

HACIA EL ESTABLECIMIENTO DE UN TRATO COMÚN PARA LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN EL MERCADO COMÚN ANDINO

Miguel S. Wionczek

(México)

En un trabajo reciente, *El endeudamiento público externo y los cambios sectoriales en la inversión privada extranjera en América Latina*,¹ el autor ha intentado hacer un breve esbozo de los cambios ocurridos entre 1957 y 1967 en la ubicación sectorial de la inversión directa norteamericana en nuestra parte del mundo, incluyendo la región andina. Este análisis demuestra el estancamiento relativo de la inversión extranjera privada en los sectores tradicionales (minería y fundición, petróleo y servicios públicos) y el comportamiento dinámico de la misma —de la cual la norteamericana representa en el Grupo Andino (Chile, el Perú, Colombia, Bolivia y el Ecuador) quizá el 75 % del total— en los llamados sectores dinámicos: la industria manufacturera y los servicios conexos (tales como el comercio y los servicios bancarios).

Según el Acuerdo de Cartagena, que a mediados de 1969 creó el Mercado Común Andino (MCA), y de acuerdo con las declaraciones políticas de alto nivel, hechas públicas en la subregión y conocidas bajo los nombres de la Declaración de Bogotá (1966) y la Declaración de Lima (1969), la cooperación subregional andina tiene tres objetivos principales: *a*) el aceleramiento del proceso de industrialización en el área en su conjunto; *b*) la participación equitativa de todos los miembros del Mercado Común Andino en este proceso, y *c*) la disminución de la dependencia politicoeconómica de la subregión de los centros industriales del mundo. De ser así, la armonización del trato de la inversión extranjera en los sectores dinámicos antes mencionados debería tener una prioridad más alta que el establecimiento de un trato común para el capital extranjero ubicado en los sectores tradicionales. Aunque no es factible desconocer la importancia para las economías de Chile y el Perú de la inversión extranjera privada en sectores extractivos, la concentración de los esfuerzos en el establecimiento de un trato común para los sectores tales como el minero, que parecen ser por el momento de importancia secundaria en el caso de Colombia y el Ecuador, podría producir serias

¹ Publicado en Helio Jaguaribe, Aldo Ferrer, Miguel S. Wionczek y Theotonio Dos Santos, *La dependencia político-económica de América Latina*, Siglo XXI Editores, S. A. México, 1969, pp. 111-146.

dificultades intrarregionales de orden político. Además, podría aumentar el riesgo de una carrera simultánea en la subregión por conseguir la inversión extranjera para el sector industrial y los conexos, cuya atracción para el capital extranjero privado aumentará con el establecimiento del MCA, de manera semejante a la que ocurrió en otros programas de la integración económica multinacional en distintas partes del mundo.

Independientemente de la aceptación de la premisa sobre la suma importancia a corto y mediano plazo del establecimiento de un trato común para la inversión privada extranjera en los sectores dinámicos de la subregión, parece obvio que la llamada armonización del trato de la inversión extranjera directa en el MCA no es una tarea principalmente jurídica. En este caso el enfoque exclusivamente jurídico no sería suficiente no tan sólo por las implicaciones politicoeconómicas de la inversión extranjera directa en los países de desarrollo, sino también porque la región subandina no cuenta con legislaciones nacionales sobre la inversión extranjera que podría armonizarse.

De hecho, se dan relativamente pocos casos en el mundo en desarrollo de una legislación que cubre todas las facetas de las actividades del capital extranjero. Además, hay serias dudas sobre si sería factible y aconsejable intentar crear instrumentos generales de política hacia la inversión extranjera en vista de que, de acuerdo con las experiencias pasadas, el capital extranjero privado no puede considerarse como un factor homogéneo. Su efecto político y económico varía según su ubicación sectorial. También son distintos los problemas de regulación, control o incentivos de acuerdo con el tipo de actividades a que se dedica el inversionista extranjero, particularmente las grandes empresas transnacionales conocidas comúnmente bajo el nombre de *multinational corporations*.

A pesar del hecho de que los países del Grupo Andino —como otros países de la América Latina— han formado ciertos instrumentos de control o fomento de la inversión extranjera de acuerdo con las necesidades del momento y la siempre cambiante situación política y económica interna o internacional, pueden encontrarse en la subregión, en las fechas más recientes, ciertos rasgos comunes en las actitudes hacia el capital extranjero. Estas actitudes reflejan las acentuadas dificultades de la balanza de pagos, por un lado, y nuevas prioridades otorgadas a distintos sectores productivos desde el punto de vista de desarrollo e industrialización, por otro. Las actitudes comunes frente a la presencia del capital extranjero privado en los sectores dinámicos de las economías andinas pueden resumirse en los siguientes puntos:

- 1) el rechazo de la participación de empresas de pleno control extranjero en los llamados sectores industriales básicos, como la siderurgia o la petroquímica pesada;
- 2) la preferencia en todos los casos por las empresas con participación parcial del capital nacional en lugar de las subsidiarias controladas plenamente desde fuera del país;
- 3) la creciente conciencia respecto a la importancia de empresas industriales de propiedad extranjera, nacional o mixta, como potenciales proveedoras de divisas mediante la exportación de sus productos;
- 4) el desencanto con el aporte tecnológico actual de las empresas industriales de propiedad extranjera ya establecidas, debido, entre otros, a los muy altos costos de tales aportes, y
- 5) la preocupación por la entrada a la subregión, en tiempos recientes, de poderosos intermediarios financieros internacionales.

Hasta la fecha, los países del Grupo Andino han tratado de traducir estas actitudes en las medidas jurídicas o de otra índole, no necesariamente bien integradas entre sí. Se han establecido en algunos países los registros de la inversión extranjera para fines de control de las remesas de utilidades y los retornos de capital invertido; se han establecido o fortalecido las empresas estatales en los sectores industriales básicos; se está dando —de manera administrativa más bien, y no mediante las disposiciones legales— la preferencia a las *joint-ventures*; se trata de crear incentivos especiales a las empresas extranjeras que prometen buscar los mercados de exportación; se empieza a regular los pagos por la transferencia de la tecnología desde el exterior y, finalmente, se establecen en algunos países obstáculos para el uso desmedido de los recursos financieros externos por las empresas industriales y comerciales de propiedad extranjera.

Empero, todas estas medidas tomadas aisladamente al nivel nacional y muy difíciles de armonizar al nivel subregional, toman como punto de partida una premisa anticuada. Se considera que el acto de negociación entre el país receptor del capital extranjero y la empresa extranjera que tiene interés en establecerse en él, consiste en negociaciones bilaterales en las que el Estado del país receptor está en posición ventajosa como el dueño legal del mercado no aprovechado y puede imponer sus condiciones al inversionista extranjero a través de una combinación de regulaciones e incentivos. De hecho, no parece ser así. El poder de negociación de un país subdesarrollado con mercados internos muy limitados es bastante débil debido a tres factores —la apremiante necesidad de conseguir tanto el capital como la tecnología externa; las experiencias muy

limitadas respecto al proceso de negociación, y el hecho de que el Estado receptor no negocia en la mayoría de los casos con una empresa extranjera tradicional, que produce algunos bienes o servicios exclusivamente en el país sede y quiere producirlos también en el país negociador, sino con los sistemas productivos poderosos de alcance mundial, las empresas transnacionales. Particularmente, en la América Latina —región donde predominan las empresas transnacionales de propiedad norteamericana—, el poder de negociación del proveedor de capital y tecnología es mayor que el del Estado del país receptor. La empresa transnacional tiene un campo de maniobra mucho mayor respecto al uso alternativo de sus recursos financieros y tecnológicos que el país que quiere conseguir estos dos factores de producción vía la empresa extranjera privada. En otros términos, una gran empresa transnacional puede tomar sus decisiones con mucha mayor libertad que un país subdesarrollado que sólo aparentemente cuenta con todos los atributos de soberanía política y económica.

Tomando en cuenta que las características y las condiciones de cualquier acto de la inversión extranjera privada de mayor cuantía refleja el poder relativo de negociación de las dos partes interesadas, se presenta como urgente, primero, el caso a favor de la coordinación al nivel nacional de políticas frente a la inversión extranjera en los sectores dinámicos y, segundo, el caso a favor de la coordinación de tales políticas entre un grupo de países subdesarrollados que deciden tomar el camino de la integración económica regional. La ausencia de tal coordinación nacional y regional de las políticas hacia la inversión extranjera en los sectores directamente ligados con el proceso de industrialización —que no debería confundirse con los intentos de dudosa utilidad de elaborar leyes generales sobre la inversión extranjera— crea grandes desventajas tanto para un país considerado individualmente como para un grupo de países embarcados en el proceso de integración. En la primera situación un país corre el riesgo de que la empresa que invierte eludirá con éxito todos los intentos de regulación, aprovechándose de todas las ventajas recibidas. En la segunda, el riesgo es todavía mayor —la manipulación de las autoridades de distintos países del grupo por las empresas transnacionales inyectará en el proceso de integración fricciones de índole política que a la postre pueden paralizar el proceso de cooperación regional o entregarlo en manos de las fuerzas extrarregionales—. Así ha ocurrido en los distintos intentos de integración económica en el África y en el Mercado Común Centroamericano.

Para elaborar un trato común para la inversión extranjera en los sectores dinámicos de las economías del Grupo Andino, y particularmen-

te en el sector industrial, es necesario analizar el comportamiento de las empresas extranjeras manufactureras en la subregión en fechas recientes. La confrontación del comportamiento de estas empresas con las políticas individuales de los países del Grupo Andino hacia la inversión extranjera permitirá ver hasta qué punto estas políticas han cumplido sus objetivos y hasta qué punto pueden servir de base para el futuro trato común regional. Esta tarea de la confrontación es particularmente difícil en vista de la carencia de estudios a nivel nacional, el ambiente de secreto que rodea las operaciones latinoamericanas de las grandes empresas transnacionales y, finalmente, el hecho de que las legislaciones nacionales existentes no necesariamente reflejan la realidad. Es de sobra conocido que en la América Latina, incluyendo los países del Grupo Andino, muchos problemas relacionados con la inversión extranjera se resuelven de manera casuística y administrativa al margen de la legislación existente y de acuerdo con el "poder de persuasión" de las grandes empresas inversionistas transnacionales.

El perfil de comportamiento de las subsidiarias de las empresas transnacionales de propiedad norteamericana que operan en el Grupo Andino

A pesar de la gran preocupación sentida tanto en toda la América Latina, como en particular en el grupo subregional andino, acerca de la creciente presencia y de la expansión dinámica de las subsidiarias de las empresas transnacionales norteamericanas y europeas, hay pocos datos que permitirían juzgar su papel en las distintas economías de nuestra parte del mundo. Por un lado, no existen estudios nacionales al respecto y, por otro, los datos publicados periódicamente por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos sobre la inversión extranjera directa proveniente de este país, no hacen distinción entre las empresas de propiedad norteamericana que tienen inversiones en algún país latinoamericano y las que forman parte de los distintos sistemas corporativos *transnacionales*; es decir, de las empresas que a través de sus subsidiarias operan en un número considerable de países en varios continentes.

Afortunadamente, los estudios emprendidos recientemente en la Harvard Business School² ofrecen los primeros datos escuetos sobre la propagación, la forma de entrada, el régimen de propiedad y la distribución por ramas industriales de las subsidiarias de las empresas transnaciona-

² Para más detalles, véase Raymond Vernon, "Multinational Enterprise and the Nation State: Project Report from the Harvard Business School", *Journal of Common Market Studies* (Oxford), vol. VIII, núm. 2, diciembre de 1969.

les norteamericanas en Colombia y el Perú. Desafortunadamente, no se cuenta con información semejante respecto a Chile a pesar de que, según los datos procedentes del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, es ése el país del Grupo Andino donde la inversión norteamericana en manufacturas ha crecido en la última década con particular rapidez. Así, mientras el valor en libros de la inversión norteamericana en el sector manufacturero de Colombia ha aumentado entre 1959 y 1968 de dls. 77 millones a dls. 193 millones (o en 150 %) y en el Perú —de dls. 21 millones a dls. 68 millones (225 % de aumento), en Chile el valor de la inversión norteamericana en este sector subió de dls. 31 millones en 1959 a dls. 96 millones en 1968, es decir, se triplicó con creces. En cada uno de los tres países, el ritmo de crecimiento de la inversión norteamericana en las manufacturas fue más rápido que en cualquier otro sector económico de importancia.

Colombia

Según los datos recogidos por la Harvard Business School,³ a fines de 1967 estaban presentes en Colombia 72 empresas transnacionales norteamericanas (ETNs) con un total de 150 subsidiarias. Contando todas las subsidiarias que llegaron a establecerse en el país desde 1901 habría en Colombia en la actualidad 88 ETNs con un total de 196 subsidiarias. Empero, debido a situaciones tales como el retiro del mercado, las ventas de las empresas extranjeras a los nacionales, los cambios de los propietarios de las casas matrices y las fusiones tanto de las casas matrices de las ETNs como de sus subsidiarias en Colombia, el número de las ETNs que operaban en ese país en forma de subsidiarias a fines de 1967 era bastante menor de la suma de todas las entradas de las subsidiarias ocurridas entre 1901 y 1967. Entre las 72 ETNs que estuvieron en Colombia a fines de 1967 con un total de 150 subsidiarias, la gran mayoría estaba ubicada en el sector de las manufacturas —60 ETNs con 90 subsidiarias. En el sector comercio había 11 ETNs con 14 subsidiarias y en el extractivo una ETN con una subsidiaria. Además las mismas 72 ETNs tenían en Colombia 45 subsidiarias dedicadas a otras actividades, en su mayoría no identificadas.

