

---

# Nuevas formas de inversión en el comercio entre América Latina y Estados Unidos

• • • • • • • • • • MIKIO KUWAYAMA\*

## El comercio y las ventajas de las nuevas formas de inversión

Las operaciones comerciales internacionales tradicionalmente se han dividido en dos grandes categorías: las negociaciones en pie de igualdad y las intrafirma. Éstas por lo general se refieren a filiales de propiedad total o mayoritaria de inversiones extranjeras. Sin embargo, en los últimos años ha surgido una variedad de operaciones comerciales internacionales interempresariales que ocupan una categoría intermedia entre las dos mencionadas: las nuevas formas de inversión (NFI) que incluyen subcontratación, licencias, producción fraccionada, franquicias, contratos por administración y proyectos llave en mano. Algunas de las NFI combinan dos o más de esas modalidades. A pesar de lo variado y heterogéneo de sus actividades operan con un denominador común: una empresa extranjera provee de bienes (tangibles o intangibles) a un proyecto de inversión o empresa de un determinado país, pero la industria de este último retiene la mayoría o la totalidad de la propiedad.<sup>1</sup>

Por lo general la inversión extranjera directa (IED) ofrece al país receptor un paquete de activos reales y financieros (tecnología, administración y mercadotecnia, así como activos reales y financieros tangibles). Sin embargo, algunos países en desarrollo que ya han logrado avances importantes en algunas de esas

áreas podrían adquirir sólo activos absolutamente necesarios para un determinado proyecto de inversión, que no puedan obtenerse en el país a un costo razonable. Como en el caso coreano, al restringir la IED y depender de medios indirectos para adquirir tecnología extranjera (licencias) y acceso al mercado (subcontratación), los países en desarrollo pueden emprender con éxito la producción para exportar.

Algunos ejemplos muestran un alejamiento de la IED y un mayor empleo de las NFI en los países en desarrollo.<sup>2</sup> En períodos anteriores esa tendencia fue más drástica en las industrias del petróleo y de refinación de metales. Sin embargo, también se detectó en la manufacturera, en especial en la sustitutiva de importaciones, para capturar los mercados del país receptor. En la actualidad, la participación de la empresa transnacional se orienta a exportar bienes manufacturados, no sólo productos e insumos diferenciados —rubros en los que su participación ha sido tradicionalmente mayor—, sino intensivos en mano de obra, que en cierta medida implican producción fraccionada o maquila en el extranjero. Por un lado, podría discutirse que el viraje hacia las formas de inversión foránea sin participación patrimonial ha sido la respuesta a las directrices de los gobiernos de los países receptores, no obstante que las recientes políticas de liberación relativas al capital extranjero en estos países podrían inducir el retorno a las formas tradicionales de IED. En la actualidad, ésta refleja una nueva evolución de la inversión y del comportamiento de las empresas internacionales, que incluye riesgos compartidos, patrones administrativos y financieros que podrían fortalecer aún más el papel de la IED en la estrategia de las empresas internacionales.

1. Charles Oman, *New Forms of Investment in Developing Country Industries: Mining, Petrochemicals, Automobiles, Textiles, Food*, OCDE, París, 1989.

\*Funcionario de la División de Comercio Internacional y Desarrollo de la CEPAL. Traducción del inglés de Adriana Hierro.

2. *Ibid.*

### *El nuevo modelo de producción*

La era de la producción en serie de bienes estandarizados se torna obsoleta a la luz de una nueva época en la que se precisa la fabricación en gran escala, aunque en lotes pequeños, de una mayor variedad de bienes más hechos a la medida. Esta clase de producción, respaldada por la administración eficiente de los inventarios y un riguroso control de calidad, tiende a permear todos los estratos del sistema vertical, desde los ensambladores finales hasta los subcontratistas, en una búsqueda constante de mejoras tecnológicas. La creciente importancia tanto de la calidad de las partes cuanto de su entrega confiable exige cambios en la relación proveedor-productor. Los componentes se suministran cada vez más como parte de un sistema que como artículos separados que el productor final debe ensamblar. Los fabricantes y los proveedores deben desarrollar una relación que con frecuencia lleva a que el proveedor de las partes se haga cargo en gran medida del diseño y del ensamblado. Estos cambios, a su vez, pueden conducir a que las relaciones contractuales sean con una fuente única y de muy prolongada duración.<sup>3</sup>

Para optimizar la innovación y la calidad del producto se requiere una fuerza de trabajo flexible y calificada; también que se ponga en marcha una automatización flexible, controlada electrónicamente. La rápida innovación del producto también significa que las relaciones intrafirma, anteriormente distantes, tendrán que ceder el paso a una integración más estrecha de ciclos de producción y desarrollo de productos, en la que la proximidad y confiabilidad de la fuente de abastecimiento son fundamentales. Ambos factores tienden a suavizar los principios de la producción distribuida geográficamente. Aunque el precio sigue siendo un factor importante para determinar el lugar de producción, conforme a este nuevo modelo la innovación del producto es otro elemento importante de la competencia global.

Todo lo anterior ha tenido implicaciones importantes para la ventaja competitiva de las industrias maduras de producción en serie, que pasan por una etapa de reestructuración, como automóviles, aparatos electrónicos, textiles y hierro y acero. La competitividad en estas industrias ha estado determinada, en gran medida, por su capacidad para adoptar: *i*) tecnologías de automatización flexibles; *ii*) nuevas formas de administración y de organización de la producción a fin de ofrecer productos de gran calidad y altos estándares de flexibilidad, y *iii*) nuevas relaciones empresariales entre las compañías consumidoras y sus proveedores con base en la cooperación y la confianza, en

contraste con las relaciones antagónicas del pasado.<sup>4</sup> La competencia internacional en estas industrias, anteriormente basada en la economía de escala, está adoptando características que solían ser comunes sólo en las industrias líderes por su tecnología (la microelectrónica, la biotecnología y las telecomunicaciones).

Lo anterior pone en tela de juicio la utilidad de la IED tradicional que ha predominado en América Latina, obligándola a adoptar modalidades de operación más flexibles. En general, históricamente estos países han optado por un proceso de industrialización centrado en las ET, que se basa en la sustitución de importaciones industriales. En contraste, las economías asiáticas basaron su proceso industrializador en un modelo de exportaciones asociado a las transnacionales. Como resultado de esa diferencia, se aprecia un rendimiento comercial divergente en los bienes manufacturados, que han redituado a los asiáticos ganancias considerables, especialmente en la electrónica intensiva en investigación y desarrollo. Estas naciones han adquirido la habilidad de competir internacionalmente y de incorporarse en el nuevo orden industrial. Ello ha dependido en gran medida de la subcontratación de componentes, principalmente en la industria de maquinaria eléctrica y de partes para equipo original a bajo costo (fabricación de equipo original, FEO). Las economías latinoamericanas parecen estar más al margen del nuevo orden, aunque existen algunas excepciones. "Enfrentaron la triple 'maldición' de poner en práctica nuevos modelos económicos más abiertos en una situación de crisis, de reestructurar tanto la industria nacional como la controlada por las ET y de competir no sólo con las principales transnacionales de los países industrializados, sino también con los PIR asiáticos, lo que lleva consigo las ventajas derivadas de los muchos años de aplicar políticas industriales coherentes de gran alcance y estrategias más compatibles por parte de las ET".<sup>5</sup>

La inversión extranjera tanto en los PIR asiáticos (Corea, Taiwan, Hong Kong y Singapur) como en los cercanos implica una mayor diversidad de inversionistas, incluso los de los propios PIR, y de formas de inversión. Las NFI en esta región son reflejo de las cambiantes ventajas comparativas y de la inclinación de los inversionistas por las estrategias globales más que por las nacionales. Antes que atraer capitales externos, las NFI promueven el desarrollo de la competitividad industrial nacional e internacional y la división mundial de la mano de obra. Los PIR asiáticos explotan cada vez más estas ventajas, pues ya exportan capital y orientan sus operaciones dentro de Asia. Aquejados por los problemas de la escasez de mano de obra y los rápidos incrementos salariales y del costo de la tierra, que erosionaron su competitividad en el comercio internacional, los PIR asiáticos reubicaron parte de sus industrias intensivas en mano de obra en

3. Rafael Kaplinsky, "Direct Investment in Third World Manufacturing: The Future an Extension of the Past?", *IDS Bulletin*, vol. 22, núm. 2, Institute of Developing Studies, Sussex, 1991, y Centro de Empresas Transnacionales de las Naciones Unidas, *New Approach to Best-Practice Manufacturing: The Role of Transnational Corporations and Implications for Developing Countries*, Current Studies, núm. 12, Nueva York, 1990.

4. Michael Mortimore, *A New International Industrial Order: The Challenges Facing Developing Countries*, UNCTC/ECLAC Joint Unit Project, 1992 (de próxima aparición).

5. *Ibid.*

el Sudeste de Asia y China principalmente y ahora, en menor grado, en los países de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC). Mientras tanto, la IED y las NFI dirigidas a estos países se centran en la producción con tecnología de punta.

### *Comercio intraindustrial y NFI*

Gran parte del comercio mundial de bienes manufacturados toma la forma de intraindustrial, es decir, de intercambios mutuos de bienes de una misma categoría. Se calcula que en 1985 su participación en las exportaciones totales de bienes manufacturados producidos por las naciones desarrolladas fue de 57%,<sup>6</sup> y en algunas en desarrollo de 30%. En América Latina ha cobrado importancia, especialmente en las transacciones con Estados Unidos; para este país, empero, su incidencia es mayor con el Este y el Sudeste de Asia.<sup>7</sup> En escala sectorial, en el caso latinoamericano, existe una elevada proporción de comercio intraindustrial en textiles, productos de papel y de metal, prendas de vestir, calzado, juguetes, artículos fotográficos, maquinaria eléctrica y no eléctrica y vehículos automotores. Ello puede indicar que la región está adaptándose a los nuevos patrones internacionales de producción y comercio.<sup>8</sup>

El comercio intraindustrial Norte-Sur podría deberse, por ejemplo, a la especialización productiva basada principalmente en la teoría del ciclo de desarrollo de un producto. Una vez que las empresas del Norte se ajusten a las presiones competitivas que genera la recuperación de las contrapartes del Sur, que diferencian los productos horizontalmente, el comercio intraindustrial Norte-Sur también puede surgir por medio de diseños y marcas, entre otros, o verticalmente, por calidad. Este tipo de comercio intraindustrial parece ser importante en el caso de los bienes de consumo (zapatos, juguetes, prendas de vestir, calculadoras, cámaras, relojes, radios y televisores) e insumos industriales como textiles y productos de acero. De esta manera, los países en desarrollo se especializan en la exportación de bienes de tecnología simple, mientras que los desarrollados suministran productos más diferenciados.

Otro tipo de comercio intraindustrial en el ámbito Norte-Sur puede surgir de la globalización, que implica la producción en serie en diferentes países con base en partes y componentes importados. Si bien este comercio se caracteriza por las estrategias empresariales de las ET en escala mundial, también puede ser resultado de la subcontratación, la producción fraccionada

u otra modalidad parecida.<sup>9</sup> La expansión de este tipo de comercio intraindustrial, que determina cada vez más las diferencias en cuanto a tecnología, recursos humanos y mercadotecnia, también podría presentar cierta dificultad de ajuste para los países importadores debido a que, cuando tiene lugar la penetración de las importaciones de estos países, como resultado de intercambios interindustriales tradicionales, se presentan niveles de protección altos contra las exportaciones de las economías desarrolladas.<sup>10</sup> En cambio, la incidencia del comercio intraindustrial parece estar más asociada a las características de la industria (por ejemplo el grado permitido de producción fraccionada) que a las medidas restrictivas en las fronteras nacionales. El último tipo de comercio intraindustrial debería ser el que caracterizara cada vez más la relación comercial entre Estados Unidos y América Latina y el Caribe, como reflejo de la naturaleza del nuevo orden industrial.

### *Gestión de las industrias manufactureras japonesas*

El caso más ilustrativo del patrón señalado son las operaciones de las industrias manufactureras japonesas en los países en desarrollo del Este y Sudeste asiáticos y, en menor medida, en México. El creciente flujo de IED nipona a esa zona<sup>11</sup> ha contribuido a reestructurar espacialmente la producción, al crear flujos de comercio recíprocos o triangulares entre los países de origen y los receptores. Ahora, las empresas matrices pueden suministrar partes y componentes a sus filiales para que los ensamblen o bienes intermedios para que terminen de procesarlos. Las filiales, a su vez, envían bienes semimanufacturados para que se terminen de ensamblar en un tercer país o los devuelven a Japón para su armado final. Para intensificar las operaciones de sus redes regionales, las empresas matrices japonesas están ubicando sus oficinas centrales regionales y centros de compra entre sus filiales, así como la exportación de productos finales para expandir el comercio en la región.<sup>12</sup>

La industria de equipo eléctrico y electrónico es prueba fehaciente de la existencia de redes regionales. En esa rama el mercado asiático desempeña un papel importante, ya que absorbe

9. Kiichiro Fukasaku, *op. cit.*

10. Juan A. de Castro, *op. cit.*

11. La IED japonesa elevó su promedio total mundial a 227 000 millones de dólares durante 1986-1990. De esa cifra, el Este y el Sudeste asiáticos recibieron 28 100 millones de dólares, de los cuales 15 600 millones se destinaron a los cuatro PIR asiáticos, 9 500 millones a los países de la ASEAN y 2 500 millones a China. Del total de 28 000 millones de dólares, el sector manufacturero absorbió 11 100 millones. En el mismo período, América Latina y el Caribe recibieron 24 800 millones de dólares, de los cuales sólo 1 700 millones se destinaron al sector manufacturero.

