, los estirados, los estiramientos por presión, el vaciado, la horadación, etc. Equipo pesado, tales como turbinas, palas y otros equipos para remover tierra y para la minería, también han sido producidos por varios países en forma complementaria.

ALGUNAS DEDUCCIONES DE LOS DATOS ACTUALES

La información reunida por la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos (anteriormente la Comisión de Tarifas) proporciona datos acerca de la magnitud y la naturaleza del comercio complementario intraindustrias para los Estados Unidos. De interés particular son los datos sobre importaciones bajo la partida 807.00 y 806.30 de las listas arancelarias estadounidenses. Estas partidas permiten la reentrada libre de impuestos de componentes producidos por los Estados Unidos, que han sido procesados a ensamblados en el exterior¹⁰.

Un examen de los datos de la Comisión de Comercio Internacional revela dos tendencias significativas: primero las importaciones bajo estas dos partidas han aumentado rápidamente desde 1966, cuando ellas entraron en vigor aumentando de us\$ 953 millones en 1966 a us\$ 5.719 millones en 1976; este aumento representa más del doble de la tasa de crecimiento del total de las importaciones estadounidenses de manufacturas; y, segundo, la proporción de importaciones provenientes de los países en desarrollo, bajo las partidas 807.00-806.30, han mostrado un aumento drástico desde 1966, cuando ellos constituían alrededor de un 6 por ciento del total (un 94 por ciento era importado desde los países industriales); en 1976 tales importaciones desde los países en desarrollo significaban alrededor de la mitad del total¹².

La importancia de los productos correspondientes a estas partidas arancelarias estadounidenses también ha aumentado como proporción del comercio exterior de los países en desarrollo. Las exportaciones a los Estados Unidos bajo esas partidas tarifarias por los países en desarrollo no exportadores de petróleo fueron menores a un uno por ciento de sus exportaciones totales a los Estados Unidos en 1969.

¹⁰Los datos de esta sección se basan en *Economic Factor Affecting the Use of Items 807.00 and 806.30 of the Tariff Schedules of the United States*, Publicación de la Comisión de Tarifas de Estados Unidos, 339, Washington 1970; Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos, *us Imports or Consumption... op. cit.*, *International Economic Report of the President, 1977* y IMF, Dirección de Comercio, varios años.

¹¹En términos de valor agregado en el exterior (incluyendo componentes extranjeros) la participación de los países en desarrollo fue de 37 por ciento en 1976, comparada con menos de 4 por ciento en 1969.

¹²Las importaciones estadounidenses desde México bajo las partidas 807.00-806.30, que alcanzaron a más de us\$ 1.100 millones en 1976, no se consideran como exportaciones en las estadísticas comerciales mexicanas, si bien, debe recalarse, la suma casi igual a todas las otras exportaciones de bienes manufacturados de México.

Esta proporción aumentó hasta casi el 11 por ciento en 1976. Entre un quinto y un cuarto de las importaciones estadounidenses de manufacturas desde los países en desarrollo cae ahora bajo estas categorías arancelarias. Al principio, Hong Kong era de lejos la fuente más importante entre los países en desarrollo de importaciones correspondientes a las partidas 807.00-806.30; ahora México proporciona más cantidad de esas importaciones que Hong Kong, Taiwán, Corea del Sur y Singapur combinados¹³. La importancia de Malasia, los países del Caribe y América Central también ha aumentado en forma sustancial.

De acuerdo a un comprehensivo estudio hecho en 1970 por la Comisión Tarifaria de los Estados Unidos sobre las partidas 807.00-806.30¹⁴, los bajos costos de la mano de obra son sólo una de las motivaciones que tienen las firmas norteamericanas para usar la capacidad productiva externa para el procesamiento de componentes. Las grandes empresas multinacionales están interesadas ante todo en la racionalización de los procesos de producción en todo el mundo, que incluye consideraciones tales como una diversificación geográfica que reduzca los riesgos, la cercanía y componentes extranjeros más baratos, etc. Muchas firmas han usado plantas externas como una alternativa para expandir su capacidad productiva en los Estados Unidos. (El estudio de la Comisión Tarifaria estuvo basado en encuestas hechas en 1969, un año donde la mayoría de las importaciones bajo las partidas 807.00-806.30 todavía provenían de los países industrializados. En ese año, un 60 por ciento de esas importaciones eran artículos fabricados por productores extranjeros no norteamericanos, que habían comprado componentes estadounidenses para procesarlos y

