

COLECCION

ESTADOS UNIDOS  
Y AMERICA LATINA

P. Sweezy, R. Wolff, T. Dos Santos  
y H. Magdoff  
Economía política del imperialismo

J. O'Connor, L. Marcus, D. Kotz,  
E. Mandel y M. Nicolaus  
Imperialismo hoy

H. L. Veneroni  
Estados Unidos y las fuerzas  
armadas de América latina

North American Congress on  
Latin America (NACLA)  
Jorge Gallardo Lozada  
De Torres a Banzer. Diez meses  
de emergencia en Bolivia  
Ciencia y neocolonialismo

Compilador: James Petras  
América latina: economía y política

Theotonio Dos Santos  
La crisis norteamericana  
y América latina

North American Congress on  
Latin America (NACLA)  
Los administradores del imperio

Theotonio Dos Santos  
Socialismo o fascismo: el nuevo  
carácter de la dependencia y el  
dilema latinoamericano

Andre Gunder Frank  
Lumpenburguesía: lumpendesarrollo.  
Dependencia, clase y política  
en Latinoamérica

A. Fucaraccio, P. I. Singer,  
V. E. Ovsienko, D. Slutzky y North  
American Congress on Latin  
America (NACLA)  
Imperialismo y control de la población

José Serra  
El "milagro" económico brasileño

H3  
108191

# Corporaciones multinacionales en América latina

Fernando Fajnzylter, Sergio Bitar,  
Alma Chapoy, Ricardo Ffrench-Davis  
Susanne Jonas (Bodenheimer) (NACLA)



EDICIONES PERIFERIA S. R. L.

Tapa: ISABEL CARBALLC

© 1973, EDICIONES PERIFERIA S.R.L.  
 Cangallo 1730, 6º, 68, Buenos Aires  
 Hecho el depósito de ley  
 Impreso en Argentina - Printed in Argentina

El tema de las empresas multinacionales es uno de los desafíos políticos y de comprensión teórica más importantes de nuestro tiempo. La manera de abordarlo varía según los ángulos que se consideren. Para algunos autores liberales se trata simplemente de variar la forma en que se enfocan las relaciones económicas internacionales: antes se intercambiaban mercancías y se consideraban inamovibles los "factores de la producción"; ahora se traslada capital y tecnología, que a su tiempo han de generar en el país donde se radican exportación de mercancías.

Otro modo de ver el problema se da mediante la renovación del tradicional concepto marshalliano de empresa. Así, a un organismo que coordina insumos productivos en una escala productiva dada, y que ofrece en el mercado uno o varios productos a un precio que variará según las condiciones del mismo, se opone el de corporación como el de un complejo que opera simultáneamente en muchos países y en todos los frentes de la producción que le resulten convenientes. El espectro es tan amplio, que puede abarcar desde alimentos balanceados para aves hasta bancos y compañías aéreas.

Ejemplo de este tipo de empresa es la tan tristemente célebre International Telephone and Telegraph (ITT), con aproximadamente 428.000 empleados en 93 países, y cuya "especialidad", como su sigla lo indica, abarca el ámbito de las comunicaciones, aunque eventualmente sirva para montar complots tendientes a derrocar a los gobiernos que no entiendan su generosidad.

Profundizando en esta veta, y en especial recor-

dando que tales empresas actúan en los países periféricos mediante prácticas oligopólicas, se llega a renovar el concepto de este impreciso tipo de conducta de mercado.

Por último, otros autores nos indican que estamos frente a una nueva forma de presentación del viejo y siempre actual problema del imperialismo y la dominación. Es que lamentablemente la larga historia del colonialismo y la dependencia sigue sumando capítulos que sólo cambian de carátula. Antes eran las invasiones y los ejércitos mercenarios, fácilmente identificables como saqueadores. Pero sus técnicas fueron refinándose, y así en los últimos años aprendimos con la CEPAL la cuestión del "deterioro de los términos de intercambio"; después nuestras vinculaciones con los organismos llamados "internacionales", tales como el FMI, endeudaron progresivamente a los países latinoamericanos, atándolos a cláusulas leoninas. Hoy nos enfrentamos con las empresas multinacionales.

En este punto aún advertimos un gran vacío teórico: la mayoría de los trabajos son descriptivos y se limitan a presentar su comportamiento empresarial. Otros ensayan sugerencias políticas más o menos fundamentadas para enfrentarlas. Pareciera que aún falta la profunda y clara comprensión de este desafío del siglo XX. Lo curioso es que cuando habíamos llegado a conocer relativamente la forma de maniobrar de las metrópolis capitalistas, éstas cambian sus tácticas. Se trata de una prueba más de la tremenda capacidad de adaptación del capitalismo mundial a la dinámica de los pueblos y sus luchas por la emancipación.

No nos preocupa el tema por simple moda intelectual, sino porque queremos sumar nuestra voz de alerta frente a la proyección de esos gigantes.

No es nuestra intención en este prólogo abrumar al lector con datos estadísticos, muchos de los cuales divergen notablemente según su origen. Al hacerlo sólo queremos indicar la tendencia de este fenómeno. Pero vale la pena recordar que la historia económico-política guarda frondosos capítulos dedicados a los

monopolios comerciales como la famosa East Indian Co., británica, que durante centurias simbolizó al imperialismo inglés. Mucho más directamente vinculada a Latinoamérica, mencionamos la United Fruit Company, que en la década del 30 manejaba gobiernos y pueblos de Centroamérica, controlando más de dos millones de hectáreas.

Desde 1950 comenzaron a aparecer numerosos estudios sobre estas empresas, que han conformado aproximadamente el siguiente panorama: en los albores del siglo se indicaba que operaban 47 sucursales o subsidiarias de esas compañías oligopólicas; hoy se calculan en más de 3.600 las filiales operantes en el mundo. Su tasa de expansión promedio es del 10 por ciento anual, lo cual señala que duplican el ritmo de crecimiento de la economía mundial. Se estima en 300 aproximadamente su número en el mundo, de las cuales la mitad son de origen norteamericano.

América latina ocupa uno de los lugares preferenciales en cuanto a la localización de las inversiones de estos monstruos multinacionales. A 140 corporaciones de origen estadounidense corresponde el 90 por ciento de las inversiones privadas directas en América latina, lo cual demuestra que nuestra principal relación de dependencia se da con respecto a EE. UU. y que la participación europea o japonesa es mínima frente a la del poderoso coloso del norte.<sup>1</sup>

Si no se produce algún cambio significativo en estas tendencias, dentro de pocos años un reducido número de gigantes controlará todo el comercio mundial del complejo capitalista y sus países periféricos.

Hemos seleccionado estos trabajos por su énfasis en la cuestión de América latina, pues no caben dudas de que el proceder de la Fiat no es el mismo en la URSS que en la Argentina. Estas empresas multinacionales han mostrado y muestran una gran flexibilidad ante las condiciones político-económicas de la región donde actúan.

