



CUADERNOS DE JOAQUÍN MORTIZ

MIGUEL S. WIONCZEK

*Inversión y tecnología  
extranjera en  
América Latina*

MÉXICO, 1971

Primera edición, noviembre de 1971  
D. R. © Editorial Joaquín Mortiz, S. A.  
Tabasco 106, México 7, D. F.

Yo a cada uno [de los Indios del Caribe] le mandaba dar algo, es a saber algunas cuentecillas, diez o doce dellas de vidrio en un filo, y algunas sonajas de latón destas que valen en Castilla un maravedí cada una, y algunas agujetas, de que todo tenían en grandísima excelencia...

...todos traían al pescuezo y a los brazos algo a la guisa de estas tierras, muchos traían piezas de oro bajo colgado al pescuezo... Procuré mucho de saber donde recogían este oro, y todos me señalaban una tierra frontera dellos al Poniente, que era muy alta, mas no lejos.

CRISTOBAL COLÓN, *Carta IV a los Reyes*  
Tercer Viaje, 1502

El efecto de la política de sustitución de importaciones es extremadamente paradójico, pues mientras que uno de los objetivos de esta política era obtener un menor grado de dependencia [de América Latina] de la actividad económica mundial, resulta claro que ha estimulado fuertemente la expansión de la inversión extranjera en nuestro país... el efecto de la política proteccionista ha sido el que las empresas extranjeras han reemplazado el comercio con la inversión.

UN ECONOMISTA MEXICANO, 1970

## PRÓLOGO

*Desde hace años, si no decenios, el tema de la inversión privada extranjera en América Latina es objeto de un debate en este hemisferio entre la escuela de pensamiento ortodoxa que considera el capital privado de origen externo como uno de los principales vehículos del desarrollo, y los economistas políticos, en su gran mayoría latinoamericanos, quienes lisa y llanamente ven en la inversión extranjera el arma principal de explotación de nuestra parte del mundo. Desafortunadamente, casi la totalidad de la literatura sobre el particular, independientemente de su origen, tiene todas las características de una literatura teológica, en la que sobran artículos de fe y consideraciones ideológicas, en tanto que brilla por su ausencia el análisis de los hechos reales.*

*Si se tiene en cuenta el calor de los debates, resulta asombroso que no contemos en América Latina con estudios profundos sobre el comportamiento de la inversión extranjera, sobre todo el de las grandes corporaciones transnacionales cuyo dominio sobre los sectores dinámicos de la economía latinoamericana crece de manera ostensible. La pobreza de la literatura analítica en América Latina contrasta con su riqueza en otras partes del mundo, donde también surgen conflictos entre el capital extranjero y los objetivos nacionales de los países receptores de la inversión privada de origen externo. Basta mencionar aquí las aportaciones al análisis del problema de la inversión extranjera procedentes de Australia, Canadá, Japón y Europa Occidental. Empero, en vista de que es mucho más fácil elaborar vistosas teorías de la dependencia o, sencillamente, lamentar que estudiar las cosas a fondo, América Latina prefiere seguir el primer camino.*

*El propósito de este volumen, basado en una serie de trabajos presentados por el autor en reuniones académicas internacionales, que tuvieron lugar en años muy recientes, en este y otros continentes, es enfrentar los mitos, perpetuados tanto por los defensores como por los críticos de la inversión extranjera, con la realidad cuantifi-*

*cable. El volumen no se limita al estudio de los flujos financieros, otros datos originados en las balanzas de pagos y de los estados contables de las sucursales de las empresas extranjeras. Toma como punto de partida el hecho de que el capital extranjero no viene a América Latina solo, sino acompañado por la tecnología y por las prácticas empresariales que tienen sus raíces en las economías de alto consumo exportadoras de capital. Por consiguiente, trata de ofrecer también respuestas preliminares respecto al impacto tecnológico y social de las empresas extranjeras sobre las economías subdesarrolladas y sobre la dirección del proceso de desarrollo mismo. Corresponde, pues, a los lectores de esta obra, formarse sus propios juicios sobre todos estos aspectos de la inversión privada extranjera en América Latina.*

*El libro no hubiera aparecido sin la generosa asistencia y la paciencia casi franciscana de Omar Lazcano, de El Colegio de México, quien aceptó el encargo poco envidiable de fundir en un solo volumen coherente textos escritos en distintas fechas y para distintos fines. Solamente los que escribimos libros nos percatamos de la importancia que reviste una ayuda de este tipo.*

*Cabe aquí dejar también constancia de agradecimientos a la Srta. Luz María López que desempeñó la labor secretarial con la misma buena voluntad y eficacia que le caracterizó durante la preparación de otros trabajos anteriores del autor.*

*México D. F., junio de 1971*

## 1. LA INVERSIÓN PRIVADA EXTRANJERA EN AMÉRICA LATINA

Los debates actuales en torno al papel de la inversión privada extranjera en el desarrollo económico de América Latina y acerca del impacto de esta inversión en la dependencia de la región del exterior pecan de gran confusión ya que, en general, se les da un carácter ideológico.

Por una parte, la opinión pública latinoamericana está sometida a una campaña de propaganda de origen interno y externo en la que se expone que la empresa privada, independientemente de la estructura de su propiedad, posee un número impresionante de virtudes económicas, sociales y éticas que hacen de ella un agente muy eficaz del desarrollo económico y del bienestar social.

Mientras tanto, los portavoces de grupos políticos de izquierda ofrecen al público una imagen completamente opuesta, donde la empresa privada parece comportarse dentro de la sociedad como un ente casi diabólico cuya naturaleza —por lo menos en América Latina— no ha sufrido cambio alguno desde las primeras etapas del capitalismo.

La confusión aumenta todavía más cuando el debate ideológico aborda el tema de la empresa privada extranjera.

Por un lado, muchos sectores de la opinión pública, particularmente en Estados Unidos, consideran la realización de inversiones privadas en el extranjero como una suerte de favor hecho a los países en desarrollo, ávidos de capital. Por el otro, la oposición contra ésta no se limita a los protagonistas del cambio radical en los sistemas productivos latinoamericanos. Se extiende a las élites intelectuales nacionalistas y, paradójicamente, cuenta con el apoyo de aquellos elementos tradicionales de los sectores privados nacionales cuyo comportamiento interno recuerda los relatos de Dickens y Engels sobre el capitalismo inglés de la primera mitad del siglo XIX.

Ciertamente muy pocas personas de los países subdesarrollados considerarían a la inversión extranjera directa



como un favor o una ayuda concedida por móviles humanitarios. Bien puede ser porque nuestra experiencia histórica con las empresas extranjeras es mucho menos satisfactoria de lo que suele creerse en los países exportadores de capital, o bien porque las áreas receptoras observan con un saludable cinismo la naturaleza pasada y presente de las relaciones financieras y económicas internacionales.

De todas maneras, no deja de ser sorprendente que, a pesar de la vehemencia del debate que sostienen en el hemisferio occidental los partidarios y los enemigos de una mayor participación del capital privado externo en el desarrollo de América Latina, se sepa realmente tan poco acerca de los verdaderos efectos económicos, políticos o tecnológicos de esa inversión sobre las economías del área.<sup>1</sup> Se tiene, por una parte, fácil acceso a series históricas globales sobre el valor en libros de la inversión privada extranjera en la mayoría de los países de la región; sobre las corrientes netas y brutas anuales de capital; sobre las tasas promedio de ganancia y sobre la distribución de la inversión extranjera entre los principales sectores económicos; tanto para la región en su conjunto, como para cada uno de los países que la integran, pues tales estadísticas son divulgadas periódicamente en el *Survey of Current Business*, publicación oficial del Departamento norteamericano de Comercio. Hay también un creciente volumen de literatura acerca de los aspectos legales de la inversión extranjera<sup>2</sup> y se han realizado algu-

<sup>1</sup> El único estudio para la región en su conjunto, publicado en 1964 por la CEPAL, *El financiamiento externo de América Latina* (Publicación de las Naciones Unidas 65.II.G.4), adopta, como otros estudios realizados en nombre de instituciones internacionales, un enfoque predominantemente cuantitativo y se abstiene de discutir detalles de las operaciones de los inversionistas directos norteamericanos en el área y sus efectos sociopolíticos. El último estudio del Departamento de Comercio de Estados Unidos, U. S. *Investment in the Latin American Economy*, data de 1957 y está irremediablemente obsoleto. Los informes anuales de la ONU y de la OCED sobre la corriente de recursos externos a los países en desarrollo se abstienen, como era de esperarse, de presentar y discutir cualquier aspecto controvertido de la inversión extranjera directa en las áreas subdesarrolladas.

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo, Unión Panamericana, *El régimen de las inversiones privadas en el Mercado Común Centroamericano y en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio*, Washington, D. C., 1964.

nos esfuerzos en el terreno académico, destinados a definir la naturaleza de los conflictos planteados entre las sociedades de tendencias nacionalistas de los países en desarrollo, y el principal exportador de capital de nuestros días: las corporaciones transnacionales establecidas en Estados Unidos.<sup>3</sup> Pero es muy poco aún lo que se sabe acerca del funcionamiento real de las empresas controladas desde el exterior establecidas en nuestra parte del mundo, muchos menos, desde luego, que en Australia, Canadá, Gran Bretaña, Francia e incluso la India, países en los que, a iniciativa de los gobiernos, el problema ha sido estudiado por grandes y competentes equipos de economistas y de especialistas en ciencia política.

En América Latina se sigue presentando, en general, la situación en la que los mitos acerca de la inversión extranjera directa son combatidos con otros mitos. Paradójicamente, los participantes en estos debates tienen que confiar, casi por completo, en los datos generales sobre inversión extranjera que proporcionan las entidades oficiales norteamericanas, las que, desde luego, distan de ser neutrales, ya que su papel es, entre otros, el de defender una cierta imagen externa de los inversionistas privados norteamericanos frente a los ataques reales o imaginarios de cualquier procedencia. Resulta un tanto desalentador comprobar la escasa visión de los hombres de Estado de América Latina, manifestada por el hecho de que pocos países de la región se hayan propuesto realizar una amplia y objetiva investigación sobre la verdadera función de la inversión extranjera directa en su economía. Dado que es difícil argüir que América Latina carece del número suficiente de economistas y especialistas en ciencia política competentes para realizar el estudio, la principal razón de la carencia de exámenes analíticos sobre el asunto en la región es que la mayoría de los detentadores del poder político en América Latina encuentran el asunto extremadamente difícil de manejar en términos políticos, tanto

<sup>3</sup> Entre otros, Raymond Vernon (Ed.), *How Latin American Views the U. S. Investor*, Praeger Special Studies in International Economics and Development, Frederick A. Praeger Publishers, Nueva York, 1966; y Victor L. Urquidí, "The Implications of Foreign Investment in Latin America", en Claudio Veliz (Ed.), *Obstacles to Change in Latin America*, Oxford University Press, Londres, 1965.

interna como internacionalmente. Viéndose presionados, por una parte, a aceptar la dependencia respecto de los recursos externos de capital, incluyendo el capital privado, por la supuesta o real escasez de ahorro interno, y enfrentándose, por la otra, a una amplia hostilidad interna derivada de la noción de creciente dependencia económica respecto de intereses extranjeros, los gobiernos tienden a considerar conveniente abstenerse de realizar investigaciones serias sobre el asunto. En consecuencia, parecemos estar condenados a continuar viviendo en un mundo habitado por caballos regalados, tiburones, sardinas y muchos otros personajes del bestiario del siglo xx, en lugar de adoptar actitudes racionales hacia el capital privado externo y diseñar políticas nacionales y regionales consecuentes.

#### *Enfoques alternativos*

Los aspectos económicos de la inversión extranjera en América Latina parecen, por sí solos, bastante complicados y poco estudiados. Aún más, una primera mirada al problema ofrece un panorama lleno de contradicciones aparentes.

En lo que se refiere a Estados Unidos, principal proveedor de capital privado a la región, su política oficial consiste en confiar a la empresa privada el papel central en la ayuda al desarrollo económico latinoamericano. Para fomentar la inversión privada en América Latina, el gobierno norteamericano ha organizado un aparato muy impresionante de incentivos de todas clases (desde incentivos fiscales y garantías contra distintos riesgos hasta el financiamiento de los estudios de viabilidad de nuevos proyectos privados de inversión).

Sin embargo, a juzgar por las numerosas referencias que se hacen en Estados Unidos y América Latina a la lenta pero sostenida disminución de las nuevas inversiones privadas norteamericanas en la región, estos incentivos no parecen haber dado los frutos esperados.

El fenómeno supuestamente tiene su origen en el "clima insatisfactorio" para la inversión, en la inestabilidad monetaria, en las tensiones políticas que agobian nuestra parte del mundo y en los atractivos que ofrecen al inver-

sionista potencial los países de altos ingresos de Europa y Oceanía.

Habida cuenta de estas circunstancias, lo lógico sería esperar a que se atenuara el conflicto en América Latina entre los inversionistas extranjeros y las sociedades locales. Paradójicamente, ocurre lo contrario. En toda la región se escuchan cada vez más voces denunciando que nuestros países están cada día más dominados económicamente por el capital privado extranjero, y que éste explota las posibilidades de inversión más dinámicas y redituables en desmedro de los intereses nacionales. Se aduce también que el peligro de la dominación del capital extranjero representa uno de los obstáculos principales de la integración económica regional. Aún más, se advierte que la situación actual, en lo que se refiere a la influencia de las empresas extranjeras en las economías del área, tiene serias repercusiones políticas y no podrá sostenerse por mucho tiempo.

Es evidente que tanto Estados Unidos como América Latina son responsables de la confusión existente y del cada vez mayor acaloramiento del conflicto político-ideológico en el que se usan datos y estadísticas en forma indiscriminada para defender puntos de vista opuestos. La confusión se debe a que casi siempre se habla del capital extranjero privado en términos de grandes agregados, como si éste fuera homogéneo desde el punto de vista de su influencia en las economías receptoras. Como no es así, es relativamente fácil destruir tanto las tesis que se oponen a cualquier tipo de inversión extranjera, como las que ven en ella la solución de la mayor parte de los problemas latinoamericanos. Ambas escuelas de pensamiento pecan de excesiva simplificación en sus conceptos.

Los exponentes de las tesis radicales suelen valerse, en la mayoría de los casos, para apoyar su argumento de que la inversión extranjera directa afecta negativamente las economías de los países en desarrollo, de las cifras de la balanza de pagos. Comparando las nuevas entradas de capital privado extranjero con el costo total del servicio de las propiedades en mano extranjera, los radicales llegan fácilmente a la bien conocida conclusión de la "descapi-

talización" del país receptor provocada por las empresas propiedad del extranjero.

El problema es, desde luego, mucho más complejo. Como se señala claramente en cualquier libro de texto de economía y finanzas internacionales, los efectos de la inversión extranjera en una economía dada no pueden medirse exclusivamente en términos de los flujos financieros que quedan registrados en la contabilidad de la balanza de pagos. Una inversión extranjera, como cualquier otra inversión, es mucho más que una transacción financiera, pues ejerce efectos reales sobre factores de producción distintos del capital. Con el propósito de medir estos efectos reales de la inversión extranjera sobre la economía del país receptor, es preciso estudiar el efecto de esta inversión sobre la movilización de factores de producción que, de otro modo, podrían haber permanecido ociosos en un país en donde por lo general están subempleados en función del subdesarrollo general. El empleo de esos factores por parte de un inversionista, ya sea nacional o extranjero, puede desembocar en la sustitución de importaciones, en mayor disponibilidad de divisas mediante nuevas exportaciones, en mayores recaudaciones impositivas, en un aumento en el nivel de empleo, en un mejoramiento del nivel de capacitación de la fuerza de trabajo, en un cambio de patrones de consumo, etc.

Antes de que contemos con estudios pormenorizados de todos estos aspectos de impacto de la inversión extranjera directa sobre las economías de la región, sería prudente abstenerse de emitir juicios definitivos sobre el particular.

Las posiciones que se adoptan en los países exportadores de capital privado a América Latina tampoco ayudan a aclarar el problema. Partiendo del supuesto ideológico de la bondad intrínseca de la empresa privada y de la inversión extranjera directa, se defiende en esos países la libertad del dueño del capital de escoger el campo de inversión a su gusto, como si la inversión en cualquier sector tuviera el mismo efecto sobre la economía receptora. Pero, obviamente, no es así.

Si se toman en cuenta los efectos posibles de una decisión de invertir de una entidad extranjera enumerados en el párrafo anterior, y además se tienen presentes las estructuras monopolísticas que caracterizan los mercados

nacionales latinoamericanos, la dependencia de las empresas extranjeras de las políticas globales de sus casas matrices, y la variedad de las políticas nacionales frente al capital privado externo, es difícil sostener esa tesis simplista de la bondad incondicional de cualquier tipo de inversión extranjera.

De hecho, ciertas constelaciones de inversión extranjera pueden ser a la larga perjudiciales para el país receptor. Es fácil pensar, teóricamente, en una situación en que la entrada cuantiosa de inversión extranjera podría traducirse en carga excesiva de su servicio sobre la balanza de pagos, en sustitución de importaciones que quizás no deberían sustituirse, en aportación nula de divisas por cuenta de nuevas exportaciones (en el caso de la división de los mercados por las empresas matrices), en baja de las recaudaciones impositivas en respuesta a los incentivos fiscales desmesurados, y en aumento insignificante en el nivel de empleo mientras se trate de la transferencia de las tecnologías elaboradas en países de altos niveles de ingresos donde la proporción de factores de producción es muy distinta a la existente en América Latina.

#### *La experiencia reciente*

Habida cuenta de la escasez de literatura sobre los múltiples aspectos del comportamiento de la inversión extranjera, quizá sea útil esbozar lo que ha pasado en los últimos diez años respecto a la distribución de esa inversión por principales subregiones y principales sectores productivos de América Latina. De esta manera probablemente se puedan establecer algunas conclusiones preliminares sobre la participación del capital privado extranjero en el proceso de desarrollo y aclarar un tanto la aparente paradoja de la declinación de los flujos de nueva inversión a la región, y —como insisten muchos— el creciente predominio del capital extranjero sobre las economías del área. A estos fines haremos algunas observaciones sobre las consecuencias del cambio ocurrido en la distribución de la inversión extranjera, por subregiones y sectores, tanto para la balanza de pagos del área como para la posibilidad de hacer que el desarrollo económico sea menos dependiente del exterior.

CUADRO I

Valor en libros de la inversión norteamericana en América Latina, 1956, 1961 y 1966  
(millones de dólares)

	Total	Minería y fundición	Petróleo	Transporte, industrias comunicacionales y energía				Otros
				Industrias de transformación	de trans- misiones y energía	Comercio		
1956								
AMÉRICA LATINA	5 838	860	1 768	1 241	551	351	1 067	
México	690	166	17	321	93	74	19	
América Central, incl. Haití, Panamá y Rep. Dominicana	610	19	58	33	145	24	331	
Venezuela	1 829	20	1 411	78	37	74	209	
Argentina	333	—	—	161	54	35	83	
Brasil	810	—	112	470	151	48	29	
Colombia, Chile y Perú	1 445	655	150	132	60	78	370	
Otros	121	—	20	46	11	18	26	
1961								
AMÉRICA LATINA	8 166	955	3 087	1 674	489	754	1 207	
México	822	150	48	414	29	97	104	
1966								
AMÉRICA LATINA	9 853	1 028	2 902	3 077	360	1 158	1 328	
México	1 244	108	42	797	29	153	115	
América Central, incl. Haití, Panamá y Rep. Dominicana	1 475	54	316	108	198	355	444	
Venezuela	2 678	40	1 922	293	19	253	151	
Argentina	1 031	—	100	652	—	44	235	
Brasil	1 246	58	69	846	38	182	53	
Colombia, Chile y Perú	1 938	756	356	333	50	150	288	
Otros	241	12	97	43	26	21	42	

Fuentes: Para 1956, datos ajustados basados en Departamento de Comercio de Estados Unidos, *U.S. Business Investments in Foreign Countries*, 1960; para 1961, *Survey of Current Business*, agosto de 1962; y para 1966, *Survey of Current Business*, septiembre de 1967.



Desafortunadamente, no se cuenta con datos detallados sobre el valor total de la inversión extranjera directa en cada país y tampoco parecen existir datos completos sobre su distribución por sectores. Por consiguiente, se tuvo que acudir a los datos correspondientes a la inversión directa norteamericana, aunque en algunas repúblicas de América del Sur la inversión europea representa una parte considerable de la inversión extranjera total.<sup>4</sup> Empero, no parece ser que la ausencia de los datos pormenorizados sobre el capital privado extranjero procedente de fuera de Estados Unidos cambie mucho las tendencias generales. Éstas, según el Cuadro I, en los diez últimos años eran como sigue:

1) Contrariamente a la opinión generalizada fuera de América Latina, los datos disponibles no indican que el valor de las inversiones directas norteamericanas en la región (indicador crudo, pero útil, del grado de potencia económica de las corporaciones extranjeras dentro de las economías latinoamericanas), haya sido afectado negativamente por acontecimientos tales como la Revolución Cubana, las tensiones políticas posteriores a ella, la inestabilidad monetaria o el clima supuestamente poco satisfactorio para la inversión privada.<sup>5</sup> Por otro lado, es cierto que el valor de las inversiones norteamericanas en el área ha crecido en América Latina con mayor lentitud que en Europa Occidental, Canadá y Australia y que el flujo de nuevas inversiones ha sido proporcionalmente mucho menor que el dirigido a otras regiones. Sin embargo, durante los diez últimos años el valor total de esa inversión aumentó de cerca de 6 000 millones de dólares a casi 10 000 millones, o sea en 70 por ciento. Considerando las

<sup>4</sup> Mientras que en México y Centroamérica la inversión norteamericana representa más del 80 por ciento de la inversión extranjera privada, en Brasil la proporción es de solamente 40 por ciento. Empero, cabe anotar que en el caso brasileño la distribución de la inversión por sectores era, tanto en 1956 como en 1966, igual para la inversión norteamericana y para la europea.

<sup>5</sup> La falta de conexión entre los acontecimientos en Cuba y la corriente de inversiones norteamericanas a América Latina ha sido señalada por Leland L. Johnson, *The Course of U.S. Private Investment in Latin America Since the Rise of Castro*, Rand Memorandum RM-4091-ISA, The Rand Corporation, Santa Monica, Calif., mayo de 1964.

magnitudes limitadas de las nuevas entradas de capital norteamericano, cabe suponer que la nueva inversión fue financiada principalmente con utilidades de las empresas existentes, fondos de depreciación y, a últimas fechas, con el uso creciente del ahorro interno latinoamericano movilizado por los intermediarios financieros extranjeros.

2) Durante el mismo periodo (1957-1966) se registraron cambios considerables en la distribución geográfica de la inversión norteamericana; disminuyó la participación relativa de América del Sur (incluyendo a Venezuela) a favor de Mesoamérica (México, América Central y Panamá). Este fenómeno parece reflejar las diferencias en las tasas de crecimiento económico en las dos grandes subregiones y está también relacionado con los cambios ocurridos en la distribución de la inversión extranjera por sectores productivos.

3) Hecho sobresaliente en este proceso es la acusada y creciente transferencia de la inversión norteamericana (y es de suponer que también de la de otras procedencias) de las actividades tradicionales (minería, petróleo, transporte, industria eléctrica y agricultura tropical), hacia los nuevos sectores: la industria manufacturera y los servicios comerciales y financieros. Apenas en 1956 se estimaba el valor de la inversión privada de Estados Unidos en las actividades primarias dirigidas hacia la exportación y los servicios públicos en algo más de la mitad (3 000 millones de dólares) del valor de la inversión norteamericana en América Latina, correspondiendo el resto a las industrias de transformación (incluyendo la refinación del petróleo), comercio, turismo y servicios financieros. En 1966, mientras que el valor de la inversión de EE. UU. en los sectores tradicionales se estimaba en 3 800 millones de dólares, el colocado en la industria manufacturera y los servicios, exceptuados el transporte y la industria eléctrica, creció a unos 6 000 millones, es decir, el doble de la inversión hecha en los mismos sectores en 1956. La mayor parte del incremento de la inversión de tipo tradicional tuvo lugar a fines del decenio pasado en la explotación petrolera en Venezuela. Por otro lado, la región presenció durante los diez últimos años una desinversión en los servicios públicos y la agricultura tropical.

4) El aumento del valor de la inversión norteamericana en la industria manufacturera, el comercio y los servicios fue vertiginoso. En el sector industrial se elevó de 1 250 millones de dólares a 3 075 millones (casi 150 por ciento), en el comercio de 350 millones de dólares a 1 150 millones (más de 200 por ciento) y en el sector de intermediarios financieros de 300 millones de dólares a 800 millones. En el caso de la industria, el comercio y la banca el proceso se aceleró después de 1960, destacándose especialmente el dinamismo de la inversión norteamericana en las actividades industriales en Argentina, Centroamérica, Colombia y México, en el sector comercial de Brasil, Centroamérica y Venezuela y en los servicios financieros en toda la región, exceptuando México, donde la participación del capital extranjero en los servicios financieros está prohibida por la ley.

*Inversiones clásicas, nacionalismo tradicional y acuerdos de coproducción*

Esta sorpresiva situación respecto al estancamiento de las inversiones en los sectores tradicionales y de su rápida expansión en los sectores nuevos, sería mucho menos sorprendente si se aplicase sólo a México, país que durante la pasada década siguió la política de eliminar las inversiones extranjeras de la minería y de los servicios públicos mediante la llamada "mexicanización". Sin embargo, ningún otro país de la zona mantuvo en años recientes limitación alguna a la inversión extranjera en las actividades primarias tradicionales orientadas a la exportación o en los servicios públicos. Bien por el contrario, algunos gobiernos de la zona todavía realizan esfuerzos para conseguir inversiones extranjeras en esos sectores. Bajo tales circunstancias, es claro que la iniciativa para reducir sus actividades en los campos tradicionales en América Latina provino de las propias empresas extranjeras, fenómeno que trae a la memoria inmediatamente el comportamiento de los inversionistas extranjeros en el sector petrolero de Venezuela después de 1958.

Es relativamente fácil encontrar explicaciones para esta aparente pérdida de interés en América Latina por parte de las corporaciones extranjeras que operaron en la región

tradicionalmente y, por el contrario, para el gran interés que despierta la región en las empresas recién llegadas a los sectores modernos.

En el campo de las industrias extractivas, incluyendo el petróleo, el panorama mundial ha cambiado radicalmente en el periodo posbélico. El descubrimiento de nuevos y ricos yacimientos minerales en otras partes del mundo, la expansión de las actividades extractivas en los países industrializados, la revolución en la tecnología de exploración y transporte, y la débil demanda mundial de materias primas industriales se conjugaron para disminuir la importancia relativa que los recursos minerales de América Latina revestían para las compañías internacionales que operan en varios continentes al mismo tiempo.<sup>6</sup> Aún más, frente a la abundancia de materias primas industriales y el inicio de la era de coexistencia relativamente pacífica entre los dos grandes centros de poder —Estados Unidos y la Unión Soviética— la riqueza mineral de América Latina empezó a perder su importancia como reserva estratégica de las grandes corporaciones norteamericanas.

Es posible que algunos acontecimientos imprevisibles, como los conflictos en el Oriente Medio en 1956 y 1967, y las prolongadas huelgas en la industria minera fuera de nuestra parte del mundo, ampliaran de manera transitoria la importancia de la riqueza petrolera de Venezuela o de la cuprífera de Chile para las empresas que las controlaban. Empero, en términos globales, el desequilibrio entre la oferta y la disponibilidad potencial de materias primas industriales y la demanda de éstas se está haciendo progresivamente más pronunciado. Como no hay indicios de que la situación cambie en un futuro previsible, no solamente se ha estancado la inversión extranjera en las industrias explotadoras de recursos naturales de América Latina, sino que sus dueños han mostrado gran com-

<sup>6</sup> Estos factores no afectan la extracción de bauxita en el Caribe, dado que la industria del aluminio es una de las de más rápido crecimiento en el mundo. Para detalles al respecto, véase Norman Girvan, *The Caribbean Bauxite Industry*, Studies in Regional Economic Integration, vol. 2, Núm. 4, Institute of Social and Economic Research, University of West Indies, Jamaica, 1967; y Andrew C. Huang, *Past and Prospective Trends in the World Aluminium Industry*, BIRF, Washington, mayo de 1968 (mimeo).



presión hacia las iniciativas de algunos países latinoamericanos de emprender estas actividades o abrirlas a los capitales privados nacionales.

Si se tienen en mente las presiones ejercidas por los países receptores en favor de una mayor participación en las utilidades de las industrias extractivas orientadas a la exportación, y la falta más o menos generalizada de entusiasmo en América Latina respecto del control extranjero de los enclaves orientados a la exportación, es fácil comprender las razones por las que las empresas extranjeras tratan de disociarse progresivamente de los tipos tradicionales de inversión. Un proceso similar se manifiesta en los servicios públicos, cuya reutilización se ha visto negativamente afectada por las medidas estatales de control y reglamentación adoptadas en todo el mundo.

El beneplácito con que las grandes compañías extranjeras mineras en México y Chile acogieron los acuerdos de "coproducción", no representa sino una reacción racional, desde el punto de vista de sus objetivos económicos, a las presiones políticas que reflejan el nacionalismo latinoamericano tradicional.

Este nacionalismo, nacido en la época de Ricardo, Malthus y John Stuart Mill, en que se consideraba que los recursos naturales eran escasos, no toma en cuenta los cambios en la tecnología de aprovechamiento y la disponibilidad de recursos naturales en escala mundial. Por consiguiente, insiste en que el control nacional sobre este sector económico representa el primer paso hacia la independencia del exterior.

Para justificar estas políticas suele usarse el siguiente argumento: en vista de que la industrialización nacional o regional representa el objetivo principal de los países de América Latina, la consecución de este objetivo no parece factible mientras los intereses extranjeros dominen los sectores clave de las respectivas economías y, particularmente, controlen los recursos naturales no renovables y algunas partes de la infraestructura, como los servicios públicos de toda índole.<sup>7</sup> La duda que surge, sin embargo, es si verdaderamente las industrias extractivas y los ser-

<sup>7</sup> Respecto al "rescate" de las empresas de telecomunicaciones, se aducen, en algunos casos recientes, razones de seguridad nacional.

vicios públicos representan los sectores clave desde el punto de vista de la estrategia moderna del desarrollo industrializador.

Tomando en cuenta la disponibilidad casi ilimitada de recursos naturales en el mundo de hoy y la escasez muy marcada en América Latina de todos los demás factores de producción y primordialmente del capital y de la tecnología, los países latinoamericanos parecen esforzarse en conseguir el control sobre los sectores —en especial el sector minero— donde las necesidades de capital para la nueva inversión son muy grandes, las perspectivas de los mercados externos inciertas, la absorción de los excedentes de mano de obra limitada y la tecnología bastante conocida. Ahora bien, en la mayoría de los casos la "nacionalización" de los sectores tradicionales supone gastos muy considerables de divisas ya que por regla general no se trata de una expropiación sin pago de indemnización sino de una recompra de la propiedad extranjera, a veces de un valor real bastante dudoso o muy inflado. Aunque en algunos casos estas operaciones de "rescate" previenen la liquidación de las obligaciones del Estado comprador con las futuras utilidades de la empresa, en muchos otros se financian las compras con el ahorro interno o con los fondos recibidos a cuenta de ayuda externa. Desde el punto de vista estrictamente económico, tales transacciones no necesariamente tienen que traer beneficios a la economía. No debería excluirse la posibilidad de que los beneficios económicos pudieran ser mayores si en vez de las transacciones de "rescate" se lograra hacer funcionar mejor los sistemas fiscales y poner en práctica una más eficiente y realista regulación estatal de las empresas de servicios públicos de propiedad extranjera.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Cabe señalar que, respecto a los efectos económicos positivos para los países huéspedes de las operaciones tales como la "chilenización de cobre", se expresan dudas —por razones completamente opuestas— tanto entre los representantes de la izquierda chilena como en los economistas académicos norteamericanos de gran renombre. Véase, respectivamente, "El cobre —entre la 'gran estafa' y un 'segundo 1810'—", *Panorama Económico* (Santiago de Chile), julio de 1969, No. 246, y las declaraciones del Prof. Raymond Vernon de la Universidad de Harvard, ante el Comité Económico Mixto del Congreso de E. U., Washington, D. C., 4 de diciembre de 1969 (mimeo).

Las operaciones de "rescate" tendrían sentido económico sólo y exclusivamente si se cumplieran las siguientes condiciones: a) si en el sector de los recursos naturales se tratara de empresas extranjeras que se negaran de modo persistente a disminuir su función de enclaves dentro de la economía del país huésped, es decir que se negaran a utilizar los *backward* y *forward linkages* que aparecen en la economía y les ofrecen un uso mayor de insumos internos y la ampliación de sus actividades al campo de procesamiento local de las materias primas; b) si se expandiera en forma considerable el mercado interno para la producción de estas empresas y se presentaran al mismo tiempo una escasez de insumos primarios para uso interno y la negativa de las empresas extranjeras de proporcionar tales insumos y, c) si en función del proceso de industrialización, el país necesitara establecer una política energética nacionalmente integrada y las empresas extranjeras no estuvieran dispuestas a cooperar en la puesta en práctica de tal política.<sup>9</sup> Empero, frente a la carencia de estudios serios, caso por caso, del comportamiento de las empresas extranjeras en los llamados sectores tradicionales de las economías en desarrollo, es difícil dar respuesta clara a la cuestión de si las situaciones antes descritas realmente existen y justifican toda clase de operaciones de "nacionalización", que, de hecho, ocurren con frecuencia. Hasta que esto se compruebe, hay motivos para sospechar que muchas "nacionalizaciones" en América Latina corresponden más bien a las exigencias políticas del momento que a las consideraciones de una estrategia de desarrollo elaborada de manera coherente. Hay la prueba circunstancial de que es así. De otra manera, no ocurrirían fenómenos bastante desconcertantes tales como la recompra o la confiscación de ciertas propiedades extranjeras en los sectores tradicionales al lado del otorgamiento de otras concesiones muy liberales en los mismos sectores o la coexistencia —pacífica y no tan pacífica— de las empresas estatales y las de propiedad extranjera en los mismos sectores. La prueba circunstancial adicional consiste en que ninguno de los países de América Latina tiene una legislación bien integrada sobre las in-

<sup>9</sup> Es innegable que el suministro de los recursos energéticos desempeña el papel clave de un programa coherente de industrialización.

versiones extranjeras. Ocupa el lugar de tal legislación una maraña de disposiciones legales, a veces contradictorias, introducidas a lo largo de muchos años y a veces originadas hace varias décadas.

En definitiva, sólo se puede defender tal posición nacionalista en el caso de los países que han logrado diversificar sus economías y han entrado en la etapa del desarrollo industrial verticalmente integrado y basado en los insumos considerables y crecientes de materias primas de origen interno.

Ahora bien, para las economías menos avanzadas industrialmente el objetivo de "rescatar" los recursos naturales a cambio de la dominación de los sectores modernos por las grandes empresas internacionales parece de muy dudoso valor. De hecho, en varios países fuera de América Latina, como Canadá y Australia, la preocupación por la dependencia externa surge más bien por temor al control externo de la industria y los servicios financieros y no de las industrias extractivas. Pero en América Latina presenciamos el fascinante fenómeno de la coincidencia de intereses —aunque por distintas razones— entre las empresas extranjeras tradicionalmente dedicadas a la explotación de recursos naturales y los países que las reciben. Los primeros reducen en forma progresiva sus actividades mientras los segundos, presionados por la opinión pública, les ayudan en esta tarea a través de la "nacionalización" de las industrias extractivas.

Parece que algo semejante está ocurriendo en el sector de la agricultura tropical, por lo menos en Centroamérica y el Caribe. Dada la situación depresiva reinante en los mercados internacionales para productos originados en la agricultura de plantación, las empresas extranjeras traspasan sus propiedades a los nacionales y conservan el control sobre las operaciones de venta de productos como el algodón, el azúcar o las frutas tropicales, ya que las actividades distributivas ofrecen ganancias sustanciales sin los riesgos que caracterizan la producción agrícola misma.

El caso de la salida de los inversionistas extranjeros de los servicios públicos en la región, todavía más patente que su relativo desinterés por las industrias extractivas, tiene otra explicación. En medio de situaciones inflacio-

narias y en función de las presiones sociales que se ejercen sobre el Estado, ya hace más de un decenio que han dejado de funcionar los sistemas de regulación de las tarifas de servicios públicos. Por consiguiente, el grado de rentabilidad de las empresas de servicios públicos, comparado con el margen de utilidades que se obtiene en otros sectores, se hizo tan poco atractivo que lo único razonable desde el punto de vista de los inversionistas extranjeros era intentar vender sus propiedades al Estado.

En Argentina, el control nacional sobre los servicios públicos fue logrado en los años cuarenta a cambio de las reservas internacionales del país que alternativamente hubieran podido usarse para la industrialización. En el decenio de los sesenta el proceso de "rescate" de los servicios públicos de manos extranjeras se ha extendido a casi toda la región.

Algunos estudiosos de la economía internacional sugieren que, dentro de algunas décadas, se producirán cambios considerables en la estructura de propiedad de las actividades extractivas. En tanto que los mercados de petróleo, cobre o cualquier otra materia prima industrial difícilmente alcanzarán la estructura clásica atomizada que existe en los casos del algodón, el azúcar o el café, bien puede ser que marchen en esa dirección. Las compañías internacionales productoras de materias primas se retirarán progresivamente de ese campo, al menos en los países en donde la redituabilidad relativa de tales actividades disminuya, y pasarán a la producción de bienes intermedios y manufacturas para esos mismos mercados, debido a que en estas actividades los márgenes de utilidad son muy altos. Para poder suministrar esas manufacturas a los países avanzados, las corporaciones transnacionales podrán convertirse, de productoras, en compradoras de materias primas adquiridas de los nuevos propietarios locales de las industrias que explotan los recursos naturales. Este caso puede ser ejemplificado por los acontecimientos en la industria petrolera internacional, dictados por el hecho de que las tasas de utilidad en la extracción de crudos son menores y decrecientes en comparación con las utilidades en las industrias de refinación y petroquímica, tanto en escala global como en muchos países que cuentan con yacimientos petrolíferos. Todavía queda por verse si esos

cambios en las actividades de las empresas extranjeras que explotan los recursos naturales de los países en desarrollo resultarán favorables a los intereses a largo plazo de estos últimos.

Lo que difícilmente se concibe en América Latina es que este proceso de "rescate" no haya mermado los intereses económicos de los expropietarios de las empresas nacionalizadas, y que, sin embargo, haya afectado la posición financiera interna y externa de su nuevo dueño, el Estado. En tanto que el producto de la venta de las empresas extranjeras de servicios públicos se invirtió inmediatamente en la mayoría de los casos en los sectores modernos de las respectivas economías del área, el costo de la operación —también en la mayoría de los casos— fue cubierto con los créditos externos negociados por el sector público.

#### *Asignación de las inversiones extranjeras e ingreso neto de capitales*

Las transferencias intersectoriales de la inversión privada extranjera ocurridas en el último decenio explican en parte la magnitud limitada de las nuevas entradas de capital externo a la región. La alta redituabilidad de las empresas industriales, comerciales y de servicios financieros representa otro factor en el paradójico cuadro donde contrastan el rápido crecimiento del valor de la inversión foránea en la región y las pequeñas corrientes de nuevos capitales.

En informes oficiales procedentes de EE. UU. no solamente se subraya que el bajo nivel de rendimientos y los grandes riesgos representan el principal obstáculo al flujo del capital privado hacia los países en desarrollo, sino que trata de demostrarse que las utilidades de las empresas radicadas en América Latina, son más bajas que en otras partes del mundo.

Estas aseveraciones se contradicen con lo que sugiere el conocimiento, aún superficial, de la realidad latinoamericana. Todo el mundo sabe en nuestra región que, como resultado del proteccionismo desmesurado, la estructura cuasimonopolística del mercado, la generosidad de los incentivos estatales para la industrialización y la integra-



ción estrecha de las empresas industriales con los intermediarios financieros, las utilidades de las empresas de propiedad nacional en los sectores modernos de la economía son sumamente altas. Para comprobar este aserto no es menester estudiar los balances de las empresas industriales, comerciales o bancarias. Basta echar un vistazo a las cuentas nacionales de cualquier país o consultar los datos sobre la distribución del ingreso.

Por lo tanto, parece imposible aceptar sin reservas los resultados de las encuestas periódicas sobre la inversión extranjera realizadas por el Departamento de Comercio de EE. UU. según las cuales el promedio de las utilidades de las empresas norteamericanas en América Latina, exceptuando el petróleo, es de 7 a 8 por ciento sobre el capital invertido. De haber sido esta la realidad, América Latina no hubiese presenciado en el último decenio el traslado de las inversiones tradicionales a las industrias manufactureras y al sector de servicios comerciales y financieros, ni tampoco hubiese visto el rápido crecimiento del valor de estas inversiones con las entradas relativamente pequeñas de nuevo capital proveniente del exterior.

