Manufacturas para exportación, empresas multinacionales y desarrollo económico

G. K. HELLEINER

En los próximos decenios se espera, en general, que las exportaciones de manufacturas desempeñen un papel principal en el desarrollo de los países de bajos ingresos. Las empresas manufactureras multinacionales tendrán mucho que ver en cualquier expansión de las exportaciones de manufacturas que ocurra en esos países.[1] Algunas de esas empresas se dedicarán a transformar materias primas para la exportación; otras adaptarán para fines de exportación sus instalaciones actuales, dedicadas a sustituir importaciones; otras, en fin, producirán o por lo menos venderán exportaciones tradicionales de productos finales del tipo de los artículos textiles, los zapatos y los juguetes, que utilicen intensivamente la mano de obra. En los últimos años ha crecido rápidamente en esas regiones una nueva forma de manufacturas destinadas a la exportación, a base de mano de obra intensiva, ensamblaje y fabricación de componentes en el seno de industrias internacionales integradas verticalmente.

Muchas empresas norteamericanas que producen maquinaria y equipo electrónico y de transporte, acostumbran comúnmente enviar partes a ciertos países de bajos salarios, en especial a México y al Lejano Oriente, para realizar operaciones de elaboración o de ensamblaje a base de mano de obra intensiva, después de lo cual los productos semiterminados se reexportan para acabarlos o venderlos en otro sitio. En muchos casos, este tipo de actividad manufacturera destinada al exterior se realiza en los países de menor desarrollo dentro de una zona "de elaboración de exportaciones" o un enclave similar. En más de treinta de estos países se han hecho propuestas para establecer dichas zonas. En vista de factores tales como la estructura de las barreras en los mercados, las técnicas disponibles y la "globalización" de las prácticas de las empresas internacionales, entre otros, es probable que este género de actividades tenga un gran aumento durante los próximos decenios. En el presente ensayo se pretende analizar los efectos que producen en las naciones exportadoras las actividades manufactureras orientadas al exterior, así como considerar las políticas a disposición de aquéllas para lograr las máximas ventajas de esas actividades.

Nota: Este ensayo fue presentado por el autor en los seminarios del Institute of Development Studies, University of Sussex; de la Queen Elisabeth House, Oxford University; del Overseas Development Institute, de Londres; y de los departamentos de economía de las universidades de Manchester y de Ghana. El autor agradece los útiles comentarios de los participantes en esos seminarios, así como los de Alan Peters, Hans Singer, Paul Streeten, John White y Michael Yaffey. También expresa su agradecimiento a las instituciones que hicieron posible la investigación en que se basa este trabajo y que le permitieron escribirlo: la John Simon Guggenheim Memorial Foundation, el Canada Council y el instituto ya mencionado de la Universidad de Sussex.

1 Un examen más amplio de estos acontecimientos puede encontrarse en G. K. Helleiner, "Manufactured Exports from Less Developed Countries and Multinational Firms", en *Economic Journal*, de próxima aparición. En este trabajo se basa el resto del párrafo.

I. EFECTOS EN LOS PAISES ANFITRIONES

i) Análisis convencional de costo-beneficio

Los beneficios y los costos de producir manufacturas para exportación deben evaluarse de la misma manera que cualquier otra actividad económica potencial. El hecho de que, como consecuencia de cierta actividad, aumenten las exportaciones brutas, la producción manufacturera y el empleo, no constituye evidencia suficiente de que ella sea deseable desde el punto de vista social. Es preciso evaluar, con la mayor aproximación posible, los costos y valores de oportunidad social tanto de los insumos como de la producción de las actividades manufactureras. Resulta fundamental, en principio, que en los casos en que se producen manufacturas para exportación, a base de cantidades importantes de insumos importados, se valúen las exportaciones y las importaciones a los precios mundiales apropiados y que sólo se registre como ingreso de la nación exportadora el valor agregado, a precios mundiales. Al mismo tiempo, los gastos e ingresos en divisas, así como los insumos de trabajo nacional, de capital y de habilidades deben valuarse a precios que reflejen las escaseces nacionales.

Son conocidas las dificultades de establecer precios sombra adecuados para las divisas, el trabajo, el capital y las habilidades, por lo que no es preciso examinarlas aquí. Sin embargo, conviene hacer un comentario adicional respecto al problema práctico de fijar "precios mundiales" apropiados para los insumos importados y las exportaciones de manufacturas, cuando estas actividades se realizan en el seno de industrias internacionales integradas. En tanto que las mercancías, e incluso la mayor parte de los productos manufacturados, se pueden vender en el mercado mundial "desde lejos", y por ende se puede fijar rápidamente el precio adecuado, las actividades de transformación y de manufactura de componentes que se ubican a medio camino en el proceso productivo, originan una producción para la cual a menudo no existe otra salida que la de la empresa matriz o la subcontratista que encargó la realización de esa actividad. En esos casos, los precios (de transferencia) tanto de los insumos como de la producción, reflejarán la evaluación de la empresa matriz con respecto a la localización más deseable a fin de declarar sus utilidades mundiales. No hay en este caso un medio, tal como el mercado, que pueda utilizarse con prontitud para comprobar la conveniencia objetiva de esos precios. Si bien esta forma de producir manufacturas para exportación genera el doble de oportunidades de establecer precios de transferencia que las que genera la producción para sustituir importaciones o la exportación de materias primas, existe cierta protección para el país anfitrión en la medida en que el precio de exportación sirve como medio de comprobar la justeza de los precios de importación. Después de todo, el precio de exportación declarado debe exceder a la suma de los precios de importación declarados; la diferencia debe ser por lo menos tan grande como los costos unitarios de trabajo, los cuales son el componente principal del valor agregado en las industrias intensivas de mano de obra y pueden comprobarse con bastante facilidad. Por tanto, a las empresas extranjeras sólo les es dable manipular la parte del valor agregado que corresponde a las ganancias y, excepto en el corto plazo, existe al parecer un límite inferior a 0 para el nivel de ganancias que dichas empresas pueden declarar. Más que intentar la fijación de precios mundiales "apropiados" para los insumos y las producciones de estas actividades manufactureras de exportación, con el fin de evaluar su contribución a la economía anfitriona, acaso sea más fácil utilizar un concepto anterior, el de "el valor de retribución" (*returne value*), esto es, la suma de las remuneraciones de los factores nacionales más los ingresos públicos que provengan de la actividad de que se trate.[2]

Así, parece que el país anfitrión debe obtener por lo menos el valor de la nómina de salarios que corresponda a esas actividades manufactureras. A mayor abundamiento, en el caso de desempleo urbano abierto, el costo de oportunidad de los insumos de trabajo no calificado es pequeño y las percepciones salariales se pagan en divisas. La posibilidad de utilizar mano de obra desocupada para obtener divisas escasas, parece particularmente atractiva. No obstante, es necesario hacer una importante advertencia.

