

REVISTA

de la

C E P A L

NUMERO 57

DICIEMBRE 1995

SANTIAGO DE CHILE

ANIBAL PINTO

Director

EUGENIO LAHERA

Secretario Técnico



NACIONES UNIDAS

SUMARIO

Las Naciones Unidas y la CEPAL en el Cincuentenario de la Organización	7
<i>Gert Rosenthal</i>	
La creación de las Naciones Unidas y de la CEPAL	17
<i>Hernán Santa Cruz</i>	
Derechos humanos: el caso de los niños	33
<i>Teresa Albáñez</i>	
Gobernabilidad, competitividad e integración social	43
<i>Fernando Calderón</i>	
Reforma laboral y equidad social: la privatización de los puertos	55
<i>Larry A. Burkhalter</i>	
Nuevas tendencias en las políticas salariales	75
<i>Andrés E. Marinakis</i>	
Centroamérica: desempeño macroeconómico y financiamiento social	85
<i>Francisco Esquivel</i>	
Panamá y la integración económica centroamericana	95
<i>Luis René Cáceres</i>	
La dualidad del tipo de cambio en la economía cubana de los noventa	113
<i>Archibald R.M. Ritter</i>	
Transnacionalización e integración productiva en América Latina	133
<i>Armando Di Filippo</i>	
Índice de autores y de temas en la Revista de la CEPAL, números 1 al 57	151
Orientaciones para los colaboradores de la Revista de la CEPAL	195

Transnacionalización *e integración productiva* en América Latina

Armando Di Filippo

*Asesor Regional en
Integración y Cooperación
Económica. División de
Comercio Internacional,
Transporte y Financiamiento,
CEPAL*

El comercio entre los países de la ALADI ha crecido con excepcional dinamismo en lo que va corrido de los años noventa, especialmente en la rama de productos metálicos, maquinaria y equipo, en la de productos químicos y en la de productos alimenticios, bebidas y tabaco. Para que este dinamismo se sustente en el largo plazo estos países deberán desarrollar su comercio intraindustrial, promoviendo el abastecimiento recíproco en dichos rubros. En las ramas indicadas se concentra la cuota más importante de capital productivo transnacional en América Latina, y en la de productos metálicos, maquinaria y equipo es donde más rápidamente aumenta el comercio intraindustrial, y más se nota la vinculación entre el crecimiento del comercio intrarregional y la fuerte presencia de capital transnacional. En la industria automotriz —prototípica de los rasgos señalados— la existencia de regímenes y acuerdos, con fuerte protagonismo empresarial y con elementos preferenciales, ha sido esencial para su supervivencia y crecimiento. Ejemplo de ello son las normas que regulan el intercambio en este rubro entre Argentina y Brasil, y las zonas sometidas al régimen de maquila en México. Al delinear las futuras estrategias de regionalismo abierto y los mecanismos más adecuados para atraer la inversión extranjera directa sin generar una pugna contraproducente entre países, lo observado en el sector automotor sugiere que no sólo con la liberalización económica, sino también con los regímenes especiales acordados entre las empresas involucradas y los miembros de un mismo esquema de integración, se puede atraer y retener el capital productivo transnacional.

I

Introducción

Las importaciones recíprocas entre los países de la ALADI, medidas como porcentaje de las importaciones totales de esos países, subieron del 10 al 17% entre 1990 y 1993. ¿Por qué se produjo este incremento y cuán sustentable puede ser a largo plazo?

Hay indicios cada vez más claros de que estas tendencias derivan de un impacto más que proporcional de la eliminación de las barreras al comercio entre países que, por su relativa cercanía geográfica y su mayor integración física, están teniendo costos de transporte cada vez menores. Podría hablarse de la suma potenciada de dos efectos: el "efecto liberalización" más el "efecto cercanía económica" (Garriga y Sanguinetti, 1994). El impacto sobre el comercio recíproco ha sido aún más fuerte porque los acuerdos de libre comercio suscritos recientemente han acelerado aún más la apertura intrarregional de los países latinoamericanos.

