

Las empresas transnacionales y las exportaciones de manufacturas de América Latina

Algunas consideraciones

DANIEL BITRAN
WOLFGANG KÖNIG

INTRODUCCION

La exportación de manufacturas ha pasado a constituir en los últimos años un elemento significativo en el crecimiento económico o industrial de América Latina. Todos los países de la región llevan a cabo políticas para alentar su crecimiento. Aunque los resultados alcanzados a este respecto son llamativos, surgen dudas en los círculos intelectuales de la zona acerca de la medida en que éstos son atribuibles a tales políticas —que a veces entrañan un elevado costo para la economía— o provienen, más bien, de decisiones locacionales de empresas transnacionales que, al amparo de los incentivos otorgados por los propios países y aprovechando las ventajas de los mercados ampliados, decidieron ubicar en la región determinados segmentos de su aparato productivo.

El agravamiento de los desequilibrios de la balanza de pagos de la mayoría de los países de la región contradice, por otro lado, los efectos positivos que se esperaban de tales políticas y plantea, a su vez, dudas acerca de la incidencia real en la disponibilidad de divisas que ha significado el

desarrollo de la actividad exportadora manufacturera, así como sobre la relativa liberalidad con que se otorgaron franquicias a la importación con fines de aliento a la industria exportable.

El presente artículo aborda un aspecto parcial del tema: el aporte a la exportación de manufacturas de las filiales latinoamericanas de las empresas transnacionales. Aun así, su alcance es limitado por la carencia de información básica al respecto y sólo debe considerarse como un esfuerzo por aportar algunos elementos a la discusión del tema que se trata con mayor profundidad en investigaciones que lleva a cabo la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), así como, con alcance más general, en otros estudios de las Naciones Unidas.

El tema se aborda en cuatro secciones. La primera considera el marco general en el que operan las corporaciones transnacionales y su efecto en la exportación de manufacturas provenientes de la región. La siguiente señala algunas áreas conflictivas derivadas de su actividad en la misma; se incluye luego un análisis basado en algunas estadísticas

disponibles que ilustren sobre su aporte a la exportación de manufacturas, para finalizar con un resumen de las principales conclusiones.

1. CONSIDERACIONES SOBRE EL MARCO GENERAL EN QUE OPERAN LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN AMÉRICA LATINA

La evolución del sector externo, el curso del proceso de industrialización y el comportamiento de la inversión extranjera directa son tres elementos interdependientes que han tenido una influencia fundamental en la dinámica y estructura del crecimiento económico de América Latina en la posguerra. La importancia relativa de cada uno de ellos, así como la forma en que se han venido interrelacionando, han estado influidas por las políticas gubernamentales respectivas, las que, a su vez, han puesto el acento en la solución de problemas del sector externo de sus economías.

Primeramente, las medidas correspondientes estuvieron en buena medida orientadas por consideraciones de corto plazo, en torno al desequilibrio de la balanza de pagos. El intento de ajustar las importaciones al insuficiente crecimiento del poder de compra de las exportaciones —y la correspondiente reducción del coeficiente de importaciones— planteó como requisito básico del desarrollo el remplazo de importaciones por producción local. La sustitución de importaciones constituyó, pues, el recurso obligado para impedir que la restricción externa pesara en las posibilidades de crecimiento y diversificación económicas.

La protección arancelaria y los incentivos a la inversión extranjera que se adoptaron consistentemente con esta política, proveyeron, durante varios decenios, un marco adecuado para que se materializara un flujo creciente de capital privado foráneo con destino al sector manufacturero. Este fenómeno llegó a su apogeo durante la década de los años sesenta.

El móvil fundamental de dicha corriente de capital fue, por tanto, la sustitución de importaciones basada en mercados protegidos; por esta misma razón fue muy reducida la entrada de capital que obtuvieron las economías receptoras de la apreciable dinámica que experimentó el comercio internacional en ese período. En otras palabras, la expansión industrial a que dieron lugar las nuevas capacidades productivas no modificó en forma perceptible la compartimentalización que venía caracterizando el proceso industrial de los países latinoamericanos; tampoco se avanzó en el logro de una mejor división del trabajo entre la región y el resto del mundo.

Sin embargo, son precisamente las mismas empresas transnacionales los agentes más activos en la mencionada expansión del comercio internacional de manufacturas. Por ejemplo, las de origen estadounidense contribuyen a través de sus filiales en el extranjero en una proporción que supera una quinta parte del comercio internacional a comienzos de la década de 1970.¹

Por tanto, se vieron frustradas en buena medida las expectativas acerca del papel que tendría la inversión de las empresas transnacionales en cuanto a la diversificación de las exportaciones de la región. Las políticas que se aplicaron al respecto respondían implícitamente a dos enfoques. Por un lado, la expansión de las industrias sustitutivas —que de por sí estaban comprometiendo una parte creciente de las divisas disponibles— al ampliar sus escalas de producción y reducir los costos daría lugar a una canalización mayor de la producción hacia los mercados externos, que permitiría a los países latinoamericanos valorizar mejor sus ventajas relativas en la producción de ciertas líneas. Por otro lado, en virtud de las amplias facilidades que se otorgaban para la importación de insumos y productos intermedios, las empresas transnacionales —beneficiarias predominantes de esas medidas— lograrían, mediante procesos simples de producción, montaje o maquila, aumentar considerablemente la diversificación de las exportaciones, con un decidido apoyo a la balanza de pagos.