³ John W. Vaupel y Joan P. Curhan, *The Making of International Enterprise*, Harvard Business School, Cambridge, Mass., 1969. El estudio cubre 187 empresas transnacionales norteamericanas que se dedican principalmente a las actividades manufactureras y representan el 80 % de toda la inversión norteamericana directa en el sector manufacturero fuera de los Estados Unidos y el Canadá.

Antes de fines de 1945 entraron a Colombia sólo 10 ETNs, cuyas casas matrices se dedicaban principalmente a las manufacturas. El número de los nuevos entrantes —en términos de las casas matrices— subió a 19 entre 1946 y 1957 y a 44 entre 1958 y 1967. Mientras que al parecer hasta 1945 a cada ETN correspondía en Colombia también una subsidiaria manufacturera (de ensamble, en la mayoría de los casos), en el periodo posbélico el número de las subsidiarias nuevas excedió el de las nuevas ETNs entrantes. Entre 1946 y 1957 se establecieron en el país 29 subsidiarias manufactureras y entre 1958 y 1967 su número llegó a 77. Tomando en cuenta también las subsidiarias *no* manufactureras, surgidas en Colombia en los últimos veinte años, hay razones para creer que en los tiempos recientes se extendió la práctica de las ETNs de crear en Colombia un conjunto de las subsidiarias en distintos campos una vez que la casa matriz había tomado la decisión de entrar al país. Este fenómeno sugiere que la estrategia de los sistemas globales de las ETNs es hoy día distinta del que era antes de 1946. En muchos casos se trata de lograr no tan sólo una integración estrecha entre las casas matrices de las ETNs y sus subsidiarias, sino entre las subsidiarias de la misma ETN en el país. Esto, a su vez, sugiere que en las etapas recientes las ETNs que operan en Colombia probablemente tanto diversifican su campo de acción como tratan de complementar sus actividades manufactureras con las comerciales y otras. Faltan, sin embargo, datos sobre el grado de tal integración vertical y horizontal de las subsidiarias de las ETNs en cualquier país latinoamericano, incluyendo Colombia.

En lo que se refiere a la forma de entrada a Colombia de las ETNs cabe anotar que hasta 1958 las subsidiarias eran casi en su mayoría las empresas nuevas, independientemente de la actividad principal del sistema transnacional o del sector en que se establecían. Empero, de las 78 subsidiarias creadas en Colombia entre 1958 y 1967 solamente 27 son empresas completamente nuevas; 16 resultaron de adquisiciones de las empresas ya existentes; 20 son las subsidiarias de las subsidiarias ya establecidas, mientras que la forma de entrada de las 27 restantes no fue posible identificarla.

Respecto al régimen de propiedad de las 150 subsidiarias de las ETNs, presentes en Colombia a fines de 1967, 84 eran controladas en 100 % por sus casas matrices, en 34 las respectivas ETNs tenían la participación mayoritaria de capital y en sólo 14 —la minoritaria. El grado de participación de las ETNs en las 14 subsidiarias restantes parece ser desconocido. Siguiendo, sin embargo, los patrones observados en otras partes de la América Latina, puede suponerse que en este último caso

se trata de las empresas con el control completo o mayoritario por parte de sus respectivas ETNs.

En el sector manufacturero que contaba con las 90 subsidiarias de las ETNs no más de 20 tenían participación del capital nacional. El hecho de que todas las 20 *joint-ventures* manufactureras (el 30 % de las subsidiarias que entraron al país en el mismo periodo) se establecieron entre 1958 y 1967 sugiere cierto progreso al respecto. Sin embargo, sólo en el 10 % de los casos (7 subsidiarias) las casas matrices de las ETNs se conformaron con la participación minoritaria de capital.

No es menos interesante averiguar de qué sectores industriales norteamericanos provino la iniciativa de establecer subsidiarias en Colombia. De las 123 subsidiarias manufactureras de las ETNs que aparecieron en el país entre 1901 y 1967 (de las cuales 33 desaparecieron del mapa durante el mismo periodo) 34 corresponden a las ETNs cuya actividad principal es la industria químico-farmacéutica; 24, las industrias de alimentos y bebidas; 14, las industrias metálicas; 11, la industria automotriz y conexas (la hulera) y 8, la industria petrolera (la refinación), correspondiendo el total de 91 (75 %) a las 5 ramas industriales indicadas. De las 34 subsidiarias de las ETNs químico-farmacéuticas, 23 se establecieron entre 1958 y 1967; de las que 24 que procesan alimentos y bebidas, 16 surgieron también en el último decenio. El mismo patrón de concentración por ramas y la aceleración de las entradas se observa en las demás ramas industriales antes mencionadas. Es de singular interés hacer notar que en las dos industrias donde la presencia de las ETNs es particularmente notable —la químico-farmacéutica y la alimenticia— una parte muy considerable de las nuevas entradas de las subsidiarias de las ETNs tomó forma de adquisiciones de las empresas presumiblemente de propiedad nacional. Catorce de 34 subsidiarias químico-farmacéuticas son resultado de adquisiciones, casi todas ellas consumadas después de 1958, y 14 de 24 subsidiarias en la rama de la industria alimenticia tuvieron el mismo origen.

Estos datos indican que en el caso de Colombia difícilmente puede considerarse las ETNs como agentes activos de la diversificación de la estructura industrial y de la modernización tecnológica de ese país. En la mayoría de los casos se trata más bien no de los líderes en el campo de la industrialización, sino de los *followers* que han entrado en las actividades industriales ya establecidas una vez que el crecimiento de la demanda interna y el alto grado de protección crearon oportunidades de inversión muy atractivas. Si en Colombia no ha ocurrido un fenómeno semejante en otras ramas industriales productoras de bienes de consumo

no duradero —como los textiles y la industria de cosméticos— esto se debe con toda probabilidad a la presencia de fuertes grupos empresariales nacionales y a su independencia completa de ellos con respecto a tecnología e insumos importados.

Cabe añadir que entre las ETNs que establecieron sus subsidiarias en Colombia, prevalecen las que tienen: *a)* relativamente baja intensidad del esfuerzo de investigación tecnológica en el país de la casa matriz, *b)* baja intensidad publicitaria en los Estados Unidos, *c)* baja diversidad de productos tanto en los Estados Unidos como en el exterior, y *d)* baja diversidad geográfica. En otras palabras, muchas de las ETNs que cuentan con las subsidiarias en Colombia no desarrollan actividades semejantes fuera de los Estados Unidos y de los países subdesarrollados o semi-desarrollados. En los países más avanzados (en Europa, por ejemplo) tales ramas industriales están en manos de las empresas nacionales o las empresas transnacionales no norteamericanas, cuyo conocimiento de los procesos de producción y de mercadeo dejan poco lugar para la competencia de las subsidiarias de las ETNs.

La distribución de las subsidiarias de las ETNs en Colombia, por ramas industriales, sugiere que trabajan casi exclusivamente para el mercado interno. Esta hipótesis encuentra su comprobación en los escasos datos recogidos por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos. Desafortunadamente, no se cuenta en este aspecto con una serie histórica, sino con los datos que cubren respectivamente los años 1957 y 1966, fechas terminales por cierto de la década de la entrada acelerada de las subsidiarias manufactureras y comerciales de las ETNs a Colombia. En 1957 el total de las ventas de las empresas manufactureras propiedad mayoritaria (y no sólo de las subsidiarias de las ETNs cubiertas por la encuesta de la Harvard Business School) se dirigía al mercado interno colombiano. En ese año, estas ventas —excluyendo los productos petroleros refinados en Colombia— sumaban dls. 107 millones.

Para 1966 el valor de las ventas de las empresas manufactureras norteamericanas en Colombia aumentó a dls. 358 millones, correspondiendo de este total dls. 107 millones a los productos químico-farmacéuticos; dls. 55 millones, a alimentos elaborados; dls. 31, a maquinaria eléctrica (con toda probabilidad aparatos eléctricos y electrónicos para el uso doméstico, ensamblados en el país); dls. 21 millones, a productos metálicos (quizá muebles de oficina, etcétera); y dls. 144 millones, a los demás productos (incluyendo automóviles, sus partes y refacciones).⁴

⁴ Es interesante hacer notar que este patrón de las ventas es bastante parecido al correspondiente a toda la América Latina. Según datos del Departamento de Comercio de los Estados

Del total de dls. 358 millones, dls. 320 millones (casi el 90 %) correspondía a ventas locales; dls. 24 millones, a ventas a las filiales de las mismas empresas en el extranjero; dls. 7 millones, a exportaciones a otros países latinoamericanos, y dls. 10 millones, a exportaciones a los Estados Unidos y otros países. Del subtotal de dls. 38 millones de exportaciones de las subsidiarias norteamericanas en Colombia, más de la mitad (dls. 20 millones) correspondía a alimentos elaborados y productos químico-farmacéuticos vendidos a otras filiales en el extranjero (cuyo paradero se desconoce) sugiriendo cierto grado de integración transnacional de algunas de las subsidiarias colombianas de las ETNs. Aunque no hay ningunos datos al respecto, es probable que una pequeña parte de las exportaciones de estos dos grupos de bienes de consumo no duradero se dirigía a los países vecinos de Colombia.

Empero, cabe insistir que tanto desde el punto de vista de la capacidad productiva de las empresas manufactureras norteamericanas radicadas en Colombia, como desde el punto de vista de la balanza de pagos del país, todas las exportaciones de estas subsidiarias norteamericanas desempeñaban un papel completamente marginal. En las exportaciones totales de Colombia, que sumaron en 1966 dls. 510 millones, las empresas manufactureras norteamericanas representaban apenas el 7.5 %.

En los países exportadores de capital privado se insiste en que la bondad de la inversión extranjera privada, "uno de los motores del desarrollo e industrialización", consiste en sus efectos positivos sobre la balanza de pagos, la importación de nueva tecnología y la creación de empleos en los países huéspedes. Supuestamente, los actos de inversión inyectan continuamente las corrientes de ahorro externo, ahorran divisas mediante el proceso de sustitución de importaciones (tomada debida cuenta del gasto de las divisas en los insumos importados) e impulsan las exportaciones. En los párrafos siguientes se tratará de ver en forma muy preliminar hasta qué punto todas estas ventajas tocaron a Colombia en lo que se refiere a las actividades de las empresas manufactureras norteamericanas en la última década.

Al tratar de averiguar cuál fue la aportación del nuevo capital procedente de los Estados Unidos a la expansión de las actividades manufactureras propiedad norteamericana en Colombia, cuyo valor en libros aumentó entre 1957 y 1968, como ya se ha dicho, de dls. 77 millones

Unidos las ventas de las subsidiarias norteamericanas en la región en su conjunto se concentraban en cuatro ramas (en orden descendente): productos químicos y conexos, equipo de transporte, alimentos elaborados y equipo eléctrico, correspondiendo éstos a las dos terceras partes de todas las ventas locales de las subsidiarias manufactureras norteamericanas.

a dls. 193 millones se presentan serios problemas de orden estadístico. Según datos del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, la entrada del capital norteamericano nuevo al sector manufacturero en Colombia sumó en el periodo de 1960 a 1968 dls. 67 millones, correspondiendo a la reinversión de las utilidades dls. 41 millones. Los dls. 8 millones restantes provinieron —hay que suponer— de otras fuentes como los fondos de amortización, préstamos a largo plazo, colocaciones de las ventas de acciones en el país, o quizá representan solamente la revaluación de los activos. Sin embargo, esta serie estadística difícilmente concuerda con otra también procedente del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, según la cual las ganancias totales de las empresas manufactureras norteamericanas en Colombia (las ganancias totales contabilizadas después de deducir los impuestos locales, pero antes de considerar los impuestos por pagar en los Estados Unidos), sumaron entre 1960 y 1968 dls. 74 millones, y el ingreso neto de las mismas subsidiarias (que no incluye utilidades reinvertidas, sino intereses y dividendos transferidos al exterior después de considerar los impuestos locales) dls. 50 millones. Así, las empresas manufactureras norteamericanas en Colombia han reportado al mismo tiempo que sus reinversiones de las utilidades en el país entre 1960 y 1968 fueron, por un lado, de dls. 41 millones (de acuerdo con la serie estadística sobre las principales fuentes de financiamiento) y por otro, dls. 24 millones (la diferencia entre sus ganancias totales y las utilidades remitidas).⁵

Así, mientras no se puede hacer un estudio a fondo al nivel nacional, surgen serias dudas respecto a la validez de la información proporcionada al Departamento de Comercio por las subsidiarias colombianas de las empresas norteamericanas, datos que suelen usarse para medir el aporte de la inversión privada extranjera al ahorro total de los países receptores. Lo que complica aún más la posibilidad de cualquier análisis es el hecho de que, según el mismo Departamento de Comercio de los Estados Unidos la rentabilidad de la inversión norteamericana en el sector manufacturero en Colombia es sumamente baja. Esta rentabilidad, medida en términos de las ganancias totales sobre el valor en libros de las inversiones norteamericanas, promedió en el sector manufacturero en Colombia, entre 1960 y 1968 apenas 6.4 % anual, frente a la tasa de interés prevaleciente en el mercado colombiano de un 16 % o más. Es difícil aceptar una rentabilidad tan baja de las subsidiarias extranjeras en Colombia, no solamente porque no concuerda con los niveles de

⁵ Las diferencias pueden deberse a la reinversión de las utilidades procedentes de las actividades manufactureras en otros sectores, pero no existen datos al respecto.

rentabilidad de las inversiones manufactureras nacionales, sino que hace imposible explicar el porqué del gran y creciente interés de las ETNs, demostrado por el estudio de la Harvard Business School, en seguir entrando a Colombia en la última década a un grupo muy definido de las ramas industriales.⁶

Un estudio, elaborado hace algún tiempo por el Stanford Research Institute de California,⁷ ha definido como los factores principales de las decisiones de los inversionistas extranjeros para seleccionar un país para un acto de inversión —en adición a un clima oficial favorable para el capital privado extranjero— las siguientes motivaciones: *a)* la esperanza de ganancias relativamente altas; *b)* la penetración del nuevo mercado; *c)* el mantenimiento de las ventas frente a las barreras arancelarias o restricciones cambiarias; *d)* la anticipación en la entrada de las empresas competitivas, y *e)* el desarrollo de la nueva industria. Otros factores de importancia, según las experiencias mundiales de las grandes empresas norteamericanas, eran el establecimiento de una base para la exportación, la disponibilidad de mano de obra calificada, los bajos costos de mano de obra, la presencia de una infraestructura física adecuada, etcétera. Empero, en la América Latina, el segundo grupo de factores, según el estudio del Stanford Institute, era de importancia marginal.