Aquí llegamos al meollo del problema. No cabe duda alguna de que la concentración de la inversión privada extranjera en los sectores modernos de las economías latinoamericanas ha ayudado al proceso de sustitución de importaciones, al aumento de disponibilidad de divisas mediante nuevas exportaciones, a la expansión del empleo y a la transferencia de tecnologías. En estas condiciones ¿por qué no sólo persisten sino que aumentan, en regiones como América Latina las reservas y desconfianzas acerca de la entrada indiscriminada de capital extranjero en los sectores dinámicos de la economía? Las reservas manifestadas a este respecto, ¿tienen una motivación puramente política? Toda esta situación, ¿no es sino reflejo del nacionalismo político abierto que parece predominar en el mundo de mediados del siglo xx?

#### *Los verdaderos efectos de la inversión extranjera directa*

Examinemos uno por uno los posibles efectos positivos de la inversión extranjera directa en las actividades ma-

nufactureras y de servicios en América Latina, a la luz de las actuales experiencias de varios países de esa región. En lo que se refiere a las nuevas instalaciones manufactureras, la mayoría de ellas pertenecen al tipo de las industrias de ensamble destinadas a satisfacer únicamente la demanda de un mercado interno relativamente pequeño y altamente protegido. La necesidad de importar equipo de capital para el procesamiento final de un conjunto de bienes intermedios, que en gran parte son también importados, difícilmente puede traer consigo grandes ahorros en la cuenta de importaciones. Al contrario, particularmente en las operaciones entre las casas matrices de las compañías transnacionales y sus subsidiarias extranjeras, las ventas de equipo y de los bienes intermedios a precios mayores de los vigentes en el mercado transnacional proporcionan a los exportadores a sí mismos ganancias fabulosas, registradas en las subsidiarias como sus costos reales. Aún más, es también muy dudoso que puedan alcanzarse aumentos en los ingresos por exportación, habida cuenta de la estructura de la protección arancelaria, la ausencia de economías de escala en este tipo de proyectos industriales, y las restricciones impuestas por la estrategia global de muchas empresas matrices sobre las actividades de sus sucursales y subsidiarias que operan en la zona.<sup>10</sup> La preferencia por las técnicas de producción basadas en el uso intensivo de capital, en vez de las que emplean mucha mano de obra, derivada del uso de tecnologías procedentes de los países avanzados, da lugar a un efecto relativamente limitado de este tipo de inversiones sobre el nivel general del empleo. Aunque la contribución de este tipo de inversiones al nivel general de

<sup>10</sup> En 1963-1965, las exportaciones de las filiales en América Latina de empresas manufactureras norteamericanas se elevaron a alrededor de 400 millones de dólares al año, es decir, a aproximadamente el 8 por ciento de sus ventas totales. Las exportaciones de las mismas filiales a Estados Unidos se elevaron a un promedio anual de 70 millones de dólares, equivalente al 1.5 por ciento de las ventas totales. Las tres cuartas partes de esas exportaciones a Estados Unidos estuvieron representadas por las ventas de dos industrias: alimentos elaborados y productos químicos. Para mayores detalles, véase "Sales of Foreign Affiliates of U. S. Firms in 1965", *Survey of Current Business*, Departamento de Comercio de Estados Unidos, Washington, vol. 46, núm. 11, noviembre de 1966, pp. 7-10.

capacitación de la fuerza de trabajo puede ser considerable, la práctica de utilizar personal administrativo de alto nivel importado desde el país de origen de las inversiones puede constituir una seria desventaja para el país receptor. Las exenciones impositivas, otros incentivos fiscales y los aranceles de importación situados a niveles prohibitivos, afectan negativamente el nivel de la recaudación impositiva. Finalmente, es difícil considerar como positivo el efecto sobre los patrones de consumo de la sociedad —que bien pueden necesitar una contracción del consumo suntuario y un aumento del nivel del ahorro— ejercido por la entrada de numerosas empresas extranjeras en el sector manufacturero. En estas condiciones, como ocurre en los países avanzados, se crean necesidades artificiales de consumo, cuya satisfacción sólo puede conseguirse reduciendo severamente el potencial de ahorro de la economía, si bien puede mejorar algo el nivel de bienestar psicológico de un sector limitado de consumidores.

En el sector de los servicios, con la posible excepción de las actividades comerciales y turísticas, son todavía menores las ventajas que pueden derivarse de la inversión extranjera. La inversión extranjera directa en servicios bancarios simplemente carece de sentido desde el punto de vista del país receptor. Este tipo de inversiones no solamente conduce, como ya se señaló, a un creciente control extranjero sobre el ahorro interno sino que, debido a la forma de operación de las redes internacionales de sucursales de las cadenas bancarias transnacionales, se dificulta a las autoridades del país receptor —en condiciones de libre convertibilidad— la implantación de políticas monetarias autónomas orientadas al desarrollo. La incómoda situación derivada de saber que los ahorros internos pueden ser aplicados por las empresas controladas desde el exterior a usos contrarios a los objetivos de desarrollo nacional, se ve agravada por el temor de que otra parte del escaso volumen de ahorro interno pueda ser usada en el exterior del país, de acuerdo con las necesidades financieras globales de las grandes empresas financieras e industriales transnacionales.

A la luz de estas consideraciones, deja de resultar sorprendente que la hostilidad hacia la inversión extranjera incontrolada se manifieste en una peculiar coalición que

incluye a la izquierda radical, los empresarios nacionales y los técnicos, orientados al desarrollo, al servicio del Estado. Las empresas privadas locales bien pueden estar preocupadas por la posibilidad de verse eliminadas por los competidores extranjeros, o bien pueden desear asegurar para sí mismas lo que consideran una "participación justa" en las altas utilidades originadas en un proceso de industrialización desarrollado detrás de altas barreras arancelarias y en medio de toda suerte de incentivos especiales y privilegios. Los representantes de los sectores industrial y financiero locales están bien conscientes de que las empresas extranjeras tienen una tremenda ventaja sobre ellos, en términos tanto de recursos de capital como de tecnología, y difícilmente pueden aceptar el argumento de que, sin la tecnología y el *know-how* administrativo extranjeros, sería casi imposible la aparición de numerosas actividades industriales nuevas. Las consideraciones utilitarias de los grupos de presión nacionales se mezclan, de este modo, con los temores políticos, como sucintamente lo señaló uno de los estudiosos del nacionalismo económico

El uso de concesiones arancelarias o impositivas para inducir el establecimiento en el país de industrias que se desea que surjan... frecuentemente arroja el paradójico resultado de incrementar la insatisfacción nacionalista, más que contribuir a la satisfacción general, porque al inducir al productor extranjero de un bien que antes se importaba a establecer en el país instalaciones para su manufactura nacional, se tiene el resultado de que el país intercambia la insatisfacción de no contar con esa clase particular de industria, por la insatisfacción de tener una industria poseída y manejada por una empresa extranjera.<sup>11</sup>

#### *Inversión extranjera y control externo: determinantes económicos*

Dada la escasez de material analítico procedente de América Latina, hay que acudir a estudios sobre el particular elaborados en otras partes del mundo.

<sup>11</sup> Harry G. Johnson. "A Theoretical Model of Economic Nationalism in New and Developing States", en Harry G. Johnson (Ed.) *Economic Nationalism in Old and New States*, The University of Chicago Press, Chicago, 1967, p. 13.

En Canadá, país en el que se siguen políticas liberales respecto de las inversiones extranjeras directas, en un estudio reciente —patrocinado oficialmente— sobre la propiedad extranjera y la estructura de la industria canadiense se expresaron serias reservas respecto del comportamiento de las grandes empresas extranjeras que operan en aquel país. Habiendo observado que la propiedad y el control extranjeros de los sectores clave de la economía canadiense no sólo estaban muy arraigados sino que era probable que continuaran estándolo, en el estudio se subrayaba la urgente necesidad de

asegurar la participación canadiense en los beneficios de la inversión extranjera directa y la presencia de Canadá en el proceso de adopción de decisiones de las empresas multinacionales.<sup>12</sup>

Al señalar la existencia de una gran zona de conflicto entre los intereses nacionales de Canadá y los intereses de las grandes corporaciones transnacionales, debido en parte a los objetivos de maximización de utilidades a escala mundial de estas últimas y, en parte también, a su obediencia a los dictados políticos y a las políticas económicas de Estados Unidos, el estudio canadiense propone una serie de medidas destinadas a limitar la libertad de acción de las corporaciones extranjeras establecidas en territorio canadiense. Como primer paso, en el informe se recomienda el establecimiento de una entidad estatal especial destinada a a) coordinar las políticas oficiales hacia la inversión extranjera directa, respecto de la vigilancia del funcionamiento de las firmas propiedad de extranjeros; b) examinar los convenios de licencias y facilitar la importación de tecnología con el mínimo de restricciones para su empleo; c) examinar los acuerdos internacionales de distribución de mercados y, d) revisar los procedimientos impositivos para asegurar que Canadá obtenga la participación adecuada en los impuestos pagados por las grandes corporaciones transnacionales.

Es evidente que todas estas preocupaciones, en distintas

<sup>12</sup> *Foreign Ownership and Structure of Canadian Industry* (Report of the Task Force on the Structure of Canadian Industry) Privy Council Office, Ottawa, 1968, p. 411.

áreas importadoras de capital privado, no se originan en consideraciones meramente políticas. Como algunos autores han señalado, en principio, el crecimiento del endeudamiento externo a través de la inversión extranjera directa no es necesariamente un motivo particular de preocupación en una economía en expansión, en el supuesto de que el ingreso neto que se empleara para el servicio de la deuda crezca de manera equivalente. Pero puede llegarse a una situación en la que sea posible el rápido crecimiento del sector de la economía controlado desde el extranjero a través, únicamente, de la reinversión de utilidades, sin ninguna nueva entrada adicional de capital y tecnología externos. Cuando las corporaciones propiedad de extranjeros deciden, por sus propias razones, empezar a repatriar utilidades, los problemas de balanza de pagos que se deriven de una decisión de este tipo pueden ser abrumadores, exigiendo a la economía del país receptor la adopción de todo tipo de penosas medidas de ajuste interno. De este modo, la permanencia indebidamente prolongada de las inversiones privadas extranjeras, junto con la práctica de reinvertir una gran parte de sus utilidades y con la de utilizar el ahorro interno para el financiamiento de su expansión, reduce no sólo la autonomía política sino también la económica del país receptor.

En las palabras de una estudiosa de la experiencia internacional a este respecto

...uno sospecha que, para algunos países, debe haber una incompatibilidad básica, por un lado, entre el objetivo de fomentar un desarrollo industrial muy rápido, al tiempo que se persigue el objetivo de empleo pleno en todo momento, sin importar la situación de la balanza de pagos, y, por otra parte, la aceptación de una obligación externa ilimitada, desconocida e incontrolable.<sup>13</sup>

El problema de las consecuencias económicas de la entrada indiscriminada del capital privado extranjero en una economía en desarrollo fue estudiado también de manera concienzuda por un grupo de economistas austra-

<sup>13</sup> Edith Penrose, "Foreign Investment and the Growth of the Firm", *The Economic Journal*, Londres, Vol. LXVI, Núm. 262, junio de 1956, p. 235.



lianos en 1966. El grupo conocido como *Committee of Economic Enquiry* intentó responder a la pregunta sobre las condiciones que tendrían que darse para que la inversión privada extranjera no se apoderara de los sectores dinámicos de la economía receptora y no creara a largo plazo mayores problemas de balanza de pagos. El grupo australiano llegó a la conclusión de que la medida en que la inversión extranjera directa conduzca a un grado cada vez mayor de control externo y a probables mayores dificultades de balanza de pagos del país importador de capital, dependerá sobre todo de tres factores:

- a) la tasa de crecimiento de las empresas que son propiedad de nacionales;
- b) el ritmo de entrada de nuevas inversiones directas extranjeras, y
- c) la tasa de ganancia, después de deducidos los impuestos, de los fondos procedentes del exterior.

La significación de estos factores se manifiesta de la manera siguiente: el control de las empresas locales por las extranjeras aumentará si el ritmo de crecimiento de las inversiones extranjeras directas es mayor que el ritmo al que los nacionales realizan inversiones en sus empresas privadas; por otro lado, las remesas al exterior de utilidades procedentes de las inversiones extranjeras directas serán menores que la entrada anual de tales fondos, en tanto la tasa de crecimiento de las nuevas inversiones extranjeras sea mayor que la tasa de ganancia obtenida por el capital extranjero. La entrada anual de fondos del exterior puede, indefinidamente, ser mayor que la salida anual de ingresos de las inversiones extranjeras, sin que aumente la proporción de empresas locales que pasan a manos de extranjeros. Para que ocurra esto es necesario, sin embargo, que la inversión nacional en empresas nacionales aumente a un ritmo mayor que la inversión extranjera directa y que la tasa de crecimiento de esta última sea mayor que la tasa de ganancia que obtiene.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Para mayores detalles, véase G. G. Moffat, "The Foreign Ownership and Balance of Payments Effects of Direct Investment from Abroad", *Australian Economic Papers* (Adelaida), Vol. 6, Núm. 8, junio de 1967.

Es claro que el funcionamiento satisfactorio de un modelo de esta naturaleza, desde el punto de vista del país receptor, depende del tamaño del mercado real y potencial; de la disponibilidad de ahorro interno para las empresas que son propiedad de nacionales, o, alternativamente, de la disposición del Estado a iniciar actividades industriales en condiciones de eficiencia; del nivel de conocimientos prácticos administrativos y técnicos disponibles internamente, y de la naturaleza de la política impositiva.

El primer factor influirá en el ritmo de ingreso de nuevas inversiones extranjeras; el segundo y el tercero determinarán el poder relativo de los sectores productivos internos, y el último afectará la tasa de ganancia de los fondos externos. Parecería que sólo en los países mayores se dan la gran parte de las condiciones señaladas.

Sin embargo, aun en el caso de las tres grandes repúblicas latinoamericanas, parece ser necesario hacer algunas advertencias. Su capacidad adicional de absorción de capital privado extranjero dependerá, entre otros factores, del ritmo de modernización de los sectores privados nacionales, del crecimiento del mercado interno y de la capacidad de incorporar a la economía tecnologías desligadas del capital extranjero. Estos procesos se ven obstaculizados por los niveles de protección existentes, las políticas de industrialización a *outrance*, la persistencia de patrones de distribución del ingreso (en Brasil y México) inaceptables no sólo socialmente sino desde el punto de vista de las necesidades mismas del desarrollo industrial, y el escaso interés entre las élites de poder en la problemática de la transferencia de las tecnologías modernas.

La falta de una acción coordinada en estos cuatro frentes podría traducirse, dentro de unos años, en una situación en la que los inversionistas extranjeros luego de haber ocupado posiciones clave en los sectores modernos de la economía, decidieran suspender la expansión de sus actividades y se dedicaran a expatriar las ganancias sobre las inversiones ya existentes. Si así sucediera, aun las repúblicas mayores se verían enfrentadas al doble impacto del servicio permanente de los pasivos privados de propiedad extranjera y el servicio creciente de la deuda pública externa. Sin embargo, por el grado de desarrollo

que han logrado. Estos países están todavía en condiciones de evitar la aparición de tal círculo vicioso. Esto parece ser cierto particularmente en el caso de México, cuya posición se ve fortalecida no sólo por el dinamismo ininterrumpido de su crecimiento económico desde los años treinta, sino también por sus políticas selectivas y restrictivas respecto a la inversión extranjera.

Las verdaderas dificultades surgen en el caso de los países medianos y pequeños. Habida cuenta de que muchos de ellos se están acercando rápidamente al límite prudente de la capacidad del servicio de sus pasivos con el exterior se necesita mucho ingenio para elaborar para ellos una estrategia que les permita salir de la presente etapa de desarrollo la que consiste principalmente en una industrialización superficial lograda a costa de la creciente dependencia financiera del exterior.

Es muy probable que una integración subregional parecida a la propuesta para el Grupo Andino podría ofrecer el marco para una nueva estrategia. Las experiencias del Mercado Común Centroamericano sugieren, sin embargo, que el modelo tradicional de cooperación multinacional basado en la liberalización del comercio presenta grandes limitaciones en el contexto del subdesarrollo. Aunque el experimento centroamericano ha permitido acelerar el crecimiento económico de los cinco pequeños países participantes, es muy probable que su dependencia del exterior más bien haya aumentado que disminuido como resultado de la ausencia en el área de una política regional de industrialización, del lentísimo progreso realizado en la modernización de los sectores agrícolas y de la incapacidad de los gobiernos miembros para formular una política común con respecto a la inversión extranjera.

### Conclusiones

Los datos disponibles parecen sugerir que la dependencia financiera externa de América Latina aumentó en gran medida en el decenio de los sesenta.

En el periodo en que el producto nacional bruto de la región aumentó en alrededor de 60 por ciento, los pasivos externos latinoamericanos (la deuda externa pública y la inversión directa extranjera), estimados de manera bastante

conservadora, crecieron en 125 por ciento —de 10 000 millones de dólares a 22 500 millones— exceptuándose de estas cifras las deudas del sector público a corto plazo, el endeudamiento comercial del sector privado, y las inversiones privadas procedentes de fuera del hemisferio. El servicio de estos pasivos se incrementó durante el mismo periodo de 1 300 millones de dólares a 3 200 millones, o sea en 150 por ciento, y en 1966 representaba alrededor del 25 por ciento de los ingresos en cuenta corriente de América Latina, estimados *grosso modo* en 13 000 millones de dólares.<sup>15</sup>

Si bien la tarea de calcular la capacidad del servicio de los pasivos externos —que depende, entre otros factores, de la tasa de crecimiento del producto nacional bruto, de la razón capital-producto y de las tasas de ahorro medio y marginal— se vuelve imposible para una región compuesta de una veintena de economías dispares, sí puede afirmarse que la proporción entre el servicio de los pasivos externos y los ingresos corrientes de América Latina ha excedido en mucho de los límites considerados prudentes. Por consiguiente, la creciente dependencia financiera del área del exterior se ve acompañada por su aguda vulnerabilidad a las posibles fluctuaciones de los mercados internacionales para los bienes y servicios de origen latinoamericano.

La rápida acumulación de pasivos externos de América Latina puede explicarse en parte, primero, por el creciente costo de los recursos externos recibidos por el sector público en calidad de ayuda externa —si incluimos en este último concepto toda clase de operaciones de préstamos procedentes de los sectores privados de los países de altos ingresos— y, segundo, por los cambios intersectoriales en la distribución de la inversión extranjera.

Visto el problema desde dentro de América Latina, puede aseverarse que el fenómeno descrito refleja la oposición de las élites de poder locales al uso más eficiente

<sup>15</sup> Sobre el particular, véase Miguel S. Wionczek, "El endeudamiento público externo y los cambios sectoriales en la inversión privada extranjera de América Latina", publicado en Helio Jaguaribe, Aldo Ferrer, Miguel S. Wionczek, Theotonio dos Santos, *La dependencia político-económica de América Latina*, Siglo XXI Editores, México, 1969.

del ahorro interno y a la modernización de las estructuras productivas con esfuerzo propio. Mientras que el endeudamiento público externo se utiliza como sustituto de las reformas internas por parte del Estado, se pone en manos de la inversión privada extranjera la tarea de modernizar los sectores privados, y se espera que el capital extranjero, a cambio de elevadas utilidades, acepte las reglas del juego que rigen el interés nacional.

En estas condiciones es difícil ver cómo se va a dar satisfacción a los postulados nacionalistas que propugnan la disminución del grado de dependencia financiera externa de las repúblicas latinoamericanas. Como en otras situaciones y en otras épocas aquí tiene plena justificación la bien conocida sentencia saturada de sabiduría popular: la caridad bien entendida empieza por uno mismo.

## 2. LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA LATINO-AMERICANA: LAS EXPERIENCIAS DE LA ALALC Y EL MCCA

### I. EXPOSICIÓN DEL PROBLEMA

La literatura sobre la integración económica de América Latina, que cada vez es más abundante, incluye escritos polémicos sobre la conciliación de las aspiraciones de desarrollo de la región con los objetivos de los inversionistas privados extranjeros, así como los efectos de las actividades de las empresas transnacionales. Poco es, sin embargo, lo publicado hasta ahora sobre la actuación presente de la inversión privada extranjera dentro de los programas de integración económica regional y subregional del continente latinoamericano. La causa está en que, a pesar de lo vehemente que es la controversia internacional sobre los aspectos positivos y negativos de la participación de la inversión privada extranjera en el desarrollo de América Latina, hay gran escasez de estudios autorizados en este campo concreto, tanto a nivel regional como al de cada uno de los países interesados. Esta situación, tan poco satisfactoria, contrasta con la abundancia de investigaciones con que se cuenta en otras zonas o países importadores de capital privado, como son Europa Occidental, Gran Bretaña, Canadá y Australia.<sup>1</sup>

Pese a la ausencia de investigación empírica sobre la materia objeto del presente capítulo, parece haberse llegado en la región a una amplia aceptación de varios planteamientos generales:

a) Los esfuerzos tendientes a desenvolver programas de

<sup>1</sup> Véase en particular, John Dunning, *American Investment in British Manufacturing*, Londres, 1958; Allan W. Johnston, *United States Direct Investment in France*, Cambridge, Mass., 1965; A. E. Safarian, *Foreign Ownership of Canadian Industry*, Ottawa, 1966; Commonwealth of Australia, *Report of the Committee on Economic Enquiry*, Canberra, 1965, y Melville H. Watkins, *Foreign Ownership and the Structure of Canadian Industry*, Ottawa, 1968.



integración económica en América Latina, entre los que existen grados diversos de congruencia, dejan sentir claramente sus efectos sobre el comportamiento real y potencial de la inversión privada extranjera en la zona;

b) una integración regional venturosa —aunque sólo abarque sectores o industrias determinadas— es probable que aumente considerablemente el interés de los inversionistas extranjeros por crear nuevas empresas en mercados que, así, alcanzan mayor amplitud;

c) puesto que una de las finalidades de crear un mercado más amplio, que abarque varios mercados nacionales relativamente pequeños de países de bajo ingreso, es precisamente el mejoramiento de las oportunidades de nueva inversión y de absorción del progreso tecnológico, se supone que los inversionistas privados extranjeros apoyan activamente el proceso de integración;

d) las enormes diferencias en el nivel de desarrollo y la magnitud de las economías a integrar; la distribución aleatoria de los factores de producción y de los polos de desarrollo en la región; y la necesidad política de garantizar a todos los participantes la indefinida "participación equitativa en los beneficios de la integración", hacen sumamente aconsejable alguna forma de armonización del tratamiento de la inversión extranjera;

e) de otra suerte, la natural tendencia del capital privado extranjero a fluir a los países mayores y más desarrollados y a los existentes polos de desarrollo en una zona en integración, junto con la pródiga competición de los países entre sí para atraerse la inversión del capital privado extranjero, pueden desarticular en vez de fomentar los programas de integración al acentuar las diferencias del desarrollo intrarregional y frustrar los intentos de asegurar a los participantes una "participación equitativa en los beneficios de la integración".

La existencia de un evidente consenso en América Latina tocante a estas cuestiones generales ha ido acompañada, sin embargo, en el decenio precedente, de actitudes ambivalentes en lo que toca a la inversión privada extranjera, tanto a nivel nacional como regional. De una parte, esta forma de transferencia de recursos externos se ha considerado como un útil instrumento de desarrollo económico, si se acompaña de una sustancial ayuda pú-

blica externa y de la supresión, por los países avanzados exportadores de capitales, de los obstáculos que arrostra la expansión del comercio exportador latinoamericano. Del otro lado, a la inversión privada extranjera se le ha considerado también, en muchos lugares, como una amenaza potencial a la integración económica. Las razones de esos temores se presentaron sucintamente en un documento de la UNCTAD cuya parte relevante reza así:

"El [potencial] ensanchamiento del mercado [mediante la integración] tiende a acentuar los temores y el resentimiento que se han puesto de relieve especialmente en lo que respecta al capital privado extranjero. Toda vez que las fuerzas competitivas operan más libremente en un mercado más extenso, las actuales industrias nacionales propenden a temer que habrán de sucumbir a la tecnología, la potencia financiera y la técnica de mercadeo superiores de la empresa extranjera. En relación con esto, se ha observado también que, como acontece en varios mercados nacionales, los inversionistas extranjeros revelan una inclinación creciente a acaparar las empresas, hoy en manos de nacionales, que no desean o no están en condiciones de utilizar las oportunidades ofrecidas por un mercado mayor. Además, las legislaciones internas que sobre inversiones extranjeras están vigentes en varios países en desarrollo, para proteger la empresa nacional correrán el riesgo de ser socavadas por las exportaciones de las empresas extranjeras que se establezcan en otros países del mercado regional y puedan estar sujetas a condiciones menos estrictas. Y, por último, aunque no es lo menos importante, los sectores en que pueden llevarse a cabo las economías de escala son con frecuencia los que requieren mayores montos de capital, un capital que sólo puede ser suministrado por inversionistas extranjeros. En momentos en que los países en desarrollo desean alcanzar una independencia política y económica aún más real, tenderían, de este modo, crecientemente, a perder control sobre sus economías".<sup>2</sup>

Dada la falta de estudios detallados sobre las variaciones habidas en la distribución sectorial de la inversión privada extranjera en América Latina después del establecimiento de la ALALC y el Mercado Común Centroamericano, y acerca de la participación de las empresas

<sup>2</sup> UNCTAD, *La expansión del comercio y la integración económica entre los países en desarrollo* (Documento 67.II.D. 20), Nueva York, 1967, p. 43.

extranjeras en el comercio interlatinoamericano, no existe todavía forma de confirmar o refutar empíricamente la tesis de que las empresas de control extranjero sacan una ventaja "desmedida" de ambos planes de integración. Ahora bien, es evidente que, a pesar del limitadísimo y casi desalentador progreso hacia un mercado común regional que abarque a América Latina en su conjunto, los temores siguen en aumento. Influyentes representantes de la opinión pública latinoamericana, con independencia de sus inclinaciones políticas, se han referido en varias ocasiones a la integración regional cual si fuera un "caballo de Troya", por medio del cual las empresas extranjeras podrían saltarse las restricciones nacionales sobre las importaciones y la inversión, socavando así, y hasta destruyendo con el tiempo, la labor de los productores industriales locales. Por ejemplo, es del conocimiento público que, en la ALALC, el progreso hacia la ampliación del alcance del tratamiento preferencial para los productos procedentes de los países miembros de menor desarrollo relativo, como son Paraguay, Bolivia y Ecuador, ha sido en gran parte bloqueado por las repúblicas mayores, so pretexto de que les preocupaba que las empresas industriales de propiedad extranjera pudieran valerse de esos países más pequeños como base de operaciones para inundar la región de productos "baratos" montados con piezas que se importarían de fuera de América Latina. En un documento reciente de la OEA se considera este temor al predominio de los intereses industriales extranjeros como "uno de los más graves obstáculos para la creación del Mercado Común Latinoamericano".<sup>3</sup>

En algunos países se advierte lo que pudiera considerarse como un temor genuino de que, al igual que en el Mercado Común Europeo, las grandes firmas industriales transnacionales tomen la delantera en la explotación de las posibilidades de un más amplio mercado abiertas por el progreso de la integración regional o subregional, dejando las migajas para las empresas nacionales, menores en magnitud y experiencia. En otros lugares se acusa a los inversionistas extranjeros de obstruir el proceso de integra-

<sup>3</sup> OEA-CIES, *La inversión privada extranjera en el desarrollo económico latinoamericano*, OEA/Ser. H/H. 14/1971, Sextas Reuniones Anuales del CIES, 14 a 23 de junio de 1969.

ción. Así, el ex ministro chileno de Relaciones Exteriores Gabriel Valdés, según la información divulgada de un discurso que pronunció en la Cámara de Comercio de Santiago de Chile, se lamentó de que, mientras las grandes empresas de Estados Unidos distribuyen su producción o multiplican sus instalaciones fabriles por muchos países latinoamericanos, existe un volumen de producción autóctona que no puede exportarse a los países vecinos, en virtud de que el mercado latinoamericano ya ha sido dividido por decisión de las casas matrices, situadas en los grandes países industriales.

Con frecuencia se arguye que la amenaza del predominio extranjero representa un gravísimo obstáculo para la creación del Mercado Común Latinoamericano. Ahora bien, como en otra parte se ha hecho notar, hay quizás otros obstáculos de importancia para el progreso en este campo.<sup>4</sup> Al respecto pueden citarse las diferencias sustanciales en los niveles de desarrollo de la región; la existencia de un margen razonable para las políticas nacionales de sustitución de importaciones en las repúblicas mayores y medianas; la defensa del *status quo* a que se entregan los grupos industriales internos que medran al amparo de las murallas arancelarias nacionales; el mejoramiento del sector de las exportaciones tradicionales durante el decenio de los sesenta, lo que ha aflojado las presiones para que se modernicen y diversifiquen las estructuras de producción; y, finalmente, los sistemas de ayuda y de crédito de los países exportadores de capital, que no tomaban en cuenta —excepto para el Mercado Común Centroamericano— el brote reciente de los movimientos integracionistas en América Latina.

## II. EXPERIENCIAS DE INVERSIÓN PRIVADA EXTRANJERA EN LOS PLANES DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

### A. ALALC

La combinación de los obstáculos referidos se tradujo en el gradual aflojamiento de la implantación del programa

<sup>4</sup> Miguel S. Wionczek, "Integration and Development", *International Journal*, Ottawa, Canada, Vol. XXIV, Núm. 3, verano de 1969, pp. 449-462.

de la ALALC, comprendido en el Tratado de Montevideo, y el virtual abandono de los compromisos contraídos en Punta del Este durante la Reunión de los Presidentes de América, de abril de 1967, respecto a la fusión de la ALALC con el MCCA a fin de constituir, para 1985, el Mercado Común Latinoamericano. Luego del impresionante impulso de los primeros momentos, la ALALC ha evolucionado en los últimos años hasta convertirse en un débil convenio preferencial de comercio regional que registra escasa cooperación en los campos no comerciales. En la novena conferencia de la ALALC, celebrada en Caracas a finales de 1969, la fecha misma que se había fijado para la puesta en práctica del programa de liberalización comercial (incorporado al Tratado de Montevideo), fue oficialmente pospuesta de 1972 a 1980. Si bien el principio de irrevocabilidad de las concesiones arancelarias, mediante la llamada lista común, fue abandonado por un periodo indefinido, la esperada integración industrial por medio de acuerdos de complementariedad sectorial no es hoy más que un laberinto de complicados arreglos que abarcan productos o grupos de productos de menor importancia y afectan a pequeños conjuntos de miembros de la ALALC. Después de 1965, el crecimiento del comercio intra-ALALC fue aflojando, hasta estabilizarse en un nivel ligeramente superior al 10 por ciento de las exportaciones globales de la región. Aun cuando el comercio regional de productos manufacturados aumentó muy considerablemente respecto a los bajos niveles de 1960, sigue siendo de importancia secundaria para todos los miembros de la ALALC, menos cuatro: Argentina, Brasil, Chile y México. En el periodo 1962-1967, estos países vendieron a la zona de la ALALC cerca del 85% de las manufacturas intercambiadas entre los nueve primeros signatarios del Tratado de Montevideo. El valor total del comercio intra-ALALC de productos acabados se estimó, para aquellos seis años, en alrededor de 550 millones de dólares, lo que es menos de 100 millones anuales. La mayor parte del comercio intra-ALALC sigue concentrándose en los productos básicos tradicionales: principalmente trigo, frutas tropicales, productos forestales y petróleo. Las corrientes comerciales se adaptan, en gran parte, a las modalidades geográficas de las transacciones comerciales intralatio-

americanas precedentes a la firma del Tratado de Montevideo.<sup>5</sup>

En el decenio de los sesenta se asistió en América Latina a un cambio considerable en la distribución sectorial de la inversión extranjera —de origen tanto estadounidense como europeo occidental—, al pasar de los sectores tradicionales (minería, petróleo, servicios públicos y agricultura tropical) a otros, más dinámicos, directa o indirectamente vinculados con programas nacionales de sustitución de importaciones, tales como los sectores de manufacturas y de servicios auxiliares. Así, pues, hay motivos para suponer que las empresas manufactureras de propiedad extranjera participan en el nuevo comercio intra-ALALC de productos industriales, sea al amparo de las concesiones arancelarias negociadas en las conferencias anuales de la ALALC o bien con ayuda de unos pocos acuerdos de complementariedad. Es evidente que algunas empresas industriales de propiedad extranjera se las ingeniaron para iniciar la exportación de ciertos productos industriales a las repúblicas latinoamericanas vecinas, aún sin existir concesiones arancelarias regionales.

Asimismo, la expectativa de una gran expansión del comercio intrarregional de manufacturas producidas regionalmente debe haber constituido una de las razones del potente acceso, a mediados del decenio de los sesenta, en las más de las repúblicas latinoamericanas, de bancos estadounidenses tan importantes como el First National City Bank, el Chase Manhattan Bank y el Bank of America. Las campañas publicitarias que mantienen actualmente en la región ponen de relieve el hecho de que, debido a su dilatada red de sucursales e instituciones bancarias filiales, hallanse en condiciones de ofrecer útiles canales para el manejo de cualesquiera asuntos relacionados con el comercio intra-latinoamericano. Entre los bancos de América Latina, sólo unos pocos con una cantidad razonable de sucursales en Sudamérica parecen ser capaces de beneficiarse considerablemente de las transacciones financieras implícitas en el comercio intra-ALALC.

Por otra parte, aun cuando no hay datos cuantitativos

<sup>5</sup> Para detalles véase ALALC, Secretaría, *El comercio exterior de la ALALC*, Montevideo, 18 de junio de 1969, CEP, Repartido 1611.



disponibles sobre la participación de las empresas manufactureras de propiedad extranjera en el comercio intralatinamericano, de la información fragmentaria no se deducen pruebas en el sentido de que las empresas extranjeras que operan en América Latina hayan asumido un poderoso lugar, como grupo, en la ALALC.

Ya se ha indicado que las actitudes de muchas empresas industriales extranjeras que operan en América Latina, y que cuentan con instalaciones de producción engranadas con varios mercados nacionales de la región, apenas han cambiado en los últimos años. Tales empresas parecen convenir teóricamente en que la multiplicación de sus subsidiarias, que fabrican o montan los mismos o similares productos en muchos mercados pequeños, conduce a un aumento de los costos y precios de los productos finales. Están dispuestas a aceptar, también en teoría, el aserto de que la fusión de sus subsidiarias para constituir empresas de configuración regional traería consigo un ahorro considerable para los consumidores, a consecuencia de las economías de escala y el menor gasto externo derivado de la división regional del trabajo por las empresas en particular o por los sectores industriales. Por otra parte, insisten en que tal reorganización regional de sus actividades tiene poco sentido en el ambiente de incertidumbre que rodea el programa de la ALALC y, especialmente, porque entrañaría gastos muy cuantiosos de nueva inversión que podrían o no llevar a un aumento del rendimiento global, ya que esto dependería del progreso general de la propia ALALC. Es típica la posición adoptada por una gigantesca empresa automotriz estadounidense que se expresa así: a la larga, podría tener una evidente significación económica el combinar todas nuestras operaciones en la región e introducir cierto grado de especialización dentro de la empresa respecto a productos finales, piezas y accesorios, en vez de trabajar para una docena de mercados determinados capaces cada uno de absorber anualmente de 10 000 a 30 000 unidades acabadas. Pero una operación de tal género requeriría el acondicionamiento de todas nuestras instalaciones de producción o montaje dentro de la zona, tal vez con el desembolso de varios cientos de millones de dólares y sin la seguridad de que los gobiernos anfitriones tuvieran el deseo o la

capacidad de conciliar sus políticas, sumamente diferentes en relación con la industria automotriz. Poco sentido tiene que vayamos a comprometernos en tan colosal operación tecnológica y financiera mientras podamos obtener utilidades bastantes satisfactorias de la actual inversión, con pequeños desembolsos suplementarios de capital y ajustes técnicos en armonía con el lento crecimiento de cada uno de los mercados internos y las demandas de los consumidores y de los diferentes gobiernos.

Las nuevas empresas industriales que quieren entrar o están entrando en América Latina parecen adoptar actitudes bastante distintas, aunque siguen formulando sus decisiones de inversión con base en las perspectivas de crecimiento y rentabilidad de cada país. Por consiguiente, se asientan principalmente en los tres mayores países miembros de la ALALC: Argentina, Brasil y México. Sin embargo, se dedican, al mismo tiempo, a una planificación de medidas contingentes respecto a las posibilidades de exportar algunos de sus productos a los países vecinos de menor desarrollo. En casos particulares, tal planificación de medidas contingentes prevé también posibles exportaciones de ciertos productos —particularmente de los intermedios y de bienes de capital— de alguno de los principales miembros de la ALALC al resto de la zona. Sin embargo, esos casos parecen ser, hasta cierto punto, excepcionales, a causa del lento progreso de la liberación comercial, del reducido alcance de los acuerdos de complementariedad industrial o de la presencia de competidores en otros países de la zona de la ALALC más industrialmente avanzados.

Sólo se dispone de un sondeo sobre las actitudes respecto a la ALALC de las empresas industriales de propiedad extranjera. Dicho estudio de efectuó en 1967, por encargo del Banco Interamericano de Desarrollo y su Instituto de Integración Latinoamericana (INTAL).<sup>6</sup> Abarcó 100 empresas transnacionales activas en América Latina y representativas de una inversión global calculada en 4 000 millones de dólares, es decir, más del 20% de

<sup>6</sup> Para detalles, véase Gustavo Lagos, "Empresas multinacionales: aspectos socio-económicos, jurídicos e institucionales", BID, *Las inversiones multinacionales en el desarrollo y la integración de América Latina*, Bogotá, abril de 1968, pp. 203-248.

la inversión extranjera total en América Latina. Más de la mitad de las firmas (52) objeto de tal sondeo tenían casa matriz en Estados Unidos; alrededor de una quinta parte, en Europa Occidental; 4 en Japón, una en Canadá y el resto (25) en la propia América Latina. Varias de las empresas del último grupo son controladas financieramente desde fuera de la región. Todas las empresas interrogadas operan en varios países latinoamericanos. El hecho de que el sondeo se limitara a firmas industriales y abarcara, entre ellas, pocas compañías transnacionales de los ramos del petróleo, el acero y la fabricación de automóviles le hace ser menos representativo de lo que habría sido de haberse tomado en cuenta plenamente estas tres importantes categorías de empresas transnacionales.

La encuesta reveló que el nuevo fenómeno de la integración regional desempeñaba un papel importante en las decisiones de inversión de sólo el 15% de las firmas industriales interrogadas. El grupo mayor (30%) explicó que las inversiones de sus integrantes y sus nuevos planes de inversión en América Latina formaban parte de la política general de incremento de la rentabilidad y difusión mundial de su red de producción. La sustitución de importaciones a nivel nacional, para servir las políticas de industrialización interna, fue aducida como un motivo específico de inversión en el 15% de los casos, si bien en otras muchas respuestas se aludió a este materia, en forma indirecta. El 23% de las empresas afirmaron que les sería posible aumentar su inversión en la zona, si se acelerase el proceso de integración regional.

La gran mayoría de las compañías entrevistadas expresó la creencia de que la integración regional aumentaría la necesidad de invertir en América Latina. Pero muchas empresas transnacionales compartían el criterio de que la integración en América Latina era un proceso desalentadoramente lento y que, a causa de la enorme extensión territorial, los elevados costos de producción y los concomitantes problemas del transporte, les era considerablemente más difícil a las empresas organizar sus operaciones, para abarcar una región integrada, que en el caso de la Comunidad Económica Europea. Estos dos factores parecen explicar la posición de muchas empresas en el sentido de que el criterio de "una planta por región",

frecuentemente adoptado en el Mercado Común Europeo, no era aplicable a una región tan dilatada como la de la ALALC. En cambio, muchas de las compañías interrogadas exteriorizaron la creencia de que dicho criterio podría ser viable en los agrupamientos subregionales sin afectar la estrategia que tiende a crear por separado instalaciones de producción en cada una de las tres principales repúblicas latinoamericanas; el 21% de las empresas opinaron que la integración no afectaría sus planes inversionistas para los años venideros; el 74% estimaba que iba a acrecentarse la necesidad de inversión, en el supuesto de que cobrasen celeridad las reducciones arancelarias y la negociación de nuevos convenios de complementariedad industrial.