Dados los niveles alcanzados ya por el proceso sustitutivo, parecería que el primero de los enfoques habría de dar sus frutos y que las ulteriores expansiones de las ramas cubiertas por él tendrían que dirigirse en medida creciente a los mercados exteriores. Para varios de los países, sin embargo, la posibilidad mencionada en segundo término se presentaba como una opción más viable, ya que en virtud de los procesos relativamente absorbedores de mano de obra que significaban, permitirían un aprovechamiento más intenso de la mano de obra no calificada redundante; en algunos de ellos, además, dada la estrechez de sus mercados, se consideraba ésta casi como opción única para diversificar sus exportaciones.

Los procesos de integración en América Latina, concebidos como un medio para avanzar hacia la reestructuración coordinada, con sentido de funcionalidad geográfica, de los sectores industriales de la región, a fin de reducir la duplicación de inversiones con miras a la especialización, complementación y diversificación, agregaron otra dimensión a los esfuerzos de los países para ampliar y diversificar sus exportaciones.

Para las empresas transnacionales la integración se ofreció como un estímulo adicional en la medida en que la eliminación de barreras al comercio intrarregional les permitió racionalizar las operaciones ya existentes entre sus filiales en los respectivos países, contribuyendo a la ampliación y a la eficacia de su aparato productivo, así como al establecimiento de nuevas plantas para abastecer el mercado combinado.

De hecho, una parte importante del aumento y diversificación que se registra en el comercio intralatinoamericano se debe a la instalación de filiales de corporaciones transnacionales en las ramas industriales más dinámicas. Este hecho pudiera parecer contradictorio con lo que se expresó antes respecto del carácter eminentemente sustitutivo de las inversiones de estas empresas en el campo industrial, pero se explica en virtud de varias consideraciones. La primera es que a menudo estas empresas han orientado su producción al mercado ampliado de las zonas de integración, es decir, han dado lugar a una ampliación del comercio intralatino-

1. US Tariff Commission, *Implications of Multinational Firms for World Trade and Labour*, Washington, 1973, p. 279.

americano; por otro lado, por reducida que sea la cuota de sus ventas dirigida a la exportación, éstas no dejan de tener su significado debido a los niveles mínimos de exportación de estos productos antes de la instalación de tales compañías. Finalmente, las medidas aplicadas en algunos países, mediante las cuales el *contenido nacional* exigido en el caso de ciertos bienes para cuya producción se obtuvieran incentivos se hace extensivo a los insumos provenientes de otros países miembros de la zona de integración, han tendido también a fortalecer los flujos de comercio interzonal.

El papel de las empresas transnacionales en el desarrollo de las exportaciones latinoamericanas de manufacturas se ha visto, asimismo, estimulado por una serie de medidas que los gobiernos de varios países latinoamericanos han adoptado con respecto a la inversión extranjera directa en general y, en particular, con miras a la actividad exportadora intra y extrarregional de su producción.

Adicionalmente, hay que tomar en cuenta el estímulo, derivado del Sistema General de Preferencias, que significó introducir en el comercio internacional el principio de no reciprocidad respecto a tarifas arancelarias para manufacturas y semimanufacturas de los países en vías de desarrollo. Si bien la experiencia obtenida en la aplicación parcial del Sistema en los últimos años puede causar cierta inquietud respecto a la manera en que los países industriales han concebido sus respectivos sistemas individuales, es posible que este esquema tenga un papel cada vez mayor en las decisiones de las empresas transnacionales respecto de la ubicación de sus procesos productivos. Con todo, no debe perderse de vista el hecho de que, a menos que se trate de casos de subcontratación, dichas corporaciones canalizan sus inversiones hacia los países de desarrollo relativamente mayor. La integración subregional entre estos últimos no ayudaría a superar esta situación, ya que los sistemas de preferencia en operación estipulan reglas de origen de productos que se basan en el principio de *un solo país*, no favoreciendo por ello la división de trabajo entre los miembros de un sistema de integración.

2. AREAS CONFLICTIVAS DE LA ACTIVIDAD DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN LA REGION

Para situar mejor la actividad exportadora intra y extrarregional de las corporaciones transnacionales radicadas en América Latina, conviene referirse al marco general en el que estas empresas actúan en escala mundial. Un primer análisis pone en evidencia la existencia de una serie de áreas conflictivas, que resultan de la falta de coincidencia entre los intereses de las corporaciones y los de los países anfitriones en varios campos relevantes. Conforme a los objetivos de este trabajo sólo se han seleccionado las que tienen que ver con la posición relativa del inversionista local frente al extranjero y las relativas al carácter complementario o competitivo de las exportaciones de manufacturas que realizan unos y otros.

La inversión extranjera directa en América Latina está concentrada en un número relativamente escaso de empresas con filiales en la región. Esto ocurre con toda vigencia en el

sector manufacturero, especialmente en aquellas ramas en que es ponderable la parte de la producción que se exporta.² Las características más destacadas de este grupo de empresas son su rápida expansión y la integración creciente de sus operaciones en el ámbito de las corporaciones transnacionales a las que pertenecen; con ello en los últimos 10 o 15 años se ha acentuado el control centralizado de las casas matrices y, por ende, la pérdida de autonomía de sus filiales latinoamericanas. Así, la división internacional del trabajo se resuelve cada vez más mediante decisiones tomadas en la sede de estas compañías. Las políticas de descentralización instrumentadas por éstas han significado, por otro lado, que las operaciones de intercambio internacional de productos crezcan más aceleradamente que la producción misma de estas corporaciones.