Mientras que, a los precios mundiales, no es probable que el valor agregado en estas actividades sea negativo como puede serlo en la producción manufacturera para sustituir importaciones, todavía es factible que el costo de oportunidad del capital y de otros insumos exceda para el país anfitrión al valor agregado que se haya registrado, incluso si este último se ajusta hacia arriba por el equivalente de la subvaluación del tipo de cambio. Para atraer a dichas actividades industriales, se requiere infraestructura, tal como instalaciones portuarias, edificios, caminos, abastecimiento de agua y otros, la cual, una vez disponible, es posible que se ofrezca a tasas subsidiadas. Los gobiernos anfitriones quizá también proporcionen créditos a bajas tasas de interés o subsidios directos. Cabe esperar que los subsidios explícitos o implícitos concedidos por esos países a los manufactureros foráneos aumenten conforme a la desventaja internacional relativa del país con respecto a sus costos laborales, de transporte y de otras distancias. Así, por ejemplo, para que un país tropical de Africa pueda atraer a una empresa extranjera de manufacturas destinadas a la exportación, tendrá que ofrecer más concesiones de este tipo que Hong Kong.

Por su gran número, los países pequeños que tienen salarios bajos y compiten por estas actividades manufactureras particularmente "libres", están, respecto a los posibles inversionistas foráneos, en una posición análoga a la de los que participan en la competencia perfecta, esto es, en lo individual no tienen capacidad alguna para influir en el "precio" al cual podrán atraerse esas actividades. Para que un país pueda atraerlas, debe igualar el precio internacional imperante; si no logra hacerlo gracias a sus atractivos de costos laborales y de distancia, deberá compensar la diferencia mediante subsidios públicos implícitos o explícitos. Obviamente, existe un nivel de subsidio que significará para el país anfitrión la pérdida de todas las ventajas obtenidas de las manufacturas destinadas a la exportación. Los planificadores de cada país deben resolver la cuestión crucial de si esas formas de manufactura producirán o no ventajas netas, concebidas en términos económicos estrechos. También tendrán que vigilar la posición del país a lo largo del tiempo, puesto que la situación relativa de las naciones colocadas en ese margen o fuera de él, cambiará en el tiempo según varíen los costos de transporte y las tasas relativas de salarios.

2 Clark W. Reynolds, "Domestic Consequences of Export Instability", en *American Economic Review*, vol. 53, mayo, 1963, p. 93-102.

ii) *Otros efectos de corto plazo*

Los efectos de las actividades exportadoras o de las inversiones foráneas en los países anfitriones, no sólo conciernen a los beneficios y costos sociales agregados que se han descrito antes. La idea de que el carácter de la exportación (o el producto básico) influye en las pautas de desarrollo de manera no sólo más sutil, sino también más fundamental, ha merecido una copiosa literatura.[3] Conviene analizar brevemente la influencia a corto plazo de las actividades exportadoras en la tecnología, la distribución, el ingreso público y la inestabilidad.

a] Tecnología

Es probable que las actividades manufactureras de exportación que utilizan trabajo intensivo, empleen una tecnología acorde con la dotación interna de factores, al contrario de las actividades manufactureras anteriores, localizadas en los países de menor desarrollo, o de algunos de los enclaves basados en la exportación de recursos naturales. Existen algunas pruebas de que los inversionistas foráneos utilizan técnicas más intensivas de capital que las empresas de propiedad nacional que se dedican a actividades manufactureras para sustituir importaciones, y que son comparables con aquéllos por otros conceptos.[4] En Taiwán, por ejemplo, se ha considerado que las actividades manufactureras destinadas a la exportación utilizan el capital más intensamente que el promedio de las manufacturas del país.[5] Sin embargo, no puede considerarse esta posibilidad como una certeza hasta no reunir pruebas más abundantes. De todas formas, a juzgar por los datos relativos a la zona de "elaboración de exportaciones" de Taiwán y por los datos de las empresas estadounidenses que se acogen a la fracción arancelaria 807, parece existir una utilización intensiva de trabajo mucho mayor en esta forma de manufactura que en otras.[6] Es claro que no puede objetarse este tipo de actividad de los inversionistas foráneos sobre la base "convencional" de que introduce técnicas demasiado intensivas de capital, paga salarios demasiado altos, estimula la adopción de técnicas intensivas de capital similares en otros sectores y, con todo ello, distorsiona el proceso de desarrollo. Por otro lado, debe notarse que aunque la tecnología utilizada resulte más "apropiada", tiene que compararse a un "propietario" extranjero, el cual recibe pagos por su empleo. De esta manera, la dependencia respecto a empresas extranjeras continúa como un grave problema, incluso si han cesado las transferencias de tecnología inadecuada.

b] Efectos distributivos

Las actividades manufactureras destinadas a la exportación, que se basan en el uso intensivo de la mano de obra, propiciarán una distribución más equitativa de las percepciones de los factores nacionales que la generada por empresas manufactureras anteriores que se basaban en el empleo intensivo de capital y de habilidad. Es probable que el grueso de las percepciones nacionales corresponda a trabajadores no calificados o semicalificados (retribuidos conforme a las tasas locales imperantes) o quizá corresponda al gobierno. Sin embargo, es posible que se concentren mucho, desde el punto de vista geográfico, alrededor de los "enclaves de importación y exportación"[7] (en su forma más pura, se trata de la zona elaboradora de exportaciones) en torno a los puertos más convenientes. Cualquiera que sea el capital requerido para esta forma de desarrollo, es también probable que se concentre mucho desde el punto de vista geográfico, lo mismo que otros efectos externos.

Por supuesto, es posible que las ventajas logradas por todos los que encuentren ocupación en esos enclaves y en sus alrededores, se obtengan a costa de los sectores rurales, con frecuencia aún más pobres, que son los que financian los subsidios implícitos o explícitos que hacen posibles esas ventajas. Siempre que se concedan incentivos compensadores a las empresas de exportación, los salarios en el enclave podrán elevarse sin afectar el "buen éxito" del programa de exportaciones industriales.

c] Efectos en el ingreso público

La contribución principal al ingreso nacional de las manufacturas de exportación basadas en trabajo intensivo, tiene la forma de salarios. A este respecto, dicha aportación se sitúa en el polo opuesto de la que hacen las empresas que exportan recursos naturales, como el petróleo o el cobre, cuya contribución principal se hace en forma de ingresos públicos.[8]

Las empresas manufactureras que utilizan trabajo intensivo, localizadas en los países más ventajosos por sus costos laborales y su situación geográfica, pueden declarar utilidades muy sustanciales. Incluso, es posible que las bajas tasas impositivas y los paraísos fiscales induzcan a las empresas multinacionales a manipular sus precios internos de transferencia, de tal suerte que obtengan mayores utilidades en los países anfitriones de menor desarrollo, que las que obtendrían de otra manera. No obstante, es posible que los ingresos provenientes de impuestos sobre utilidades percibidas por las empresas multinacionales al realizar actividades manufactureras con trabajo intensivo, en el caso en que estos impuestos existan, no contribuyan significativamente al ingreso nacional. Al contrario, en muchos casos se requerirán subsidios gubernamentales para inducir a las empresas a que se dediquen a dichas actividades exportadoras. Por tanto, es probable que sea muy pequeña la contribución directa de estas actividades a los programas de desarrollo financiados por el sector público o, incluso, al ahorro total del país.