Siendo así, y considerando que en Colombia el proceso de sustitución de las importaciones de bienes de consumo final ya tiene varias décadas y que el capital extranjero (en este caso el norteamericano) no se ha dedicado en términos generales al desarrollo de nuevas industrias, es factible suponer que la creciente participación de las empresas norteamericanas en el sector manufacturero de Colombia, comprobada por los datos de la Harvard Business School, refleja principalmente dos factores: la anticipación de ganancias relativamente altas y el interés en saltar la barrera de prohibición de importación que exactamente permite las ganancias muy altas.

Si fuera así, la tesis en el sentido de que la exportación del capital privado a los sectores manufactureros de países como Colombia representa una aportación altamente positiva a la balanza de pagos, a los co-

⁶ Insistiendo que la rentabilidad de las inversiones manufactureras de los Estados Unidos en la América Latina es menor que en otras regiones, un reciente estudio del Council on Latin America (Herbert K. May — *The Effects of United States and Other Foreign Investment in Latin America*, Nueva York, 1970, declara que la aceleración de la inversión en los Estados Unidos en el sector industrial latinoamericano, ocurrida en la última década refleja “la fe básica en el futuro de la América Latina” por parte de las grandes corporaciones norteamericanas. Sobran comentarios respecto a tales planteamientos.

⁷ *The Motivation and Flow of Private Foreign Investment*, Palo Alto, Calif., 1961.

nocimientos tecnológicos y a la expansión del empleo tiene bases muy endeble. En primer lugar, las ganancias totales de las empresas manufactureras extranjeras, y particularmente de las ETNs que operan en los países menos desarrollados son mucho mayores de las consignadas en las estadísticas oficiales de los países exportadores de capital, en este caso los Estados Unidos. Desde el punto de vista del sistema global de una ETN sus ganancias totales provenientes de una subsidiaria en Colombia, por ejemplo, representan la suma de las ganancias netas contabilizadas por la subsidiaria, los pagos recibidos por la ETN por transferencia de la tecnología, y las ganancias procedentes de la exportación de bienes de capital y productos intermedios por la casa matriz a la subsidiaria. El bajo nivel de las ganancias contabilizadas al nivel de la subsidiaria puede ser compensado con creces por los pagos por cuenta de la tecnología (existente o no existente, o teóricamente libre pero de hecho atada) y por la sobrefacturación de los pagos a las casas matrices de las ETNs por cuenta de los insumos importados tanto para la construcción o la expansión de las plantas productoras o ensambladoras como para el proceso de producción mismo. El hecho de que cualquier investigación sobre la inversión extranjera en la América Latina se encuentre frente al muro de secreto al nivel de la empresa respecto a su contabilización de los costos, sugiere que ocurren en este campo cosas muy raras, por decirlo así.

El estudio recientemente elaborado por la Council on Latin America⁸ con base en las estadísticas procedentes del censo del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, de 1966, llega a una conclusión sorprendente en el sentido de que casi la totalidad de los gastos corrientes de las empresas manufactureras norteamericanas radicadas en Colombia se hacen en el mismo país. El estudio citado presenta la estimación de los gastos corrientes locales que se muestra en el cuadro 1.

Estas estimaciones, las únicas disponibles, parecen muy exageradas si tomamos en cuenta: *a*) el valor de las ventas totales de las mismas empresas, estimadas para 1957 en dls. 107 millones y para 1966 en dls. 358 millones, y *b*) el grado de dependencia de una parte muy considerable de las subsidiarias manufactureras extranjeras en Colombia de los insumos importados. Si a los gastos corrientes locales en 1966 de las subsidiarias manufactureras norteamericanas radicadas en Colombia sumamos sus ganancias totales (dls. 16 millones) y si sus ventas totales en el mismo año (incluyendo las exportaciones) hubieran sido de dls. 358 mi-

⁸ Herbert K. May, *op. cit.*

CUADRO 1. *Estimación de gastos corrientes locales*
(millones de dólares)

<i>Gastos</i>	1957	1966
Materiales, suministros y servicios		
locales	61	209
Sueldos y salarios	18	69
Impuestos	9	23
Intereses	1	9
No asignados	6	13
<i>Total de los gastos locales</i>	95	324

llones, entonces los gastos corrientes del exterior (Estados Unidos) de las mismas filiales no hubiesen podido exceder dls. 18 millones. Esta cifra parece completamente irreal si aceptamos que los gastos corrientes en el exterior consisten en la importación de muchos insumos físicos, los sueldos del personal extranjero, y los pagos por cuenta de transferencia de la tecnología, sin contar los impuestos pagados en los Estados Unidos.

A pesar de la ausencia de otros datos, parece particularmente difícil aceptar el grado de integración nacional de las subsidiarias manufactureras norteamericanas radicadas en Colombia, sugerido por el estudio de la Council on Latin America, si recordamos en qué ramas están concentradas las ETNs en Colombia de acuerdo con el estudio de la Harvard Business School. Por lo menos en dos de estas ramas industriales —la industria químico-farmacéutica y la automotriz— se trata de las actividades de ensamble con una participación muy alta de importaciones. Los datos oficiales del mismo Departamento de Comercio sobre las importaciones de las subsidiarias manufactureras norteamericanas procedentes de los Estados Unidos comprueban tal estado de cosas. Aunque no se cuenta con datos pormenorizados —por países y ramas industriales— ni para los periodos más lejanos ni para los años más recientes, los datos que cubren la región en su conjunto, correspondientes a los años 1962-1964, son muy reveladores. En este breve periodo las exportaciones norteamericanas a las subsidiarias manufactureras en la América Latina aumentaron de dls. 506 a dls. 703 millones, y de este total a las exportaciones de las casas matrices a sus subsidiarias correspondieron respectivamente dls. 402 millones en 1962 y dls. 537 millones en 1964, destacándose el crecimiento de las ventas de los productos primarios e intermedios de las casas matrices a sus subsidiarias. Estas ventas aumentaron en el periodo de dos años en más del 50 % —de dls. 227 millones a dls.

360 millones.⁹ Otros datos interesantes se refieren a la cuantía de los pagos de regalías y otros derechos, relacionados con la inversión norteamericana directa en la América Latina. Entre 1957 y 1961 estos pagos han aumentado en la región en su conjunto de dls. 70 a dls. 103 millones, y subieron para 1968 a dls. 185 millones, reflejando con toda probabilidad la fuerte expansión de la inversión norteamericana en el sector manufacturero.

Dicho todo esto, llegamos a la conclusión de que para analizar con detalle el comportamiento real y financiero de las subsidiarias manufactureras de las ETNs en Colombia y de todas las demás empresas propiedad extranjera nos falta la información decisiva sobre los siguientes puntos, entre otros: *a)* la rentabilidad global de estas empresas; *b)* sus gastos implícitos en la transferencia de la tecnología; *c)* sus prácticas de compras de los insumos físicos y otros servicios; *d)* sus políticas de fijación de los precios de los insumos importados de las casas matrices y de los precios de venta de sus productos a otras filiales de la misma casa matriz; *e)* la cuantía y origen de los recursos financieros movilizados para la inversión en capital fijo y para fines de capital de trabajo y *f)* su grado de participación en el mercado nacional y sus políticas respecto a las posibilidades de exportación. Sin contar con esta información difícilmente podemos estimar el efecto de las actividades de las empresas transnacionales sobre las distintas economías, en este caso sobre la economía de Colombia.

Perú

Considerando que el Perú es un país menos industrializado que Colombia, cabe averiguar si existen algunas diferencias o semejanzas entre el comportamiento de las ETNs en los dos países. Los datos recogidos por la Harvard Business School indican que a fines de 1967 estaban presentes en el Perú 60 empresas transnacionales norteamericanas con un total de 98 subsidiarias. Del total de las 60 ETNs con subsidiarias en el Perú la actividad principal de 35 casas matrices era la manufacturera; de 17, el comercio; y de 15, las actividades extractivas. Las 35 ETNs manufactureras tenían 47 subsidiarias en el Perú; las 17 comerciales, 18 subsidiarias; y las 5 extractivas, 6 subsidiarias. Además, había en el Perú un total de 27 subsidiarias ocupadas en "otras" o "desconocidas" actividades pertenecientes a las mismas 60 ETNs.

⁹ Por razones desconocidas el Departamento de Comercio dejó de publicar estos datos después de 1964.

Dejando a un lado el sector extractivo, que sigue siendo el más importante en la economía peruana, es factible observar que en términos relativos la concentración de las subsidiarias de las ETNs en el sector manufacturero es mucho menor en el Perú que en Colombia. A la inversa, es probablemente el sector de servicios (financieros, comerciales y otros) donde la preponderancia de las ETNs es relativamente mucho mayor en el Perú que en Colombia. Parece que el sector industrial de Colombia depende mucho más que el peruano de las empresas norteamericanas, mientras en el Perú se hace notar una red impresionante de subsidiarias propiedad de los Estados Unidos que probablemente cubren todos los sectores principales de la economía. Por lo menos, ésta era la situación en el Perú a fines de 1967 como resultado de las políticas hospitalarias hacia el capital extranjero y de la ideología general imperante de liberalismo económico. Por otro lado, en Colombia, varios sectores, incluyendo el financiero y el agrícola, estaban por razones ampliamente conocidas en manos nacionales.

A fines de la segunda Guerra Mundial la mitad de las 22 subsidiarias de las ETNs radicadas en el Perú se ubicaba en el sector manufacturero y la otra mitad en los sectores restantes de la economía. En el periodo siguiente (1947-1957) las 28 nuevas subsidiarias de las ETNs se distribuyeron en el Perú de manera semejante. Como en Colombia, el auge de las nuevas entradas (72) ocurrió en el Perú en los últimos 10 años (1958-1967), dirigiéndose 40 % de ellas al sector manufacturero, 30 % al comercio y el resto a otras actividades. La distribución de estas nuevas entradas es bastante distinta de la ocurrida en el mismo periodo en Colombia, en donde el 75 % de las nuevas entradas de las ETNs se concentró en el sector manufacturero.

Aunque faltan elementos para determinar las razones de las diferencias entre estos patrones, parece fácil presentar una hipótesis en el sentido de que mientras en Colombia las empresas extranjeras se aprovecharon del proceso de sustitución de importaciones, la política de libre comercio seguida por el Perú les ofreció oportunidades de inversión en una gama amplia de actividades, sin que el sector importador de bienes manufacturados tuviera que pasar a la etapa de ensamble. También es probable que el reducido tamaño del mercado interno aun para las industrias de bienes de consumo no duradero— haya representado un desaliento para las ETNs que tardaron en su decisión de establecer subsidiarias en el Perú y que en algunos casos, en un momento dado, hayan visto las oportunidades particularmente atractivas ya aprovechadas por sus competidores nacionales.

Todo esto no debería permitirnos olvidar que el ritmo de entrada de las ETNs al sector manufacturero peruano se aceleró grandemente en la última década. Entre 1958 y 1967 se establecieron en este sector 47 subsidiarias en comparación con las 25 creadas entre 1946 y 1957 y las 11 establecidas con anterioridad al final de la segunda Guerra Mundial. Fue también notable la integración vertical de las subsidiarias entre las manufactureras (en gran parte ensambladoras) y las dedicadas al comercio. Hasta qué grado la aparición de las subsidiarias en el sector de otros servicios correspondía a las tendencias hacia la integración vertical y horizontal al nivel nacional queda por establecerse en un futuro estudio que debería emprenderse en el país mismo. Empero, es probable que la multiplicación de las empresas extranjeras en el sector financiero haya correspondido más bien al auge del comercio internacional del Perú en la década de los sesenta que al progreso industrial del país.

Respecto a la forma de entrada parece que el establecimiento de las subsidiarias de nueva formación fue más acentuado en el Perú frente a las adquisiciones de las empresas ya existentes que en Colombia. Además, no se registra en el Perú la aparición de las nuevas subsidiarias de las subsidiarias ya establecidas. Todo esto sugiere que a los niveles de desarrollo alcanzado por el Perú en las últimas décadas, las ETNs tenían que crear nuevas unidades productivas porque existían relativamente pocas empresas que hubiesen podido ser candidatos para la compra o la transformación, lo que refleja la poca diversificación de la estructura industrial del Perú, país dependiente principalmente de la minería y la agricultura de exportación.