12. Terutomo Ozawa, "Japan in a New Phase of Multinationalism and Industrial Upgrading: Functional Integration of Trade, Growth and FDI", *Journal of World Trade*, vol. 25, núm. 1, febrero de 1991.

6. Juan A. de Castro, "Determinants of Production and Evolving Forms of North-South Trade", *UNCTAD Review*, vol. 1, núm. 2, 1989.

7. Renato Baumann, "Intraindustry Trade: A Comparison Between Latin America and Some Industrial Countries", mimeo, 1991, y Kiichiro Fukasaku, *Economic Regionalization and Intra-industry Trade: Pacific-Asian Perspectives*, Technical Papers, núm. 53, OCDE, París, 1992.

8. Renato Baumann, *op. cit.*

45% de las exportaciones totales. Si las ventas a otros países asiáticos se agregan a las internas de las filiales productoras de equipo electrónico, la participación de las ventas a Asia, excepto Japón, es de 60%. Más importante aún, cerca de tres cuartos de las exportaciones a otros países asiáticos se realizan en pie de igualdad, es decir, a compradores no afiliados.<sup>13</sup> Esto refleja su estrategia para desarrollar una división internacional de mano de obra para operaciones definidas en lugares específicos para explotar diferentes ventajas comparativas, con duplicación mínima de instalaciones en las localidades. Algunas partes las suministran las filiales en el extranjero más que en el país de origen y las actividades intensivas en capital o la investigación y el diseño de tecnología de punta se concentran en una o algunas localidades dispersas en diversos países.<sup>14</sup> Al mismo tiempo, en sus esfuerzos para promover IED, los países en desarrollo de la región explotan los factores regionales más que los nacionales. Estas naciones aprovechan las complementariedades de recursos y producción y un mercado más amplio. Además, con su creciente preferencia por las ubicaciones más cercanas a los clientes y a las fuentes de abasto, las redes regionales mejoran el estándar de calidad y reducen los inventarios y el tiempo de envío. La experiencia asiática demuestra que es posible, e incluso preferible, promover las exportaciones de bienes manufacturados como NFI, por sus aparentes mayores efectos indirectos en materia de capacitación, aprendizaje y control de calidad.

Con respecto a América Latina y el Caribe, aparte de las operaciones financieras relacionadas con los países llamados "paraísos fiscales", México ha sido uno de los principales beneficiarios de la IED japonesa, sólo superado por Brasil. En su mayoría se concentra en la producción y en la explotación de recursos naturales. Aunque todavía es insignificante comparada con la IED de Estados Unidos (17 400 millones de dólares), en 1989 el capital japonés en México fue de 1 500 millones de dólares (la de los miembros de la OCDE ascendió a 6 900 millones de dólares). Por lo que toca a la industria manufacturera, en México una empresa japonesa puede operar varias plantas en diversos sectores. Si bien la mayoría de ellas se establecieron para atender el mercado interno, más tarde se orientaron al internacional. Además, las empresas japonesas han participado de forma importante en la industria maquiladora. Más de 70 plantas son de esa nacionalidad y, como su inversión se concentra en gran medida en la industria electrónica (56%) y automovilística (24%), su presencia es por demás notoria.<sup>15</sup>

13. UNCTC, *New Approach to Best-Practice...*, op. cit., y Michael Mortimore, op. cit.

14. Linda Y.C. Lim y Pang Eng Fong, *Foreign Direct Investment and Industrialization in Malaysia, Singapore and Thailand*, Development Centre, OCDE, París, 1991.

15. Gabriel Szekely, "In Search of Globalization: Japanese Manufacturing in Mexico and the United States", en Gabriel Szekely (ed.), *Manufacturing Across Borders and Oceans: Japan, the United States and Mexico*, Center for U.S.-Mexico Studies, University of California, San Diego, 1991.

A diferencia de las Tres Grandes de Estados Unidos, la Nissan, con mucho la planta japonesa más importante en México, no realiza operaciones de maquila. Mientras que su planta de Cuernavaca produce principalmente vehículos económicos para Canadá y América Latina, la de Aguascalientes producirá versiones con tecnología más avanzada y de mayor precio para los mercados de Estados Unidos y Japón. Así, la Nissan está adoptando una estrategia más orientada a las exportaciones, en tanto fortalece su posición en el mercado mexicano.

En el sector electrónico, la producción de televisores a color es uno de los subsectores más concentrado en las operaciones maquiladoras de Japón.<sup>16</sup> Detrás de ello se encuentran las siguientes razones: *i*) la intensa competencia de precios, que obliga a los fabricantes a reubicar determinadas fases de la producción en países con mano de obra barata; *ii*) la necesidad de responder rápidamente a los cambios en el mercado del producto, lo cual si bien implica reducir el tiempo de puesta en marcha y las líneas de abasto, al mismo tiempo favorece el establecimiento de instalaciones más cercanas al mercado, y *iii*) la necesidad de comunicación entre los diferentes segmentos productivos para mejorar ese proceso en su conjunto, lo cual exige un grado de integración mayor que el esperado en la producción en el extranjero.<sup>17</sup>

Lo anterior tiene varias implicaciones para el crecimiento determinado por las exportaciones de los países en desarrollo basados en la IED y otras NFI en el sector manufacturero. La organización industrial ha experimentado cambios importantes en cuanto a la división internacional de la mano de obra, lo cual ha apuntalado el crecimiento de las exportaciones de bienes manufacturados basadas en la explotación de la mano de obra barata y en las economías de escala. A partir de la ventaja comparativa de los países desarrollados en cuanto a recursos humanos calificados, podría argumentarse que esa situación socavaría una de las ventajas comparativas más importantes del Tercer Mundo.<sup>18</sup> Sin embargo, las ET ya no sólo buscan ahora la mano de obra barata, sino también "economías de alcance", mercados finales, proximidad a los proveedores y una sólida

16. En 1989 México exportó a Estados Unidos televisores de color por 1 300 millones de dólares. Esas ventas no se limitan a productos semiterminados intensivos en mano de obra (chasises). México es el exportador más grande de aparatos terminados al mercado de ese país. Se puede estimar que 65% de los envíos en 1989 se produjeron total o parcialmente al sur del río Bravo.

17. Akihiro Koido, "The Color Television Industry: Japanese-U.S. Competition and Mexico's Maquiladoras", en Gabriel Szekely, op. cit.

18. Se ha argumentado que la diseminación de tecnologías nuevas puede ocasionar que los países en desarrollo pierdan su atractivo como sitios de mano de obra barata para la producción y que llegue a erosionar la ventaja comparativa global de esos países, lo que conduciría a trasladar los sitios de producción a los países desarrollados. Sin embargo, hasta ahora, las cifras del sector comercial no respaldan

base de capital humano. Esta nueva "especialización flexible" ofrece renovadas oportunidades para que los países en desarrollo atraigan IED o NFI en menor escala y una producción nacional especializada. En la actualidad, las industrias relacionadas con la IED no necesitan ser "móviles" ni la mano de obra barata es ya el principal criterio para determinar el sitio de producción. La creciente importancia de la cercanía es evidente en los países de la ASEAN, donde las ET, que llegaron en busca de mano de obra barata, han permanecido no sólo por la calidad de los recursos humanos y la cercanía con los proveedores, sino también por las oportunidades que ofrece la división regional de la mano de obra basada en las ventajas comparativas de cada país en particular. En este sentido, la liberación del comercio en América Latina y el acceso preferencial al gran mercado estadounidense permite una IED orientada hacia la exportación o un comercio generado por NFI, o incluso inversiones en terceros países dentro de la región.

### *Nuevas oportunidades en América Latina*

Los especialistas de la industria del vestido señalan que además de algunas preferencias comerciales que ofrecen ciertos regímenes —como la fracción arancelaria 9802 del Sistema Armonizado—, los bajos costos de la mano de obra y la proximidad con Estados Unidos han llevado a muchos fabricantes a salir de Asia (incluso numerosas empresas de esa región) para instalarse en la Cuenca del Caribe. Los factores clave de ese fenómeno son: *i)* los ciclos de diseño y producción son más breves; *ii)* la venta al menudeo está dirigida por el consumidor, y *iii)* se mejora el control de calidad.

Aunque el primer factor no es necesariamente fundamental para las prendas de vestir básicas, como calcetines y ropa interior, sí lo es para la industria de la moda. El sector de la ropa de vanguardia se caracteriza por su limitado período de producción de pequeños lotes, con diseños de primera calidad e inventarios reducidos. Por lo que toca al segundo, a diferencia de otros tiempos, en que el fabricante producía prendas de vestir y las "empujaba" al mercado, ahora es más común una producción "que jale", es decir, aquella en la que el consumidor le indica al minorista lo que desea y éste al fabricante lo que debe producir. Como resultado hay menos capital ocioso, es mayor el flujo de efectivo y los inventarios se reducen.

En cuanto al tercer factor, es fácil imaginar que la proximidad geográfica facilita un control de calidad más estricto, frecuentes visitas del importador y el más rápido remplazo de la mercancía defectuosa. Cada vez es más atractivo localizar la producción

cerca de los mercados finales porque se modera la elevada relación transporte-valor de los productos de exportación en países en desarrollo distantes, ya que éstos requieren tiempos de envío muy prolongados en vez de un transporte aéreo rápido.

Otro ejemplo es la industria maquiladora mexicana, cuyas principales actividades pasaron del ensamblado no calificado a finales de los sesenta y principios de los setenta a las industrias manufactureras y armadoras con mano de obra relativamente calificada.<sup>19</sup> Este cambio de enfoque se derivó de la cambiante composición sectorial de las maquiladoras: de la industria del vestido a una más concentrada en electrónica, equipos eléctricos y sus componentes, y refacciones automovilísticas. En estas actividades es común el uso de técnicas administrativas modernas que abarcan inventarios oportunos, control estadístico del proceso, círculos de calidad, técnicas de "cero defectos" y equipos de trabajo. Estas prácticas implican una mayor capacitación de la mano de obra y esfuerzos por reducir las altas tasas de rotación del personal. A pesar de los limitados efectos de eslabonamiento con otras operaciones nacionales,<sup>20</sup> las maquiladoras en general han influido positivamente en la capacitación de trabajadores, supervisores, gerentes y técnicos. El éxito de México ha motivado a varias empresas estadounidenses a establecer fábricas en gran escala en lugar de simples maquiladoras. Por ejemplo, la Ford envía para su venta en Estados Unidos cierto número de automóviles de su planta de Hermosillo, considerada como la armadora de mayor calidad en el mundo en un estudio realizado en 1990 por el Instituto Tecnológico de Massachusetts. La Ford opera otras cinco plantas armadoras de automóviles en México, así como seis maquiladoras. También participa en coinversiones con empresas nacionales. La Ford vende en México aproximadamente la mitad de los 260 000 automóviles y camiones que produce y la otra mitad en Estados Unidos y Canadá.

Las maquiladoras sólo constituyen un estímulo limitado para la economía mexicana debido a lo siguiente: *i)* sólo un pequeño porcentaje de los insumos incorporados a las operaciones de armado es de origen mexicano; *ii)* las relativamente escasas ventas internas reglamentadas de las maquiladoras a pesar del

19. En 1980 este sector, con más de 1 900 maquiladoras, la mayor parte estadounidenses, empleó a cerca de 120 000 trabajadores y registró un valor agregado de 886 millones de dólares; en 1990 el sector empleó a 470 000 (12% de los trabajadores industriales en el país) y generó 8 100 millones de dólares de valor agregado.

20. Las maquiladoras no han incrementado su uso de materiales y partes y componentes producidos en México, que representan no más de 43% de los insumos totales. Esta reducida tasa de integración con los mercados locales refleja en gran medida las deficiencias de los productores: *i)* calidad inferior; *ii)* carencia de un sistema de entrega oportuna de partes y componentes, *iii)* precios no competitivos, y *iv)* inadecuados medios de transporte. La superación de estas dificultades debe conducir a un nivel aún mayor de operaciones de maquiladora y a una mayor integración con el mercado interno.

este punto de vista. De una participación de 5% de las exportaciones mundiales de productos manufacturados en 1970, los países en desarrollo alcanzaron 9% en 1980 y 15% en 1988. UNCTAD, *Handbook of International Trade and Development Statistics, 1990*, Ginebra, 1991.

esfuerzo del gobierno por eliminar las trabas que las limitan a 20% de la producción de aquéllas; *iii*) la escasa transferencia de tecnología al resto de la economía y la naturaleza del ensamblado que requiere una fuerza laboral no calificada y poco capacitada; *iv*) la limitada capacidad para generar empleos y absorber a la población masculina tradicionalmente desempleada o subempleada, prefiriéndose, en cambio, a las mujeres jóvenes sin experiencia laboral, y *v*) una parte importante de los salarios de los trabajadores de las maquiladoras no se gasta en bienes y servicios mexicanos. En el Este y el Sudeste asiáticos, en cambio, las plantas armadoras dejaron de ser únicamente zonas de procesamiento para la exportación (ZPE) para convertirse en parte integral de la capacidad productiva nacional. Esto obedeció, entre otras causas, a que se eliminaron las restricciones a las ventas internas, a la participación de las empresas nacionales como subcontratistas en coinversiones o como proveedores dedicados a ensamblar y producir para el mercado interno y para exportación. Los empresarios, los gerentes y los trabajadores nacionales incorporaron a su producción las tecnologías extranjeras, lo que les permitió remplazar la mayoría de los componentes que antes importaban.<sup>21</sup>

Algunas de las deficiencias mencionadas se relacionan con las barreras comerciales que han aislado de la competencia extranjera a los mercados de los países en desarrollo. En este marco la liberación comercial en curso debería incrementar la competencia y forzar a las empresas nacionales a reducir costos y elevar los rendimientos para que sus productos cumplan los requisitos de exportación, como proveedores potenciales de plantas armadoras y como operadores. A la larga, la política de liberación podría aumentar las actividades de ensamble en escala nacional e impulsar la participación del capital local en actividades de exportación.