Paralelamente con los acuerdos de libre comercio, sin embargo, han seguido operando regímenes de excepción, entre los que destacan los de la industria automotriz. En el ámbito subregional puede citarse el Protocolo 21 entre Argentina y Brasil y en el hemisférico las zonas procesadoras de exportaciones y el sistema de maquila entre México y Estados Unidos, que siguen vigentes, transitoriamente al menos, aún después de la respectiva incorporación al MERCOSUR y al Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCN). Las empresas transnacionales son protagonistas principales de este auge, y están reorganizando su especialización productiva intrarregional e intrahemisférica para capturar las economías de escala y de especialización de los mercados ampliados. Aunque este proceso se beneficia de la liberalización general de los mercados, su impulso principal deriva de las formas administradas y compensadas de comercio que provienen de los regímenes de excepción mencionados.

A la influencia de los elementos estrictamente económicos examinados más arriba, se suma la de otros de más difícil cuantificación, como la afinidad cultural e idiomática, o la distensión política entre países limítrofes que acompañó el retorno a regímenes democráticos en América Latina.

En cuanto a la sustentabilidad de largo plazo que pueda tener la expansión relativa del intercambio recíproco, al menos en el ámbito estrictamente latinoamericano, dependerá en grado importante de la capacidad de la propia oferta regional para satisfacer el crecimiento de las importaciones latinoamericanas inherente a un proceso de crecimiento sostenido. En otras palabras, de la capacidad de dicha oferta para orientarse hacia rubros manufactureros o de servicios cuya demanda exhibe una alta elasticidad-ingreso.

La potencialidad de crecimiento del mercado regional supera holgadamente a la de los mercados hacia donde se dirige la mayor parte de la oferta regional. La capacidad para crecer de las economías latinoamericanas en el largo plazo es bastante mayor que la de las economías desarrolladas. Sin embargo, en las presentes condiciones de apertura, para que todos los países participantes de un esquema de intercambio puedan apoyarse en las exportaciones recíprocas y estimular este tipo de desarrollo, se necesita una pauta de comercio intraindustrial. A diferencia del comercio interindustrial —característico entre centros y periferias—, el comercio intraindustrial posibilita el crecimiento sostenido del intercambio entre países con niveles de desarrollo y dotaciones relativas de factores más o menos similares, mediante el aprovechamiento de las economías de escala y especialización.

Este papel del comercio intraindustrial en la integración de América Latina y en el fomento de las economías de escala y de especialización no es algo novedoso en las reflexiones de la CEPAL. Hace casi 30 años se afirmaba al respecto: "Las economías de escala de la producción que no pueden aprovecharse por las limitaciones del mercado tienen una magnitud significativa en importantes actividades industriales relacionadas con la producción de bienes duraderos para consumo, bienes de capital y productos intermedios básicos. Esas economías obedecen a varios factores, como la naturaleza indivisible de las inversiones, la falta de proporcionalidad entre el aumento de la capacidad de producción de la planta y el costo de los equipos, y la posibilidad de incorporar tecnologías modernas y cierto grado de especialización cuando se trabaja en altas escalas de producción." "La

□ Este artículo se basa en Di Filippo, 1994

integración regional contribuirá directamente a resolver todos estos problemas del desarrollo que se originan en el tamaño del mercado. En la medida en que se avance en este proceso, las producciones que se radiquen en cada uno de estos países contarán con la demanda potencial de toda el área integrada. Podrán en consecuencia establecerse plantas modernas con dimensiones óptimas y con especialización adecuada y será posible continuar la industrialización en aquellas otras ramas que hoy es imposible abordar dentro de los mercados nacionales” (CEPAL, 1965).

Esta visión expresada por la CEPAL a mediados de los años sesenta se ha modificado contemporáneamente en dos sentidos. En primer lugar, la integración económica ya no se está verificando en un proceso de industrialización sustitutiva de las importaciones; lo que pretende hoy es ser compatible con una amplia apertura a la economía mundial y contribuir a ella. En segundo lugar, el comercio intraindustrial ya no se promueve mediante acuerdos sectoriales de complementación económica con fuerte intervención de burocracias gubernamentales en el reparto de las tareas productivas entre países, sino a través del papel cada vez más protagónico de la empresa privada (CEPAL, 1994 a y b). Sin embargo, ya

en aquel tiempo el mensaje de la CEPAL implicaba que, el proceso de integración comercial en América Latina, para ser sustentable necesitaba de un crecimiento más que proporcional del comercio recíproco intraindustrial. Hoy esta misma proposición básica —que chocaba contra el principio de las ventajas comparativas estáticas imperante en aquella época— se ve crecientemente confirmada por las orientaciones académicas más recientes (por ejemplo, Krugman y Obstfeld, 1994, cap. 6).