Por lo que se refiere al régimen de propiedad, el grado de control total de las subsidiarias por las respectivas ETNs fue a fines de 1967 aún mayor que en Colombia. De las 98 subsidiarias existentes, 66 eran propiedad 100 % de las casas matrices y en 25 las ETNs tenían el control mayoritario. Apenas en 7 subsidiarias había participación de capital de fuentes distintas de la casa matriz, tratándose con gran probabilidad de empresas mixtas con capital no peruano. Las empresas conocidas como *joint-ventures* parecen no haber llegado al Perú hasta fechas muy recientes, a menos de que se tratara de la co-participación nacional en las empresas pequeñas, establecidas por los inversionistas extranjeros independientes de las ETNs.

La concentración de las subsidiarias de las ETNs en un número limitado de ramas industriales es aún más pronunciada que la observada en Colombia. De las 57 subsidiarias manufactureras, establecidas en el Perú antes de fines de 1967 (de las cuales funcionaban a estas fechas

47), 24 se establecieron en la industria químico-farmacéutica (incluyendo jabones y cosméticos); 12, en la industria alimenticia; 7, en la industria automotriz y conexas; y 6, en la industria metálica. De las 8 subsidiarias restantes, 2 corresponden a la refinación de petróleo y el resto a los bienes de consumo duradero. Cabe subrayar la ausencia completa de empresas extranjeras en el sector productor de bienes intermedios. Por otro lado, el ensamble es la característica principal de casi la totalidad de las subsidiarias manufactureras de las ETNs, estudiadas por la Harvard Business School.

Estas características de la industria peruana de propiedad extranjera sugieren que el capital norteamericano entró al Perú, como en Colombia, con el fin de captar el creciente mercado de los bienes de consumo final destinados a la pequeña parte de la población de ingresos relativamente altos. Por no haberse creado, al parecer, *backward linkages* de importancia, puede sostenerse la tesis de que el efecto de todas estas empresas sobre la estructura industrial del Perú ya existente con anterioridad a la última década, fue mínimo. La entrada de las ETNs al Perú, acelerada en el último decenio, difícilmente puede explicarse por su posición ventajosa frente al empresario nacional —en términos financieros y tecnológicos excepto en la tecnología del mercadeo. Más bien refleja la preferencia relativa del empresario peruano en general por la agricultura de exportación y la intermediación financiera. Empero, este último campo se vio progresivamente limitado para los nacionales por la aparición, en el Perú, durante la década de los sesenta, de fuertes grupos de banca extranjera, en la forma de subsidiarias o en la participación creciente de su capital en la banca nominalmente nacional.

Como en el caso de Colombia, las subsidiarias manufactureras de las ETNs en el Perú trabajan casi exclusivamente para el mercado interno. Además, su participación en el suministro del mercado interno aumentó en el último decenio mucho más rápidamente que el producto del sector industrial. Mientras el valor de este último creció entre 1958 y 1967 —a precios constantes— en un 80 % (tasa anual de 6.5 %), el valor de las ventas locales de las empresas manufactureras norteamericanas casi se cuadruplicó: de dls. 68 millones en 1957 dls. 245 millones en 1966, de acuerdo con la información procedente del Departamento de Comercio de los Estados Unidos. No hay datos al respecto por ramas industriales para 1957. En 1966 las ventas locales de alimentos elaborados en las subsidiarias norteamericanas sumaron dls. 60 millones; las de la industria químico-farmacéutica, dls. 35 millones; y las de otras industrias,

dls. 150 millones (estas últimas incluyen los vehículos de motor ensamblados en el Perú de partes importadas casi en su totalidad).

Si bien es cierto que las exportaciones de las subsidiarias manufactureras norteamericanas han aumentado de dls. 3 millones en 1957 a dls. 39 millones en 1966, cabe subrayar que de este último total, dls. 32 millones correspondieron en 1966 a alimentos elaborados. Valdría la pena averiguar qué parte de estos últimos representan las exportaciones de azúcar consideradas para fines estadísticos como producto manufacturado. En los demás renglones de las exportaciones de las empresas manufactureras propiedad de los Estados Unidos en el Perú, los resultados son todavía menos impresionantes que en el caso de Colombia. Mientras en Colombia, dejando a un lado la industria alimenticia, las ventas al exterior representaron el 4 % de las ventas totales de las subsidiarias manufactureras norteamericanas, en el Perú la participación de las exportaciones de las mismas es tan sólo de 3 %. Es particularmente interesante hacer notar que las subsidiarias norteamericanas en el Perú no han encontrado posible o conveniente exportar manufactura alguna ni a la ALALC en su conjunto ni a los países vecinos. En este caso parece obvio que no se trata de altos costos y factores de índole semejante, sino del hecho de que las ETNs que tienen subsidiarias en el Perú las tienen también en prácticamente todos los demás países de la América Latina. La misma composición de productos y prácticas generales de división de mercados por las ETNs explican la ausencia de manufacturas "peruanas" en los mercados de la región.

Según los datos recopilados por el Departamento de Comercio, el valor en libros de la inversión directa norteamericana en el sector manufacturero de los Estados Unidos aumentó de dls. 31 millones en 1959 a dls. 96 millones a fines de 1968; es decir, creció a un ritmo mayor que el valor de la inversión privada de los Estados Unidos en los demás sectores con la excepción del sector "otros", que con toda probabilidad incluye agricultura, servicios financieros y turismo. De acuerdo con la misma fuente oficial de los Estados Unidos, las entradas netas de capital norteamericano sumaron en el periodo 1960-1968 dls. 48 millones y la reinversión de utilidades no distribuidas, dls. 12 millones. En comparación con Colombia se vislumbra aquí la preeminencia de entradas netas de capital norteamericano en comparación con la reinversión de utilidades, a pesar del hecho de que la rentabilidad contabilizada de las empresas norteamericanas en el Perú es aparentemente mayor que en Colombia (8.6 % sobre el valor de la inversión en el Perú frente al 6.4 % en Colombia). Empero, no deberían tomarse todos estos datos

con demasiada seriedad en vista de que, de acuerdo con otra serie estadística del Departamento de Comercio referente a las ganancias de las empresas norteamericanas manufactureras en el Perú, las utilidades reinvertidas por ellas en el país sumaron en el periodo de 1960-1968 dls. 18 millones y no dls. 12 millones.

Una vez más, una investigación minuciosa emprendida en el Perú mismo podría aclarar las razones de estas discrepancias o errores estadísticos respecto al monto de la reinversión de las utilidades por las empresas manufactureras norteamericanas radicadas en el Perú. De todos modos, la presencia de un fenómeno de relación inversa entre el nivel de las utilidades totales y la participación de la reinversión de ellas en las inversiones totales, como al parecer ocurre respectivamente en Colombia y en el Perú, sugiere que estos conceptos sirven muy poco para el análisis del comportamiento financiero de las empresas extranjeras en la región y el efecto de éste sobre la balanza de pagos de los países considerados. Cabe repetir aquí que tanto en Colombia como en el Perú hay lugar para dudar seriamente respecto a la relación entre la rentabilidad contabilizada de una subsidiaria en la ETN y la rentabilidad real de sus operaciones, consideradas desde el punto de vista de la casa matriz o de todo el sistema de una ETN.

Como la distribución de la inversión norteamericana manufacturera en el Perú por ramas industriales es muy semejante a la observada en Colombia, parece factible aceptar la hipótesis en el sentido de que el interés creciente de las ETNs en el Perú hasta la revolución de 1958 reflejaba su anticipación a las ganancias relativamente altas, por un lado, y el interés de conquistar nuevos mercados internos, por otro. Cualquiera que sea el nivel de las ganancias totales *reales* obtenidas por las empresas manufactureras de los Estados Unidos que operan en el Perú (que consisten, como ya se ha dicho, en la suma de las utilidades contabilizadas de las subsidiarias, los pagos a las casas matrices por cuenta de tecnología y asistencia técnica, y las utilidades sobre la venta de las casas matrices a las subsidiarias de bienes de capital e insumos para la producción de bienes finales), es muy probable que estas utilidades globales sean relativamente mayores que en Colombia. Esto podría derivarse del hecho de que, excepto en la rama de la industria alimenticia, las actividades manufactureras peruanas consisten en grado aún mayor que en Colombia en el ensamble de insumos importados.

Esta situación se refleja en los datos recopilados por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos. Según esta fuente, los gastos corrientes locales de las empresas manufactureras norteamericanas en el Perú

sumaron en 1966 dls. 187 millones, frente a las ventas totales el mismo año (incluyendo las exportaciones) de dls. 282 millones. Considerando que las ganancias sobre estas ventas, contabilizadas al nivel de las subsidiarias (deducidos los impuestos locales), sumaron apenas dls. 10 millones, quedarían para gastos en el exterior por cuenta de la importación de insumos, pagos por tecnología y asistencia técnica y pagos de impuestos, dls. 85 millones. Tratándose de la importación a un mercado cautivo altamente protegido en el caso de las “nuevas industrias” y caracterizado por las condiciones oligopolísticas, la magnitud de los gastos externos permite estimar que las utilidades implícitas de las ETNs, procedentes de sus operaciones en el Perú, son bastante mayores que las contables de sus subsidiarias peruanas.

Chile

Desafortunadamente, no se cuenta con una información detallada sobre la propagación, forma de entrada, régimen de propiedad y distribución por ramas industriales de las subsidiarias de las ETNs en Chile, ya que la recopilación de datos, elaborada por la Harvard Business School, no presenta por separado la información sobre este país. Empero, los datos procedentes de fuentes nacionales¹⁰ sugieren patrones semejantes a los de Colombia y el Perú. Este estudio analizó una muestra de 22 empresas extranjeras de las 50 que se acogieron entre 1960 y 1968 al D. F. L. 258.¹¹ Aunque en este caso se trata de una muestra diseñada de acuerdo con el total de los aportes de capital extranjero hechos por este grupo de empresas en el periodo mencionado, cabe hacer notar que las dos terceras partes de las 22 empresas corresponden a ramas industriales a las que con preferencia se dirigieron las ETNs también en Colombia y el Perú en el periodo 1958-1967; es decir, la industria denominada “otros productos químicos”, químico-farmacéutica (6 empresas); la alimenticia (5 empresas) y la de productos metálicos (3 empresas).

En 19 de las 21 empresas sujetas a encuesta la participación de capital extranjero, al iniciarse sus operaciones, era igual o superior al 50 %, y en 15 de las 19, mayor del 75 %. En ocho de las 21 empresas, la participación extranjera ha aumentado entre el inicio de las actividades y el año de 1968, fecha en que del total de la muestra, la mitad

¹⁰ Corporación de Fomento de la Producción, *Comportamiento de las principales empresas extranjeras acogidas al D. F. L. 258*, publicación núm. 9-A/70, Santiago, mayo de 1970.

¹¹ Para la descripción de la D. F. L. 258/60 véase Sergio Nicolau, *La inversión extranjera directa — Caso ALALC*, México, 1968, pp. 126-127.

(11) eran 100 % extranjeras. En ningún caso el grado de control del capital extranjero ha disminuido. En la mayoría de los casos el gerente general era extranjero y el gerente financiero era extranjero en *todas* las empresas que consumían un alto porcentaje de materias primas o productos intermedios importados.

Del total de 22 empresas, la importación del capital de nueve de ellas tenía como objetivo formar empresas nuevas y en las demás se trataba de ampliar las empresas ya existentes. En la mitad de los casos (11 empresas), la nueva inversión se destinaba a la expansión de la oferta de bienes ya producidos en Chile, y en el resto a la sustitución parcial de importaciones o la introducción de productos nuevos. En casi todas las empresas estudiadas (20 de 22) sus ventas crecieron mucho más rápidamente que el producto industrial de la rama correspondiente. Además, prácticamente todas las empresas trabajan para el mercado interno y en una de las dos que exportan las ventas al exterior eran de cuantía importante, iguales al 25 % de las ventas totales.

La mitad de las empresas (11), consideraba poco factible la exportación a los demás países del Grupo Andino debido a que ya existían subsidiarias de las mismas casas matrices que operaban en la mayoría de los países de la subregión. Otra mitad consideraba interesante la producción para el mercado andino, agregando que para tal fin hubiera sido necesario instalar unidades de producción de mayor tamaño o modificar los procesos de producción debido a que estaban diseñados para el mercado chileno exclusivamente. Sólo una de las empresas sujetas a encuesta fue establecida con miras al mercado externo.

Los resultados de la encuesta de CORFO respecto al destino de la producción de las 22 empresas manufactureras se ven comprobados por los datos del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, correspondientes a las subsidiarias manufactureras norteamericanas en Chile. En 1957 sus ventas globales eran de dls. 51 millones y fueron absorbidas totalmente por el mercado interno. Para 1966 el valor de las ventas totales alcanzó dls. 84 millones, de los cuales dls. 77 millones correspondió al mercado chileno; dls. 3 millones a las exportaciones a los Estados Unidos; y dls. 4 millones a las exportaciones a otros mercados. No se han registrado en 1966 ningunas ventas de las manufacturas producidas por las subsidiarias norteamericanas a la América Latina, es decir, la participación de estas subsidiarias en el comercio interandino era nula.