Pese al relativamente lento progreso de la integración regional en América Latina, la naturaleza de la reducción arancelaria producto por producto en la ALALC y las severas dificultades experimentadas con la lista común (cuya vigencia acabó por ser suspendida en 1969), el 50%, por lo menos, de las 100 compañías transnacionales interrogadas habíanse entregado en la segunda mitad del decenio de los sesenta a la planificación integrada o estudiaban la adopción de tal estrategia corporativa para América Latina. En muchos casos, semejante planificación se halla todavía en su infancia. Las más de las veces ha conducido a la creación o al robustecimiento de departamentos latinoamericanos, separados, de empresas que operan sobre una base mundial. Hallóse una clara correlación entre la planificación regional integrada de las empresas y la busca de las concesiones arancelarias de la ALALC y de acuerdos de complementariedad. Así, pues, uno de los primeros acuerdos sobre el suministro de material accesorio para computadoras fue directamente auspiciado por la IBM. Otro, relacionado con bulbos electrónicos, lo patrocinaron conjuntamente ciertas empresas europeas y firmas latinoamericanas que operaban con aquéllas a título de concesionarios o representantes autorizados. En 1967, el 37% de las empresas interrogadas disfrutaba de las concesiones arancelarias de la ALALC, un 17% estaba tratando de obtenerlas, y el 46% se entregaba a la venta regional de productos fabricados en América Latina. Sin embargo, la lista de bienes comerciali-

zados regionalmente era muy pequeña, ya que sólo abarcaba unos 70 productos, en amplia variedad de ramas manufactureras, mostrándose la mayor concentración en los renglones químico y electrónico. El alcance limitado del presente comercio manufacturero intrarregional desarrollado por las empresas transnacionales puede verse claramente si se compara con las concesiones arancelarias —unas 5 000— sobre manufacturas intermedias y de uso final negociadas en la ALALC entre 1961 y 1967.

No parecen haberse hecho encuestas similares sobre las actitudes de las empresas manufactureras de propiedad latinoamericana respecto a las perspectivas comerciales abiertas por la ALALC y su participación en el comercio intrarregional. Y aunque, como es probable, ocasionalmente se hayan efectuado tales sondeos en algunos de los principales miembros de la ALALC, como estudios de antecedentes para las campañas de diversificación de exportaciones auspiciadas por los respectivos gobiernos, sus resultados no están fácilmente disponibles. Si bien varias empresas de propiedad interna, situadas en los países más importantes de América Latina han estado en condiciones de exportar manufacturas a la zona de la ALALC, parece ser que en este nuevo comercio intra-ALALC destacan dos características: se concentra en un número limitadísimo de productos, y la composición de los bienes negociados cambia grandemente de un país a otro. Así, por ejemplo, en el caso de México, cuyo comportamiento global en la generación de un comercio de manufacturas encauzado hacia la ALALC ha sido bastante impresionante, nos encontramos con que este comercio de exportación ha estado compuesto principalmente —al menos hasta 1967— de cuantiosas transacciones "por única vez". Ciertas manufacturas, bienes de capital como el equipo de transporte, o productos intermedios tales como el acero o el vidrio, aparecen en cantidades considerables en las estadísticas mexicanas, como exportaciones a la ALALC en un año dado, para desaparecer durante algún tiempo y reaparecer pocos años después. Situaciones análogas parecen caracterizar las exportaciones de manufacturas hacia la región en otros países, mayores y medianos, de la ALALC.

Esta falta de continuidad en las exportaciones regionales de bienes manufacturados por firmas de propiedad

nacional causa perplejidad, sobre todo si se toma en cuenta que muchas de esas empresas trabajan por debajo de su capacidad plena. En muchos países de la ALALC existen líneas de crédito y otros incentivos, auspiciados por los gobiernos, tendientes a promover y diversificar las exportaciones no tradicionales. Además, el Banco Interamericano de Desarrollo instituyó, en septiembre de 1963, un programa para el financiamiento a plazo medio de las exportaciones intrarregionales de bienes de capital entre sus miembros. La lista de manufacturas habilitadas para el refinanciamiento por el BID, por intermedio de los organismos nacionales de promoción de exportaciones, abarca muchas partidas que dentro de la ALALC se benefician de reducciones arancelarias considerables. Los alegatos de que en América Latina las industrias de propiedad nacional no son capaces de generar comercio intrarregional de manufacturas, debido a la imposibilidad de competir en los países vecinos, a causa de los elevados costos, las altas barreras arancelarias y la ausencia de mecanismos financieros, aun cuando son aplicables en algunos casos, no parecen tener validez general. Tampoco parece plenamente convincente alegar la inferioridad tecnológica de las empresas nacionales frente a competidores externos y a empresas de propiedad extranjera que operen en la región. Respecto a las técnicas de producción, muchas empresas, grandes y medianas, de propiedad nacional están atenuadas a unos contactos estrechos con compañías transnacionales de países industriales. Al menos, las situadas en las repúblicas más importantes han demostrado su capacidad para competir, en el marco nacional, con empresas de capital extranjero. La prueba de ello nos la muestran Argentina, Brasil y México y, en ciertos casos, Colombia y Chile. En tales condiciones, si, consideradas en particular, las grandes exportaciones de manufacturas a la ALALC aparecen sólo de vez en cuando en las estadísticas comerciales de varios de sus países miembros, habrá motivos para pensar que la falta de una amplia y continua participación de las industrias nacionales en el comercio intrarregional debe ser diferente de las tradicionalmente expuestas.

Probablemente la respuesta habrá que buscarla del lado de la oferta. La debilidad de los flujos comerciales no



hay por qué relacionarla fundamentalmente con las barreras al comercio, la falta de mecanismos financieros y la disparidad tecnológica entre las firmas de propiedad extranjera y las de control nacional, sino en parte, asimismo con la poca eficacia empresarial de las industrias de propiedad nacional. Aun cuando, por lo general, es cierto que las compañías transnacionales con subsidiarias en varios países latinoamericanos se hallan relativamente bien situadas para sacar provecho del movimiento hacia un comercio regional más libre, de ello no se sigue necesariamente que sus congéneres o competidoras de propiedad nacional, situadas en un solo país, no estén en condiciones de proceder del mismo modo. Este problema se debe, en buena parte, a las actitudes empresariales condicionadas por la larga tradición de industrializar "hacia adentro". En su mayoría las empresas industriales de propiedad nacional están habituadas a proyectar su producción tan sólo para el mercado interno. Aunque hayan podido irse interesando progresivamente en las concesiones arancelarias de la ALALC y en los mecanismos de financiamiento de la exportación regional, lo usan, por regla general, únicamente cuando la situación de la demanda interna hace que se presenten excedentes de existencias de costoso mantenimiento. Sólo entonces se procura —a veces con éxito— disponer de esos excedentes en la región. En cuanto mejora la situación de la demanda interna, fácilmente se abandonan las actividades de exportación. De suerte que el problema no parece originarse solamente por las ventajas inherentes a las empresas de propiedad extranjera distribuidas en la zona, sino, en gran parte, por la ausencia de planificación de las exportaciones por parte de las firmas industriales propiedad de los nacionales del área.

Obviamente, esta cuestión, en verdad grave, difícilmente puede resolverse creando incentivos suplementarios de exportación para las empresas industriales latinoamericanas, o implantando otras complicadas medidas de promoción legales y fiscales. Bien que tales mecanismos puedan contribuir a un mejor equilibrio entre el poder relativo financiero y tecnológico de los sectores de dominio extranjero y los de control nacional, apenas si es posible que representen un sustitutivo de la tan necesitada *revolución*

*empresarial* en los sectores manufactureros latinoamericanos. Mucho se ha oído hablar últimamente de la necesidad de que se instalen en América Latina empresas de propiedad multinacional con capitales locales. Cabe preguntarse, sin embargo, si tales empresas serían capaces de resolver el problema básico de las deficiencias administrativas de las empresas industriales latinoamericanas, según lo refleja su falta de habilidad para planificar la exportación y cuidarse de cuestiones auxiliares de tanta importancia como es el mercadeo en una zona multinacional. La dificultad con que han tropezado las tentativas para instalar empresas multinacionales europeas —en el sentido de una propiedad y una comercialización mancomunadas en el Mercado Común Europeo— indica contundentemente que el camino hacia las empresas multinacionales latinoamericanas, aunque en apariencia atractivo, está lleno de obstáculos. Quizás sólo podría emprenderse tras la resolución de los problemas jurídicos extremadamente complicados que existen en cualquier zona compuesta de distintos países y particularmente en América Latina, donde es increíble la variedad que se aprecia en el derecho sobre sociedades anónimas, en las políticas fiscales y en los incentivos industriales a nivel nacional.

En nuestra parte del mundo parece haber históricamente una preferencia por los enfoques globales y las soluciones vistosas más que por los criterios operativos y pragmáticos lo cual se ha reflejado en varios malogrados intentos enderezados a armonizar el tratamiento del capital privado extranjero en todo el futuro mercado común, el sucesor todavía nonato de la ALALC. Vale indicar que el Tratado de Montevideo expresaba solamente la necesidad de concordancia en el tratamiento del capital extranjero, mas no hubo allí el propósito, quizás deliberadamente o en virtud de la confusión general que rodeaba toda esta cuestión, de definir la clase de armonización que era conveniente. ¿Debía ser el tratamiento de la inversión extranjera igual en todos los países miembros? Un acuerdo ¿debía asumir la forma de un código regional de la inversión extranjera? ¿Tendría que abarcar todas las formas de inversión extranjera, o simplemente la inversión extranjera directa en nuevas actividades manufactureras? No hay parte alguna del Tratado de Montevideo

o de los protocolos anexos que pueda dar respuesta a estas interrogantes. En 1960 se decidió, de común acuerdo, que estas materias habrían de considerarse tomando en cuenta las futuras experiencias en la ALALC.

Puesto que estaba demostrado que esta cuestión hacía meditar a los gobiernos y círculos económicos latinoamericanos, se procedió a una encuesta sobre la inversión extranjera en América Latina, que auspiciaron la CEPAL y la OEA poco después de suscrito el Tratado de Montevideo.<sup>7</sup> La preocupación giró en torno de los problemas antes mencionados: la posibilidad de que los miembros de la ALALC pudieran competir para atraer la inversión extranjera a aquellos sectores de los que se esperaba la producción de bienes industriales para toda la zona de libre comercio, y la posibilidad conexa de que tales empresas de control extranjero pudieran dejar inactivos a los establecimientos locales. Consciente de estos temores, el estudio CEPAL-OEA recomendaba nuevas investigaciones regionales sobre la viabilidad de poner en práctica una política común respecto al capital privado extranjero. En la tercera conferencia anual de la ALALC, celebrada en 1963, se dieron instrucciones a la Secretaría para que recogiera, de entre los gobiernos miembros, toda la información disponible sobre la inversión extranjera directa y la transmitiera a la Comisión Consultiva de Asuntos Monetarios, de la ALALC. En la primavera de 1964, cuando culminaba el optimismo sobre el futuro del programa de integración, dicha Comisión Consultiva confirmó que sería sumamente aconsejable una coordinación de las políticas relativas a la inversión privada extranjera, pero que la tarea distaba de ser fácil, a causa de los intereses y las políticas en conflicto de los países miembros.<sup>8</sup> La Comisión hacía notar que determinados países de la ALALC estaban aplicando diversos ordenamientos de políticas de inversión extranjera, que variaban desde el tratamiento

<sup>7</sup> CEPAL y OEA, *La inversión extranjera privada en el área latinoamericana de libre comercio*, Nueva York, E/CN. 12/550, 1961 (mimeo).

<sup>8</sup> ALALC, *Armonización de los tratamientos aplicados a las inversiones privadas extranjeras en los países de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio* (ALALC/CAM/di. 2), Montevideo, 20 de abril de 1964 (mimeo).

más liberal hasta las medidas más restrictivas. Por lo tanto, cualquier posible acción coordinada tendría que emprenderse por etapas.

A juicio de la Comisión de la ALALC, todos los países miembros tendrían que, primero, convenir en "congelar" sus leyes respectivas sobre la inversión extranjera, o, al menos, abstenerse de introducir nuevos incentivos que excedieran los ya existentes en los países de legislaciones más liberales. Después, los países deberían aplicar un "tratamiento común" en tres campos concretos: a) movimientos de capitales, y transferencia de utilidades, intereses, regalías y honorarios por asistencia técnica; b) importaciones de maquinaria y equipo, no producidos en la zona, para las nuevas plantas industriales y la modernización de las instalaciones fabriles anticuadas; y c) revaluación de los activos de las empresas de propiedad extranjera, con fines fiscales. En la etapa final tendría lugar la consideración y armonización de incentivos fiscales y cambiarios tales como los planes de depreciación acelerada y las exenciones tributarias para las empresas extranjeras, así como de los acuerdos bilaterales o multilaterales sobre la doble tributación y la convertibilidad. No parecía posible ningún progreso inmediato hacia una armonización de las medidas de política nacionales que abarcara las restricciones sobre la entrada o la participación del capital extranjero en cada uno de los países. La Comisión recomendaba el establecimiento en la ALALC de un órgano consultivo permanente, que operase como guardián de las políticas de inversión extranjera de cada país y procurase armonizarlas progresivamente. Incumbiría asimismo a dicho órgano la labor preliminar para una futura acción conjunta en los mercados de capital mundiales, enderezada a movilizar los recursos externos para grandes proyectos de inversión industrial específica concebidos con la idea de servir a la región entera, y, particularmente, para las empresas que hayan de situarse en los países miembros de menor desarrollo relativo. Ese mismo órgano de la ALALC iba a tener a su cargo la promoción del uso colectivo de los recursos de capital privado generados en la propia zona, a fin de crear empresas que produjeran para toda ella.

A mediados del decenio de los sesenta se produjo una

crisis, a consecuencia de la imposibilidad de que los países miembros de la ALALC acordaran políticas comunes en campos distintos de la liberalización del comercio. Las propuestas concretas fueron tácitamente aplazadas en favor de las alternativas de índole muy general, que postulaban la vigorización de los sectores industriales de propiedad privada nacional y la expansión de proyectos de inversión multinacional en el campo de la infraestructura. El Programa de Acción que figura en la Declaración de los Presidentes de América (suscrita en Punta del Este, Uruguay, el 14 de abril de 1967), cuyo propósito es acelerar el proceso de integración fusionando la ALALC y el Mercado Común Centroamericano en un solo organismo, el Mercado Común Latinoamericano, para 1985, no mencionaba en modo alguno la armonización de las políticas regionales respecto a la inversión extranjera. En vez de eso, se proclamaba que

"La integración debe estar plenamente al servicio de América Latina, lo cual requiere un fortalecimiento de la empresa latinoamericana mediante un vigoroso respaldo financiero y técnico que le permita desarrollarse y abastecer en forma eficiente el mercado regional. La iniciativa privada extranjera podrá cumplir una función importante para asegurar el logro de los objetivos de la integración dentro de las políticas aplicables de cada uno de los países de América Latina" [cursivas añadidas]<sup>9</sup>

Independientemente del hecho de que el Programa de Acción fuera abandonado cuando aún no transcurrían dos años desde que se había suscrito, el pasaje citado representa un claro reconocimiento, por todos los gobiernos latinoamericanos, de que la armonización regional de las políticas ante la inversión privada extranjera se consideraba imposible tanto por razones políticas como económicas. De hecho, aun cuando se acentuó la tendencia general hacia la limitación de las inversiones extranjeras

<sup>9</sup> OEA, *Declaración de los Presidentes de América*, Reunión de los jefes de Estado, Punta del Este, Uruguay, 12-14 de abril de 1967. OAS/SER. K. XIV/1/1. Washington, D. C., Cap. I: Integración Económica y Desarrollo Industrial de América Latina. (Ver el texto en español del documento en CEMLA, *Boletín Mensual*, México, abril de 1967, pp. 145 y ss.)

en los sectores tradicionales, particularmente en la minería y en los servicios públicos y se impusieron nuevas restricciones a la inversión en otros sectores, inclusive el manufacturero y el bancario, las diferencias entre las leyes vigentes en determinados países de la ALALC son hoy, quizás, más amplias que en el pasado. La divergencia entre las formas jurídicas referentes al tratamiento del capital privado extranjero es reflejo, sólo hasta cierto punto, de las consideraciones económicas que tienden a incorporar empresas de control extranjero en el marco de las economías nacionales, y especialmente en el sector manufacturero. Por otro lado, refleja el desorden y la improvisación tan característicos en el medio latinoamericano.

Se ha argüido que las medidas motivadas por consideraciones nacionales pueden afectar, no sólo a los inversionistas privados extranjeros, sino también los procesos de integración. Lo testimonian el progresivo debilitamiento de los lazos regionales anudados en la primera etapa de la ALALC y la tendencia hacia las agrupaciones subregionales. Una década después de la firma del Tratado de Montevideo, no sólo las divergencias entre la ALALC y el MCCA son mayores que nunca, sino que dentro de la misma ALALC cobra fuerza el conflicto entre una agrupación informal compuesta por Argentina, Brasil y México, de un lado, y el Grupo Andino, del otro, mientras los demás miembros de la ALALC (Venezuela, Uruguay y Paraguay) parecen quedar suspendidos en el aire. Si bien se ve inconcebible la elaboración de una política común respecto a la inversión privada extranjera por las tres mayores repúblicas latinoamericanas, el Grupo Andino ha logrado a fines de 1970 elaborar un régimen común para los capitales extranjeros, como se preceptuó en el acuerdo suscrito a mediados de 1969 en Cartagena, Colombia, que creó formalmente aquel mercado común subregional.

#### B. El Mercado Común Centroamericano

En el otoño de 1969, más de un decenio después de la firma de Tratado Multilateral de Libre Comercio y Desarrollo Económico Centroamericano (Tegucigalpa, Honduras, junio de 1958), que representaba el primer gran



paso hacia la creación de lo que hoy se conoce como el Mercado Común Centroamericano, un estudio preliminar sobre la inversión directa extranjera en la zona asentaba que

"...en realidad, el análisis detallado [de los documentos disponibles] muestra que, hasta ahora, ningún dato —sea de naturaleza cuantitativa o cualitativa— ha sido publicado acerca de la forma en que la inversión extranjera se había desarrollado en el Mercado Común Centroamericano o en sus países miembros, ni respecto a los efectos económicos de esta inversión"<sup>10</sup>

La falta de estudios analíticos en el MCCA contrasta con los debates públicos en la zona sobre los peligros de la afluencia indiferenciada de capital privado extranjero, y particularmente del acceso de grandes empresas industriales internacionales a América Central respondiendo a las medidas de liberalización del comercio regional y a la implantación de un arancel externo común alrededor de la zona integrada. No hay duda de que, durante los años sesenta, el flujo de nueva inversión industrial extranjera en la zona fue muy considerable. Tampoco cabe discutir que la distribución sectorial de la inversión directa extranjera en América Central pasó, en los diez años últimos, por modificaciones importantes, a causa de la desinversión extranjera en los sectores tradicionales (agricultura tropical y servicios públicos) y de la considerable afluencia de capital extranjero a los sectores de manufacturas, refinación del petróleo, banca y comercio, como lo muestra el Cuadro I.

En el estudio más reciente sobre el desenvolvimiento del MCCA se hacía notar que, aun cuando se carece de cifras precisas sobre el flujo anual de inversión extranjera directa, algunos indicadores aproximativos dan idea de su rápida aceleración.<sup>11</sup> Estimábase allí que la nueva inversión directa extranjera en América Central, incluyendo

<sup>10</sup> Gert Rosenthal, K., *Algunos apuntes sobre la inversión extranjera directa en el Mercado Común Centroamericano*, INTAL, Buenos Aires, noviembre de 1969 (mimeo), p. 2.

<sup>11</sup> James D. Cochrane, *The Politics of Regional Integration: The Central American Case*, Tulane University, New Orleans, 1969, pp. 261-262.

## CUADRO I

*Cinco países de Centroamérica: Valor en libros de las inversiones directas norteamericanas 1955, 1960, 1965 y 1968 (millones de dólares)*

Sectores	1955	1960	1965	1968
<i>Total</i>	307	376	536	593
Minería y fundición	15	20	35	36
Petróleo	40	50	140	151
Manufacturas	2	15	56	103
Servicios públicos	95	126	127	129
Comercio	10	16	27	42
Otros	145	149	151	132

Fuente: Para 1955.—Depto. de Comercio de EE. UU., *U. S. Investments in the Latin American Economy*, 1957.

Para 1960.—*Survey of Current Business*, agosto de 1961.

Para 1965.—Walter Lederer y Frederick Cutler, "International Investments of the United States in 1966", *Overseas Business Reports*, Depto. de Comercio de EE. UU., OBR 67-72, noviembre de 1967.

Para 1968.—*Survey of Current Business*, septiembre de 1969.

la reinversión de utilidades fue, en el año de 1960, antes de poderse sentir los efectos del mercado común, de un monto ligeramente superior a los 17 millones de dólares. En 1964, la entrada de capital extranjero llegó a ser de 46 millones de dólares, y en 1965 y 1966 las estimaciones situaban la afluencia anual en alrededor de 50 millones de dólares. El grueso de la inversión privada extranjera se ha concentrado en el sector industrial (incluida la refinación del petróleo), tanto en las actividades de transformación cuanto en las de ensamble. Una proporción creciente de la inversión extranjera se dedica a operaciones industriales en relativamente gran escala, que son capaces de abastecer el mercado regional. Hasta ahora, la inversión privada local parece seguir abundando en su mayor parte en operaciones industriales de pequeñas a medianas proporciones y de naturaleza tradicional.<sup>12</sup>

Esta afluencia de la inversión privada extranjera al MCCA ocurría en ausencia de cualquier género de medi-

<sup>12</sup> Para más detalles, véase Roger D. Hansen, *Central American Regional Integration and Economic Development*, National Planning Association, Washington, D. C., 1967, pp. 42-43.

das restrictivas sobre el capital extranjero en la zona, y dentro del sistema de muy generosos incentivos fiscales y otros estímulos incorporados a las leyes de promoción industrial de los países miembros del MCCA. Aunque el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, suscrito en 1962, no entró en vigor sino hasta 1969, debido a las demandas de concesiones hechas al respecto por el miembro menos desarrollado del MCCA (Honduras) las leyes de promoción industrial nacional vigentes con anterioridad a la aceptación del convenio regional eran bastante homogéneas, sumamente generosas y no discriminatorias contra las empresas de propiedad extranjera. El propio convenio regional muestra aún más generosidad que las primeras leyes nacionales sobre el particular. Conforme al convenio, las empresas industriales, conceptuadas como de particular importancia para la región y deseosas de incrementar considerablemente el uso de insumos regionales, disfrutaban de la exención total de derechos de importación sobre maquinaria y equipo por un periodo de 10 años, exención también total de aranceles sobre materias primas y semimanufacturas importadas, durante cinco años, total exoneración del impuesto de utilidades por un periodo de ocho años, y exención también del impuesto sobre bienes muebles e inmuebles por 10 años.<sup>13</sup>

Además, el arancel externo común vigente no sólo es considerablemente más elevado que los aranceles nacionales de la zona anteriores al MCCA, sino que determinadas industrias tienen derecho a solicitar la protección arancelaria adicional de la zona, de acuerdo con el llamado sistema especial de promoción de la producción, vigente en el MCCA desde comienzos de 1963. Para tener opción a ese tratamiento, una industria específica tiene que producir bienes que antes no se manufacturasen en la zona. El arancel proteccionista adicional no entra en vigor mientras no se demuestre que la producción del artículo ha comenzado y que existe capacidad suficiente para satis-

<sup>13</sup> Para detalles, ver el texto del Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial reproducido en *Instrumentos relativos a la integración económica en América Latina*, del Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, Washington, D. C. 1964, pp. 77-94.

facer por lo menos el 50% de la demanda de la zona. Entre las empresas que solicitaron los beneficios del sistema especial hay muchas que son propiedad del capital extranjero.

Desde las primeras etapas del programa de integración económica en América Central sintióse preocupación por dos materias de primera importancia: la distribución equilibrada de los beneficios de la industrialización entre los miembros del MCCA —en términos cuantitativos, del ingreso nacional y el empleo, entre otros— y la participación equitativa de intereses económicos regionales y extrarregionales en las actividades inducidas por el mercado común. La tesis en pro de la participación equitativa de firmas de propiedad nacional y de control extranjero, especialmente en los sectores industrial y de servicios, fue presentada por el último Secretario General del MCCA, a mediados de los años sesenta, en los siguientes términos:

“Un aspecto importante de la relación entre los países en desarrollo y la economía internacional es el referente a la función que ha de desempeñar la inversión privada extranjera en el futuro desenvolvimiento económico. En la actualidad, hay un pronunciado interés en promover la inversión extranjera en tal forma que se logre una participación razonable del capital local y se asegure el desarrollo interno de recursos empresariales y personal técnico... Sobre este particular, las miras centroamericanas no son una excepción a la tendencia general. Se expresaron, el año 1965, en una reunión de los Ministros de Economía, los cuales definieron en terminos concretos el amplio objetivo de la política relativa a la inversión extranjera, según los cinco países comienzan a industrializar en el mercado común... De esta suerte, sería legítimo afirmar que existe en América Central una clara conciencia de la necesidad de una política regional sobre la inversión extranjera, así como una creciente comprensión de sus objetivos, pero que su puesta en práctica, hasta ahora, se ha dejado en gran parte a la acción de los medios persuasivos que los cinco países pueden estar en condiciones de usar con tal fin. Queda por saber, en estos momentos, si semejante criterio bastará en definitiva”<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Carlos M. Castillo, *Growth and Integration in Central America*, Frederick A. Praeger Publishers, Nueva York, 1966, p. 164.

El primero y único intento de ordenamiento para inducir a la creación de importantes empresas industriales regionales controladas en forma mixta por intereses nacionales y extranjeros tuvo lugar mediante el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, firmado por los países de América Central en 1958. Se preceptuaba allí que las industrias capaces de suministrar a todo el mercado regional manufacturas específicas, recibirían, por 10 años, un arancel proteccionista especial y acceso preferencial al financiamiento del desarrollo, lo que equivalía prácticamente a una posición monopolista en la zona. Tales industrias iban a ser distribuidas entre los miembros del MCCA, de común acuerdo, para evitar su injusta concentración en las repúblicas centroamericanas de mayor desarrollo. El régimen de Industrias Centroamericanas de Integración fracasó.<sup>15</sup> Pero, dada la creciente afluencia de capital privado extranjero a los sectores manufacturero y de servicios, el debate sobre la participación "injusta" del capital privado extranjero en el MCCA siguió cobrando impulso.<sup>16</sup>

La preocupación gira en torno de los siguientes puntos económicos:

- a) La prioridad en las oportunidades de inversión para los inversionistas nacionales, a causa del poder financiero y tecnológico de los inversionistas extranjeros y, particularmente, de las grandes empresas internacionales;
- b) la oleada de adquisiciones de pequeñas y medianas firmas nacionales por empresas extranjeras;
- c) la entrada de intereses extranjeros al sistema bancario comercial centroamericano, y
- d) posiblemente, el creciente uso de los recursos financieros locales y regionales por empresas de control extranjero.

<sup>15</sup> Para detalles, véase Cochrane, *op. cit.* y Miguel S. Wionczek, "Experiences of the Central American Economic Integration as Applied to East Africa", *Industrialization and Productivity*, Naciones Unidas, Nueva York, Boletín 11, 1968, pp. 14-28.

<sup>16</sup> Un buen resumen de los debates apareció en Eduardo Lizano F., "El problema de las inversiones extranjeras en Centroamérica", *Boletín del Banco Central de Costa Rica*, San José, septiembre de 1966.

Respecto a la banca comercial, algunos de los miembros de MCCA han suspendido unilateralmente el otorgamiento de permisos para la apertura de nuevas sucursales extranjeras o para la adquisición por extranjeros de instituciones financieras nacionales. En 1966, el Consejo Monetario Centroamericano llegó a sugerir la instauración de un código común que prohibiera el ingreso de nuevos bancos extranjeros en la zona del MCCA, al par que se fomentara la creación de bancos comerciales y de desarrollo en los que participase el capital privado regional. Sin embargo, no se adoptó iniciativa alguna, ni a nivel regional ni nacional, para controlar las fusiones y adquisiciones de empresas nacionales por intereses extranjeros, lo que es objeto desde hace años de vehementes debates en la prensa centroamericana y en las cámaras de hombres de negocios de la región. En realidad, como mencionamos antes, no había información disponible sobre la magnitud de estas adquisiciones luego de instaurado el MCCA. Empero, en general, se sabe que América Central ha presenciado un programa de compra al mayoreo de los bancos locales por parte de las grandes corporaciones financieras internacionales situadas en Estados Unidos.

En teoría podría argumentarse que los bancos no están interesados en la nacionalidad de sus clientes, sino en sus estados financieros. Sin embargo, cabe preguntarse si, en ausencia de facilidades especiales de crédito a largo plazo en favor de las empresas locales débiles, la creciente proporción de ahorro interno captada por los intermediarios financieros extranjeros en gran parte de Centroamérica, no va a parar finalmente a manos de empresas extranjeras que dan los últimos toques a los procesos de manufactura, o que actúan en el comercio y otros servicios. Tal tendencia puede verse acentuada si, por razones de balanza de pagos, un país exportador de capital aplica una política monetaria astringente en su propio territorio e introduce restricciones informales a las salidas de nuevos capitales al exterior. En vista de las dificultades de balanza de pagos en Estados Unidos, y las condiciones generales que privan en los mercados de capital de Europa, existen razones para creer que las empresas situadas en Centroamérica y controladas desde el exterior, usan



cada vez en mayor grado los ahorros internos de los países de la zona para financiar sus nuevas necesidades de inversión. De acuerdo con un experto norteamericano:

"En la medida en que las sucursales en el exterior de los bancos norteamericanos financian a las subsidiarias de las empresas norteamericanas con fondos obtenidos localmente, proporcionan alivio para el déficit de pagos internacionales de Estados Unidos. Si las subsidiarias de empresas norteamericanas no pueden financiarse de esta manera, se verán forzadas a obtener financiamiento de sus compañías matrices en Estados Unidos, lo que tendería a agravar el déficit de la balanza de pagos. Alternativamente, podrían ser forzadas a reducir sus actividades en el exterior, en detrimento de sus utilidades, las que, en última instancia, serían enviadas a Estados Unidos."<sup>17</sup>

Un estudio pormenorizado de este tema podría representar una contribución importante al esclarecimiento del grado de verosimilitud de los tan difundidos temores según los cuales el Mercado Común Centroamericano está cayendo en manos de empresas industriales y financieras transnacionales. Tal estudio podría también conducir a la elaboración de una razonable política regional relativa a las adquisiciones de empresas nacionales por firmas extranjeras. Una política de ese género tendría que tomar en consideración, por un lado, las legítimas demandas de sectores importantes de la opinión pública centroamericana, en el sentido de que se garantice cierta clase de equilibrio entre la participación nacional y la extranjera en la industrialización regional, y, de otra parte, la necesidad, para la zona, de capital extranjero suplementario y de tecnología moderna. Sin embargo, la profunda crisis por la que pasa el Mercado Común Centroamericano después de la guerra entre El Salvador y Honduras, del verano de 1969, augura muy pocas posibilidades para un acuerdo en el futuro previsible sobre el tratamiento común de la inversión extranjera.

<sup>17</sup> Herbert Bratter, "Multinational Banking", *Banking*, Nueva York, Vol. LIX, Núm. 6, diciembre de 1966, p. 122. El crecimiento de las actividades de los bancos norteamericanos en el exterior se refleja en el aumento del número de sucursales extranjeras de los bancos establecidos en Estados Unidos, que pasó de 181 a finales de 1964 a más de 400 a fines de 1969.

### 3. EL PROGRESO DEL GRUPO ANDINO HACIA UN RÉGIMEN COMÚN DE TRATAMIENTO A LOS CAPITALES EXTRANJEROS

El estancamiento a que llegó la ALALC durante los primeros seis años de su existencia en la mayoría de las cuestiones que implicaban la puesta en práctica de las obligaciones contraídas en el Tratado de Montevideo, condujo a la aparición, a mediados del decenio de los sesenta, de un poderoso movimiento para que se acelerase la integración de los llamados miembros medianos de la ALALC, que ocupan la costa del subcontinente sudamericano que mira al Pacífico. A iniciativa de los jefes de estado de Chile y Colombia, se celebró una reunión a nivel presidencial en Bogotá, Colombia, en agosto de 1966, en la que participaron los presidentes de Colombia, Chile y Venezuela y los representantes de los de Ecuador y Perú. Resultado de ello fue la adopción de la Declaración de Bogotá, acompañada de un acuerdo, en principio, sobre el programa de acción inmediata, que definía los campos en los que los países signatarios se hallaban dispuestos a acelerar la integración económica mediante concesiones mutuas no aplicables a los demás miembros de la ALALC, pero sin abandono de las obligaciones más amplias, contenidas en el Tratado de Montevideo. Se acordó en la Reunión de Bogotá que los miembros del llamado Grupo Andino liberalicen el comercio dentro de la región antes de consumarse el plan de zona de libre comercio previsto en el convenio de la ALALC; y, además, coordinen las políticas de desarrollo industrial, especialmente en los nuevos y dinámicos sectores; pongan en efecto la creación de empresas industriales multinacionales de propiedad regional; formulen un programa subregional de sustitución de importaciones; establezcan una política subregional de transportes y telecomunicaciones, y promuevan la mutua asistencia técnica.

Bolivia se incorporó a las subsiguientes negociaciones del mercado común subregional andino, en 1967. En cambio, en la etapa final de las negociaciones, llevadas



a cabo a comienzos de 1969, Venezuela optó por separarse del grupo, si bien se le dio opción a reintegrarse hasta finales de 1970.

A principios de 1968, las seis repúblicas andinas (inclusive Venezuela) suscribieron un convenio constitutivo de la Corporación Andina de Fomento, cuyo total financiamiento corre a cargo de los países miembros, y que tiene como finalidad el suministro de asistencia técnica y de capital a las nuevas empresas industriales y de servicios y para la expansión, modernización o conversión de las que ya existen en la zona, tomando en cuenta la necesidad de una distribución equitativa de inversiones en la subregión y, en particular, los requerimientos de los países miembros de menor desarrollo. Si bien el convenio constitutivo de la Corporación Andina de Fomento no es explícito sobre este particular, hay motivos para suponer que su ayuda financiera y técnica se extenderá a aquellas empresas, sean de propiedad pública o privada, que estén plenamente controladas por los estados, o por nacionales, de la zona andina. La retirada de Venezuela del plan de integración subregional no pareció haber afectado los preparativos para poner en funcionamiento la Corporación, la que inició sus actividades en 1970.

El Acuerdo de Integración Subregional Andina, firmado en mayo de 1969 por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, preceptúa la liberalización total del comercio dentro de diez años y la implantación de un arancel común externo en dos etapas, durante el mismo periodo. Además, dispone la programación conjunta de la inversión industrial en los principales sectores, la distribución de importantes proyectos industriales en toda la zona y la creación de empresas industriales multinacionales. En la lista de objetivos del Grupo Andino figura, en lugar importante, la armonización del tratamiento a la inversión regional y extranjera. Conforme al Acuerdo, el órgano ejecutivo regional de mayor jerarquía, que es la Comisión, tenía que aprobar, antes de que finalizara 1970, un régimen común sobre el tratamiento al capital extranjero y, entre otros, de marcas comerciales, patentes, licencias y regalías. La elaboración de una política común sobre la inversión extranjera fue anunciada ya en la

Declaración de Bogotá, en 1966. Se asentaba en dicho instrumento que la inversión directa extranjera puede contribuir en forma importante al desarrollo económico de América Latina, siempre que facilite la participación del capital nacional y no impida la integración regional. En este caso, los miembros del Grupo Andino

“...cooperarían en los estudios ya en curso destinados a formular reglas esenciales uniformes aplicables a la inversión extranjera. Estas reglas dispondrían lo necesario... para la afluencia de moderna tecnología, la suspensión de restricciones a las exportaciones de bienes producidos con asistencia técnica extranjera y la coordinación de la inversión extranjera con los planes generales de desarrollo.”<sup>1</sup>

La actitud expresada en la Declaración de Bogotá fue ratificada en una declaración conjunta de los ministros de relaciones exteriores de los países firmantes del Acuerdo de Integración Subregional, hecha en Lima en octubre de 1969, en los siguientes términos:

“Será política común la de dar preferencia en el desarrollo económico de la subregión a capitales y empresas auténticamente nacionales de los países miembros. La inversión de capitales y el traspaso de la tecnología extranjeras son contribuciones necesarias para el desarrollo de nuestros países y debe recibir seguridades de estabilidad en la medida en que realmente constituya un aporte positivo.”<sup>2</sup>

Considerando retrospectivamente los frustrados esfuerzos de la ALALC y el MCCA para “formular reglas esenciales uniformes aplicables a la inversión extranjera”, no puede menos de presumirse que toda iniciativa a este respecto tiende fundamentalmente a lograr tres objetivos: a) fortalecer la posición negociadora de la zona de integración frente al capital privado extranjero; b) evitar una excesiva competencia intrarregional por la nueva inversión extranjera, y c) lograr una “distribución equitati-

<sup>1</sup> *Declaración de Bogotá*, reproducida en *Comercio Exterior* (México), Suplemento al No. 8, Vol. XVI, agosto de 1966, p. 10.

<sup>2</sup> *Declaración de Lima* (22 de octubre de 1969), reproducida en *Comercio Exterior* (México), Vol. XIX, No. 12, diciembre de 1969, pp. 954-956.

va", en la región, de los nuevos proyectos de inversión controlados por intereses externos. La falta de progreso en el último de los tres objetivos, patente en la ALALC y el MCCA, indica categóricamente que la simple armonización de las respectivas legislaciones no aseguraría automáticamente el logro del principal propósito del Acuerdo de Cartagena, a saber: disminuir las diferencias que en el nivel de desarrollo existen entre los países miembros. La armonización de las políticas nacionales respecto al capital extranjero no puede, en modo alguno, evitar la afluencia del capital privado y recursos tecnológicos externos a los polos de desarrollo,<sup>3</sup> en los miembros más desarrollados del Grupo Andino: las zonas Santiago-Valparaíso en Chile, Lima-Callao en Perú, y Bogotá, Medellín y Cali en Colombia. A este respecto, el Grupo Andino arrojó los mismos problemas que la ALALC y el MCCA no lograron resolver.

Sin embargo, el convenio de integración andina no trata tan sólo de liberalizar el comercio regional, sino de poner en marcha un programa regional de industrialización basado en la programación conjunta de la inversión industrial por sectores o ramas industriales, la distribución de proyectos industriales importantes en el área, y el establecimiento de empresas multinacionales con capital regional. La puesta en marcha de tal programa sería sumamente difícil en ausencia de una política común frente al capital extranjero como lo han demostrado los débiles intentos de industrializar regionalmente Centroamérica en un marco de política económica de *laissez-faire*. Consecuentemente, el artículo 26 del Acuerdo de Integración Subregional, conocido oficialmente como Acuerdo de Cartagena, previó expresamente "*la armonización de las políticas cambiarias, monetaria, financiera y fiscal, incluyendo el tratamiento a los capitales de la subregión o de fuera de ella*" (cursiva añadida). Según el Artículo 27 del Acuerdo y el calendario de trabajos, fijado para el cumplimiento del compromiso concerniente al tratamiento común de la inversión extranjera

<sup>3</sup> Se cree que los efectos secundarios de estas afluencias facilitarían el desarrollo económico de las partes de menor desarrollo dentro de cada país miembro del programa de integración andina.

privada, que incluye el trato común de las transferencias de tecnología desde el exterior, los acuerdos correspondientes tenían que lograrse antes de fines de 1970, como efectivamente ocurrió. El 26 de diciembre de 1970 la tercera reunión extraordinaria de la Comisión del Acuerdo de Cartagena adoptó unánimemente la Decisión No. 24, intitulada "Régimen común a los capitales extranjeros, y sobre marcas, patentes y regalías".<sup>4</sup>

De hecho, la Primera Reunión sobre Transferencia de Tecnología del Grupo Andino, celebrada en Bogotá en febrero de 1970, se ocupó al mismo tiempo de los problemas relacionados con la tecnología y del tratamiento común de la inversión extranjera en la subregión. La reunión recomendó que en un plazo de dos meses, es decir para fines de abril del mismo año, se identificara y definiera la posición de cada país firmante del Acuerdo de Cartagena respecto a:

- a) la amplitud del criterio con que se evalúa el efecto de la inversión extranjera sobre la balanza de pagos;
- b) el tratamiento empleado con relación a las empresas de capital mixto;
- c) la promoción de las empresas multinacionales de carácter regional;
- d) los criterios para hacer frente a la adquisición de empresas nacionales por la inversión extranjera;
- e) el sistema de regulación de la repatriación del capital y las utilidades;
- f) la política de reinversión de las utilidades procedentes de la inversión extranjera dentro del país; y
- g) la aplicación diferencial de criterios para la inversión extranjera según el sector.<sup>5</sup>

Los preparativos del régimen común y las negociaciones dentro de la Junta del Acuerdo de Cartagena se desarrollaron, con base en la definición de las posicio-

<sup>4</sup> El texto completo del *Régimen común* aparece en *Comercio Exterior* (México), vol. XXI, no. 2, febrero de 1971, pp. 114-122.