Estas observaciones demuestran que es posible establecer eslabonamientos internos en actividades relacionadas con la industria maquiladora que van más allá de las simples operaciones de ensamblado. Asimismo, que parte de la IED se orienta cada vez más hacia las exportaciones y se aleja de la sustitución de importaciones que ha caracterizado a la IED de Estados Unidos en los países en desarrollo. El crecimiento sostenido de las NFI en operaciones de ensamblado podría permitir la diversificación de productos y mercados. Como ocurrió en los PIR asiáticos, las operaciones de armado pueden "convertirse en un trampolín para la industrialización, un estímulo para la competitividad internacional y un impulso para el crecimiento económico. Haciendo un uso inteligente de las plantas armadoras, los cuatro tigres ascendieron la escalera de la tecnología y mejoraron su fuerza de trabajo".<sup>22</sup>

En resumen, el nuevo patrón productivo se contraponen al punto de vista convencional de que los cambios, en particular los que ocurren en el campo tecnológico, afectarán a los países en desarrollo. Estos pueden influir en el futuro desempeño de sus exportaciones de manufacturas en escala internacional, pues las naciones mejor preparadas de América Latina y el Caribe tendrán la oportunidad de incrementarlas mediante IED orientada a los mercados externos o de NFI en menor escala y en operaciones especializadas. Si la desaprovechan, las empresas asiáticas tendrán una participación cada vez mayor de las exportaciones mundiales de bienes manufacturados en las que los países de América Latina y el Caribe aspiran a especializarse.

### *Nuevos convenios contractuales*

En términos generales, las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo empiezan con procesos que "jalan" al importador más que con los que "empujan" al exportador. Esto significa que normalmente es un importador, en busca de suministros baratos pero de buena calidad, el que estimula la fabricación en el país en desarrollo. Su participación puede ir de la inversión directa en un negocio de su propiedad a la mera expedición de órdenes de compra a un fabricante con quien no mantiene ningún vínculo formal. Lo común es que el socio industrializado aporte la tecnología y, de manera más importante, el acceso al mercado. En lo que sigue se examinan brevemente varios tipos de NFI. De ninguna manera deben considerarse como formas de inversión que se excluyen mutuamente. De hecho, las combinaciones de estas variantes dan lugar a formas distintas de producción fraccionada o de maquila.

#### Opciones de producción fraccionada: actividades protegidas (*shelter*) y subcontratación

Ante la necesidad de abatir costos y seguir siendo competitivas, las transnacionales diversifican sus actividades manufactureras, a las que han integrado la maquila y la producción fraccionada. En esta última el país de origen se limita básicamente a las etapas más complejas, mientras que las demás se realizan en el extranjero a bajo costo. Debido a esta presión competitiva y a la liberación financiera y comercial de América Latina, para las ET es más atractivo producir en la región, pues ello les permite introducir productos y servicios de clase mundial en el mercado global a precios competitivos y, al mismo tiempo, aprovechar el mercado interno como un elemento en las ventas internacionales.

De hecho, existen varios factores que convertirán a las naciones latinoamericanas en un importante centro maquilador en el presente decenio: *i*) la proximidad al mercado más grande y difícil del mundo, con un grado de complejidad y de combinación de productos excepcionalmente alto; *ii*) las mejores condiciones de operación, apoyadas por los esfuerzos del gobierno por

21. Joseph Grunwald y Kenneth Flamm, *The Global Factory: Foreign Assembly in International Trade*, The Brookings Institution, Washington, 1985.

22. Joseph Grunwald, "Opportunities Missed: Mexico and Maquiladoras", *The Brookings Review*, Washington, invierno de 1990-1991.

competir más decididamente por los capitales extranjeros que puedan mejorar la tecnología y estimular las exportaciones; *iii*) el uso creciente de zonas de procesamiento para la exportación; *iv*) la disponibilidad de mano de obra barata, estable y calificada; *v*) su base industrial grande y relativamente compleja, y *vi*) la abundante reserva de recursos naturales.<sup>23</sup> Estos incentivos están a disposición no sólo de las transnacionales de Estados Unidos y otros países, sino también de las empresas nacionales que tratan de usar a América Latina y el Caribe como trampolín para el mercado de Norteamérica.

Las compañías vinculadas a la producción fraccionada que no han decidido iniciar por su cuenta operaciones en gran escala, pero que desean aprovechar las ventajas que ofrece la industria maquiladora, cuentan con dos opciones de producción básicas: las actividades protegidas (*shelter*) y los servicios de subcontratación, dependiendo del compromiso que la empresa matriz esté dispuesta a contraer y el control que quiera ejercer en la administración, el producto y la tecnología.

En la subcontratación, el operador de una maquiladora ensambla un producto para otra empresa, cobrándole a ésta generalmente a destajo. La matriz provee las materias primas, el equipo especial que se requiera y los lineamientos y planos correspondientes. El subcontratista proporciona otros servicios, como trabajadores, personal técnico y certificados de aduana. La diferencia mayor entre las actividades protegidas y la subcontratación es que se exige a la empresa matriz del pago de indemnizaciones a los trabajadores una vez que termina el convenio.

Las actividades protegidas, comunes en la industria maquiladora de México, son la estrategia intermedia entre la instalación de una maquiladora propiedad de una empresa extranjera y la subcontratación del producto que la compañía solicita a una maquiladora establecida.

Los operadores de las actividades protegidas suministran al cliente extranjero: *i*) instalaciones y servicios públicos; *ii*) personal de producción, excepto alta gerencia y trabajadores muy calificados; *iii*) requisitos de registro, y *iv*) despachos de aduana en el extranjero. Las actividades protegidas se pagan con base en los servicios que prestan, a un precio fijo por hora en un rango de 3.50 a 4.50 dólares por hora/hombre. Este sistema permite que una compañía alquile las instalaciones y "tantee el terreno" sin incurrir en una gran inversión para instalar una maquiladora completa. Aproximadamente 10% de las maquiladoras en México operan con este sistema.<sup>24</sup>

23. Business International Corporation, *Improving International Competitiveness Through Sourcing in Latin America*, Nueva York, 1983.

24. Wilson Núñez Peres, "From Globalization to Regionalization: The Mexican Case", OECD Development Centre Technical Papers, núm. 24, París, 1990.

## Zonas de procesamiento para la exportación

A medida que la economía mundial se internacionaliza, la producción en zonas de procesamiento para la exportación (ZPE) se ha convertido en una opción cada vez más socorrida para que las ET sean competitivas en los mercados mundiales. Se calcula que en 1970 diez países en desarrollo tenían algún tipo de operación de maquila; en 1986 aumentaron a 46 y en 1990 a 53. A mediados de los ochenta, había más de 260 ZPE en el mundo en desarrollo.<sup>25</sup> En 1990, el número de trabajadores empleados en esas zonas se calculaba en cerca de 2.5 millones<sup>26</sup> y se estima que sus ventas externas ascendían a más de 10 000 millones de dólares.<sup>27</sup> En la actualidad cerca de 40% de las exportaciones mundiales de bienes manufacturados se lleva a cabo entre las entidades que operan estas áreas especiales o entre las que prestan servicios de subcontratación.<sup>28</sup> Las soluciones al cuello de botella que constituye una infraestructura insuficiente, como es el caso de algunas ZPE de Asia, deberían alentar un mayor número de exportaciones procedentes de estas zonas.

Desde el punto de vista de las nuevas transnacionales, las ZPE son una opción de particular importancia por su carácter casi extraterritorial, su ambiente relativamente libre de riesgos y el respaldo de su infraestructura, para no mencionar la exención de aranceles a las importaciones, exportaciones y otras restricciones, ni los diversos incentivos fiscales y financieros.

Para los países en desarrollo, las ZPE constituyen un medio eficiente para asignar los escasos recursos de infraestructura y de otra índole y para proteger a la industria interna contra los efectos competitivos de las empresas ubicadas en dichas zonas. Por ello las compañías extranjeras ahí localizadas no han sido las transnacionales conocidas, sino unas más pequeñas, con frecuencia las que apenas empiezan a expandir sus operaciones internacionales. Entre éstas no sólo se encuentran empresas de propiedad nacional, sino también japonesas que no habían establecido filiales en el extranjero y un número considerable de compañías de países en desarrollo que empiezan a industrializarse.

Las ZPE pueden definirse de la forma siguiente: "Un área industrial claramente delimitada que constituye un enclave de libre comercio en el régimen aduanero y comercial de un país,

25. CEPAL, *Latin American and Caribbean Trade and Investment Relations with the United States in the 1980s*, LC/WAS/L., Santiago, septiembre de 1991.

26. José Carlos Ramírez, Bernardo González-Aréchiga y Alicia E. Rodríguez, "La maquiladora de exportación o la difícil integración industrial de México a la Cuenca del Pacífico", *Ensayos*, vol. 9, núm. 2, noviembre, Universidad Autónoma de Nuevo León, México, 1990.

27. Centro de Empresas Transnacionales de las Naciones Unidas, *Transnational Corporations in World Development: Trends and Prospects*, Nueva York, 1988.

28. José Carlos Ramírez, *op. cit.*

y en el cual las empresas manufactureras extranjeras que producen principalmente para exportar reciben los beneficios de diversos incentivos fiscales y financieros".<sup>29</sup> Así, las ZPE de América Latina incluyen las maquiladoras de México y las zonas de libre comercio de la Cuenca del Caribe. Muchos países sudamericanos también tienen ZPE, aunque su popularidad y escala se han limitado en forma notable. La zona libre de Manaus, Brasil, puede considerarse una zona de procesamiento para la importación, pues la mayor parte de su producción se destina al mercado nacional. En la actualidad, muchas ZPE están cambiando su giro de las ramas del vestido y de aparatos electrónicos hacia industrias de tecnología más avanzada, como los servicios de captura de datos e informática.

El papel de las ZPE como generadoras importantes de eslabonamientos industriales internos, no como "enclaves" de ensamblado, está bien representado por Taiwan y Corea. En este país, en 1987, las 251 empresas que operaban en las tres ZPE subcontrataron a 1 200 compañías de fuera de las zonas. Se calcula que en 1979, en Taiwan, 34% de la producción de la industria electrónica en Masan, la ZPE más importante de la región, dependía de las subcontrataciones. Esto se debió a las 35 transnacionales, en su mayoría japonesas, que armaban partes de sus procesos en unas 130 compañías pequeñas y medianas. Además, cerca de 44% de sus insumos y productos semi-manufacturados procedían del mercado interno. Podría argumentarse que la maquiladora mexicana debería aprender la lección de que un montaje interno mayor para las actividades de las ZPE puede contribuir al proceso general de industrialización.<sup>30</sup>

#### Fabricación de equipo original

Una variante de las nuevas formas de subcontratación es la fabricación de equipo original (FEO), mediante la cual una empresa produce, con base en especificaciones exactas, una pieza terminada de equipo o bienes de consumo durables que ostentan la marca de la empresa que compra. Generalmente implica una relación contractual a largo plazo entre una compañía manufacturera y sus principales proveedores de componentes y subarmadores. Estos convenios casi siempre tienen una duración específica, pero se puede renovar. Se les atribuye una participación importante del comercio mundial de bienes manufacturados y son "un factor central en la internacionalización de la industria y la expansión de las transnacionales".<sup>31</sup> Algunos cálculos preliminares muestran que en 1984 Japón exportó equipo original a Estados Unidos por 6 300 millones de dólares,

10.5% de las ventas japonesas a ese país. Las correspondientes a Corea se estima representaron 50% de sus envíos totales a Estados Unidos en la segunda mitad de los ochenta.<sup>32</sup> Los contratos de FEO cubren una amplia gama de productos con una alta complejidad tecnológica, como automóviles coreanos que se venden en Estados Unidos con las marcas de la Ford o de la General Motors; montacargas, tornos digitales o computadoras personales. La empresa taiwanesa Acer empezó fabricando máquinas originales con marcas de empresas mayoristas como ITT, Texas Instruments y Siemens. Ahora comercializa productos con su propio nombre, sin dejar de fabricar equipo original.<sup>33</sup>

Una de las ventajas de la FEO para los fabricantes de los países desarrollados es que les permite aprovechar los menores costos de producción que privan en las economías en desarrollo sin merma de sus recursos financieros y administrativos. Desde el punto de vista de los importadores de las naciones desarrolladas, una condición básica para establecer un convenio de FEO es que los fabricantes dispongan de la capacidad técnica o ejecutiva necesaria para cumplir con las fechas de entrega límite, los estándares de calidad y a los precios estipulados. Este sistema también beneficia al proveedor, quien puede planear su ciclo de producción de manera congruente y contar con un flujo de efectivo estable por un período relativamente prolongado. La firma de un convenio de FEO entre un subcontratista pequeño y un fabricante importante, conocido por sus estándares de calidad, significa una garantía de que aquél es una entidad seria y confiable, con suficiente capacidad tecnológica. Cuando no se dan tales condiciones, las transnacionales prefieren establecer sus propias filiales en los países en desarrollo.