Denominaremos integración productiva de América Latina al establecimiento de una división intraregional del trabajo que posibilite un desarrollo cada vez más diversificado de la oferta industrial de todos los participantes. La expresión empíricamente verificable del avance de esta integración productiva será el crecimiento del comercio intraindustrial, no sólo entre los propios países latinoamericanos sino también con el resto del mundo.

Este artículo aporta antecedentes respecto del papel protagónico de las empresas transnacionales en la producción de aquellos bienes —fundamentalmente productos metálicos, maquinaria y equipo, y productos químicos— que hoy constituyen el grueso del comercio intraindustrial de los países latinoamericanos.

II

Las formas de integración productiva

Hemos caracterizado la integración productiva como el establecimiento de una división intrarregional del trabajo que posibilite un desarrollo cada vez más diversificado de la oferta industrial de todos los países participantes.

Una primera forma de integración productiva es la intraempresarial que se da entre filiales de una misma empresa transnacional. Esta modalidad suele denominarse producción internacional en los estudios sobre empresas transnacionales (UNCTAD, 1993) y se traduce en comercio intrafirma en sentido estricto.

Una segunda forma de la integración productiva es practicada por empresas transnacionales del mundo desarrollado —o sus filiales—, y empresas locales con las cuales ellas subcontratan determinadas operaciones productivas sujetas a especificaciones tecnológicas muy precisas. Surgen aquí diferentes tipos de alianzas y acuerdos que envuelven una estrecha vin-

culación “tecnoproductiva” entre las filiales de las empresas transnacionales y los subcontratistas locales, y a los que se ha dado en denominar “nuevas formas de inversión internacional” (Kuwayama, 1992). En la industria automotriz los entrelazamientos derivados de estas alianzas son extremadamente complejos.

Ambas formas examinadas hasta aquí tienen dos rasgos comunes: implican comercio intraindustrial y suelen dar lugar a regímenes especiales de intercambio con exenciones arancelarias totales (como en las zonas francas) o con aranceles que se calculan solamente sobre el valor que se agrega a la parte o componente que será reimportado por el primer exportador (como en el caso de la maquila). Estos tratamientos arancelarios especiales son, por un lado, un reconocimiento de que no se trata de comercio en el sentido clásico (“ricardiano”) de la palabra; y por otro lado, implican preferencias recíprocas que son propias de

los acuerdos de integración o pueden propiciarlos. Asimismo, algunos de los acuerdos sectoriales en vigor incluyen claros componentes de comercio administrado o regulado. Estas modalidades se observan en abundancia entre países desarrollados y en desarrollo, y pueden ser el antecedente *de facto* de acuerdos de integración, como lo han sido en la inclusión de México en el TLCN. También se dan entre países latinoamericanos, involucrando a filiales de empresas transnacionales y a fabricantes locales de autopartes, como en el convenio relativo a la actividad automotriz entre Argentina y Brasil.

La tercera forma de integración productiva que examinaremos aquí es la que primero apareció. Se trata del proceso de complementación de la oferta dentro de ramas específicas de productos finales, el que da lugar al intercambio de productos pertenecientes a una misma rama o actividad pero con distintas especificaciones. Este tipo de comercio intraindustrial se desarrolló fuertemente, por ejemplo, cuando los países de la actual Unión Europea se especializaron en franjas o nichos productivos muy precisos den-

tro de ramas manufactureras más amplias. Todos ellos producían, por ejemplo, maquinaria, electrodomésticos y equipo de transporte, pero de diferentes tipos y calidades. Podían así expandir de manera más equilibrada y dinámica su comercio de manufacturas, aprovechando economías de escala y de especialización. También podían competir con su oferta en el resto del mundo, logrando capturar nichos de mercado complementarios.

Este equilibrado dinamismo no se produjo en otros importantes ejes de comercio en la posguerra. La CEPAL, en sus estudios iniciales, puso claramente de relieve los desequilibrios del comercio entre regiones centrales y periféricas que intercambiaban productos primarios tradicionales por manufacturas, ante las disparidades de largo plazo en el crecimiento de la demanda de ambos tipos de productos. Tampoco resultó estructuralmente viable este equilibrio en el intercambio recíproco de economías que eran productoras de bienes primarios tradicionales, porque la falta de diversidad —y de diversificación— de la oferta exportable agotaba rápidamente el dinamismo del intercambio.