Las decisiones de inversión de las empresas se orientan, en gran medida, por consideraciones acerca del tamaño de los mercados.³ Ante las dificultades de acceso, problemas de transporte y otros factores que inhiben las exportaciones de las corporaciones desde su país de origen, la inversión extranjera se orienta a la defensa, expansión y conquista de los mercados locales. Las consideraciones respecto al nivel relativo de costos de producción ocupan, en cambio, un lugar secundario en estas decisiones, salvo en los casos de subcontratación, en los que la variable costo de mano de obra pasa a ser importante.

Esta política de las transnacionales se ve reforzada por su capacidad financiera y su conocimiento del mercado, que les ha permitido, además, llevar a cabo políticas agresivas de control de propiedad de empresas nacionales preexistentes, situación evidenciada por el porcentaje relativamente alto de adquisiciones de establecimientos locales registrado en los últimos años y que ha significado una forma importante de penetración en el mercado de los países receptores.⁴

Una vez integradas en el marco transnacional al cual pertenecen, las filiales extranjeras cuentan para su operación con una amplia disponibilidad de talentos empresariales, así como también con el acceso a los incentivos y recursos financieros locales.

Disponen, por otro lado, de mecanismos propios de distribución y de sistemas publicitarios de vasto alcance que les permiten ampliar sus mercados y atender la demanda local de sus productos, sin tener que enfrentarse a la

2. En México, por ejemplo, un pequeño número de empresas, que en su mayoría son transnacionales, contribuye considerablemente a la oferta de exportaciones: en productos metálicos 4 de 63 empresas, con 52.1% del total; en maquinaria en general 6 de 50 con 63%, y en maquinaria eléctrica 6 de 36 con 66.5%. Véase CEPAL, *La exportación de manufacturas en México y la política de promoción*, versión provisional, CEPAL/MEX/76/10, agosto de 1976, p. 136.

3. Erich Spittler, "A Survey of Recent Quantitative Studies of Long-Term Capital Movements", en *Staff Papers*, Fondo Monetario Internacional, vol. XVIII, núm. 1, marzo de 1971, pp. 192-194.

4. Estas y otras afirmaciones sobre las características generales de la inversión extranjera directa en América Latina se basan en dos documentos internos de la CEPAL: Wolfgang König, *The Actual and Implicit Effects of Foreign Affiliate Production on the Trade Balance of Latin American Host Countries*, CEPAL, Washington, noviembre de 1972, y CEPAL, *La presencia de las empresas transnacionales en la industria manufacturera de América Latina*, CEPAL/Borrador/IDE/129, 7 de noviembre de 1975.

competencia en la medida en que lo hacen las empresas locales.⁵ Si a lo anterior se añade su dominio de las tecnologías modernas o su acceso a ellas, se concluye que las filiales radicadas en América Latina tienen excelentes oportunidades de crecer y de adquirir un poder monopolístico en mercados locales cuya estructura están, en muchos casos, en condiciones de determinar, influyendo marcadamente en los patrones de la demanda local.

Todo lo expresado sugiere que las filiales extranjeras tienen ventajas considerables sobre las empresas locales. Estas ventajas relativas de las filiales extranjeras son extensivas a sus actividades como exportadoras de manufacturas, tanto a la región como fuera de ella. Cuentan para ello, adicionalmente, con el conocimiento y fácil acceso a los canales de distribución para el mercado internacional de estos productos, por lo que disfrutan también a este respecto de mayores posibilidades que las empresas locales. Con relación a este punto, las características del comercio internacional hacen que las barreras para el acceso a los mercados sean más altas cuanto mayor sea el grado de complejidad de los productos correspondientes, situación que afecta, por tanto, mucho más a las manufacturas que a los productos primarios y más aún a los sectores de punta de la industria, para cuya producción están, por añadidura, más preparadas las corporaciones transnacionales con relación a las empresas nacionales.

Frente a la falta de experiencia del empresario local con respecto a la comercialización fuera de las fronteras nacionales, las corporaciones transnacionales disponen de una organización muy desarrollada para las ventas internacionales, así como de las correspondientes redes de información sobre las características cualitativas del mercado que están llamadas a atender. Por último, los elevados requerimientos financieros y las economías de escala que se presentan en el proceso de comercialización discriminan, a su vez, en contra del exportador local, que normalmente cuenta sólo con el acceso a las fuentes locales de crédito y no ha desarrollado aún departamentos especializados en la comercialización dentro de su propia empresa ni fuera de ella.

De lo dicho hasta aquí se infiere que las transnacionales radicadas en América Latina no sólo tienen mucho mayores posibilidades de éxito que las empresas nacionales en la exportación intra y extrarregional de manufacturas, sino que también esta ventaja relativa disminuye, en alguna medida, las potencialidades de estas últimas empresas.

Cabe agregar por otra parte que, debido a las directivas dictadas por la casa matriz, interesada naturalmente en la división del trabajo que más convenga a sus intereses definidos en escala mundial, que se traducen incluso en la aplicación de precios de transferencia artificiales a costa del ingreso de divisas de la economía receptora, son también mayores las posibilidades de que las filiales extranjeras frecuentemente subutilicen en mayor grado su capacidad de exportación, con el consiguiente desperdicio para el país que las alberga, que ha incurrido en los sacrificios inherentes a

los incentivos que les ha brindado para su instalación y para el aliento de sus exportaciones. La información fragmentaria obtenida de varias fuentes tiende a sustanciar la preocupación de que los arreglos de asignación locacional de la producción y de los mercados convenidos por las corporaciones transnacionales atentan en algunos casos contra el interés de los países en que se localizan sus filiales.⁶ Un estudio empírico al respecto establece, además, que las casas matrices aumentan el control sobre la actividad exportadora de sus filiales en la medida en que se acrecientan las barreras impuestas a la entrada de sus productos al mercado internacional. Según esta misma fuente, en estos casos dichas casas matrices prefieren la actividad exportadora de las filiales en las que participan mayoritariamente y no la de aquellas en las cuales tienen una posición de menor control.⁷ Lo anterior sugiere, por tanto, que las casas matrices no están dispuestas a compartir en igual medida con los inversionistas locales, las decisiones atinentes a su estrategia competitiva en los mercados mundiales.