Podría considerarse que la FEO es una variante más elaborada de las NFI, en comparación con las actividades relacionadas con el ensamblado en las ZPE o la subcontratación. Podría ser importante para la experiencia de ascender por la "escalera tecnológica" mediante esfuerzos en escala nacional. En cualquier caso, el salto de la FEO a las exportaciones independientes con marca propia significa una mejora considerable en la capacidad tecnológica, especialmente en materia de diseño y comercialización.

#### Empresas comercializadoras y grandes cadenas minoristas

Otro tipo de transacción comercial considerada generalmente como una negociación en pie de igualdad, es la que las transnacionales desempeñan un papel predominante, es la que realizan las empresas comercializadoras y los grandes minoristas. Es frecuente que ambos participen en el comercio exterior de países en desarrollo como intermediarios y accionistas. Son asimismo promotores importantes de la subcontratación.

29. OIT-CET, *op. cit.*

30. Víctor M. Castillo y Ramón de Jesús Ramírez Acosta, "La subcontratación en la industria maquiladora de Asia y México", *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 1, México, enero de 1992.

31. CET-ONU, *Transnational Corporations in World Development...*, *op. cit.*

32. *Ibid.*

33. Linda Y.C. Lim y Pang Eng Fong, *op. cit.*



Entre las comercializadoras internacionales más conocidas se encuentran las denominadas *sogo-shosha* (empresas comercializadoras generales),<sup>34</sup> de origen japonés, que operan en muchas naciones y con múltiples productos. Se estima que sólo las transacciones extranjeras totales de las nueve empresas de este tipo contribuyeron con 7% del comercio mundial en 1990. Desempeñan un papel decisivo en la identificación y desarrollo de nuevos puntos de venta para los productos de sus clientes. Por ejemplo, la participación de las *sogo-shosha* en el comercio total de los países asiáticos y de la Cuenca del Pacífico ascendió a 17% a principios de los ochenta, cuando también manejaron 10% de las exportaciones de Estados Unidos. Aunque el tamaño y la diversificación de estas compañías no han sido igualados por las de otros países, han surgido transnacionales de esta naturaleza en algunos países en desarrollo, como Corea y Brasil. En el primer caso, se calcula que las siete empresas comercializadoras más grandes manejaron más de 40% de las exportaciones del país en 1986.<sup>35</sup>

Además de actuar como intermediarias, estas empresas ofrecen el eslabonamiento necesario entre comercio e inversión pues participan en el capital social (con frecuencia minoritariamente) de las empresas que consideran prometedoras para las transacciones en el extranjero. Esa participación les permite incrementar su control y rentabilidad, así como mejorar y supervisar la calidad del producto.

Las *sogo-shosha* también desempeñan un papel cada vez más importante como organizadoras de los proyectos "nacionales" de gran envergadura en los países en desarrollo, donde una amplia variedad de empresas japonesas participa conjuntamente con instituciones financieras públicas. Para estas empresas es crucial la confianza entre las *sogo-shosha* y las organizaciones financieras públicas y privadas (tales como el Overseas Economic Cooperation Fund).

Con respecto a América Latina, el principal comerciante japonés realiza transacciones anuales equivalentes a 2 000 o 3 000 millones de dólares. En condiciones normales, una tercera parte de esa cantidad corresponde a exportaciones de Japón, otra tercera parte a importaciones a éste y el resto es comercio exterior o con terceros países. Ello significa que las nueve *sogo-shosha* manejan más de la mitad de los 18 000 millones de dólares que genera el comercio entre Japón y América Latina al año. Más sorprendente aún es que quizá 10% del comercio latinoamericano

34. Este término alude a las nueve empresas comercializadoras más importantes de Japón, que en 1990 manejaron más de 37% de las exportaciones y 68% de las importaciones de dicho país y sus ventas totales de representaron 30% del PNB nipón. En 1990, sus ventas totales sumaron 874 000 millones de dólares: 494 000 millones al comercio exterior (importaciones a Japón y exportaciones de éste, así como transacciones en el extranjero).

35. Centro de Empresas Transnacionales, *Transnational Corporations in World Development...*, op. cit.

total (cerca de 200 000 millones del dólares al año) esté manejado por esas empresas.<sup>36</sup>

Las grandes cadenas minoristas son otro importante canal de comercialización de las manufacturas de los países en desarrollo. Mediante una red de oficinas o agentes de compras en el extranjero, esas transnacionales, en particular las de la industria del vestido, de aparatos electrodomésticos o del calzado, han buscado proveedores en países en desarrollo. Aunque los minoristas han desarrollado estrechos nexos comerciales con sus proveedores, éstos normalmente se cortan por la escasez de IED en instalaciones. Ya sea que vendan los productos hechos en el extranjero con su propia marca o en forma más anónima, los grandes almacenes minoristas suelen ser muy celosos de la calidad e imponen normas de calidad muy estrictas a sus proveedores. Este canal comercial es, por tanto, un importante vehículo de transferencia de tecnología "blanda" (diseño del producto, control de calidad y técnicas de empaque) a los productores de los países en desarrollo. Así, los grandes minoristas constituyen un mecanismo complementario para las instituciones nacionales, aún poco desarrolladas, responsables de verificar la calidad de los productos para exportación.

En suma, las NFI y la producción fraccionada, en el ámbito de una cambiante división mundial del trabajo, pueden verse como la característica principal de la reorganización internacional de la industria. Aunque quizá lo que determina la producción fraccionada sean los grandes diferenciales de salario, los países en desarrollo receptores de estas operaciones pueden llegar a ser más avanzados en términos tecnológicos, en la medida en que su fuerza laboral sea más calificada y sus industrias más eficientes. Hay evidencias de que las operaciones de armado son más complejas conforme la fuerza laboral de un país en desarrollo se torna más calificada y los salarios aumentan, como lo demuestran los casos de Haití, El Salvador y México, naciones con salarios y capacitación diferentes en materia de ensamblado.<sup>37</sup> A diferencia de las empresas en propiedad total o mayoritaria, las NFI como existen en Estados Unidos y se analiza más adelante, pueden promover las exportaciones de bienes manufacturados y, al mismo tiempo, facilitar la transferencia de tecnología.

## Oportunidades y riesgos de los sistemas de preferencias de Estados Unidos

Durante los años ochenta, las exportaciones de América Latina y el Caribe a Estados Unidos aumentaron más rápido que las

36. José Carlos Ramírez, Bernardo González-Aréchiga y Alicia E. Rodríguez, "La maquiladora de exportación o la difícil integración industrial de México a la Cuenca del Pacífico", *Ensayos*, vol. 9, núm. 2, noviembre, Universidad Autónoma de Nuevo León, 1990.

37. Joseph Grunwald y Kenneth Flamm, op. cit.

dirigidas a otras regiones del mundo. Así, en 1990 la proporción de las ventas regionales al mercado estadounidense fue de 40.4%. En ese año una cuarta parte de las importaciones totales de Estados Unidos y más de 40% de las de bienes manufacturados provenientes de la región fueron admitidas con base en la fracción arancelaria estadounidense 9802, la cual, desde el punto de vista de ese país, fortalece las operaciones de las maquiladoras. Además, cerca de 10% de las compras totales de ese país a la región se realizaron al amparo del SGP, aunque éste no se aplica exclusivamente a la región. Una buena parte de las importaciones intrafirma de las transnacionales, de las relacionadas con las NFI y de las realizadas mediante los regímenes de preferencias se caracterizan, hasta cierto punto, por un denominador común: la producción fraccionada.

### *Los sistemas de preferencias en la IED de Estados Unidos*

#### La situación mundial

Estados Unidos es uno de los pocos países que acopia y publica datos sobre las corrientes comerciales asociadas con las empresas transnacionales. De 1980 a 1989, cerca de dos terceras partes de la IED estadounidense se dirigió a economías industrializadas, mientras que las en desarrollo recibieron 25%. La correspondiente a América Latina y el Caribe aumentó a una tasa anual de 5.5%, que equivale a 67 600 millones de dólares. En cambio, la tasa de crecimiento promedio anual para Asia y la Cuenca del Pacífico fue de 11%. La participación de América Latina en la IED total estadounidense en países en desarrollo disminuyó de 73% en 1980 a 68% durante el decenio, mientras que la correspondiente a los países de Asia y de la Cuenca del Pacífico aumentó de 15 a 22 por ciento.

Con respecto a las implicaciones de la IED para el comercio, en 1989 las transnacionales ubicadas en Estados Unidos absorbieron más de 66% de las exportaciones de ese país y 39% de las importaciones. Los datos asociados a esas empresas no sólo se refieren al comercio entre las compañías relacionadas por capitales en propiedad total o mayoritaria, sino también a una parte del comercio asociado con una participación patrimonial menor, como la subcontratación y otras variantes de las NFI.

El comercio intrafirma<sup>38</sup> entre las empresas matrices y sus filiales es responsable de apenas 25% de las exportaciones y 17% de las importaciones de Estados Unidos. Es decir, gran parte del

comercio exterior asociado a las transnacionales no es intrafirma y la mayoría de sus transacciones en el extranjero se lleva a cabo con empresas no afines. Además, la participación del comercio asociado a transnacionales y del comercio intrafirma en las exportaciones e importaciones totales ha disminuido. Esto marca un cambio de la IED tradicional de Estados Unidos a las NFI. Cabe hacer notar que tanto el comercio asociado a transnacionales como el comercio intrafirma de ese país generan un excedente comercial, en especial el primero, el cual ascendió a cerca de 50 000 millones de dólares en 1989.

En 1988, año más reciente del que se tiene información, las filiales en Estados Unidos de propiedad extranjera aportaron 19% de las exportaciones de bienes de ese país y una tercera parte de las importaciones. Esas cantidades no pueden añadirse a las participaciones de las mencionadas transnacionales estadounidenses en su país porque se estarían contabilizando dos veces.<sup>39</sup> Según el Departamento de Comercio, en 1984-1987 la participación del déficit comercial global de Estados Unidos, representado por filiales no manufactureras (principalmente mayoristas), fue elevado y tendía a aumentar como resultado de las mayores ventas internas. En 1988, las exportaciones de las filiales de Estados Unidos ascendieron a 60 000 millones de dólares, y las importaciones a 150 000 millones, un déficit de 90 000 millones de dólares. El mismo año, las ventas externas de las filiales manufactureras de propiedad foránea en territorio estadounidense ascendieron a 21 000 millones de dólares, cerca de 8% de las exportaciones totales de bienes manufacturados de ese país. Las importaciones fueron de 29 000 millones de dólares, 8% de las compras de Estados Unidos de bienes manufacturados.<sup>40</sup>

La posición relativamente precaria de las transnacionales intrafirma en el comercio global puede confirmarse al analizar las diferentes formas y direcciones de las ventas de filiales extranjeras en propiedad mayoritaria (FPEM) de empresas estadounidenses. Al considerar todos los destinos resulta que las ventas a personas no afiliadas, incluidos en este caso los bienes y servicios, han cobrado importancia. Se trata principalmente de ventas al mercado interno y a extranjeros no afiliados, que llegan a 70% de las totales. En términos absolutos, las exportaciones a terceros países han aumentado rápidamente y duplicado la cifra correspondiente a las ventas en el país de origen. Así, en la escala mundial, las FPEM de Estados Unidos recurren cada vez más a los mercados internos y de terceros países y, en especial, a entidades no afiliadas. Esto marca una tendencia diferente con

38. En el caso de Estados Unidos se dice que existe inversión directa cuando 10% o más de las acciones con derecho de voto de una empresa extranjera pertenecen a un ciudadano estadounidense. La definición de "intrafirma" adoptada en este documento describe, por lo tanto, a una empresa en la que 10% o más de las acciones pertenecen a la otra empresa extranjera con la que tiene relaciones comerciales.

39. Si una filial de una empresa extranjera en Estados Unidos tiene a su vez una filial en el extranjero y ambas comercian entre sí, el comercio que se genera se identificaría tanto como comercio de las ET de Estados Unidos como de las ET extranjeras que operan en ese país.

40. Robert E. Lipsey, "Foreign Direct Investment in the United States and U.S. Trade", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, núm. 516, julio de 1991.

respecto a períodos anteriores en los que predominaban las ventas internas y las reexportaciones a los centros de operación. Así, las FEM han ganado influencia incluso en las actividades de las FEPM.

#### América Latina y Asia en desarrollo<sup>41</sup>

En 1989, las exportaciones de empresas transnacionales estadounidenses a América Latina y el Caribe ascendieron a 26 000 millones de dólares, esto es, más de la mitad de las totales de bienes de Estados Unidos a la región. Un poco más de 20% de las ventas totales se realizó con base en alguna variante del comercio intrafirma. Estas cifras, dada su magnitud, no son comparables con las relativas a los países en desarrollo asiáticos, aunque las exportaciones intrafirma a esta región han aumentado en forma constante y disminuido las de América Latina. Con respecto a la participación de las importaciones intrafirma en las dos regiones, a fines de los ochenta cerca de 20% de las compras totales se realizaban de esa forma. Por tanto, la mayor parte del comercio asociado a las transnacionales en las dos regiones se dirige a empresas no afines. Es importante señalar que en ambas la participación del comercio intrafirma ha disminuido notablemente con el paso de los años. Al observar los destinos de las ventas de las FEPM que operan en América Latina se aprecia que un volumen extremadamente grande de ventas corresponde a compradores no afiliados, mientras que las intrafirma fueron relativamente cuantiosas sólo en el caso de las realizadas al país de origen. Cabe señalar que para las FEPM de Estados Unidos el comercio con terceros países en desarrollo de Asia es en términos absolutos y relativos más importante que con América Latina. Esto se aplica a todos los sectores y no sólo a la manufactura. De cualquier forma, aunque se parte de una base más pequeña, los países en desarrollo de Asia son para las FEPM un socio mucho más dinámico; además, el proceso regional de especialización constituye otra ventaja potencial.