3 Entre las obras más recientes vease *Trade, Balance of Payments and Growth, Papers in International Economics in Honor of Charles P. Kindleberger*, editores Jagdish N. Bhagwati, Ronald W. Jones, Robert A. Mundell, Jaroslav Vanek, Amsterdam y Londres; North Holland, 1971, pp. 403-442; también M. H. Watkins, "A Staple Theory of Economic Growth", en *Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 29, mayo, 1963, pp. 141-158.

4 R. Hal Mason, *The Transfer of Technology and the Factor Proportions Problem: Philippines and Mexico*, UNITAR Research Reports, núm 10, Nueva York, 1971.

5 G. C. Hufbauer, "The Impact of National Characteristics and Technology on the Commodity Composition of Trade in Manufactured Goods", en *The Technology Factor in International Trade, A Conference of the Universities-National Bureau Committee for Economic Research*, Raymond Vernon (ed.), National Bureau of Economic Research, Nueva York, 1970, p. 186.

6 En los países de menor desarrollo, el valor agregado por hombre ocupado en esas operaciones de ensamble es de sólo 2 700 dólares; el costo de capital en que se incurre para crear un empleo en la zona de "elaboración de exportaciones" de Taiwán apenas llega a 1 500 dólares.

7 John H. Power y G. P. Sicat emplean el término "enclave de importaciones" en *The Philippines: Industrialization and Trade Policies*, Development Centre, OECD; Oxford University Press, 1971, p. 106. Véase también Albert O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven, 1958, p. 110-111. La expresión "enclave de exportaciones" tiene una historia mucho más larga.

8 Véase, por ejemplo, Scott R. Pearson, *Petroleum and the Nigerian Economy*, Stanford University Press, 1970, pp. 58-69.

d] Efectos de inestabilidad

Un efecto que puede ser de considerable importancia para los que hacen la política interna, es el que se refiere a la inestabilidad cíclica del país exportador. Si un sector manufacturero de exportación no está bien diversificado por empresas, productos y mercados, resulta especialmente vulnerable a las fluctuaciones de la demanda del mercado mundial y ello ocurre en un grado mucho mayor que el que afecta a las actividades secundarias de los países industrializados. En el curso de una recesión, las presiones de los sindicatos y los gobiernos de sus países pueden inducir a las empresas a disminuir en primer lugar la producción y el empleo en sus instalaciones foráneas, aunque sean las más redituables.[9] La inestabilidad de las exportaciones de Puerto Rico aumentó como consecuencia de haberse dedicado a producir manufacturas destinadas al mercado de Estados Unidos.[10] Se conocen casos de empresas que emplean la subcontratación, incluso en su propio país, como un medio de aumentar su propia capacidad frente a presiones de la demanda o como una manera de reducir al mínimo los efectos sobre sus propios empleados durante épocas de recesión.[11] Así, si bien el país anfitrión puede obtener de estas actividades un aumento de su ingreso, éste acaso resulte más sujeto a fluctuaciones mayores que en otras posibles líneas de actividad. Tal vez muchos países prefieran trocar ciertas ventajas de ingreso por una mayor estabilidad y de esta manera quizá escojan otras actividades aparentemente menos remunerativas.

iii) *Efectos de largo plazo*

En última instancia, más importantes que los efectos de relativo corto plazo en el país anfitrión, son aquellos que inciden en el ritmo y la estructura del crecimiento a largo plazo. Estos efectos pueden examinarse bajo los siguientes rubros: efectos de "eslabonamiento", efectos de "aprendizaje" y efectos de "dependencia".

a] Efectos de "eslabonamiento"

Estos efectos no se dan en el caso de muchas actividades manufactureras que utilizan intensivamente trabajo no calificado, puesto que los manufactureros foráneos las radicaron desde un principio en los países de bajos salarios con el único propósito de abatir los costos en el proceso particular o el componente específico de que se trate. Si la empresa internacional tuviera la posibilidad de reducir costos mediante la relocalización de otras actividades vinculadas "por cualquier lado" con la que se transfiere, es muy posible que también se habrían transferido desde el principio. En algunas oportunidades se ha relocalizado de esta manera una amplia gama de actividades relacionadas entre sí en los países de bajos salarios. Sin embargo, una vez transferidas, existen pocos incentivos para establecer mayores eslabonamientos en las manufacturas internas.

A la empresa multinacional sólo le preocupa mantener eslabonamientos en el seno de su propio sistema internacional de producción y mercadeo. No tiene razón alguna para buscar otros eslabonamientos dentro de los límites de cualquier país. Quizá sea posible que los gobiernos de los países anfitriones induzcan en ciertas circunstancias a las empresas foráneas a eslabonar otras actividades a sus plantas iniciales, o que estimulen las actividades locales de abastecimiento y de subcontratación, acaso mediante subsidios a la exportación u otros incentivos. Sin embargo, no es probable que esto ocurra de manera espontánea, mientras las empresas exportadoras disfruten concesiones especiales referentes a los insumos importados, tal como ocurre en las zonas "de elaboración de exportaciones". Así, mientras que en ciertos casos el ensamblaje de componentes ha conducido a la fabricación de ellos en la industria electrónica,[12] es probable que los principales efectos de eslabonamiento ocurran en los sectores que no entran en el comercio, tales como la construcción, la electricidad, el transporte interno y ciertos servicios, o bien en aquellos del tipo de "demanda final", es decir, los que resultan del aumento de los ingresos de la fuerza de trabajo en la industria. Por supuesto, este último tipo de eslabonamiento, análogo al efecto acelerador, surge de cualquier programa exitoso de desarrollo.

Los insumos intermedios internos que afluyeron a la zona "de elaboración de exportaciones" de Kaohsiung, en Taiwán, sólo representaron el 4% del valor de sus exportaciones en 1969.[13] Podría añadirse a ese total un 1% adicional, si se aplicara al costo de la inversión original en infraestructura de la zona una tasa de depreciación del 10%, ya que puede suponerse con seguridad que la mayor parte de dicha inversión fue de origen local.[14] Por tanto, parece improbable que los imsumos internos lleguen siquiera a superar el 10% del valor agregado en las manufacturas de Taiwán destinadas a la exportación.[15] Que exista la posibilidad de elevar esta baja proporción tiene obvio y enorme significado para evaluar el efecto de este enclave en el desarrollo.

b] Efectos de "aprendizaje"

A falta de grandes perspectivas de que existan efectos de eslabonamiento, conviene examinar con particular cuidado las

9 Este fenómeno se ha documentado recientemente en el caso de un fabricante estadounidense de artículos eléctricos que tiene una planta en Taiwán. Robert B. Stobaugh y Asociados, *U. S. Multinational Enterprises and the U. S. Economy, A Research Study of the Major Industries that Account for 90 Per Cent of U. S. Foreing Direct Investment in Manufacturing*, Harvard Business School, mimeografiado, 1972, p. 20.