¹³*Economic Factors Affecting... op. cit.*

¹⁴El programa estableció en 1966 una zona de 20 km. de zona libre de impuestos de aduana a lo largo de toda la frontera con los Estados Unidos para las plantas no mexicanas que exportaran su producción. Después, otras áreas en México han llegado a ser elegibles para el mismo tratamiento y parte de la producción de estas plantas puede venderse ahora en México porque salarios en la zona fronteriza tienden a ser más altos que en otras zonas del país. Se estimó que entre la mitad y tres cuartas partes de estos salarios fueron gastados en los Estados Unidos. El gobierno mexicano indicó que el programa no está diseñado para obtener plantas "desplazadas" de los Estados Unidos, sino para estimular la producción complementaria a los Estados Unidos en competencia con el Lejano Oriente. Para una discusión del programa, ver Donald Bacresen, *The Border Industrialization Program of México*, Lexington, Mass, D.C. Heath, 1971, Richard Bolin, *Reason for Success of the Mexican Border Industrial Free Zones and Manufacture for Exports in Free Zones in Mexico*, Organización para el Desarrollo Industrial de las NU 10/W6 244/1 y 2, enero de 1977.

exportarlos a los Estados Unidos. No hay datos más recientes disponibles sobre la participación de firmas extranjeras en las importaciones correspondientes a las partidas 807.00-806.30.

Está claro, sin embargo, que gran parte del procesamiento y ensamblaje de los componentes estadounidenses en los países en desarrollo ha estado basado en las grandes diferencias salariales. En el Tercer Mundo, generalmente los salarios industriales más bajos se han encontrado en el Lejano Oriente; en 1969 los salarios promedios por hora en los Estados Unidos eran desde 10 a 22 veces mayores que los niveles prevalecientes en el Lejano Oriente para clasificaciones de trabajo comparables. Los salarios mexicanos en el sector manufacturero parecían ser los más altos entre los países en desarrollo, representando en 1969 alrededor de un sexto de los niveles de los Estados Unidos. En 1972, los costos promedio por hora de trabajo de la General Motors en México representaban un 35 por ciento de sus costos en los Estados Unidos; en Brasil, un 18 por ciento; y en Argentina, un 16 por ciento. La productividad laboral generalmente se aproxima a la de los trabajadores estadounidenses en el mismo trabajo, y a menudo es más alta. En el Programa de Industrialización de la Frontera Mexicana dicha productividad alcanzaba entre un 80 y un 140 por ciento de los niveles estadounidenses a principios de la década. Sin embargo, México ha desarrollado casi la mitad de las actividades de procesamiento y ensamblaje de todos los países en desarrollo correspondientes a las partidas 807.00-806.30 en los años recientes. Está claro que una razón de ello son los menores costos de transporte hacia los Estados Unidos, pero esto sólo compensa paralelamente las diferencias en el costo del trabajo entre México y el Lejano Oriente. Menores períodos de entrenamiento, facilidades de acceso para el personal gerencial estadounidense, mejores comunicaciones y más familiaridad por parte de la comunidad de negocios de los Estados Unidos con el país, son otros tantos factores. Parecen ser de particular importancia los incentivos especiales proporcionados por el Programa de Industrialización de la Frontera, auspiciado por el gobierno mexicano¹⁵.