La cuestión crucial, a la que obviamente no se pretende dar respuesta en este trabajo, es si la inversión extranjera directa complementa la formación de capital del país receptor o la sustituye, ocupando el papel que le hubiera tocado desempeñar a ésta en ausencia de tal inversión. Podría afirmarse, sin embargo, que, desde el punto de vista del país receptor habría más ventajas si se tendiera a favorecer la inversión de las filiales extranjeras dedicadas en mayor medida a exportar manufacturas que aquellas otras destinadas fundamentalmente a abastecer los mercados locales. Ello es así porque en la exportación y sobre todo en la comercialización externa la empresa transnacional aporta un conocimiento y una infraestructura con los que, por lo general, el país aún no cuenta, cosa que no ocurre en la producción para el mercado interno, y en tal caso se trata de un simple desplazamiento del productor local, salvo en aquellas ramas en que el aporte tecnológico no pueda obtenerse en otra forma sino a través de la operación en territorio local de una empresa transnacional.

En el contexto más amplio de la división internacional del trabajo cabría preguntarse cuáles serían las posibilidades reales de participación de los países en desarrollo en el mercado mundial de manufacturas en ausencia de las corporaciones transnacionales y en qué categoría de productos.

Una teoría generalmente aceptada al respecto es la de que a la existencia de un intercambio basado en una brecha tecnológica le sigue, en dirección opuesta, un intercambio sustentado en la diferencia de salarios.⁸ En otras palabras, una vez que deja de existir el monopolio sobre las técnicas productivas que se utilizan en determinado producto y éstas se estandarizan y se hacen conocidas y accesibles a los países en desarrollo, éstos pasan a tener una ventaja relativa en su producción, que se deriva del costo más reducido de sus recursos humanos y naturales. Con ello se revertirá la

6. Véase también UNCTAD, *Restrictive Business Practices*, TD/122/Supp.1, enero de 1972.

7. José R. de la Torre, Jr., *op. cit.*, pp. 93, 96, 97, 113 y 115.

8. G.C. Hufbauer, *Synthetic Materials and the Theory of International Trade*, Gerard Duckworth & Co. Ltd., Londres, 1966, p. 30 ("A technological gap trade is followed by a low-wage trade...").

5. Véase José R. de la Torre, Jr., *Exports of Manufactured Goods from Developing Countries: Marketing Factors and the Role of Foreign Enterprise*, tesis inédita, Harvard Business School, agosto de 1970, p. 64.

tendencia del intercambio de tales productos. Los países en desarrollo seguirían, por tanto, importando productos de gran complejidad, pero pasarían a vender aquellos otros de técnicas más conocidas.

Desde otro ángulo se llega a conclusiones similares. Si se consideran las varias fases por las que atraviesa un producto desde su nacimiento, maduración y momento en que se torna obsoleto (conocidas como *product life cycle*), éstas estarían haciendo viable un comportamiento del flujo del intercambio mundial de manufacturas similar al recién expuesto. El crecimiento industrial fuera del país innovador procede más rápidamente después de haberse alcanzado la maduración de determinados productos, porque en esta etapa es, hasta cierto punto, inevitable la difusión internacional de la tecnología aplicada, produciéndose al mismo tiempo, y a consecuencia de ello, un debilitamiento de las estructuras monopolísticas del mercado de esos productos. En esa etapa del ciclo productivo los países en desarrollo pasan a tener una ventaja comparativa para ciertas ramas industriales, hasta que nuevamente surgen otros productos con nuevas tecnologías que se superponen a los anteriores.

La lógica de esta teoría se enfrenta con una realidad que debilita su validez explicativa en el caso de América Latina. Ello es así, precisamente, por la superposición de las políticas de las empresas transnacionales que, por un lado, tienden a mantener en sus casas matrices el monopolio de la innovación tecnológica y, por otro, asignan sus plantas por países atendiendo a criterios integradores dentro de la propia empresa. En efecto, lo más probable es que el desarrollo de los nuevos flujos de exportación de manufacturas desde los países no industrializados ocurra en gran medida en el marco de las corporaciones transnacionales, con lo que se deforma el curso natural del ciclo de vida del producto, tanto por decisiones acerca de la integración de plantas en diversos países conforme a los criterios de alcance mundial adoptados por dichas corporaciones, como por el hecho de que éstas tomen como objetivo central de su decisión de invertir el acceso al mercado local de los países en desarrollo.

El simple análisis de la composición de las exportaciones de manufacturas de México en años recientes permite verificar lo dicho respecto al papel de las corporaciones transnacionales en los flujos de comercio de manufacturas dentro de los países en desarrollo y los países industrializados.⁹ En efecto, contrariamente a lo que cabría esperar de la tesis expuesta en párrafos anteriores, llama la atención que precisamente en las ventas que México realiza a Estados Unidos figura una amplia gama de productos de industrias tecnológicamente más avanzadas, en especial en la rama electrónica, automotriz y, en general, metalmecánica. En cambio, el peso de estas ramas más modernas es relativamente menor en las exportaciones que este país realiza a países que tienen un nivel de desarrollo similar al propio.