<sup>5</sup> *Acta Final de la Primera Reunión de los Países del Grupo Andino sobre Transferencia de Tecnología* (Bogotá, 16-20 de febrero de 1970) reproducido en *El Informativo ALALC* (Santiago), Año XI, no. 639, 3 de marzo de 1970.

nes nacionales, en el segundo semestre de 1970. El establecimiento de un régimen de trato común tuvo que tomar en cuenta la situación especial de Bolivia y Ecuador, que tienen necesidad de un acceso menos restrictivo al capital extranjero privado.

Antes de discutir los problemas que plantea el contenido del Artículo 26 del Acuerdo Andino y los términos de referencia correspondientes, fijados en la Reunión de Bogotá, en febrero de 1970, cabe presentar un panorama general de la participación de la inversión extranjera privada en las economías de los cinco países del Grupo Andino. Los datos procedentes de las distintas fuentes nacionales y del Departamento de Comercio de EE.UU. permitieron elaborar dos cuadros que deben, sin embargo, ser estudiados con gran reserva. El Cuadro I presenta el monto estimado de la inversión extranjera directa total en los países del Grupo Andino en los años 1966-1967, según el caso, y lo compara con la magnitud de las respectivas economías. Sin embargo, a la luz de acontecimientos tales como la "chilenización" de la minería de cobre, la "peruanización" del petróleo y de ciertas propiedades extranjeras agrícolas, la "bolivianización" del petróleo y la compra por el Estado de las empresas de telecomunicaciones en Ecuador, Chile y Perú, todas ellas ocurridas en dos años (1968 y 1969), los datos globales consignados en el Cuadro I deben considerarse como meras aproximaciones de la posición de la inversión extranjera directa en la subregión a fines de los sesenta. Además como no fue factible elaborar un cuadro comparativo sobre la distribución de la inversión extranjera de todas procedencias por sectores económicos en los países receptores, el Cuadro II presenta solamente la distribución sectorial de la inversión norteamericana en el área en 1957 y 1967, respectivamente. Se estima que a ésta correspondía en 1967 el 80% de la inversión extranjera total en Colombia; el 75% en Perú; el 70% en Chile, y el 60% en Bolivia y Ecuador. Como se ha dicho, las recientes decisiones tomadas en todos los países del Grupo Andino, con excepción de Colombia, de "rescatar" de una u otra manera ciertas propiedades extranjeras en los sectores petrolero, minero y de telecomunicaciones, han afectado de manera considerable la distribución sectorial de la inversión norteamericana en la subregión. Una vez más, el Cuadro II debe verse como una aproximación muy burda.

El contenido de los Cuadros I y II confirma que, en 1967, la mayor parte de la inversión extranjera directa total en los países del Grupo Andino se concentraba en Chile y Perú (alrededor de 75% del total en el área) y que la gran mayoría de la inversión norteamericana en la subregión estaba en la minería, la fundición y el petróleo (cerca del 70% en 1957 y alrededor del 60% en 1967). Cabe añadir que el valor total de la inversión extranjera directa creció, en el periodo 1957-1967 en los países del Grupo Andino, con mayor lentitud que en las tres grandes repúblicas latinoamericanas (Argentina, Brasil y México) y Centroamérica.<sup>6</sup>

La explicación es muy sencilla. Con excepción de Perú, durante la década pasada la minería andina no ofrecía al inversionista extranjero mayores atractivos debido al estancamiento relativo de los mercados internacionales para productos mineros y la creciente competencia de

#### CUADRO I

*La inversión extranjera directa y el PNB en los países del Grupo Andino, 1966-1967*

	Valor total de la inversión extranjera (millones de dólares)	PNB <i>per capita</i> 1966-1967 (dólares)	Inversión extranjera directa <i>per capita</i> (dólares)
Chile (1967)	1 255	575	140
Perú (1967)	960	372	77
Colombia (1966)	650	292	36
Bolivia (1967)	100	172	22
Ecuador (1967)	87	244	17

Fuente: Estimaciones procedentes de las fuentes nacionales.

<sup>6</sup> Un análisis del comportamiento sectorial de la inversión norteamericana en toda América Latina durante el periodo 1957-1967 aparece en Miguel S. Wionczek "El endeudamiento público externo y los cambios sectoriales en la inversión privada extranjera de América Latina", incluido en el volumen de Helio Jaguaribe *et. al.*, ya citado en el Capítulo 1 de este libro.



CUADRO II

Distribución sectorial de la inversión norteamericana en los países del Grupo Andino, 1957 y 1967  
(millones de dólares)

	Total	Minería y fundición	Petróleo	Manufac- turas	Servicios públicos	Comercio	Otros
1 9 5 7							
TOTAL	1 518	689	371	117	138	89	114
Chile	666	483	10	22	90	9	52
Perú	396	196	86	29	14	42	29
Colombia	396	5	245	61	24	34	27
Bolivia	30	5	20	1	—	1	3
Ecuador	30	—	10	4	10	3	3
1 9 6 7							
TOTAL	2 251	933	404	369	155	156	234
Chile	879	516	20	61	95	37	150
Perú	660	397	35	98	21	54	55
Colombia	597	10	294	192	29	56	16
Bolivia	60	10	40	3	—	3	4
Ecuador	55	—	15	15	10	6	9

Fuentes: 1957, para Chile, Perú y Colombia, U. S. Department of Commerce, *U. S. Investment in Foreign Countries*, Washington, D. C., 1960; los datos de Bolivia y Ecuador son estimaciones directas del autor. 1967, para Chile, Perú y Colombia, *Survey of Current Business*, octubre de 1969; para Bolivia son estimaciones basadas en datos en Sergio Nicolau, *La inversión extranjera directa en la ALAC*, México, 1968, pp. 85-88 y, para Ecuador, estimaciones basadas en datos procedentes del Banco Central de Ecuador.

<sup>†</sup> Los censos norteamericanos cubren solamente las empresas con el capital mayoritario en poder de nacionales de ese país.

nuevas fuentes de abastecimiento localizadas fuera de América Latina. Salvo Colombia, la explotación de los recursos petroleros del área tampoco parecía interesante al capital privado extranjero, tanto por las razones aducidas ya en el caso de la minería como por la creciente participación estatal en este sector. Los servicios públicos de los países andinos, como en el resto de América Latina, carecen de nuevas inversiones desde hace tiempo. Finalmente, la expansión de la inversión extranjera en nuevos sectores —industria manufacturera, comercio y otros servicios (la banca y el turismo)—, se veía frenada por la dimensión de los mercados nacionales.

Empero, juzgando por los datos contenidos en el Cuadro II, la participación de la inversión extranjera en estos sectores dinámicos aumentó sustancialmente en el periodo estudiado bajo el amparo de la protección ofrecida por los programas nacionales de sustitución de importaciones. Entre 1957 y 1967 el valor de la inversión norteamericana en nuevas actividades relacionadas directa o indirectamente con la industrialización (manufacturas, comercio y otros servicios) creció de 320 a 760 millones de dólares, o sea el 140%.<sup>†</sup> Es factible estimar que el valor de la inversión extranjera directa de todas procedencias en los mismos sectores se acercaba, a fines de 1967, a un total de 1 000 millones de dólares.

El crecimiento de la inversión norteamericana directa —y quizás de otras procedencias— fue particularmente rápido en el sector manufacturero. Las inversiones propiedad de las empresas de EE.UU. en las actividades manufactureras del Grupo Andino aumentaron de 117 a 369 millones de dólares, entre 1957 y 1967. Mientras las tasas de crecimiento eran parecidas en todas las repúblicas de la subregión, el grueso de la inversión norteamericana manufacturera seguía ubicado, como antes, en Colombia, país al que correspondía más de la mitad del total del área. Este hecho parece particularmente interesante ya que aunque la economía colombiana es la más grande de la subregión, medida en términos del Producto Nacional Bruto (5 968 millones de dólares frente a los



5 590 millones en el caso de Chile y los 4 890 millones en Perú, en 1968) no parece ser la más industrializada. De acuerdo con datos de la CEPAL, la industria manufacturera en Colombia representaba en 1968 el 18.5% del producto interno bruto frente al 21.2% en toda la región subandina, el 26.5% en Chile y el 21.8% en Perú.<sup>8</sup> La atracción de Colombia para la inversión manufacturera extranjera antes de la firma del Acuerdo de Cartagena puede explicarse probablemente por el tamaño de su mercado real, medido en términos no tan solo de la magnitud de la población sino de la distribución del ingreso.

Al parecer, por lo menos hasta 1966, fecha en que el Departamento de Comercio de EE.UU. hizo el último censo detallado de las empresas norteamericanas en América Latina, casi toda su producción manufacturera en la subregión andina fue destinada a los mercados nacionales de cada país, según lo demuestra el Cuadro III.<sup>9</sup> Empero, en Colombia y Perú aparecen en 1966 las exportaciones de estas empresas principalmente a EE.UU. y América del Sur. En Colombia se trata principalmente de las manufacturas alimenticias y los productos químicos, y de los alimentos elaborados en Perú.

Es interesante hacer notar que el crecimiento de las ventas de las empresas manufactureras norteamericanas en la región excedió con mucho la expansión del valor de la inversión. Sin desecharse la posibilidad de que el valor en libros de la inversión esté subvaluado, este fenómeno sugiere grandes mejoras tecnológicas, incluso en las técnicas de mercadeo, que han permitido a las empresas de EE. UU. aumentar muy considerablemente su participación en los mercados nacionales de la subregión. Esta expansión fue lograda con inversiones relativamente modestas y, además, financiadas en pequeña parte con nuevas aportaciones de capital. El dinamismo demostrado por las inversiones extranjeras en los sectores directamen-

<sup>8</sup> Datos tomados de CEPAL, *Notas sobre la economía y el desarrollo de América Latina*, no. 37, marzo de 1970, p. 3.

<sup>9</sup> Los datos del censo norteamericano de 1966 no se han hecho públicos a la fecha de la preparación de este ensayo (abril de 1971). Empero algunos datos básicos recogidos por el mismo censo aparecen en un estudio preparado por Herbert K. May, *The Effects of United States and Other Foreign Investment in Latin America*. The Council for Latin America, Nueva York, enero de 1970.

CUADRO III  
Ventas de las empresas manufactureras norteamericanas ubicadas en la región andina, 1956 y 1966  
(millones de dólares)

PAISES	TOTALES		Locales		A otras subsidiarias de las mismas empresas <sup>a</sup>		Exportaciones directas	
	1956	1966	1956	1966	1956	1966	1956	1966
TOTAL	151	743	149	661	31		2	51
Colombia	69	358	69	320	24		—	14
Chile	53	84	52	77	—		1	7
Perú	24	282	23	245	7		1	30
Bolivia	1	4	1	4	—		—	—
Ecuador	4	15	4	15	—		—	—

Fuentes: Para 1956; U. S. Investments in the Latin American Economy, Washington, D. C. 1957

Para 1966: Datos del Depto de Comercio de EE. UU. aparecidos en Herbert K. May, *The Effects of the United States and Other Foreign Investment in Latin America*, Nueva York, 1970.

<sup>a</sup> En 1956 no hubo.

te comprendidos en los programas de industrialización nacional de los países andinos apuntan claramente hacia la necesidad de una política común frente a ellas en el marco del Grupo Andino. La concentración y la intensificación de las futuras inversiones de la misma índole en Colombia y Perú, por ejemplo, podría fácilmente paralizar todos los intentos de coordinación de los planes de desarrollo y la programación industrial de la región subandina.

Al haber comprobado el fenómeno de la declinación relativa de la participación extranjera en las actividades mineras, petroleras y de servicios públicos en la región subandina y el movimiento ascendente de la inversión extranjera en los sectores ligados directa o indirectamente con los procesos de industrialización a nivel nacional, cabe preguntar en qué marco institucional y legal ocurrieron estos cambios registrados entre 1956 y 1966.

A pesar de las grandes diferencias en el nivel de desarrollo y la industrialización en el área, es factible encontrar un patrón común en las políticas seguidas por las cinco repúblicas. Este patrón parece haber tenido las siguientes características: a) creciente participación del Estado en las industrias extractivas (tanto la minería como el petróleo); b) tendencia semejante en el sector de los servicios públicos; c) algunas restricciones a la inversión extranjera en el sector de intermediarios financieros después de 1965; d) entrada progresiva de los respectivos estados en ciertas industrias básicas y, e) política de *laissez-faire* aplicada a los sectores manufacturero, comercial y de servicios conexos.

Tanto en la región andina como en el resto de América Latina se consideraba este conjunto de políticas como la esencia de la política económica nacionalista que se supone trae consigo la disminución de la dependencia político-económica del exterior. Empero, frente al panorama rápidamente cambiante de las relaciones económicas internacionales y frente a la docilidad real aunque no aparente de las empresas extranjeras sujetas a varias operaciones de "rescate" por parte de los gobiernos latinoamericanos, surgen dudas bastante serias respecto a la conveniencia a largo plazo de las políticas en vigor, a las

que podríamos quizá dar el nombre de políticas nacionalistas tradicionales o aparentes.

En el Capítulo I se discuten con amplitud los argumentos que con mayor frecuencia esgrimen los partidarios de este tipo de políticas.<sup>10</sup> Aquí sólo agregaremos que, tomando en cuenta el hecho de que muchas disposiciones legales y la mayoría de las decisiones concretas importantes tienen, a nivel nacional, un fondo y contenido político más que económico, es fácil entender por qué han fracasado los endeble esfuerzos para armonizar el tratamiento a la inversión extranjera en la ALALC. Tampoco parecía fácil emprender una tarea semejante dentro del Grupo Andino, a menos que se definiera con toda claridad el campo sujeto a armonización. Tal definición tuvo como punto de partida que ni los problemas que surgen en las relaciones entre los países huéspedes y las empresas extranjeras son homogéneas ni las políticas nacionales hacia la inversión extranjera tienen el grado suficiente de coherencia, no obstante que es posible descubrir ciertos patrones comunes en el comportamiento reciente de los miembros del Acuerdo de Cartagena frente al capital extranjero privado. Siendo así, el camino más seguro hacia el fracaso de los intentos de armonización hubiera sido tratar de establecer el trato común a la inversión extranjera en todos los sectores a la vez.

En las condiciones presentes, la armonización del trato común en aquellos sectores tradicionales en los que las consideraciones de orden político prevalecen sobre las de orden económico, parece no tan sólo imposible sino quizás innecesaria. Desde el punto de vista de la integración andina son relativamente poco importantes las políticas nacionales hacia la inversión extranjera en la minería, la explotación del petróleo, la agricultura tropical y los servicios públicos (la energía eléctrica, las telecomunicaciones y el transporte ferroviario). En este grupo se trata básicamente de la producción para fines de exportación hacia terceros países o de los servicios que por lo general abastecen los mercados nacionales.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Capítulo I, p. 22 y ss.

<sup>11</sup> Esta aseveración no significa que las decisiones unilaterales de los países miembros en los campos mencionados no afecten el proceso de integración. Basta advertir aquí, por ejemplo, que las

Donde, sin embargo, parecía necesario algún trato común eran los sectores manufacturero y de servicios relacionados con el comercio y la banca.

Conviene discutir ahora los siete puntos aceptados oficialmente a nivel regional, acerca de los cuales los países miembros del Grupo Andino debieron definir sus respectivas posiciones, antes de suscribir el régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros. El primero, que se refiere a la amplitud del criterio para evaluar el efecto de la inversión extranjera sobre la balanza de pagos, es ya bastante espinoso, en vista de que no sólo existen dos maneras opuestas de evaluar este efecto a corto plazo sino que se conocen muy pocos intentos para establecer modelos teóricos coherentes respecto a la medición del mismo a largo plazo. El primer método, aplicado por los expertos del Departamento de Comercio de EE. UU., consiste no sólo en considerar las inversiones como flujos financieros sino también en intentar medir sus efectos secundarios sobre la balanza de pagos en términos de la sustitución de importaciones y la expansión de las exportaciones.<sup>12</sup> Se llega de esta manera a una conclusión, políticamente muy cómoda, de que la inversión extranjera en América Latina representa, considerada en su conjunto, una contribución neta a la balanza de pagos de los países receptores. La aceptación de tal tesis depende de la aceptación de una de

políticas nacionales de subsidios y tarifas en el sector de servicios públicos afectan directamente los niveles de costos industriales y pueden facilitar o entorpecer, según el caso, la expansión del comercio intrazonal así como la ubicación de las nuevas unidades industriales productivas.

<sup>12</sup> Esta metodología fue usada en U. S. Department of Commerce, *U. S. Investment in the Latin American Economy*, Washington, D. C. y en el estudio de Herbert K. May, *The Effects of United States and Other Foreign Investment in Latin America*, Nueva York, 1970. La literatura teórica acerca del efecto de la inversión en el exterior sobre la balanza de pagos del país exportador del capital, se encuentra resumida con gran precisión en G. F. Hufbauer and F. M. Adler, *Overseas Manufacturing Investment and the Balance of Payments*, U. S. Treasury Department, Washington, D. C., 1969 (Tax Policy Research Study Number One). Este resumen indica con gran claridad que el problema de medición es mucho más complicado en términos teóricos y prácticos de lo que suponen los estudios del Departamento de Comercio de EE. UU.

las premisas básicas del método descrito: que *cualquier* producción resultante de la actividad de la inversión extranjera representa automáticamente el ahorro de importaciones o la expansión de las exportaciones o ambas cosas. En las circunstancias latinoamericanas, esta premisa general es falsa. La actividad de la inversión extranjera puede, entre otras cosas, desplazar el uso del ahorro interno hacia fines menos productivos o crear la sustitución de importaciones sólo aparente, cuando se trate de la producción de bienes suntuarios que de otra manera no se hubieran importado.

El método opuesto, usado con frecuencia por los latinoamericanos, con distintos grados de complejidad, es también dudoso, por una serie de razones teóricas. Este método consiste en considerar la inversión extranjera y las transferencias financieras subsecuentes como flujos meramente contables. En vista de que este método se olvida cómodamente de los efectos secundarios y del efecto multiplicador de cualquier inversión sobre la economía y compara los flujos netos de nueva inversión con el servicio financiero de la inversión acumulada en el pasado, surge la famosa teoría de la "descapitalización" empleada como arma política por todos los enemigos de la inversión extranjera privada. Empero, su validez es tan limitada como la de la teoría de la "capitalización", defendida por los países exportadores de capital privado hacia América Latina. Por consiguiente, el problema de la medición queda todavía por resolverse a nivel teórico.<sup>13</sup> Mientras tanto parece muy difícil tratar de establecer una comparación entre los criterios aplicados para la evaluación del efecto de la inversión extranjera sobre la balanza de pagos de los distintos países andinos, sin

<sup>13</sup> Algunas sugerencias respecto a las implicaciones de la inversión extranjera para la balanza de pagos de los países receptores de capital, tal vez pueden encontrarse en Edith Penrose, "Foreign Investment and the Growth of the Firm", *The Economic Journal* (Londres), Vol. LXVI, no. 262, junio de 1956; Paul Streeten, "The Contribution of Private Overseas Investment to Development", Columbia University Symposium on the Pearson Report, New York, febrero de 1970 (Documento No. 27, mimeo) y Miguel S. Wionczek, *United States Investment and the Development of Middle America*, Studies in Comparative International Development, Rutgers University, New Brunswick, N. J. Vol. V, 1969-1970, no. 1.



llegar previamente a un acuerdo sobre la metodología utilizada a nivel nacional.

En el supuesto de que desde el punto de vista de un país o de una región en desarrollo las empresas de capital mixto ofrecen mayores ventajas (en términos de su impacto sobre la balanza de pagos y en muchos otros aspectos) que las cien por ciento extranjeras, el segundo punto —tratamiento empleado en los países andinos con referencia a las empresas mixtas— abre perspectivas prometedoras. Al parecer, en la región andina existen todavía muy pocos procedimientos tendientes al fomento de las empresas mixtas. De acuerdo con los datos disponibles, aunque existe en la mayoría de los países del área una preferencia creciente por tales empresas, las disposiciones vigentes (hasta antes de la firma del régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías) se limitaban por lo general a precisar el campo vedado a la inversión extranjera, aplicándose el principio de no-discriminación legal y fiscal en los demás campos, independientemente de la propiedad de la empresa. Empero, las experiencias de países como México sugieren que existe una amplia gama de instrumentos de política que pueden fomentar la aparición de empresas mixtas sin crear un ambiente de tirantez para las de propiedad exclusivamente extranjera. Estos instrumentos tienden a ofrecer a las empresas mixtas, con características definidas de antemano, ciertos beneficios fiscales y de otra índole no aplicables a las de propiedad extranjera. Los incentivos están concebidos de tal manera que, excepto en ciertas industrias básicas, permiten la presencia o la entrada de las filiales de empresas totalmente controladas desde el exterior.

La ausencia de un trato común preferencial para las empresas mixtas en la subregión andina frustraría seriamente los proyectos de programación sectorial regional, la distribución de ciertas industrias en el área y el funcionamiento de los acuerdos de complementariedad por dos razones: propiciaría la localización de las subsidiarias de las empresas extranjeras en los países que optaran por seguir con un tratamiento no discriminatorio y ofrecería a estas empresas una posición tecnológica ventajosa. Se da por supuesto que ocurriría esto último ha-

bida cuenta de que las experiencias por las que han pasado otras partes del mundo sugieren que el flujo de tecnología es más amplio y más expedito aunque mucho más caro cuando existe control de capital directo y completo de la empresa proveedora de la tecnología sobre la receptora.<sup>14</sup> En estas condiciones solamente la armonización del tratamiento preferencial para las empresas mixtas junto con una política tecnológica común podría permitirles enfrentar el reto tecnológico de las subsidiarias manufactureras extranjeras.

El punto relacionado con la promoción de las empresas multinacionales de carácter regional es más difícil de lo que parece a pesar del gran entusiasmo que despierta el tema en varias partes de América Latina y en algunos organismos regionales.<sup>15</sup> Muchos ven en ellas una de las posibles respuestas a los problemas que acosan a las agrupaciones regionales de los países en desarrollo, debido al continuo fortalecimiento de un número relativamente limitado de corporaciones industriales transnacionales que desde sus casas matrices en los países avanzados manejan una red cada vez más amplia de filiales en el resto del mundo.<sup>16</sup> Al confrontarse este nuevo concepto de la empresa multinacional de carácter regional con el de la corporación industrial transnacional, a veces se olvida que se trata de dos entidades muy distintas. Mientras en América Latina se piensa en promover las em-

<sup>14</sup> Véase W. P. Hogan, "British Investment in Australian Manufacturing: The Technical Connection", *Manchester School of Economic and Social Studies* (Manchester), Vol. 35, no. 2, mayo de 1967.

<sup>15</sup> *Las inversiones multinacionales en el desarrollo y la integración de América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Bogotá, Colombia, abril de 1968.

<sup>16</sup> De acuerdo con información recopilada recientemente por la School of Business Administration de la Universidad de Harvard, 187 empresas manufactureras norteamericanas cuentan con más de 10 000 subsidiarias fuera de EE. UU. y Canadá. Las mismas 187 empresas transnacionales con sede en EE. UU. representan el 80% del total de las inversiones norteamericanas en el exterior (exceptuando Canadá) en las actividades manufactureras. Véase, James W. Vaupel y Joan P. Curhan, *The Making of Multinational Enterprise* (A Source-Book of Tables Based on a Study of 187 U. S. Manufacturing Companies), Division of Research, Graduate School of Business Administration, Harvard University, Boston, 1969, que ofrece en forma de unos 500 cuadros estadísticos una explicación detallada de este fenómeno.



presas de *propiedad multinacional* y de radio de acción regional al mismo tiempo, la fuerza y el éxito de las empresas transnacionales existentes se basa en el control central, en el país de origen, de todas sus actividades, lo que les permite operar simultáneamente en escala mundial y con estrategia global. Las experiencias en el campo de las empresas de propiedad multinacional son, hasta la fecha, muy escasas. En Europa continental, donde se originó la idea como respuesta a los temores de dominación del Mercado Común Europeo por los gigantes transnacionales de procedencia norteamericana, no se han logrado mayores progresos en este campo. Si la concentración industrial dentro de la CEE continúa, se debe al fortalecimiento de las grandes empresas transnacionales alemanas, francesas y otras y no a la aparición de las empresas de propiedad multinacional. Hasta la fecha no se ha realizado el sueño de los tecnócratas de Bruselas de ver el nacimiento de las llamadas "empresas europeas". Aún en la CEE los obstáculos parecen muy grandes, y se deben a la dificultad de integrar los mercados nacionales de capital en un solo mercado europeo, a los problemas de orden jurídico y fiscal a escala regional y, finalmente, a la renuencia de las empresas nacionales dominantes a unirse en empresas conjuntas con sus competidores más débiles de otros países del área.

En teoría podría considerarse que en América Latina las condiciones son más propicias para este tipo de experimentos, sobre todo en los sectores industriales básicos donde comúnmente operan las empresas estatales.<sup>17</sup> El establecimiento de la Corporación Andina de Desarrollo podría ayudar de manera sustancial a fomentar las "empresas multinacionales andinas". Empero, el grado de cooperación que se ha logrado entre las empresas estatales (petroleras, siderúrgicas y otras) en la ALALC y entidades semejantes en Centroamérica es tan tenue que da muy

<sup>17</sup> Tales esperanzas expresa, entre otros, el trabajo de Marcos Kaplan, "Corporaciones públicas multinacionales para el desarrollo y la integración", *Estudios Internacionales* (Santiago), Año 3, No. 2, julio-septiembre de 1969. Véase también Arpad von Lazar, "Multinational Enterprises and Latin American Integration: a Sociopolitical View", *Journal of Inter-American Studies* (Coral Gables, Fla.) Vol. XI, No. 1, enero de 1969.

pocos motivos para sentirse optimista. En nuestra parte del mundo los directivos de las empresas estatales suelen tener una propensión tan acentuada a ir construyendo "imperios industriales" dentro de su propio país, como los grandes empresarios privados, o quizás mayor. Además, el asunto se complica por el hecho de que la Corporación Andina cuenta entre sus miembros a Venezuela, que ha optado por quedarse al margen del Acuerdo de Cartagena. En tales condiciones, resulta un tanto difícil ver cómo la Corporación podría ayudar a las empresas multinacionales andinas ya que éstas tendrían que discriminar, en cierto modo, al capital venezolano o la Corporación podría verse expuesta a las acusaciones de estar actuando como "caballo de Troya", sirviendo a los intereses de un país que para fines de integración regional decidió no ser andino.

El meollo del problema no consiste, sin embargo, en la composición del capital de las propuestas empresas multinacionales, sino más bien en la extrema dificultad de proveerlas de una dirección fuertemente centralizada. Este problema no está todavía resuelto de manera satisfactoria en muchas empresas de capital mixto que operan a nivel nacional. Se complica obviamente aún más tratándose de entidades multinacionales en cuanto éstas son copropiedad de distintos Estados o grupos particulares originarios de distintas naciones. Las experiencias de los organismos financieros regionales multinacionales no sirven como comparación. Es factible negociar la distribución de préstamos entre los miembros de tales organismos, pero una empresa industrial regional tendría que seguir la estrategia del "centralismo democrático" en decisiones de importancia básica y la del centralismo puro en todas sus demás operaciones. Habida cuenta de estas circunstancias, el conocimiento somero que se tiene del empresario latinoamericano público y privado hace pensar que aún habrá de transcurrir bastante tiempo antes de que la idea de las empresas multinacionales a nivel regional se traduzca en realidad.

El punto referente a los criterios que deberían adoptarse ante la adquisición de empresas nacionales por la inversión extranjera es mucho más sencillo que el anterior. El uso constante de estos procedimientos por las

empresas extranjeras para entrar a los nuevos mercados ha creado una resistencia creciente en toda América Latina, con el resultado de que en algunos sectores, como el bancario, han aparecido las restricciones a estas operaciones.<sup>18</sup> El argumento principal que se esgrime en contra de estas compras es que los recursos liberados se malgastan debido al consumo suntuario de los antiguos dueños, alimentan la salida de fondos al extranjero y destruyen —a veces eficazmente— los incipientes grupos empresariales nacionales. Empero, la ausencia general de disposiciones legales en América Latina, y particularmente en el Grupo Andino (hasta antes de firmarse el nuevo Régimen), relacionadas con las adquisiciones hace suponer que los gobiernos afectados no descartan la idea de que la adquisición de las empresas nacionales por el capital extranjero, cuando no se trate de los sectores considerados política o económicamente estratégicos, puede considerarse a la larga como favorable al país. Esta argumentación tiene validez en el caso de empresas familiares que siguen normas anticuadas y las cuales, al cambiar de propietario, reciben fuertes inyecciones de nuevas tecnologías y se transforman en empresas exportadoras de bienes manufacturados. Pero el trasfondo de la inacción estatal en el campo de las adquisiciones es mucho más complicado. Apremiados por los problemas perennes de la balanza de pagos, reacios a las reformas socio-económicas, y deseosos de diversificar sus exportaciones, pocos gobiernos de América Latina están en condiciones de adoptar medidas legislativas que reglamenten la adquisición de empresas nacionales por extranjeras. El caso de la banca es bastante distinto, ya que se trata de grupos

<sup>18</sup> De acuerdo con el estudio de la Universidad de Harvard ya citado, del total de las 1325 subsidiarias latinoamericanas de las 187 empresas norteamericanas estudiadas, 475, o sea alrededor del 40%, surgieron de las adquisiciones de otras empresas. En el período 1946-1957 las adquisiciones representaban 30% de las nuevas subsidiarias (97 del total de 340) y en el período 1958-1967 casi la mitad (331 del total de 750). Véase Vaupel y Curhan, *op. cit.* p. 256. Es un comentario muy triste sobre el estado de la investigación económica en América Latina el que no exista en la región ningún estudio sobre el particular. Se hizo un estudio de esta índole en Canadá, Grant L. Reuber y Frank Rosenman, *The Take-over of Canadian Firms, 1945-1961*, Special Study No. 10, Economic Council of Canada, Ottawa, March 1969.

de presión nacionales de gran peso. Además, las empresas nacionales objeto del interés de las grandes corporaciones transnacionales tienen un campo de maniobra muy estrecho. El rehusar una oferta atractiva en un momento dado puede equivaler a exponerse a una muerte gratuita más tarde como resultado de la competencia posterior de la misma empresa. En estas condiciones se plantea un dilema. La prohibición directa de las adquisiciones no es factible, en tanto que la indirecta —mediante la declaración del estado de saturación de una rama industrial concreta— podría dar como resultado, a la postre, la acentuación de la brecha tecnológica ya existente entre el país y el exterior. Es obvio que este problema particular necesita enfocarse de distintas maneras al mismo tiempo. En ausencia de una política tecnológica nacional y regional y de un cambio profundo en las actitudes de los empresarios nacionales, las medidas tendientes a frenar la avalancha de adquisiciones no podrán funcionar y si funcionaran quizás agudizarían el retraso tecnológico absoluto y relativo de las industrias nacionales. Este razonamiento es tan válido para un país como para un grupo regional.

La reglamentación de la repatriación de capital y utilidades ha sido usada por muchos países latinoamericanos en distintas épocas, particularmente en periodos en que prevalecían en la región restricciones cambiarias. La vuelta de la mayor parte del subcontinente a la convertibilidad ha disminuido las prácticas restrictivas en este campo. Sin embargo, en algunas partes de la región subandina se aplican por razones de balanza de pagos restricciones a la repatriación de capital y utilidades. El retorno del capital al país de origen suele someterse al requisito de un permiso previo de las autoridades hacendarias o monetarias y suele también fijarse los topes —en porcentajes sobre el valor en libros de la inversión— para las remesas de utilidades. Los tratamientos aplicados en ambos casos son bastante generosos y señalan la debilidad intrínseca de estos instrumentos directos de control. Ahora bien, tanto desde el punto de vista de la balanza de pagos a largo plazo como desde el de la hacienda pública y de los objetivos del bienestar de la sociedad, antes que limitar el monto de las remesas al

exterior debería ser más importante no permitir al inversionista, y particularmente a una subsidiaria de una corporación transnacional, que obtenga utilidades desmesuradas, cualquiera que sea su destino final.

Es tarea de las autoridades hacendarias, y no de los mecanismos de regulación cambiaria, cumplir ese deber. El hecho de que una empresa remita al exterior una proporción fijada oficialmente de su capital en libros o un porcentaje convenido de las utilidades no quiere decir, de manera alguna, que se trate siempre de operaciones verdaderamente lícitas o convenientes desde el punto de vista de los intereses del país receptor de la inversión extranjera. Son conocidas de sobra las prácticas tanto de las empresas extranjeras como de las nacionales, en América Latina y en otras partes, tendientes a evadir sus obligaciones para con el Estado. En el caso de las empresas extranjeras, y sobre todo de las subsidiarias de las grandes corporaciones transnacionales, cuyo éxito lo mide su casa matriz según el flujo de las remesas que recibe por *todos* los conceptos en conjunto, y cuyas actividades financieras están controladas completamente por la casa matriz, la repatriación de capital y de utilidades muestra sólo una parte de un juego muy complicado. En este juego las partes interesadas suelen valerse de la sobrevaluación de los activos iniciales, de la fijación de los precios de los insumos importados a favor de la casa matriz y proveedora al mismo tiempo (*inter-company pricing*), de las ventajas ofrecidas por las políticas de protección y de las situaciones monopolísticas en el país huésped. También acuden al artificio de gastos —muchas veces inexistentes— por concepto de transferencia de tecnología. Teniendo presentes todos estos factores, la reglamentación de la repatriación de capital y utilidades representa un sustituto insuficiente del conjunto de las políticas fiscales y monetarias y crea alicientes fuertes para la evasión de estas medidas restrictivas por otros caminos.

Junto con la depreciación de los activos sobrevaluados, los pagos por concepto de tecnología o asistencia técnica son los que ofrecen el camino más sencillo de aumentar las ganancias reales de las empresas extranjeras. El hecho de que en dos países andinos, Colombia y Chile, la na-

turalidad y la magnitud de las remesas por concepto de transferencia de tecnología estén sujetas al control de las autoridades muestra el camino hacia la solución más conveniente del problema general de las transacciones financieras entre las empresas extranjeras en el área y el exterior. La armonización del trato ofrecido a los pagos por concepto de tecnología no sólo parece relativamente fácil, sino que es probable que permita reglamentar de manera liberal la repatriación de capital y utilidades. Después de todo, el buen control fiscal de las empresas extranjeras desde el inicio de sus operaciones imposibilita la expatriación ficticia de capital. A su vez, la eliminación de las posibilidades extralegales de las remesas de utilidades deja la solución del problema de fijar el monto razonable de las ganancias reales a mecanismos indirectos pero más equitativos, tales como el manejo adecuado de políticas de protección y la aplicación de medidas anti-monopolísticas. En el primer caso el Grupo Andino tiene ya, aún antes de firmar el Régimen Común, un mandato claro que consiste en fijar, por acuerdo común, el nivel del arancel externo común. Habría que esperar que los países de la subregión no dejen que las presiones de los intereses creados, tanto nacionales como extranjeros, les lleven a fijar un arancel común más alto que el promedio de los aranceles nacionales presentes. Antes de cometer semejante error sería conveniente examinar de cerca las experiencias del Mercado Común Centroamericano donde los frutos de la excesiva protección quedaron principalmente en manos de los inversionistas de fuera de la zona. En cuanto a las medidas antimonopolísticas, el tamaño del mercado común, junto con el anunciado objetivo de la programación industrial sectorial, ofrecen a la comunidad andina armas potencialmente poderosas a menos que la programación industrial sectorial asuma la forma de una mera distribución de monopolios entre los países miembros.

En lo tocante al penúltimo punto del temario de la Reunión de Bogotá —políticas nacionales de reinversión de utilidades de la inversión extranjera— cabe hacer algunas observaciones muy breves. El fomento de las reinversiones de utilidades es un arma de dos filos cuyo uso excesivo puede perjudicar al país receptor de la inver-



sión. La ayuda que ofrece para resolver de manera superficial los problemas de balanza de pagos a corto plazo, se traduce en una masa acumulada de obligaciones frente al exterior que puede crear problemas muy serios en situaciones de crisis verdaderas. El otorgamiento de toda clase de incentivos a la reinversión de utilidades, fenómeno bastante extendido en América Latina, tiene muchos inconvenientes aún a plazo mediano: fortalece las posiciones de las empresas extranjeras ya establecidas frente a sus posibles competidores nacionales o empresas nuevas de fuera del país; puede traducirse en el estancamiento tecnológico y, finalmente, en vista del tratamiento preferencial que recibe la inversión ya consumada con respecto a la nueva, puede hacer más costosa la primera que la segunda. De hecho, varios países desarrollados importadores de capital extranjero privado han abandonado desde hace algún tiempo la política de fomento a la reinversión de utilidades. En el supuesto de que no sea factible esperar cambios semejantes en las actitudes al respecto en nuestra parte del mundo, habría que evitar una carrera regional en el campo de los incentivos fiscales y otros para la reinversión extranjera. Quizás el primer paso podría consistir en la congelación de las políticas existentes y en la realización de un estudio concienzudo de las experiencias que han tenido todas las repúblicas latinoamericanas en lo tocante a la reinversión de las utilidades de las empresas extranjeras.

Cabe señalar que, tratándose de filiales de corporaciones transnacionales, surgen dudas en cuanto a si el tratamiento preferencial otorgado a la reinversión de utilidades produce los efectos esperados. Las empresas que operan globalmente toman sus decisiones financieras también a escala mundial. Por consiguiente, bien podría ocurrir que se acogieran a los incentivos especiales ofrecidos a la reinversión sólo cuando hubieran decidido reinvertir por otras razones y se abstuvieran de reinvertir aún existiendo incentivos especiales en este campo. El funcionamiento asimétrico de las políticas de fomento de la reinversión pone en tela de juicio su valor real para los países en desarrollo, aunque quizás podría servir durante algún tiempo a una subregión dispuesta a armonizar tales medidas.

Respecto al problema de la aplicación diferencial de criterios para la inversión según sector, el Grupo Andino abrió la caja de Pandora, porque estos criterios tendrían que cubrir todos los sectores de la economía. Como ya se ha dicho, las disposiciones legales y las prácticas administrativas tanto de los países andinos como del resto de América Latina representan una maraña a veces difícil de desenredar. Esta maraña es el resultado conjunto de la aplicación diferencial de criterios para la inversión extranjera según sector y de las decisiones *ad hoc* dictadas por razones políticas. Aunque puede ser muy útil conocer estas diferencias sectoriales de criterios, sería utópico pensar que el Grupo Andino puede llegar, dentro de un tiempo previsible, a la armonización de criterios y políticas en todos los sectores en que está presente la inversión extranjera privada. Aún más, tal armonización no parece necesaria. Intentar lograrla equivaldría a complicar todavía más la tarea que ya se ve bastante complicada cuando se piensa sólo en los problemas que surgen en torno a la inversión extranjera en los sectores directamente comprendidos en las primeras etapas de la construcción del mercado común andino. Visto el problema desde fuera de la subregión parece que el abandono de los debates sobre la inversión extranjera en las industrias extractivas y los servicios públicos sólo ayudaría a todos los interesados en lograr progreso en el campo de la armonización del tratamiento al capital extranjero privado en los sectores relacionados con la industrialización y el comercio zonal.

Queda un tema que, hasta antes de la adopción del Régimen Común no había sido tocado por el Grupo Andino al nivel regional, pero cuya importancia es innegable. Se trata del acceso de las empresas extranjeras a los sistemas bancarios y crediticios de la región. Según el criterio tradicional de los países exportadores de capital privado, es precisamente la aportación del capital de origen externo el aspecto positivo más importante de la inversión extranjera. Empero, existen pruebas incontrovertibles en el sentido de que —por lo menos en épocas recientes— las empresas extranjeras han hecho todos los esfuerzos posibles para autofinanciarse en los países de su residencia, acudiendo a los sistemas bancarios nacionales y par-



ticularmente a las sucursales de los grandes bancos internacionales ubicadas en América Latina.<sup>19</sup> La situación reinante al respecto fue descrita en un reciente estudio de la OEA en los siguientes términos:

A este respecto, cabe señalar que los bancos comerciales de los países latinoamericanos nacionales consideran sumamente conveniente el atender los pedidos de créditos de filiales norteamericanas ya que éstas se radican en los países con amplias garantías de sus casas matrices o de bancos del exterior y, además, por el volumen considerable de sus operaciones bancarias, ofrecen ventajas atractivas como clientes.