<sup>1</sup> Datos tomados de *La Nación*, Santiago de Chile, 4 de diciembre de 1972.

Además, nuestros países presentan la ventaja de estar unidos en acuerdos regionales o subregionales tales como el Pacto Andino o la debilitada ALALC. En estos pactos encuentran grandes beneficios dichos complejos. Así leemos en los periódicos que orgullosamente exportamos motores a Yugoslavia, o máquinas de calcular a Brasil, o automotores a Chile, etcétera. Pero muy pocos análisis existen del real significado de estas operaciones, que pueden ser una simple transferencia de productos de una filial a otra de las aludidas empresas, lo que implica también la transferencia de utilidades a través del mecanismo de precios intercorporativos.

Y para abundar en datos, no hace mucho tiempo en Buenos Aires, en presencia del embajador estadounidense, una denominada Asociación de Gerentes de Exportaciones de la Cámara de los EE. UU. entregó diplomas de honor a las 22 empresas asociadas que durante 1972 se destacaron por sus exportaciones. Entre las "distinguidas" y "esforzadas empresas" que contribuyeron a fortalecer nuestras exportaciones no tradicionales figuran, entre otras, IBM, productora de las prendas Levi's; General Motors Argentina; Squibb, etcétera, etcétera. Este grupo de empresas admitió ser responsable del 22 por ciento de las exportaciones industriales argentinas en dicho período.<sup>2</sup>

Lo que no se publica es el costo para el país de estas "exportaciones": cuánto se giró en amortizaciones, intereses, beneficios, patentes, etcétera.

Si bien no lo hemos señalado hasta ahora, no podemos dejar de acotar que estas empresas también operan en el mercado interno de los países respectivos desde posiciones oligopólicas de privilegio.

A esta altura de nuestro comentario es fundamental aclarar que el concepto de "multinacional" o "transnacional", como se utiliza en países vecinos, oculta una falacia. Parece que nos indicara que estas empresas no se encuentran en ninguna nación específica. Expresiones como las vertidas por William Spencer,

<sup>2</sup> De *La Nación*, Buenos Aires, 17 de mayo de 1973.

presidente del First National City Bank — "Las fronteras políticas de las naciones-estados son demasiado estrechas para definir el alcance y amplitud de los negocios modernos" —, parecieran avalar este pensamiento.<sup>3</sup>

Tal grado de internacionalismo en los negocios es para algunos prestigiosos diarios norteamericanos, como el *New York Times*, el gran desafío a Karl Marx de las empresas multinacionales. Al internacionalismo proletario se le opondría el internacionalismo de las grandes compañías, que con su operar sentarían las bases de la paz de un nuevo orden mundial.<sup>4</sup>

Todos estos juicios, que lindan con el disparate, no deben llevar a confusión. Aun cuando la empresa opere en 90 ó 100 lugares simultáneamente, tendrá siempre — a la manera de un gigantesco pulpo — una cabeza que será la sede de sus operaciones. Allí se trazarán las respectivas estrategias, y sus vinculaciones con el gobierno del país capitalista central serán fraternales y estrechas, de modo que todo conflicto con la empresa supuestamente multinacional se transformará en un enfrentamiento con alguna metrópoli capitalista, con los llamados organismos internacionales de crédito, etcétera.

La principal carta de presentación de estas empresas es el hecho de ser las portadoras del progreso técnico, punto arduo y difícil de discutir. Cabe preguntarse: ¿qué tipo de progreso aportan? ¿Hacia qué modelo de desarrollo económico-político convergen estas innovaciones? ¿Por qué los países latinoamericanos no pueden crear su propia tecnología?

Muchos de estos interrogantes han comenzado a responderse, destruyendo el mito de la dependencia necesaria con respecto a estos supuestos monopolizadores del conocimiento.

Quizás, y como solución a corto plazo, una ver-

<sup>3</sup> Citado en la revista *Ercilla*, Santiago de Chile, n° 1953, diciembre de 1972.

<sup>4</sup> Artículo publicado en el *New York Times*, 26 de octubre de 1972.

dadera y profunda coincidencia de los gobiernos populares de nuestra América latina quite todo tipo de prerrogativas a estos gigantes y limite sus poderes señoriales.

Los estudios que presentamos abarcan diversos aspectos del problema, sin pretender, por supuesto, agotarlo. La mayoría de ellos —F. Davis, Bitar, Fajnzylber— son de intelectuales que trabajan en Chile, y esto no es casual, dado que este país se ha destacado en los últimos tiempos en su batalla contra la nefasta influencia de las empresas multinacionales.

R. Ffrench Davis analiza la inversión extranjera en América latina durante los últimos veinte años, rinde cuenta de sus comportamientos y hace hincapié en la diversidad de conductas frente a cada país. Además propone pautas de acción posible frente al capital foráneo.

El trabajo de Fernando Fajnzylber es un esfuerzo sistemático y muy documentado por esclarecer el papel que han desempeñado estas empresas en los procesos de industrialización de América latina, comparando'o con la política de las experiencias industriales llevadas a cabo por otros centros de la economía mundial tales como Japón. Es de especial interés el dato referido a la rentabilidad de las empresas multinacionales.

El artículo de Alma Chapoy es de carácter más polémico: no sólo describe el funcionamiento de estos complejos, advirtiendo acerca de la amenaza que implican, sino que además emite juicios tales como el de que sólo un nacionalismo popular revolucionario es el camino político para enfrentar a estos monopolios. Se destaca la mención a la constante centralización y fusión de las empresas en sus metrópolis capitalistas de origen.

Sergio Bitar, hasta hace poco tiempo ministro de Gobierno del presidente Allende, nos anuncia en su artículo la serie de conflictos que previsiblemente se producirán entre nuestros países y el gobierno de Estados Unidos. Proporciona información sobre el nexo existente entre el gobierno norteamericano y las corporaciones multinacionales y propone un mecanismo

que atenúe y regule estos enfrentamientos del tercer mundo con los nuevos gigantes.

Por último, el artículo de la revista Nacla's muestra cómo se ha diseñado e implementado la estrategia norteamericana para la industrialización dependiente de los países miembros del Mercado Común Centroamericano, y cómo la misma ha respondido a los intereses de las grandes corporaciones multinacionales que tienen sus cuarteles centrales en Estados Unidos.

Es un ejemplo ilustrativo del entrelazamiento del Estado con el capital monopolista, un ejemplo de cómo el Estado norteamericano sirve los intereses de las empresas "multinacionales". Es también una concreta exposición de las sutiles tácticas que el imperialismo emplea para lograr sus objetivos expansionistas, los cuales implican, concomitantemente, la subordinación política y económica de los Estados nacionales latinoamericanos a los intereses privados de las grandes corporaciones.

ERNESTO A. BILDER

Agosto de 1973.