Las consideraciones contenidas en los párrafos anteriores no deben interpretarse como que se postula una especialización del comercio de manufacturas en la que inexorablemente los países menos desarrollados deban exportar productos tecnológicamente más simples y depender siempre de las importacio-

nes en el caso de los productos más avanzados. Muy por el contrario, lo deseable es que estos países puedan desarrollar "en profundidad" la producción de ciertas líneas o complejos productivos —que abarquen incluso la producción de sus correspondientes bienes de capital y el desarrollo de tecnologías innovadoras— ligados a determinadas ventajas naturales, locacionales o humanas que indudablemente poseen. Esta situación es muy diferente a la que se da en la actualidad, en la que, si bien por la acción de las corporaciones transnacionales se ha logrado incursionar en la producción de rubros complicados, éstos no obedecen a ningún criterio de funcionalidad dado por las prioridades de especialización industrial inscritas en los planes nacionales de desarrollo formulados para la industria.

La empresa extranjera que opera en América Latina con arreglo a regímenes de subcontratación, maquila o montaje presenta características claramente diferenciadas a las referidas antes. En estos casos su instalación obedece al usufructo de ciertas ventajas relativas que el país posee, fundamentalmente mano de obra barata. En ellos, sin embargo, no existen vínculos significativos con la economía en la que se hallan instaladas, y por esa misma razón es una actividad que puede terminarse rápidamente por decisión de uno u otro lado, sin mayores repercusiones multiplicadoras, salvo en el caso del empleo.

Conviene señalar, en fin, algunas posibles áreas conflictivas acerca de la actividad exportadora de las corporaciones transnacionales en el contexto de los procesos de integración económica de América Latina.

Por un lado resulta difícil concebir e instrumentar políticas comunes frente a estas corporaciones que sean aplicadas en todos los países del sistema de integración. Por otro, son tan grandes las ventajas comparativas que estas corporaciones poseen en cuanto a organización, tecnología, financiamiento y sistema de mercadeo frente a las empresas nacionales, que terminan siendo las beneficiarias principales de las ventajas que se derivan de la integración de mercados. Tampoco los sistemas de integración han establecido mecanismos para la creación de empresas multinacionales latinoamericanas que pudieran hacer frente a la competencia de estas grandes empresas por aprovechar las posibilidades ofrecidas por el mercado ampliado.

Cuando la integración de las corporaciones es de tipo vertical, puede entrar en conflicto con los esfuerzos que realizan los países miembros del esquema de integración para coordinar e integrar sus actividades industriales. Esto cobra importancia en vista de que: 1) por lo común dichos países enfocarán las políticas correspondientes con base en un desdoblamiento entre sectores y subsectores que tienen que ver con sus estructuras industriales respectivas y que muy probablemente se aparta del que aplican las corporaciones en el contexto de sus actividades mundiales; 2) por lo menos para ciertas ramas industriales los beneficios de la integración serán mayores si se alcanza una mayor competitividad entre las empresas correspondientes, sin excluir que se busque la complementariedad entre sus producciones, y 3) el hecho de que las corporaciones transnacionales dominan ya las etapas finales de producción de importantes ramas industriales en América Latina, como son la petroquímica y la industria

9. Véase CEPAL, *La exportación de manufacturas en México...*, *op. cit.*

automotriz, hace, por tanto, más difícil concebir sistemas de asignación entre países que tomen en cuenta las orientaciones emanadas del propio proceso integrador.

Otra posible fuente de conflictos a este respecto deriva de que el poder de las corporaciones puede llevarlas a agravar los desequilibrios existentes en cuanto al grado de desarrollo industrial de los países miembros, en favor de la expansión de la producción exportable en los países relativamente más avanzados de la región. Sobre el particular cabe agregar que este proceso es acumulativo, ya que, salvo en el caso de la subcontratación, la inversión extranjera directa asume, por lo general, un carácter incremental, de tal manera que son pocos los nuevos proyectos que no tienen relación con el aparato productivo existente.

3. ALGUNOS ANTECEDENTES CUANTITATIVOS SOBRE LA OPERACION DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN AMERICA LATINA

Es muy deficiente la base estadística para el análisis de la actividad de esas empresas en América Latina. Tal carencia resulta especialmente seria en el caso de las de origen europeo y japonés. Algunos datos disponibles para filiales extranjeras de origen estadounidense pueden servir, sin embargo, para ilustrar algunas características de su papel en las exportaciones de manufacturas de la región.

Las ventas totales de estas filiales ascendieron a 3 600 millones de dólares en 1962; de ellas 10% correspondió a exportaciones provenientes de América Latina.¹⁰ Considerando sólo aquellas filiales en las que las corporaciones transnacionales participan mayoritariamente se anota que sus ventas totales ascendieron a 16 000 millones en 1973, pero en este total la proporción proveniente de América Latina se mantuvo sólo al nivel de 6% de 1966 a 1973 (2% con destino a Estados Unidos y 4% a otros países).¹¹ De esta manera las filiales latinoamericanas de las empresas estadounidenses se quedaron atrás con respecto a las ubicadas en otras regiones. En efecto, las exportaciones de estas últimas aumentaron incesantemente y su peso relativo en las ventas totales de dichas corporaciones ascendió a 22% en 1973, revelando un comportamiento mucho más dinámico que las situadas en América Latina.