Por otra parte, la proliferación de sucursales bancarias norteamericanas en varios países de la región durante los últimos años ha permitido a las empresas norteamericanas, la posibilidad de establecer, en territorio latinoamericano, vínculos financieros paralelos a los que existen ya entre las respectivas casas matrices en los Estados Unidos...

En el periodo 1960-64 los fondos obtenidos de fuentes situadas en los países latinoamericanos a través de créditos, empréstitos y auto-financiación, representaron algo más del 95.7 por ciento de los fondos requeridos por el total de las empresas norteamericanas en la región, proporción que se reduce a algo más del 80 por ciento en el caso de la industria...

El aumento de los fondos netos obtenidos en la América Latina, excluyendo los provenientes de las utilidades y de las provisiones para depreciación y agotamiento, fue en el periodo 1960-64 casi equivalente al aumento experimentado por los principales rubros del capital de operación —inventarios y cuentas a cobrar— de las empresas norteamericanas que operan en la región, lo que tiende a indicar que esas filiales norteamericanas recurren a dichos fondos... Mientras tanto, la mayor parte de la inversión en planta y equipo parece estar financiando con las utilidades no distribuidas y las provisiones para depreciación y agotamiento generadas internamente por las propias filiales norteamericanas, correspondiendo una proporción menor de dicho financiamiento a los fondos traídos de Estados Unidos.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Para mayores detalles véase Miguel S. Wionczek, *La banca extranjera en América Latina* (documento presentado a la XI Reunión de Técnicos de los Bancos Centrales del Continente Americano, Lima, noviembre de 1969), CEMLA (por publicarse en 1971).

<sup>20</sup> CIES, *El financiamiento externo para el desarrollo de la América Latina* (Documento preparado por la Secretaría), CIES/1382, 19 de mayo de 1969, Cap. IV, pp. 14-15 (mimeo).

Los fenómenos arriba descritos crean problemas muy graves para las empresas de propiedad nacional y los países receptores de la inversión extranjera. En la región andina, antes de la adopción del Régimen Común, al parecer un solo país había tomado medidas tendientes a corregir esta situación, limitando la disponibilidad del crédito interno para las empresas extranjeras a cierto porcentaje de sus activos netos ubicados en el mismo país. Sin embargo, medidas semejantes están en vigor en otros países del subcontinente, en Argentina y Brasil, entre otros.

Como se ve, la tarea de armonizar regionalmente el tratamiento concedido a nivel nacional a la inversión extranjera privada es complicada y difícil. Afortunadamente, las autoridades del Acuerdo de Cartagena, los gobiernos y los importantes sectores privados de los países del Grupo Andino eran conscientes de que el fracaso en este campo hubiera tenido como resultado una serie de tensiones político-económicas entre los países participantes, las que a su vez hubiesen frenado los intentos de cooperación y planeación industrial a nivel regional.

En breve, al iniciarse la elaboración del régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros en el Grupo Andino se veía con bastante claridad que las reglas que más convenían a los países interesados en integrarse regionalmente se desarrollarían en torno a las siguientes premisas:

- a) preferencia por las empresas mixtas, en lugar de las de pleno control extranjero, particularmente las subsidiarias de las grandes empresas transnacionales;
- b) limitaciones a la participación de empresas de pleno control extranjero en los llamados sectores industriales básicos, como el siderúrgico o el de la petroquímica;
- c) necesidad de establecer normas relativas a las fusiones y adquisiciones de firmas industriales nacionales por intereses no regionales;
- d) restricciones a la entrada en la región de nuevos bancos comerciales extranjeros e instituciones financieras similares del exterior;
- e) eliminación de las restricciones a las exportaciones,

a mercados de terceros países, por empresas industriales de propiedad extranjera;

f) presión sobre las empresas mineras extranjeras existentes para que transformen productos básicos para la exportación;

g) vigilancia de los acuerdos de asistencia técnica, tanto entre las empresas internacionales y sus subsidiarias en la región, como entre cualesquiera otras fuentes de tecnología y las firmas multinacionales andinas o las empresas privadas de propiedad nacional.

Desde el punto de vista del capital privado extranjero, estas reglas podrían parecer casi prohibitivas. Empero no crearían mayores obstáculos a la afluencia de capital y tecnología extranjeros si, a cambio de la aceptación de estas condiciones, se garantizara a las compañías internacionales mercados dinámicamente crecientes, utilidades razonables y se evitaran cambios repentinos en las normas jurídicas generales, que afectasen sus operaciones. El establecimiento de un *quid pro quo* de esta naturaleza podría mejorar sustancialmente lo que los países exportadores de los capitales privados suelen llamar el buen clima para la inversión.

#### 4. EL TRATO COMÚN PARA LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN EL MERCADO COMÚN ANDINO

Hasta antes de que los países del Grupo Andino adoptaran el régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros, las medidas tomadas aisladamente a nivel nacional y muy difíciles de armonizar a nivel subregional, tomaban como punto de partida una premisa anticuada. Se consideraba que el acto de negociación entre el país receptor del capital extranjero y la empresa extranjera que tiene interés en establecerse en él, consistía en negociaciones bilaterales en las que el Estado del país receptor estaba en posición ventajosa como el dueño legal del mercado no aprovechado y podía 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 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 a 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 eluda 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 inyecta 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 África y el Mercado Común Centroamericano.

Para elaborar un trato común para la inversión extranjera en los sectores dinámicos de las economías del Grupo Andino, y particularmente 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 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 existentes no necesariamente reflejan la realidad. Es de sobra conocido que en América Latina, incluidos 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.

#### *Perfil del comportamiento de las subsidiarias de las empresas transnacionales de propiedad norteamericana que operan en el Grupo Andino*

A pesar de la gran preocupación que se siente tanto en toda América Latina, como 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 permitan 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 Estados Unidos sobre la inversión extranjera directa proveniente de ese 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 School<sup>1</sup> 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 empresas transnacionales norteamericanas.

<sup>1</sup> 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.



ricanas en Colombia y Perú. Desafortunadamente, no se cuenta con información semejante respecto a Chile a pesar de que, según los datos procedentes del Departamento de Comercio de Estados Unidos, es éste 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 aumentó entre 1959 y 1968, de 77 a 193 millones de dólares (o sea en 150%) y en Perú de 21 a 68 millones de dólares (225% de aumento), en Chile el valor de la inversión norteamericana en este sector subió, en el mismo periodo, de 31 a 96 millones de dólares, 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,<sup>2</sup> a fines de 1967 estaban presentes en Colombia 72 empresas o corporaciones transnacionales norteamericanas<sup>3</sup> con un total de 150 subsidiarias. Contando todas las subsidiarias que llegaron a establecerse en el país desde 1901 habría en la actualidad 88 grandes empresas norteamericanas 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 propietarios de las casas matrices y las fusiones tanto de las casas matrices de empresas transnacionales norteamericanas como de sus subsidiarias, el

<sup>2</sup> John W. Vaupel y Joan P. Curhan, *The Making of Multinational Enterprise*, Graduate School of Business Administration, Harvard University, 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.

<sup>3</sup> Para referirnos a las empresas o corporaciones transnacionales norteamericanas las llamaremos simplemente corporaciones norteamericanas, excepto en los casos en que se trate de las procedentes de otros países.

CUADRO I

Colombia y Perú: Empresas transnacionales norteamericanas y sus subsidiarias a fines de 1967

	C O L O M B I A		P E R Ú	
	Corporaciones %	Subsi- diarias %	Corporaciones %	Subsi- diarias %
TOTALES	72 100.0	150 100.0	60 100.0	98 100.0
Manufacturas	60 83.3	90 60.0	35 58.3	47 48.0
Comercio	11 15.3	14 9.3	17 28.4	18 18.4
Industrias extractivas	1 1.4	1 0.7	5 8.3	6 6.1
Otras actividades	—	45 30.0	3 5.0	27 27.5

Fuente: James W. Vaupel and Joan P. Curhan, *The Making of Multinational Enterprise*, Harvard University, Boston 1969.

número de ellas que operaban en ese país en forma de subsidiarias a fines de 1967 era bastante menor a la suma de todas las entradas de subsidiarias ocurridas entre 1901 y 1967. De las 72 corporaciones norteamericanas que había a fines de 1967, con un total de 150 subsidiarias, la gran mayoría estaba ubicada en el sector de manufacturas: 60, con 90 subsidiarias. En el sector comercio había 11 con 14 subsidiarias y en el extractivo una con una subsidiaria. Además, las mismas 72 corporaciones tenían 45 subsidiarias dedicadas a otras actividades, en su mayoría no identificadas. (Cuadro I).

Hacia fines de 1945 habían entrado a Colombia sólo 10 corporaciones transnacionales norteamericanas, 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 corporación norteamericana correspondía una subsidiaria manufacturera (de ensamble, en la mayoría de los casos), en el periodo posbélico el número de las subsidiarias nuevas excedió al de las nuevas corporaciones norteamericanas entrantes. Entre 1946 y 1957 se establecieron en el país 29 subsidiarias manufactureras y entre 1958 y 1967 otras 72. Tomando en cuenta también las subsidiarias no manufactureras, surgidas en ese país en los últimos veinte años, hay razones para creer que en los años recientes se extendió la práctica de las corporaciones norteamericanas de crear un conjunto de subsidiarias en distintos campos una vez que la casa matriz había tomado la decisión de entrar al país. Este fenómeno sugiere que la estrategia global de las corporaciones norteamericanas es, hoy en día, distinta de como era antes de 1946. En muchos casos se trata de lograr no tan sólo una integración estrecha entre las casas matrices de las corporaciones norteamericanas y sus subsidiarias, sino entre las subsidiarias de la misma corporación norteamericana en el país. Esto sugiere que en las etapas recientes las corporaciones norteamericanas que operan en Colombia probablemente, a la vez que diversifican su campo de acción, tratan de complementar sus actividades manufactureras con comerciales y otras. Sin embargo, no hay información sobre el grado de tal integración verti-

cal y horizontal de las subsidiarias de corporaciones norteamericanas en América Latina.

En lo que se refiere a la forma de entrada a Colombia de las corporaciones norteamericanas cabe hacer notar que, hasta 1958, las subsidiarias eran en su mayoría las empresas nuevas, independientemente de la actividad principal del sistema transnacional o del sector en que se establecía. Empero, de las 72 subsidiarias creadas en ese país entre 1958 y 1967 solamente 26 son empresas completamente nuevas; 13 resultaron adquisiciones de empresas ya existentes; 21 son subsidiarias de subsidiarias ya establecidas, mientras que no fue posible identificar la forma de entrada de las 12 restantes.

Respecto al régimen de propiedad de las 150 subsidiarias de corporaciones norteamericanas presentes en Colombia a fines de 1967, 84 eran controladas en 100% por sus casas matrices, en 34 las respectivas corporaciones norteamericanas tenían la participación mayoritaria de capital y sólo en 14, la minoritaria. El grado de par-

## CUADRO II

*Colombia y Perú: Origen de las subsidiarias establecidas entre 1958 y 1967*

	COLOMBIA		PERÚ	
		%		%
TOTAL	72	100.0	52	100.0
Empresas nuevas	26	36.0	28	53.8
Adquisiciones de empresas ya existentes	13	18.0	16	30.8
Subsidiarias de las subsidiarias ya existentes	21	29.0	7	13.5
Forma de entrada no conocida	12	17.0	1	1.9

Fuente: La misma del Cuadro I.

### CUADRO III

*Colombia y Perú: Régimen de propiedad de las subsidiarias norteamericanas a fines de 1967*

	COLOMBIA		PERÚ	
		%		%
TOTAL	150	100.0	98	100.0
Propiedad 100% de la casa matriz	84	56.0	66	67.3
De propiedad mayoritaria de la casa matriz	34	22.7	25	25.5
De propiedad minoritaria de la casa matriz	14	9.3	7	7.2
Desconocida	18	12.0	—	—

Fuente: La misma del Cuadro I.

participación de las corporaciones norteamericanas en las 18 subsidiarias restantes es desconocido. Siguiendo, sin embargo, los patrones observados en otras partes de América Latina, puede suponerse que en este último caso se trata de empresas con el control completo o mayoritario por parte de las respectivas corporaciones norteamericanas. (Cuadro III).

En el sector manufacturero, de las 90 subsidiarias de corporaciones norteamericanas, 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 corporaciones norteamericanas 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 corporaciones norteamericanas que

aparecieron en el país entre 1901 y 1967 (32 de las cuales desaparecieron del mapa durante el mismo periodo) 34 corresponden a corporaciones norteamericanas cuya actividad principal es la industria químico-farmacéutica; 24 las de alimentos y bebidas; 14 las metálicas; 11 la automotriz y conexos (la hulera); y 8 la petrolera (la refinación), correspondiendo el total de 91 (75%) a las 5 ramas industriales indicadas. De las 34 subsidiarias de la rama químico-farmacéutica, 23 se establecieron entre 1958 y 1967; de las 24 que procesan alimentos y bebidas, 16 surgieron también en el último decenio. El mismo patrón de concentración por ramas y aceleración de las entradas se observa en las ramas industriales de productos metálicos, automotriz y conexos y petrolera. Es de singular interés hacer notar que en las dos industrias donde la presencia de las corporaciones norteamericanas es particularmente notable —la químico-farmacéutica y la alimenticia—, una parte muy considerable de las subsidiarias que entraron fueron adquisiciones de empresas presumiblemente de propiedad nacional; 14 de 34 subsidiarias en la rama químico-farmacéutica (casi todas ellas consumadas después de 1958) y 14 de 24 en la rama de la industria alimenticia. (Cuadro IV).

Estos datos indican que en el caso de Colombia difícilmente puede considerarse a las empresas o corpora-

### CUADRO IV

*Colombia y Perú: Actividad de las matrices de las subsidiarias establecidas entre 1901 y 1967*

Actividad de la casa matriz	Colombia	%	Perú	%
Total de manufacturas	123	100.0	57	100.0
Químico-farmacéutica	34	27.5	24	42.1
Alimentos y bebidas	24	19.6	12	21.1
Industrias metálicas	14	11.4	6	10.5
Automotriz y conexas	11	8.9	7	12.3
Petrolera	8	6.6	2	3.5
Desaparecieron	32	26.0	6	10.5

Fuente: La misma del Cuadro I.



ciones transnacionales norteamericanas como agentes de diversificación de la estructura industrial y de modernización tecnológica de ese país. En la mayoría de los casos se trata más bien no de líderes en el campo de la industrialización, sino de *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 la independencia completa de ellos con respecto a tecnología e insumos importados.

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

La distribución de las subsidiarias de corporaciones norteamericanas en Colombia, por ramas industriales, sugiere que trabajan casi exclusivamente para el mercado interno. Esta hipótesis encuentra su comprobación en los escuetos datos recogidos por el Departamento de Comercio de Estados Unidos. Desafortunadamente no se cuenta en este aspecto con una serie histórica, sino con datos que cubren los años 1957 y 1966, fechas terminales, por cierto, de la década de la entrada acelerada

de subsidiarias manufactureras y comerciales de corporaciones norteamericanas a Colombia. En 1957, el total de las ventas de las empresas manufactureras cuya propiedad era mayoritaria (y no sólo de las subsidiarias de las corporaciones norteamericanas cubiertas por la encuesta de la Harvard Business School) se dirigía al mercado interno colombiano. En ese año, tales ventas —excluyendo los productos petroleros refinados en Colombia— sumaron 107 millones de dólares.

Para 1966 el valor de las ventas de las empresas manufactureras norteamericanas en Colombia aumentó a 358 millones de dólares, de los cuales 107 millones correspondieron a los productos químico-farmacéuticos; 25 millones a alimentos elaborados; 31 millones a maquinaria eléctrica (con toda probabilidad aparatos eléctricos y electrónicos para el uso doméstico, ensamblados en el país); 21 millones, a productos metálicos (quizá muebles de oficina, etcétera); y 144 millones, a los demás productos (incluyendo automóviles, sus partes y refacciones).<sup>4</sup> Del total de 358 millones de dólares, 320 millones (casi el 90%) correspondió a ventas locales; 24 millones a ventas a las filiales de las mismas empresas en el extranjero; 7 millones a exportaciones a otros países latinoamericanos; y 10 millones a exportaciones a Estados Unidos y otros países. Del subtotal de 38 millones de dólares de exportaciones de las subsidiarias norteamericanas en Colombia, más de la mitad (20 millones) correspondió a alimentos elaborados y productos químico-farmacéuticos vendidos a otras filiales en el extranjero (cuyo paradero se desconoce), lo cual sugiere cierto grado de integración transnacional de algunas de las subsidiarias colombianas de corporaciones norteamericanas. Aunque no hay datos al respecto, es probable que una pequeña parte de las

<sup>4</sup> 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 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.

exportaciones de estos dos grupos de bienes de consumo no duradero se dirigía a los países vecinos de Colombia.

Empero, cabe insistir en 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 desempeñan un papel completamente marginal. En las exportaciones totales de Colombia, que en 1966 sumaron 510 millones de dólares, las empresas manufactureras norteamericanas representan apenas el 7.5%.

En los países exportadores de capital privado se insiste, al hablar de la bondad de la inversión extranjera privada, "uno de los motores del desarrollo e industrialización", 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 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 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 77 millones a 193 millones de dólares, es decir en 116 millones de dólares, se presentan serios problemas de orden estadístico. Según datos del Departamento de Comercio de Estados Unidos, la entrada de capital norteamericano nuevo al sector manufacturero en Colombia en el periodo 1960-1968 sumó 67 millones de dólares, mientras 41 millones correspondieron a la reinversión de utilidades. Los 8 millones de dólares restantes provinieron —hay que suponer— de otras fuentes: fondos de amortización, préstamos a largo plazo, colocación 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 Estados Unidos, según la cual las ganancias totales de las empresas manufactureras norteamericanas en Colombia, entre 1960 y 1968 (las ganancias totales contabilizadas después de deducir los impuestos locales, pero antes de considerar los impuestos por pagar en Estados Unidos), sumaron 74 millones de dólares, 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) 50 millones. Así, las empresas manufactureras norteamericanas en Colombia han reportado, al mismo tiempo, que sus reinversiones de utilidades en el país entre 1960 y 1968 fueron, por un lado, 41 millones de dólares (de acuerdo con la serie estadística sobre las principales fuentes de financiamiento) y por otro, 24 millones (la diferencia entre sus ganancias y totales y las utilidades remitidas).<sup>5</sup>

Así, mientras no se puede hacer un estudio a fondo a nivel nacional, surgen serias dudas respecto a la validez de la información proporcionada al Departamento de Comercio por las subsidiarias colombianas de 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 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, 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, no solamente porque no concuerda con los niveles de rentabilidad de las inversiones manufactureras nacionales, sino porque hace imposible explicar el gran y

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

creciente interés de las corporaciones norteamericanas, demostrado por el estudio de la Harvard Business School, en seguir entrando a Colombia, en la última década, a un grupo muy definido de ramas industriales.<sup>6</sup>

Un estudio elaborado hace algún tiempo por el Stanford Research Institute de California,<sup>7</sup> ha definido como 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) esperanza de ganancias relativamente altas; b) penetración del nuevo mercado; c) mantenimiento de las ventas frente a las barreras arancelarias o restricciones cambiarias; d) anticipación de la entrada de las empresas competitivas, y e) desarrollo de la nueva industria. Otros factores de importancia eran, según las experiencias mundiales de las grandes empresas norteamericanas, 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 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, comprobada por los datos de la Harvard

<sup>6</sup> Insistiendo que la rentabilidad de las inversiones manufactureras de los Estados Unidos en América Latina es menor que en otras regiones, un reciente estudio del Council for 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.

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

Business School, refleja principalmente dos factores: la anticipación de ganancias relativamente altas y el interés en saltar la barrera de prohibición de importaciones que es precisamente lo que permite las más elevadas ganancias.

Si fuera así, la tesis en el sentido de que la exportación de capital privado a los sectores manufactureros de países como Colombia representa una aportación altamente positiva a la balanza de pagos, a los conocimientos tecnológicos y a la expansión del empleo, tiene bases muy endebles. En primer lugar, las ganancias totales de las empresas manufactureras extranjeras, y particularmente de las corporaciones norteamericanas 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 Estados Unidos. Desde el punto de vista del sistema global de una empresa transnacional norteamericana 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 corporación norteamericana por transferencia de 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 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 corporaciones norteamericanas 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 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 el Council for Latin America<sup>8</sup> con base en las estadísticas procedentes

<sup>8</sup> Herbert K. May, *op. cit.*



del censo del Departamento de Comercio de 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 V.

#### CUADRO V

*Estimación de gastos corrientes locales en Colombia, 1957, 1966 (millones de dólares)*

	1957	1966
TOTAL	95	323
Materiales, suministros y servicios locales	61	209
Sueldos y salarios	18	69
Impuestos	9	23
Intereses	1	9
No asignados	6	13

Fuente: Herbert K. May, *op cit.*

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 107 millones de dólares y para 1966 en 358 millones, y b) el grado de dependencia de una parte muy considerable de esas subsidiarias manufactureras extranjeras, de los insumos importados. Si a los gastos corrientes locales de las subsidiarias manufactureras norteamericanas radicadas en Colombia, en 1966, sumamos sus ganancias totales (16 millones de dólares) y si sus ventas totales en el mismo año (incluyendo las exportaciones) hubieran sido de 358 millones de dólares, entonces los gastos corrientes en el exterior (Estados Unidos) de las mismas filiales no hubiesen podido exceder 18 millones de dólares. Esta cifra parece completamente irreal si aceptamos que los gastos corrientes en el exterior se destinan a la importación de muchos insumos físicos, los sueldos del personal extranjero y los pagos por cuenta de transferencia de tecnología, sin contar los impuestos pagados en EE. UU.

A pesar de la ausencia de datos, parece particularmente difícil aceptar el grado de integración nacional de las subsidiarias manufactureras norteamericanas radicadas en Colombia, sugerido por el estudio que hizo el Council for Latin America, si recordamos en qué ramas están concentradas las corporaciones norteamericanas en Colombia de acuerdo con el estudio de la Harvard Business School. Por lo menos en dos de estas ramas industriales —la químico-farmacéutica y la automotriz— se trata de 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 Estados Unidos comprueban tal estado de cosas. Aunque no se cuenta con datos pormenorizados —por países y ramas industriales— para los periodos más lejanos ni para los años recientes, los datos que cubren la región en su conjunto, correspondientes a los años de 1962 y 1964, son muy reveladores. En este breve periodo las exportaciones norteamericanas a las subsidiarias manufactureras en América Latina aumentaron de 506 millones de dólares a 703 millones, y de este total correspondieron a las exportaciones de las casas matrices a sus subsidiarias, 402 millones de dólares en 1962 y 537 millones en 1964, destacándose el crecimiento de las ventas de 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 227 millones de dólares a 360 millones.<sup>9</sup> Otros datos interesantes se refieren a la cuantía de los pagos por regalías y otros derechos, relacionados con la inversión norteamericana directa en América Latina. Entre 1957 y 1961 estos pagos han aumentado en la región en su conjunto de 70 millones de dólares a 103 millones, y llegaron en 1968 a 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 corporaciones

<sup>9</sup> Por razones desconocidas el Departamento de Comercio dejó de publicar estos datos después de 1964.

transnacionales norteamericanas en Colombia y de todas las demás empresas de propiedad extranjera, nos falta la información decisiva, entre otros, sobre los siguientes puntos: a) la rentabilidad global de estas empresas; b) sus gastos implícitos en la transferencia de tecnología; c) sus prácticas de compras de 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 Perú es un país menos industrializado que Colombia, cabe averiguar si existen algunas diferencias o semejanzas entre el comportamiento de las empresas o corporaciones transnacionales norteamericanas en los dos países. Los datos recogidos por la Harvard Business School indican que a fines de 1967 estaban presentes en Perú 60 empresas transnacionales norteamericanas con un total de 98 subsidiarias. De las 60 corporaciones norteamericanas con subsidiarias en Perú, la actividad principal de 35 casas matrices era la manufacturera; de 17, el comercio; y de 5, las actividades extractivas. El campo de acción de las 3 restantes era desconocido. Las 35 corporaciones norteamericanas manufactureras tenían 47 subsidiarias; las 17 comerciales, 18 subsidiarias; y las 5 extractivas, 6 subsidiarias. Además, había un total de 27 subsidiarias ocupadas en "otras" o "desconocidas" actividades pertenecientes a las mismas 60 empresas transnacionales norteamericanas (Cuadro I).

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 corporaciones norteamericanas en el sector manufacturero es mucho menor que en Colombia. A la inversa, es probablemente el sector de servicios (financieros, comerciales y otros) donde la preponderancia de las corporaciones norteamericanas es relativamente mucho mayor en Perú que en Colombia. Parece que el sector industrial de Colombia depende mucho más que el peruano de las empresas norteamericanas, mientras en Perú se hace notar una red impresionante de subsidiarias propiedad de Estados Unidos que probablemente cubren todos los sectores principales de la economía. Por lo menos, ésta era la situación en 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 corporaciones norteamericanas radicadas en 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 corporaciones norteamericanas se distribuyeron en Perú de manera semejante. Como en Colombia, el auge de las nuevas entradas (72) ocurrió en Perú en los últimos 10 años (1958-1967), dirigiéndose el 40% de ellas al sector manufacturero, el 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 corporaciones norteamericanas 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 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 corporaciones norteamericanas que tardaron en su decisión de establecer subsidiarias en 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 corporaciones 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 a 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 de 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 Perú frente a las adquisiciones de las empresas ya existentes que en Colombia. Además, no se registra en Perú la aparición de nuevas subsidiarias de las subsidiarias ya establecidas. Todo esto sugiere que a los niveles de desarrollo alcanzados por Perú en las últimas décadas, las corporaciones norteamericanas 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 de Perú, país dependiente principalmente de la minería y la agricultura de exportación (Cuadro II).

Por lo que se refiere al régimen de propiedad, el grado de control total de las subsidiarias por las respec-

tivas corporaciones norteamericanas 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 corporaciones norteamericanas 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 (Cuadro III). Las empresas conocidas como *joint-ventures* parecen no haber llegado a Perú hasta fechas muy recientes, a menos de que se tratara de la coparticipación nacional en las empresas pequeñas, establecidas por inversionistas extranjeros, independientes de las corporaciones norteamericanas.

La concentración de las subsidiarias de corporaciones norteamericanas en un número limitado de ramas industriales es aún más pronunciada que la observada en Colombia. De las 57 subsidiarias manufactureras establecidas en Perú antes de fines de 1967 (de las cuales funcionaban a estas fechas 35), 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 6 desaparecieron (Cuadro IV). 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 corporaciones norteamericanas, según la Harvard Business School.

Estas características de la industria peruana de propiedad extranjera sugieren que el capital norteamericano entró a Perú, como a 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 de Perú ya existente con anterioridad a la última década, fue mínimo. La entrada de corporaciones norteamericanas a 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, durante la década de los sesenta, de fuertes grupos de banca extranjera, en la forma de subsidiarias con la participación creciente de su capital en la banca nominalmente nacional.

Como en el caso de Colombia, las subsidiarias manufactureras de corporaciones norteamericanas en 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 1957 y 1967, en un 80% (tasa anual de 6.5%), el valor de las ventas locales de las empresas manufactureras norteamericanas aumentó en más de diez veces entre 1956 y 1966: de 23 millones de dólares en 1956 a 245 millones de dólares en 1966. No hay datos al respecto por ramas industriales para 1956. En 1966 las ventas locales de alimentos elaborados por las subsidiarias norteamericanas sumaron 60 millones de dólares; las de la industria químico-farmacéutica 35 millones; y las de otras industrias 150 millones (estas últimas incluyen los vehículos de motor ensamblados en Perú con partes importadas casi en su totalidad).

Si bien es cierto que las exportaciones de las subsidiarias manufactureras norteamericanas han aumentado de 1 millón de dólares en 1956 a 37 millones de 1966, cabe subrayar que de este último total 30 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 Estados Unidos en 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 manufac-

tureras norteamericanas, en Perú la participación de las exportaciones de las mismas es tan sólo de 3%. Es particularmente interesante hacer notar que las subsidiarias norteamericanas en 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 corporaciones norteamericanas que tienen subsidiarias en Perú las tienen también en prácticamente todos los demás países de América Latina. La misma composición de productos y prácticas generales de división de mercados por las corporaciones norteamericanas 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 peruano se incrementó de 31 millones de dólares en 1959 a 96 millones a fines de 1968; es decir, creció a un ritmo mayor que el valor de la inversión privada de 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 Estados Unidos, las entradas netas de capital norteamericano en el periodo 1960-1968 sumaron 48 millones de dólares y la reinversión de utilidades no distribuidas, 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 Perú es aparentemente mayor que en Colombia (8.6% sobre el valor de la inversión en 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 Perú, las utilidades reinvertidas por ellas en el país en el periodo de 1960-1968 sumaron 18 millones de dólares y no 12 millones.

Una vez más, una investigación minuciosa emprendida en Perú mismo podría aclarar las razones de estas discre-

pancias o errores estadísticos respecto al monto de la reinversión de las utilidades por las empresas manufactureras norteamericanas radicadas en 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 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 Perú hay lugar para dudar respecto a la relación entre la rentabilidad contabilizada de una subsidiaria de la corporación norteamericana y la rentabilidad real de sus operaciones, consideradas desde el punto de vista de la casa matriz o de todo el sistema internacional de una corporación norteamericana.

Como la distribución de la inversión norteamericana manufacturera en 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 corporaciones norteamericanas en Perú hasta la revolución de 1968 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 obtenido por las empresas manufactureras de Estados Unidos que operan en 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 Estados Unidos. Según

esta fuente, los gastos corrientes locales de las empresas manufactureras norteamericanas en Perú en 1966 sumaron 187 millones de dólares, frente a las ventas totales el mismo año (incluyendo las exportaciones) de 282 millones. Considerando que las ganancias sobre estas ventas, contabilizadas al nivel de las subsidiarias (deducidos los impuestos locales), sumaron apenas 10 millones de dólares, quedarían para gastos en el exterior por cuenta de la importación de insumos, pagos por tecnología y asistencia técnica y pagos de impuestos, 85 millones. Tratóndose de la importación a un mercado cautivo altamente protegido en el caso de las "nuevas industrias" y caracterizado por las condiciones oligopolistas, la magnitud de los gastos externos permite estimar que las utilidades implícitas de las corporaciones norteamericanas procedentes de sus operaciones en 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 corporaciones norteamericanas 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 nacionales<sup>10</sup> sugieren patrones semejantes a los de Colombia y Perú. Nos referimos al estudio que analizó una muestra de 22 empresas extranjeras de las 50 que se acogieron entre 1960 y 1968 al DFL 258.<sup>11</sup> 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

<sup>10</sup> Corporación de Fomento de la Producción, *Comportamiento de las principales empresas extranjeras acogidas al DFL 258*. Publicación Núm. 9-A/70, Santiago, mayo de 1970.

<sup>11</sup> Para la descripción de la DFL 258/60 véase Sergio Nicolau, *La inversión extranjera directa - Caso ALALC*, México, 1968, pp. 126-127.

se dirigieron las corporaciones norteamericanas también en Colombia y 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 (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 su-

jetas 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 Estados Unidos, correspondientes a las subsidiarias manufactureras norteamericanas en Chile. En 1957 sus ventas globales eran de 51 millones de dólares y fueron absorbidas totalmente por el mercado interno. Para 1966 el valor de las ventas totales alcanzó 84 millones de dólares, de los cuales 77 millones correspondieron al mercado chileno; 3 millones a las exportaciones a los Estados Unidos; y 4 millones a las exportaciones a otros mercados. No se ha registrado en 1966 ninguna venta de manufacturas producidas por las subsidiarias norteamericanas a 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 21 millones de dólares a 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 21 millones de dólares a 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, duplicando su valor con creces entre fines de 1964 y fines de 1968 (de 30 millones de dólares a 68 millones). Este fenómeno quizá podría explicar el crecimiento relativamente lento —en comparación con Colombia y Perú— de las ventas totales de las empresas manufactureras norteamericanas en Chile entre 1957 y 1966. Es factible suponer que las ventas se expandieron con mucha mayor rapidez después de 1966, particularmente debido a 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 5 millones de dólares, entre fines de 1963 y fines de 1968 creció en 24 millones.



Con todas las reservas que merecen los datos disponibles, los procedentes del Departamento de Comercio de Estados Unidos indican que en el periodo 1959-1964, correspondiente a los años de lento crecimiento de la inversión manufacturera de Estados Unidos en Chile, todas las nuevas inversiones fueron financiadas con reinversiones de utilidades. En el segundo periodo (1965-1968) la mitad (19 millones de dólares) provino de la entrada neta de nuevo capital y la otra mitad (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 manufactureras. Los gastos locales corrientes de las subsidiarias manufactureras fueron, en 1957, de 41 millones de dólares frente a un monto de ventas totales de 51 millones. Para 1966 los gastos locales subieron a 58 millones de dólares en comparación con el valor de las ventas totales de 84 millones, lo que indica que los gastos corrientes en el extranjero aumentaron en términos relativos considerablemente —del 20 a 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 Perú —el 12.5% en promedio para los 10 años

citados—, quizá una de las más altas para toda América Latina. Desafortunadamente, faltan elementos para explicar estas grandes diferencias entre el nivel de rentabilidad contabilizada en Colombia, 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 DFL 258 los inversionistas extranjeros tenían amplio acceso, limitado solamente por su capacidad de pago y solidez económica, al crédito proveniente del sistema bancario nacional. Podían obtener financiamiento de CORFO, del Banco del Estado de Chile o de bancos comerciales privados. Gran parte de los recursos financieros aportados formaba parte del ingreso de maquinaria, equipos y accesorios, suministrados generalmente por la misma empresa que efectuaba 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 quizás también de las empresas transnacionales norteamericanas, 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, explicaban 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 América Latina (par-

ticularmente 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 *cif* al Grupo Andino procedentes del resto de América Latina 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 el 2.7% de las mismas en 1964-1966. El mismo fenómeno se registró en el caso de las importaciones intra-subregionales (el 2.8% del total en 1961-1963 y 3.3% en 1964-1966).

Los valores de las exportaciones de manufacturas dentro del Grupo Andino no llegaron, en 1966 y 1967, siquiera a 20 millones de dólares, como lo demuestra el Cuadro VI.

En el caso del primer país exportador de manufacturas dentro de la subregión, Colombia, el 90% de éstas se dirigieron a Ecuador y Perú; en el caso del segundo, Chile, 50% a Perú y Ecuador en 1966, y el 75% a los

#### CUADRO VI

*Valor de las exportaciones de manufacturas 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	—
Total	18.5	16.4

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

dos mismos países en 1967. El Perú exportó cantidades mínimas de manufacturas a Colombia y Chile, las exportaciones de 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 intra-andino 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 empresas o corporaciones transnacionales norteamericanas.

Esta situación permite vaticinar que aun suponiendo que el Grupo Andino eliminara pronto las 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 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 Ecuador, siempre y cuando este cambio de estrategia estuviera de acuerdo con los intereses de sus casas matrices.

Empero, antes de la firma del Régimen Común se perfilaba 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 convendría a la región en su conjunto, se decía, 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 Ecuador, tal solución no era 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 Ecuador por 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 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 Perú y hacerles atractivo establecerse en los países de periferia del Grupo Andino.

Así, antes de formarse el Régimen Común, quedaba la complicada tarea de buscar los instrumentos regionales que permitieran evitar la siguiente alternativa: *a*) la ampliación del comercio en las manufacturas tradicionales desde el "centro" de la región hacia sus periferias, políticamente inaceptable para Bolivia y 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 acceso a los mercados de los tres países más avanzados. Solamente la unificación de criterios a 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 evitaría 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 hostilidad de las grandes corporaciones transnacionales hacia el trato común*

En estas circunstancias se llegó a los últimos días de diciembre de 1970 y, cumpliendo con lo previsto por el artículo 27 del Acuerdo de Cartagena, los cinco países miembros del Grupo Andino aprobaron, en el seno de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, el Régimen Común de Tratamiento de los Capitales Extranjeros y sobre Marcas, Patentes, Licencias y Regalías.<sup>12</sup> Este acuerdo, que no tiene precedente en ningún otro proceso de integración económica regional entre países en desarrollo, entró en vigor, con pequeñas enmiendas, el 30 de junio de 1971, mediante decretos expedidos por cada uno de los cinco gobiernos signatarios, sin necesidad de ratificación por parte de los Congresos correspondientes.

Aunque el contenido del Régimen Común es bastante conocido, procede recordar sus características principales. El Régimen Común establece una serie de normas para distintos sectores a los que suele dirigirse el capital privado extranjero. En el sector de *explotación de recursos naturales* se deja a los miembros del Grupo Andino en libertad de autorizar, hasta 1981, la actividad de empresas extranjeras bajo el sistema de concesiones, siempre que el plazo de contrato respectivo no exceda de veinte años y los contratos de concesión no incluyan cláusulas que prevean deducciones por agotamiento (*depletion clauses*) para fines tributarios a las empresas extranjeras que operen en este sector. Se prohíbe el establecimiento de empresas extranjeras, o la nueva inversión extranjera directa, en los sectores de *servicios públicos, seguros, banca comercial y demás instituciones financieras*. Los bancos extranjeros actualmente existentes en el Grupo Andino dejarán de recibir depósitos locales dentro de un plazo de tres años contados a partir de la fecha de la

<sup>12</sup> Véase el texto del Régimen Común en *Comercio Exterior*, (México), febrero de 1971, pp. 114-122.



entrada en vigor del Régimen. Los bancos extranjeros que desean continuar recibiendo depósitos locales de cualquier especie tendrán que transformarse en empresas nacionales, vendiendo el 80% de su capital a nacionales de los países del Grupo Andino. No se admitirán nuevas inversiones extranjeras directas en empresas de *transporte interno, publicidad, radio y televisión, prensa y comercialización interna*. En el sector manufacturero, todas las empresas extranjeras establecidas o por establecerse en los países del Grupo Andino e interesadas en las ventajas derivadas del programa de liberación arancelaria del Acuerdo de Cartagena, tendrán que aceptar la obligación de transformarse, en un período de 15 años en Colombia, Chile y Perú y de 20 años en Bolivia y Ecuador, en empresas mixtas (con participación de capitales nacionales del área en proporción mayor del 51%) o en empresas nacionales (con participación de capitales nacionales en proporción mayor de 80%). El control del cumplimiento de las obligaciones contraídas por los inversionistas extranjeros estará a cargo de organismos nacionales de cada uno de los países del Grupo Andino, establecidos con el fin de vigilar las actividades del capital privado extranjero. Los mismos organismos nacionales de registro y control vigilarán el contenido de los contratos sobre importación de tecnología por parte de empresas de los países del Grupo Andino. Los inversionistas extranjeros tendrán derecho, previa autorización del organismo nacional competente, a transferir al exterior, en divisas libremente convertibles, las utilidades netas comprobadas que provengan de la inversión extranjera directa, sin pasar del 14% anual de la misma. Para fines de reinversión de utilidades, se necesitará el permiso previo del país receptor cuando esta reinversión exceda del 5% del capital de la empresa. Las utilidades reinvertidas recibirán igual tratamiento que la nueva inversión, es decir tendrán derecho a repatriar utilidades hasta por el 14% del monto reinvertido. Las empresas extranjeras (con participación de capital extranjero mayor de 51 por ciento) tendrán acceso al crédito interno sólo a corto plazo y sus créditos externos requerirán autorización previa del organismo nacional competente.