# LA EMPRESA INTERNACIONAL EN LA INDUSTRIALIZACION DE AMERICA LATINA

Fernando Fajnzylber

Este trabajo fue presentado al Seminario sobre *Inversiones extranjeras y transferencia de tecnología en América latina* organizado por el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Santiago de Chile; posteriormente fue incluido por Karl-Heinz Stanzick y H. Godoy en el volumen denominado de igual manera que el Seminario y publicado por ILDIS-FLACSO, Santiago de Chile, 1971.

Cuando se analiza el proceso de industrialización de América latina parece imprescindible vincular la política proteccionista aplicada por los gobiernos en el plano de las transacciones de bienes con la actitud adoptada respecto a la importación de tecnología y a la presencia de empresas internacionales en el sector industrial.

Hacer abstracción de esas interrelaciones puede conducir a la aspiración, a nuestro juicio infundada, de modificar la orientación del proceso de industrialización actuando fundamentalmente sobre aquellos instrumentos que inciden en las transacciones de productos. Más aún, esa abstracción podría inducir a ubicar en el mismo plano el análisis de una política proteccionista aplicada por países de América latina, por los países socialistas e, inclusive, con algunas salvedades, lo realizado en ciertas épocas por Japón<sup>1</sup>.

Es efectivo que tanto los países de América latina como los socialistas, y en menor medida Japón<sup>2</sup>, han aplicado medidas destinadas a proteger sus respectivos mercados internos de determinadas importaciones. Sin embargo, mientras en el caso de Japón las empresas así favorecidas eran fundamentalmente japonesas, y en el caso de los países socialistas solamente empresas pertenecientes a esos países, en América latina se trataba tanto de empresas nacionales como de internacionales. Estas últimas predominaban en los sectores más dinámicos. En América latina, la protección afectaba fundamentalmente a los productos finales, que eran aquellos cuyas importaciones se deseaba sustituir en primer término. Los bienes de capital y parte de los productos intermedios se adquirían en el exterior.

Ahora bien, son precisamente los bienes de capital y algunos productos intermedios los que incorporan y materializan la mayor parte de las innovaciones tecnológicas. En consecuencia, ese hecho y la presencia de las empresas internacionales definían una política liberal de importación de tecnología. En los países socialistas, en cambio, el aislamiento del mercado internacional involucraba también a la gran mayoría de los bienes de capital. Esta situación que indudablemente afectó la eficiencia de determinados sectores industriales en esos países, implicaba, por otra parte, que ellos debían enfrentar con sus propios laboratorios y empresas la solución de los problemas tecnológicos que fueran surgiendo. Japón, por su parte, se ha caracterizado por hacer un uso intensivo de las innovaciones tecnológicas surgidas en el exterior; pero con una diferencia esencial respecto a América latina: a saber, que la tecnología importada se incorporaba en empresas japonesas donde era "procesada", adaptada y perfeccionada.

Las diferencias señaladas, aun en la forma tan esquemática en que han sido expuestas, dejan en evidencia la imprescindible necesidad de integrar el análisis de las medidas proteccionistas en una perspectiva más amplia. Explican, además el hecho de que los distintos países disponen de grados de libertad muy variables en cuanto a la posibilidad de modificar los niveles y estructuras de la protección a través del tiempo. En el caso de Japón, las medidas proteccionistas se debilitan en tanto se fortalece la competitividad de sus empresas. Los países socialistas comienzan a entrar al mercado internacional con productos desarrollados durante el proceso de aislamiento posterior a la Segunda Guerra Mundial. En América latina en cambio, sin ningún desarrollo tecnológico autónomo, careciendo de empresas nacionales capaces de enfrentar la competencia internacional y predominando en los sectores más dinámicos las empresas internacionales, difícilmente se logran bajar las barreras proteccionistas, inclusive respecto a productos provenientes de la misma región.

En los países con la "estrategia hacia afuera", los bajos niveles de protección más que constituir una característica básica de esa estrategia, parecen reflejar la existencia de centros internos de decisión capaces de plantearse objetivos nacionales a largo plazo, de provocar un proceso de integración de los diversos sectores en torno a esos objetivos y de movilizar los recursos necesarios para avanzar hacia su consecución<sup>3</sup>. Siguiendo ese razonamiento, la mantención y consolidación de las altas barreras proteccionistas vigentes en América latina constituían una manifestación de la menor predominancia que tendrían los centros nacionales de decisión.

En esas circunstancias resulta extraño que la estrategia de integración y movilización de los recursos internos seguida por países como Noruega y Suecia sea definida como "hacia afuera" y que lo contrario ocurra con el tipo de industrialización de América latina. Como lo expresa H. Myint: "Es paradójal que tales políticas se describan como «hacia adentro» en circunstancias en que en ellas el énfasis principal se asigna a la obtención de preferencias comerciales y ayuda económica a ser administradas desde el exterior. Inversamente, la política de integración económica interna, que debilita el dualismo reseñado en este trabajo, se basa en el establecimiento de mercados internos más integrados, tanto para los recursos financieros como para mano de obra, reflejando en forma realista la disponibilidad relativa de factores de producción de los países en desarrollo..." Esta no es sino la aplicación refleja de la teoría de Heckscher-Ohlin sobre los costos comparativos. Es decir, la política de integración económica interna es el otro lado de la moneda de la política de expandir el comercio internacional de acuerdo a los costos comparativos<sup>4</sup>.

Si se acepta esta visión del problema, resultaría más adecuado contrastar la experiencia y las implicaciones de la política industrial de América latina por una parte, y de los países nórdicos, socialistas y Japón, por la otra. Estos últimos, a pesar de las diferencias



que pudiesen presentar en cuanto a los niveles de la protección arancelaria, tendrían en común, aunque bajo diversas modalidades, el hecho de guiar su desarrollo bajo la orientación predominante de centros internos de decisión.

Bajo esta perspectiva, interesaría entonces analizar en forma más detallada dos factores que caracterizarían y explicarían esta "estrategia hacia adentro, pero dependiente del exterior"; la presencia de empresas internacionales y la utilización de tecnología importada sin procesar.

## **Empresas internacionales e industrialización**

### **Introducción**

En esta sección se abordará el análisis de los siguientes aspectos: importancia relativa de la inversión en las empresas internacionales del sector manufacturero en América latina respecto a la efectuada en empresas internacionales de otros sectores y otras regiones, distribución regional de las empresas dentro de América latina, importancia relativa de las filiales respecto a las empresas internacionales en su conjunto, gravitación de las filiales en la industria local, mecanismos de expansión de las filiales y, finalmente, el papel que desempeñan en cuanto a la exportación de manufacturas.

