

LA ECONOMÍA DE LA SUBCONTRATACIÓN INTERNACIONAL

WOLFGANG KÖNIG

FRECUENTEMENTE se utilizan diversos términos, tales como montaje fuera del país, fabricación por contrato, compañías de procesamiento bajo fianza, “plantas que huyen” (*run-away plants*) y, en México, industrias “maquiladoras”, para referirse a un aspecto relativamente nuevo en el comercio y las inversiones internacionales, el cual ha cobrado rápidamente una importancia creciente en los últimos años dentro del área de la cooperación industrial entre los países en desarrollo y los desarrollados. Las agencias internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (UNIDO), que brindan asistencia técnica, han acuñado la denominación correspondiente de “subcontratación internacional”. Están incluidas las relaciones comerciales entre las empresas matrices en los países industrializados y los subcontratistas en los países en desarrollo, las cuales han surgido principalmente como consecuencia de diferencias sustanciales en los costos laborales entre estos dos grupos de naciones. Gran parte de estas relaciones se da dentro de las corporaciones internacionales, digamos entre las casas matrices y sus filiales, y frecuentemente los subcontratistas están ubicados en las llamadas zonas libres industriales.

De esta manera, se puede considerar que una cantidad creciente de países en desarrollo se ha estado vinculando progresivamente a la internacionalización de la producción y del mercado. Sin embargo, la cuestión general es si la subcontratación internacional constituye una suerte de mejora de la división internacional del trabajo, por medio de una mejor asignación de recursos a nivel mundial, y que permite una situación ventajosa tanto para los países desarrollados como para los en desarrollo. En vista de que una respuesta a estas preguntas debería incluir, entre otras cosas, un análisis empírico sustancial en términos de costos y beneficios, este trabajo se limita a presentar los principios económicos que fundamentan tal práctica. La parte I trata de las características de la subcontratación internacional y, en el contexto, se refiere a las expectativas de los países anfitriones. En la parte II se estudian las cuestiones que surgen al respecto en los países de origen,

los motivos de las empresas centrales y las decisiones que éstas toman sobre la ubicación de filiales. La parte final presenta un panorama general de los efectos económicos más importantes de la subcontratación internacional, seguida por las conclusiones.

I

La subcontratación internacional se entiende normalmente como una disposición por la cual se lleva a cabo una reubicación de los procesos productivos fuera del país donde están las empresas matrices. Sin embargo, en realidad esta práctica no es fácil de definir ni de identificar, porque incluye un amplio aspecto de relaciones comerciales. En todo caso, es decisiva la dependencia del subcontratista respecto de la casa central, dependencia que adopta diversas formas y abarca desde la asesoría técnica hasta la inversión extranjera directa, juntamente con el suministro de todos los materiales requeridos para la producción. Dado que el subcontratista actúa a las órdenes de la casa matriz, sujeto habitualmente a unas especificaciones técnicas precisas, no puede considerarse un empresario hecho y derecho. La demanda de sus productos se considerará una demanda derivada, que deja el correspondiente esfuerzo de comercialización totalmente a la casa matriz.

Con estos antecedentes, pueden particularizarse cuatro aspectos importantes sobre la naturaleza y el alcance de la subcontratación internacional. Primero, como los procesos productivos involucrados también podrían llevarse a cabo en el país de la empresa central, la ventaja relativa del país anfitrión se verifica en términos de insumos “intangibles”, es decir, trabajo en su mayor parte, y lleva en muchos casos a un simple procesamiento y montaje. En segundo lugar, siendo el costo y la disponibilidad de trabajo un motivo importante, la subcontratación internacional ofrece la única posibilidad de industrializarse a aquellos países en desarrollo que, a causa quizás de una carencia de recursos naturales y de la estrechez de sus propios mercados, no pueden hacerlo de otra manera. En tercer lugar, los países semindustrializados, con un nivel relativamente alto de salarios dentro del mundo en desarrollo, también pueden calificar como ubicaciones posibles para la subcontratación en aquellas actividades en que los requisitos de destreza son elevados. Por último, como la subcontratación internacional implica la especialización y la división de los procesos productivos, facilita la integración vertical de las empresas, y así puede ser activamente buscada por las corporaciones multinacionales. Pero, por otra parte, la propiedad extranjera de las firmas subcontratantes puede significar un problema menos crítico para las empresas centrales, que lo que representa para el contratista

el tener que alcanzar los altos niveles de calidad y otros requisitos que se le imponen.