Entre 1959 y 1968 el valor en libros de las inversiones norteamericanas en el sector manufacturero chileno aumentó de dls. 21 millones a dls. 65 millones. Empero, el ritmo de la expansión de esta inversión fue hasta

el año de 1964 muy lento. En los primeros cinco años del último decenio, el valor de la inversión apenas aumentó de dls. 21 millones a dls. 30 millones y la mayor parte de las nuevas inversiones ocurrió en un solo año, 1961. Es entre 1965 y 1968 cuando la inversión norteamericana en la industria chilena empieza a crecer con rapidez, duplicándole su valor con creces entre fines de 1964 y fines de 1968 (de dls. 30 millones a dls. 68 millones). Este fenómeno quizá podría explicar el crecimiento relativamente lento —en comparación con Colombia y el Perú— de las ventas totales de las empresas manufactureras norteamericanas entre 1957 y 1966. Es factible suponer que las ventas se expandieron con mucha mayor rapidez después de 1966, particularmente en vista de que la aceleración de la inversión norteamericana en la industria chilena coincidió con el mismo fenómeno en el sector comercial. Mientras entre 1959 y 1963 el valor en libros de las subsidiarias norteamericanas comerciales aumentó apenas en dls. 5 millones, entre fines de 1963 y fines de 1968 creció en dls. 24 millones.

Con todas las reservas que merecen los datos disponibles, los procedentes del Departamento de Comercio de los Estados Unidos indican que en el periodo 1959-1964, correspondiente a los años de lento crecimiento de la inversión manufacturera de los Estados Unidos en Chile, todas las nuevas inversiones fueron financiadas con las reinversiones de utilidades. En el segundo periodo (1965-1968) la mitad (dls. 19 millones) proviene de la entrada neta de nuevo capital y otra mitad (dls. 20 millones) de las utilidades no distribuidas. Cabe anotar que la participación relativa de las utilidades no distribuidas en las empresas norteamericanas comerciales era mayor en los años recientes que en las manufacturas. Los gastos locales corrientes de las subsidiarias manufactureras fueron en 1957 de dls. 41 millones frente a un monto de ventas totales de dls. 51 millones. Para 1966 los gastos locales subieron a dls. 58 millones en comparación con el valor de las ventas totales de dls. 84 millones, lo que indica que los gastos corrientes en el extranjero aumentaron en términos relativos considerablemente —del 20 al 30 %. El fenómeno se explica por el notorio aumento de las importaciones (de industrias como la químico-farmacéutica, la de productos metálicos y la de ensamble de automotores) y de los pagos por tecnología, entre otros.

De hecho, de las 22 empresas manufactureras extranjeras estudiadas a fondo por CORFO, 8 importaban *todas* sus materias primas o productos intermedios de sus casas matrices en el exterior, y otras tres importaban las principales materias primas también de sus casas matrices. Se trataba siempre de subsidiarias de capital extranjero cercano al 100 % y ubicadas

en las siguientes ramas industriales: productos químico-farmacéuticos, artículos electrónicos e industria automotriz.

Tanto las ganancias totales reportadas al Departamento de Comercio como los ingresos netos (ganancias menos utilidades reinvertidas) muestran un crecimiento muy lento a través del periodo 1959-1968, lo que en parte puede reflejar la expansión relativamente tardía de la inversión manufacturera norteamericana en Chile. Empero, la rentabilidad de ésta era bastante mayor que en Colombia y el Perú —el 12.5 % en promedio para los 10 años citados, quizá una de las más altas para toda la América Latina. Desafortunadamente, faltan elementos para explicar estas grandes diferencias entre el nivel de rentabilidad contabilizada en Colombia, el Perú y Chile. Una de las posibles explicaciones sería la subvaluación de los activos. Otra —si pudiera demostrarse esto— el amplio acceso a los recursos financieros locales para fines de capital de trabajo, los que en condiciones de fuerte inflación suelen conseguirse a tasas reales de interés negativas. El estudio de CORFO hace hincapié en que en Chile, tanto los proyectos de ampliación como la iniciación de las nuevas actividades por las subsidiarias extranjeras se financian en medida importante con recursos nacionales. De hecho, bajo el D. F. L. 258 los inversionistas extranjeros tienen amplio acceso, limitado solamente por su capacidad de pago y solidez económica al crédito proveniente del sistema bancario nacional. Pueden obtener financiamiento de CORFO, del Banco del Estado de Chile o de bancos comerciales privados. Gran parte de los recursos financieros aportados forma parte del ingreso de maquinaria, equipos y accesorios, suministrados generalmente por la misma empresa que efectúa el aporte.

El comercio interandino y las empresas manufactureras extranjeras

La similitud de las estructuras industriales en los países mayores del Grupo Andino; la concentración de las empresas extranjeras en general, y quizá también de las empresas transnacionales norteamericanas (ETNs), en las mismas ramas industriales de bienes de consumo no duradero; la dependencia de estas empresas de la provisión de una parte considerable de productos intermedios desde sus casas matrices; la debilidad aparente de planear para la exportación, explican la ausencia casi completa de intercambio de productos industriales *dentro* del Grupo Andino, a pesar de la participación de sus miembros en la liberalización de comercio, iniciada en el marco de la ALALC en 1961.

Cabe subrayar al mismo tiempo que el comercio del Grupo Andino

con el resto de la América Latina (particularmente las importaciones del grupo del resto de la región) aumentó entre 1961 y 1967 con bastante rapidez, dejando a la subregión déficit comerciales crecientes. Según *Direction of Trade*, publicación conjunta de las Naciones Unidas y el FMI, mientras las exportaciones a los demás países latinoamericanos de los cinco países que firmaron en 1969 el Acuerdo de Cartagena aumentaron de 4.3 % de sus exportaciones globales *FOB* en 1961-1963 a 5 % en 1964-1966, las importaciones al Grupo Andino procedentes del resto de la América Latina *CIF* subieron en los dos periodos mencionados del 8 al 11.2 % del total de sus compras en el exterior. Por otro lado, la participación del comercio interandino en el comercio total de la subregión casi no ha sufrido cambios. Representaba el 2.8 % de las exportaciones del Grupo en 1961-1963 y 2.7 % de las mismas en 1964-66. El mismo fenómeno se registró en el caso de las importaciones intrasubregionales (el 2.8 % del total en 1961-63 y 3.3 % en 1964-66).

Los valores de las exportaciones manufactureras dentro del Grupo Andino no llegaron en 1966 y 1967 siquiera a dls. 20 millones, como lo demuestra el cuadro 2.

CUADRO 2. *Valor de las exportaciones del Grupo Andino*
(millones de dólares)

<i>Países</i>	1966	1967
Colombia	8.3	7.7
Chile	6.3	6.1
Perú	2.3	1.3
Ecuador	1.5	1.3
Bolivia	0.1	—
<i>Total</i>	18.5	16.4

FUENTE: INTAL-BID, *Exportaciones de manufacturas a la América Latina*, Buenos Aires, 1969, Serie Estudios 1, distintos volúmenes.

En el caso del primer país exportador de manufacturas dentro de la subregión, Colombia, el 90 % de éstas se dirigieron al Ecuador y el Perú; en el caso del segundo —Chile, 50 % al Perú y el Ecuador en 1966, y el 75 % a los dos mismos países en 1967. El Perú exportó cantidades mínimas de manufacturas a Colombia y Chile, las exportaciones del Ecuador estaban dirigidas casi en su totalidad a Colombia, y Bolivia —como era de esperarse— no exportaba a la región casi nada. El hecho de que en casi todos los casos se hayan podido observar grandes altibajos

en el valor de las exportaciones manufactureras de un año al otro, y de que, además, la lista de exportaciones fuera muy corta y variable, demuestra que por lo menos hasta 1967 se trataba de transacciones circunstanciales. Por otro lado, es significativo que el 80 % del comercio de exportación manufacturera intraandino se originara en Colombia y Chile. Además, parece que solamente una parte reducida de las exportaciones manufactureras dentro de la subregión provino de las subsidiarias de las ETNs.

Esta situación permite vaticinar que aun suponiendo que el Grupo Andino eliminara pronto los aranceles sobre todos los productos de las industrias ligeras ya existentes y controladas en un grado importante por las empresas de propiedad extranjera, esta liberalización difícilmente se traduciría en la expansión del comercio intrazonal de manufacturas entre los tres países mayores de la subregión. Tal expansión podría ocurrir solamente si las empresas extranjeras ya radicadas en ciertas ramas de las industrias de bienes de consumo no duradero decidieran entrar en competencia abierta entre sí o diferenciar la producción al nivel nacional, de tal suerte que pudieran complementarse trabajando para un mercado regional. Mientras tanto, como es de suponer, es el grupo reducido de las empresas extranjeras transnacionales que operan en las mismas ramas industriales en Colombia, Chile y el Perú, y se trata, en muchos casos, de subsidiarias de las mismas empresas, cuyo desarrollo es difícil prever. Es más probable que las subsidiarias ubicadas en los países mayores intenten ampliar el volumen de su producción para entrar en los mercados de Bolivia y el Ecuador, siempre y cuando este cambio de estrategia estuviera de acuerdo con los intereses de sus casas matrices. Por el momento, se sabe muy poco sobre la posición de éstas frente al Acuerdo de Cartagena.

Empero, se perfila un dilema desde el punto de vista de los intereses económicos de la subregión y los de los países subdesarrollados dentro de ella. En vista de la escasez de recursos para la inversión, quizá con vendría a la región en su conjunto que las empresas industriales ya existentes, incluyendo las extranjeras, extendieran su radio de acción a través de las exportaciones a los países menos desarrollados. Desde el punto de vista de Bolivia y el Ecuador, tal solución no parece aceptable. Hay que suponer que estas dos repúblicas siguen con su propósito de alcanzar por lo menos el nivel de industrialización logrado ya por los miembros mayores y esperan que el Mercado Común Andino les ayude al respecto. Si fuera así, los intentos de Bolivia y el Ecuador de atraer a sus territorios las industrias de bienes de consumo no duradero representarían una

respuesta tradicional al problema de la desigualdad de desarrollo industrial. Hay razones para suponer que a menos que los países mayores de la subregión estuvieran dispuestos a ofrecer a Bolivia y el Ecuador una "compensación", asignándoles proyectos industriales en *nuevos* sectores, los dos países pequeños seguirán como antes buscando los proyectos industriales en las ramas tradicionales a costa de toda clase de incentivos ofrecidos al capital extranjero. Es la magnitud de estos incentivos lo que podría cambiar la actitud de las casas matrices de las empresas extranjeras transnacionales que ya operan en Colombia, Chile y el Perú y hacerles atractivo establecerse en los países de periferia del Grupo Andino.

Así, queda la complicada tarea de buscar los instrumentos regionales que permitan evitar la siguiente alternativa: *a)* la ampliación del comercio de las manufacturas tradicionales desde el "centro" de la región hacia sus periferias, políticamente inaceptable para Bolivia y el Ecuador, o *b)* la proliferación en estos dos países de las pequeñas plantas de bienes de consumo no duradero cuya producción, a su vez, difícilmente tendría el acceso a los mercados de los tres países más avanzados. Solamente la unificación de criterios al nivel regional y la negociación de los programas sectoriales de industrialización podría aumentar el poder de negociación de los países pequeños frente a las empresas transnacionales y evitar la repetición de las experiencias del Mercado Común Centroamericano donde se desató, en la década pasada, la carrera de incentivos para la industria extranjera.

La posible posición de las empresas transnacionales frente al Mercado Común Andino

Mientras en estos momentos el interés en el futuro mercado andino de las empresas extranjeras ya establecidas en la subregión parece ser muy limitado, la situación es algo distinta respecto a aquellas que están ausentes en el área o que están en la etapa de organizar los proyectos de inversión que inicialmente iban a abastecer los mercados nacionales de los tres países mayores. Las revistas de circulación internacional, dirigidas hacia los ejecutivos de las grandes corporaciones transnacionales, están tratando de convencer a sus lectores de que la firma del Acuerdo de Cartagena ha cambiado considerablemente el cuadro de negocios latinoamericanos y que consecuentemente la estrategia de las corporaciones transnacionales dispuestas a establecer las nuevas subsidiarias en la América Latina debería cambiar sustancialmente.

Es cierto que las mismas revistas especializadas veían también con grandes esperanzas la aparición de la ALALC a principios de los años sesenta. Pero en los últimos tiempos todas estas fuentes coinciden en que, para fines de planeación de sus actividades en la América Latina, las empresas transnacionales no deberían tomar la ALALC con demasiada seriedad. Así, a las corporaciones internacionales interesadas en entrar a la América Latina se aconseja que adopten estrategias distintas para sus futuras inversiones en la Argentina, el Brasil o México de las estrategias que serían convenientes en el caso de los países del Grupo Andino. Se propone que el futuro inversionista en las tres grandes repúblicas latinoamericanas debería pensar principalmente en el abastecimiento del mercado nacional del país huésped, intentar desarmar la latente "hostilidad nacionalista" mediante la aceptación de la participación del capital nacional sin perder el control tecnológico de la nueva empresa y, finalmente, iniciar la planeación contingente si se abrieran mercados para su producto fuera de la América Latina. Se da a entender que tal planeación contingente, particularmente respecto a las posibilidades de entrar aún marginalmente al mercado norteamericano, ayudaría a limitar el área del conflicto entre el inversionista y los países latinoamericanos mayores y en muchos casos permitiría maximizar las ganancias del sistema global de la corporación transnacional.