En varios de los ítem señalados, y debido a restricciones de información, la atención se concentrará en aquellas empresas internacionales cuya propiedad pertenece a residentes de Estados Unidos. Sólo se abordarán aquellos aspectos del comportamiento de las empresas internacionales susceptibles de ser objeto de algún tipo de análisis cuantitativo. Esto implica que no necesariamente se podrán cubrir el conjunto de

cuestiones relevantes para el efecto de evaluar el papel que realmente desempeñan las empresas internacionales en América latina.

## **Empresas extranjeras en la industria de América latina**

La inversión privada directa proveniente de Estados Unidos se expandió rápidamente con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial. Esta expansión se orientó, en términos regionales, principalmente hacia Europa, y en términos sectoriales, principalmente hacia la industria manufacturera<sup>6</sup>. La inversión en América latina, que representaba un 39 por ciento del total de la inversión en el exterior en 1950, en 1968 constituía un 20 por ciento. Este hecho tiene su origen básicamente en la disminución del ritmo de crecimiento de la inversión en los sectores extractivos de América latina. En efecto, la inversión en el sector manufacturero crecía a un ritmo algo superior al que experimentaba la inversión total de Estados Unidos en la industria de los países en que actuaban sus filiales. Entre 1960 y 1968 la inversión norteamericana en el exterior en el sector industrial crecía al 11,5 por ciento mientras en América latina lo hacía al 12,8 por ciento. Este ritmo de crecimiento era mayor que el que se observa en Canadá, 7,4 por ciento, pero inferior al que tenía lugar en Europa, 13,9 y sobre todo al que se comprobaba en las otras regiones, principalmente África del Sur, Australia, Filipinas y Japón.

Dentro de América latina la inversión en industria, que representaba en 1968 un 33 por ciento de la inversión estadounidense en la región, se concentraba principalmente en Argentina, Brasil y México, países en que estaba localizado el 74 por ciento de la inversión en ese sector. La participación de la inversión en industrias respecto a la inversión estadounidense total en esos países era superior al 60 por ciento. Es

decir, una situación similar a la observada en los países desarrollados. En otros países en cambio, como Chile, Perú, Colombia y Venezuela, más de la mitad de la inversión directa está orientada a los sectores extractivos, minería en los dos primeros y petróleo en los últimos.

Dado que los conflictos que suelen surgir entre las empresas y los países parecen tener un carácter distinto según se trate de actividades en sectores extractivos o manufactureros, las diferencias anotadas arriba pueden ser relevantes para la comprensión de los acontecimientos que están teniendo lugar en la región. La distribución de la inversión en el sector industrial en los diferentes países de la región sigue en forma muy cercana al tamaño del mercado de esos países medido a través del PIB. A las empresas internacionales parece importarles menos el ingreso *per capita* o el tamaño de la población, que el poder adquisitivo global disponible en el país.

Además del tamaño del mercado, las empresas internacionales pueden escoger entre la alternativa de abastecer mediante exportaciones o por medio de producción en el país. En la evaluación de esas alternativas intervendrá, como ya se ha mencionado anteriormente, la política proteccionista aplicada por el país y la presencia de eventuales competidores que pueden decidir establecer filiales en el país.

Dentro del sector industrial, la inversión se canalizó principalmente hacia aquellas ramas de mayor dinamismo dentro de Estados Unidos y en el mercado internacional<sup>6</sup>. Estas pasarían a ser las ramas dinámicas en la industrialización de América latina, principalmente automotriz, química y maquinaria. En 1965, 21, 25 y 11 por ciento, respectivamente de las ventas de las filiales en América latina correspondían a esas ramas. La distribución de las inversiones entre las ramas por parte de las filiales no corresponde necesariamente a la que se observa para el conjunto de la actividad industrial del país. En efecto, en las tres ramas mencionadas anteriormente sólo se genera el 32 por ciento del valor agregado por la in-

dustria manufacturera. Eso indica que la participación de las empresas internacionales en aquellas ramas será más intensa que en las otras.

En un estudio reciente se señala que de las 1.325 filiales establecidas en América latina, 246 pertenecerían a la rama química, 129 a la farmacéutica y 74 a la automotriz. Contrasta el elevado número de filiales en el sector automotriz con las apenas 8 filiales establecidas en la región para fabricar maquinaria agrícola. De esas 1.325 filiales en la región, 365 estarían en México, 199 en Brasil, 159 en Argentina<sup>7</sup>. Una primera indicación del mayor estado promedio de las filiales establecidas en los países grandes lo proporciona el hecho de que las filiales establecidas en Argentina, Brasil y México absorben el 74 por ciento de la inversión, representando un 55 por ciento del total de filiales.

Interesaría conocer el tamaño relativo de estas filiales en relación a la empresa en su conjunto. Eso es lo que se discute a continuación.

#### Tamaño relativo de las filiales

Se ha estimado que la inversión en maquinaria y equipo en el conjunto de las filiales norteamericanas establecidas en el exterior en 1966 representaba aproximadamente un 14 por ciento de las correspondientes al total de la industria establecida en Estados Unidos<sup>8</sup>. En 1969, las ventas de las filiales de General Electric en el exterior fueron aproximadamente mil millones de dólares; es decir, aproximadamente, una y media veces la producción industrial de Uruguay. De los 7.160.000 autos vendidos por General Motors en 1969, 1,4 millones (19 por ciento) fueron producidos en las filiales. El mismo año ITT Corporation tenía el 40 por ciento de sus ventas efectuadas por filiales en el exterior. Para IBM esa producción era de aproximadamente 33 por ciento<sup>9</sup>.

Desde el punto de vista de los gobiernos de los países en que actúan las filiales, interesa conocer la partici-

pación de aquellas establecidas en su territorio respecto al conjunto de la empresa. Por una parte, esto le indica la importancia que para la matriz tiene lo que suceda en esa filial; es decir, el riesgo que la empresa está corriendo en ese país. Por otra, le proporciona indicación respecto a las posibilidades y problemas que representaría para la matriz una expansión de la filial.

Para el caso de Brasil se ha estimado que el tamaño promedio de las filiales norteamericanas establecidas en el país es inferior al uno por ciento del conjunto de sus respectivas empresas<sup>10</sup>. Eso significa que cuando una filial dobla su capacidad, la empresa en su conjunto está aumentando sus inversiones en menos de esa cantidad. Si en lugar de tratarse de una filial, esa ampliación del ciento por ciento tuviese lugar en una firma netamente brasileña, la decisión que deberían estudiar los accionistas sería efectivamente la de doblar su inversión. Aceptando que el fenómeno del "riesgo creciente"<sup>11</sup> puede llegar a constituir uno de los factores limitantes del crecimiento de la firma, se habría entonces identificado un primer factor que contribuiría a explicar el mayor dinamismo de las filiales. Aunque este aspecto será estudiado más adelante, puede desde ya señalarse que las empresas internacionales tendrán además ventajas en lo que se refiere a la obtención de los recursos financieros y a la selección de los productos y procesos tecnológicos más adecuados.