Resumiendo lo dicho, merecen destacarse dos puntos. Primero, la subcontratación internacional se aplica de una u otra manera a una amplia gama de relaciones comerciales, reales y potenciales, entre los países desarrollados y los en desarrollo. Segundo, la forma efectiva en que se haga depende en cada caso de la naturaleza de los insumos requeridos y del grado de desarrollo industriales, así como del nivel de salarios, de la economía local. De acuerdo con esto, la subcontratación internacional no sólo expresa una división del trabajo entre los países industrializados y los en desarrollo, sino que se adaptará a la línea de las ventajas comparativas dentro del mundo en desarrollo, permitiendo que se incluya a la mayoría de estas naciones.

Independientemente de que el subcontratista sea o no un inversionista local o extranjero, la aceptación y la promoción de sus actividades productivas de parte de los gobiernos anfitriones constituye, la mayoría de las veces, un elemento importante de una estrategia recientemente adoptada de desarrollo con miras hacia el exterior. Esta estrategia normalmente está basada en la idea de que la fabricación para la exportación constituirá un incentivo para la industrialización en general, y en particular, para la diversificación de la estructura económica local y para la oferta internacional de los países implicados. Entre los beneficios esperados hay un aumento de las oportunidades de empleo, una apertura de las fuentes de intercambio externo, quizás más estables, y con ello, un aumento de la capacidad de importación.

Para los países pequeños sin ninguna experiencia industrial importante, esta estrategia se hace viable solamente por medio de la subcontratación internacional. Sin embargo, también las naciones en desarrollo, semindustrializadas, se inclinan cada vez más por esta vía. La razón es que convertir industrias de sustitución de importaciones con altos costos en industrias de exportación es difícil de llevar a cabo a corto y mediano plazo, debido a que no se puede fácilmente lograr ser competitivo a nivel internacional.

Salvo los casos más bien excepcionales, en los que el exceso de capacidad de las firmas existentes que normalmente abastecen los mercados locales proveen las bases para la subcontratación internacional, el inicio de esta práctica da una dimensión totalmente nueva a la estructura económica general de todo tipo de países en desarrollo. Los países que la están adoptando han comprobado que les puede permitir, por primera vez, la introducción de importantes economías de escala y llevarlos directamente, sin costos de comercialización, a sustanciales exportaciones de manufacturas sobre la base de su ventaja comparativa en costos. Por lo tanto, puede hacer una contribución importante para abatir el desempleo y fortalecer la balanza comercial, dentro del contexto de los esfuerzos para la promoción industrial. Ade-

más, la mayoría de estos países han basado su disposición favorable hacia la subcontratación internacional, señalando las posibilidades de la obtención de tecnologías foráneas acordes con la dotación de factores locales.

II

Si una casa matriz que se dedica a la subcontratación internacional tiene la opción de producir localmente, buena parte de los beneficios que obtiene la economía del subcontratista, por ejemplo en términos de los efectos en el empleo y en la balanza comercial, parecerían constituir costos para el país de esta casa matriz. Sin embargo, el surgimiento de esta práctica tiene que ser vista a la luz de la presión de las competencias local e internacional y de una correspondiente búsqueda de las posibilidades de disminuir los costos de producción y de racionalizar las técnicas de producción. Por lo tanto, en principio, podría esperarse una convergencia más que un conflicto de intereses macroeconómicos entre los dos tipos de países.

En realidad, muchos de los países industrializados han estipulado aranceles y otras provisiones que constituyen incentivos a la subcontratación internacional. Por ejemplo, en los Estados Unidos, las provisiones para los aranceles del renglón 806.30 han permitido durante años enviar al extranjero productos de metal, para procesarlos y regresarlos libres de impuestos —salvo el correspondiente al valor agregado en el extranjero— para un procesamiento ulterior en los Estados Unidos. Las provisiones sobre aranceles del renglón 807.00 también prevén un tratamiento especial para todos los artículos montados en su totalidad o en parte en el extranjero, en los que se utilizan componentes fabricados en los Estados Unidos.

Sin embargo, en años recientes, los sindicatos de los países industrializados hicieron diversas acusaciones en contra de la producción en el extranjero sosteniendo, con referencia específica a la subcontratación internacional, que una supuesta exportación de empleos, por medio de las llamadas plantas “que huyen”, no debería tener apoyo oficial. Los cambios en esta dirección parecen expresarse, por ejemplo, por el hecho de que la Trade Reform Act de los Estados Unidos podría afectar el arancel de los artículos ya mencionados. También la Overseas Private Investment Corporation (OPIC) de los Estados Unidos, no concederá empréstitos ni garantías de inversión, ni seguros, si determina, según lineamientos específicos, que una inversión propuesta está relacionada por una industria “que huye”.