El Régimen Común fue el resultado de seis meses de

trabajo de la Junta de Acuerdo de Cartagena, asesorada en este campo por un grupo de expertos procedentes de los países miembros del Grupo Andino y de Argentina, Brasil, México, Estados Unidos, Canadá y Japón, invitados a título personal para ayudar a la Junta en esta tarea. La elaboración del Régimen Común fue precedida por estudios, en cada uno de los cinco países miembros, de las prácticas legales, financieras, tecnológicas y productivas de las empresas de propiedad extranjera y particularmente de las subsidiarias de las grandes corporaciones transnacionales. Estos estudios, basados tanto en la información disponible del Departamento de Comercio de Estados Unidos como en datos de procedencia regional, arrojan la conclusión de que eran muy altos los costos que para las respectivas economías tenía un tratamiento de *laissez-faire* al capital privado extranjero, al tiempo que eran sumamente limitados sus beneficios para los países receptores. En los mismos trabajos se llegó a la conclusión de que el establecimiento de un trato común para la inversión privada extranjera en el marco del Grupo Andino era absolutamente imprescindible para que esta subregión consiguiera sus tres objetivos principales de largo plazo: a) el aceleramiento del proceso de industrialización en el área en su conjunto; b) la participación equitativa de todos los miembros del Grupo Andino en este proceso, y c) la disminución de la dependencia político-económica de la subregión respecto de los centros industriales del mundo.<sup>13</sup>

Desde el inicio de los trabajos de la Junta de Cartagena sobre el régimen común se esperaba una actitud hostil de los intereses extranjeros, que tenían establecidos en el Grupo Andino "servicios de inteligencia" a nivel nacional muy eficaces que les permitieron seguir de cerca el progreso de los preparativos y tratar de ejercer presiones sobre los distintos gobiernos para que el futuro ré-

<sup>13</sup> Sobre este último punto, véanse, entre otros trabajos, Raúl Prebisch, *Transformación y desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1970; Osvaldo Sunkel y Pedro Paz, *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del subdesarrollo*, Siglo XXI Editores, México, 1970 y Helio Jaguaribe, Aldo Ferrer, Miguel S. Wionczek y Theotônio Dos Santos, *La dependencia político-económica de América Latina*, Siglo XXI Editores, México, 1970.

gimen común se plegara a sus exigencias. Es ampliamente sabido que tales intervenciones y presiones informales sobre los gobiernos de Perú, Ecuador y Colombia, tuvieron lugar en las últimas etapas de las negociaciones para llegar al texto final del régimen común, entre octubre y diciembre de 1970.<sup>14</sup> Entre los grupos extranjeros que ejercieron presión en ese periodo se destacaron los altos ejecutivos de las compañías petroleras norteamericanas.

Al fracasar los intentos de "conciliación" y en vista de la renuencia de los inversionistas europeos y japoneses para unirse a los grupos de presión, las grandes empresas norteamericanas pasaron a la acción directa tendiente a torpedear la entrada en vigor del Régimen Común. En vista de la seriedad del asunto, la iniciativa de contraofensiva pasó a manos del poderoso Council of the Americas, cuya junta directiva está presidida por David Rockefeller. El Council of the Americas elaboró en febrero de 1971 un largo documento crítico del Régimen Común, que fue enviado a los Presidentes y ministros de los países del Grupo Andino, a miembros influyentes del Congreso de Estados Unidos y a los dirigentes de los organismos internacionales. El documento sostenía que el régimen común representaba un acto abiertamente hostil y perjudicial para los inversionistas extranjeros y, en particular, en palabras del propio documento:

- a) lejos de proveer garantías de estabilidad para posibles nuevos inversionistas extranjeros, crearía nuevos y mayores elementos de inestabilidad;
- b) algunas disposiciones discriminarían a las empresas extranjeras en operaciones de transferencia de tecnología no sólo a sus filiales, sino también a las compañías de propiedad nacional en los países del Grupo Andino, y
- c) pocas compañías extranjeras considerarían con seriedad una inversión a término fijo en cualquier país, por el corto periodo de 15 a 20 años, a menos que tuvieran la seguridad

<sup>14</sup> Véase el texto de la propuesta original del Régimen Común presentada por la Junta del Acuerdo de Cartagena en octubre de 1970 en *Comercio Exterior*, México, noviembre de 1970, pp. 900-907 y el comentario "El régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros en el Grupo Andino", *Comercio Exterior*, febrero de 1971, pp. 102-104.

de que tal inversión rendiría ganancias excepcionalmente altas durante la mayor parte de ese periodo.

En vista de que el documento del Council of the Americas no dio resultados inmediatos, los grandes intereses extranjeros ampliaron su presión, concentrándose en el país que consideraron como el "eslabón más débil" del Grupo Andino: Colombia. El día 18 de febrero, el segundo más alto funcionario del Council of the Americas, José de Cubas, dirigió una carta al presidente de Colombia, Dr. Misael Pastrana Borrero, llena de abiertas amenazas. La carta, contiene, entre otros, los siguientes párrafos:

...el Régimen propuesto podría desalentar seriamente y, en muchos casos, hasta eliminar nuevas inversiones directas de capitales extranjeros en el área andina. Parece igualmente claro que el Régimen podría restringir seriamente, si no eliminar totalmente, la función que las actuales inversiones extranjeras cumplen en las naciones del área andina. La reducción de las inversiones extranjeras tendría además el efecto de debilitar todo el proceso de desarrollo, debido a la reducción correlativa de las contribuciones del capital y tecnología de nuestras industrias.

Más aún, la reducción de las inversiones extranjeras debilitaría a las inversiones privadas locales. Desaparecido el estímulo que les proporciona la administración, la tecnología y el capital extranjeros, las oportunidades de negocios que la inversión extranjera brinda a los inversionistas locales se verían restringidas y los inversionistas locales posiblemente disminuirían su actividad ante el temor de que las restricciones aplicadas a los extranjeros pudieran extenderse a los nacionales.

Este debilitamiento económico bien pudiera tener efectos perjudiciales para la estabilidad social y política de las naciones del área andina, y estas consecuencias bien podrían afectar a otras naciones de las Américas.

Lisa y llanamente, el Council of the Americas informaba al Presidente de Colombia que, si no retiraba su apoyo al Régimen Común, sería responsable de una revolución violenta no tan solo en Colombia sino en "otras naciones de las Américas". Estas amenazas fueron acompañadas por otras que el ministro de Desarrollo

de Colombia, Jorge Valencia Jaramillo, calificó de "terrorismo económico". Un vocero de los intereses extranjeros, el Dr. James F. Raisbeck, promovió ante la Suprema Corte de Colombia una demanda de amparo contra el Acuerdo de Cartagena calificándolo de inconstitucional por no haber sido ratificado por el Congreso de este país. La demanda de amparo fue presentada a pesar de que el Acuerdo de Cartagena constituye simplemente un instrumento jurídico de derecho internacional accesorio al Tratado de Montevideo, debidamente ratificado por el Congreso colombiano y cuyos instrumentos de ratificación fueron depositados en la Secretaría Ejecutiva de la ALALC en septiembre de 1961. El objetivo de la demanda de amparo es conseguir la nulificación legal del Acuerdo de Cartagena y, consecuentemente, del Régimen Común.

Para conseguir un efecto todavía mayor, el incansable Council of the Americas hizo declaraciones en Nueva York a mediados de abril de 1971 en el sentido de que "las inversiones norteamericanas en los países del Grupo Andino han quedado paralizadas" ya que "84 inversiones privadas norteamericanas en los cinco países del Grupo fueron aplazadas recientemente". De los supuestos 84 proyectos paralizados, 37 iban a dirigirse a Colombia, según el Council of the Americas. Las autoridades colombianas expresaron serias dudas respecto a la veracidad de este anuncio, en vista de que en los últimos años habían venido estableciéndose en Colombia un promedio anual de sólo 12 empresas norteamericanas. La agencia noticiosa española EFE comentó sobre el particular que "los industriales estadounidenses han empezado a apretar los tornillos de la presión económica, amenazando con no continuar sus inversiones en los países latinoamericanos que adopten una política nacionalista".

Cabe subrayar que el Gobierno de Colombia no se ha rendido ante todas estas presiones. La salida de Colombia del Régimen Común, que equivaldría a la disolución del Grupo Andino, hubiera dado lugar a graves trastornos políticos en este país, agobiado por los conflictos estudiantiles y amenazado por la derecha populista del ex-dictador Rojas Pinilla. La Suprema Corte de Colombia rechazó la demanda de amparo sobre la inconstitucionalidad

del Acuerdo de Cartagena y el presidente Pastrana firmó el 30 de junio el decreto que puso en vigor el Régimen Común.

Queda por responder a qué se ha debido la inusitada ofensiva de las grandes empresas norteamericanas contra el Grupo Andino. La respuesta es sencilla. Después de la derrota de las gigantescas compañías petroleras transnacionales en las negociaciones con los países productores de petróleo en el Medio Oriente, celebradas hace apenas unos dos meses en Teherán y Trípoli,<sup>15</sup> los poderosos miembros del Council of the Americas temen que muchos otros países en desarrollo se contagien de la actitud nacionalista de los países árabes y los andinos. Uno de los principales países propensos al contagio en nuestra parte del mundo es Venezuela. De acuerdo con las noticias más recientes, el partido de oposición, Acción Democrática, que tiene la mayoría en el Congreso, está elaborando un proyecto de una ley restrictiva sobre inversiones extranjeras para presentarla al Congreso en marzo de 1972. Por otro lado, el presidente de Venezuela, Rafael Caldera, ha nombrado una comisión de 35 expertos para preparar otro proyecto de ley sobre el mismo tema para octubre del año en curso. Según un artículo publicado el 6 de mayo de 1971 en el diario de la ciudad de México *The News* y fechado en Caracas:

La comunidad de hombres de negocios norteamericanos está recolectando con gran prisa datos y estadísticas para justificar su presencia en Venezuela. Los norteamericanos han apoyado con toda discreción la idea de políticas del tipo de la "mexicanización". La venta de las acciones a los inversionistas locales les parece un enfoque mucho más pragmático y aceptable que los controles incorporados en el acuerdo sobre inversión extranjera en el Grupo Andino.

Paradójicamente, la fórmula de "nacionalización" progresiva de las empresas extranjeras, que constituye el meollo del Régimen Común no parece atemorizar a todos los inversionistas norteamericanos, contrariamente a

<sup>15</sup> Véase al respecto, "Lecciones de la cooperación de los países productores de petróleo", *Comercio Exterior*, febrero de 1971, pp. 104-105.



lo que sostiene el Council of the Americas. Un investigador de la George Washington University, Guy B. Meeker, acaba de publicar los resultados de una encuesta que intentó abarcar 340 corporaciones estadounidenses con subsidiarias en América Latina y en la que participaron 90 empresas (26% del total). 78 empresas (86.7% de las participantes) indicaron que la participación en empresas mixtas constituye parte de sus políticas generales; 71.8% manifestaron estar dispuestas a aceptar participación minoritaria en las nuevas empresas y alrededor del 70% consideraron que la desinversión progresiva a favor de los intereses locales es una fórmula aceptable, siempre y cuando el proceso de desinversión fuera negociado y permitiera, a fin de cuentas, una participación modesta del inversionista extranjero inicial. De acuerdo con el autor de la encuesta "vale la pena hacer notar que, contrariamente a la opinión extendida por todas partes en el sentido de que las compañías norteamericanas tienen aversión rígida al proceso de crear las empresas de capital mixto, estas compañías parecen demostrar una flexibilidad mucho mayor en sus políticas en materia de inversiones en el extranjero de lo que comúnmente se cree."<sup>16</sup>

Puesto que es bien sabido que muchos inversionistas europeos y todos los inversionistas japoneses adoptan posiciones mucho más flexibles que el Council of the Americas, el Régimen Común del Grupo Andino está lejos de ser derrotado. En estos momentos se necesita, en el Grupo Andino, y particularmente en Colombia, mucha paciencia y mucha sangre fría para no rendirse ni responder apresuradamente a las amenazas del Council of the Americas. Más tarde se verá si, de hecho, este organismo tiene tanta fuerza como pretende. Como dijo en una ocasión el gran sociólogo norteamericano, Thorstein Veblen, "lo bello del capitalismo consiste en que siempre se encuentran algunos traidores". Todos los que conocen los años turbulentos del bloqueo petrolero contra México

<sup>16</sup> Véase Guy B. Meeker, "Fade-out Joint Venture: Can It Work for Latin America?", *Inter-American Economic Affairs*, Washington, primavera de 1971, pp. 25-42.

después de 1938, recordarán sin duda el caso de la compañía norteamericana Sinclair, que ayudó a romper ese bloqueo a un precio económicamente alto pero políticamente bastante conveniente para México.

## 5. LA INVERSIÓN EXTRANJERA PRIVADA EN MÉXICO: PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS

La historia de la inversión extranjera privada en México desde la Independencia hasta la fecha está por escribirse todavía, puesto que, en su mayor parte, la abundante literatura que hay sobre el tema difícilmente puede ser considerada como análisis objetivo de esta faceta de las relaciones económicas internacionales del país.<sup>1</sup> No obstante, es factible sostener varias tesis sobre el papel del capital extranjero privado en distintos periodos de la historia mexicana.

Los conflictos del pasado, las actitudes y políticas actuales hacia el capital privado extranjero y las posibles fricciones futuras entre la sociedad mexicana y los inversionistas extranjeros, difícilmente pueden entenderse sin el breve esbozo de los antecedentes históricos, económicos y políticos siguientes:

a) la explotación de la gran riqueza del subsuelo mexicano en beneficio de la metrópoli española, durante los tres siglos del periodo colonial;

b) el logro, en 1821, de la independencia política respecto de España que, de manera similar a las recientes experiencias de descolonización en África y Asia, no afectó en ningún grado importante la estructura socioeconómica colonial del país;

c) el breve encuentro con el capital privado británico que se instaló en la minería mexicana, durante los años veinte del siglo pasado, y que llenó el hueco dejado por la desaparición de España como mercado exclusivo para las exportaciones mexicanas de metales preciosos; este encuentro, acompañado por créditos ingleses al país recientemente independizado, fue un desastre tanto para los inversionistas como para el país receptor, debido principalmente a los intereses británicos de inyectar una tecno-

<sup>1</sup> Entre los honorosas excepciones cabe mencionar E. David Cronon, *Josephus Daniels in Mexico*, The University of Wisconsin Press, Madison, 1960, y Lorenzo Meyer, *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, El Colegio de México, 1968.

logía europea avanzada en una economía colonial subdesarrollada;

d) casi medio siglo de caos político y estancamiento económico (1830-1870), acompañado de la pérdida de una parte importante de territorio en favor de Estados Unidos y de una interminable cadena de expediciones punitivas e intervenciones directas a favor de los acreedores de México o destinadas a convertir al país en un apéndice de las economías industriales europeas que se encontraban en rápida expansión;

e) treinta años de paz política y crecimiento económico bajo la dictadura de Díaz (1880-1910), que abrió las puertas al capital privado y la tecnología extranjeros, tanto europeos como norteamericanos;

f) la revolución democrático-popular de 1910, que puso fin a la sociedad porfiriana, que tenía como principales pilares, primero, la aristocracia terrateniente (que explotaba despiadadamente a los grupos de población indígena y mestiza) y, segundo, los intereses económicos extranjeros que habían logrado, a principios de este siglo, convertir a México en una importante fuente de materias primas (minerías y productos agrícolas tropicales) para los países industriales de Norteamérica y Europa Occidental;

g) el periodo de reforma agraria y reconstrucción política y económica (1925-1940), después de quince años de violenta guerra civil, caracterizado por los continuos conflictos, tanto abiertos como velados, entre la sociedad mexicana posrevolucionaria y las inversiones privadas extranjeras en la minería, los servicios públicos, las comunicaciones y los transportes, que culminaron en 1938 con la expropiación de las compañías petroleras norteamericanas, británicas y holandesas; y

h) un cuarto de siglo de esfuerzo de industrialización orientado hacia adentro y altamente protegido (1945-1970), basado en el apoyo de los grupos de empresarios nacionales y de extensos sectores de la opinión pública, y acompañado por la progresiva eliminación de la inversión privada extranjera en los sectores tradicionales (industrias extractivas diferentes a la ya nacionalizada industria petrolera, servicios públicos, y comunicaciones y transportes) a través del llamado proceso de mexica-

nización, que consiste en la adquisición total de ciertas empresas por parte del Estado o la entrada parcial del capital privado nacional.

Desde la Independencia hasta los fines de la República Restaurada la aportación de la inversión extranjera privada al desarrollo de México —la inversión dirigida principalmente a la minería en la segunda década del siglo XIX y al comercio y a la agricultura de exportación hacia mediados del siglo pasado— era insignificante tanto respecto a la magnitud de esta inversión como de su impacto sobre el proceso de cambio económico-social. Al abrirse completamente las puertas al capital extranjero privado en el último cuarto del siglo XIX, la inversión externa se dedicó a las actividades que servían en una u otra forma a los intereses de los grandes centros industriales proveedores de capital y consumidores de materias primas procedentes de las periferias.

Todas estas actividades estaban ligadas directa o indirectamente con la economía de exportación, y, tanto en términos económicos como jurídicos y políticos, constituían enclaves dentro de la sociedad todavía tradicional. Para 1910, del total estimado de 1200 millones de dólares de la inversión extranjera, 750 millones correspondían a las industrias extractivas incluido el petróleo; 200 millones a los ferrocarriles que servían principalmente la minería; 150 millones a la generación de energía eléctrica, también ligada estrechamente a las necesidades de la minería; los 100 millones de dólares restantes estaban invertidos en la agricultura y ganadería de exportación. Es cierto que todas estas actividades económicas extranjeras desarrolladas entre 1880 y 1910 tuvieron un impacto sobre el desarrollo general del México pre-revolucionario —mediante su efecto sobre la capacidad de importación, los ingresos fiscales, el empleo, la disponibilidad de la infraestructura para el comercio interno y la provisión de ciertos insumos (principalmente energía eléctrica) para el naciente sector industrial y comercial nacional. No obstante, el precio político de estas ventajas económicas nacidas del flujo indiscriminado del capital extranjero hacia México era sumamente alto. Uno de los grandes historiadores norteamericanos de las relaciones entre México y Estados Unidos describe el

Porfiriato como el "periodo de la invasión económica americana".<sup>2</sup> Es del conocimiento común que esta invasión económica externa durante el Porfiriato dio lugar a la gran mayoría de los conflictos internacionales a que tuvo que hacer frente México no sólo durante el periodo de las luchas armadas sino hasta el año de 1940. Estos conflictos fueron bastante agudos no obstante que el régimen porfirista trató de jugar los intereses de los inversionistas norteamericanos contra los europeos, y particularmente los ingleses.

El periodo de la preponderancia del capital privado extranjero en los sectores tradicionales de la economía del país no terminó con la Revolución. A pesar de que la Constitución de 1917 creó un nuevo marco legal e institucional para las relaciones políticas y económicas de México con el mundo externo, el cambio básico en las relaciones entre el México posrevolucionario y la inversión extranjera privada tardó más de un cuarto de siglo después de la caída de Porfirio Díaz. Consecuentemente, el periodo entre los dos guerras mundiales que coincidió con una lenta y bastante desorganizada construcción del México moderno abundó en conflictos severos entre la sociedad mexicana y los intereses extranjeros. Es muy probable que la persistencia de estos conflictos actuara como un elemento de cohesión interna de la nueva sociedad. Empero, al mismo tiempo obstruyó de manera muy seria el progreso económico-social del país, desangrado por una década de luchas armadas.

En distintos momentos del periodo que va desde 1920 hasta finales de la década de los treinta, los gobernantes mexicanos, conscientes de la debilidad general del país y de su dependencia económica del exterior, hicieron innumerables esfuerzos para encontrar un *modus vivendi* con los poderosos intereses económicos extranjeros. No obstante, con la excepción del breve periodo del armisticio entre las dos partes logrado a la mitad del régimen de Plutarco Elías Calles, todos estos años pueden describirse como una época de guerra subterránea entre los dueños

<sup>2</sup> James Morton Callahan, *American Foreign Policy in Mexican Relations*, The Macmillan Company, Nueva York, 1931, capítulo XIII "The American Economic Invasion of Mexico under Diaz", pp. 475-533.



de los capitales extranjeros invertidos en México y el México posrevolucionario. *Ex post*, parece obvio que un verdadero acomodamiento era imposible. El nuevo Estado mexicano nacido en la Revolución no estaba dispuesto a aceptar la continuación de los enclaves político-económicos, regidos por sus propias leyes y por las reglas de juego establecidas durante el Porfiriato. La aceptación de tal situación hubiera sido igual a la renuncia de la esencia misma de la ideología nacionalista de la Revolución. Por otro lado, los intereses privados extranjeros ni entendían el alcance y los objetivos de la Revolución mexicana ni estaban dispuestos a legitimizarla sometiéndose a las nuevas disposiciones emanadas de la Constitución de 1917, que les quitaban los derechos especiales adquiridos antes de 1910. Además, los inversionistas extranjeros estaban plenamente conscientes de la debilidad interna y externa del Estado posrevolucionario y de su continua dependencia económica del exterior. Muchos pensaban probablemente que se trataba de un breve periodo de ebullición nacionalista en México que terminaría relativamente pronto, como solió ocurrir en América Latina periódicamente durante todo el siglo pasado, y que la adopción de una línea dura hacia el nuevo Estado ayudaría a volver a las condiciones de *laissez faire* para los intereses extranjeros, prevalecientes a principios del siglo.

Hubo muy pocas ocasiones en la historia moderna en que el analfabetismo político-social de los grandes intereses económicos de los centros del mundo occidental frente a los cambios radicales de una sociedad subdesarrollada, fue demostrado con tanta claridad como en México en los años veinte y treinta. Los inversionistas extranjeros subestimaron todos los factores que a la larga trabajaron en su contra: la fuerza del nacionalismo mexicano; la habilidad de las nuevas *élites* políticas para limitar los conflictos económicos con el exterior a proporciones manejables con el fin de ganar tiempo y mejorar su posición de fuerza relativa; la capacidad de improvisación de las pequeñas *élites* técnicas frente a las dificultades económicas de orden externo e interno creadas por el no declarado estado de guerra existente entre México y los poderosos intereses económicos ex-

tranjeros y, finalmente, el continuo pero errático y disperso esfuerzo de la débil sociedad posrevolucionaria para acelerar el proceso de desarrollo económico, que a la postre lograría que prevalecieran los intereses de México sobre los de los enclaves extranjeros.

Durante varias décadas los intereses económicos extranjeros aplicaron toda clase de sanciones contra el Estado y la sociedad mexicana con el fin de cambiar sus políticas hacia los inversionistas privados extranjeros. Empero, por razones que los intereses extranjeros entendían con gran dificultad, esta táctica no funcionaba. Solamente cuando se llegaba a un claro empate entre los intereses de los enclaves y los de la sociedad en que operaban y se acababa el arsenal de sanciones y presiones, los interesados del exterior mostraban la disposición de negociar en serio la resolución del conflicto. Tal solución, buscada con anterioridad, quizás hubiera sido más conveniente desde el punto de vista de los enclaves. Pero aún suponiendo que la solución hubiese sido la misma, el abandono más temprano de la táctica de las sanciones hubiese permitido moderar la hostilidad latente de la sociedad hacia la inversión extranjera directa. En breve, la intransigencia de los inversionistas extranjeros y su inhabilidad para comprender las fuerzas del nacionalismo mexicano reforzaba aun más este sentimiento y hacía más difícil cualquier solución racional de los conflictos inherentes a la operación de los enclaves en una sociedad expuesta a un rápido cambio económico-social.

Aparentemente, el largo conflicto entre México y los inversionistas extranjeros en los sectores tradicionales fue resuelto apenas en la década de los sesenta.

La mexicanización de los sectores tradicionales prácticamente fue determinada a mediados de los años sesenta, a través de dos importantes decisiones. En 1960, el Estado adquirió dos grandes compañías extranjeras de energía eléctrica que, a fines de los años treinta, se convirtieron en el centro de un serio conflicto debido, en parte, a que las compañías extranjeras se negaban a invertir en instalaciones de generación y a su creciente actuación como simples distribuidoras en las principales áreas urbanas de la energía producida por la Comisión Federal

de Electricidad, de propiedad estatal.<sup>3</sup> Por otra parte, a mediados de los años sesenta, de acuerdo con la nueva legislación minera, todas las empresas mineras extranjeras se vieron obligadas a vender el 51% de su capital a inversionistas mexicanos, reservándose el Estado el derecho de conceder nuevas concesiones mineras sólo a empresas con 66% de capital nacional. La nueva legislación afectó, entre otros, al único sector dinámico de la industria extractiva mexicana (excepción hecha de la industria petrolera que pertenece al Estado desde 1938), la explotación del azufre que, durante los años cincuenta, convirtió a México en el segundo productor mundial de este metaloide.<sup>4</sup>

Estas dos importantes medidas de política resultan fáciles de explicar. En el caso de la industria eléctrica, las deficiencias del sistema estatal de regulación de los servicios públicos, por una parte, y la fuerte inflación de los años cuarenta y principio de los cincuenta, por la otra, agravaron el conflicto latente desde el periodo interbélico complicado por el hecho de que tanto el Estado como importantes sectores de la opinión pública consideraban que el adecuado abastecimiento de energía eléctrica era una condición necesaria para la industrialización. Las deficiencias del proceso regulador y la inflación de los años cuarenta hicieron políticamente imposible un incremento equitativo en los precios de la energía eléctrica, que habría satisfecho los objetivos financieros de los productores privados de energía eléctrica y habría solucionado la aguda escasez de electricidad a la que se enfrentaba la economía mexicana después de 1940. La creciente capacidad técnica de la Comisión Federal de Electricidad, creada poco antes de la segunda Guerra Mundial, y la creciente hostilidad de importantes sectores de la población hacia las compañías extranjeras de

<sup>3</sup> Para mayores detalles sobre las relaciones entre el Estado mexicano y las empresas de energía eléctrica de propiedad extranjera, entre 1900 y 1960, véase Miguel S. Wionczek, "La industria eléctrica en México, 1900-1960", primera parte del libro *El nacionalismo mexicano y la inversión extranjera*, Siglo XXI Editores, México, 1968.

<sup>4</sup> El estudio sobre la mexicanización de la industria minera del azufre "La explotación del azufre: 1950-1966" constituye la segunda parte del libro citado en la nota anterior.

energía eléctrica, aunada a la frustración de sus dueños que se consideraban víctimas de las políticas públicas, dieron lugar a que la nacionalización de la industria eléctrica fuera, de hecho, la única posibilidad en 1960.

El razonamiento para explicar la mexicanización de la industria minera es diferente. Debe recordarse que México era el primer productor mundial de plata y oro durante la época colonial, y un importante abastecedor de minerales para los países industriales entre 1880 y principios de la Gran Depresión. En ambos periodos ese sector estuvo completamente controlado por intereses extranjeros. La aparición en el país, después de la Revolución, de políticas de conservación de los recursos, tendientes a proteger la riqueza mineral con vistas a la futura industrialización, coincidió con el hecho de que importantes compañías mineras estadounidenses y británicas abrieran nuevas fuentes de abastecimiento en América del Sur y África. La participación de la minería en el producto nacional mexicano y la participación de México en los mercados mundiales de metales y metaloides ha venido disminuyendo desde 1929 —con excepción de la plata durante las tres décadas pasadas y el azufre durante los años cincuenta— y no se ha recuperado desde entonces. Sin embargo, a fines de la década de los cincuenta la industrialización hacia adentro ocasionó, por una parte, la aparición de la rápida expansión de la demanda interna de materias primas industriales y, por la otra, la insatisfacción del Estado con las políticas tradicionales de las compañías mineras extranjeras, que exportaban minerales sin procesar y semielaborados para ser manufacturados en el exterior. Estos dos factores, junto con la cada vez mayor importación de artículos intermedios de metal, constituyen los antecedentes de la legislación minera de principios de los años sesenta y la subsecuente mexicanización de las industrias extractivas. Con excepción del caso de la altamente redituable minería del azufre, la decisión estatal no fue objetada por las industrias extranjeras mexicanizadas. Siguiendo el ejemplo de las compañías eléctricas, las mineras utilizaron la mayor parte del producto de la venta de sus propiedades para invertirlo en las altamente redituables actividades manufactureras y auxiliares, en México.

En el campo del sector bancario no se presentó nunca la necesidad de realizar una mexicanización. El sistema bancario prerrevolucionario, controlado parcialmente por intereses europeos, fue dislocado totalmente por la Revolución. El nuevo sistema bancario establecido en el periodo interbélico, perteneció, desde el principio, casi totalmente a intereses nacionales. Únicamente un banco comercial extranjero —una sucursal del actual First National City Bank— se fundó en México en vísperas de la Gran Depresión. Su participación actual en el sistema bancario es completamente marginal. La subsecuente legislación bancaria negó el acceso a los intermediarios financieros extranjeros, sin —debe añadirse— establecer privaciones excesivas para las empresas extranjeras que operan en los restantes sectores.

Como lo demuestra el Cuadro I, la inversión privada extranjera prácticamente había desaparecido hacia

#### CUADRO I

*Distribución sectorial de la inversión privada extranjera en México, 1911-1968*  
(Porcentajes)

	1911	1940	1950	1960	1968
Agricultura	7.0	1.9	0.7	1.8	0.7
Minería	28.0	23.9	19.8	15.6	6.0
Petróleo	4.0	0.3	2.1	2.0	1.8
Industria manufacturera	4.0	7.0	26.0	55.8	74.2
Energía eléctrica	8.0	3.15	24.2	1.4	—
Comercio	10.0	3.5	12.4	18.1	14.8
Comunicaciones y transportes	39.0	31.6	13.3	2.8	—
Otros servicios	—	0.3	1.5	2.5	2.5

Fuentes: Para 1911, Cleona Lewis, *America's Stake in International Investment*, The Brookings Institution, Washington, D. C., 1938; para 1940-1960, Banco de México, S. A.; para 1968, estimaciones del autor. Debe señalarse que para 1911 los intereses petroleros extranjeros habían terminado la primera etapa de sus actividades en México; su participación en la inversión extranjera total se incrementó considerablemente durante la Revolución y logró su más alto nivel alrededor de 1925.

finis de los años sesenta de los sectores tradicionales de la economía mexicana.

La magnitud de los cambios en la distribución sectorial de la inversión privada extranjera en México entre 1910 y fines de los años sesenta, no tiene paralelo en ningún otro país latinoamericano. A fines del periodo de Porfirio Díaz, de la inversión extranjera total, estimada en 1 200 millones de dólares, casi el 80% correspondía a las industrias extractivas, incluyendo el petróleo, los ferrocarriles y los servicios públicos. Sesenta años después únicamente el 6% del total (estimado en más de 2 600 millones de dólares para 1969) permanecía en la minería. La inversión extranjera ha desaparecido completamente del petróleo, los transportes y los servicios públicos. Ahora se concentra casi exclusivamente en los sectores manufactureros (75%) y en los servicios, con excepción de la banca (más del 15%). Los cambios observados durante los últimos 20 años reflejan, en primer lugar, la creciente y pacífica expropiación de la inversión extranjera tradicional, principalmente por parte del Estado, en nombre de la independencia económica, y, en segundo, la acción de los incentivos directos e indirectos de los que puede disponer, bajo ciertas condiciones, la inversión extranjera en los sectores manufacturero y de servicios, incentivos establecidos originalmente en los años cincuenta para proteger a los grupos de empresarios nacionales.

Las declaraciones oficiales respecto de las políticas hacia la inversión extranjera directa, ofrecen las siguientes líneas generales de política:

a) los sectores básicos de la economía nacional, tales como la industria petrolera, la petroquímica básica, la energía eléctrica, los ferrocarriles y las comunicaciones, están reservados al Estado;

b) la inversión en la agricultura y en la intermediación financiera, está reservada a mexicanos;

c) en otros sectores (minería y manufacturas) se aplica la regla de participación mayoritaria de capital nacional en campos que están estrechamente relacionados con las actividades económicas básicas o que sean considerados como de especial importancia para el futuro desarrollo industrial; aunque no se ha elaborado una lista que incluya



todas estas actividades, seis importantes industrias, entre ellas el acero, el cemento, el vidrio y el aluminio, quedaron sujetas a la regla de que el 51% de las acciones debería pertenecer a intereses nacionales, en julio de 1970;

d) en el resto de los sectores no se han impuesto limitaciones al capital privado extranjero, excepto una disposición en el sentido de que debe aceptar todas las obligaciones legales que se aplican a las empresas de propiedad nacional; además, a menos de que el capital extranjero acepte la participación del capital local, debe renunciar a los privilegios fiscales y de otro tipo establecidos por la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias; y

e) México está particularmente interesado en los proyectos de inversión extranjera que proporcionen al país nueva tecnología, creen fuentes considerables de empleo y permitan el uso de insumos físicos internos.

En lo que se refiere a la inversión extranjera misma, el Estado mexicano no ha procedido nunca a la elaboración de una ley de inversión extranjera.

El hecho de que esos incentivos generales añadidos a los provenientes del rápido crecimiento del mercado, la estabilidad política y monetaria, los altos niveles de protección y un sistema impositivo sumamente liberal no afectaron negativamente a la inversión extranjera directa en México puede deducirse del examen del Cuadro II. Debido a la falta de datos, el cuadro cubre sólo la inversión privada directa norteamericana en México, que representaba más del 80% de la inversión extranjera directa total en el país a fines de los años sesenta; sin embargo, refleja el módulo de la distribución sectorial de la inversión extranjera directa total en México en las últimas dos décadas.

Se puede suponer que la eliminación del capital extranjero privado de los sectores que históricamente constituían una fuente de conflicto y la entrada del mismo en las actividades dinámicas generadoras de crecimiento, garantizará que en el futuro no se presentarán fricciones entre los inversionistas extranjeros y los grupos de presión políticos y económicos del México moderno, en la medida en que estos grupos tengan asegurada cierta participación en el creciente mercado, vía privilegios estatales especiales y empresas de capital mixto. Por tanto, no

CUADRO II

*Valor en libros de la inversión directa norteamericana en México por principales sectores, 1955-1968 (millones de dólares)*

	1955	1960	1965	1968
<i>Total</i>	614	795	1 182	1 720
Minería y fundición	154	190	140	100
Petróleo	15	32	48	30
Manufacturas	274	391	756	1 290
Servicios públicos	91	119	27	—
Comercio	50	85	138	240
Otros, incluyendo turismo	30	38	73	60

Fuentes: Para 1955, *U. S. Investments in the Latin American Economy*, Departamento de Comercio de Estados Unidos, Washington, D. C., 1957, y *Survey of Current Business*, Departamento de Comercio de Estados Unidos, agosto de 1956; para 1960, *Survey of Current Business*, agosto de 1961; para 1965, Walter Lederer y Frederick Cutler, "International Investment of the United States in 1966", *Overseas Business Report*, OBR, 67-72, Departamento de Comercio de Estados Unidos, noviembre de 1967; para 1968, estimaciones del autor basadas en datos parciales, mexicanos y estadounidenses, no publicados.

deja de resultar extraño que, a pesar de que las antiguas situaciones conflictivas han sido aparentemente eliminadas, la conveniencia o inconveniencia de las nuevas inversiones extranjeras —en términos de implicaciones políticas, reducción de la brecha de recursos financieros, carga sobre la balanza de pagos, contribución tecnológica, etcétera— continúen siendo debatidas hoy en día con la misma intensidad que caracterizaba las discusiones sobre la inversión privada extranjera tradicional, durante la última mitad del siglo pasado. A pesar de que las entidades oficiales decidieron en los últimos cinco años no publicar ningún dato referente a la inversión extranjera, salvo los que se refieren a la corriente financiera neta que aparecen en las estadísticas de balanza de pagos, el tema se discute continuamente en términos muy emotivos. Es bastante probable que los exámenes más racio-

nales de esta cuestión se vean estorbados, primero, por la escasez extrema de información confiable; segundo, por la ausencia de estudios académicos sobre la composición sectorial de la inversión extranjera, su redituabilidad y efecto real sobre la balanza de pagos; y, tercero y último, por las dudas respecto a la contribución del capital extranjero al progreso tecnológico de una sociedad, cuyo retraso en este aspecto se debe directamente al inadecuado sistema educativo. Dadas las características particulares del sistema político mexicano, la ausencia de investigaciones serias indica que el problema de la inversión extranjera directa es considerado por el Gobierno mexicano como un aspecto muy delicado desde el punto de vista político. Esta sensibilidad política parece estar relacionada, al menos en parte, con el éxito de las políticas oficiales de industrialización durante el llamado período de "desarrollo estabilizador" (1958-1969) que han traído consigo una gran entrada de capital extranjero privado en la industria manufacturera y los servicios no financieros.

De acuerdo con estimaciones preliminares, el valor en libros total de la inversión privada extranjera en México se incrementó de 1 080 millones de dólares en 1960 a aproximadamente 2 600 millones en 1969, o sea que aumentó en más del 150% en menos de diez años.<sup>5</sup> Durante la presente década, prácticamente todas las nuevas inversiones, las utilidades reinvertidas y los recursos financieros liberados por la desinversión en los sectores tradicionales (especialmente en los servicios públicos y la minería) se canalizaron hacia el sector manufacturero y los servicios no financieros, principalmente comercio y turismo. Entre 1960 y 1968 el valor en libros total de la inversión ex-

<sup>5</sup> La única serie completa del valor de la inversión extranjera directa en México para el período 1939-1965 apareció en Leopoldo Solís, "Análisis de algunos aspectos de la inversión privada en México", trabajo presentado en el Seminario sobre Aspectos Financieros de la Integración de América Latina, BID-INTAL, Buenos Aires, noviembre-diciembre de 1969, pero nunca divulgado en México. Según esta fuente el valor de la inversión extranjera en México en 1965 se situaba en 1 745 millones de dólares. Según los datos presentados en el trabajo mencionado el 68.8% de la inversión extranjera directa estaba ubicado en la industria manufacturera. Del total de 1 745 millones de dólares, en ese año, 1 456 millones pertenecían a las empresas norteamericanas.

tranjera directa en el sector manufacturero aumentó de menos de 600 millones de dólares a alrededor de 1 700 millones, y en el sector de servicios (excluyendo los intermediarios financieros, en los que está prohibida la inversión extranjera) de 225 millones a aproximadamente 400 millones de dólares.

Debido a la supuesta contribución decisiva de la inversión extranjera en manufacturas a la solución de las dificultades de balanza de pagos y a su presumiblemente positivo efecto sobre los niveles de bienestar y tecnología de las economías en desarrollo, merece ser analizado con cuidado el reciente flujo masivo de capital privado extranjero a los sectores manufacturero y de servicios de México. Esta supuesta contribución se considera casi axiomática por la mayor parte de la literatura procedente de los países avanzados, y particularmente por los estudios apoyados directa e indirectamente por el Departamento de Comercio de EE. UU.<sup>6</sup> Los estudiosos responsables tienen, empero, considerables dificultades para suscribir estos ejercicios apologéticos simplistas. Como pone de manifiesto el prestigiado economista de la Universidad de Chicago, Harry G. Johnson

En lo que respecta a los efectos sobre el nivel de bienestar se ha supuesto, de manera general y poco crítica, que el impacto de un paquete de capital, tecnología y *know-how* empresarial, debe ser benéfico para el país receptor. Sin embargo, investigaciones más cuidadosas en este aspecto muestran que los beneficios ni están garantizados ni son tan significativos. A manera de ilustración conviene observar que, si la empresa extranjera simplemente reemplaza las importaciones por productos internos, cargando el mismo precio y pagando los salarios corrientes a la fuerza de trabajo interna; y remitiendo los intereses sobre su capital y la renta sobre su tecnología, por concepto de utilidades, el país receptor no ganará nada. De hecho, si la inversión extran-

<sup>6</sup> Para el ejemplo más reciente de este enfoque, ver Herbert K. May, *The Effects of United States and Other Foreign Investment in Latin America*, The Council for Latin America, Nueva York, enero de 1970, basado sobre datos parcialmente publicados de un estudio, a nivel mundial, de la inversión directa extranjera norteamericana en 1966, hecho por el Departamento de Comercio de Estados Unidos el siguiente año.

jera fuese atraída por un subsidio fiscal o arancelario, el país receptor sufrirá pérdidas.<sup>7</sup>

En el caso de México, se tiene que trabajar exclusivamente con los datos sobre las actividades de las compañías manufactureras transnacionales de propiedad norteamericana.<sup>8</sup> Una muy rica información sobre este aspecto ha sido reunida por la Harvard Graduate School of Business Administration, como parte de un estudio monumental sobre las corporaciones transnacionales estadounidenses, dirigido por Raymond Vernon.<sup>9</sup>

De acuerdo con esos datos, que se refieren a las subsidiarias en el exterior de 187 corporaciones transnacionales estadounidenses, que representan más del 70% de la inversión directa norteamericana en manufacturas en el exterior, y más del 80% de la inversión extranjera directa norteamericana en manufacturas, fuera de Canadá, México ocupó en 1967 el tercer lugar en el mundo, después de Canadá y Gran Bretaña, pues de esas 187 corporaciones, 179 se han instalado en México, a través de subsidiarias, durante el actual siglo. Las mismas cifras para Canadá y Gran Bretaña son 183 y 180, respectivamente. En lo que respecta al número de filiales de esas corporaciones, establecidas durante el mismo periodo,

<sup>7</sup> Harry G. Johnson "Direct Foreign Investment: A Survey of the Issues", estudio presentado a la Third Pacific Trade and Development Conference (Sydney, 20-22 de agosto de 1970) (mimeo). Ver también Paul Streeten, "La contribución de la inversión extranjera directa al desarrollo" *Comercio Exterior*, mayo de 1970, pp. 412-415, y Carlos Díaz Alejandro, "Direct Foreign Investment in Latin America", en Charles P. Kindleberger (Ed.), *The International Corporation - A Symposium*, The M.I.T. Press, Cambridge, Mass., 1970.