Es preciso tener en cuenta que lo anterior se refiere a un país como Brasil, en que está localizada un 27 por ciento de la inversión norteamericana en la industria de América latina. Naturalmente, la situación es aún más acentuada en los países pequeños de la región.

La menor importancia relativa que para las empresas internacionales manufactureras tienen sus filiales en el exterior y el hecho de que éstas están distribuidas en un mayor número de países, constituye una diferencia significativa respecto a lo que ocurre con las

empresas internacionales que actúan en sectores extractivos.

Las condiciones más favorables de expansión que tendrían las filiales de empresas internacionales respecto a las empresas nacionales, sugeriría que esas filiales podrían tender a alcanzar tamaños mayores que las empresas locales y, por consiguiente, ocupar una posición de predominio en sus respectivos sectores de actuación. Esto es lo que se pretende analizar a continuación.

### Importancia de las filiales en la industria local

Interesaría saber en qué medida se verifica que las filiales de empresas internacionales presentan tamaños mayores que las empresas nacionales y, además, determinar qué participación les cabe en la actividad total del sector. Si se demostrase que efectivamente les corresponde un papel de relativo predominio, se estaría frente a una situación en que las empresas filiales, que, como se ha visto anteriormente, constituyen una fracción muy pequeña de las respectivas corporaciones, estarían asumiendo en buena medida la responsabilidad de orientar la actividad industrial de los países.

En lo que se refiere al primer aspecto, la comparación de tamaño, se dispone de antecedentes para dos países que presentan características bastante diferentes en lo que se refiere a la dimensión y estructura del sector industrial. Se trata de Brasil y Chile. En el primer país, y a partir del estudio de una muestra de las mayores empresas industriales se ha comprobado que el 44,4 por ciento de las filiales ocuparían más de 500 personas. En el caso de las empresas nacionales, esa proporción sería del 13,5 por ciento.

Al analizar la situación del nivel de las ramas industriales, se comprobaba también un claro predominio de las filiales en el grupo de las mayores empresas de cada rama. Así, de las diez mayores empresas del

sector textil, seis pertenecían a empresas internacionales; en la farmacéutica, las diez mayores eran filiales; en la rama mecánica y de equipos, siete; en productos eléctricos y electrónicos, seis. Inclusive, en sectores tan antiguos como alimentos, bebidas y tabaco se observaba la presencia de empresas internacionales. En alimentos, seis de las diez mayores, y en bebidas y tabacos, cuatro de las nueve mayores<sup>12</sup>.

En Chile, al estudiar la participación de capital extranjero en la industria manufacturera, se ha comprobado que en 61 de las 100 mayores empresas existe participación de capital proveniente del exterior. Esta situación se proyecta tanto sobre las ramas tradicionales como sobre las dinámicas. Además, se comprueba que en la gran mayoría de las ramas las empresas son líderes en sus respectivos rubros de producción<sup>13</sup>.

En lo que respecta a la participación que le cabe a las filiales en la producción total de sus respectivas ramas industriales, se dispone de información para Brasil, Chile y Venezuela. Aunque no sea perfectamente comparable entre sí, debido a diferencias metodológicas, proporciona una primera aproximación y permite definir ciertos órdenes de magnitud<sup>14</sup>.

El 16,7 por ciento del capital pagado de las sociedades anónimas que actuaban en la industria manufacturera de Chile en 1968 sería de origen externo al país.

En el caso de Venezuela la proporción sería de 21,9 por ciento si se excluye a la extracción de petróleo y 57,3 por ciento si se la incluye. En Brasil, el capital pagado de aquellas empresas en que más del 25 por ciento del capital pertenece a extranjeros representaría un 37,4 por ciento del capital pagado de las 500 mayores sociedades anónimas que actúan en la industria manufacturera. Aunque en el caso de Chile y Venezuela la participación del capital extranjero parecía relativamente baja, se debe tener en cuenta el hecho de que cuando el socio extranjero además de aportar capital proporciona asistencia técnica o licencias de fabricación, o, inclusive, financiamiento de corto plazo, necesita la propiedad de un porcen-

taje del capital relativamente bajo para ejercer el control efectivo sobre la empresa. Esto se ve favorecido por la frecuente dispersión que se observa en la parte de las acciones que pertenece a los residentes nacionales<sup>15</sup>.

De los antecedentes expuestos parece posible concluir que efectivamente las filiales de empresas internacionales establecidas en América latina pertenecen al grupo de las firmas de mayor tamaño en cada uno de los países y, que su producción representa porcentajes relativamente importantes en la producción total de sus respectivos sectores. Lo anterior valdría para países de diferente tamaño y grado de industrialización, y a lo menos en ciertos países, tanto para las ramas industriales dinámicas como para las tradicionales<sup>16</sup>. Lo anterior corresponde a la situación existente en un momento dado. Para visualizar las tendencias parecería conveniente estudiar la relación que existiría entre la presencia de filiales y el crecimiento de las diferentes ramas industriales. Esto se intenta a continuación.

#### Presencia de las filiales y dinamismo de la industria

Una primera indicación respecto a la existencia de una relación del tipo de la sugerida se obtendría comparando el ritmo de crecimiento de la industria con el correspondiente a las filiales que en ella actúan.

En la rama de industrias químicas, una de las de mayor crecimiento en los últimos años en la región, la producción total se expandía a 9,8 por ciento anual entre 1959 y 1965; en el mismo período las ventas de las empresas filiales norteamericanas crecían a 15,4 por ciento anual. En 1965, la cifra de venta de esas empresas en la región habría alcanzado aproximadamente un 52 por ciento del valor total de producción de la rama en América latina (1.690 millones de dólares y 3.270 millones de dólares, respectivamente)<sup>17</sup>.

Al comparar el ritmo de crecimiento de las ventas de las filiales norteamericanas en la industria manufacturera de distintos países con el crecimiento de la producción manufacturera total de ellos (1957-1965) se observa que para Argentina, México y Venezuela, las ventas de las filiales crecen más que la producción industrial total<sup>18</sup>. Las comparaciones anteriores se refieren a filiales de empresas internacionales norteamericanas, pero en América latina actúan igualmente firmas europeas y japonesas; en ese sentido, sería útil conocer la información para el dinamismo del conjunto de las empresas extranjeras.

En el caso de Brasil se ha observado que el ritmo de crecimiento de los sectores en los cuales los mayores establecimientos industriales pertenecen a empresas internacionales ha sido mayor que el de los otros sectores: "Aquellos en los cuales los cuatro mayores establecimientos pertenecen a empresas internacionales crecieron, entre 1960 y 1968, un 26 por ciento más de lo que se expandió el conjunto de la industria. Los sectores en que los cuatro mayores establecimientos pertenecen a empresas nacionales, crecieron 14 por ciento menos que el conjunto de la industria"<sup>19</sup>.