En lo referente al Grupo Andino, las mismas fuentes sugieren a los posibles inversionistas manufactureros que sigan de cerca todos los desarrollos en la subregión y desde ahora piensen en nuevos proyectos que podrían abastecer toda el área. Una de las revistas, dirigidas exclusivamente a las grandes corporaciones multinacionales de los Estados Unidos, *Business Latin America*, ha publicado en los meses recientes breves estudios de los cinco países del Grupo Andino sobre su futura participación en el Acuerdo de Cartagena. El propósito de los artículos es guiar a las empresas transnacionales por la región, haciendo hincapié en los alcances de los compromisos tomados bajo el Acuerdo de Cartagena respecto a la liberalización de comercio y los programas regionales de industrialización e informando acerca de las instituciones y personas clave en cada país del área que podrían ser usadas para conseguir el "trato amistoso" para las empresas transnacionales interesadas en aprovechar las potencialidades ofrecidas por el Mercado Común Andino (MCA). He aquí un breve resumen de los puntos sobresalientes de los estudios publicados en los Estados Unidos durante los últimos meses:

- 1) la liberalización del comercio intraandino en los productos del primer tramo de la lista común de la ALALC y el establecimiento del aran-

cel externo mínimo común que deberán pagar estos productos cuando provengan de un país ajeno de la subregión, logrado a mediados de abril, demuestra que en el Mercado Común Andino se trata de un intento mucho más serio de integración que en la ALALC;

2) consecuentemente, la pronta iniciación de un programa de acción para el MCA debiera recibir la máxima prioridad en las empresas transnacionales que operan o tienen interés en entrar a la América Latina;

3) la estrategia de las empresas transnacionales interesadas debiera tomar en cuenta que hay distintas maneras de proteger los intereses de las subsidiarias ya establecidas o por establecerse, de acuerdo con distintos mecanismos de la liberación arancelaria, previstos por el Acuerdo de Cartagena, tratándose concretamente de *a)* productos reservados para los programas de desarrollo sectorial o para los acuerdos de complementación; *b)* productos todavía no manufacturados en el área, pero no incluidos en el grupo anterior, y *c)* productos exentos temporalmente de las reducciones automáticas anuales;

4) la empresa transnacional interesada debiera actuar con suma rapidez considerando el calendario acordado en el Acuerdo de Cartagena, ya que su inclusión en un grupo que le convenga puede ser de importancia crítica para su futuro en el MCA. Así, las empresas transnacionales que trabajan en las industrias cubiertas por los programas de desarrollo sectorial debieran establecer "contactos de persuasión" con los gobiernos de los países en los que piensan establecerse; las que piensan añadir nuevos productos a los tradicionales debieran buscar la manera de colocarlos en la lista del grupo correspondiente. Otras que consideran más importante la continuación de la protección nacional actual que las posibles oportunidades del mercado ampliado debieran tratar de ser incluidas en las listas especiales de excepción.

5) Mientras en la ALALC las empresas transnacionales estaban en posición de conseguir la mayoría de sus objetivos a través de las reuniones industriales sectoriales, el Acuerdo de Cartagena prevé que el más importante mecanismo de la integración —los programas de industrialización sectorial— quedará negociado por los gobiernos con poca participación directa del sector privado. Consecuentemente, hay que establecer contactos con los funcionarios gubernamentales directamente o a través de las Cámaras industriales nacionales. Este tipo de *lobbying* no debiera ser difícil en vista de que, a pesar del compromiso de armonizar el tratamiento de la inversión extranjera, habrá una competencia muy fuerte entre los gobiernos miembros con el fin de atraer a sus territorios los nuevos proyectos industriales importantes. El *lobbying* debiera coor-

dinarse cuidadosamente dentro de la subregión y algunas empresas transnacionales ya nombraron en el área a un solo alto ejecutivo para que desempeñe tal función coordinadora.

6) Aun las empresas transnacionales que ven con reserva las perspectivas del MCA pero operan en la América Latina o en la subregión misma, debieran revisar periódicamente sus operaciones latinoamericanas para evaluar el posible efecto del MCA sobre ellas.

7) En cualquier caso, cada empresa transnacional con subsidiarias en la subregión debiera establecer "servicios de inteligencia" para el MCA e informar constantemente a las casas matrices acerca de los desarrollos en el área para que éstas estuvieran en condiciones de adaptar su estrategia y táctica corporativa a nuevas situaciones. Las empresas transnacionales más agresivas ya están enviando ejecutivos de sus casas matrices a la subregión con el fin de "ayudar" a los gobiernos y cámaras industriales en la tarea de elaboración de listas de las industrias con una posición especial para las próximas negociaciones en el seno de la Comisión del Acuerdo de Cartagena.

8) Las empresas transnacionales debieran aceptar como un hecho el que el MCA adoptará posiciones restrictivas respecto a los pagos por transferencia de la tecnología. El resto del trato común de la inversión extranjera será flexible y muy probablemente débil.

Posibles aproximaciones hacia la primera etapa de un trato común de las empresas extranjeras manufactureras en el MCA

La escasa información disponible sobre el comportamiento de las subsidiarias manufactureras de las empresas transnacionales de propiedad norteamericana, radicadas en los tres mayores países del Grupo Andino, indica que su aportación al desarrollo de los países receptores, en términos de su efecto positivo sobre la balanza de pagos, la aportación tecnológica y la creación de nuevas fuentes del empleo era antes de la firma del Acuerdo de Cartagena bastante menor de lo que puede deducirse de las apreciaciones provenientes de los gobiernos de los países exportadores de capital y de las declaraciones de los inversionistas extranjeros mismos. En la mayoría de los casos, las filiales de las empresas extranjeras de la subregión están ubicadas en ramas industriales de bienes de consumo no duradero o duradero donde el proceso de sustitución al amparo de alta protección ofrecía ganancias altas y seguras. Además, hay razones para creer que estas empresas han desplazado en algunos casos a las débiles empresas nacionales.

Como era de esperar, el nivel real de las ganancias no se refleja en los balances de las subsidiarias que hacen caso omiso de las ganancias de sus casas matrices, provenientes de la venta de equipo industrial, de pagos por tecnología y asistencia técnica y la exportación de una parte considerable de los insumos físicos a sus filiales en el área. Para maximizar sus ganancias totales, las empresas transnacionales tratan de asegurarse al máximo posible el control financiero de sus subsidiarias y en el caso de las *joint-ventures* el control real se consigue mediante el control tecnológico, que toma la forma de acuerdos que suelen prever la exclusividad del aporte de la tecnología y la división de los mercados.

El hecho de que estas últimas prácticas hubieran sido imposibles en los países donde radican las casas matrices no es relevante para la subregión andina. En los países industrialmente avanzados funcionan leyes antimonopolísticas que hacen difícil monopolizar el mercado o la tecnología. Empero, no existen o no operan tales leyes en la América Latina en general y en los países del Grupo Andino en particular. Aun si existieran, las autoridades respectivas no cuentan con el personal que podría asegurar su implementación. Además, hay razones para creer que en vista del subdesarrollo tecnológico de la subregión, hay numerosas situaciones —particularmente en la industria químico-farmacéutica y la de maquinaria eléctrica (los aparatos eléctricos y electrónicos, por lo general) en que se proporciona a los países receptores de la inversión extranjera privada —contra los pagos directos e indirectos de cuantía impresionante— la tecnología anticuada, el *know-how* que podría comprarse mucho más barato en condiciones competitivas en otras partes del mundo, o se vende la tecnología completamente libre.

El aporte en divisas de todas estas empresas a la balanza de pagos de los países receptores tampoco parece impresionante. Hay razones para creer que la aportación de los recursos propios por las casas matrices para financiar nuevas inversiones o la ampliación de los proyectos industriales ya existentes es bastante menor que la que registran las estadísticas del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, que hace la simple distinción entre las entradas netas del nuevo capital y las reinversiones de utilidades. Los estudios más detallados emprendidos al nivel nacional quizá demostraría que una parte considerable de los aportes financieros nuevos en divisas no se origina en las casas matrices o los mercados internacionales privados de capitales, sino en las fuentes consideradas, a su vez, por los países exportadores de capital como la ayuda externa pública. Uno de los aspectos importantes de la discutida cuestión de la procedencia de los recursos para fines de inversión fija que queda

por aclararse, entre otros, es hasta qué grado los gastos locales de inversión de las subsidiarias extranjeras se financian con recursos externos y hasta dónde con recursos financieros locales. El estudio de CORFO, mencionado en la primera parte de este trabajo, sugiere que —por lo menos en Chile— es extendida la preferencia por el uso de recursos locales debido quizá a las condiciones inflacionarias prevalecientes en ese país. Empero, lo mismo suele ocurrir en condiciones de estabilidad monetaria. No sólo en la América Latina, sino en la Europa Occidental también las empresas transnacionales acuden hasta el máximo a las fuentes locales para financiar su capital de trabajo.¹² Estas prácticas se extendieron todavía más en todas partes del mundo en los años más recientes como resultado de las medidas oficiales tomadas en Washington en defensa de la balanza de pagos de los Estados Unidos.

Finalmente, respecto al efecto de la inversión extranjera directa sobre el empleo —a pesar de la carencia de estudios sobre las interrelaciones entre la tecnología importada y el empleo— parece que las subsidiarias de las grandes empresas extranjeras no adaptan sus procesos productivos a la proporción de los factores en los países en desarrollo —como suelen postular los economistas—, sino que los adaptan al tamaño del mercado. En 1966, las subsidiarias manufactureras de las empresas norteamericanas en Colombia daban empleo a 36 000 personas, en el Perú a 21 500 y en Chile a 7 500. El total del personal directivo en estas subsidiarias, ubicadas en los tres países mayores del Grupo Andino, era en ese año de 1 800; el personal profesional y técnico sumaba 4 750 personas y los trabajadores eran 58 450. La comparación de estas cifras con el empleo total industrial de los tres países no concuerda con la participación del valor de la producción de las subsidiarias extranjeras en la producción industrial total. Obviamente, no podría ser de otra manera tratándose del uso por las empresas extranjeras de las tecnologías diseñadas originalmente en las economías avanzadas con las distintas proporciones de factores que las que caracterizan a la América Latina. El problema no surge aquí tanto del desinterés de estas empresas en adaptar las tecnologías a otras proporciones de factores como de la ausencia de políticas nacionales al respecto y de la naturaleza del progreso tecnológico mismo concentrado en los países ya industrializados.

Sería políticamente ingenuo y poco realista usar la crítica del com-

¹² Para detalles sobre el caso europeo, véase David B. Zenoff, "Remittance Policies of U. S. Subsidiaries in Europe", *The Banker*, Londres, mayo de 1967; para las experiencias latinoamericanas en la primera mitad de los sesenta, véase, OEA, IA-ECOSOC, *El financiamiento externo para el desarrollo de América Latina*, CIES/1382, Puerto España, junio de 1969.

portamiento de las subsidiarias extranjeras ya establecidas en los países del Grupo Andino como base para un régimen altamente restrictivo de la inversión extranjera manufacturera en el futuro MCA. El problema se plantea más bien en estos términos: cómo eliminar los abusos cometidos en el pasado por la inversión privada extranjera en el área y cómo crear al mismo tiempo las condiciones en las que el capital privado y la tecnología de origen externo pudieran proporcionar una aportación importante al crecimiento económico e industrialización de la subregión. Es sumamente dudoso que pueda lograrse el primer objetivo con leyes generales de orden restrictivo sobre la inversión extranjera o alternatively el segundo mediante el ofrecimiento de toda clase de incentivos al capital extranjero privado, con la esperanza de que de alguna manera estos incentivos se traduzcan en una fuerte corriente de recursos financieros y tecnológicos de origen externo que dinamicen el desarrollo industrial en el marco del MCA. El medio latinoamericano se presta con particular facilidad a la evasión de las medidas restrictivas. A su vez, en los casos en que estas restricciones empiezan a funcionar, el flujo de los recursos financieros privados externos se paraliza, como ocurrió en el Brasil a principios de la última década.

Con el propósito de elaborar un trato común para la inversión extranjera, habría que tomar como punto de partida el hecho de que el Grupo Andino, como un todo, tiene bastante que ofrecer a las empresas extranjeras en términos del mercado actual y potencial. Las experiencias de países como México o Australia indican que las empresas extranjeras, incluyendo las grandes empresas transnacionales, están dispuestas a aceptar del país receptor (en este caso de un grupo de países) las condiciones que en otras circunstancias parecerían inaceptables, siempre y cuando en el proceso de negociaciones pueda establecerse un *quid pro quo* atractivo para ambas partes.

Sobre el supuesto de que el Grupo Andino puede ofrecer a las grandes empresas extranjeras un mercado de magnitud considerable con perspectivas dinámicas y un nivel de ganancias *lícitas* muy atractivo y tomando en cuenta que la función principal de una empresa transnacional es maximizar sus ganancias globales, habría que empezar por destruir desde el principio el mito de que las ganancias de las subsidiarias de las empresas transnacionales en la América Latina son menores que en otras partes del mundo. El mito se alimenta, por un lado, con las prácticas usadas por estas empresas para contabilizar las ganancias de sus subsidiarias para impresionar a los países huéspedes y, por otro, por la patente inhabilidad de los países receptores de demostrar la irrelevancia

real de estos cálculos.¹³ En muchas partes del mundo, y particularmente en los países que reciben cantidades muy considerables de inversión extranjera privada como los de Europa occidental, el Canadá y Australia, existe un *stock* impresionante de conocimientos y experiencias respecto a la manera de tratar a las grandes empresas transnacionales. El conocimiento de estas experiencias parece ser la primera condición para que se establezca un diálogo realista y fructífero entre los países del Grupo Andino y los inversionistas extranjeros del presente y del futuro. Probablemente éste es el campo en que la subregión necesita más asistencia técnica externa que en cualquier otro. La aceleración del aprendizaje requeriría del envío masivo de técnicos nacionales que trabajan en asuntos de inversión extranjera a los centros de estudios sobre las empresas transnacionales, centros que se están multiplicando en todos los países avanzados y particularmente en el país sede de la mayoría de las compañías transnacionales, los Estados Unidos.