10 Werner Baer, *The Puerto Rican Economy and United States Economic Fluctuations*, Social Science Research Center, University of Puerto Rico, 1962.

11 UNCTAD, *Measures for the Expansion and Diversification of Exports of Manufactures, Export Policies in the Developing Countries, Manufacturing of Components Through International Subcontracting as a means of expansion and Diversification of Exports of Manufactures from The Developing Countries*, TD/B/C.2/107, febrero 12, 1971, mimeografiado, p. 9.

12 Y. S. Chang, *The Transfer of Technology: Economics of Offshore Assembly, The Case of Semi-Conductor Industry*, UNITAR Research Reports, núm. 11, Nueva York, 1971, pp. 22 y 51.

13 Cálculos basados en datos del Banco Asiático de Desarrollo, *Southeast Asia's Economy in the 1970's*, Londres, Longman, 1971, pp. 306-307.

14 Cálculo también basado en datos del Banco Asiático de Desarrollo, pp. 306-307.

15 El valor agregado fuera de Estados Unidos por las empresas que funcionan en Taiwán y que se acogen a las ventajas del *item* arancelario 807 del arancel de Estados Unidos, según el cual los impuestos de importación se aplican sólo al valor agregado en el exterior y no al valor total de la importación, ascendió a dos tercios del valor total de sus importaciones procedentes de Taiwán. Comisión Arancelaria de Estados Unidos, *Economic Factors Affecting the Use of Items 807.00 and 806.30 of the Tariff Schedules of the United States*, Washington, septiembre, 1970, p. A-57.

posibilidades de los efectos de "aprendizaje". En relación con esto, es posible que las manufacturas escogidas para emplazarse en un país de bajos salarios correspondan al tipo de las cuales no pueden aprenderse habilidades, puesto que dichas actividades utilizan intensivamente trabajo no calificado. En el peor de los casos, lo más que se trasmite es la disciplina moderna de la fábrica, suponiendo —lo cual no es creíble— que no existiera antes y que no hubiese otra manera de aprenderla. En el caso de una reestructuración radical de la economía para orientarla a las actividades manufactureras de exportación, es posible que se destruyan u olviden las habilidades existentes en las artesanías locales y en las pequeñas industrias. Cuando la actividad de que se trate no tiene consecuencias dinámicas fundamentales en la sociedad o la economía, ésta puede "fosilizarse" para siempre y conservar sus condiciones actuales de exportadora de trabajo no calificado, el cual es barato debido a su inmovilidad. Mientras tanto, los países más ricos se benefician con los ingresos adicionales derivados de la propiedad del capital, las habilidades y la tecnología, factores todos que tienen movilidad internacional.

Sin embargo, es posible que el panorama no sea tan sombrío. En primer lugar, una habilidad que casi con toda certeza se generará, incluso en los casos en que el proceso productivo exija poco de la fuerza laboral no calificada es la referente al manejo, responsabilidad y organización del trabajo en el proceso productivo. Cualquiera que sea el que tenga el control de la empresa, no es concebible que el manejo de los trabajadores lugareños corra a cargo de extranjeros muy bien pagados por más tiempo del absolutamente necesario. A menudo se menciona la habilidad administrativa o gerencial como una restricción importante que dificulta o impide introducir técnicas de trabajo intensivo en una amplia variedad de otras actividades económicas, tanto en la industria como fuera de ella, lo mismo en el sector público que en el privado. En la medida en que esta habilidad constituye una restricción importante y varios de los provechos que se derivan de ella pueden lograrse fuera de la actividad en la que se genera, es posible que su existencia origine significativos efectos en el desarrollo y permita adoptar técnicas más eficientes en las actividades que ya se desarrollan, así como establecer nuevas actividades y evitar importaciones tecnológicas inapropiadas y costosas.

En segundo lugar, muchas de esas actividades estimulan de manera directa la adquisición de habilidades, incluso si la mayor parte de la fuerza de trabajo es no calificada o semicalificada. Más aún, gracias al mejoramiento de las técnicas de instrucción será posible trasmitir habilidades cada vez más complicadas a una fuerza de trabajo en un principio no calificada. Ciertamente, existen muchos ejemplos recientes en Hong Kong y Singapur que demuestran que se pueden desarrollar con rapidez habilidades de alto nivel con tasas salariales muy bajas. No cabe duda que un estudio cuidadoso de las actividades manufactureras con capacidad potencial para la exportación, descubriría a muchas de ellas que utilizan intensamente trabajo no calificado y a la vez requieren en buena medida nuevas habilidades, de manera que podrían ser una especie de trampolines para proseguir el desarrollo general. Cabe conjeturar que las mejores actividades a este respecto son las que requieren procesos de fabricación y no sólo de ensamble, las cuales se encuentran en los sectores eléctrico y de maquinaria. Tampoco pueden descuidarse los posibles efectos de "aprendizaje" generados indirectamente en otros sectores relacionados con estas actividades.

También debe considerarse la posibilidad de adquirir (o de desalentar) efectos de "aprendizaje" de mayor fundamento. Es posible que tengan mayores consecuencias a largo plazo efectos tales como la capacidad de resolver problemas y, eventualmente, la de crear nueva tecnología, que cualquiera de los que se han examinado hasta ahora. Es obvio que resulta difícil decir algo más respecto a este tema, pero de cualquier forma algunas actividades de exportación parecen más promisorias que otras. Como dijo Nathan Rosenberg, "el nylon jamás se habría producido con sólo ocuparse de los gusanos de seda y las hojas de morera, por mucho tiempo que se dedicara a ello".[16] Quizá algunos de los procesos industriales que se han emprendido en las pequeñas economías del Lejano Oriente conduzcan a lograr una capacidad científica más importante y a la posibilidad de independencia en el caso de la innovación industrial y agrícola, mediante estímulos a la industria local y al sistema educativo general.

c] *Efectos de "dependencia"*

Existe una abundante literatura conforme a la cual la orientación al exterior, cualquiera que sea su carácter, es perjudicial para el logro del desarrollo independiente y autosostenido.[17] La mayor parte de los autores que sostienen este punto de vista consideran también a la inversión extranjera con poco menos que completo entusiasmo. Al parecer, las actividades a base de trabajo intensivo, orientadas a la exportación, que venden sus productos a las empresas multinacionales y están totalmente desintegradas con el resto de las economías en las que se localizan, combinan algunos de los rasgos más desagradables de la orientación hacia afuera y de la inversión foránea. En particular, el sector manufacturero de exportación constitituye un enclave o "una avanzada de la madre patria" en aquellos casos en que existen zonas "elaboradoras de exportaciones"; esto tiene un sentido tan real como el de cualquier mina propiedad de extranjeros. Más todavía, estos rasgos desagradables se combinan de tal suerte que el país anfitrión tiene apenas un mínimo de ventajas negociadoras.