Respecto a Chile, se comprueba que "la participación del capital extranjero es importante y aumenta en forma rápida, fundamentalmente en las ramas que muestran mayor crecimiento en los últimos años: papel y celulosa (tasa promedio de crecimiento anual entre 1960 y 1967 de 15,8 por ciento), caucho (13,1 por ciento), productos metálicos (13,7 por ciento), maquinarias y accesorios eléctricos (12,7 por ciento). La industria ha crecido en ese período a 6,1 por ciento"<sup>20</sup>.

Parecería, en consecuencia, posible afirmar que se estaría frente a una situación en que el proceso de desnacionalización no sólo alcanza un nivel relativamente elevado, sino que, además, existirían tendencias que llevarían a una intensificación de dicho proceso.

Para poder diseñar los instrumentos por medio de los cuales se podría actuar sobre ese proceso, sería

necesario identificar los mecanismos a través de los cuales se produce ese fenómeno de desnacionalización creciente. A eso se refiere el punto siguiente.

### Mecanismos de expansión de las empresas internacionales

El hecho de que la expansión de las filiales se financie fundamentalmente con los recursos generados por la empresa en los países en que actúa y por los captados en los respectivos mercados de capital, implica que cuando se pretende actuar sobre esa expansión parece más importante concentrar la atención en estos dos ítem, utilización de las utilidades y captación de recursos locales, que en los aportes provenientes del exterior<sup>21</sup>.

Cuando la empresa internacional manufacturera tiene a su disposición recursos financieros superiores a los necesarios para mantener su participación en el mercado interno (por ejemplo, cuando la tasa de rentabilidad es superior a la de crecimiento), debe escoger entre diversas alternativas: remitir utilidades a la matriz o a otras filiales, iniciar o expandir las actividades de exportación en el sector original, diversificarse horizontal o verticalmente y, si no está actuando en condiciones monopólicas, puede intentar desplazar a sus competidores.

Parece claro que la intensidad con que se vayan materializando estas diversas alternativas tendrá implicaciones fundamentalmente diferentes en cuanto a la orientación que adopte el proceso de industrialización y también respecto a las resistencias que genere la expansión de esas firmas. A pesar de que ésta parece ser una cuestión esencial, tanto desde el punto de vista del estudio sobre las empresas extranjeras como desde el proceso general de industrialización, no parece haber sido objeto hasta ahora de estudios empíricos suficientemente exhaustivos.

Un aspecto que ha retenido particularmente la atención de los gobiernos se refiere al hecho de que

las filiales, en su proceso de diversificación, sue'n adquirir activos pertenecientes a firmas nacionales ya existentes en lugar de incrementar la capacidad productiva de la industria.

En un estudio, que se refiere sólo a filiales de empresas internacionales norteamericanas, se establece que de las 1.325 filiales localizadas en la región, 638 (48,2 por ciento) constituyen realmente nuevas empresas, 475 (35,8 por ciento) tienen su origen en la adquisición de otras empresas, 105 (7,9 por ciento) son o bien empresas resultantes de fusiones de filiales ya existentes, o bien nuevas empresas creadas como consecuencia de la diversificación horizontal o vertical de filiales ya existentes. Sobre el resto no se tiene antecedentes<sup>22</sup>.

Es interesante destacar el hecho de que el fenómeno de adquisición de firmas existentes ha sido en América latina bastante menos intenso que en otras regiones. En Canadá, por ejemplo, el 53,5 por ciento de las filiales resultó de adquisición de empresas; en el Reino Unido, un 50,3 por ciento y en la Comunidad Europea, un 46,5 por ciento estaba en la misma situación. En Japón es donde este fenómeno presenta la mayor intensidad. En ese país, un 52,7 por ciento de las filiales son realmente nuevas empresas (en América latina, un 48,2 por ciento) y un 29 por ciento son adquiridas (en América latina, un 35,8 por ciento). Lo anterior sugiere que la intensidad de la desnacionalización por la vía de la compra de empresas existentes depende no sólo de la importancia previa que tuviesen las empresas nacionales, lo que podría explicar la acentuación del proceso en el caso de Europa o el Reino Unido, sino también de la política que los países adopten a este respecto. La situación de Japón deja en evidencia esta última afirmación.

Podría esperarse que la diversificación vía adquisición de empresas locales dependería, entre muchos otros, de los siguientes dos factores: tasa de crecimiento de cada rama (en forma inversa) e importancia nacional preexistente (en forma directa). Si

se acepta lo anterior, se podría pensar que la adquisición de las firmas existentes operaría con mayor frecuencia en los llamados "sectores tradicionales". Al comparar los antecedentes proporcionados por el estudio antes citado se observa que las ramas industriales en que la adquisición de firmas tienen una mayor importancia relativa son: carne y laticinios, otros alimentos y bebidas, maderas y papel. En el otro extremo —es decir, con predominancia de filiales nuevas— estarían petróleo y derivados del petróleo, productos metálicos primarios, electrodomésticos, electrónica, equipo de transporte, instrumentos de precisión y textiles. En el caso de esta última rama, de las 25 filiales establecidas en la región, 19 serían nuevas empresas, 2 adquiridas y dos "descendientes". Aparentemente, lo observado para la rama textil contradiría los supuestos iniciales, en la medida en que la mayor parte de los países ha experimentado un lento crecimiento y que además se trata de una actividad en la cual existen firmas nacionales antiguas.

Esta aparente contradicción desaparece si se tiene en cuenta que las filiales se han establecido en general con productos sintéticos nuevos de alto dinamismo y en los cuales las firmas nacionales tenían relativamente poca importancia.

En consecuencia en los sectores tradicionales las filiales podrían estar compensando el menor crecimiento de la demanda con la adquisición de firmas nacionales competidoras.

Un proceso de expansión de las filiales que se financia fundamentalmente con recursos generados o captados localmente, los que en buena medida se orientan a la adquisición de empresas nacionales existentes, difícilmente puede ser descrito en base a las cualidades con que se ha solido caracterizar al capital extranjero. A saber, que constituye un mecanismo de obtención de innovaciones tecnológicas. Este último aspecto será analizado más adelante.

Aceptando que el objetivo central perseguido por las empresas internacionales sea la maximización de las utilidades actualizadas a lo largo de un cierto período,

y teniendo presente que disponen de la posibilidad de distribuir las inversiones en diferentes países, se concluye que para poder comprender el proceso de expansión de estas firmas en América latina es necesario conocer los niveles y las modalidades a través de los cuales se obtiene su rentabilidad. Eso es lo que se intenta a continuación.

### Rentabilidad de las empresas internacionales

Vincular la tasa de crecimiento a la tasa de rentabilidad no implica necesariamente que esta última condicione estrictamente a la primera. La firma puede recurrir al mercado local de capitales y a los aportes de la matriz. Sin embargo, parece razonable suponer que en el largo plazo existirá algún tipo de relación de proporcionalidad entre el éxito financiero que la filial obtenga y la acogida que encuentre tanto en el mercado local como en su matriz, para reunir los fondos adicionales.