<sup>8</sup> En este libro, el término generalmente usado de *corporación multinacional* es sustituido por el de *corporación transnacional* que, en sí mismo, es menos confuso, ya que aclara que esas corporaciones gigantes se caracterizan por el control centralizado en el país que aloja la casa matriz y operan a nivel mundial, a través de subsidiarias manufactureras y de otro tipo.

<sup>9</sup> Todos los datos utilizados en la siguiente sección de este capítulo están tomados de James W. Vaupel y Joan A. Curhan, *The Making of Multinational Enterprise A source-Book of Tables Based on a Study of 187 Major U. S. Manufacturing Corporations*, Division of Research, Graduate School of Business Administration, Harvard University, Boston, 1969.

México, con 625 subsidiarias, ocupa el primer lugar en América Latina y el quinto en el mundo, después de Canadá (1 967 subsidiarias), Gran Bretaña (1 189), Francia (670) y Alemania (632).

Debido a las fusiones, las ventas a nacionales y las desinversiones, 162 de las 187 corporaciones manufactureras transnacionales principales de Estados Unidos operaban en México a fines de 1967, con un total de 412 subsidiarias. De estas últimas 225 operaban en el sector manufacturero (incluyendo ensamble), 61 en actividades comerciales, 14 en industrias extractivas y las 112 restantes operaban en otros sectores, o bien su actividad exacta escapó a la atención de los investigadores de Harvard. Del total de 625 subsidiarias que hasta fines de 1967 habían llegado a México, 268 eran subsidiarias independientemente establecidas, 225 correspondían a adquisiciones de empresas existentes,<sup>10</sup> y las 132 restantes aparecían como nuevas sucursales separadas de las subsidiarias existentes o bien su forma de entrada a México es desconocida. De las 412 subsidiarias existentes a fines de 1967 en México, 143 eran de nuevo ingreso, 112 eran adquisiciones, 109 eran sucursales de las subsidiarias establecidas anteriormente. La forma en que entraron las 48 subsidiarias restantes no se conoce. Del total de subsidiarias, 56% pertenecían por completo a la empresa matriz; 19% tenían un control mayoritario norteamericano y únicamente 15% tenían participación minoritaria de capital de Estados Unidos. Aunque el grado de control extranjero del restante 10% de las subsidiarias no puede ser establecido, el razonable supuesto de que la mitad de ellas está bajo control mayoritario de la empresa matriz, colocaría en 80% el porcentaje de subsidiarias mexicanas de las 162 corporaciones manufactureras transnacionales

<sup>10</sup> Aunque no se dispone de datos globales sobre las adquisiciones extranjeras de empresas mexicanas para ningún periodo, un reciente estudio canadiense indica que la entrada de empresas extranjeras en Canadá por medio de la adquisición de empresas nacionales era relativamente de menor importancia en ese país entre 1945 y 1961 que en México en el periodo 1958-1967. Para datos sobre Canadá, véase Grant L. Reuber y Frank Roseman, *The Take Over of Canadian Firms, 1945-1961, An Empirical Analysis*, Special Study No. 10, Economic Council of Canada, Ottawa, marzo de 1969.



más importantes de Estados Unidos, que son controladas total y mayoritariamente por las respectivas matrices.

Las tendencias de las manufactureras transnacionales norteamericanas a entrar a México a través de la adquisición de empresas existentes y a ejercer un control completo o mayoritario, se incrementaron sustancialmente en el periodo 1958-1967, si se miden en términos del número de empresas comparando el periodo que acaba de mencionarse (1958-1967), con la primera década de la posguerra (1946-1957). El número total de entradas aumentó respectivamente de 156 a 335, mientras que el número de subsidiarias independientemente establecidas se incrementó de 80 a 119 y el de adquisiciones de 49 a 149. Analizada esta situación desde el punto de vista del número de subsidiarias que después de su entrada a México siguieron funcionando como empresas separadas, puede observarse durante los diez años de rápida industrialización de México (1958-1967), un considerable grado de fusiones (que representa, se presume, operaciones de integración horizontal y vertical dentro del mercado cautivo) y una extensión de las actividades hacia nuevos campos. De las 178 subsidiarias establecidas en México después de 1957 y que existían 10 años después como entidades independientes establecidas bajo las leyes mexicanas, 34 eran firmas de reciente establecimiento, 62 eran el resultado de adquisiciones, 73 sucursales de otras subsidiarias y se desconoce el origen de las 9 restantes.

Este breve repaso no sería completo sin mencionar las ramas de la industria manufacturera de México por las que las firmas manufactureras transnacionales norteamericanas han demostrado mayor preferencia en los años de la posguerra, y particularmente, en el periodo 1958-1967. Del total de firmas norteamericanas establecidas en el sector manufacturero mexicano (315) entre 1946 y 1967, señaladas en el estudio de Harvard, 99 subsidiarias —cerca de una tercera parte— se establecieron en las industrias química, farmacéutica y de cosméticos. El segundo lugar correspondió a los alimentos procesados y bebidas (65 empresas), el tercero a la industria automotriz terminal y auxiliar, incluyendo productos de hule (34 empresas), y el cuarto a la de aparatos domésticos eléctricos y elec-

trónicos, incluyendo maquinaria eléctrica (26). Estas cuatro ramas industriales representaron más del 70% de todas las entradas de compañías manufactureras transnacionales de Estados Unidos durante el periodo de la posguerra. Todas ellas caen dentro de la categoría de bienes duraderos y no duraderos producidos casi exclusivamente para el mercado interno.

Bajo estas circunstancias, no es extraño que de las ventas totales, en 1956, de las subsidiarias manufactureras de Estados Unidos que operaban en México (643 millones de dólares), 98.5% fueran ventas locales y que 10 años más tarde, en 1966, la participación de las ventas locales equivaliera al 87% de las totales, valuadas en 1480 millones de dólares.<sup>11</sup> Con excepción del sector de equipo de transporte —en el que, en 1966, las subsidiarias mexicanas de dos importantes compañías automotrices norteamericanas realizaron ventas a filiales en otros países por un monto de 149 millones de dólares— el total de exportaciones de las demás subsidiarias manufactureras norteamericanas alcanzó sólo 38 millones, lo que representa el 3% de sus ventas totales. Estas ventas se componen de la siguiente manera: ventas a otras filiales de la misma empresa matriz, 15 millones; exportaciones a otros clientes en Estados Unidos, 8 millones; exportaciones a América Latina, 7 millones y, exportaciones a otros lugares, 4 millones de dólares.<sup>12</sup> Aunque

<sup>11</sup> Las cifras para 1956 aparecen en *U. S. Business Investment in Foreign Countries*, Departamento de Comercio de Estados Unidos, Washington, D. C., 1960, p. 110, cuadro 22. El censo de 1956 del Departamento de Comercio de Estados Unidos cubría todas las firmas manufactureras en México con control de más del 25% de las acciones con derecho a voto. Las cifras para 1966 están tomadas de Herbert K. May, *op. cit.*

<sup>12</sup> Herbert K. May, *op. cit.* p. 32, cuadro 4. Estas cifras pueden incluso sobreestimar las exportaciones de las subsidiarias manufactureras estadounidenses en México, en 1966. El autor de dicho estudio basado, como se mencionó anteriormente, sobre datos preliminares publicados por el Departamento de Comercio de Estados Unidos, realizó algunos ajustes a las cifras oficiales debido a que el censo mundial para 1966 cubría únicamente las compañías norteamericanas que ejercían control mayoritario de las subsidiarias y que empleaban cien o más personas cada una. Las cifras del estudio de May citadas aquí aparecen en el cuadro bajo el título de "presuntas exportaciones".

a fines de los años sesenta las exportaciones de las manufactureras norteamericanas recientemente instaladas en la zona fronteriza mexicana, adyacente al territorio de Estados Unidos, se expandieron considerablemente, su efecto sobre la balanza de pagos es mínimo debido a que su actividad está limitada al ensamble para reexportación de partes importadas libres de derechos, principalmente de Estados Unidos.

Toda esta información indica que la corriente de inversiones, principalmente norteamericanas, en las industrias manufactureras de México, representa un claro ejemplo, mencionado en el ensayo ya citado de Harry G. Johnson, de aprovechar las altas barreras arancelarias y conseguir, además, acceso a un amplio conjunto de medidas estatales tendientes a promover la industrialización, mismas que van de exenciones impositivas hasta subsidios abiertos o velados, que se ofrecen al sector industrial en conjunto bajo la forma de grandes obras de infraestructura financiadas con fondos públicos y de ventas a muy bajo precio, a las empresas industriales privadas, de bienes y servicios producidos por las empresas estatales, tales como energéticos y servicios de transporte. El elemento de protección arancelaria parece jugar un papel particularmente importante en las decisiones de inversión del capital privado extranjero.

Aunque en comparación con otros países latinoamericanos México ha sido considerado como un mercado relativamente poco protegido y, con un tipo de cambio razonablemente cercano al de equilibrio, los estudios más recientes sobre el nivel de protección arancelaria mexicana alteran el anterior juicio, bastante intuitivo, basado en el concepto de aranceles nominales. De esta suerte, se ha probado recientemente que el nivel promedio mexicano de protección efectiva para los bienes manufacturados es de cerca de 50%, fluctuando desde aproximadamente 5% en el caso de productos alimenticios procesados a más de 100% en el de bienes de consumo durable.<sup>13</sup> Dentro de este último grupo, la industria automovilística disfruta de una protec-

<sup>13</sup> Gerardo Bueno, "The Level of Effective Protection in Mexico", México, 1970, que será publicado próximamente en Bela Balassa (Ed.), *Effective Protection in Developing Countries*, Johns Hopkins University Press.

ción efectiva del 225%. De acuerdo con el mismo estudio, las industrias manufactureras que han sido capaces en los últimos tiempos de exportar alguna parte de su producción (entre 5 y 10 por ciento) reciben una protección efectiva del 25%; las industrias que compiten con bienes importados, reciben protección efectiva del 73% en promedio, y las industrias cuyos productos no aparecen en las listas de importación, es de 33%. El nivel de protección efectiva para las industrias orientadas a la sustitución de importaciones, que es de cerca del 75%, de ninguna manera puede considerarse como bajo. Este nivel absoluto de protección que no cambió, y quizá aumentó, durante la pasada década, explica en buena medida no sólo la entrada de empresas extranjeras manufactureras a México durante los últimos 20 años, sino también la coexistencia de altos niveles de redituabilidad en el sector manufacturero (del orden del 25% anual sobre la inversión en activos fijos) con el uso de aproximadamente el 60% de la capacidad instalada, en promedio, en el mismo sector. Las inflexibles políticas proteccionistas, aunadas al inadecuado sistema fiscal y a la ausencia de una legislación antimonopólica, crearon en México un ambiente que condujo a una situación de ineficiencia del sector industrial perteneciente a intereses nacionales, en tanto que la inversión extranjera directa gozaba de una situación, que Harry G. Johnson describe así:

... donde la inversión extranjera directa ha sido atraída por la protección o por incentivos fiscales, las utilidades obtenidas no corresponden a una contribución genuina al incremento de la producción, y el efecto sobre la balanza de pagos constituye una carga real sobre la economía.<sup>14</sup>

Aunque es imposible estar en desacuerdo con la observación de Johnson en el sentido de que el efecto de tal situación debe ser atribuido al error gubernamental de proporcionar incentivos socialmente indeseables a la inversión extranjera directa, en lugar de atribuirlo a las corporaciones extranjeras *per se*, es necesario un análisis más completo del comportamiento de las subsidiarias de compañías manufactureras transnacionales en México y de las implicaciones de ese comportamiento para el sistema económico del país. Di-

<sup>14</sup> Harry G. Johnson, *op cit.*

cho análisis podría ayudar a definir algunas fuentes potenciales de futuros conflictos entre la altamente nacionalista sociedad mexicana y la inversión privada extranjera que está concentrada ahora en los sectores dinámicos.

Esta investigación tiene que iniciarse rechazando tres importantes proposiciones que aún están de moda en el análisis económico tradicional. La primera considera a las corrientes internacionales de capital como la transferencia de un solo factor de la producción que no existe en el país receptor y que complementa los factores existentes. Una vez que se sustituye esta proposición por otra, que expresa que la transferencia de capital privado representa únicamente una parte de un paquete de capital, tecnología y el *know-how* empresarial, la medición de los beneficios o pérdidas potenciales para el país receptor derivados de las corrientes de capital extranjero directo, aunque se hace más complicada, ofrece respuestas más fructíferas, ya que refleja la realidad de manera más fiel que el enfoque tradicional.<sup>15</sup>

La segunda proposición que debe descartarse es la que se refiere a que la corriente principal de tecnología hacia los países en desarrollo (la tecnología se considera tradicionalmente como un solo elemento que introducido como índice en la función producción "aumenta" la disponibilidad de algunos o todos los insumos en términos de unidades de eficiencia) tiene lugar a nivel microeconómico entre dos empresas —la vendedora y la compradora— en condiciones competitivas.<sup>16</sup> Esta proposición está tan alejada de la realidad como la primera, debido al surgimiento en el mundo de la posguerra de un creciente número de gigantes empresas manufactureras transnacionales que —en el caso de México, entre otros— representan el vehículo más importante

<sup>15</sup> Se pueden encontrar ejemplos de este enfoque tradicional no únicamente en la literatura de los sectores oficial y privado de los países exportadores de capital, sino también en los análisis periódicos de las corrientes de recursos financieros hacia los países en desarrollo, publicados bajo los auspicios de las agencias internacionales, tales como la OCED.

<sup>16</sup> Un estudio excelente que demuestra lo irreal de este supuesto, apoyado en el análisis de las experiencias de un país latinoamericano, Colombia, es el de Constantine V. Vaitsos, *Transfer of Resources and Preservation of Monopoly Rents*, Documento preparado para la Conference of Harvard University Development Advisory Service, Dubrovnik, mayo 1970 (mimeo).

de transferencia de paquetes de capital, tecnología y *know-how* empresarial.

Finalmente, la tercera proposición tradicional, con ninguna o muy poca aplicación, se refiere a que la reeditabilidad (de acuerdo con los balances) de la subsidiaria de una corporación transnacional, ubicada en un país en desarrollo caracterizado por una excesiva protección y una estructura de mercado oligopólica, es un indicador correcto para medir los costos en divisas y los efectos sobre la balanza de pagos de las operaciones de dicha unidad productiva. Paradójicamente, la comparación entre la reeditabilidad contable de las subsidiarias extranjeras y la transferencia de esas utilidades al exterior, y el monto de las nuevas inversiones en un país en desarrollo, es utilizada tanto en contra de la inversión privada extranjera por sus oponentes subintruidos en el mundo en desarrollo, como en favor de la misma —con cierto grado superficial de sofisticación que toma en cuenta el efecto "sustitución de importaciones" y "creación de exportaciones"— por los apologistas tradicionales de la inversión extranjera privada. En lugar de tomar parte en este espurio conflicto entre contadores primitivos de "izquierda" en los países en desarrollo y de "derecha" en los países exportadores de capital, es indispensable aceptar una nueva proposición. El análisis de costo-beneficio de la inversión extranjera debe aceptar la realidad de la transferencia en paquete, el control monopólico de la mayor parte de la tecnología moderna —tanto patentada como sin patentar— por parte de las corporaciones manufactureras transnacionales, y el efecto sobre el país receptor de la estrategia de maximización global de utilidades de esas grandes empresas corporativas que, de acuerdo con algunas proyecciones, para el año 2000 representarán más de la mitad de la producción industrial mundial. Únicamente entonces nos estaremos refiriendo al mundo real.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> De acuerdo con un estudioso de la forma en que las decisiones e inversión extranjera afectan a los países importadores de capital, "la teoría económica no pretende reflejar la realidad. Únicamente trata de, por un proceso de simplificación, aislar algunos puntos significativos en la secuencia económica causal, y describir la forma en que operan. Por consiguiente, la teoría económica rara vez es correcta o equivocada, sino que únicamente



Al observar la experiencia mexicana de los últimos 20 años se contempla que de las cuatro principales industrias de bienes de consumo duradero controladas casi completamente por el capital privado extranjero, tres —la químico-farmacéutica (incluyendo todo tipo de cosméticos), la automotriz y la de aparatos eléctricos y electrónicos de uso doméstico— tienen ciertas características comunes: no reclaman un alto gasto inicial de inversión, utilizan una tecnología relativamente constante y, en la época de su entrada a México, dependían en gran medida de insumos importados. En todos los casos la tecnología está ligada al aprovisionamiento de insumos importados a través de la estandarización de los componentes que proporciona la casa matriz a todas sus filiales (industrias automotriz y de aparatos eléctricos) o mediante las patentes (industrias químico-farmacéutica y de aparatos eléctricos de uso doméstico). En estas circunstancias, la reducida necesidad de inversión de capital —particularmente al nivel de ensamble— considerada junto con la alta elasticidad ingreso de la demanda en una sociedad que cuenta con una creciente clase media (cuyos patrones de consumo están determinados por la cercanía con Estados Unidos), y el control monopolista de la tecnología atada por parte de las manufactureras extranjeras y las fuentes atadas de insumos importados, deben haber ofrecido a la empresa matriz, que invertía en un mercado altamente protegido, utilidades extremadamente altas, que de ninguna manera quedan reflejadas en los balances y en los estados de pérdidas y ganancias de sus subsidiarias en México. Esas utilidades aparecen únicamente en los estados de pérdidas y ganancias de la empresa matriz y es por esta razón, entre otras, que los estados financieros de las compañías matrices se publican generalmente en forma consolidada.

es más o menos útil, dependiendo de si la simplificación necesaria constituye una desviación muy grande o muy pequeña de la realidad. Mi conclusión, sin embargo, elaborada durante un largo período, es que los supuestos simplificadores de la teoría económica clásica representan un alejamiento tan grande de la realidad que la teoría se convirtió en un marco de referencia extremadamente ineficiente para observar, proyectar y prescribir sobre la cuestión de la inversión de capital", Yair Aharoni, *The Foreign Investment Decision Process*, Graduate School of Business Administration, Universidad de Harvard, Boston, 1966, p. ix.

En realidad, las compañías matrices de las corporaciones transnacionales no muestran ningún entusiasmo por revelar los resultados detallados de sus operaciones en el exterior, ni aun a sus propios accionistas, como se puso de manifiesto en un estudio realizado por el National Industrial Conference Board de Estados Unidos a principios de 1965. De acuerdo con este estudio

... más del 80% de las empresas manufactureras analizadas ganan dinero por medio de sus exportaciones, concesiones de licencias de operación al extranjero o actividades manufactureras en el exterior. Aproximadamente la mitad de ellas han obtenido ingresos crecientes derivados de dichas fuentes en los últimos años. Sin embargo, pocas han participado las buenas noticias a sus accionistas. Cualquier lector de los informes anuales encontrará que la información vital sobre las ventas y las utilidades en el extranjero generalmente es deficiente, y que se encuentra escondida en pequeñas notas de pie o discutida en términos tales que un no iniciado no puede entender.<sup>18</sup>

De esta forma, la utilidad contable de las subsidiarias, después del pago de los impuestos locales —que para el conjunto del sector manufacturero poseído por norteamericanos en México alcanza un promedio de aproximadamente 10% anual— representa únicamente la parte visible del iceberg de utilidades de la compañía matriz, que también incluye el pago de regalías y "asistencia técnica" y las ganancias derivadas de la sobrefacturación de los insumos importados por la empresa matriz ya que los precios obviamente se fijan en función del nivel local de protección, pues los insumos no son vendidos por la compañía matriz a su costo marginal. Este tipo de prácticas a nivel mundial de las corporaciones transnacionales químicas y farmacéuticas es demasiado conocido para ser discutido aquí.<sup>19</sup> La clave para medir la redituabilidad que para las

<sup>18</sup> "Foreign Data Held Lacking in Reports", *The New York Times*, Nueva York, 11 de abril de 1965.

<sup>19</sup> Para mayores detalles véanse los volúmenes de las audiencias presididas por el senador Kefauver sobre las prácticas de administración de precios de los productos medicinales, realizadas en el Congreso de Estados Unidos en 1953-1954, y el informe de Lord Sainsbury sobre la industria farmacéutica británica, publicado por la HMSO en Londres, en septiembre de 1967.

empresas matrices representan las inversiones en el exterior, continúa hallándose en la fijación de precios entre la matriz y las subsidiarias permitida por las altas barreras protectoras y el control sobre la tecnología.<sup>20</sup>

Estas proposiciones explican, por una parte, la extrema renuencia de las compañías manufactureras extranjeras —y también de las firmas pertenecientes a intereses locales— a presentar a quien no sea la autoridad fiscal cualquier tipo de información financiera, y de manera particular, cualquier detalle sobre la estructura de costos en las economías altamente protegidas como México, y, por la otra, el acuerdo tácito entre el Estado y el sector privado para conservar toda esta información bajo reserva. En condiciones de real o supuesta escasez de capital y tecnología y bajo los lineamientos del nacionalismo económico, cualquier rompimiento de tal "acuerdo de caballeros" para mantener bajo reserva las operaciones financieras de las empresas controladas por extranjeros puede traer consigo muchos efectos inmediatos, políticamente indeseables. En primer lugar, afectaría el "buen clima para la inversión" que ha hecho famoso a México; en segundo lugar, permitiría a los investigadores independientes cuantificar las rentas monopolísticas que obtienen los inversionistas extranjeros en las industrias manufactureras mediante los precios excesivos que se fijan a la tecnología y a las partes y accesorios importados desde la empresa matriz; en tercer lugar, despertaría serias dudas respecto a una estrategia global de desarrollo basada en altas barreras protectoras y la concesión de incentivos adicionales a la industrialización, que permite esas rentas a las empresas extranjeras y premia la ineficacia de muchos productores nacionales en nombre del nacionalismo económico; finalmente, puede ocasionar una tormenta política en una sociedad nacionalista y dar argumentos poderosos a la izquierda.

En ausencia de estrategias alternativas de desarrollo, el Gobierno mexicano decidió hacer frente al desafío de las corporaciones manufactureras transnacionales, de tres ma-

<sup>20</sup> Un claro análisis teórico de este punto puede encontrarse en Constantine V. Vaitsos, *Transfer of Industrial Technology to Developing Countries Through Private Enterprise*, Bogotá, Colombia, febrero de 1970 (mimeo), Apéndice I, "A Note on Why a Transferer Prefers Higher Intermediate Commodity Prices Rather than Higher Profits by the Recipient, Even a Wholly Owned Recipient".

neras indirectas: ampliando las presiones de mexicanización a nuevos segmentos del sector manufacturero; forzando a las industrias controladas por extranjeros a incrementar su uso de insumos producidos internamente y, finalmente, en los últimos tiempos, ligando la concesión de permisos de importación de insumos a la realización de exportaciones de las empresas solicitantes. Los resultados de las dos primeras medidas, en términos de reducción de las presiones sobre la balanza de pagos y de bienestar de los consumidores, parecen bastante escasos. Como puso de manifiesto un economista mexicano, al cuestionar tanto la forma en que se alienta la sustitución de importaciones en el nivel actual del desarrollo industrial de México, como el efecto real de las políticas de mexicanización orientadas a fomentar las empresas conjuntas:

... [dada la posición tecnológica dominante de las corporaciones industriales transnacionales] el efecto de la política de sustitución de importaciones es extremadamente paradójico, pues mientras que uno de los objetivos de esta política era obtener un menor grado de dependencia de las fluctuaciones de la actividad económica mundial, resulta claro que ha estimulado fuertemente la expansión de la inversión extranjera en nuestro país... el efecto de la política proteccionista, ha sido el que las empresas extranjeras han remplazado el comercio con la inversión. Nuestras autoridades, siguiendo el ejemplo de otros gobiernos de países subdesarrollados, han intentado enfrentarse a esta paradoja mediante la política de mexicanización; sin embargo, dicha política tampoco propicia un cambio en la capacidad de nuestras empresas para competir; en el mejor de los casos, lo único que se obtiene es que algunos mexicanos ya privilegiados participen en los beneficios oligopólicos, asociados a la innovación cuya explotación provocó la decisión de invertir por parte de la empresa extranjera.<sup>21</sup>

La política de forzar la integración vertical (*backward linkages*) en las actividades de ensamble, como la industria automovilística, a través de la política de utilización creciente, en las unidades ensambladas, de las partes naciona-

<sup>21</sup> Carlos Bazdrech, "Nuevas ideas sobre la inversión extranjera", *Reunión Nacional para el Estudio del Desarrollo Industrial de México*, Vol. 2, Partido Revolucionario Institucional, IEPES, Naucalpan de Juárez, estado de México, junio de 1970, pp. 178-179.

les producidas por nuevas empresas conjuntas, ha traído consigo algunos resultados bastante decepcionantes. Aunque no existe todavía ningún estudio sobre la nueva industria de partes y accesorios de automóviles, la política oficial —de acuerdo con las empresas de automotores, las más importantes de las cuales pertenecen completamente a extranjeros— ha dado lugar al incremento de los costos y la disminución de los niveles de calidad. Por otra parte, una encuesta preliminar sugiere que una gran parte de la industria auxiliar está bajo control mayoritario del capital extranjero; utiliza equipo de segunda mano, traído principalmente de Estados Unidos por los socios extranjeros, y paga sumas considerables por concepto de patentes, marcas comerciales y asistencia técnica. Se sabe que otras industrias sujetas a los programas de "integración nacional" atraviesan por experiencias similares. Estas industrias, debido a la incapacidad local de adaptar las tecnologías importadas a las condiciones mexicanas y a la estandarización necesaria de partes y accesorios, dependen en gran medida de las tecnologías adquiridas a las grandes corporaciones manufactureras transnacionales, cuyo costo está definido por el crecido nivel de protección y el fuerte poder de negociación de las empresas vendedoras.

La medida política que empieza a mostrar resultados positivos reduciendo la posibilidad de obtener rentas monopolísticas originadas en el control de la tecnología y en la importación a precios inflados de bienes intermedios vendidos por la empresa matriz, es la que consiste en hacer depender el otorgamiento de permisos de importación de las exportaciones realizadas por las firmas manufactureras. Es difícil prever qué tan grandes serán los beneficios que se derivarán de esta política. Dichos beneficios dependen en gran medida de la disposición de México a hacer frente, a través de medidas fiscales y de una nueva legislación sobre patentes y propiedad industrial (la que opera en la actualidad, creada hace 25 años, es completamente anticuada), al problema de las prácticas restrictivas de las subsidiarias mexicanas de las empresas extranjeras.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Véase sobre este tema Miguel S. Wionczek "Restricciones al desarrollo técnico", *Excelsior* (México), 20 de abril de 1971, "Patentes de explotación", *Excelsior*, 27 de abril de 1971, y "Precios equitativos de la tecnología", *Excelsior*, 4 de mayo de 1971.

No se sabe nada o casi nada, por ejemplo, acerca de las prácticas restrictivas de exportación (cláusulas de división de mercados) de esas subsidiarias. La única evidencia de que dichas prácticas son bastante comunes puede encontrarse en un informe inédito sobre la inversión extranjera norteamericana en México, encargado en 1969 por la National Chamber Foundation de Washington, D. C. Este informe, basado en 122 respuestas a cuestionarios enviados a aproximadamente 650 empresas poseídas o controladas por intereses norteamericanos, la mayor parte de las cuales se dedican a actividades manufactureras, revela que la mitad de las empresas que respondieron al cuestionario (sesenta) tenían prohibido por sus casas matrices exportar desde México.

Dado que tanto los productores industriales nacionales como los extranjeros están interesados, por diferentes razones, en que prevalezca el nivel de protección más alto posible, el Estado mexicano —que hace un cuarto de siglo otorgó la prioridad política y económica a la industrialización, prácticamente a cualquier costo para los consumidores— parece estar muy comprometido con las políticas de protección a la "industria incipiente". Aunque es fácil reconocer que la industrialización hacia adentro, dependiente en gran medida del capital extranjero y de tecnología extranjera de segunda clase, se hace cada vez más costosa en términos de carga sobre la balanza de pagos y bienestar social, cualquier señalamiento de la necesidad de reducir el nivel de protección despierta fuertes protestas por parte de la poderosa coalición de intereses creados, nacionales y extranjeros.

En la medida en que la producción industrial mexicana estaba creciendo a una tasa de aproximadamente 10% anual y los problemas de balanza de pagos podían solucionarse por los crecientes ingresos por turismo, las nuevas inversiones privadas extranjeras y los empréstitos extranjeros públicos y privados concedidos al sector público no se dejaba sentir la necesidad imperiosa de un reajuste de las políticas de industrialización, diseñadas a principios del periodo de la posguerra, a las nuevas necesidades de México. Pero en los últimos años la situación empezó a cambiar, de manera casi imperceptible para los observadores no expertos. La balanza de pagos en cuenta corriente se está escapando al



control; ha empezado a disminuir la proporción entre nuevas inversiones extranjeras y las utilidades reinvertidas; se ha hecho evidente la incapacidad de la sociedad mexicana para absorber y adaptar la tecnología extranjera no ligada a la inversión extranjera directa, y la expansión de las exportaciones industriales tiene que hacer frente a serios problemas, ocasionados por la baja eficiencia de la estructura industrial, la falta de *know-how* en materia de comercialización internacional en las empresas nacionales, y las prácticas restrictivas de exportación de las subsidiarias de empresas manufactureras extranjeras.

No es sino hasta ahora cuando se están planteando serias dudas respecto al funcionamiento del modelo de industrialización que está en vigor en México desde fines de la última Guerra Mundial, y de su costo social. Una nueva generación de intelectuales nacionales, educada en el extranjero, objeta también el trato extremadamente generoso para las inversiones extranjeras en los sectores clave, a pesar del conjunto, aparentemente impresionante, de restricciones y regulaciones tendientes a la mexicanización de la actividad manufacturera. Lo que es más, se están formulando bien meditadas cuestiones respecto a la verdadera contribución tecnológica y administrativa de la inversión extranjera privada y del significado real de las políticas de mexicanización. Aunque la contribución de la inversión extranjera directa en términos del *know-how* empresarial parece ser muy significativa, el costo de la tecnología atada resulta impresionante cuando se le compara con el de la tecnología no atada que podría ser fácilmente adquirida en los mercados internacionales por los empresarios nacionales si estos últimos se preocuparan por buscarla.<sup>23</sup> En lo

<sup>23</sup> Aunque no hay datos disponibles sobre el costo en divisas para México de las importaciones de tecnología, la Secretaría de Hacienda reveló hace poco que aproximadamente 80 millones de dólares fueron transferidos al exterior por asistencia técnica en 1968 únicamente, en gran medida a países "industrializados" tales como Panamá, Bahamas, Curazao, Liechtenstein. Para mayores detalles ver "Asistencia técnica del extranjero", *Investigación Fiscal*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, núm. 45, octubre de 1969. Un informe, elaborado para las Naciones Unidas en 1968, pone de manifiesto que entre 1961 y 1965, el único período para el cual existen esos datos, los envíos al exterior de las utilidades de las empresas extranjeras radicadas en México se incrementaron únicamente en 20%, mientras que los pagos por cuenta de intereses, regalías

que concierne a los resultados de la mexicanización privada de las actividades manufactureras y auxiliares, existe un creciente consenso en el sentido de que "es un instrumento utilizado por la nueva clase empresarial para tener acceso a la riqueza y al poder"<sup>24</sup>

Sin embargo, equivaldría a subestimar la fuerza del nacionalismo mexicano, político y económico, el considerarlo como un mero resultado del proceso de estratificación social que ha ocurrido en México en las últimas décadas y que ha dado lugar al surgimiento de clases medias y a la concentración de riqueza en forma similar a las experimentadas por las economías industriales de fines del siglo XIX. Si se tienen en mente los aspectos más sobresalientes de la evolución política y económica de México, resumidos al principio de este capítulo, se debe aceptar que el nacionalismo mexicano tiene raíces muy profundas relacionadas con los encuentros bastante desafortunados del país con el mundo exterior avanzado durante los últimos dos siglos. Dado el compromiso político de utilizar la industrialización como uno de los principales medios para incrementar la independencia económica del país y, si se acepta en su significado literal el contenido social de la ideología oficial posrevolucionaria, es difícil prever la continuación a largo plazo de una situación en la que el control de los nuevos sectores dinámicos pasa a poder de intereses extranjeros, o, en el mejor de los casos, éstos los comparten con aquellos miembros de la clase empresarial local que ha tenido éxito en monopolizar el poder y la riqueza. Ninguna de estas situaciones ayuda a resolver el problema de la baja eficiencia del proceso de industrialización.

¿Qué tipo de nueva estrategia a largo plazo necesitaría México que no sólo asegurase la continuación del impresionante crecimiento económico logrado en las últimas dos décadas, sino que tornase este crecimiento cuantitativo en un incremento del bienestar social en un país con uno de los

y asistencia técnica se elevaron en 40%. Véase Miguel S. Wionczek, "La transmisión de tecnología a los países en desarrollo: proyecto de un estudio sobre México", *Comercio Exterior*, Vol. XVIII, núm. 5, mayo de 1968, pp. 404-413.

<sup>24</sup> Albert Breton, "The Economics of Nationalism" *Journal of Political Economy* (Chicago), Vol. LXXII, 1964, p. 381.

patrones de distribución del ingreso más inequitativos de América Latina y con una de las más altas tasas de crecimiento de la población? Esta estrategia, en lo que respecta a la contribución al desarrollo del capital y la tecnología extranjeros, demandaría entre otras cosas:

a) una importante pero selectiva disminución de los niveles de protección efectiva que introduciría un mayor grado de competencia en las actuales estructuras monopólicas e incrementaría el potencial de exportación de bienes manufacturados mexicanos;

b) la reorganización de la política fiscal de tal forma que se abandone el conjunto de incentivos superfluos para las "industrias incipientes" que desde hace mucho tiempo debían haberse convertido si no en maduras, por lo menos en intermedias;

c) el enfrentamiento de los problemas que trae consigo la transferencia de paquetes de capital, tecnología y *know-how* empresarial extranjeros, que provoca —como se muestra en este capítulo— abusos abiertos y ocultos por parte de las empresas manufactureras, y

d) una reforma general y de vasto alcance del sistema educativo cuyo funcionamiento actual provoca la aparición de agudos cuellos de botella en el nivel medio de enseñanza técnica y reduce severamente la capacidad del país para seleccionar y adaptar a las necesidades de la economía la tecnología no atada que está disponible fuera de corporaciones transnacionales.

Aunque todas estas proposiciones se oponen a los intereses creados de los grupos de presión, tanto nacionales como extranjeros, la demora de su puesta en marcha puede crear, en un futuro no muy lejano, severos conflictos entre el capital privado extranjero y la sociedad mexicana e incrementar las tensiones políticas y sociales internas originadas en la anterior estrategia de "desarrollo estabilizador" e industrialización a cualquier costo.

## 6. LA BANCA EXTRANJERA EN MÉXICO

México es el único país latinoamericano con la excepción del caso especial de Cuba después de la Revolución en el que, desde hace décadas, están plenamente en manos nacionales todas las instituciones intermediarias financieras.<sup>1</sup> Tras esa situación se esconde una larga tradición histórica que se remonta a los orígenes del sistema bancario de México, hace casi un siglo. Los primeros bancos comerciales, el Banco de Londres y México y el Banco Nacional de México, establecidos en el país a principios del régimen de Porfirio Díaz (1876-1910), eran de origen inglés, el primero, y francés, el segundo. Sin embargo, desde antes de finalizar el siglo XIX, sufrieron fuertes presiones gubernamentales para que aceptasen la participación de capital mexicano.

En una historia del Banco de Londres y América del Sur, publicada pocos años atrás, se recuerda un episodio poco conocido pero muy revelador acerca de las relaciones entre el Estado mexicano prerrevolucionario y los bancos extranjeros.<sup>2</sup> Al haber crecido hacia fines del siglo pasado la inversión extranjera en México, el Banco de Londres y México, la segunda empresa bancaria del país por su tamaño, se transformó en un floreciente negocio que pagaba altos dividendos con regularidad. Mientras la casa matriz de Londres continuaba aumentando el capital de la sucursal mexicana, en 1896 una asociación de comerciantes mexicanos presentó propuestas para acrecentar el capital de dicho banco hasta un monto que superaba por mucho aquel que la matriz londinense consideraba aconsejable comprometer en México. Cuando los banqueros de la capital inglesa trataron de contempori-

<sup>1</sup> Un análisis general del desarrollo de los bancos extranjeros y de su cambiante papel en América Latina se encuentra en Miguel S. Wionczek, *La banca extranjera en América Latina*, CEMLA, México (en prensa).

<sup>2</sup> David Joslin, *A Century of Banking in Latin America, Bank of London and South America Limited (1862-1962)*, Oxford University Press, Londres, 1963, p. 220-221.

zar presentando una contrapropuesta, el presidente de México llamó al director de la sucursal y le dijo sin muchos circunloquios que el porvenir de tan floreciente negocio bancario dependía de la aceptación del capital nacional en la empresa. Como se expresa en el estudio antes mencionado

En el pasado, los directores debieron mucho a la ayuda y buena voluntad del presidente Díaz. Oponerse al dictador y frustrar al consejo local del Banco y a un poderoso grupo de presión de la capital de México, habría sido un completo desatino. El consejo londinense capituló. El Banco de Londres aumentó su capital y la capitalización de sus reservas significó para el banco matriz acciones adicionales. Pero el control exclusivo se había perdido, de modo que se decidió obtener beneficios inmediatos mediante la venta de algunas acciones a los altos precios del mercado.<sup>3</sup>

Con estos y otros medios de persuasión, los pocos bancos extranjeros principales que funcionaban en México se hicieron empresas conjuntas antes del estallido de la Revolución. Esta contienda, que duró desde 1910 hasta 1924, interrumpió la vida de numerosos bancos estadounidenses y europeos menores, establecidos en México durante la primera década del presente siglo. Los que sobrevivieron pasaron por completo a manos de mexicanos entre las dos guerras mundiales.

Al comenzar, a principios de la década de los veinte, la reconstrucción postrevolucionaria del sistema monetario y financiero, que culminó con el establecimiento del banco central —el Banco de México— en 1925, surgieron no sólo en la capital del país sino también en la provincia, nuevas empresas financieras de capital nacional. A la vez, como consecuencia de la ruptura de los nexos políticos, financieros y económicos entre México y las naciones extranjeras durante la Revolución, los bancos foráneos carecieron durante mucho tiempo de interés por establecerse en la República Mexicana. Hasta la gran depresión, sólo se había establecido en el país un banco extranjero: un predecesor del actual *First National City Bank*, de Nueva York, que instaló en 1929 una sucursal

<sup>3</sup> Joslin, *op. cit.* p. 201.

en la ciudad de México con el objeto principal de financiar el comercio entre México y los Estados Unidos. Pese a que continuaron algunas participaciones pequeñas de bancos franceses y españoles en varios bancos privados del país, que databan de antes de la Revolución, su reducida magnitud no tuvo efecto importante alguno en el desarrollo del moderno sistema bancario de México. A mediados de la década de los treinta comenzó la rápida expansión de dicho sistema; se multiplicaron los bancos estatales de fomento y surgió una hueste de bancos comerciales, hipotecarios y de ahorro, de propiedad mexicana. La estructura del sistema bancario se diversificó aún más en la década de los cincuenta al ingresar con ímpetu en la familia de los intermedios financieros locales los bancos privados de inversión, conocidos como *financieras* y relacionados con los principales bancos comerciales o con grupos de instituciones bancarias menores.

Desde la década de los treinta las autoridades mexicanas mostraron reticencias hacia los bancos extranjeros y estimularon, al mismo tiempo, el crecimiento y mayor vigor de las instituciones bancarias de propiedad nacional. Empero, la falta de conflictos con los bancos extranjeros durante los cuarenta puede explicarse en gran medida por la continua falta de interés que mostraron los bancos foráneos por establecer subsidiarias en el país. Como resultado de la última guerra mundial y de los acontecimientos internacionales de la inmediata posguerra, casi desaparecieron durante ese lapso los nexos financieros y comerciales entre México y Europa Occidental, en tanto que se fortalecieron sustancialmente las relaciones económicas del país con los Estados Unidos. Sin embargo, la existencia en la ciudad de México de un banco norteamericano y de algunos representantes de otros bancos de esa nacionalidad, junto con el crecimiento del sistema bancario del país, pareció suficiente para ofrecer los servicios bancarios y financieros necesarios para atender las intensas relaciones comerciales entre México y su vecino septentrional. Vale la pena mencionar que, en general, los bancos de Estados Unidos no mostraron interés por aumentar sus actividades en América



Latina durante el lapso entre el fin de la segunda Guerra Mundial y 1960.