Sin embargo, el impacto que las medidas oficiales adoptadas por los países industrializados puede producir sobre el monto de las subcontrataciones internacionales parece ser relativamente pequeño a la luz de la predominancia

de las consideraciones comerciales que están detrás. Por lo general, el motivo más importante para el establecimiento de relaciones de subcontratación entre países industrializados y países en desarrollo es, como ya sugerimos, la disponibilidad y el costo del trabajo en los países en desarrollo. Sin duda, en cada caso puede haber consideraciones adicionales importantes respecto a si la firma subcontratante es una filial en el extranjero, si recibe los materiales de la casa central, y si vende su producción a empresas asociadas. Pero el aspecto de ahorro en los costos será siempre de primordial importancia y, en el caso en que estén implicados muchos productos, la necesidad apremiante es la brevedad de su ciclo de vida que lleva a una competencia que crece rápidamente.

Un claro índice del potencial de ahorro en los costos son las estimaciones sobre el costo del trabajo obtenidas en una reunión auspiciada por la UNIDO sobre zonas industriales libres, en octubre de 1974 que, entre otras, establecieron los costos estimados por hora de trabajo, incluyendo márgenes de beneficios entre quince y veintiún centavos de dólar para Mauricio, Haití, Colombia, Filipinas y Corea.

También debería tenerse en cuenta que aun si los costos del trabajo ascendieran mucho más aprisa en los países en desarrollo que en los industrializados, la diferencial absoluta de salarios entre estas naciones podría aún aumentar. En algunos países anfitriones y para ciertos grupos de productos, tales incrementos podrían multiplicarse más de diez veces.¹

La decisión de seguir adelante con la subcontratación internacional requerirá que la empresa central evalúe cuidadosamente un creciente número de localidades posibles para su producción foránea. Su preferencia estará relacionada con los costos de transporte y con el ambiente local para las empresas. Los costos de transporte por lo general tienen un papel menor en las consideraciones sobre el costo total, pero en un cierto número de casos una ubicación geográfica particular podría ser decisiva para las empresas matrices, como las zonas fronterizas del norte de México, de donde surgió el concepto de *planta gemela*, al existir participación en ambos lados de la frontera. También puede ser de importancia, en este contexto, el factor tiempo en la instrumentación de las especificaciones del producto.

¹ Para los datos correspondientes a los Estados Unidos y a un cierto número de países en desarrollo involucrados en la subcontratación internacional con los Estados Unidos, véase US Tariff Commission, *Economic Factors Affecting the Use of Items 807.00 and 806.30 of the Tariff Schedules of the United States*, Washington, D. C., septiembre de 1970, p. A-90. En la p. 171, esta publicación dice: "la productividad de los trabajadores en los establecimientos extranjeros de montaje o procesamiento de productos de origen norteamericano generalmente se aproxima a la de los trabajadores en la misma clasificación de empleos en los Estados Unidos".

El ambiente comercial o, más específicamente, el clima para la inversión extranjera, cuando la subcontratación involucra a compañías internacionales, comprende una amplia gama de aspectos, que van desde la infraestructura existente y las leyes laborales, hasta la estabilidad política. Las condiciones oficiales de operación pertinentes tienen importancia en el sentido de que dada la creciente competencia entre los países anfitriones, reales y potenciales, se ha llegado a fijar un cierto mínimo de incentivos como el *precio de mercado* para atraer la subcontratación internacional.

Cuando la subcontratación internacional implica una significativa oferta de las casas centrales y una reimportación hacia ellas, este precio va a ser generalmente definido en términos de renuncias a la aplicación de regulaciones a la importación y a otros renglones que conducen a la creación de un tipo de enclave foráneo, sea como *plantas maquiladoras* o bien como zonas libres industriales. Estas últimas han probado ser instrumento efectivo para armonizar varios de los intereses de las partes involucradas. Muchos países han manejado con éxito este tipo de zonas durante bastante tiempo, en especial la India, Irlanda, Corea, Malasia, Filipinas, Singapur, y Taiwán. Varios otros países intentan seguir esa práctica.

Alrededor del 80% de las manufacturas para la exportación en las zonas libres corresponde a la industria electrónica, en la que participan un buen número de corporaciones típicamente multinacionales. Por lo que se refiere a la participación de capital extranjero, las zonas tienen la ventaja de permitir a los gobiernos anfitriones un control relativamente fácil sobre la actividad de la inversión extranjera, en tanto que el inversionista extranjero puede operar bajo reglas de juego claramente establecidas.