Entre estas últimas cabe distinguir, no obstante, las situadas en México y Brasil, cuyas ventas al exterior aumentaron de 1966 a 1970 en forma considerablemente mayor que las de aquellas situadas en Canadá, el Reino Unido, Francia, Alemania y Bélgica-Luxemburgo.¹² Además, las exportacio-

nes de manufacturas desde estos dos países latinoamericanos mostraron una tendencia a la diversificación mucho mayor que la de las demás filiales mayoritarias de origen estadounidense ubicadas en el resto de América Latina, en las que continuaron predominando hasta la segunda mitad de los años sesenta los alimentos y los productos manufacturados con un alto contenido de materias primas. De hecho, las tres cuartas partes de las exportaciones de estas últimas estuvieron compuestas por alimentos, café, pulpa y papel, productos químicos y algunos productos especializados.

Según otra fuente, para el conjunto de filiales extranjeras mayoritarias de empresas estadounidenses, que podrían considerarse en rigor como "transnacionales", las ubicadas en América Latina sólo exportaron 4.8% de sus ventas totales en 1970, mientras para el conjunto de las filiales extranjeras consideradas las exportaciones representaron 24%.¹³ Aún más, de este reducido total de ventas externas efectuadas por las filiales latinoamericanas, 40% estaba constituido por ventas realizadas a la propia empresa transnacional; para la totalidad de las filiales la proporción correspondiente fue de 70%.¹⁴ En 1966 los correspondientes porcentajes relativos de ventas de las filiales realizadas a las propias corporaciones fueron de 50 y 63 por ciento, respectivamente, según se tratara de filiales latinoamericanas o del conjunto mundial de filiales de las empresas consideradas.¹⁵ En aquel año, sólo 23% de las exportaciones que realizaban las filiales latinoamericanas iban dirigidas a la propia región.¹⁶

Los casos de subcontratación en América Latina involucran casi exclusivamente a Estados Unidos como país al que pertenece la casa matriz. Por circunstancias geográficas, por disponer de un ambiente industrial relativamente desarrollado y de una adecuada infraestructura básica, ha sido México el país que en mayor medida ha atraído esta actividad. El valor agregado por las maquiladoras estadounidenses ubicadas en

México en menos de 3% para 1970 y su participación en las exportaciones totales de manufacturas (excluida la subcontratación) del país en 34% para 1973. (Fernando Fajnzylber y Trinidad Martínez Tarragó, *Las empresas transnacionales. Expansión a nivel mundial y proyecciones en la industria mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, pp. 300-302). Investigaciones recientes llegaron a establecer esta participación en 55% para 1975 y aun en 72% para productos químicos y farmacéuticos, maquinaria y otros mecánicos no eléctricos, maquinaria y material eléctrico (incluida electrónica), y equipo y material de transporte en el mismo año (CEPAL, *op. cit.*, pp. 67 y 78).

13. US Department of Commerce, *Special Survey of US Multinational Companies, 1970*, National Technical Information Service, Springfield, Va., noviembre de 1972, pp. 22-23 y 42-43. Se trata de un análisis de 298 corporaciones con 5 200 filiales extranjeras mayoritarias, principalmente en el sector manufacturero, cuyas ventas en 1966 constituyeron 66% de las ventas de todas las filiales extranjeras de origen estadounidense.

14. Recientemente se estimó esta participación en más de la tercera parte para filiales extranjeras en el sector manufacturero de México. CEPAL, *op. cit.*, p. 85.

15. US Department of Commerce, *US Direct Investments Abroad. Part II: Investment Position, Financial and Operating Data Group 2. Preliminary Report on Foreign Affiliates of US Manufacturing Industries*, National Technical Information Service, Springfield, Va., enero de 1972, pp. 70-72.

16. Recientemente se determinó que las exportaciones de manufacturas de México a los países de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) han crecido sobre todo para aquellas industrias donde a las filiales extranjeras corresponde de 50 a 70 por ciento de la producción total. CEPAL, *op. cit.*, p. 65.

10. Samuel Pizer y Frederick Cutler, "Financing and Sales of Foreign Affiliates of US Firms", en *Survey of Current Business*, vol. 45, núm. 11, noviembre de 1965, p. 19.

11. William K. Chung, "Sales by Majority Owned Foreign Affiliates of US Companies, 1973", en *Survey of Current Business*, vol. 55, núm. 8, agosto de 1975, pp. 26-27.

12. US Tariff Commission, *op. cit.*, pp. 377-381. Según esta fuente, las filiales en cuestión aumentaron su participación en el total de la exportación de manufacturas tanto desde México como desde Brasil de 15% en 1966 a 30% en 1970. En otro estudio se calculó el coeficiente de exportación (exportación sobre el valor bruto de la producción) de filiales extranjeras en el sector manufacturero de

México pasó de 3.4 millones de dólares de 1966 a 1970, a alcanzar 464 millones de dólares en 1974, apreciándose en 1975 un estancamiento derivado de la recesión del país sede de las matrices.¹⁷ También en Barbados, Brasil, Haití y Jamaica se desarrolló este tipo de filiales. En promedio su valor agregado ascendió recientemente a casi diez millones de dólares anuales en cada uno de ellos. A pesar de la competencia de México, los países centroamericanos registraron también aumentos relativamente considerables en la actividad maquiladora, sobre todo en El Salvador y Costa Rica donde de 1970 a 1974 el valor agregado subió de 0.1 a 7.9 millones de dólares y de 0.7 a 3.3 millones de dólares, respectivamente.