Al comparar las importaciones estadounidenses de manufacturas enviadas por las FEPM con las totales de esos bienes procedentes de cada una de las regiones y países receptores, es posible evaluar la magnitud de la contribución de las transnacionales al crecimiento de las exportaciones de bienes manufacturados de los países en desarrollo. En América Latina éstas aún están controladas en gran medida por las FEPM, lo que ya no sucede en los países en desarrollo asiáticos. Para América Latina en su conjunto, la participación se acerca a 30%, debido básicamente a la presencia de México y Brasil, los mayores receptores de IED en el ramo manufacturero del área. En los dos países la participación de las exportaciones de manufacturas realizadas por las FEPM excedió 30% en 1989, en tanto que en Argentina, Colombia y

Venezuela se redujo en forma notable durante los ochenta. La cifra correspondiente de los países en desarrollo asiáticos es de sólo 13%, con exportaciones mucho mayores (76 000 millones de dólares) que las de América Latina (28 000 millones). Las importaciones de Estados Unidos provenientes de Asia dependen mucho menos del eslabonamiento de las filiales de las transnacionales.

Malasia y Singapur registran participaciones mayores que las de América Latina, en contraste con Corea y Taiwan, que dependen poco de las FEPM para exportar a Estados Unidos. Es importante destacar que los países del Este y el Sudeste asiáticos no sólo incrementaron su participación en las exportaciones mundiales de manufacturas y en el mercado de Estados Unidos, sino que lo hicieron más rápidamente que las filiales de este país que se asientan en la región. Ese doble comportamiento de los "sucesores" asiáticos parece indicar que es posible elevar las exportaciones sin necesidad de que las transnacionales extranjeras participen con gran capital y sin que se requiera IED para alcanzar el éxito en la fabricación de productos para exportación.

Las transnacionales estadounidenses destacan más por ser exportadoras desde países en desarrollo de dos categorías de maquinaria (equipo no eléctrico y eléctrico y electrónico y equipo de transporte) que por sus ventas de los demás sectores manufactureros. En América Latina México domina las ventas de equipo de transporte a Estados Unidos, mientras que el sector eléctrico y electrónico está cubierto por los países del Este y el Sudeste asiáticos y México. Estas industrias se caracterizan por sus procesos intensivos en mano de obra y la especialización de sus componentes en industrias integradas. La estructura de las exportaciones asociadas a las FEPM de Estados Unidos procedentes de América Latina muestra claramente que dentro del ramo manufacturero los equipos de transporte, eléctrico y electrónico han aumentado su importancia relativa de manera considerable. Detrás de todo esto está el repunte evidente de México. En 1989, este país se acreditó aproximadamente 75% de las importaciones de bienes manufacturados de Estados Unidos procedentes de la región y enviadas por las FEPM. Por otro lado, de las procedentes de América Latina enviadas por dichas filiales (8 500 millones de dólares) más de 70% (6 000 millones) correspondieron a los dos sectores mencionados.

Para la región en su conjunto, la industria petrolera ha reducido su importancia en términos relativos y absolutos. Las compras de equipo de transporte procedentes de México, en particular, están dominadas por los tres grandes fabricantes de automóviles, pero las importaciones asociadas a las FEPM (3 200 millones de dólares) en México, por lo general se realizan mediante las maquiladoras (más específicamente, con base en la fracción 9802 del Sistema Armonizado—SA—), cuyos insumos proceden en cerca de 40% de Estados Unidos y, por tanto, no son gravables. De manera similar, las importaciones asociadas a las FEPM provenientes de la industria eléctrica y electrónica de México (2 100 millones de dólares) se caracterizan, aunque en menor grado,

41. Los puntos de vista y las cifras citadas en este apartado se basan en las tres encuestas Benchmark sobre la inversión directa de Estados Unidos en el extranjero en 1977, 1982 y 1989.

por el mismo sistema de maquila y, por tanto, el valor agregado en ese país no excede de 50% del valor total de las importaciones. Aunque en términos generales el comercio intrafirma está perdiendo importancia relativa, por lo que al ramo manufacturero se refiere, todavía conserva su papel decisivo, aunque diferente al de periodos anteriores.

Las transnacionales estadounidenses establecían filiales principalmente para atender necesidades de sustitución de importaciones del mercado interno o en menor medida los requerimientos de materias primas procesadas de las empresas matrices de Estados Unidos. Las exportaciones de bienes manufacturados no figuraban como un rubro importante. Por lo general, dadas las características de sus operaciones, no podían servir como estímulos competitivos para las empresas nacionales, en especial desde la perspectiva de las exportaciones. Sin embargo, el anterior modelo intrafirma sufrió cierta reestructuración, para hacer más flexible la participación de las transnacionales, es decir, con mayor propensión a exportar. Si bien una gran parte de los bienes manufacturados que Estados Unidos importa de América Latina aún se origina en las FEPM, se ha dado un cambio notable en la naturaleza de sus operaciones. En el caso de la IED de Estados Unidos, una importante proporción de las adquisiciones de las FEPM corresponde a partes y componentes de cierta complejidad tecnológica de la producción fraccionada y maquilados en el extranjero. Ésta es una característica central de las principales industrias, como la automovilística y la electrónica. Este tipo de comercio intrafirma, aunque diferente del tradicional, quizá no favorezca tanto como las NFI la transferencia de tecnología, la capacitación, el establecimiento de un mejor acceso a los mercados extranjeros y la creación de empleos. Dada esta nueva perspectiva, los países más industrializados de la región podrían considerar, cuando fuese viable, "disociarse" de la IED a fin de permitir los efectos colaterales internos, así como la capacitación de los recursos humanos y el desarrollo tecnológico nacionales.

La experiencia asiática en la industria automovilística confirma el anterior punto de vista e indica varias estrategias corporativas. En la década de los ochenta, Malasia emprendió su proyecto de industria automovilística nacional mediante una coinversión con un fabricante japonés de automotores; éste aportó empréstitos, partes y tecnología y construyó la planta. Tailandia y Taiwan, por otro lado, liberaron su política de inversión extranjera y aprobaron muchas más coinversiones, algunas con participación mayoritaria de capital extranjero y otras con socios de diferentes nacionalidades. El caso coreano se basa principalmente en el desarrollo de la capacidad tecnológica interna mediante licencias y otros convenios por conducto de una clase capitalista nacional sólida y progresista. Con respecto a la industria electrónica, en países como Taiwan y la República de Corea, a diferencia de Malasia y Singapur, la IED ha desempeñado un papel más bien secundario y se ha optado en mayor medida por las NFI como coinversiones, convenios técnicos, contratos de fabricación de equipo original y proyectos de

investigación conjunta.<sup>42</sup> El desempeño de las transnacionales en los países asiáticos en lo que respecta a la expansión de las exportaciones de estas industrias muestra que la elevada participación patrimonial no es el único o el mejor medio para alcanzar esa meta.

### *El SGP de Estados Unidos y la iniciativa de la Cuenca del Caribe*

En la actualidad, 27 países industrializados conceden ventajas arancelarias a las importaciones de las naciones en desarrollo beneficiarias cuyos productos reúnen ciertos requisitos. Generalmente, estas preferencias han constituido un estímulo importante para las exportaciones de esas naciones, a pesar de los diversos problemas relacionados con la exclusión de muchos productos importantes, el alcance limitado de un tratamiento preferencial de esa índole, la complejidad de las diversas reglas de origen y la inclusión de factores no económicos.<sup>43</sup> El SGP de Estados Unidos, vigente hasta julio de 1993, concede la entrada libre de aranceles a cerca de 4 300 productos de 134 países y territorios beneficiarios.<sup>44</sup> El ingreso libre de aranceles se concede a los productos que cumplen con las reglas de origen establecidas: 35% de valor agregado nacional y certificación del país de origen.

Además del SGP, Estados Unidos concede un tratamiento arancelario preferencial a la mayoría de los países del Caribe y de Centroamérica mediante la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC). Ésta puede considerarse como el programa preferencial más amplio, pues no aplica los requisitos de "limitaciones a las necesidades competitivas" (LNC)<sup>45</sup> o de "graduación" y, ade-

42. Linda Y.C. Lim y Pang Eng Fong, *op. cit.*

43. Por ejemplo, la admisión de Chile y Paraguay en el SGP de Estados Unidos se suspendió temporalmente debido a supuestas violaciones a derechos laborales aceptados internacionalmente. Fueron readmitidos en febrero de 1991.

44. El SGP de Estados Unidos entró en vigor el 1 de enero de 1976 por un período de diez años. Con base en la Ley Comercial y Arancelaria de 1984 se prorrogó al 4 de julio de 1993.

45. De acuerdo con las "Limitaciones a las Necesidades Competitivas", el país beneficiario pierde elegibilidad el siguiente año con un producto determinado cuando se presenta una de las dos situaciones siguientes: si durante un año civil las importaciones de un producto procedentes de un país admitido en el SGP *i*) suman más de 50% de las importaciones totales de dicho producto, o *ii*) rebasan un determinado valor cuantitativo establecido. Dicho valor, que varía de acuerdo con el incremento del PNB de Estados Unidos, se fijó en 92 731 530 millones de dólares para 1990. El límite de 50% no se aplica cuando: *i*) el producto afectado no se produce en Estados Unidos, o *ii*) las importaciones del producto en cuestión son inferiores al valor cuantitativo predeterminado ("cláusula de minimis"), que se ajusta anualmente de acuerdo con el crecimiento del PNB de Estados Unidos (en 1990 se fijó en 10 890 279 millones de dólares). De conformidad con las nuevas estipulaciones, también existen los llamados límites "sufi-

más, sus definiciones de las reglas de origen son más flexibles que las del SGP.<sup>46</sup> En diciembre de 1991 el gobierno estadounidense elevó a la categoría de ley un programa de preferencias comerciales para los países del Pacto Andino, similar al de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe.

Dentro del marco general del SGP de Estados Unidos, en 1990 América Latina y el Caribe abarcaron 66% del neto elegible de dicho Sistema (SGP total menos LNC) para los países en desarrollo y 55% del SGP utilizado realmente. Las importaciones estadounidenses de productos exentos de aranceles provenientes de la región, de acuerdo con el SGP, sumaron más de 6 000 millones de dólares en 1990, 5.8% más que el año anterior (5 700 millones). Con base en las importaciones totales de Estados Unidos de la región, por un valor aproximado de 60 000 millones de dólares, puede inferirse que 10% se realizaron al amparo del Sistema. Ese mismo año, cerca de 11 000 millones de dólares por concepto de importaciones procedentes de la región eran potencialmente elegibles para ingresar al amparo del SGP, en comparación con 9 100 millones de dólares del año anterior. La utilización del SGP en la región, definida como la relación entre las importaciones que ingresan a Estados Unidos exentas de aranceles con base en el SGP y la cantidad total de importaciones potencialmente elegibles para dicho régimen,<sup>47</sup> ha disminuido en los últimos años: de 70% en 1987 y 1988 a 63% en 1989 y a sólo 54% en 1990. Este último índice de utilización también fue considerablemente menor que el promedio de 65% registrado en todos los países beneficiarios del SGP. Esas cifras relativamente bajas resultan sorprendentes si se considera la graduación desde enero de 1988 de los principales países asiáticos beneficiarios (Corea, Singapur y Taiwan). Tal exclusión debería conducir a un incremento importante de las ventajas preferenciales de América Latina y el Caribe.

La baja utilización del SGP por los países de la región a finales de los ochenta obedeció a varios factores: *i*) la exclusión temporal de Chile, Nicaragua, Panamá y Paraguay; *ii*) el incumplimiento del requisito de 35% de valor agregado nacional, y *iii*) el escaso número de productos exportables, en especial de países pequeños, muy pocos de los cuales cumplen con el requisito del valor agregado. Además, en los ochenta se registró una reducción neta de las ventajas del SGP debido a las LNC. Las importaciones que podrían beneficiarse del SGP se redujeron considerable-

mente, a medida que las LNC que afectan al hemisferio occidental aumentaron de manera notable de 2 000 millones de dólares en 1980 a 7 400 millones en 1990. México y Brasil han sido los que más resintieron dichas medidas.<sup>48</sup>

Con respecto a la suma absoluta de dólares utilizados, esos países han sido los mayores beneficiarios de la región: en 1990 las exportaciones mexicanas al amparo del SGP alcanzaron 2 700 millones de dólares, con una tasa de utilización de 40%, mientras que Brasil exportó 1 200 millones de dólares, con una tasa de 76%. Estas dos naciones absorbieron 63% de todo el Sistema utilizado por los países de América Latina y el Caribe.

Es importante señalar que, en muchos casos, las importaciones que pueden beneficiarse del SGP entran al mercado de Estados Unidos conforme a las subfracciones 9802.00.60 y 9802.00.80 del SA (antes fracciones 806.30 y 807.00 de la Nomenclatura Tarifaria de Estados Unidos) como "operaciones de maquila". Si esos productos admisibles en el SGP que entran con base en esas dos subpartidas arancelarias se suman al SGP normal, la tasa de utilización modificada será mucho más elevada para los países con actividad maquiladora, en particular Barbados, Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Granada, Haití, Honduras, México, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía y San Vicente y las islas Granadinas. Para México en 1990, las importaciones amparadas por el SGP pero que entraron conforme a esas fracciones arancelarias sumaron casi 3 000 millones de dólares, cantidad que supera el SGP utilizado realmente (2 700 millones de dólares). La principal razón para recurrir a dichas fracciones y no al SGP es evitar el pago de derechos aduaneros impuesto en diciembre de 1986. Muchos de los importadores que optan por declararse admisibles conforme a la fracción 9802 del SA no tenían un incentivo para usar esta cláusula antes de su imposición debido a que sus artículos ingresaron exentos de aranceles conforme al régimen de nación más favorecida (NMF) o de otro convenio bilateral.

La Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe de Estados Unidos (CBERA, por sus siglas en inglés), de 1985, estableció un programa de ventajas comerciales y fiscales y de ayuda a las industrias mediante nuevas inversiones para diversificar las exportaciones de los países beneficiarios.<sup>49</sup> En 1990

cientemente competitivos" que se aplican a determinados países. Se refieren a: *i*) un límite de 25% más que de 50%, y *ii*) un límite cuantitativo menor que en 1990 se fijó en 36 205 660 millones de dólares. Para mayor información véase OEA, "The United States Generalized System of Preferences" (borrador), Washington, 1991.

46. El término "graduación" se refiere al retiro discrecional de un país como beneficiario del SGP con respecto a un producto específico o al retiro de un producto de la lista del SGP.

47. Los productos excluidos temporalmente del SGP por los límites de "competitividad" o por "graduación" no se calculan como parte de la cobertura potencial del SGP.

48. Sin embargo, desde un punto de vista positivo, pueden mencionarse los casos de Barbados y Granada; la tasa de utilización aumentó en Granada de sólo 2% para los tres años anteriores a 1990 a 75% en el mismo año, mientras que en Barbados aumentó de 12% en 1986 a 78% en 1990. En contraste, la cifra correspondiente para Bolivia disminuyó de 93 a 14 por ciento en los últimos dos años, mientras que dicha tasa disminuyó en Jamaica de 72 a 36 por ciento en los últimos tres años.

49. El panorama económico de los países de la ICC no ha sido muy halagüeño desde la aprobación de la CBERA. En 1983 esas economías tuvieron un superávit comercial de 3 700 millones de dólares con Estados Unidos. Pero durante el período 1983-1989, las exportaciones

Estados Unidos suscribió la Ley de Expansión para la Recuperación de la Cuenca del Caribe, la cual descartó la fecha original de terminación del 30 de septiembre de 1995 y la Iniciativa de la Cuenca del Caribe se convirtió en un programa permanente. Como se indicó, la ICC ofrece preferencias más amplias y menos restricciones, pero sus beneficios se limitan a 24 países de la zona. Dado que los beneficiarios de la ICC también lo son del SGP y tienen la opción de exportar un producto exento de aranceles con base en la ICC o el SGP, se genera una duplicación considerable de productos.

Las importaciones libres de aranceles al amparo de la ICC sumaron 577 millones de dólares en 1984 y llegaron a 906 millones en 1989. Estos totales pueden subdividirse en dos partes: *i*) el verdadero beneficio del programa de la Iniciativa (cerca de 60 productos "puros de la ICC" no admisibles al amparo del SGP), y *ii*) el resto, que estaban libres de aranceles en la ICC, pero que podían haber entrado mediante el SGP. La importancia relativa de todas las importaciones libres de aranceles en la ICC, tanto puras como duplicadas, como porcentaje de las importaciones totales de Estados Unidos provenientes de los países de la ICC, se elevó de 7% en 1984 a casi 14% en 1989. Sin embargo, tomando en cuenta sólo las importaciones puras de la ICC, este segmento permaneció prácticamente estancado y su importancia relativa creció de manera marginal, de 4% en 1984 a 5% en 1989. Además, la utilización del programa se ha concentrado en la República Dominicana y Costa Rica, que representan casi 50% de las importaciones libres de aranceles de la ICC, seguidos por Honduras, Guatemala, Haití y Jamaica, que suman 30% de dichas importaciones.<sup>50</sup>

El comercio con base en estos sistemas preferenciales no se restringe a transacciones entre entidades independientes que no son afines. Las partes involucradas en las NFI también aprovechan los regímenes preferenciales. Revisten especial importancia las operaciones basadas en el montaje en el extranjero o la producción fraccionada, pues con la aplicación menos rígida de las reglas de origen se pretende, precisamente, intensificar la estrategia corporativa de esa naturaleza. En este sentido, las empresas que tratan de usar a América Latina y al Caribe como base para la producción fraccionada o para operaciones de exportación pueden beneficiarse no sólo de los salarios competitivos internacionalmente y otros incentivos, sino también de las preferencias comerciales. Esta ventaja podría cobrar mayor importancia a medida que se haga más competitivo el comercio internacional o permanezcan las presiones proteccionistas. Los países elegibles para ingresar en varios de los programas comer-

ciales de Estados Unidos y que pueden producir de manera eficiente estarán en mejores condiciones de atraer parte de la inversión que antes se orientaba a las naciones en desarrollo de Asia. Las preferencias que hoy concede Estados Unidos deberían considerarse incentivos adicionales para establecer una base manufacturera eficiente para exportar al mercado mundial, no como "el propósito" de las exportaciones a Estados Unidos.

### *Subfracción arancelaria 9802.00.80<sup>51</sup>*

#### Panorama general

Los aranceles especiales se aplican desde hace mucho tiempo a los bienes específicos de Estados Unidos que regresan de otros países.<sup>52</sup> Este régimen vio la luz en las fracciones arancelarias 806.30 y 807.00 de la anterior Nomenclatura Tarifaria de Estados Unidos (TSUS por sus siglas en inglés), que posteriormente se convirtieron, con algunos cambios en su terminología, aunque no en las tasas arancelarias aplicadas, en las subfracciones 9802.00.60 y 9802.00.80 del Sistema Armonizado, en vigor desde el 1 de enero de 1989. La primera de estas dos subpartidas estipula el régimen arancelario para los artículos de metal (excepto preciosos) de origen estadounidense que se procesan en el extranjero y se devuelven al país para su terminado. Los aranceles se aplican sobre el valor agregado del procesamiento en el extranjero. La segunda subfracción se refiere a que el ingreso de los artículos importados que se ensamblaron en el extranjero con componentes manufacturados en Estados Unidos está sujeto al pago de derechos al valor en libros menos el de los componentes cuyo origen estadounidense sea identificable. No se requiere ningún procesamiento adicional en Estados Unidos. A diferencia del SGP y de la CBERA, las subpartidas no incluyen requisitos de contenido local o de "transformación significativa".<sup>53</sup> Los factores en general apoyan las

estadounidenses a esos países aumentaron más de 70%, mientras que las de aquéllos a éste disminuyeron de manera considerable, generando un déficit. La razón principal de dicho cambio fue la drástica reducción del valor de las exportaciones de petróleo de los países de la Cuenca.

50. CEPAL, *Latin American and Caribbean Trade and Investment Relations with the United States in the 1980's*, LC/WAS/L., Santiago, septiembre de 1991.

51. Los datos y la información contenida en este apartado proceden de la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos.

52. El antecedente de la subfracción 9802.00.60 se remonta a 1953 cuando la Cámara de Representantes estableció una desgravación para los fabricantes de Michigan que usaban unas instalaciones en Ontario para procesar metal. En 1954 la Comisión de Finanzas del Senado extendió esta opción a todos los países. La práctica de no aplicar el pago de derechos sobre el valor de los componentes fabricados en Estados Unidos, subfracción 9802.00.80, se originó en un fallo del Tribunal Aduanero emitido en 1954. El texto de la subfracción vigente se adoptó como parte de los aranceles en 1963.

53. De acuerdo con el SGP, los bienes deben importarse directamente de los beneficiarios y un valor mínimo ponderado de 35% debe ser nacional, deben proceder de un solo beneficiario y no se prevé ninguna estipulación para el contenido estadounidense. En el caso de la ICC, se requiere que los bienes se importen directamente de los beneficiarios, con 35% mínimo de contenido local, de uno o más beneficiarios. En ese caso, los beneficiarios pueden incluir hasta 15% de insumos estadounidenses como parte del requisito mínimo de 35% de contenido nacional. Los materiales procedentes de Puerto Rico y

operaciones de maquila de Estados Unidos. Cabe señalar que este tipo de fracción arancelaria especial no es privativa de este país: la Comunidad Europea y al parecer también Japón ofrecen algo similar. El papel de esas fracciones ha sido relevante en la expansión de las importaciones de bienes manufacturados que Estados Unidos realiza en los países en desarrollo.<sup>54</sup>

El comercio con base en las dos subfracciones influye de manera importante en los flujos comerciales totales de Estados Unidos y determina en parte su naturaleza y características. Refleja asimismo las estrategias corporativas para la globalización comercial, en especial en la producción fraccionada. En los ochenta las importaciones con base en los dos regímenes —en su mayor parte manufacturas— registraron un repunte en términos absolutos y con respecto a las totales de Estados Unidos (15% en 1990 y más de 20% de las de bienes manufacturados). En 1987 la utilización de los regímenes registró un aumento abrupto cuando se implantó el pago de derechos aduaneros.<sup>55</sup> Desde el punto de vista de los países en desarrollo, los envíos con base en las dos subfracciones revisten la misma importancia: en 1990 representaron 30% de las importaciones totales, a pesar de los bajos niveles de principios de los ochenta. En ese decenio entre 15 y 20 por ciento de los bienes manufacturados provenientes de regiones en desarrollo ingresaron al amparo de ambas subfracciones. Dada su naturaleza, el comercio contribuye al déficit comercial de Estados Unidos cuando las importaciones exceden a las exportaciones por el valor agregado en el extranjero. La mayor parte del comercio realizado con base en las dos subpartidas corresponde al que se rige por la 9802.00.80. Por ello este apartado se centra en esa categoría.

El valor total de las importaciones derivadas de las subfracciones

9802.00.60 y 9802.00.80 puede dividirse en la porción “exenta de aranceles” (contenido estadounidense), un modo de medir el uso de componentes estadounidenses incorporados durante el procesamiento y el ensamble realizados en el extranjero, y la porción “gravable” sobre el valor agregado en el extranjero. La parte exenta en escala mundial representa 28%, mientras que el resto es gravable. Para los países en desarrollo en su conjunto, el valor libre de aranceles es de 45%. La parte gravable de las importaciones totales conforme a la subfracción 9802.00.80 provenientes de aquellos países ha aumentado con más rapidez que la porción exenta.

De hecho, el ahorro general que resultó de aplicar estas subpartidas es menor comparado con el comercio que se realiza con base en las mismas. Al aplicar la tasa nominal del impuesto multiplicada por las importaciones exentas de aranceles de la subfracción 9802.00.80, se observa que a fines de los ochenta se acumularon cerca de 500 millones de dólares anuales como beneficios fiscales. Al considerar diferentes grupos de artículos, la industria del vestido tiene el mayor incentivo para usar las ventajas arancelarias debido a los altos aranceles que Estados Unidos aplica a la ropa importada y a la elevada proporción de contenido estadounidense. Éste, junto con impuestos mucho más elevados (en 1989 la tasa nominal fue de 15.2%), atribuyó a esa industria 51% del ahorro total en 1989, a pesar de aportar sólo 4% de las importaciones totales con base en la subfracción 9802.00.80. En cambio, el equipo para transporte y el electrónico representaron 72 y 15 por ciento, respectivamente, de los ahorros fiscales. Los sectores con una incidencia relativamente alta de comercio intraindustrial y de producción compartida se enfrentan por lo general a barreras arancelarias bajas al ingreso al mercado de Estados Unidos.

En muchos casos, las dos fracciones son factores incidentales más que determinantes en la decisión de las empresas estadounidenses de realizar sus actividades de ensamble en el extranjero. Desde su punto de vista, seguirían operando en un país en desarrollo aun sin contar con los incentivos fiscales. El incremento notable refleja una mejor utilización de otros incentivos económicos previstos por los regímenes preferenciales y debido, además, al deseo de: *i*) mejorar la competitividad del precio de los productos con el traslado de las operaciones de ensamble intensivas en mano de obra a países con bajos salarios; *ii*) reducir el costo de las transferencias transfronterizas tanto de materiales en proceso como de productos terminados; *iii*) permitir a las empresas extranjeras racionalizar la producción al contar con personal tanto en Estados Unidos como en el extranjero; *iv*) evitar las normas ambientales estrictas; *v*) permitir a las empresas extranjeras que usan componentes hechos en Estados Unidos reducir el precio de sus productos en el mercado estadounidense; *vi*) penetrar los mercados extranjeros, y *vii*) evitar los derechos aduaneros. Por tanto, el uso de estas fracciones arancelarias es una parte integral de las actividades de las empresas involucradas en la producción fraccionada y, por ende, no es la meta principal.

las Islas Vírgenes pueden considerarse insumos de país beneficiario.

54. Gerald K. Helleiner, “Manufactured Exports from Less Developed Countries and Multinational Firms”, *The Economic Journal*, vol. 83, núm. 329, marzo de 1973, y Joseph Grunwald y Kenneth Flamm, *op. cit.*

55. Hasta hace poco, los importadores de productos que ingresaban exentos de aranceles bajo diferentes regímenes arancelarios, como el SGP, la CBERA, la Automotive Products Trade Act (APTA) de 1965, el Convenio sobre Aviación Civil y el Acuerdo de Libre Comercio Estados Unidos-Israel, o que tenían una tasa arancelaria incondicional de NMF, no tenían ningún incentivo para importar bienes conforme a las dos subfracciones. Sin embargo, a partir de diciembre de 1986, muchos importadores de artículos libres de aranceles, salvo los regidos por el SGP y la CBERA, han importado esos bienes de conformidad con las subpartidas para no pagar derechos aduaneros. Esta tarifa, expresada ad valorem y ajustada por la Tesorería a una cantidad no mayor de 0.19% y no menor de 0.15% (actualmente es 0.17%), debe usarse para compensar las asignaciones a las aduanas para cubrir los salarios y los gastos inherentes a las operaciones comerciales. El contenido estadounidense de las importaciones que ingresan bajo las dos subfracciones del capítulo 98 del Sistema Armonizado está exento de ese pago.