Sin embargo, el éxito del establecimiento y operación de una zona depende sustancialmente del conjunto de incentivos de promoción que se ofrezcan a los inversionistas locales y extranjeros, de la calidad de su administración y de su relación, a través del tiempo, con el resto de la economía local. Respecto a esto último, una zona libre industrial no es un fin en sí misma, debe concebirse como parte de un programa de desarrollo industrial global para el país o región en la cual está ubicada y así, cuando se hiciera obsoleta, habría cumplido su papel.

III

El impacto más obvio que la subcontratación internacional puede tener sobre las economías de los países involucrados se da en términos de los efectos interdependientes sobre la distribución del ingreso, el empleo, el valor agregado y la balanza comercial. En la mayoría de los casos estos efectos

serán relativamente más significativos para las economías locales que para los países de las empresas centrales, aún si los últimos hubieran tenido la opción de conservar la producción en casa. Por ejemplo, los Estados Unidos importaron, bajo los renglones arancelarios 806.30 y 807.00, cuatro mil doscientos millones de dólares en 1973,² con un valor sujeto a impuestos (o sea, esencialmente, el valor agregado en el exterior) de 3 mil millones de dólares, lo que constituye un porcentaje relativamente pequeño de sus importaciones totales. En contraste, los 650 (285) millones de dólares³ de esa suma que correspondieron a México, donde a mediados de 1974 un total de 665 plantas maquiladoras empleaba a 74 000 trabajadores, representaron para este país un considerable porcentaje de sus exportaciones y al mismo tiempo constituyeron casi un tercio del total de las exportaciones de manufacturas de América Latina a los Estados Unidos. Este tipo de importaciones norteamericanas provenientes del mundo en desarrollo aumentaron, en sólo cinco años, de 395 (177) millones de dólares a 1 523 (827) millones en 1973.

Esta clase de transacciones está propensa a tener un considerable impacto en los países pequeños. En Haití, donde su valor era de 28 (8) millones de dólares en 1973, los productos ensamblados representaban ya en 1971 el 25% de las exportaciones totales, proporcionando empleo en ese año a 10 000 de las 50 000 personas que percibían salarios en los centros urbanos; en Barbados, 21 plantas ensambladoras han dado empleo a alrededor del 20% de los trabajadores de fábricas en ese año de 1971.⁴ En lo que se refiere a la distribución del ingreso, los efectos correspondientes pueden ser rápidamente detectados si se parte del supuesto de que la fuerza de trabajo local no calificada que emplean los subcontratistas estaría, en su ausencia, sin empleo.

No obstante, estos efectos obvios de la subcontratación internacional, que se supone son positivos para los países en desarrollo, podrían ser reforzados o anulados en grados variables por un cierto número de costos y beneficios adicionales, cuya importancia o aun su aparición son relativamente difíciles de determinar: el eslabonamiento hacia adelante y hacia atrás, por rudimentario que fuera, que afectara la estructura industrial local; la transferencia de tecnología principalmente en términos de técnicas de administración y cuando los materiales locales son insumos importantes; los efectos de aprendizaje; el impacto sobre el empresariado local; y la cantidad de subsidios

² Datos no publicados provistos por la United States Tariff Commission.

³ El valor agregado localmente se indica entre paréntesis.

⁴ Jan F. Van Houten, "Assembly Industries in the Caribbean", *Finance and Development*, junio de 1973, p. 22.

que se materializan a través de los incentivos que proporcionan los países anfitriones.

En conclusión, la subcontratación internacional es, en principio, una práctica mutuamente benéfica, dentro del panorama de la cooperación industrial, entre los países desarrollados y los en desarrollo. Entre las diversas formas que puede tomar, los acuerdos más ventajosos para las naciones en desarrollo son aquellos bajo los cuales se prevé el uso intensivo de insumos locales. Pero cada país en desarrollo debería determinar cuidadosamente, según su etapa de desarrollo y su dotación de factores, qué tipo de manufacturas de exportación debe realmente atraer con el fin de lograr un lugar apropiado dentro de esta división internacional de los procesos productivos tan competitiva.

Aunque su costo neto o beneficio aproximado para un país en desarrollo no se puede determinar fácilmente a causa de las dificultades para evaluar el peso de los incentivos, la subcontratación internacional debe ser considerada como una importante —y en muchos casos la más importante— herramienta para una estrategia de desarrollo con miras hacia la industrialización orientada a la exportación.

Traducción de Carlos Peragallo