Por la proliferación de las actividades de subcontratación en los diferentes países de la región y por las perspectivas de un crecimiento aún más acentuado, cabe detenerse algo más en el caso de México, único país de la región que cuenta con una amplia experiencia al respecto.

Tras un decenio de iniciado este programa hay en el país algunos resultados de signo positivo: entre otros la creación de alrededor de 80 000 plazas de trabajo; el apreciable aumento del ingreso generado por esta actividad; sus efectos en términos de capacitación de la fuerza laboral que ocupa, y su contribución en más de 450 millones de dólares anuales a la disponibilidad de divisas, que representan 16% de las exportaciones totales y 40% de la exportación de productos manufacturados del país.¹⁸

Los cambios graduales en la legislación respectiva han tendido a favorecer aún más el desarrollo de esta actividad, para que pueda mantener su ventaja relativa en el mercado de Estados Unidos, y se estudian en la actualidad incentivos adicionales.

Existen, sin embargo, factores de signo contrario, entre otros, los agudos problemas laborales que ha suscitado el cierre o traslado de maquiladoras en 1975, acentuados por el hecho de que el despido de trabajadores sea una operación relativamente simple para los empresarios;¹⁹ por otro lado, debido al casi absoluto control extranjero de la industria maquiladora de la frontera, su desarrollo ha tenido un gran peso en el tipo de economía y sociedad que se ha venido gestando en la zona: una acentuada dependencia externa; muy poca integración a la economía mexicana, y una estructura de consumo muy dispar con relación al resto del

17. Datos del Departamento de Comercio de Estados Unidos.

18. CEPAL, *op. cit.*, p. 251.

19. Véanse también el Informe preliminar de la CEPAL y Wolfgang König, *Towards an Evaluation of International Subcontracting Activities in Developing Countries*, septiembre, 1975. Aproximadamente 75% de los gastos totales de las maquiladoras en México se relaciona con salarios y sueldos; la mano de obra no calificada constituye en muchos casos 90% o más de todo el personal empleado. Respecto al efecto ingreso, cabe señalar que entrevistas hechas a este tipo de trabajadores ("operadores") llevaron al resultado de que sólo una tercera parte había tenido un trabajo antes, fuera del de las maquiladoras, donde había ganado un promedio de 90% del salario mínimo, mientras que en las maquiladoras manejadas por inversionistas extranjeros era superior a este salario. De los demás (dos terceras partes) 45% no había tratado de obtener trabajo después de cumplir los 16 años de edad, mientras que el resto había ingresado a la maquiladora en la edad de 16 años o directamente de la escuela.

país. Se han visto, en fin, frustradas las expectativas del Gobierno en cuanto a que el programa repercutiría de manera significativa en la industria nacional y redundaría en una utilización más intensa de recursos naturales nacionales. No obstante pequeños avances en este sentido, dado que el proceso de montaje en la frontera es sólo una parte de una operación transnacional más amplia, las decisiones respecto a las fuentes de materias primas emanan de las casas matrices y no tienen por qué guardar relación con las prioridades del desarrollo mexicano. Tampoco el transporte nacional se ha beneficiado en la medida deseable con el crecimiento de esta actividad, ya que la mayoría de los cargamentos son llevados hasta la frontera por medio de transportistas aéreos y terrestres norteamericanos.

Los problemas laborales que han afectado en años recientes a las maquiladoras y que significaron a fines de 1974 un despido de más de 9 000 personas —recontratadas sólo en parte en el curso de 1975— llevó a los representantes de los trabajadores a pugnar por que el actual período de empleo provisional se extienda de 30 a 90 días y que se permita, durante épocas de contracción de la demanda, reducir la jornada laboral en lugar de despedir trabajadores; asimismo, que exista una interpretación uniforme de la Ley Federal del Trabajo para toda la industria maquiladora.

El decenio de operación de las maquiladoras coincidió con un claro período de despegue de la industria manufacturera nacional. Este importante hecho, unido a consideraciones respecto de la falta de irradiación de los efectos de esta actividad y a su inestable aporte ocupacional, está haciendo reflexionar a las autoridades mexicanas en el sentido de avanzar hacia nuevas disposiciones de política de reorientación del funcionamiento de la misma. Uno de los objetivos básicos de esta nueva concepción supondría que la actual maquiladora debería ir cediendo paso gradualmente a industrias de montaje que cumplan con la incorporación de insumos nacionales, para lo cual la industria ha venido preparándose.

4. SINTESIS Y CONCLUSIONES

La información cuantitativa contenida en el apartado anterior tiende a confirmar las hipótesis desarrolladas en la segunda parte de este artículo. Si se exceptúa la actividad de subcontratación de las empresas transnacionales, sobresale el comportamiento restrictivo de sus filiales extranjeras radicadas en América Latina en lo relativo a su aporte a la exportación de manufacturas, sobre todo el de aquellas empresas que, por el alcance de sus operaciones, deben considerarse como más propiamente transnacionales y que son las que, a su vez, desempeñan un papel más destacado en las ramas industriales más dinámicas de la región. En efecto, la parte relativamente pequeña de transacciones intraempresa que realizan las casas matrices desde países latinoamericanos sugiere que éstas no asignan a las filiales ubicadas en la región un papel importante en la división del trabajo dentro de sus operaciones mundiales.

Lo anterior significa, por otro lado, que una proporción elevada de las ventas de estas filiales concurre directamente

al mercado internacional, sin formar parte de la integración vertical de las empresas de que se trate.