Son muy pocos los países que se benefician de estos regímenes: en 1990, los diez principales beneficiarios sumaron más de 90% del valor de las importaciones, toda vez que Canadá, Japón y México absorbieron 71.8% del valor de las que se realizaran con base en la subfracción 9802.00.80. En ese año, más de una cuarta parte de las ventas canadienses a Estados Unidos se realizaron conforme a esa subpartida. Durante los ochenta, Canadá y México recurrieron cada vez más a ese programa. Las importaciones bajo dicha subpartida representaron 17.2% de las totales de Estados Unidos a las naciones desarrolladas. La parte correspondiente a los países en desarrollo es menor (10%) si bien se registró una clara tendencia ascendente en el decenio. En el caso de Alemania y Japón, la participación de las importaciones con apego a la subfracción 9802.00.80 en las compras totales es alta, aunque la parte exenta es muy baja; el caso canadiense muestra una proporción más equilibrada. Entre los países en desarrollo, México es por mucho el mayor beneficiario del programa; en 1990 sus remisiones representaron 41% de las compras totales de Estados Unidos, con una proporción bastante equilibrada entre la porción exenta de aranceles y la gravable. En el caso de Malasia 25% de sus exportaciones totales a Estados Unidos ingresa a partir de la subpartida mencionada. Es interesante observar que el valor exento de aranceles que corresponde a los países desarrollados ha tendido a incrementarse durante los ochenta, mientras que en las regiones en desarrollo ha disminuido notablemente.

En la actualidad las naciones de América Latina y el Caribe recurren en mucho mayor medida a las subfracciones mencionadas que las asiáticas en desarrollo. A principios de los ochenta la situación favorecía a éstas, tanto por su participación en las importaciones totales, como por las cantidades exentas de derechos y las gravables. Excepto México, en la actualidad se observa una participación relativamente elevada de las importaciones amparadas en la subfracción con respecto a las totales de Haití, la República Dominicana, Costa Rica y Jamaica. En cambio, Brasil y Colombia utilizan muy poco la subpartida. En 1990 las importaciones totales y de bienes manufacturados de Estados Unidos procedentes de América Latina y el Caribe ascendieron a 64 000 y 34 000 millones de dólares, respectivamente; las de manufacturas al amparo de la subfracción que nos ocupa, por más de 15 000 millones de dólares, representaron 44% de las compras totales estadounidenses de esos bienes.

Los países asiáticos recurren relativamente poco al programa; es el caso de los países de industrialización reciente (PIR), Taiwan, Corea, Hong Kong y Singapur, así como los de la ASEAN, excepto Malasia. En la actualidad tales naciones añaden más valor agregado a los componentes importados que los beneficiarios latinoamericanos. Los PIR asiáticos registran un índice gravable alto, lo cual indica probablemente una mezcla más compleja de exportaciones y una menor dependencia de las operaciones de ensamble.

En América Latina, el caso se aplica a Brasil, que añade 90% del

valor total. En cambio, los países centroamericanos dependen más de los componentes fabricados en Estados Unidos, lo que explica su alta concentración en los sectores textil y del vestido. Podría decirse que los PIR asiáticos también se están "gracianando" de esta fracción arancelaria, como en el caso del SGP. Los países latinoamericanos disfrutan ahora de una ventaja competitiva en este sentido, algo que puede utilizarse para atraer NFI que mejoren a las empresas manufactureras locales.

### Por sector

El sector dominante, por grupos de productos, ha sido la manufactura, en especial la maquinaria y equipo; los renglones agrícola, forestal, minero y metalúrgico, aunque en una proporción insignificante, también utilizan la subfracción. Entre la variedad de bienes manufacturados que entraron en 1990 al mercado de Estados Unidos con base en la subfracción los vehículos automotores representaron 60% de un total de 75 000 millones de dólares, seguidos de los motores de combustión interna y otras partes de vehículos y semiconductores. En 1989 cerca de 57% de las importaciones totales de Estados Unidos (92 000 millones de dólares) correspondieron a equipo de transporte. La participación de la tecnología electrónica fue de 16% (11 000 millones de dólares) con respecto a las importaciones totales de Estados Unidos (70 000 millones de dólares). En relación con los componentes hechos en Estados Unidos e incluidos en estas importaciones, los automotores también fueron el rubro más destacado al representar 40% de un total de 20 800 millones de dólares para todos los artículos incluidos en la fracción arancelaria; los semiconductores, 13.2% (2 700 millones); textiles, vestidos y calzado, 8.5% (1 600 millones); interruptores eléctricos, 6.6% (1 400 millones), y partes para vehículos automotores, 5% (1 000 millones de dólares). La experiencia de los últimos años indica que las fabricantes de prendas de vestir y componentes electrónicos usaron un mayor porcentaje de componentes fabricados en Estados Unidos en sus plantas en el extranjero que otras industrias. Si bien los automotores incluidos en la subfracción 9802.00.80 constituyeron la mayor parte de las importaciones, su contenido estadounidense fue relativamente bajo. Con excepción de los productos tradicionales como textiles y ropa, así como aparatos de radio y televisión, la mayoría de los productos proceden de industrias con tecnología de punta. Asimismo, la creciente importancia de la producción fraccionada refleja la creciente división del trabajo de acuerdo con el nuevo orden industrial.

Los principales proveedores de automotores y partes han sido Canadá, México y Japón, que en 1989 representaron 97% del contenido estadounidense y 82% del valor total (incluido el valor agregado en el extranjero) de los automotores que ingresan bajo la subfracción 9802.00.80. El valor del contenido de origen estadounidense proveniente de Canadá aumentó notablemente debido, en gran medida, a la decisión de los importadores de evitar el pago de una parte de los derechos aduaneros decla-



rándose admisibles para ingresar con base en la mencionada subfracción, pues de lo contrario entrarían a Estados Unidos libres de aranceles de acuerdo con la Ley Comercial de Productos Automotores (APTA por sus siglas en inglés).<sup>56</sup> A su vez, “la mayor tasa de incremento en la parte de los componentes fabricados en Estados Unidos es resultado de una mejor posición competitiva de las autopartes fabricadas en ese país con respecto a las hechas en Canadá”, que se atribuye principalmente a los diferenciales en los costos de la mano de obra.<sup>57</sup> En 1990 México contribuyó con 4% de las importaciones totales con apego a la subfracción, con sólo 9% de contenido estadounidense. En el mismo año las partes hechas en Estados Unidos representaron 40% del valor de las importaciones de vehículos automotores al amparo de la subfracción provenientes de Canadá y 41% las procedentes de México, pero sólo 2% las de Japón y 0.9% las de Alemania. Las importaciones de Canadá y México vienen de filiales de los “tres grandes” fabricantes de automotores de Estados Unidos, mientras que la mayor parte de las compras procedentes de Asia y Europa proceden de sus competidores. Las cifras mencionadas ponen de manifiesto el alto grado de integración en la industria de automotores mediante la producción fraccionada en el continente americano, aun antes de preverse la creación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC).

En el rubro de tecnología y equipo electrónicos, otro sector importante de la producción fraccionada, las partes no terminadas<sup>58</sup> se envían principalmente a los países en desarrollo para operaciones de ensamble intensivas en mano de obra. Por ello, México ha sido la principal fuente de importación de estos productos que ingresan bajo la subfracción de marra, y en los últimos años contribuyó, en promedio, con 80% del total de ese subsector. La participación de la República Dominicana, Canadá y Haití fue de aproximadamente 11%. En máquinas para oficina y partes, los fabricantes aplican la partida en un esfuerzo por racionalizar la producción. La mayoría de los grandes productores del continente americano tienen filiales en el extranjero con las que intercambian productos semiacabados; éstos se terminan posteriormente para cumplir con las especificaciones técnicas de cada mercado. Los productores de Estados Unidos también acuden a las operaciones intensivas en mano de obra con ensambladores relativamente baratos en países como México, Singapur y Hong Kong. El repunte del primero como principal fuente de importaciones con base en la subfracción 9802.00.80

56. Los productos de este grupo también son admisibles para entrar exentos de derechos de acuerdo con la APTA, el SGP y la CBERA.

57. United States International Trade Commission, *Production Sharing: U.S. Imports under Harmonized Tariff Schedule Subheadings 9802.00.60 and 9802.00.80, 1986-1989*, USITC Publication 2365, marzo de 1991.

58. Los artículos para fabricar e interrumpir circuitos eléctricos incluyen, principalmente interruptores automáticos, conmutadores eléctricos, conectores, tableros de circuitos impresos, controles industriales y otros aparatos electrónicos y eléctricos.

refleja el acelerado desarrollo de las plantas maquiladoras en la zona fronteriza norte.

México ha sido el principal proveedor de importaciones de televisores con base en la citada subfracción, seguido de Canadá y Taiwan. En 1989, por ejemplo, contribuyó con 90 y 95 por ciento del contenido exento de aranceles. Las empresas de Estados Unidos incluidas las filiales en el país de productores japoneses, franceses y alemanes, han establecido en territorio mexicano plantas ensambladoras, intensivas en mano de obra, de tableros de circuitos impresos y bobinados de yugo. Gran parte del incremento (74%) de las importaciones de televisores de México en 1989 provino de fabricantes japoneses establecidos en el país.

En respuesta a la imposición del pago de derechos aduaneros, las importaciones de semiconductores al amparo de la subfracción 9802.00.80 aumentaron de 545 millones de dólares en 1986 a casi 5 000 millones en 1990. Al aumentar la aplicación de esa subpartida, el índice de importaciones ingresadas conforme a ella y con respecto al índice total de importaciones ascendió de 9% en 1986 a 39% en 1989. Los artículos con una tasa arancelaria “libre” de NMF representaron casi el total de las importaciones de semiconductores ingresados,<sup>59</sup> lo que significa que ese rubro tiene una barrera arancelaria extremadamente baja. Los fabricantes de semiconductores de Estados Unidos trasladaron diversas operaciones a países con mano de obra barata para abatir los costos de producción. Excepto México, casi todos los principales proveedores de este producto se localizan en países asiáticos. Malasia ha sido la fuente principal de las importaciones totales de este producto y ha recurrido poco a la subfracción. Con las políticas adecuadas y suficiente infraestructura, América Latina y el Caribe también podrían aspirar a competir con sus contrapartes asiáticas.

El sector de textiles, prendas de vestir y calzado ha contribuido de manera significativa a las importaciones ingresadas bajo la subfracción (4.7% en 1990) y representa una participación relevante del contenido total exento de aranceles de esas compras (8.5%). Sin embargo, debido a las grandes importaciones totales estadounidenses de estos productos (40 000 millones de dólares), la relación entre las importaciones ingresadas según la subfracción 9802.00 y las totales fue de 7% en 1989. El sector de textiles y ropa representó el mayor porcentaje y el rubro del calzado 25%. El contenido exento de aranceles de este grupo de productos excede a la parte gravable de dichas importaciones. Casi tres cuartas partes de las importaciones del sector con base en la subpartida, en función del contenido exento de aranceles, se concentran en pantalones de vestir e informales y pantaloncillos deportivos; ropa interior; camisas y blusas; calzado, y abrigos y sacos. Este es un sector decisivo para los países de la ICC porque 80% de sus exportaciones de textiles y prendas de

59. United States International Trade Commission, *op. cit.*

vestir a Estados Unidos se realiza mediante el programa de ensamble y reexportación.<sup>60</sup>

El principal incentivo para la producción fraccionada de estas mercancías es el reducido costo del ensamblado intensivo en trabajo en países de mano de obra barata. La mayor parte de las operaciones extranjeras de la industria de la confección se localizan en México y en los países del Caribe, pues la proximidad geográfica permite que las empresas estadounidenses ejerzan un mayor control de la producción y reduzcan sus tiempos de entrega, en comparación con los ensambladores asiáticos. Los productores estadounidenses han tomado a la República Dominicana, Costa Rica, Haití, Jamaica, Hong Kong, Corea y Taiwan, como áreas de inversión y plataformas para reexportar. La inversión de Estados Unidos se ha concentrado principalmente en los productos que ingresan conforme a la subfracción 9802.00.80, mientras que la producción asiática en los países de la ICC se orienta a las operaciones de *cut, make and trim* (CMT) con telas asiáticas.<sup>61</sup> Por ello los del Este asiático son proyectos de mayor valor agregado, con inversión más alta y empleo de mano de obra calificada que las de la industria de la confección regidas por la subfracción 9802.00.80.<sup>62</sup>

Las importaciones de la mayor parte del sector textil y del vestido, incluidas las admitidas en la subpartida 9802.00.80, se sujetan a restricciones cuantitativas de conformidad con el Acuerdo

Multifibras (AM). Los productos considerados en éste y la mayor parte del calzado no pueden admitirse en el régimen exento de aranceles al amparo del SGP y, de conformidad con la CBERA, tampoco lo son los productos originales incluidos en el AM ni la mayor parte del calzado. Los países con ingresos relativamente bajos son los principales beneficiarios de la multicitada fracción; sería conveniente que se redujeran o eliminaran las medidas no arancelarias que afectan al sector.