LA PERSPECTIVA DE LOS PAISES INDUSTRIALES

Como los procesos de producción contratados en el exterior tienden también a ser trabajo intensivos en los Estados Unidos, las organizaciones laborales estadounidenses se han opuesto con todas sus fuerzas a

¹⁵J. M. Finger, "Trade and Domestic Effects of the Offshore Assembly Provision in the U.S. Tariff", *The American Economic Review*, Vol. 66, Nº 4, Sept. 1976.

las partidas tarifarias 807.00-806.30, y han presionado para que sean derogados. El estudio de la Comisión Tarifaria de los Estados Unidos a que nos referimos anteriormente fue emprendido, en primer lugar, para responder a estas presiones. De acuerdo a ese estudio, basado en datos y encuestas de 1969, y a un estudio más reciente¹⁶ el rechazo de las partidas 807.00-806.30 no conseguiría aumentar el empleo interno en los Estados Unidos. En ausencia de nuevas barreras comerciales con tal derogación, se produciría tan sólo un retorno muy limitado de operaciones de ensamblaje a los Estados Unidos. Esto, sin embargo, sería más que neutralizado por la reducción de la producción de componentes para exportaciones, y del procesamiento posterior de artículos importados. La derogación se reflejaría también en un efecto negativo en la balanza de pagos de los Estados Unidos.

Los resultados de estos estudios no impresionaron a las organizaciones laborales y éstas continuaron oponiéndose con fuerza a las operaciones de ensamblaje en el exterior. Si bien el movimiento laboral ha llegado a constituir un poderoso factor en el crecimiento del proteccionismo en los Estados Unidos, las partidas tarifarias 807.00-806.30 continúan en vigor. El hecho es que la comunidad de negocios de los Estados Unidos no se opone a estas partidas. Las firmas buscarán protección contra la competencia proveniente de aquellas importaciones directas que los puedan perjudicar en sus negocios, como ocurrió con las importaciones de productos textiles. Pero no sería probable que se opusieran a las importaciones de componentes estadounidenses, procesados o ensamblados en el exterior, las que les permitirían permanecer en actividad y aún crecer¹⁷.

Existen poderosas motivaciones para el mercado de los Estados Unidos. Por su naturaleza, muchos procesos productivos son trabajo intensivos y difíciles de automatizar. En algunos casos, la producción es muy pequeña como para permitir la amortización eficiente de una maquina-

¹⁶En el caso de los textiles, la importación de sólo un 15 por ciento del consumo interno condujo a arreglos de cuotas "voluntarias", pero en la electrónica, las importaciones de casi el 100 por ciento del consumo interno en algunos artículos no ha conducido todavía a medidas protectoras (porque, contrariamente a los textiles, ellos son importados por los productores bajo acuerdos de subcontratación). Grandes empresas multinacionales producen máquinas para oficinas, y sus subsidiarias proporcionan casi las tres cuartas partes de la demanda interna de los Estados Unidos.

¹⁷J. M. Finger "Offshore Assembly Provisions in the West German and Netherlands Tariffs: Trade and Domestic Effects", *Weltwirtschaftliches Archiv*, Band 113, Heft 2, 1977.

ría automatizada, altamente especializada. En otros casos, la automatización es inhibida por rápidos cambios en el estilo, como en el caso de la industria del vestido, o en los estilos y las tecnologías (innovaciones en los productos), como en la industria electrónica (por ejemplo, semiconductores). En estos casos, la producción trabajo intensivo proporciona una flexibilidad superior en mercados altamente competitivos. (Sin embargo, en Alemania Occidental y en los Estados Unidos, hace poco se han hecho esfuerzos exitosos de automatización en la industria textil, que tradicionalmente ha sido uno de los sectores más de trabajo intensivo. Por supuesto, esto no va a solucionar los problemas de desplazamiento de mano de obra. Históricamente, el trabajo ha sido desplazado mucho más rápidamente en los países industriales a través del progreso técnico que a través de la competencia provocada por las importaciones).

A veces, firmas pertenecientes a países industriales han tenido dificultades para emplear trabajadores del propio país para empleos no especializados, de trabajo intensivo, pagando los salarios pertenecientes. Para esas tareas pueden ser importados, legal o ilegalmente, trabajadores extranjeros como se ha hecho en muchos de los países de la OECB, más recientemente, algunas de estas tareas han sido "exportadas" físicamente hacia lugares donde hay disponibilidad de trabajo.