III

La inversión extranjera directa y los mercados de destino

Cuando se intenta vincular la integración con el comportamiento de la inversión extranjera directa (IED), destaca de inmediato el influjo de las empresas transnacionales ya instaladas en la región. Al respecto, estimaciones correspondientes al inicio de los años noventa indican que la IED acumulada en los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), al valor de libro, alcanzaba en 1990 a 92 000 millones de dólares corrientes, en tanto que el flujo ingresado en ese mismo año fue aproximadamente de 7 500 millones de dólares corrientes (alrededor de 8% de la IED acumulada). Un 73% de esas existencias de capital extranjero correspondía a Brasil y México, porcentaje que llega al 87% si se le agregan Argentina y Chile.

En esta sección se intenta responder a un conjunto de interrogantes que vinculan la presencia de empresas transnacionales en América Latina con el proceso de integración regional. Las generalizaciones

que se formulan están basadas en el análisis de cinco países —Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Venezuela—, los que se suponen bastante representativos de las tendencias que se detectan en el seno de la ALADI. La situación de México, país que por carencia de información se excluyó de este examen, reviste características especiales que se analizarán más adelante, en la sección VI.

Cabría formular en este punto algunos interrogantes principales. ¿Cuáles son los sectores productivos en que se concentra la inversión extranjera directa en América Latina? ¿En cuáles de esos sectores el mercado de la ALADI tiene una participación más importante en el total de sus exportaciones? ¿Para cuáles de esos sectores el mercado de la ALADI ha crecido con más rapidez que los mercados extrarregionales?

A estos interrogantes cabría responder que en los países mencionados, con la excepción de Chile, la mitad o más de la inversión extranjera directa se lo-

caliza en las ramas manufactureras, y dentro de ellas en las de productos metálicos, maquinaria y equipo (división 38 de la CIU)¹ y en las de productos químicos (división 35 de la CIU). La expansión más rápida del mercado de la ALADI para estas ramas acrecienta el interés de las empresas transnacionales por aumentar su oferta en esa dirección. Ambas ramas han albergado inversiones transnacionales vinculadas desde hace décadas a los mercados nacionales de varios de estos países; actualmente se están reestructurando para aprovechar la escala supranacional de los mercados que surgen al amparo de los acuerdos de integración suscritos en los años noventa.

Otra rama manufacturera que merece ser mencionada es la de productos alimenticios, bebidas y tabaco (división 31 de la CIU). Aunque en proporciones más reducidas, también absorbe un porcentaje no despreciable de la IED manufacturera. Asimismo, informaciones periodísticas recientes dan cuenta de una mayor presencia de las grandes empresas transnacionales en esta actividad. La proporción de las exportaciones en este rubro que es absorbida por la ALADI —salvo en el caso de Colombia— no supera el 20%, pero la cuota que capta el mercado regional está creciendo con más rapidez que las exportaciones totales del rubro.

El peso de estas tres ramas (divisiones 31, 35 y 38 de la CIU) en el valor de las exportaciones manufactureras difiere mucho de un país a otro.

En Venezuela, tales ramas generan el 78% de las exportaciones manufactureras totales, debido al peso de la industria petroquímica. En Argentina dan cuenta del 70.3% de las exportaciones de manufacturas, con predominio de los productos alimenticios, bebidas y tabaco. En Brasil originan el 73.1% de las ventas manufactureras al exterior, con predominio de los productos metálicos, maquinaria y equipo. En Colombia explican el 42.6% de las exportaciones manufactureras totales, con predominio de los productos químicos. Por último, en Chile sólo dan origen al 21.8% de las exportaciones de manufacturas, porque su rubro principal corresponde a las industrias metálicas básicas, en las cuales la contribución de la IED es muy pequeña y el destino de los envíos principalmente extrarregional (véase más adelante en cuadro 2).

La atención preferente que merecen las tres ramas señaladas deriva de su gran capacidad para abastecer el mercado interno de los países donde se instalan. Su competitividad actual y futura encuentra un punto de apoyo, primero en los propios mercados nacionales y luego en los mercados supranacionales que emergen de los actuales acuerdos, y desde allí puede proyectarse hacia el mercado hemisférico o el mundial. Su crecimiento, por lo tanto, está fuertemente ligado al ritmo de desarrollo que alcancen los países de la región. Aunque la elasticidad-ingreso de la demanda de alimentos con algún grado de elaboración es más baja que la de las otras dos ramas, si la región experimentara un sostenido crecimiento de su producto, acompañado de una mejoría en la distribución del ingreso, la perspectiva de crecimiento del rubro de productos alimenticios, bebidas y tabaco sería bastante promisorio. Es en las tres ramas señaladas donde radica la principal vinculación entre la IED y la integración económica latinoamericana.