Esta situación tiene consecuencias diversas: por una parte, la escasa incidencia de las ventas de las filiales latinoamericanas en las ventas totales de la empresa impide que la región se beneficie del crecimiento dinámico de las corporaciones; por otra, en tiempos de recesión de las mismas, sus efectos se atenúan, y finalmente, la elevada cuota de la producción de dichas filiales que va directamente al mercado internacional está sujeta a influencias competitivas relativamente más severas.

El hecho de que las filiales extranjeras en los países de mayor desarrollo relativo, tales como México y Brasil, ocupen un lugar cada vez más importante en el total de exportaciones de manufacturas de dichos países, a pesar del comportamiento restrictivo señalado, sería indicativo de la reducida aptitud del empresario nacional para competir en este comercio mundial de manufacturas. De todas maneras es un hecho que en el corto y el mediano plazos las filiales extranjeras latinoamericanas habrán de tener un papel cada vez más importante en la exportación de manufacturas. Sin embargo, como ya se expresó, más que en otras partes del mundo, el objetivo fundamental que persiguen al establecerse es el de atender los mercados de los países receptores.

Cabe preguntarse en qué medida esta característica de las filiales latinoamericanas coadyuva o entorpece la dinámica de las transformaciones que postulan los planes de desarrollo industrial de los países de la región y cuáles serán las políticas más idóneas que deberán adoptar sus gobiernos para intentar que converjan las operaciones de las filiaciones transnacionales con sus propios objetivos de desarrollo.

Las dificultades de entrar en los mercados internacionales de manufacturas por parte de los países de América Latina se agravan, por una parte, por el comportamiento relativamente restrictivo de las filiales latinoamericanas de las corporaciones transnacionales, y, por otra, por las propias características del proceso sustitutivo, que redundan en limitadas posibilidades de competir en dichos mercados. Lo anterior ha impedido que la región valore las ventajas comparativas que indudablemente posee para la elaboración de determinadas líneas de productos, hecho que estaría siendo demostrado por la proliferación creciente de la actividad de subcontratación en la región, movida precisamente por el incentivo que deriva de tales ventajas comparativas.

Por tanto, medidas tendientes a elevar los niveles de eficiencia y competitividad de la producción latinoamericana están llamadas a desempeñar un papel más destacado en la promoción de las exportaciones de manufacturas, que aquellos otros instrumentos directos de tipo subsidio que ayudan a mejorar *ex post* dicha capacidad competitiva y que, aunque importantes en el corto plazo, involucran costos sociales elevados.

El otorgamiento de incentivos a la exportación sin distinguir si la beneficiaria es una empresa local o una filial de corporación transnacional puede estar en conflicto con otros objetivos de la política oficial hacia estas últimas. Entre ellos figuran, por ejemplo, que en su producción se logre una

creciente incorporación de contenido nacional, así como que se alcance una mayor participación por parte del inversionista local mediante la constitución de empresas mixtas.

Resulta claro, pues, que debería tenderse a una diferenciación de tales políticas. El empeño de que las filiales extranjeras desarrollen plenamente su potencialidad exportadora no debe perseguirse con menoscabo de los otros objetivos inscritos en las políticas nacionales de industrialización, como son el de lograr una estructura industrial mejor interconectada y, por ende, de efectos propulsores más generalizados. En ciertas ramas, sin embargo, según el peso relativo de las filiales dentro de ellas y las características de los procesos productivos, existen posibilidades de establecer metas de exportación mediante negociaciones oficiales, las que junto con otorgar los incentivos correspondientes fijen los contingentes deseables de integración nacional.

Volviendo a la subcontratación internacional, se da aquí una actividad exportadora que promete destacarse como la más dinámica en el futuro en lo que toca a exportación de manufacturas desde América Latina. Si bien no representa un desarrollo industrial auténtico, para los países relativamente más desarrollados de la región puede constituir un impulso complementario, así como un elemento coadyuvante para otros objetivos, como son el de equilibrio de la balanza de pagos y el de ocupación; en el caso de los demás países de la región, en cambio, quizá contribuya al mejor uso de recursos subocupados y a realizar un aporte a la disponibilidad de divisas, sin dejar de lado las ventajas que pueden derivarse de la capacitación de personal técnico y directivo del país que participe en esta actividad. La producción realizada con base en la subcontratación radicada en los países industrializados de la región no tendría por qué estar en competencia con la que se realiza en los menos desarrollados porque los primeros, por lo común con un nivel salarial más alto, como México, presentan ventajas para los procesos relativamente más complejos, que demandan una parte relativamente importante de mano de obra calificada, mientras los últimos, con niveles relativos más bajos, ofrecen ventajas para otro tipo de actividades de subcontratación derivadas de la subocupación de factores productivos que generalmente existe en ellos.

Por último, con respecto a la integración económica de América Latina, los datos sobre la exportación de manufacturas realizada por las filiales extranjeras sugieren que se están acentuando los desniveles en los grados de industrialización de la región. Los países relativamente desarrollados estarían sirviendo de centro de operación para el suministro de productos manufacturados a los mercados en los demás países, en abierta contradicción con los principios de desarrollo equilibrado subyacentes o explícitos en los programas de integración regional. Esta situación hace especialmente vigente la necesidad de fortalecer los mecanismos de programación de los mencionados sistemas y pone en evidencia lo urgente que resulta establecer normas comunes para la actividad de las corporaciones transnacionales de la región. Además, para que los países de menor desarrollo relativo puedan aprovechar más adecuadamente la potencialidad exportadora de las corporaciones que deriva del proceso de integración económica regional, sería necesario reemplazar el principio de *un solo país* del Sistema General de Preferencias por el principio acumulativo para grupos de países. □