Como se indicó con anterioridad, no todas las operaciones complementarias extranjeras están basadas en los bajos salarios prevalecientes en el exterior. La localización de los procesos productivos puede estar basada en consideraciones relativas a materias primas o en la energía (por ejemplo, en Ghana, donde la electricidad es barata, la alumina ha sido convertida en aluminio para la exportación). En muchos casos, en vez de expandir su propia capacidad productiva, las firmas consideran más eficiente usar plantas extranjeras, para evitar de este modo una combinación de productos antieconómica, o porque no desean invertir en la creación de nuevas capacidades para la producción de bienes fabricados de acuerdo con diseños y especificaciones ajenas, que pueden ser transitorias. En todo caso, las actividades externas de procesamiento han aumentado recientemente en todas las principales naciones industrializadas, (por ejemplo, en Alemania del Este y en Holanda, las importaciones bajo disposiciones tarifarias basadas en el valor agregado similares a las partidas 807.00-806.30 de los Estados Unidos, han crecido más rápidamente que las importaciones totales de manufacturas desde los países en desarrollo)¹⁸. Estas actividades ex-

¹⁸Basado en entrevistas analizadas en el USIC 1970 *Economic factors...* op. cit.

ternas están también estimuladas por los crecientes costos sociales derivados de la congestión de la producción industrial en los países desarrollados, tales como los que tienen que afrontar para reducir la contaminación y otros riesgos ambientales.

Por todas estas razones, el ahorro de impuestos obtenidos mediante la utilización de franquicias arancelarias basadas en el valor agregado a menudo no es un factor decisivo para el uso de plantas extranjeras, particularmente en otros países industriales, además de los Estados Unidos. En muchos casos, los ahorros son relativamente pequeños. Para el total de las importaciones estadounidenses realizadas bajo las partidas 807.00-806.30, dicho ahorro representó entre un 3 y un 4 por ciento del valor total de la producción correspondiente a esos bienes en 1969. En cambio, en el caso de los países en desarrollo, los ahorros de impuestos son significativos, alcanzando a más de dos tercios del total de las exenciones de derecho bajo las partidas 807.00-806.30, no obstante que los países en desarrollo proporcionaron sólo un quinto del total de las importaciones de los Estados Unidos de ese tipo en 1969. Esto se debe no sólo al hecho de que el valor de los componentes estadounidenses es más alto en el caso de las importaciones desde los países en desarrollo, sino también al de que los derechos de importación estadounidenses sobre los productos de los países en desarrollo han sido considerablemente más altos que sobre las manufacturas provenientes de los países industrializados. Los datos de la Comisión Tarifaria indican que la porción imponible (el "valor agregado") sobre el total del valor de las importaciones cubiertas por las partidas 807.00-806.30 desde los países en desarrollo, ha aumentado (55 por ciento en 1976). Una gran parte del valor agregado externo está formado por componentes extranjeros y no por el costo de ensamblaje de componentes estadounidenses.

Sin embargo, se realizarían algunas operaciones externas aún en el caso que hubiesen tarifas por el valor total de las importaciones, a causa de que las motivaciones ya discutidas sobrepasen las ventajas del ahorro en derechos de aduana¹⁹. Más aún, el uso de las partidas 807.00-806.30 es a menudo incidental para la operación de las empresas ex-

¹⁹Un estudio indica que el valor de las operaciones externas de ensamblaje para los países europeos parece ser más alto que en su comercio bajo el *scp* (Tanto el *scp* y las provisiones tarifarias de valor agregado pueden ser consideradas equivalentes a los derechos relativamente altos que los países industrializados aplican a las importaciones de los países en desarrollo). Ver J. M. Finger, "Tariff Provisions for Offshore Assembly and the Exports of Developing Countries", *Economic Journal*, Vol. 85, junio 1975 y *Trade and Domestic Effects...*, *AER*, *op. cit.*

trajeras (firmas independientes, subsidiarias o "grupos relacionados" con compañías de los Estados Unidos) que usan componentes estadounidenses en su producción, principalmente para los mercados externos. Sólo una pequeña parte de sus productos ha de ser exportada en los Estados Unidos. En muchos casos, el uso de los componentes estadounidenses se debe tan sólo al hecho de que este país posee ventajas tecnológicas y económicas para su producción. Otros productores extranjeros exportan una proporción significativa de su producción a los Estados Unidos y utilizan componentes estadounidenses con el objeto que las partes y piezas necesarias para reparaciones, así como las respectivas tecnologías, se encuentren fácilmente accesibles a los vendedores que colocan y sirven sus productos en el mercado de los Estados Unidos. En los casos en que la competencia es aguda, el rechazo a las partidas 807.00-806.30 induciría a las compañías extranjeras a producir los componentes importados (y por lo tanto el producto total) en el exterior.