¿Qué quiere decir todo esto en términos del trato común? Primero, habría que armonizar las prácticas de revisión para fines fiscales de los procedimientos contables de las subsidiarias manufactureras extranjeras establecidas en la región; es decir, se necesitaría la cooperación permanente entre las autoridades hacendarias de los cinco miembros del MCA, tendiente a detectar las fallas de los regímenes fiscales que permiten la exportación completamente legal de las ganancias indirectas a través de la inflación de los costos de los insumos importados y de la tecnología. La tolerancia del estado de cosas actual trae consigo varios inconvenientes muy serios para la subregión: *a)* pérdidas fiscales de considerable magnitud; *b)* pesada carga para el consumidor, y *c)* pérdida de poder negociador con los futuros inversionistas. Demostrando mediante sus complicadas prácticas contables que el nivel de sus ganancias es más bajo que en otras partes del mundo, las subsidiarias extranjeras crean un campo propicio para la exigencia de toda clase de privilegios, concesiones e incentivos que pueden ir desde el aumento de la protección aran-

¹³ El autor quedó impresionado por la observación encontrada en uno de los estudios sobre Colombia, preparado por el doctor Vaitos, en el sentido de que aun las empresas químico-farmacéuticas cuyas ganancias implícitas por cuenta de "transferencia de la tecnología" representan el múltiple de sus ganancias contabilizadas, defienden hasta el último momento la cuantía de los pagos directos por la compra de la tecnología, no para ganar unos dólares más, sino para distraer la atención de los negociadores respecto al problema más importante —el de las ganancias provenientes de la sobrefacturación de los insumos importados. En México suelen ocurrir situaciones opuestas. Las empresas extranjeras automotrices, por ejemplo, "regalan" tecnología a sus subsidiarias, pero hacen los esfuerzos extremos para ocultar sus políticas de *inter-company pricing* de los insumos importados. Así logran el doble propósito de crear una imagen de empresa benévola y asegurar ganancias globales muy considerables pero difíciles de identificar desde el punto de vista del país en que operan.

celaria hasta la extensión desmedida de las exenciones fiscales. Como en muchos países las consideraciones políticas de índole interna no permiten concesiones especiales al capital extranjero, se extienden concesiones a toda la industria —extranjera y nacional— por igual, traducándose esto a la postre en premios para la industria nacional ineficiente y en ingresos monopolísticos para las empresas extranjeras eficaces.

Los intentos de limitar las remesas de utilidades que suelen introducirse en la América Latina principalmente por las dificultades de balanza de pagos, representan armas demasiado crudas para resolver el problema básico de la exportación perfectamente legal de ganancias indirectas. A menos que se considere conveniente al nivel nacional y regional fomentar la reinversión de utilidades a través de un tratamiento fiscal preferente, las empresas extranjeras debieran tener el derecho de exportar todas sus utilidades siempre y cuando puedan comprobar que el aumento de sus utilidades corresponde a la mejoría de su eficacia y que sus balances y estados de pérdidas y ganancias reflejan correctamente sus ingresos y gastos reales y excluyen operaciones ficticias que favorecen a sus casas matrices.

Puede mencionarse de paso que una vez establecida la armonización del control contable para fines fiscales de las actividades de las subsidiarias extranjeras, se volvería más factible una tarea colateral prevista en el Acuerdo de Cartagena: la de la armonización general de las políticas fiscales.¹⁴ En la situación actual no existe forma de comparar los niveles respectivos de las cargas fiscales reales sobre ingresos de las empresas en distintos países de la subregión. La comparación de los niveles nominales de tales cargas tampoco tiene mucho sentido. Una carga fiscal nominal muy alta puede fácilmente ser en términos efectivos más baja que una carga fiscal nominal leve, mientras no haya manera de comparar regionalmente la base de los impuestos sobre las utilidades, que está hábilmente manipulada por los ejecutivos financieros de las subsidiarias, con asistencia de sus casas matrices, y de asociaciones de contadores locales de confianza.

La armonización del control contable de las actividades de las subsidiarias extranjeras es particularmente urgente en vista de las futuras negociaciones sobre la tarifa externa común para los bienes no produci-

¹⁴ Respecto a este punto sería conveniente que los países del área y las autoridades del Acuerdo de Cartagena sigan de cerca los trabajos técnicos, desarrollados en el seno de la ALALC en las reuniones de Directores de Tributación Interna. La segunda reunión de esta índole tuvo lugar en Montevideo a principios de mayo de 1970. Sus trabajos están reseñados en gran detalle en "Informe mensual de la integración latinoamericana", *Comercio Exterior* (México), junio de 1970.

dos en la subregión y sobre las listas de los productos exentos temporalmente de la liberalización arancelaria intrasubregional. Lo poco que sabemos acerca del posible comportamiento de las empresas extranjeras que caería bajo uno de estos dos regímenes sugiere que siguiendo la estrategia global de sus casas matrices las subsidiarias interesadas en la entrada al mercado subregional van a presionar por un arancel externo común relativamente alto —la supuesta compensación por altos costos y riesgos de inversión. Por otro lado, las interesadas en guardar su posición dominante en el mercado nacional del país en que operan, harán todo lo posible para encontrarse en la lista de los productos protegidos por los aranceles nacionales hasta 1985. La estrategia de las casas matrices no reflejará, sin embargo, las consideraciones tradicionales de los costos relativos de producción en las distintas partes de la subregión, sino la combinación de consideraciones globales relacionadas, entre otras, con *a)* la presencia o ausencia de las subsidiarias hermanas en la subregión; *b)* los probables costos de la readaptación de las plantas existentes a las necesidades del mercado multinacional, y *c)* la comparación entre las posibles ganancias resultantes de la expansión del mercado en condiciones de la mayor competencia y del mayor uso de los insumos de origen regional, por un lado y, por otro, las ganancias reales actuales originadas en los mercados pequeños servidos a través de plantas de ensamble de insumos provenientes en una parte considerable de las casas matrices.

Solamente el conocimiento del nivel de ganancias reales de las casas matrices originadas en sus subsidiarias en los distintos países permitiría ofrecer las bases racionales para que el Grupo Andino decida de acuerdo común, primero, si las subsidiarias interesadas en el *statu quo* merecen, de hecho, aparecer en las listas de exenciones y, segundo, qué nivel de protección externa común debería ofrecerse a las que quieren entrar en el mercado subregional con nuevos productos.

Hay una razón adicional para insistir que se establezca de inmediato, bajo los auspicios de las autoridades del Acuerdo de Cartagena, algún contacto permanente entre las oficinas nacionales encargadas de elaborar las listas de exención y los estudios de factibilidad de nuevos proyectos. Desde el punto de vista de la futura cooperación regional en el campo de la industrialización, surge el peligro de una situación en que los estudios de factibilidad queden en manos de las empresas consultoras privadas, amparadas por las grandes empresas manufactureras transnacionales como el PERUTEC. Cabe suponer que las empresas consultoras presentarán en un tiempo relativamente breve una lista impresionante de proyectos industriales —dentro y fuera de los programas sectoriales—

que podrían establecerse en un país dado, siempre y cuando se contara con el apoyo del gobierno interesado para conseguir una protección arancelaria regional “adecuada” frente al resto del mundo. Estos proyectos tendrían a su disposición la aportación tecnológica de las empresas transnacionales ofrecida bajo “ciertas condiciones”.

La cooperación entre las entidades nacionales respecto a los estudios de factibilidad de las nuevas industrias parece necesaria también en vista de la ausencia del adelanto en este campo en los dos países menores y de la necesidad política de dirigir algunos nuevos proyectos de cierta envergadura a estos países. Si el Ecuador y Bolivia no reciben en este campo la asistencia técnica de los demás países y si —como sabemos— el interés en ellos del capital extranjero privado es mínimo, ambos podrían quedarse sin ningún proyecto a la hora de la negociación de los programas sectoriales.

Estos planteamientos pueden parecer muy difíciles de ser traducidos en una acción regionalmente coordinada, en particular, debido a la premura de tiempo. Empero, existen hoy día en la subregión varios mecanismos diseñados aisladamente al nivel nacional que podrían ayudar en el establecimiento de la primera fase del trato común de la inversión extranjera.

Primero, al parecer en todos los países del área —con excepción de Bolivia— se han introducido las restricciones cambiarias que traen consigo el establecimiento de los registros de las empresas extranjeras con el fin de proporcionarles divisas para las importaciones, las remesas de utilidades y el retorno del capital. El diseño correcto y armonizado de estos registros de la inversión extranjera que deberían volverse mandatorios podría hacer más fácil la tarea de descubrir las prácticas de las compañías manufactureras extranjeras tendientes a transmitir una parte de las utilidades a las casas matrices mediante supuestos pagos por transferencia de tecnología y la sobrefacturación de los insumos importados.

Segundo, por primera vez en la historia de la América Latina se extiende en la región el control de los pagos por cuenta de regalías y asistencia técnica. Las experiencias chilena y colombiana en este campo son muy valiosas. Reforzadas con las experiencias de la Argentina y el Brasil que están tomando un camino semejante y enriquecidas con las del Japón podrían servir de base no sólo para el establecimiento de un trato común de los gastos explícitos de las empresas extranjeras por este concepto, sino para el diseño de un contrato tipo para la transferencia de tecnología y la asistencia técnica en distintas etapas del funcionamiento de la empresa.

Tercero, se extiende en la subregión la preocupación por el uso creciente de parte de las empresas extranjeras de recursos locales. Ésta se ve acompañada por los intentos de Chile y el Perú de limitar el radio de acción de los intermediarios financieros extranjeros. La combinación de ambas preocupaciones lleva a algunos gobiernos a la conclusión de que una vez frenada la expansión de la banca extranjera en el país se resuelve de alguna manera el problema de acceso excesivo de las empresas extranjeras a las fuentes de financiamiento interno. Empero, no hay —por lo menos en la América Latina— pruebas convincentes de que exista una liga directa entre el régimen de propiedad de la banca privada y el uso respectivo de sus recursos por las empresas extranjeras y las nacionales. El caso de particular interés es el de México, donde todo el sistema financiero está en manos de nacionales, mientras las 600 subsidiarias norteamericanas no tienen dificultad alguna respecto al acceso a los recursos locales. Si hasta la fecha no ha surgido en México conflicto alguno al respecto entre las empresas extranjeras y las nacionales, esto no refleja el grado particular de patriotismo de parte de los banqueros locales, sino el hecho de que la disponibilidad global de recursos captados por el sistema financiero nacional ha crecido en la última década con gran rapidez. A su vez, hace algunos años Chile logró frenar la expansión de la banca extranjera mediante el ingenioso mecanismo del encaje legal de 100 % sobre los nuevos depósitos en los bancos extranjeros. Empero, según el estudio de CORFO citado varias veces, las empresas manufactureras extranjeras no sólo no tienen problemas mayores en conseguir el financiamiento interno privado para gastos locales de inversión y el capital de trabajo, sino bajo la DFL 258 tienen acceso al crédito oficial. Si se acepta la premisa de que las actividades de las empresas extranjeras debieran basarse en el uso de recursos externos, entonces sería conveniente que los países del Grupo Andino trataran de armonizar sus políticas respecto al acceso de las subsidiarias extranjeras a los recursos financieros locales. El llegar a tal trato común quizá ofrece menores dificultades que otros campos. Una vez acordado que las subsidiarias no tuvieran acceso al crédito oficial de los países en que radican podría exigirse que financien todos los gastos de capital con los recursos externos y fijarse los topes regionales de su endeudamiento interno para fines de capital de trabajo relacionando este endeudamiento con su capital fijo, sus activos, el volumen de sus ventas, etcétera.

Aquí cabe aludir a una de tantas paradojas que surgen en las relaciones entre los países receptores de la inversión extranjera privada y las empresas extranjeras. Si por una serie de razones no se considera conve-

niente que las empresas controladas desde el exterior usen excesivamente los recursos financieros locales, no es fácil encontrar la bondad de las *joint-ventures* cuando se trata de la participación minoritaria en ellas del capital nacional y en algunos casos de la mayoritaria también. Es particularmente difícil entender la creciente atracción de estas *joint-ventures* para la América Latina, si sobran pruebas en el sentido de que el control de una empresa no emana del control del 51 % de su capital, particularmente si está en manos de un número grande de accionistas, sino del control de un bloque minoritario del capital concentrado en unas manos, conjugado con el control administrativo y tecnológico.

A menos de que haya razones para esperar que el fomento de las *joint-ventures* represente la etapa inicial de una política tendiente a la “nacionalización” progresiva de ciertas actividades, la preferencia por este régimen conjunto de propiedad sugiere —en las condiciones latinoamericanas— varias cosas. Primero, puede reflejar el pensamiento tradicional en el sentido de que la participación en la propiedad equivale a la participación en el control. Segundo, puede corresponder al interés oficial de ofrecer a los grupos nacionales de gran peso económico o político, cierta participación en las rentas monopolísticas de las eficaces y lucrativas empresas extranjeras. Tercero, puede reflejar una maniobra puramente política tendiente a ocultar el creciente traspaso de los sectores dinámicos de la economía a manos extranjeras, la situación que choca con los sentimientos nacionalistas de las sociedades latinoamericanas. Empero, sea como sea, no parece muy coherente insistir, por un lado, en que el inversionista extranjero desista del uso del ahorro local y propiciar, por otro, la aparición de las *joint-ventures*. El caso a favor de tales empresas se debilita todavía más si consideramos que el Grupo Andino piensa propiciar en el futuro cercano la aparición de empresas multinacionales con la participación de capital privado o mixto (privado y público) de origen subregional.