No sólo ocurre que la actividad manufacturera de exportación es extraordinariamente "libre", puesto que no depende de los recursos locales ni de los mercados internos, sino que también es probable que dicha actividad ate al país anfitrión a fuentes de insumos y a mercados sobre los cuales tiene un grado mínimo de dominio. Es posible que la capacidad de negociación de un país que manufactura componentes o se dedica a procesos intermedios de elaboración, sea considerablemente menor que la de una nación exportadora de materias primas. Esto es así debido a que, después de todo, el cobre o el cacao en grano pueden venderse en el mercado mundial, cambiarse con los países socialistas e incluso utilizarse internamente. Sin embargo, qué puede hacer un país con sintonizadores diseñados para cumplir las especificaciones concretas de un receptor de televisión Philco, si no es vendérselos a la Philco.

16 Nathan Rosenberg, en Raymond Vernon, p. 71.

17 Véase, por ejemplo, Samir Amin, "Development and Structural Changes: african Experiences", en *The Windening Gap: Development in the 1970's*, B. Ward, J. D. Runnalls, L. D'Anjou, editores, Columbia University Press, Nueva York, 1971, pp. 312-333.

Producir para la exportación en el seno de una empresa multinacional puede ser un medio de lograr una participación en los mercados crecientes de ciertos productos para los cuales la demanda mundial es elástica al ingreso; empero, quizá haga al país anfitrión excesivamente dependiente respecto a poderosos personajes foráneos; así, en los casos en que las empresas o los gobiernos foráneos dominan con gran intensidad sectores específicos de las economías de los países anfitriones, es posible que detenten una posición muy fuerte que les permita influir en las políticas internas y externas de éstos. El problema principal respecto a estas relaciones de dependencia consiste en que la continuación del crecimiento de las manufacturas de exportación está sometida a las decisiones de empresas extranjeras sobre las cuales el país anfitrión tiene muy escasa influencia: decisiones tales como el emplazamiento de las plantas, el desarrollo de nuevos productos, la selección de técnicas, la distribución de los mercados, etc. Por tanto, es muy conveniente pensar con mucho cuidado estas cuestiones antes de comprometerse abiertamente en esa dirección.

II. LA ESTRATEGIA DEL PAIS ANFITRION

Son muchas y muy difíciles las cuestiones que deben tratar de resolver los planificadores en aquellos países de menor desarrollo que son exportadores potenciales de bienes manufacturados a base de trabajo intensivo. Cabe suponer que esos países buscan ampliar sus exportaciones de manufacturas debido a toda suerte de razones convencionales: aumentar el ingreso, obtener divisas, crear ocupación, diversificar tanto su economía general como sus exportaciones, industrializarse... Es preciso comparar las ventajas derivadas de estos variados objetivos (cuyo cumplimiento se busca mediante actividades manufactureras a base de trabajo intensivo y orientadas a la exportación) con las provenientes de otras posibilidades. En el caso de algunos países pobres y pequeños, las opciones pueden ser muy escasas. Incluso en estas oportunidades, tal como se ha visto, es posible que tanto el valor agregado nacional proveniente de la exportación de manufacturas, como las ventajas logradas con respecto a otros objetivos sociales, tales como la ocupación, sean insuficientes para justificar los costos en que se incurra al tratar de aumentar o atraer esta actividad. De esto se sigue que es un cuidadoso cálculo de costo-beneficio el requisito supremo que ha de cumplir cualquier país deseoso de exportar. En esa evaluación deben incluirse los incentivos necesarios para atraer a los inversionistas foráneos, en la competencia internacional en torno a estas actividades "libres", a fin de justipreciar si el desarrollo de un sector manufacturero exportador, a base de trabajo intensivo, concuerda con el interés nacional. Sólo cuando se haya resuelto lo anterior, surgirán las cuestiones generales de política que van a estudiarse a continuación. Entre ellas están las siguientes:

– ¿Cuál es el papel apropiado para las exportaciones de manufacturas en el sector industrial en su conjunto? ¿Cuál en el panorama de las exportaciones totales, cuál en toda la economía? ¿Qué composición general de las actividades manufactureras orientadas a la exportación es la más apropiada?

– Desde el punto de vista del estímulo al crecimiento y al desarrollo de la economía en su conjunto, ¿cuáles son las actividades manufactureras de exportación más convenientes? De esta interrogante deriva una serie de preguntas más concretas que se relacionan con las características de las actividades específicas de exportación.

– ¿Cuál es el mejor mecanismo institucional para adquirir, con costos y riesgos mínimos, los bienes y servicios que se necesitan, la tecnología, los mercados y las habilidades? ¿Pueden emprenderse las actividades de venta para la exportación "desde prudente distancia", más que en el seno de las organizaciones de las empresas internacionales? En caso de que así sea, ¿cuáles son las ventajas de las operaciones realizadas a distancia? ¿Cuáles son las ventajas relativas, comparadas con las de otros sectores, de que haya filiales de propiedad plena, empresas conjuntas, contratos de mercadeo y administración, acuerdos de licencias, etc.? ¿Cómo se modifican las diversas posibilidades y ventajas, según varíen los productos? ¿Existen acaso estrategias para mejorar las negociaciones bilaterales con los compradores o los inversionistas foráneos?

– ¿Cuáles incentivos son necesarios y apropiados para estimular las actividades de este tipo que se quieran emprender y cuáles son los mejores procedimientos para otorgarlos?

i) *Dimensiones y estructura generales*

En caso de que puedan obtenerse ventajas con la realización de dichas actividades, quedan por resolver asuntos estratégicos tales como la importancia que debe concederse a cada una de ellas.

Cada país percibirá de manera diferente la magnitud de los efectos de dependencia. Los gobiernos que sean muy conscientes de ellos, quizá prefieran imponer límites muy severos a estas actividades e incluso también a otras exportaciones, así como establecer otras estructuras alternativas a largo plazo, tan pronto como les sea posible. Por supuesto, las opciones a disposición de cada país varían de manera notable. Las posibilidades que tiene Singapur no son las mismas que las que tiene la India, aunque en los dos países se realicen estas actividades manufactureras de exportación. Es posible que en la mayor parte de los países pobres exista considerable "capacidad de absorción" de estas exportaciones de manufacturas antes de que surja cualquier problema de dependencia, aunque sólo sea por la pequeñez de la base. En todos los países de bajos ingresos, las manufacturas destinadas a la exportación representan una pequeña parte de la producción industrial total (incluso en Taiwán, el total de las exportaciones brutas de manufacturas de todo tipo apenas representaba en 1969 el 36% de la producción manufacturera total).[18] Dichas exportaciones de manufacturas también representan, en los más de aquellos países, una pequeña proporción de las exportaciones totales.