LA PERSPECTIVA DE LOS PAISES DE MENOR DESARROLLO

Pueden producirse dos reacciones importantes por parte de los países en desarrollo frente a un aumento de las operaciones de subcontratación. Primero, sus ataduras con la producción del país industrializado puede aumentar y reforzar el espectro de su dependencia externa. Segundo, puede hacer surgir nuevas frustraciones, debido a la noción de que una mayor complementariedad industrial puede confinar nuevamente a los países en desarrollo a una desfavorable estructura de ventajas comparativas: tal curso de acción los condenaría a permanecer pobres en comparación con los países industrializados, al tener que mantener bajos los salarios reales, para poder promover nuevos acuerdos intraindustrias. Ambas percepciones podrían conducir a los países en desarrollo a adoptar políticas que postergasen tales operaciones.

Por otro lado, la coparticipación en la producción industrial hará que aumenten los ingresos en moneda extranjera de los países en desarrollo, en el caso que se trasluzcan en nuevas exportaciones netas, que de otra manera no serían posibles.

En lo que se refiere a la dependencia externa, algunos acuerdos destinados a compartir la producción industrial podrían llevar a una mayor inestabilidad en la producción de los países en desarrollo que en la producción de los países industriales. Durante un período de auge industrial, las firmas de los países desarrollados pueden utilizar plantas externas a fin de atender el "exceso" de producción requeri-

do, para después retirarse cuando el ciclo decaiga. O en el caso en que deban atenderse órdenes especiales o poco comunes, las empresas de un país industrializado pueden usar plantas foráneas ya sean propias o independientes. En ambos casos, la firma del país industrializado debería evitar la creación de capacidad ociosa, desviándose la demanda transitoria o casual hacia el exterior, y transfiriendo de este modo las fluctuaciones externas a los países en desarrollo. Habría que investigar hasta qué punto los acuerdos de complementación industrial inyectan una inestabilidad en las economías de los países en desarrollo, la que no se daba en el comercio tradicional.

Otro aspecto de la dependencia de los países en desarrollo respecto de la complementación industrial se refiere a la dependencia de la firma del país industrial frente a los proveedores de los países en desarrollo. A causa de la inexperiencia o de la falta de conocimiento, el productor de los países en desarrollo puede convertirse en un socio poco confiable en la producción. Este riesgo sólo puede disminuir con el tiempo, a medida que ambos socios ganen experiencia en su trato mutuo y llegan a un nivel de confianza tal que pueda sobrevivir a esos contratiempos temporales. El reconocimiento de que existe una dependencia mutua es la base para la genuina interdependencia económica internacional.

Las diferencias salariales han sido sin duda el principal factor de atracción en la subcontratación industrial. Como ya se vio, hay otros factores que motivan acuerdos de complementación industrial entre los países industrializados y los países en desarrollo. Sin embargo, en tanto existen los países en desarrollo, habrá diferencias significativas en los niveles salariales entre ambos grupos de países. Parte del proceso de desarrollo consiste en la explotación de esta ventaja comparativa. En el curso de este proceso se reducirán las diferencias salariales, los países en desarrollo aprenderán nuevas técnicas y serán capaces de montar procesos de productivos más sofisticados (Brasil, por ejemplo, puede empezar a exportar partes para modelos obsoletos de automóviles). A medida que crecen los salarios reales y se introducen nuevas tecnologías, las tareas menos especializadas son transferidas a otros países en desarrollo, que están todavía en los peldaños más bajos de la escala real de sueldos. (Los salarios reales en Singapur, por ejemplo, son ahora considerablemente más altos que en otros países en desarrollo del Lejano Oriente, puesto que sus trabajadores realizan operaciones muy especializadas, tales como la producción de equipo fotográfico de gran calidad).