Los datos incluidos en la fracción muestran que la producción compartida tiene su máximo nivel en dos categorías de maquinaria (tecnología eléctrica y electrónica y equipo de transporte). Con respecto a las exportaciones latinoamericanas a Estados Unidos, el equipo de transporte y, en menor grado, el eléctrico y electrónico son los sectores más influidos por las FEPM productora y comercializadora. Si se reconoce que la transferencia de tecnología de las filiales de participación total o mayoritaria de las ET *per se* no necesariamente contribuye al desarrollo de la capacidad tecnológica interna y si se toma en cuenta el bajo valor agregado de las operaciones de maquila en América Latina y el Caribe, vale la pena volver a considerar cuáles serían las modalidades más eficaces de producción fraccionada o de montaje en el extranjero desde el punto de vista de la industrialización.

#### *Implicaciones de la Iniciativa para las Américas*

Aunque en este trabajo no se abordan las implicaciones de los tratados de libre comercio vigentes y futuros para el comercio entre América Latina y Estados Unidos, es conveniente hacer algunas observaciones. Como se sabe, las ganancias estáticas de bienestar para los países que celebran un TLC son más grandes *i)* entre más competitivas sean las economías que celebran el tratado; *ii)* entre más socios comerciales "naturales" sean los posibles miembros (es decir, entre más relaciones comerciales hayan tenido antes del tratado), *iii)* cuanto mayores sean las barreras preexistentes para el comercio bilateral, y *iv)* cuanto menores sean las barreras comerciales contra terceros países.<sup>63</sup>

Con respecto al primer inciso, en general se reconoce que la estructura comercial de Estados Unidos-América Latina es complementaria; aquél exporta tecnología y bienes intensivos en capital, y la región recursos naturales y productos intensivos en mano de obra. Esto, por tanto, constituye un elemento de desviación del comercio. En contraste, el notable incremento de las exportaciones de bienes manufacturados, especialmente

63. Paul Wonnacott y Lutz Mark, "Is there a Case for Free Trade Areas?", en J. Scott Jeffrey (ed.), *Free Trade Areas and U.S. Trade Policy*, Institute for International Economics, Washington, 1989, y Roberto Bouzas, *A U.S.-Mercosur Free Trade Area: A Preliminary Assessment*, FLACSO, Documentos e Informes de Investigación, núm. 123, Buenos Aires, noviembre de 1991.

60. Estados Unidos planea enmendar las normas al amparo de las cuales se fabrican prendas de vestir en la ICC con telas hechas y cortadas en Estados Unidos. La propuesta prevé que la tela se corte en dicha región, y que no se pague ningún impuesto sobre el valor agregado cuando la prenda terminada se reexporte a Estados Unidos.

61. Los países del Caribe compiten para atraer inversionistas potenciales mediante una gran variedad de incentivos, que incluyen exclusión de impuestos, exenciones y zonas de libre comercio. Otro estímulo es que la sección 936 del Código de Impuestos Internos estipula una exclusión de impuestos a las empresas estadounidenses que operen plantas "gemelas" o complementarias en Puerto Rico y los países beneficiarios de la CBERA.

62. En 1986 Estados Unidos anunció un programa textil especial (conocido como "Super 807" u "807 a") para beneficiarios autorizados de la CBERA, que recibieron mayores beneficios arancelarios que los normales de acuerdo con la subfracción 9802.00.80. El programa establecía niveles de acceso garantizados (NAG) a los productos ensamblados en estados signatarios cuando se derivan de bienes cortados en Estados Unidos o hechos con telas fabricadas en ese país. Los NAG para los bienes hechos con esas telas son independientes, y generalmente más altos, de las cuotas aplicadas a los productos que no reúnen los requisitos mencionados. Este programa permite un acceso prácticamente ilimitado a los productos que pueden ser admitidos porque los NAG se establecen con base en la capacidad teórica de producción de cada país y estos niveles estimados pueden ajustarse a petición del país beneficiario. México recibe un trato parecido, en el que los productos tanto de telas estadounidenses como de otros países se combinan en la misma cuota, pero una parte importante de ésta se reserva para bienes fabricados con telas hechas y cortadas en Estados Unidos.

del comercio horizontal intraindustrial entre las dos regiones, podría estar revirtiendo el concepto tradicional de complementariedad. Cuando una nueva concepción de ésta, derivada de un comercio intraindustrial extenso, en el que la producción compartida y otras formas de montaje en el extranjero desempeñan un papel importante, podría deducirse que es más amplia la posibilidad de formar nuevas corrientes de comercio, así como de lograr una mejor distribución de los recursos y un incremento del bienestar. La experiencia de los países de la CE, toda vez que son naciones industriales integradas horizontalmente, podría ser un indicador de la posible creación de nuevas corrientes comerciales mediante el comercio intraindustrial.

Por lo que toca al segundo inciso, si se consideran los mercados de exportación relativamente diversificados de la mayoría de los países de la región, la posibilidad de la desviación del comercio podría ser grande. Canadá y México son socios "naturales", pero no necesariamente es el caso de los demás países. México, cuyas dos terceras partes de su comercio se concentran en Estados Unidos, y que ha aplicado una rápida liberación comercial en los últimos años, podría beneficiarse de la expansión de las exportaciones sin sufrir una desviación importante del comercio y los costos sociales inherentes. Los países del Cono Sur, incluido Brasil, por otro lado, podrían encontrar que un TLC con Estados Unidos significaría un costo enorme de desviación comercial, ya que su patrón comercial es más diversificado. Por lo menos para algunos países con una protección alta, pero en descenso, un TLC con esa economía equivaldría a una liberación unilateral de costos potenciales de desviación comercial.<sup>64</sup>

Con respecto al tercer punto, no sólo las tasas arancelarias de Estados Unidos para los productos latinoamericanos son bajas, sino que aproximadamente la mitad del comercio regional con ese país se realiza conforme a regímenes preferenciales, de manera que una expansión importante de las exportaciones de América del Sur a Estados Unidos podría ser muy limitada y los beneficios concentrarse geográficamente. Los tratados de libre comercio no sólo beneficiarían a Brasil y a México de manera desproporcionada, toda vez que representan casi 90% del crecimiento comercial proyectado, sino que erosionarían la participación de otros países latinoamericanos.<sup>65</sup> Dichos tratados, además, brindarían a Estados Unidos unas preferencias que le darían una ventaja competitiva importante sobre otros países de la región y que podría dar lugar a desplazamientos intrarre-

gionales de las exportaciones de países como Brasil y Argentina. Para el Caribe, Centroamérica y las economías andinas, tendrán que evaluarse los incentivos para celebrar tratados de ese tipo con Estados Unidos, pues ya disfrutaban de un acceso exento de aranceles más ventajoso que el SGP. Estos países podrían oponerse a que esos privilegios se generalizaran en escala regional con la creación de un tratado de libre comercio para el Hemisferio Occidental.

Dadas las generalmente bajas tasas arancelarias, el efecto real de un TLC con Estados Unidos en el acceso al mercado dependerá del régimen de barreras no arancelarias (BNA), que todavía restringe la admisión de productos que ingresan bajo el SGP o el capítulo 98. Las ganancias comerciales de muchos países se limitarían si no se flexibilizan las BNA. Por ejemplo, si el Acuerdo Multifibras sigue rigiendo las cuotas textiles de otros países, pero no para los países latinoamericanos, de conformidad con un TLC, es muy probable que América Latina remplace a otros exportadores de Estados Unidos. Sin embargo, para este país es difícil resolver bilateralmente algunos problemas relacionados con el acceso al mercado, en especial de BNA, sin contar con un acuerdo multilateral mucho más amplio que el de la Ronda de Uruguay. Por ejemplo, es poco probable que el sistema de cuotas aplicado al azúcar, textiles y vestido, hierro y acero, productos lácteos y algodón, entre otros, se elimine para algunos países de la región si antes no se celebran negociaciones exitosas sobre estos productos en la Ronda

De cualquier forma, sería conveniente reducir las BNA y las tarifas vigentes y su estructura "de escalada", así como ampliar la cobertura del SGP y la CBERA y los países beneficiarios de la APTA, con base en políticas de no reciprocidad.

Con respecto al cuarto inciso, las negociaciones de una serie de tratados de libre comercio deben considerar que la liberación regional promueva un comercio mundial más libre, que sienta precedentes que posteriormente puedan servir para tratados multilaterales más liberales y abiertos. Para evitar una gran desviación del comercio, los posibles miembros de dichos tratados deben esforzarse por lograr que se apliquen las tarifas y BNA más bajas entre los socios regionales con respecto al resto del mundo e insistir, también, en una flexibilización progresiva de las reglas de origen y de los reglamentos sobre el contenido nacional.

Es probable que las ganancias dinámicas sean más relevantes que las estáticas. Los beneficios de la eficiencia económica pueden surgir de las economías de escala, de los efectos en los flujos de inversión, de una mejor capacitación y de una menor incertidumbre.<sup>66</sup> Las ventajas de las economías de escala podrían ser importantes debido a la vastedad del mercado estadounidense.

64. Roberto Bouzas, *A U.S.-Mercosur...*, *op. cit.*, y *U.S.-Latin American Trade Relations: Issues in the 1980s and Prospects for the 1990s*, FLACSO, Documentos e Informes de Investigación, núm. 124, Buenos Aires, febrero de 1992.

65. Un TLC exclusivo entre México y Estados Unidos incrementaría las exportaciones del primero en 1 600 millones de dólares anuales, lo cual desplazaría 28 millones de dólares en exportaciones procedentes de otros países latinoamericanos y 440 millones en todo el mundo.

66. Paul Wonnacott y Mark Lutz, *op. cit.*



*Las nuevas inversiones que alienten los tratados comerciales deben permitir el crecimiento de las capacidades industriales nacionales, dar lugar a la exportación de bienes manufacturados y propiciar eslabonamientos internos necesarios para elevar el valor agregado y alentar el proceso de desarrollo*

Un mejor acceso a ese mercado debe contribuir a la afluencia de inversiones directas y, de hecho, estos eslabonamientos inversión-comercio, más que cuestiones puramente comerciales, se han manifestado como los beneficios más importantes a mediano y a largo plazos. Además, se cree que un TLC con Estados Unidos mejora el ambiente económico y genera estímulos adicionales para refrenar las balanzas macroeconómicas. La firma de un TLC detendría la propagación de nuevas restricciones comerciales contra los países de la región. Sin embargo, cabría rebatir que los efectos en las economías de escala podrían limitarse, en vista del ya muy extenso mercado del TLC de América del Norte, a permitir la plena operación de los efectos esperados en algunas industrias. En América Latina, donde algunas industrias están muy orientadas a la exportación, ya se cosecharon los frutos de las economías de escala. Además, este concepto basado en el "fordismo" tradicional quizá no sea apropiado. Aun en industrias predominantemente intensivas en mano de obra, las economías de escala se logran por medio de estrategias corporativas de producción global.

Las ET de Estados Unidos están reestructurando algunas de sus otrora protegidas filiales para enfrentar la competencia global conforme vayan cayendo las barreras comerciales y están, asimismo, eslabonando operaciones transfronterizas para aprovechar las barreras comerciales reducidas, en algunos casos mediante alianzas estratégicas con empresas nacionales. De hecho, uno de los resultados probables de un TLC entre América Latina y Estados Unidos a mediano plazo es la caída de barreras comerciales intrarregionales, que facilitaría el montaje transfronterizo con la región. Las empresas estadounidenses establecerían plantas en cada uno de los bloques comerciales subregionales existentes, incluidos los países del Mercosur o los del Pacto Andino, y coordinarían sus operaciones en escala regional. Es probable que los potenciales beneficios de los tratados con Estados Unidos los cosechen los países que concluyan primero un acuerdo, en especial si ya disfrutaban de otras ventajas como, por ejemplo, la proximidad geográfica, como

ocurre con México, y se dejen sin resolver los problemas de los países que se "rezaguen".<sup>67</sup> Para evitar distorsiones de esta clase, en el caso del establecimiento del TLC, sería conveniente que las economías de la región lo adoptaran en forma coordinada. De lo contrario, se suscitarán "guerras de incentivos" entre países.

La principal desventaja potencial en el ámbito dinámico será la posible avalancha de industrias nacionales que debiliten o impidan la formación de la capacidad productiva en los sectores donde los costos iniciales son altos, pero existe una ventaja comparativa a mediano y a largo plazos. Desde este punto de vista, los flujos de nuevas inversiones, alentadas por los tratados, deben permitir el crecimiento de las capacidades industriales nacionales, dando lugar a la exportación de bienes manufacturados y, al mismo tiempo, al establecimiento de eslabonamientos internos necesarios para elevar el valor agregado y alentar el proceso de desarrollo general. Desde esta perspectiva, deben considerarse de manera especial los aspectos relacionados con los requisitos de contenido nacional, el desempeño de las exportaciones y las ventas internas, así como la capacidad de estas operaciones para generar un intercambio con el extranjero.

A fin de aumentar el valor agregado, de no desviar el comercio y de mejorar la capacidad tecnológica a largo plazo, en algunos casos deben establecerse "reglas de origen" flexibles en lugar, por ejemplo, de la aplicación estricta de un valor de mínimo contenido regional. De esa manera, no se predispone al mercado contra los insumos baratos, pero de buena calidad, que no provengan de Estados Unidos. La estricta adhesión a la política de "comprar lo hecho en Norteamérica" socavaría el proceso de transferencia tecnológica, que es uno de los ingredientes esenciales de la producción compartida desde el punto de vista de los países en desarrollo. ●

67. Roberto Bouzas, *A U.S. -Mercosur..., op. cit.*, y *U.S.-Latin American Trade..., op. cit.*