Cualquiera que sea el tamaño que se decida dar al sector manufacturero de exportación, existen ciertos objetivos con respecto a las características y el tipo de exportaciones de manufacturas que quizá quiera lograr el país anfitrión. Como se verá más adelante, a fin de lograr efectos de largo plazo en el desarrollo puede ser deseable estimular cierto tipo de actividades con preferencia a otras. Sin embargo, gracias a la diversificación, es posible lograr ciertas ventajas en términos de reducción de riesgos sin que importe cuáles sean los productos escogidos. Si bien cabe lograr ventajas sustanciales merced a la especialización en ciertas líneas, ventajas que deben ponderarse en relación

18 Bela Balassa, "Industrial Polices in Taiwan and Korea", en *Wellwirtachaftliches Archiv*, Band 106, Heft 1: 58.

con las obtenibles mediante la reducción de riesgos gracias a la diversificación de actividades, un país debe propugnar, siempre que las demás cosas permanezcan igual, un sector manufacturero de exportación lo más diversificado posible. Esto resulta particularmente cierto cuando se trata de un sector decididamente orientado a la manufactura de componentes y a las actividades de ensamble. En especial, debe buscarse la diversificación con respecto a las empresas y los mercados nacionales, aun en el caso de que las actividades de que se trate estén muy concentradas. De esta manera, las posibilidades de buen éxito del sector exportador resultan menos vulnerables al debilitamiento de mercados localizados. Al mismo tiempo, la diversificación debe mejorar la capacidad negociadora con respecto a empresas o países específicos. Los riesgos de sufrir acusaciones de *dumping*, así como los de provocar represalias, se reducen al mínimo si se evita también "sobrecargar" ciertos mercados nacionales.[19]

ii) *Selección de actividades*

Aparte de temas tales como el aumento del ingreso nacional atribuible a cada actividad manufacturera concreta que pueda emprenderse (o del ingreso de divisas o el aumento de la ocupación, en los casos en que éstos son los objetivos principales), es preciso formular las siguientes preguntas:

—¿Qué efectos directos o indirectos tendrán esas actividades en la creación de habilidades?

—¿Qué posibilidades existen en la manufactura y en otros sectores de lograr eslabonamientos hacia atrás o hacia adelante? En especial, ¿podrán alguna vez las actividades de ensamble o de empacado conducir a la fabricación interna?

—¿Qué tan flexibles son los insumos nacionales con respecto a la actividad de que se trate? Si la necesidad se presenta, ¿pueden destinarse rápidamente a otros usos los recursos, factores, habilidades e instalaciones?

—¿Qué tan específico es el producto respecto a la empresa o respecto al mercado? ¿Puede redirigirse con rapidez a otros compradores?

Los gobiernos suelen conceder importancia diversa a los diferentes aspectos de los efectos generales derivados de tipos concretos de exportaciones. En la actualidad, Singapur tiene interés en desarrollar habilidades de muy alto nivel en sus actividades manufactureras y por tanto está interesado en atraer sobre todo industrias que utilicen trabajo muy calificado. Por otra parte, Corea del Sur parece interesarse más en la simple creación de empleo. Aparte de enumerar estas preguntas, es difícil decir algo más concreto respecto a las ventajas relativas de varios tipos de actividades manufactureras. Una vez que se establecen con claridad las preferencias de los planificadores, es posible utilizar distintas medidas de política para lograrlas en la práctica. Cabe, por ejemplo, señalar industrias o actividades específicas que sean las únicas en recibir concesiones fiscales o de otro tipo. En Taiwán, sólo ciertas industrias están autorizadas a emplazarse en las zonas "de elaboración de exportaciones".

19 Harald B. Malmgren, *Trade for Development*, Overseas Development Council, Washington, 1971, p. 41.

iii) *Mecanismos institucionales*

Un elemento importante del debate general acerca de los méritos de la inversión foránea directa ha sido desde hace tiempo la cuestión de cómo adquirir a costos mínimos de fuentes extranjeras aquellos insumos (capital, habilidades, patentes, mercados, información) que se requieren para el desarrollo.[20] Lo que distingue a la actividad de manufacturas destinadas a la exportación de otras actividades manufactureras es la importancia del acceso a los mercados y de otras funciones generales relacionadas con la comercialización. Es normal que el mercadeo de exportaciones cueste considerablemente más que el mercadeo interno debido a la necesidad de mantener una red de organizaciones de ventas e información en el exterior, así como a las mayores dificultades de proporcionar servicios, cambiar especificaciones, etc.[21] El mercadeo es una actividad que requiere un uso bastante intenso de capital en vista de la necesidad de buen nombre comercial. Al mismo tiempo, exige habilidades bien desarrolladas y conocimiento detallado de las características del mercado. También tiene entre sus rasgos el de las economías de escala. En vista de ello, los países pobres no están bien dotados para emprender estas actividades. Tampoco es posible que personas o empresas ajenas a los países importadores ejerzan con eficacia presiones en favor de barreras comerciales menores. Al mismo tiempo, los mercados apropiados se caracterizan con frecuencia por su alto grado de concentración de compradores, los cuales pueden dificultar la entrada de nuevos participantes y hacerla más costosa.

Quizá existan ejemplos en los cuales sean tan grandes las ventajas potenciales de irrumpir en una escena de mercado tan fuertemente controlada, como para justificar que los países de menor desarrollo realicen directamente funciones de comercialización en los países desarrollados. Ciertamente existen pruebas de que los que venden al menudeo, y no sólo los consumidores, obtienen grandes ventajas mediante convenios de bajo costo relativos a fuentes foráneas de aprovisionamiento.[22] En la mayor parte de los casos, sin embargo, los servicios de comercialización y los de los cabilderos deben comprarse a extranjeros, o éstos deben prestarlos de otra suerte por sí mismos. En principio, el país en desarrollo puede realizar transacciones "desde lejos", ya sea para proveer estos servicios en su favor, ya para vender el producto a la empresa foránea de comercialización, dejando que ésta disponga de él lo mejor que pueda. No obstante, no se dan muchos casos de empresas de países desarrollados que vendan servicios de comercialización "desde lejos" a empresas del mundo de menor desarrollo, con las cuales no hayan tenido antes nexos de ninguna clase. Por otro lado, las casas comerciales japonesas, cuyos vínculos con empresas internacionales radicadas en Japón son a menudo estrechos, y las compañías estadounidenses de ventas al menudeo se dedican a comprar activamente productos manufacturados de los países de menor desarrollo, "desde lejos".[23] Dichas actividades pare-

20 Véase, por ejemplo, Paul Streeten, "Costs and Benefits of Multinational Enterprises in Less Developed Countries", en *The Multinational Enterprise*, John H. Dunning (ed.), George Allen y Unwin, Londres, 1971, pp. 240-263.