La transferencia de los procesos productivos de trabajo intensivos

desde un país en desarrollo a otro, buscando los niveles salariales más bajos, puede ser visto por los países en desarrollo afectados por dicho fenómeno como la introducción de una inestabilidad de otro tipo. También en esta área, es necesaria más investigación para certificar si existen diferencias sustanciales entre la fabricación de productos finales para la exportación en los países en desarrollo y la producción destinado a la exportación bajo acuerdos de subcontratación; también es necesaria para averiguar si tales cambios se producen en el corto plazo o son graduales, en forma similar a la lentitud con que reaccionan las firmas frente a los cambios en los precios relativos, debido a que dichas firmas tienen que amortizar las inversiones realizadas y se resisten a cambiar las relaciones ya establecidas ¿existe evidencia de que las industrias que están perdiendo pie tienden a gravitar hacia acuerdos de coproducción en mayor medida que las firmas que gozan de mayor estabilidad?

Desde el punto de vista de los países en desarrollo, el sistema generalizado de preferencia (SGP) que proporcionan los países industriales puede ser el medio preferido para ganar acceso a los mercados de esos países, comparado con la subcontratación industrial. Las percepciones sobre la dependencia externa y la "trampa" de los bajos salarios pueden ser menores dentro del SGP que bajo corrientes comerciales basadas en la complementariedad industrial. Los hechos hacen necesaria una exploración más exhaustiva. Es necesario considerar algunos puntos: a) el SGP es temporal y está generalmente restringido desde el punto de vista de los productos, países y cantidades elegibles; b) los requerimientos del país de origen bajo el SGP pueden forzar a los países a producir componentes que sean susceptibles de ser importados en forma barata desde cualquier parte, con altos costos internos; c) bajo el SGP, los países en desarrollo pueden hacer sus propios acuerdos de distribución de mercado en el país industrial, en general la complementariedad industrial proporciona acceso a los mercados de los países industriales sin necesidad de acuerdos de distribución, y d) el SGP está sujeto a incertidumbres políticas en tiempos de contracción económica en los países industriales; las relaciones de complementariedad industrial tienen por lo menos el apoyo político de las firmas de los países industriales que estén actual o potencialmente comprometidos¹⁹.

Otro tipo de comercio basado en la participación en la producción que puede ser importante para los países en desarrollo consisten en la subcontratación y otras relaciones de complementariedad entre ellos mismos. El creciente proteccionismo en los Estados Unidos y en otros países de la OECB tal vez reviva los movimientos hacia la integración

económica regional en el Tercer Mundo. Esto es particularmente cierto para América Latina donde, comparados con otras áreas en desarrollo, los procesos de integración han procedido en forma más rápida. En ese caso, los acuerdos de complementación industrial pueden prosperar, posiblemente a expensas de las relaciones con los países industriales. Como se advirtió antes, los acuerdos de complementación existen en la ALALC y en los programas sectoriales de desarrollo industrial del Pacto Andino constituyen otras tantas formas de acuerdos de coparticipación en la producción. Esto puede ser positivo para el comercio mundial en el largo plazo si la integración estimula una industrialización eficiente en la región y, de este modo, estimula el comercio mundial.

PROPOSICION PARA UNA INVESTIGACION

Es necesario que se investigue mucho más el potencial de un nuevo sistema comercial basado en la coparticipación en la producción, que puede hacer que las crecientes exportaciones industriales del Tercer Mundo sean compatibles con el crecimiento industrial en las naciones ricas. Si dicho estudio llegara a la conclusión de que la expansión de la subcontratación internacional y otras formas de acuerdo de complementación intraindustriales son deseables desde el punto de vista tanto de los países en desarrollo como de los países industrializados, se haría necesario explotar caminos alternativos para llevar a cabo esta política. Por ejemplo, ¿deberían idearse incentivos especiales para la inversión extranjera a fin de promover este tipo de comercio, como por ejemplo, el Programa de Industrialización Fronteriza, auspiciado por el gobierno mexicano?