En resumen, existen ya varios campos en los que podría armonizarse las políticas frente a la inversión extranjera relacionada con los sectores dinámicos:

1) *El diseño correcto y coordinado de los registros de las empresas extranjeras y de las políticas sobre la fiscalización de sus utilidades con el fin de hacer difícil a las subsidiarias de las compañías transnacionales transferir una parte de las utilidades a las casas matrices mediante supuestos pagos por transferencia de tecnología y la sobrefacturación de los insumos importados.* La eliminación de prácticas de sobrefacturación representaría un fuerte aliciente para el uso mayor de materias primas y

productos intermedios de origen nacional o regional. En la actualidad, las empresas extranjeras arguyen que aun cuando las materias primas existen en el país, no es factible —por la ausencia de economías de escala, entre otras— entrar en la producción de bienes intermedios a precios internacionalmente competitivos. Empero, la ausencia de pruebas de que las importaciones de los mismos productos intermedios se hacen en condiciones competitivas anula la validez de este argumento, particularmente tratándose de la apertura de un mercado subregional. Además, el problema de las economías de escala no está bastante aclarado, ya que se usa este concepto en el marco de las tecnologías diseñadas *expresamente* para los grandes mercados de los países avanzados o para los mercados —también grandes— de exportación. Otro argumento a favor de las importaciones de bienes intermedios se basa en la supuesta o real baja calidad de los producidos en los países en desarrollo. Si los sectores públicos o las empresas privadas de la región subandina dispuestos a entrar en la producción de bienes intermedios, importados en la actualidad, estuvieran en posición de conseguir la tecnología externa adecuada en condiciones competitivas y si los estados procedieran a fortalecer la educación técnica de nivel medio quizá el problema de la baja calidad de los productos intermedios sería menos grave.

2) *La coordinación de los controles sobre los pagos por la transferencia de tecnología y la asistencia técnica, que —como han demostrado estudios hechos en Colombia y en otras partes de la América Latina— se prestan a grandes abusos de parte tanto de las casas matrices de las subsidiarias, como de proveedores “libres” de tecnología.* Aunque es cierto que la tecnología más moderna está controlada por las grandes empresas transnacionales, surgen dudas sobre si estas tecnologías son las más adecuadas para los países con el nivel de desarrollo de la región subandina. Tampoco se ha analizado a fondo la supuesta concentración de la tecnología en manos de las empresas transnacionales norteamericanas. No solamente existen tecnologías alternativas en otras partes del mundo, sino que la literatura existente sugiere que los propietarios y proveedores de tecnología en Europa occidental y el Japón, muestran mayor disposición que las grandes corporaciones de los Estados Unidos para adaptar la tecnología a las condiciones de los países en desarrollo.¹⁵ La coordinación del control de los pagos explícitos por tecnología debería acompañarse

¹⁵ Diversas entrevistas del autor de este trabajo con altos ejecutivos de subsidiarias manufactureras norteamericanas en México indican que éstos encuentran las maneras de adaptar sus tecnologías a las condiciones mexicanas y muestran disposición de disminuir sus costos sólo cuando afrontan el peligro de entrada al mercado de competidores provenientes de otros continentes.

en el MCA por la búsqueda de fuentes alternativas de tecnología aun cuando sólo con el propósito de aumentar su poder de negociación frente a las ETNs.

3) La tarea paralela consistiría en tratar de *coordinar la legislación sobre patentes y propiedad industrial*, inicialmente elaborada en las épocas en que nadie en la América Latina se daba cuenta de su efecto directo sobre el costo de la tecnología importada. En algunos casos como el de la industria químico-farmacéutica quizá valdría la pena considerar la anulación mancomunada de patentes tratándose de productos de "bien público". Habría que estudiar las experiencias en este campo de Italia y Venezuela, entre otros países.

4) *La restricción completa del acceso de las subsidiarias extranjeras a los recursos financieros locales tanto de origen público como privado para fines de financiamiento de sus gastos locales de inversión y la regulación coordinada del acceso de las mismas empresas al financiamiento local de sus gastos corrientes*. Esta segunda tarea es particularmente complicada, ya que el financiamiento de los gastos corrientes no tiene necesariamente que tomar la forma de crédito bancario directo. Las empresas pueden financiarse también indirectamente a través de sus proveedores nacionales extendiendo el plazo de los pagos por los insumos y servicios locales de acuerdo con sus necesidades globales de capital de trabajo. En vista de la posibilidad de la evasión de las restricciones crediticias de este tipo, sería contraproducente introducir medidas draconianas que solamente propiciarían la evasión.

5) *Un régimen común frente a las adquisiciones extranjeras de empresas de propiedad nacional*. Los datos disponibles sobre Colombia y el Perú, junto con la información recogida por la Harvard Business School sobre México, sugieren que durante el periodo 1958-67, una proporción creciente de empresas transnacionales norteamericanas encontró la adquisición de empresas ya existentes (principalmente de propiedad nacional) como la mejor manera para entrar a los países mencionados. En Colombia, de las 104 subsidiarias de las ETNs establecidas en ese periodo, 35 representaron la adquisición, casi todas ellas (31) correspondiendo al sector manufacturero. En el Perú —del total de 72 nuevas subsidiarias, 23 fueron resultado de adquisiciones. El caso de México es particularmente interesante, ya que la participación de las adquisiciones en las nuevas subsidiarias de las ETNs subió del 30 % en 1946-57 al 45 % en 1958-1967 y más de la mitad de las nuevas subsidiarias manufactureras (116 de 227) entraron a México en el segundo periodo a través de la compra de empresas ya existentes. Estos datos sugieren que el fe-

nómeno de las adquisiciones adquiere mayor importancia con la expansión de la estructura industrial de un país en desarrollo. Empero, la mera prohibición de las adquisiciones no parece tener resultados positivos. Si no se encuentra apoyada por otras medidas, la ruta alternativa de las ETNs es establecer en el país una subsidiaria para usar más tarde su poder financiero y tecnológico con el fin de eliminar del mercado las competidoras nacionales. No sería exagerado esperar que la creación del MCA se verá seguida por una ola de adquisiciones de las empresas débiles de propiedad nacional para que éstas sirvan como un núcleo para la entrada al mercado subregional.

6) *La coordinación de las políticas frente a las joint-ventures con el entendimiento muy claro en los países de la región de que una empresa de propiedad conjunta de capital extranjero y nacional tendría que cumplir ciertas condiciones para recibir tratamiento preferencial de cualquier tipo frente a las empresas netamente extranjeras.* Por un lado, muchas de las *joint-ventures* en la América Latina son empresas de propiedad conjunta sólo de nombre. Por otra parte, el fomento indiscriminado de las *joint-ventures* disminuiría la posibilidad de la aparición de empresas multinacionales con aportación del capital procedente exclusivamente de los países de la región. En el caso de las *joint-ventures* se plantea, además, el problema muy espinoso de la participación de capital de los residentes en el país y no sólo de los nacionales. El tratamiento demasiado liberal del capital de los residentes puede anular todos los intentos de aumentar el control nacional o regional sobre las *joint-ventures*, como probablemente ocurrirá en Venezuela con el nuevo proyecto de ley sobre la inversión extranjera que se está preparando para someterlo al Poder Legislativo de ese país en el futuro cercano.

7) *La coordinación de las posibles actitudes frente a las empresas extranjeras que alternativamente buscarán el amparo de las listas nacionales de exención para mantener una posición dominante en los países en que radican y aquellas que intentarán entrar al mercado andino con nuevos productos.* El autor del trabajo no tiene ninguna idea concreta de la forma como debiera procederse en este campo. Considera, sin embargo, que si el asunto se abandona en manos de los gobiernos nacionales que se encontrarán pronto frente a serias presiones de las empresas extranjeras de las dos clases mencionadas, puede crear graves tensiones en el momento de las negociaciones multilaterales sobre las listas de excepción y la liberalización arancelaria de los nuevos productos no incluidos en los programas de industrialización sectorial.

Con el fin de redondear estas sugerencias cabe insistir en que las políticas que deben seguirse frente a la inversión extranjera consisten no solamente en las posibles restricciones o regulaciones sugeridas en esta sección (en particular, la limitación sobre las transferencias ocultas —pero hasta la fecha legales— de una parte de las utilidades a la casa matriz, el control de pagos correspondiente al costo explícito de la transferencia de tecnología, las modalidades del acceso al financiamiento local y las adquisiciones), sino en una gama de incentivos que en los países en desarrollo suelen ofrecerse al capital extranjero privado interesado en las actividades manufactureras y conexas. Dejando a un lado los incentivos que toman la forma de protección arancelaria y de restricciones cuantitativas sobre las importaciones, asuntos de competencia directa de las autoridades del Acuerdo de Cartagena, los incentivos a la inversión extranjera pueden clasificarse en siete grupos principales:

- a) devolución de impuestos sobre la importación de bienes de capital, materias primas y productos importados;
- b) monopolios del mercado;
- c) concesiones fiscales;
- d) donaciones oficiales y créditos;
- e) provisión de la infraestructura (*building sites*);
- f) provisión de construcciones para el establecimiento de las plantas, y
- g) garantías legales.

La elaboración de un trato común completo para la inversión extranjera en los sectores dinámicos tendría que tomar en cuenta que en una situación ideal todos estos incentivos deberían coordinarse regionalmente. Las aproximaciones al trato común presentadas en este trabajo tocan solamente los puntos en que le parece al autor que sería particularmente importante llegar a algún acuerdo común en el futuro cercano o los que a su juicio las opiniones de las autoridades del Acuerdo de Cartagena podrían tener el peso suficiente a los niveles nacionales debido al ambiente político general propicio y las prioridades económicas aceptadas en principio en la subregión. No se ha tratado aquí, sin embargo, por falta de tiempo y de información pormenorizada, entre otros, puntos tan importantes como las concesiones fiscales, la provisión de la infraestructura y de construcciones para el establecimiento de las plantas, y de garantías legales. Es en este campo donde puede surgir una loca carrera para atraer inversionistas extranjeros y donde se necesitan

urgentemente estudios de costos —beneficios sociales de los posibles incentivos al nivel nacional y regional, apoyados por estudios pormenorizados de las estructuras legales existentes.

Quizá a estas alturas habría que insistir para que los países interesados se comprometan a congelar por un periodo de dos años, por ejemplo, el nivel de los incentivos particulares previstos en las respectivas legislaciones en vigor. De esta manera, la aproximación al trato común que podría lograrse según lo prevé el Acuerdo de Cartagena, representaría solamente la primera etapa de la tarea para establecer el trato común más amplio. En la etapa posterior se intentaría armonizar los demás tratamientos, objetivo francamente imposible de lograr si los países miembros se reservaran el derecho de tomar medidas unilaterales independientes de todos los acuerdos de la primera etapa.



Los documentos que integran la Biblioteca PLACTED fueron reunidos por la [Cátedra Libre Ciencia, Política y Sociedad \(CPS\)](#). [Contribuciones a un Pensamiento Latinoamericano](#), que depende de la Universidad Nacional de La Plata. Algunos ya se encontraban disponibles en la web y otros fueron adquiridos y digitalizados especialmente para ser incluidos aquí.

Mediante esta iniciativa ofrecemos al público de forma abierta y gratuita obras representativas de autores/as del **Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología, Desarrollo y Dependencia (PLACTED)** con la intención de que sean utilizadas tanto en la investigación histórica, como en el análisis teórico-metodológico y en los debates sobre políticas científicas y tecnológicas. Creemos fundamental la recuperación no solo de la dimensión conceptual de estos/as autores/as, sino también su posicionamiento ético-político y su compromiso con proyectos que hicieran posible utilizar las capacidades CyT en la resolución de las necesidades y problemas de nuestros países.

PLACTED abarca la obra de autores/as que abordaron las relaciones entre ciencia, tecnología, desarrollo y dependencia en América Latina entre las décadas de 1960 y 1980. La Biblioteca PLACTED por lo tanto busca particularmente poner a disposición la bibliografía de este período fundacional para los estudios sobre CyT en nuestra región, y también recoge la obra posterior de algunos de los exponentes más destacados del PLACTED, así como investigaciones contemporáneas sobre esta corriente de ideas, sobre alguno/a de sus integrantes o que utilizan explícitamente instrumentos analíticos elaborados por estos.

Derechos y permisos

En la Cátedra CPS creemos fervientemente en la necesidad de liberar la comunicación científica de las barreras que se le han impuesto en las últimas décadas producto del avance de diferentes formas de privatización del conocimiento.

Frente a la imposibilidad de consultar personalmente a cada uno/a de los/as autores/as, sus herederos/as o los/as editores/as de las obras aquí compartidas, pero con el convencimiento de que esta iniciativa abierta y sin fines de lucro sería del agrado de los/as pensadores/as del PLACTED, ***requerimos hacer un uso justo y respetuoso de las obras, reconociendo y citando adecuadamente los textos cada vez que se utilicen, así como no realizar obras derivadas a partir de ellos y evitar su comercialización.***

A fin de ampliar su alcance y difusión, la Biblioteca PLACTED se suma en 2021 al repositorio ESOCITE, con quien compartimos el objetivo de "recopilar y garantizar el acceso abierto a la producción académica iberoamericana en el campo de los estudios sociales de la ciencia y la tecnología".

Ante cualquier consulta en relación con los textos aportados, por favor contactar a la cátedra CPS por mail: catedra.cienciaypolitica@presi.unlp.edu.ar