21 S. Hirsch, *Location of Industry and International Competitiveness*, Londres, 1967, p. 43 y 56-58; véase también Malmgren, pp. 40-41.

22 "What the U. S. Textile Industry Really Needs", en *Fortune*, vol. LXXXII, octubre, 1970, p. 161.

23 Véase Malmgren, p. 40, Terutomo Ozawa, *Transfer of Technology From Japan to Developing Countries*, UNITAR Research Reports, núm. 7, Nueva York, 1971, p. 35.

cen concentrarse en los bienes de consumo final, sobre todo prendas de vestir de varios tipos. En el caso de contar con esas posibilidades, los países exportadores logran obvias ventajas mediante contratos a largo plazo para suministrar productos específicos a ciertas empresas extranjeras. Es más común que existan estrechas relaciones con empresas productoras foráneas, sobre todo cuando se trata de componentes destinados a una industria internacional. "Los contactos con otras empresas y el apoyo que ellas puedan dar son del todo necesarios en los casos que se refieren a la producción especializada de un componente o cuando se trata de un proceso productivo específico".[24] "El exportador que trabaja en el marco de una compañía internacional... compite en términos prácticamente iguales con el productor local en todo lo referente a ventas, servicios y comunicación con el mercado. Puede adoptar las estrategias comerciales más eficaces y pagar por ellas no más de lo que pagarían sus competidores locales".[25] La existencia de estrechas relaciones con empresas extranjeras no significa necesariamente que las empresas nacionales deban ser filiales de propiedad plena de aquéllas.

Al parecer, las ventajas de tener filiales de plena propiedad no son tan grandes para las empresas foráneas en el caso de manufactura de componentes y de actividades de ensamble para exportación, como lo son cuando se trata de actividades que explotan recursos naturales, las cuales tienen oportunidad de extraer una renta gracias a su propiedad y dominio de un recurso local escaso. Las actividades conjuntas, los contratos de comercialización, e incluso los convenios de largo plazo para comprar productos específicos, pueden ser casi tan agradables a las empresas foráneas como el contar con filiales de propiedad plena. Para ellas quizá resulte más redituable la venta de servicios gerenciales, patentes y equipo, además de las ganancias derivadas de negociar los precios de los insumos importados y los productos exportados, que algunos convenios referentes a la propiedad plena y al control. Esta ha sido a menudo la experiencia en el sector manufacturero de sustitución de importaciones. En este caso, lo que tiene carácter fundamental es que la estrategia de dichas empresas funciona bien siempre que los costos se abatan y se garantice la regularidad y calidad de la oferta. Cuando se invierte en plantas foráneas de ensamble, no se trata tanto de un plan de inversión, como de un procedimiento para reducir costos de transformación. Las preferencias de la empresa foránea respecto a invertir en una filial o en una actividad conjunta, vender sus conocimientos o sencillamente subcontratar el aprovisionamiento con empresas del exterior, depende, entre otros factores, de sus estimaciones referentes a los costos de las transacciones posibles en el futuro, los costos de búsqueda y negociación, las posibilidades de obtener créditos locales, las necesidades de mantener existencias y de los elementos de riesgo.

De igual modo, cuando se trata de estas actividades, quizá las ventajas para los países anfitriones no sean tan grandes en el caso de propiedad nacional o de actividades conjuntas, como lo son en el caso de actividades de explotación de recursos naturales o incluso de manufacturas para sustituir importaciones. No es probable que un país de menor desarrollo que produce de esta manera manufacturas para exportación tenga la capacidad negociadora que le permita obtener una participación en las rentas que logran las empresas foráneas gracias a su conocimiento y dominio de los mercados y la tecnología. De todas formas, la propiedad nacional o las actividades conjuntas quizá impidan las manipulaciones más burdas de transferencias de precios y pueden aumentar los conocimientos, la flexibilidad y la capacidad de negociación cuando se trata con compradores finales.

Según una investigación reciente, ninguno de los industriales europeos y japoneses entrevistados consideró factible en la actualidad subcontratar para la elaboración de partes componentes con fabricantes independientes en los países de menor desarrollo, debido a las dificultades de control de calidad, organización y competitividad de costos.[26] Empero, como se ha visto, abastecer a las filiales propias o subcontratar con ellas es una estratagema muy frecuente. Los fabricantes estadounidenses han sido en ciertas ocasiones más flexibles. Se sabe de ciertas empresas pequeñas de Estados Unidos, dedicadas a la fabricación de semiconductores, que han subcontratado con proveedores foráneos independientes, los cuales a veces son empresas de propiedad norteamericana en el exterior. En esta actividad son raros los acuerdos para emprender actividades conjuntas, aunque en ocasiones existen.[27] Ciertas pruebas limitadas, procedentes de Taiwán, apuntan en el sentido de que las fuentes proveedoras norteamericanas instaladas en el extranjero no muestran entusiasmo acerca de las actividades conjuntas.[28]

Para los países anfitriones pueden resultar más convenientes como fuentes de capital, de conocimientos y de prácticas comerciales, debido a su mayor flexibilidad, las pequeñas empresas internacionales que las mayores, a causa de consideraciones referentes a la capacidad relativa de negociación. También es menos probable que se presenten dificultades creadas por sindicatos internacionales fuertes en los países de los inversionistas o de los compradores, en tanto que lo contrario puede ocurrir con más frecuencia en el caso de empresas grandes.[29]

iv) *Incentivos que han de ofrecerse*

Es preciso distinguir entre tres tipos de incentivos:

Los que se dirigen a estimular el uso de técnicas de trabajo más intensivo y la creación de industrias que utilicen más intensamente la mano de obra, con vistas a proporcionar más ocupación;

Los que pretenden estimular las exportaciones, y

Los que se dirigen a atraer a los inversionistas foráneos. Aunque es posible, en verdad, elaborar un conjunto de incentivos que estimulen a los tres aspectos mencionados, ello no constituye una necesidad. Los subsidios destinados al empleo

24 GATT, "Japan's Expansion and Foreign Trade, 1955 to 1970", *GATT Studies in International Trade*, núm. 2, Ginebra, julio de 1971, p. 30.

25 Hirsch, pp. 126-127.

26 Susumu Watanabe, "International Subcontracting, Employment and Skill Promotion", en *International Labour Review*, vol. 105, mayo, 1972, p. 425-449.