La investigación debería también referirse a preguntas tales como: ¿el comercio basado en la complementación intraindustrial encontrará menos resistencia en los países industriales que las importaciones de productos manufacturados íntegramente en el exterior? ¿Serán aceptables para los países en desarrollo más avanzados los acuerdos de coparticipación en la producción, tales como la subcontratación industrial para emplearlos como un vehículo para el desarrollo? Este tipo de comercio, comparado con el tradicional, ¿conducirá a relaciones unilaterales de dependencia o dará por resultado una verdadera interdependencia? La subcontratación, ¿estimula las exportaciones del Tercer Mundo, lo que de otra forma no sucedería? ¿Hasta qué punto el comercio complementario intraindustrial es un comercio intrafirmas? ¿Cuán importante es el rol de la corporación trans-

nacional en esta nueva división internacional del trabajo? ¿Hasta qué grado puede realizarse este tipo de comercio a prudente distancia entre firmas independientes?

Sería imposible que estas investigaciones cubrieran el mundo entero, y por ello se propone que, en una primera etapa, se limite la investigación al estudio de algunos casos. Por ejemplo, sería fructífero investigar acerca de las relaciones de complementariedad industrial entre países latinoamericanos como México, Brasil y Haití, y los Estados Unidos. Si bien México, Brasil y Haití no representan adecuadamente al Tercer Mundo, estudiarlos significará descubrir perspectivas importantes para otros países en desarrollo.

México y Brasil están entre los países en desarrollo con más altos ingresos; sin embargo sólo recientemente los productos industriales se han convertido en un rubro importante entre sus exportaciones. Contrariamente a Hong Kong, Singapur, Taiwán y Corea, donde el pequeño tamaño de sus mercados internos hace particularmente deseable una política económica abierta, la sustitución de importaciones protegida en los países latinoamericanos ha persistido durante mucho más tiempo antes de que se volviese posible exportar, y de que ello fuese estimulado. Entre los países en desarrollo, México ha tenido relaciones de complementariedad industrial muy extensas con los Estados Unidos, proporcionando más de 1.000 millones, o alrededor de una quinta parte de las importaciones estadounidenses bajo las partidas 806.30-807.00 de la escala tarifaria de los Estados Unidos. A pesar de que Brasil y México son únicos en algunos respectos —especialmente en el caso de México, a causa de su frontera común con los Estados Unidos— su estudio puede aclarar en forma particular la efectividad de los incentivos gubernamentales para las exportaciones y el rol de las corporaciones transnacionales en el sector externo.

Haití resulta interesante también por ser el país del hemisferio occidental con un ingreso más bajo; es el único en la región que aún está calificado para la transferencia concesional de recursos de acuerdo con los criterios de la OECB. Por otra parte, durante los últimos años, después de México y Brasil, en América Latina Haití parece haber tenido las más importantes relaciones de subcontratación industrial con firmas estadounidenses. Un estudio sobre las relaciones industriales externas de Haití puede ser relevante para otros países en desarrollo de bajos ingresos.

En tanto que la investigación debería enfocar las relaciones de complementariedad industrial de esos países con los Estados Unidos, la coparticipación en la producción con otros países latinoamericanos,

como también con otras naciones del Tercer mundo, debería ser examinada.

El proyecto tendría que ir más allá del estudio de las exportaciones de manufacturas tradicionales del Tercer Mundo, tales como textiles y zapatos, y dar especial énfasis al potencial que poseen los procesos industriales más sofisticados, entre los cuales están comprendidos la fabricación de bienes de capital y de productos intermedios.

La investigación debería estar basada en a) el examen de los datos e información existentes y b) un análisis de la información obtenida a través de entrevistas personales con ejecutivos de firmas de los Estados Unidos y latinoamericanas, dirigentes sindicales, y funcionarios de los gobiernos de América Latina y los Estados Unidos. Si bien no puede esperarse que los datos obtenidos de las entrevistas sean lo suficientemente confiables para un análisis consultivo riguroso, serán útiles para dar una perspectiva a la información cuantitativa obtenida de otras fuentes. Más aún, ellos deben reflejar las percepciones de los entrevistados, las cuales son importantes para la formulación de políticas.