Para las filiales de empresas internacionales norteamericanas que actúan en el sector industrial, y en base a los datos proporcionados por el Departamento de Comercio de Estados Unidos, se estima que la tasa promedio de rentabilidad para el período 1961-1968 sería de 11 por ciento. Los técnicos del organismo mencionado se encargan de dejar constancia de que la validez de las informaciones disponibles para el cálculo de esa tasa de rentabilidad es extremadamente precaria. Señalan principalmente las siguientes razones:

- No se incluyen las utilidades originadas en la exportación desde la matriz a la filial, en condiciones más favorables que las que la matriz podría obtener si exportase a una firma independiente.
- Tampoco toman en cuenta las asociadas a la posibilidad que tiene la matriz de importar desde la filial a precios más bajos que los que enfrentaría si importase de otras empresas.

- Se dejan de lado aquellas partes de los *royalties* e ingresos por asistencia técnica pagados por la filial que no tienen una contrapartida de gastos por parte de la matriz.

- Se apoyan en las cifras disponibles para el valor de libros de las inversiones cuya validez es limitada<sup>23</sup>.

A las limitaciones señaladas podrían agregarse otras que se refieren al hecho de que en el aporte inicial las firmas extranjeras suelen incluir ciertos valores por concepto de *know-how*, maquinarias, que se valorizan de acuerdo a criterios relativamente arbitrarios y que pueden, de hecho, hacer aparecer una contribución financiera bastante mayor que la que efectivamente tiene lugar. Esto tiene claras implicaciones sobre el volumen de remesas que las filiales pueden enviar al extranjero por concepto de reexportación de capital y de depreciación y sobre el monto de impuestos pagados al gobierno local<sup>24</sup>.

De todos los factores señalados, aquel que parece tener la mayor importancia es el que se relaciona con las utilidades que la matriz puede obtener con las exportaciones de materias primas y componentes a las filiales sobre la base de establecer precios mayores que los del mercado internacional.

En el estudio recién mencionado se concluye, por ejemplo, que en la industria farmacéutica de Colombia las utilidades declaradas representan 3,4 por ciento de las utilidades totales; los *royalties* por asistencia, 14, y la "sobrefacturación" alcanzaría la impresionante cifra de 82,5 por ciento<sup>25</sup>.

En un estudio efectuado en Chile, también sobre el sector farmacéutico, se obtienen resultados que confirmarían la práctica de la "sobrefacturación" particularmente en el caso de las empresas extranjeras. De 19 empresas extranjeras estudiadas, se encontró que en seis de ellas la sobrefacturación oscilaba entre cero y 30 por ciento; en otras tres, variaba entre 31 y 100, y en diez la sobrefacturación superaba el ciento por ciento<sup>26</sup>.

Es probable que en los sectores en que los porcentajes de insumos importados sean más bajos, los insumos con un grado mayor de estandarización y con

una oferta internacional más diversificada, los niveles que alcance la eventual sobrefacturación sean menores que en el sector farmacéutico<sup>27</sup>.

Para tener una idea aproximada del efecto que la sobrefacturación puede tener sobre la tasa de rentabilidad real, puede suponerse que los insumos importados representan un 20 por ciento de las ventas de las filiales<sup>28</sup>, que el sobreprecio es también de 20 por ciento (cifra inferior al promedio calculado para el estudio sobre Colombia) y que las ventas representan aproximadamente dos veces el capital invertido<sup>29</sup>. En esas condiciones se concluye que la utilidad obtenida por esta vía corresponde a 8 por ciento del capital invertido. Si al 11 por ciento que se había primitivamente calculado se agrega este 8 por ciento y el 2 a 3 por ciento correspondientes a *royalties*, se obtiene una rentabilidad real aproximadamente igual al doble de la nominal. Esto en base a supuestos mínimos de sobrefacturación y sin tomar en cuenta los otros factores que pueden influir en la determinación de la rentabilidad real.

Desde el punto de vista del gobierno, esta sobrefacturación implica una salida adicional de divisas. Si esa importación adicional hubiese sido remitida bajo la forma de utilidades, habría originado ingresos fiscales adicionales por concepto de impuestos. Si existiese un límite al monto de utilidades susceptibles de ser remitidas, las firmas habrían debido destinar esa sobreutilidad a reinversiones en el país.

Si estas tasas de rentabilidad se obtuviesen en base a niveles de eficiencia compatible con el mercado internacional, se podría compensar la remesa por concepto de divisas con el ingreso generado por la exportación. Sin embargo, la realidad muestra que las exportaciones industriales de los países de la región son mínimas. Las altas tasas de rentabilidad provienen de los elevados precios del mercado interno y de la escasa o nula competencia entre las firmas.

La presencia de estructuras monopolísticas u oligopólicas, sean éstas formadas por empresas nacionales o internacionales, implica que el nivel de producción e inversión será inferior al que podría obtenerse con

los recursos disponibles. La dependencia tecnológica que se manifiesta en forma concreta a través de la importación de la gran mayoría de los bienes de capital que se utilizan implicará que el efecto multiplicado de esa menor inversión quedará sólo parcialmente en los países.

En el caso de las empresas nacionales, los altos niveles de precios internos, determinados en gran medida por niveles de protección, que dan origen y estabilidad a las estructuras oligopólicas, se traduce por una transferencia de ingresos desde los consumidores hacia los productores locales. Puede suponerse, sin embargo, que los ingresos así transferidos tendrán efectos secundarios dentro del país. Esa es una diferencia importante con respecto a lo que ocurre con las empresas internacionales. En ese caso, la política proteccionista conduce, por la vía de los altos precios internos, a una transferencia de ingreso desde los consumidores locales a los consumidores o productores del exterior.

A estas alturas del análisis parece legítimo interrogarse sobre el grado en que la política proteccionista ha conducido a exagerar los efectos desfavorables asociados a la presencia de las empresas extranjeras y a minimizar aquellas cualidades potenciales que podrían haber justificado su establecimiento en la región.