27 Chang, p. 21.

28 Jordan C. Schreiber, *U. S. Corporate investment in Taiwan*, Cambridge University Press, Mass., 1970, p. 43.

29 "The Future of International Business, A Survey", en *The Economist*, 22-28, enero, 1972, p. xxv.

quizá no afecten a las exportaciones o a las inversiones foráneas; los subsidios a la exportación estimulan tanto a las empresas nacionales como a las extranjeras a aumentar la actividad exportadora, ya sea que vendan productos hechos a base de uso intenso de capital o a base de empleo intenso de trabajo; es posible que las bajas tasas impositivas, los paraísos fiscales y la ausencia de controles de cambio atraigan a inversionistas extranjeros de variado tipo. Los responsables de la política económica deben, por tanto, tener muy claros sus propósitos; además, cabe esperar que los objetivos y los instrumentos adecuados de política varíen de país a país.

Pueden emplearse diversos incentivos a la exportación cuando se trata de estimular a un sector industrial dedicado a sustituir importaciones a que oriente sus actividades hacia la exportación, sea de propiedad extranjera en buena medida o no. Entre los instrumentos disponibles para este propósito se cuentan los programas de bonificación de exportaciones, la devaluación o el sistema debidamente estructurado de tipos de cambio múltiples, la devolución de aranceles e impuestos, los subsidios directos o los subsidios a los insumos y a los descuentos impositivos por comercialización y por costos relacionados con la exportación.* También se cuentan entre esas medidas el establecimiento de zonas elaboradoras de exportaciones, en las cuales se aplican varias concesiones fiscales y de otro tipo y no rigen los controles de cambio. Cabe esperar que se beneficien con estos incentivos a la exportación tanto las nuevas actividades como las ya existentes que se reorientan. Al parecer, es posible que en el futuro se acuda con mayor frecuencia a instrumentos de política de este tipo, con objeto de contrarrestar la inapropiada propensión por sustituir importaciones derivada de los sistemas anteriores de tipo de cambio y de barreras impositivas, arancelarias y comerciales. Quizá también valga la pena considerar la implantación de subsidios a la exportación a fin de estimular a los proveedores nacionales de insumos a que vendan a las empresas exportadoras.

De igual modo, se recomienda cada vez más propiciar las técnicas y las actividades que utilizan trabajo con intensidad, mediante instrumentos fiscales de diverso tipo, a fin de contrarrestar el sesgo respecto a la tecnología intensiva de capital, implícito en la estructura previa de incentivos.[30] Es en los países en los que existe un mercado laboral "protegido", con un salario mínimo muy por encima del costo social de oportunidad o del precio de oferta del trabajo, en donde estos instrumentos tienen mayores posibilidades de implantarse y de surtir efectos. Si dichos incentivos a la ocupación se combinan con incentivos a la exportación, habrá mucho mayores incentivos para las exportaciones de manufacturas basadas en trabajo intensivo; en ese caso, es de esperarse que respondan a dichos incentivos tanto las empresas nacionales como las extranjeras que ya estén instaladas en el país. Igualmente, quizá también nuevas empresas e industrias respondan a la reestructuración de los precios relativos de los factores. En verdad, en una economía abierta es más factible generar efectos de ocupación mediante variaciones de la composición de la oferta, que por medio de cambios en la técnica utilizada para producir dicha oferta. Sin embargo, de no implantarse medidas adicionales, quizá los incentivos resulten todavía insuficientes para atraer *nuevas* empresas extranjeras que se dediquen a producir manufacturas destinadas a la exportación, a base de uso intenso de trabajo.

Existe abundante literatura conforme a la cual resulta que los incentivos que se ofrecen al inversionista foráneo son de importancia marginal cuando éste decide invertir.[31] Al parecer, las decisiones de las empresas internacionales respecto a la localización de sus plantas en todo el mundo, se basan principalmente en factores de mayor fundamento que las concesiones gubernamentales, de suyo poco merecedoras de confianza. No obstante, es posible que estas concesiones desempeñen un papel mucho más importante en las decisiones de emplazamiento referentes a actividades exportadoras a base de trabajo intensivo y bajos salarios, cuando se trata de una empresa internacional integrada verticalmente, que cuando se trata de empresas que explotan recursos naturales o que sustituyen importaciones.[32] Después de todo, los recursos sólo se encuentran en ciertos lugares; además, las inversiones para sustituir importaciones típicamente sólo se hacen por propósitos "defensivos" en ciertos mercados nacionales. Por otro lado, las manufacturas destinadas a la exportación, a base de trabajo intensivo, son mucho más "libres" que estas otras formas de inversión foránea. Ello obedece a que los bajos salarios existen en muchas localidades, otros insumos pueden transportarse casi a cualquier parte y los mercados representan un factor externo.

Desde el punto de vista "natural", un país se distingue de otro sólo por los costos del trabajo y los costos de la "distancia". Para que una localización indeseable de por sí (por ejemplo, un lugar situado a gran distancia de aquel en que se realizan las demás operaciones de la empresa) sea capaz de atraer capital foráneo nuevo debe ofrecer al posible inversionista concesiones que contrarresten las desventajas. Empero, los países que compiten por atraer a los inversionistas pueden también ofrecerles subsidios mayores que los "necesarios" para superar las diferencias "naturales". Con claridad se palpa el peligro de que los países de menor desarrollo entablen entre sí una competencia ruinosa con el fin de atraer a los inversionistas "libres" que estén dispuestos a elaborar manufacturas destinadas a la exportación, a base de salarios bajos. De manera inequívoca puede recomendarse por sus propios méritos que se concedan mayores incentivos a la exportación de manufacturas y que se adopten técnicas que utilicen más el trabajo intensivo, siempre que los instrumentos mediante los cuales se otorguen dichos incentivos sean simples y siempre que los costos de oportunidad de los ingresos que se pierden no sean muy grandes. Cabe confiar en que tales incentivos generen nuevas manufacturas destinadas a la exportación, a base de trabajo intensivo. Algunas de ellas las producirán empresas extranjeras ya establecidas en los países de que se trate. Sin embargo, es posible que el camino de las ayudas especiales y de los subsidios para atraer a nuevos inversionistas extranjeros al campo de las exportaciones de manufacturas sea muy riesgoso.

* Véase la nota 29.

30 UNCTAD, *Incentives for Industrial Exports*, Nueva York, 1970.

31 Véase, por ejemplo, Alan Peacock y G. K. Shaw, *Fiscal Policy and the Employment Problem in Less Developed Countries*, Development Centre, OECD, París, 1971; Ian Litle, Tibor Scitovsky y Maurice Scott, *Industry and Trade in Some Developing Countries: A Comparative Study*, Development Centre, OECD, Oxford University Press, 1970, pp. 145-148, 331-332.

32 L. B. Pearson hace un resumen del conocimiento convencional de la actualidad en *Partners in Development*, Pall Mall, Londres, 1969, p. 108. Véase también Streeten, pp. 247-248, y Aharoni, *The Foreign Investment Decision Process*, Cambridge, Harvard University Press, 1966, p. 171.