Los datos que se examinan más adelante en los cuadros 1 y 2 (compilados a nivel nacional), muestran que, con anticipación a la ola de acuerdos suscritos en los años noventa, ya en el decenio anterior hubo una recuperación importante del comercio intrarregional a partir de 1985, año en que la baja relativa de ese comercio tocó fondo.

Este cambio de dirección de las exportaciones fue particularmente notable en los productos metálicos, maquinaria y equipo, y en los productos químicos, donde la presencia de las empresas transnacionales es preponderante. En los años noventa la formalización de acuerdos otorgó fuerza y estímulo a un proceso que se inició en la segunda mitad de los años ochenta. Los casos de comercio intraindustrial que se examinarán confirman que las empresas transnacionales en parte se anticiparon a la suscripción de tales acuerdos —bilaterales o subregionales de libre comercio— y empezaron antes o paralelamente su propio proceso de integración de hecho. En consecuencia, si en el mercado de la ALADI ya hubo una creciente absorción de estos productos antes de que se generalizara el proceso de apertura, resulta explicable la gran aceleración de ese comercio a partir de las políticas que se están aplicando en los años noventa.

¹ Naciones Unidas, Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIU).

Informes Estadísticos, Serie M 4, Rev. 2.

IV

Examen de casos nacionales

En esta sección pasaremos revista a cinco países de América Latina —Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Venezuela— para determinar cuáles son las ramas en que se concentra la IED (cuadro 1), cuál es el destino principal de las exportaciones de dichas ramas y cuáles tienen un crecimiento más dinámico en el mercado de la ALADI (cuadro 2).

El análisis se ha efectuado de la siguiente manera. Se han examinado las ramas correspondientes a divisiones de la CIU que absorban más del 5% de la IED en bienes. En ellas se distinguen dos grandes grupos. De un lado están las ramas manufactureras en las que se concentra la IED manufacturera, las que se orientan en proporción importante al mercado de la ALADI. Se trata de la rama de productos químicos, y de la de productos metálicos, maquinaria y equipo (divisiones 35 y 38 de la CIU). De otro lado, están las restantes ramas primarias o manufactureras, con participación variable de capital extranjero, según el país, y con exportaciones orientadas en gran medida a los mercados extralatioamericanos. Dentro de este segundo grupo, en el que predominan las actividades con uso intensivo de recursos naturales, existen algunas ramas (por ejemplo, la de productos alimenticios, bebidas y tabaco) que concentran una cuota creciente de IED y están acrecentando su penetración en la ALADI.

1. Argentina (1985-1989)

Hasta fines de 1993 se carecía en este país de estimaciones más recientes desglosadas por ramas de actividad económica, que pudieran compararse con los da-

Las exportaciones totales de las ramas de productos químicos y de productos metálicos, maquinaria y equipo, aumentaron en 260 millones de dólares, en tanto que las destinadas a la ALADI subieron en 376 millones de dólares. Del incremento de las exportaciones manufactureras totales de Argentina, un 32% se debió a las exportaciones de estas dos ramas a la ALADI.

2. Brasil (1985-1991)

De la IED total en bienes existente al fin de este período, sólo un magro 4.3% correspondió al sector primario, lo que pone de relieve que la agricultura de exportación en este país se halla fundamentalmente en manos brasileñas. Si a ese porcentaje sumamos el de algunas manufacturas con uso intensivo de recursos naturales se llega al 23.3%. El porcentaje de las exportaciones totales correspondiente a los mismos rubros fue de 55.3%. El destino extrarregional de estas exportaciones osciló según la rama entre el 79 y el 94% del total.

La rama de productos químicos y la de productos metálicos, maquinaria y equipo concentraron un 65% de la IED en bienes. Las exportaciones de estas ramas representaron el 32% de las exportaciones totales de bienes, tuvieron destinos más diversificados, y sus ventas a la ALADI no fueron especialmente altas.

Sin embargo, en términos de crecimiento de las exportaciones, el mercado de la ALADI ha sido esencial para la expansión de dichas ramas. El incremento neto de las exportaciones totales en los dos rubros señalados fue de 1 155 millones de dólares, en tanto

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_3517