México codificó su actitud nacionalista con respecto a los bancos extranjeros a mediados de la década pasada, cuando comenzó a cambiar la disposición de los grandes bancos de Estados Unidos hacia las operaciones internacionales. A fines de 1965, el Congreso mexicano reformó la Ley General de Instituciones de Crédito, aprobada originalmente en 1941, a fin de recoger en un solo texto legal las prácticas implantadas desde la década anterior. Las modificaciones de 1965 tuvieron la intención de excluir explícitamente al capital extranjero de todo tipo de intermediarios financieros que funcionasen en México. Las razones se explicaron en la presentación oficial del texto reformado de la ley bancaria, en los términos siguientes:

1) En vista de su importancia clave en el proceso de desarrollo, el Ejecutivo Federal consideró a las instituciones bancarias —uno de los sectores fundamentales de la economía mexicana— como campo exclusivamente reservado a los inversionistas del país.

2) Puesto que la evolución del sistema bancario ha sido satisfactoria, no sólo en lo que respecta a su estructura institucional, sino también por el volumen de los recursos financieros movilizados, y puesto que, además, ha entrado en una fase de crecimiento dinámico, fue necesario adoptar ciertas precauciones jurídicas a fin de impedir que dicho sector perdiese su autonomía y se debilitasen sus estrechos vínculos con los intereses nacionales.

3) La legislación vigente desde 1941 ya estatuye como causa específica para revocar una concesión bancaria el hecho de que se transfiera a un gobierno extranjero el dominio de una institución de crédito o de otras intermediarias financieras, o el hecho de que, con evidencia suficiente, se establezca que existe una relación de dependencia de un banco del país con respecto a una empresa bancaria del exterior.

4) Una defensa más eficaz de la autonomía del desarrollo económico de México exige, sin embargo, que se fortalezcan las disposiciones legales existentes, antes de que surjan situaciones como las descritas. Tal fortaleci-

miento requiere que se prohíba expresamente todo tipo de participación de personas físicas o jurídicas extranjeras en el capital de instituciones financieras, sea de manera directa o mediante el concurso de terceros.

Las reformas de la legislación bancaria, hechas a fines de 1965, establecieron como sanción, en caso de la entrada abierta u oculta de capital extranjero a las empresas bancarias mexicanas o a las compañías de seguros, la pérdida total de dichas inversiones de capital. En los círculos bancarios de la ciudad de México es un secreto a voces que la reforma legislativa se efectuó inmediatamente después del intento, por parte de uno de los más grandes bancos de Estados Unidos, de aprovechar su influencia en los más altos niveles políticos a fin de abrir una sucursal en México. Las disposiciones de 1965 no afectaron el marco jurídico dentro del cual realiza su operaciones, desde hace más de tres décadas, el *First National City Bank*, única entidad bancaria extranjera establecida en México. Sus cinco establecimientos bancarios de la capital representan menos del 1% de los activos totales del sistema bancario privado mexicano; además, les está vedado aceptar depósitos de ahorro y realizar operaciones de fideicomiso.

Rodrigo Gómez, recién fallecido Director General del Banco de México, expuso las razones que fundamentan la reforma de 1965 a la legislación bancaria, ante la Sexta Reunión de Gobernadores de Bancos Centrales Latinoamericanos, celebrada en Alta Gracia, Argentina, en la primavera de 1968. En esa ocasión, Gómez declaró textualmente:

Una de esas consideraciones consiste en que, al hallarse mexicanizado el sistema financiero, se evita la posibilidad de que con captación de recursos internos se concedan financiamientos, exteriores sólo en apariencia, que incidirían sobre nuestra deuda externa; asimismo, se impide una posible aplicación extraterritorial de decisiones adoptadas fuera del país... En un país que, como México, ha recibido una fuerte corriente de inversión extranjera,<sup>4</sup> y que ha tenido un rápido ritmo de aumento en la captación de ahorros internos, la presen-

<sup>4</sup> Hacia finales de 1969, su valor total en libros sobrepasó los 2 400 millones de dólares.

cia de importantes bancos del exterior probablemente hubiera desviado los recursos disponibles hacia las empresas foráneas, con serio perjuicio para los negocios locales. La efectividad de la política crediticia del país que, ante la presente situación internacional, pone un mayor énfasis en atender, de toda preferencia, las necesidades de las empresas nacionales, también se hubiera visto debilitada.

México ha podido movilizar muy cuantiosos recursos de la banca privada del exterior hacia el financiamiento de la inversión pública y privada, gracias a una larga tradición de exacto y puntual pago de sus adeudos con el exterior, y utilizando como incentivo la colocación en esos bancos de los recursos líquidos internacionales que forman parte de la reserva del banco central. Dicha colocación se hace en proporción equitativa respecto de los créditos que los bancos del exterior conceden a organismos y empresas mexicanas.<sup>5</sup>

De esta suerte, la presencia directa de la banca extranjera en México es por completo marginal. Aparte del *First National City Bank*, los anuarios bancarios internacionales informan que, hasta hace pocos años, aún existían participaciones extranjeras en dos bancos mexicanos de menor importancia cuyas operaciones se realizaban exclusivamente en la capital de la República: la *Banque Nationale de Paris*, en el Banco del Atlántico, y el Banco Popular Español, en el Banco del Valle de México. Cabe agregar que, recientemente, el Banco del Atlántico absorbió a éste último. Por otra parte, es probable que existan algunas inversiones extranjeras, en particular procedentes de los Estados Unidos, en varias compañías de financiamiento del consumo. Asimismo, la prensa financiera internacional informa que tres bancos norteamericanos tienen pequeñas participaciones en las empresas arrendadoras y de financiamiento de ventas que se han establecido en México a fines de la década pasada. Empero, la mayor parte de las transacciones bancarias internacionales del país se efectúa directamente por los bancos mexicanos, mediante corresponsales o con el auxilio de las oficinas que representan a los bancos extranjeros en la ciudad de México. La mayoría de los bancos

<sup>5</sup> Rodrigo Gómez, "Algunos comentarios sobre la banca extranjera", en *Técnicas Financieras* (CEMLA), Año VII, núm. 5, mayo-junio de 1968.

estatales y privados del país ha recibido líneas de crédito revolvente de los más destacados bancos comerciales estadounidenses y europeos.

En los últimos años, casi todos los bancos norteamericanos y europeos de importancia han establecido representaciones en México. A principios de 1970 existían en la capital de la República más de 40 oficinas de ese género, representantes de bancos estadounidenses, británicos, canadienses, alemanes, españoles, franceses, italianos y suizos. La mayoría de ellas comenzaron a funcionar durante 1967 y 1968; aunque sus actividades no se rigen por disposiciones específicas, se entiende que no están autorizadas para realizar ningún tipo de operación bancaria directa. Sin embargo, muy recientemente, tanto el banco central cuanto la comunidad bancaria privada del país, se preocuparon por el hecho de que algunas de tales representaciones —sin emprender de manera directa actividad bancaria alguna— intentaron actuar como intermediarias de individuos interesados en colocar sus fondos fuera del país, sobre todo en las llamadas sociedades inversionistas de fondos mutuos o comunes en el extranjero, que proliferan en la zona del Caribe (Las Bahamas, Curazao y Panamá), así como en el mercado del eurodólar. A fin de reducir estas operaciones, en 1968 se realizó una ligera reforma de la ley bancaria, por la cual se considera ilegal y sujeta a sanciones penales toda intermediación bancaria y crediticia, efectuada no sólo por mexicanos sino también por extranjeros, que no cuente con la autorización específica del Gobierno.

A fines de 1969, las autoridades monetarias comprobaron, con evidencias circunstanciales, que algunas representaciones de bancos extranjeros continuaban actuando como intermediarias para colocar fondos de particulares mexicanos en los mercados internacionales de dinero y capitales. Con objeto de detener tales prácticas, el banco central envió a todos los representantes de los bancos foráneos un breve cable en el que les recordaba cuál era su condición jurídica en el país y poco después los convocó a una reunión informal. En ella se les dio a entender que la persistencia de aquellos negocios podría afectar las relaciones financieras entre México y las matrices bancarias involucradas. En un país en donde im-

para la libre convertibilidad monetaria, tal parece que esta forma de persuasión benévola ha funcionado bien. Se ha informado que durante 1970 no hubo problemas con los representantes de los bancos extranjeros. Como antes, los bancos mexicanos continúan manejando el negocio de colocar en el exterior los fondos pertenecientes a nacionales o residentes del país.

Otra medida, cuyo propósito es desalentar la inversión de mexicanos en sociedades de fondos comunes o en valores extranjeros, consiste en el ajuste periódico de las tasas de interés de las obligaciones de rendimiento fijo emitidas por el Estado o por entidades financieras privadas, en concordancia con las tareas prevaletentes en los mercados internacionales. Con respecto a las sociedades inversionistas mexicanas de fondos comunes, según la Ley de Sociedades de Inversión no se permite que participen en ellas compañías financieras extranjeras y grupos o personas físicas o jurídicas del exterior. Más aún, la Secretaría de Hacienda ejerce sus facultades de aprobar periódicamente la política de selección y compra de valores, con objeto de asegurar que la cartera de las sociedades de inversión se integre, en exclusiva, con obligaciones emitidas por empresas mexicanas.

Las experiencias de México y de otros países que adoptan actitudes nacionalistas hacia las actividades de la banca extranjera en sus territorios, indican que el dominio por nacionales del sistema bancario no resuelve necesariamente el problema —explosivo desde el punto de vista político, al menos en América Latina— del aprovechamiento del ahorro interno que hacen las subsidiarias de empresas extranjeras que realizan actividades en otros sectores de la economía. A este respecto, no habían surgido problemas en México sino hasta los años más recientes. Quizás ello se debió a dos factores: la estabilidad monetaria que se logró después de la devaluación de 1954 y el alto costo del dinero local. En las condiciones de disponibilidad relativamente amplia de fondos invertibles en los Estados Unidos, origen principal de la inversión extranjera en México; de la por lo general gran redituabilidad de las inversiones en este último país, y de la considerable diferencia entre los costos del dinero y el capital en México y en los más destacados centros ex-

portadores de capital (en México, la tasa primaria nunca ha descendido a menos del 12%), las empresas extranjeras no tenían incentivos para emprestar en la República, ni a corto ni a largo plazo. Por lo común, los fondos para su expansión provenían de ganancias no distribuidas y de provisiones para depreciación, en tanto que las necesidades de capital de trabajo se subvenían con el auxilio de las compañías matrices o mediante créditos comerciales otorgados por bancos del exterior.

Sin embargo, la situación cambió a finales de la década de los sesenta. El establecimiento de restricciones a la exportación de capitales en los Estados Unidos, para proteger la balanza de pagos, y la disminución de las diferencias entre las tasas de interés en México y en los mercados internacionales de dinero y capital, indujeron a las empresas extranjeras establecidas en este país, cuyo número va en aumento, a buscar recursos de financiamiento con los intermediarios financieros locales. Si no surgieron conflictos importantes entre los prestatarios extranjeros y mexicanos, ello no se debió a que los bancos nacionales siguieran la conducta particularmente "patriótica" de dar prioridad a los clientes del país. Tampoco se explica la falta de conflictos, por la intervención del banco central en favor de los prestatarios oriundos de la República. El intento que hizo en 1969 el banco central de fijar topes máximos a los préstamos de los bancos comerciales y de inversión, destinados a los extranjeros, ha fracasado —según se insiste— debido a dificultades de tipo administrativo. El enfoque pragmático que caracteriza el comportamiento de las autoridades monetarias mexicanas, las ha llevado al pronto abandono de sus planes de establecer guías o indicadores informales para mantener dentro de ciertos límites el incremento de los préstamos concedidos a subsidiarias extranjeras, en vista de que no se encontró manera de coaccionar su observancia. Empero, acaso el banco central habría mostrado más interés en el asunto, de haber sido diferentes las condiciones. Debido al continuo y rápido crecimiento de la capacidad financiera del sistema bancario mexicano, no fue necesario el intento de restringir los recursos financieros puestos a disposición de los inversionistas foráneos.



En vista del aumento de los depósitos bancarios, de la mayor venta al público de obligaciones y de los crecientes empréstitos del exterior, el sistema financiero —que incluye a los bancos estatales que promueven el desarrollo— fue capaz de acrecentar el financiamiento total, en condiciones no inflacionarias, de 40 000 millones de pesos en 1960 a 87 000 millones en 1965 y a 157 000 millones en 1969, esto es, la cantidad inicial casi se cuadruplicó en menos de diez años. El financiamiento concedido a la industria, en la que se concentra la mayor parte de las actividades extranjeras, creció de 20 000 millones a casi 70 000 en el mismo periodo. Estas cifras, unidas a la enérgica promoción estatal de empresas mexicanas y extranjeras conjuntas en los campos de las manufacturas y de las actividades de apoyo a la industria, explican en buena parte la falta de una aguda competencia entre compañías mexicanas y extranjeras por tener acceso a los recursos financieros internos. En cambio, tal competencia ocurrió, por ejemplo, en Argentina y Brasil, naciones en las que se ha visto últimamente un chaparrón de medidas oficiales destinadas a asegurar la “debida participación” de los usuarios de crédito del país en los ahorros internos.

Queda por ver si continuarán prevaleciendo en México, durante la década presente, estas condiciones particularmente favorables para la coexistencia pacífica entre los sectores productivos de propiedad nacional y los de propiedad extranjera. Si acaso tales condiciones tienen algún cambio en el futuro, el hecho de que todo el sistema bancario esté en manos de mexicanos quizá coloque a las autoridades monetarias y bancarias en una posición de relativa ventaja para allanar los conflictos que puedan surgir.

## 7. POSIBILIDADES DE EFECTUAR ESTUDIOS EMPÍRICOS SOBRE LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN AMÉRICA LATINA

Ya es tiempo de pensar en definir con cierta precisión el concepto de dependencia externa que apareció en los últimos años en el lenguaje de los científicos sociales latinoamericanos como uno de los conceptos principales subyacentes en las relaciones internacionales políticas y económicas de nuestra parte del mundo. Al parecer, la única manera de definir la “dependencia” requeriría analizar antes la fenomenología de ésta. Así pues, como entre las expresiones más importantes de la llamada dependencia se suele citar el papel creciente en las economías de la región del capital privado y la tecnología extranjeros, quizá fuese conveniente organizar en nuestra parte del mundo una serie de estudios comparativos sobre el papel cuantitativo y cualitativo que desempeña este capital en la etapa actual del desarrollo latinoamericano, concentrándose en el análisis de los cambios ocurridos en fechas recientes, en la distribución sectorial de la inversión extranjera directa y en las modalidades de la participación de la inversión y la tecnología extranjeras en los sectores dinámicos de la economía (manufactura y servicios).<sup>1</sup>

La literatura latinoamericana existente sobre el tema es tan copiosa como deficiente. Su deficiencia consiste en que predominan en ella los tratados ideológicos y se carece, en cambio, de estudios concienzudos y detallados de la realidad. Tal estado de cosas, característico del sub-

<sup>1</sup> La situación actual al respecto fue tratada de manera preliminar en los dos recientes trabajos del autor: “La inversión privada norteamericana y el desarrollo de Mesoamérica”, *Comercio Exterior*, México, Vol. XIX, No. 8, agosto de 1968, y “El endeudamiento público externo y los cambios sectoriales en la inversión privada extranjera en América Latina” (ponencia presentada a la Segunda Asamblea del CLACSO, Lima, octubre de 1968) que apareció en Helio Jaguaribe, Aldo Ferrer, Miguel S. Wionczek y Theotonio dos Santos, *La dependencia político-económica en América Latina*, Siglo XXI Editores, México, 1969.

desarrollo de las ciencias sociales en América Latina, contrasta con la situación reinante en otras partes del mundo (Canadá, Australia, India, etc.), en las que el capital extranjero sigue siendo objeto de rigurosos estudios científicos con el doble objetivo de conocer mejor su *modus operandi* y su impacto económico y establecer bases racionales para las políticas nacionales correspondientes.

Frente a la literatura latinoamericana, que propaga una serie de postulados sobre la inversión extranjera y su impacto catastrófico sobre la región, aparece la no menos amplia literatura apologética que ha sido elaborada en los países exportadores de capital.<sup>2</sup> Esta intenta difundir la imagen opuesta, insistiendo en la bondad intrínseca de cualquier acto de inversión extranjera en el área. Así, nos hallamos constantemente con una situación en la cual la imagen "del tiburón y las sardinas" se enfrenta a la de la "armonía absoluta" entre los intereses económicos y políticos de las sociedades subdesarrolladas y las avanzadas, representadas estas últimas en la región por las grandes corporaciones transnacionales. Mientras que la primera escuela de pensamiento considera que sus tesis son tan obvias que no necesitan apoyarse en la investigación científica, la segunda, por razones muy suyas, suprime en la mayoría de los casos cualquier evidencia que pudiera poner en tela de juicio esa supuesta armonía de intereses entre los que controlan recursos financieros y tecnologías modernas y los países que reciben estos factores de producción de origen externo.

En tanto la imagen del tiburón y las sardinas constituye una caricatura, no es factible tampoco en las condiciones que caracterizan el funcionamiento de la economía mundial y las relaciones internacionales de poder presentes, aceptar la tesis opuesta de que los objetivos político-económicos de los países débiles —naciones en desarrollo— coinciden con los objetivos de las grandes corporaciones transnacionales. Consiguientemente, aumen-

<sup>2</sup> El último ejemplo de tal literatura es el estudio publicado por la UNCTAD y preparado por el ex-secretario general de la OCED, Dirk U. Stikker, *La función de la empresa privada en materia de inversiones y de promoción de las exportaciones en los países en desarrollo*, Naciones Unidas, Nueva York, 1968.

ta en América Latina y en otras regiones en desarrollo el número de conflictos abiertos o potenciales entre las dos partes interesadas.<sup>3</sup> Estos conflictos político-económicos alimentan en las sociedades en desarrollo la imagen del tiburón y las sardinas. A su vez, rompiendo la imagen opuesta de la armonía de los intereses, fomentan en los países exportadores de capitales privados las prácticas tendientes a la maximización de las ganancias a corto plazo, so pretexto de que falta clima propicio para los inversionistas extranjeros. En el plano de las relaciones internacionales a nivel gubernamental, la persistencia de conflictos se traduce en la reiteración de algunos de los países exportadores de capital de que las garantías para el capital extranjero —se insiste— deberían revestir la forma de arreglos jurídicos bilaterales o multinacionales. El patente fracaso de tales arreglos indica que los conflictos distan de ser de orden jurídico y que la búsqueda del mítico "buen clima" para la inversión extranjera no representa una solución adecuada para los países receptores de capital privado de origen externo.

Una parte muy considerable de la literatura latinoamericana sobre la inversión extranjera se basa en el supuesto de que el grado de nocividad económica y política de esta inversión es tal, que en su eliminación de la región radica la única manera de acabar con conflictos y liberar a América Latina de su dependencia. Sin embargo, aunque en teoría parezca defendible, esta posición —una vez confrontada con la realidad hemisférica y con la situación político-económica internacional— carece por completo de realismo. Aun suponiendo el éxito de una serie de refor-

<sup>3</sup> Sobre la complejidad de estos conflictos, véase, entre otros, Paul Rosenstein-Rodan, "Las inversiones multinacionales en el marco de la integración de América Latina" en BID, *Las inversiones multinacionales en el desarrollo y la integración de América Latina*, Washington, 1968; Raymond Vernon (Ed.), *How Latin America Views the U. S. Investor*, Frederick A. Praeger, Nueva York, 1966; Michael Brower, "La función de la inversión extranjera en el desarrollo de América Latina y el Caribe", *Comercio Exterior*, (México) agosto de 1968; Richard Goodwin, "El conflicto con la IPC: Carta de Perú", *Comercio Exterior*, julio de 1969; y Miguel S. Wionczek, *Lateinamerika und das ausländische Kapital*, Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburgo, 1969.

mas estructurales tan necesitadas en la región y el crecimiento rápido de la capacidad de importación de la misma en el próximo decenio, América Latina tendrá que seguir importando durante mucho tiempo capitales y tecnología. Para bien o para mal, ambos elementos están controlados en parte por las grandes corporaciones transnacionales. Esta realidad es incluso reconocida por los países socialistas, los cuales en los últimos tiempos han ido ampliando considerablemente sus relaciones con dichas corporaciones, como lo prueba el hecho de que se hayan establecido empresas mixtas con participación de capital extranjero privado en algunas partes de Europa Oriental. El propósito principal de estos arreglos consiste en acelerar la absorción de tecnologías modernas disponibles exclusivamente en los países industriales capitalistas. Si se tiene en cuenta que el nivel tecnológico de los países socialistas es sumamente alto en comparación con la pobreza tecnológica de América Latina, tal manera de proceder de los países socialistas pone de relieve el carácter superficial de los llamamientos extremistas en pro de la liberación de América Latina de la inversión extranjera y favorable a la elaboración de tecnologías exclusivamente latinoamericanas. Aunque alguien podría decir que los países socialistas por su autonomía política respecto al sistema capitalista, pueden tener relación con éste sin el peligro de ser dominados, el grado de dependencia de América Latina se debe en gran parte a la actuación de sus *élites* de poder frente a las grandes corporaciones extranjeras y no tan sólo a las exigencias de estas últimas.

El establecimiento de algún *modus vivendi* entre los objetivos político-económicos de América Latina, suponiendo que éstos consistan —de acuerdo con la retórica oficial latinoamericana— en la consecución del crecimiento económico y de un cierto grado de autonomía económico-política respecto a los intereses de las fuentes privadas de capitales y tecnología extranjeros, hace necesario realizar estudios rigurosos de los patrones de comportamiento de la inversión extranjera ya existente en América Latina, y, específicamente, de su papel en cuanto a la transferencia de tecnología, a su participación en la movilización de los recursos internos ociosos para fines pro-

ductivos y a sus consecuencias sobre la balanza de pagos. Hasta la fecha se ha estado estudiando en varios países casi exclusivamente uno de tantos aspectos de la inversión extranjera —el problema de su servicio en divisas— olvidando que el impacto de las mismas sobre la balanza de pagos es múltiple.<sup>4</sup> No sólo depende del nivel de las utilidades declaradas o de la magnitud de las remesas, sino del efecto de cada acto inversionista sobre las importaciones, las exportaciones, la sustitución de importaciones, los ingresos fiscales del país receptor, etc. Estos efectos pueden ser tanto positivos como negativos. El concepto de la descapitalización del país receptor de la inversión extranjera, medida en términos de los ingresos o egresos netos de divisas procedentes del acto de la inversión y de los servicios sobre ella, puede ser muy atractivo en términos políticos pero es claramente anticientífico por ser burdo y superficial. Se originó, sin duda, en las experiencias históricas de América Latina cuando la inversión extranjera asumía la forma de enclaves dedicados a la explotación de los recursos naturales para fines de exportación, sin que estos enclaves tuvieran efecto alguno sobre el resto de la economía de los países receptores.

Según el Directorio de Centros Latinoamericanos de Investigación en Ciencias Sociales, publicado por el CLACSO en 1968, se han desarrollado, o están desarrollándose en toda la región, sólo cuatro estudios independientes relacionados de una manera u otra con la inversión extranjera: en Argentina, los proyectos titulados "Capital privado externo, progreso técnico y crecimiento industrial. Una comparación internacional", y "El capital externo y el desarrollo a largo plazo"; en Chile, "El nuevo carácter de dependencia: gran empresa y capital extranjero"; y en Venezuela, "Relaciones económicas exteriores como determinantes del uso y la formación de

<sup>4</sup> La excepción a esta regla general la representan los estudios emprendidos en la región andina con anterioridad a la elaboración de un régimen común al tratamiento del capital y tecnología extranjeros en el Mercado Común Andino que entró en vigor a mediados de 1971. Véase el Capítulo 3 de este libro.



recursos y factores de la producción en Venezuela".<sup>5</sup> Además, no obstante la importancia del tema, cabe señalar que los centros de investigación internacionales, especializados en problemas de la región, no le han dedicado la atención que merece. La CEPAL apenas ha publicado dos estudios: uno a mediados del decenio pasado, *El capital extranjero en América Latina*, y otro en 1965, *El financiamiento externo de América Latina*. Hasta hace poco, la OEA ha venido eludiendo el problema por sus implicaciones políticas; la última investigación del Departamento de Comercio de Estados Unidos, *U. S. Investment in Latin American Economy* data de 1957 (si no se toman en cuenta los breves artículos descriptivos que aparecen en *Survey of Current Business* en ocasión de las presentaciones anuales de la balanza de pagos norteamericana).<sup>6</sup>

La escasez de estudios cuantitativos y analíticos frente a la superabundancia de tratados ideológicos es fácil de explicar. El desinterés en el tema por parte de las agencias gubernamentales de los países exportadores de capital a América Latina refleja la posición de sus respectivos sectores privados que consideran que los gobiernos no deberían inmiscuirse en cuestiones que no les corresponden.<sup>7</sup> Se estima que las transacciones financieras internacionales privadas de cualquier índole pertenecen al ámbito de asuntos "delicados" y que su análisis podría

<sup>5</sup> Esta breve lista no incluye los estudios sobre la inversión extranjera que en forma reservada emprenden las entidades gubernamentales o los estudios generales de las perspectivas de crecimiento que marginalmente pueden tocar ciertos aspectos de la inversión extranjera.

<sup>6</sup> La OEA ha elaborado para la reunión del CIES (celebrada en Puerto España, julio de 1969) un estudio sobre la inversión extranjera en América Latina que al hacer notar los crecientes conflictos entre ésta y los países receptores, ofrece una serie de recomendaciones bastante heterodoxas como, por ejemplo, la abstención del capital extranjero de la adquisición de las empresas latinoamericanas existentes y de los intentos de dominación de los sistemas bancarios nacionales. Para detalles véase OEA, *La inversión privada extranjera en el desarrollo latinoamericano*, OEA/Ser.H/X.14, CIES/1371, Puerto España, Trinidad, junio de 1969.

<sup>7</sup> Según esta escuela de pensamiento, el papel de los gobiernos debería limitarse al fomento del "buen clima jurídico" mediante convenios bilaterales, con la garantía de que los negocios originados en los programas de ayuda oficial pasen a manos de las empresas pri-

—se supone— proporcionar armas a los enemigos de la inversión extranjera en los países receptores. Es interesante comprobar que el ambiente de secreto que, hasta cierto punto, rodea a las actividades de las grandes corporaciones transnacionales en el exterior, contrasta con las actitudes bastante abiertas que se observan en el país de origen. Dicho sea de paso, esa diferencia de conducta podría ser tema fascinante de estudio para un científico político y social. Probablemente guarde relación con la manera de proceder de los gobiernos latinoamericanos hacia su propio sector privado al que se permite toda clase de abusos y se le deja actuar en secreto, forma ya abandonada en los países capitalistas avanzados, en nombre de la necesidad de fomentar el crecimiento económico a como dé lugar.

Las inhibiciones a que han de hacer frente los organismos internacionales son de índole semejante, ya que cualquier investigación sobre la inversión privada a nivel nacional y regional es considerada como políticamente controvertida. Sólo cuando se trata de estudios globales —sobre las tendencias de las grandes corrientes agregadas— desaparecen estas dificultades, como lo demuestran los estudios periódicos sobre las corrientes internacionales de recursos financieros (incluyendo la inversión extranjera directa), publicados por la Secretaría de las Naciones Unidas y la OCED.

Tanto los gobiernos latinoamericanos como los centros de estudio independientes del sector oficial, insisten en que es casi imposible emprender investigaciones sobre la inversión extranjera debido a la ausencia de datos. De hecho, tales dificultades no existen. Son más bien fruto de la imaginación de los políticos y de un gran sector de científicos sociales latinoamericanos. El político latinoamericano, por regla general, quiere usar el tema de la inversión externa para impresionar y manejar a la opinión pública, pero tiene muy poco interés en estudiar dicha cuestión en detalle. Por otro lado, desafortunadamente, las ciencias sociales en la región, con algunas —y cada vez en mayor número— honrosas excepciones, viven

vadas del país "donante", y el apoyo incondicional de éstas cuando por su propia política se encuentren involucradas en los conflictos con los países receptores del capital extranjero.

todavía en el siglo XIX cuando una mala pero vistosa teoría, preferentemente apoyada en argumentación histórico-filosófica, ofrecía a su autor mayor prestigio intelectual y categoría social que una detallada y concienzuda investigación de los fenómenos reales.

El autor de este libro ha emprendido recientemente una investigación sobre uno de los aspectos de la inversión extranjera en América Latina que, al parecer, afrontaba dificultades infranqueables, en vista de la escasez de datos. Se trata de un estudio preliminar sobre la banca extranjera en la región, sector supuestamente envuelto en los espesos velos del secreto por la confidencialidad de las operaciones de cualquier banquero. Sin embargo, los primeros intentos para recopilar los datos han permitido descubrir un volumen de información de todas clases, y en tal cuantía, que ya parece factible reconstruir y apreciar no solamente la posición relativa de la banca extranjera en cada país del área, sino también la posición de las distintas cadenas bancarias extranjeras en la región en su conjunto, en lo que se refiere a su capital, sus principales renglones de activos y pasivos, sus ganancias, sus operaciones preferentes, etc. Si se dispusiera de los recursos necesarios, podrían incluso desglosarse por países y actividades los balances consolidados de las casas matrices de la mayoría de los bancos extranjeros que operan en América Latina, con lo que se podría dar respuesta a una serie de preguntas sobre la aportación neta real, en caso de que existiera, de la banca extranjera al acervo de recursos financieros no inflacionarios disponibles para el desarrollo de la región.

Cualquier investigación de la inversión extranjera en América Latina emprendida a nivel nacional tendría que iniciarse con la elaboración de un "mapa" en el que figurase la participación del capital extranjero privado (directo y de cartera) en los distintos sectores de la economía estudiada. La ausencia de censos oficiales en este campo que incluyeran la identificación de las empresas, su capital inicial, sus estados financieros, sus principales productos, etc., parece desalentar a los investigadores potenciales. Empero, la elaboración de tales "mapas" es factible con base en las fuentes secundarias de que puede disponerse con relativa facilidad y que comprenden:

a) informes anuales de las casas matrices de las grandes compañías transnacionales que operan en América Latina (el número total de éstas no excede de 300 y en varios países mayores de la región es, a lo sumo, de 200);

b) revistas de negocios, norteamericanas y europeas, que registran cuidadosamente nuevos proyectos de inversión o planes de expansión de las empresas extranjeras existentes (las publicaciones especializadas de McGraw-Hill, *Business International*, *Fortune*, *Petroleum News* [Londres], *Sulphur* [Londres], etcétera).

c) registros nacionales de las empresas de propiedad extranjera (establecidos desde hace algún tiempo en distintos países como Colombia, Chile y varias repúblicas centroamericanas con el fin de controlar las remesas de utilidades);

d) directorios internacionales de la banca, la minería, la industria manufacturera, etcétera;

e) literatura general sobre la inversión extranjera en América Latina y los *case-studies* que aparecen con frecuencia en Estados Unidos en forma de tesis doctorales; estudios auspiciados, por ejemplo, por la National Planning Association (la serie *United States Business Performance Abroad*), y artículos en las revistas académicas.

f) estudios sobre el comportamiento de las empresas transnacionales, emprendidos en EE. UU. y particularmente en la Graduate School of Business Administration de la Universidad de Harvard, bajo la dirección del Profesor Raymond Vernon.<sup>8</sup>

Una vez elaborados estos "mapas" preliminares, basados en la información indirecta, sería relativamente fácil depurarlos mediante la investigación directa, incluyendo entrevistas con las empresas representativas de cada sector, tanto extranjeras como de propiedad nacional. Suscita un comentario más bien triste sobre el estado de los estudios relativos a la inversión extranjera en la región, el hecho de que muchos de ellos se hacen por personas cuyos conocimientos de los problemas financieros, tecno-

<sup>8</sup> Véase, para detalles, Raymond Vernon, "Multinational Enterprise and the Nation State: Project Report from the Harvard Business School", *Journal of Common Market Studies* (Oxford), Vol. VIII, No. 2., diciembre de 1969.

lógicos y de producción —a nivel de empresa nacional o extranjera— son sumamente escasos, según lo evidencia el fruto de estas investigaciones. No puede decirse lo mismo de los estudios sobre la inversión extranjera hechos en Australia, India o Canadá, en los que por regla general no sólo participan economistas dedicados al examen de temas generales sino expertos en economía industrial, ingenieros y especialistas en tecnología. En estos últimos destaca como método de investigación la encuesta directa basada en un muestreo científicamente diseñado. Sin embargo, cabe destacar que, en los países mencionados, los gobiernos no sólo tuvieron la iniciativa de tales estudios sino que cooperaron en la elaboración de los mismos, proporcionando a los grupos de trabajo los datos pertinentes que poseían.

El problema que presentan las investigaciones de esta índole no es, como erróneamente se cree en nuestra parte del mundo, un problema de escasez de datos y actitudes completamente herméticas en el seno de los sectores objeto de cada estudio. Es más bien un problema de saber cómo plantear las cuestiones pertinentes y conectarlas con los objetivos de una investigación. La importancia de elaborar un "mapa" o un censo preliminar de la inversión extranjera antes de iniciar la investigación directa, obedece al hecho de que las preguntas surgen sólo durante las investigaciones preliminares. Independientemente de la amplitud de sus objetivos, las experiencias de estudios semejantes emprendidos recientemente en otros países (Australia y Canadá) revelan que cualquier estudio deberá cubrir los siguientes puntos:

- a) valor global de la inversión extranjera en los sectores principales de la economía;
- b) capitalización inicial de las empresas extranjeras y su fuente;
- c) cambios relativos en la participación del capital extranjero en distintos sectores en un periodo determinado, no inferior a 10 años;
- d) tamaño y antigüedad de las empresas controladas por el capital extranjero;
- e) costos comparativos de producción en las empresas extranjeras y en las nacionales;

f) fuentes de financiamiento posterior al establecimiento de las empresas;

g) estado de pérdidas y ganancias para años escogidos de antemano;

h) naturaleza de las relaciones no financieras con las casas matrices (control operativo, políticas de personal, abastecimiento de distintos insumos, características de la transferencia de tecnología, etcétera);

i) importaciones y exportaciones de las empresas extranjeras;

j) cambios en el volumen de empleo;

k) prácticas respecto al destino final de las utilidades;

l) actitudes y políticas respecto a la participación del capital nacional.

Considerando que los estudios sobre las modalidades de la tecnología, incorporada en la inversión extranjera privada, son de tal importancia como la investigación sobre el comportamiento del capital extranjero misma, sería imperativo ocuparse también de los siguientes temas adicionales:

a) precios de los productos intermedios y materias primas importados por las empresas extranjeras, y particularmente por las subsidiarias de las grandes corporaciones transnacionales establecidas en los distintos países de la región;

b) condiciones contractuales de la transferencia de tecnología desde el exterior, incluyendo las prácticas restrictivas respecto al uso de tecnología, impuestas a sus compradores (empresas extranjeras y nacionales) por las fuentes extranjeras del *know-how* técnico;

c) análisis de los resultados financieros de las transacciones tecnológicas para el vendedor y el comprador (con énfasis especial sobre la compraventa de tecnología entre las casas matrices y sus subsidiarias latinoamericanas);

d) aspectos económicos y legales del sistema internacional de las patentes y de la legislación sobre la propiedad industrial (patentes, marcas comerciales, etc) en distintos países de la región;

e) estudios sobre los aspectos de la transferencia de la tecnología, tales como el grado de adaptación de ésta úl-



tima a la proporción de factores en el país recipiente, el tamaño del mercado, las preferencias del consumidor, etc.

f) investigaciones de tipo económico y legal de los sistemas fiscales que afectan las empresas transnacionales.<sup>9</sup>

A primera vista, puede parecer difícil conseguir toda esta montaña de datos cuantitativos, en gran parte, debido al supuesto ambiente de secreto que predomina en las empresas de propiedad extranjera. Sin embargo, hay indicios de que los obstáculos pueden ser vencidos, dependiendo los resultados en gran parte de la competencia profesional de los investigadores. En Canadá el profesor A. E. Safarian, autor del estudio *Foreign Ownership of Canadian Industry* (Toronto, 1966) distribuyó entre las empresas extranjeras radicadas en su país unos 1 600 cuestionarios que contenían alrededor de 50 preguntas detalladas y recibió más de 300 respuestas. Al argumento de que algunas de las respuestas fueron falseadas, Safarian dio una respuesta basada en el sentido común: tratándose de una encuesta en la que se guardaba el anonimato —dijo— hubiera sido más fácil arrojar el cuestionario al bote de la basura que tratar de engañar al investigador. En una reciente encuesta, auspiciada por la OCED, sobre la actitud de los empresarios mexicanos frente al cambio tecnológico, entre otros temas, se recibieron también un 20% de respuestas a los amplios y detallados cuestionarios, lo que pone de manifiesto que en América Latina se subestima por lo general la falta de cooperación por parte de los empresarios hacia las encuestas científicas.<sup>10</sup>

En lo referente a la metodología de los estudios propuestos podrían usarse como punto de partida las si-

<sup>9</sup> La necesidad de estas investigaciones fue demostrada en varios trabajos pioneros, elaborados por el Gobierno de Colombia y las autoridades del Mercado Común Andino por un experto en estas materias, internacionalmente conocido, Constantino Vaitzos, en la actualidad asesor de la Junta del Acuerdo de Cartagena con sede en Lima, Perú. La visión preliminar de los problemas involucrados se encuentra en Edith Penrose, *The Economics of the International Patent System*, The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1952.

<sup>10</sup> Flavia Derossi, *The Mexican Entrepreneur*, OCED Development Center, Paris, diciembre de 1970.

guientes investigaciones emprendidas en los años recientes fuera de América Latina;

Dunning, John, *American Investment in British Manufacturing Industry*, Londres, 1958.

Commonwealth of Australia, *Report of the Committee of Economic Inquiry* (Vernon Report), Canberra, 1965, 2 Vols.

Safarian, A. E., *Foreign Ownership of Canadian Industry*, Ottawa, 1966.

Watkins, Melville, H. (Director), *Foreign Ownership and the Structure of Canadian Industry*, Ottawa, 1968.

Aunque pudo haber sido más lógico formular el objetivo de las investigaciones de la inversión extranjera en América Latina en la primera parte de este breve apéndice, las observaciones iniciales han marcado indirectamente su rumbo. Se sabe tan poco sobre el tema que el primer objetivo debería estribar en medir, a través del tiempo, el aporte cuantitativo y cualitativo de la inversión y la tecnología extranjeras en nuestras economías, no en términos globales sino por sectores. Sólo de esta manera se podrán llegar a apreciar las implicaciones económicas y políticas de dicha inversión en el desarrollo de los distintos países de la región. Hasta ahora somos prisioneros de juicios intuitivos, basados en una mezcla muy rara de consideraciones políticas, morales y económicas. El propósito de este capítulo consiste en hacer ver el carácter infructuoso de las lamentaciones ideológicas que se lanzan sobre la dependencia de América Latina y demostrar que es factible emprender estudios científicos en relación con esta materia aprovechando las metodologías elaboradas en otras partes del mundo. La dependencia es una de tantas facetas del subdesarrollo general de América Latina y para salir de él es menester, ante todo, investigar la realidad, en vez de propagar imágenes retóricas de escaso valor operativo.

## INDICE

Prólogo .....	9
1. La inversión privada extranjera en América Latina .....	11
Enfoques alternativos, 14; la experiencia reciente, 17; Inversiones clásicas, nacionalismo tradicional y acuerdos de coproducción, 22; Asignación de las inversiones extranjeras e ingreso neto de capitales, 29; Los verdaderos efectos de la inversión extranjera directa, 30; Inversión extranjera y control externo: determinantes económicos, 33; Conclusiones, 38.	
2. La integración latinoamericana: las experiencias de la ALALC y el MCCA .....	41
I. Exposición del problema, 41; II. Experiencias de inversión privada extranjera en los planes de integración latinoamericana, A. ALALC, 45; B. El Mercado Común Centroamericano, 59.	
3. El progreso del Grupo Andino hacia un régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros .....	67
4. El trato común para la inversión extranjera en el Mercado Común Andino .....	95
Perfil del comportamiento de las subsidiarias de las empresas transnacionales de propiedad norteamericana que operan en el Grupo Andino, 97; Colombia, 98; Perú, 112; Chile, 119; El comercio interandino y las empresas manufactureras extranjeras, 123; La hostilidad de las grandes corporaciones transnacionales hacia el trato común, 127.	
5. La inversión extranjera privada en México: problemas y perspectivas .....	136
6. La banca extranjera en México .....	167
7. Posibilidades de efectuar estudios empíricos sobre la inversión extranjera en América Latina .....	177



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](mailto:catedra.cienciaypolitica@presi.unlp.edu.ar)