En efecto, las virtudes de las empresas internacionales que suelen exaltarse están en relación con la posibilidad que ellas tienen de reunir los recursos financieros necesarios para aprovechar plenamente las economías de escala a nivel de la producción y de la distribución. Esos recursos les permiten, además, llevar adelante proyectos de investigación que se traducirán en el perfeccionamiento de productos y procesos. La excelencia de sus métodos de planificación y gestión empresarial les dan la oportunidad de descentralizar la producción en plantas especializadas y complementarias entre sí. Todo lo anterior se traduce, por último, en niveles de eficiencia, que unidos al establecimiento de sistemas de promoción y comercialización las posibilitan para expandirse a lo largo y a lo ancho de los mercados nacionales e internacionales. Cuando



se contrasta esta visión de las empresas internacionales con las características de su comportamiento en los países de la región, se observan diferencias importantes. En primer lugar, el tamaño de las plantas es inferior al que sería deseable, aun dada la reducida dimensión de los mercados internos. Esto se debe a que dado los niveles de precios internos permitidos por la protección, aparecen oportunidades rentables de inversión para un número importante de empresas extranjeras. En ciertos sectores ese número de empresas es mayor que el que se observa en los países de origen de las empresas internacionales. Ese suele ser el caso, específicamente, en ramas como la automotriz, electrónica, electrodoméstica y farmacéutica. La protección indiscriminada conduce a que tampoco tenga lugar, en las filiales establecidas en la región, la especialización en plantas diferentes, produciendo a escala deficiente. Esto vale tanto para la diversificación horizontal de las plantas como para su grado de integración vertical<sup>30</sup>. Es decir, las plantas suelen tener un mayor grado de integración vertical y producir una gama más amplia de productos finales que el que se observa en las plantas de los países desarrollados.

En la medida en que destinan su producción básicamente hacia el mercado interno, tampoco se aprovecha para fines de exportación las redes de comercialización internacional que posee la firma. El potencial indiscutible de innovación tecnológica que existe en esas firmas se proyecta sólo débilmente hacia filiales de la región, en tanto los productos fabricados como los equipos y procesos de producción que se utilizan en América latina no suelen pertenecer a la "generación tecnológica" más reciente. Esto último, como se verá más adelante, tiene implicaciones claras sobre las perspectivas de exportación de esas empresas.

Una de las características de estas firmas que se manifiesta con tanta o mayor intensidad en América latina que en los países desarrollados, es su capacidad para introducir modificaciones en la "función de utilidad" de los consumidores. Esto implica que las filiales logran atraer las preferencias de los consumidores

hacia los bienes producidos por ellas. En su labor de promoción suele jugar un papel muy importante el desarrollo de los mecanismos de financiamiento del consumo, particularmente para los bienes durables. Lo anterior supone que no sólo juegan un papel importante en la determinación de la canasta de consumo sino también en la canasta de inversión, tanto del sector privado como del sector público (inversión privada en automóviles e inversión pública en la infraestructura de transporte urbano).

En la medida en que las filiales suelen desempeñar el papel de empresas líderes en un número importante de ramas industriales, su comportamiento ejerce una influencia significativa en las empresas nacionales que las rodean. Ya sea que se trate de proveedores o de competidoras.

Comparando el papel que las empresas internacionales desempeñarían en los países desarrollados con el que estarían jugando en la industria latinoamericana, parecería posible llegar a la conclusión de que si bien su acción tendría una gravitación decisiva en cuanto a la orientación del proceso, tanto allá como aquí, los resultados de esa acción, por lo menos en cuanto al dinamismo del sistema, serían diferentes. En los países desarrollados las utilidades generales se invierten en proyectos de investigación e inversión —que se materializan y fabrican en esos países— que aumentan su eficiencia productiva y expanden sus posibilidades de competencia en el mercado internacional.

En los países de la región, a las implicaciones ya señaladas sobre la presencia de estructuras productivas altamente concentradas, se agregarían la importación de los bienes de capital y la remesa al exterior de las utilidades. Estos dos últimos factores ejercen simultáneamente un efecto inhibitor del crecimiento sobre los países en que actúan las filiales y un efecto dinamizador sobre la economía de los países de origen.

Si se mantienen las condiciones descritas anteriormente, parece posible prever la intensificación de por lo menos uno de los factores que limitan el crecimiento de las economías latinoamericanas y que están estrechamente ligados a la existencia de las filiales. Se

trata de la responsabilidad creciente que estas empresas tendrían en los déficit del balance de pagos de los países. En efecto, aceptando que en general estas empresas crecen más que el conjunto de la industria, la que a su vez crece bastante más que las exportaciones tradicionales, debe concluirse que las importaciones de equipo, materias primas, componentes y remesa de utilidades crecen notoriamente más rápido que los ingresos totales de divisas.

Esta situación implica también un riesgo importante para las empresas en la medida en que los gobiernos pueden tender a reaccionar frente a esta agudización de los problemas de balanza de pagos, estableciendo o intensificando las restricciones para las remesas de las utilidades obtenidas internamente para las empresas. Este hecho, unido al establecimiento de las agrupaciones regionales y a los incentivos de la exportación otorgados por los diferentes países, podría inducir eventualmente a modificar el comportamiento de las empresas en relación con su hasta ahora tradicional orientación de producir para el mercado interno. Una modificación de esa naturaleza podría tener implicaciones que irían más allá de la mejora de la balanza de pagos. En efecto, se abriría la posibilidad de aumentar las escalas de producción, de especializar las plantas y en consecuencia disminuir los costos, lo que podría traducirse por una disminución interna de precios y una consiguiente ampliación del mercado, lo que a su vez intensificaría el proceso anterior. Es decir, disminuirían significativamente algunos de los efectos desfavorables asociados a la presencia de esas firmas y ganarían mayor relevancia aquellas cualidades que siempre se han asociado teóricamente a esas firmas.

Si se acepta, por una parte, que una de las salidas posibles para inyectar dinamismo en la industrialización latinoamericana es el incremento de las exportaciones de manufacturas, y si, por otra, se reconoce la gravitación que en dicho proceso tienen las empresas extranjeras, debe concluirse que una modificación del comportamiento de ellas a este respecto podría tener repercusiones importantes. Antes de continuar

analizando las implicaciones de un incremento significativo de las exportaciones provenientes de las empresas internacionales parece necesario estudiar las experiencias y posibilidades concretas existentes en esta materia.

### Empresas internacionales y exportación de manufacturas

Las informaciones disponibles para las filiales de empresas norteamericanas establecidas en América latina indican que las ventas locales representaban, en 1965, un 93 por ciento de su producción. Con ligeras fluctuaciones ésta habría sido la proporción desde el año 1957<sup>31</sup>.

Desde esa fecha, última para la cual se dispone de información, se han ido creando situaciones que podrían teóricamente inducir a las firmas a incrementar sus exportaciones. Los factores principales que actuarían en ese sentido serían los siguientes:

- La intensificación de la competencia en el mercado internacional está induciendo a las empresas internacionales a especializar las filiales ubicadas en distintos países de acuerdo al costo relativo de los factores de producción que intervienen en los distintos artículos. Para aquellos bienes que utilicen mano de obra en proporciones importantes, la producción está siendo transferida a filiales ubicadas en países en desarrollo con costo bajo de la mano de obra (electrónica, óptica, vestuario, etcétera).
- Los países en desarrollo que hasta ahora exportaban materias primas sin elaborar, están comenzando a exigir un cierto grado de procesamiento. Esto está forzando a las empresas internacionales a desplazarse hacia las fuentes de recursos naturales y establecer plantas de elaboración para exportación en esos países (minerales, forestales, agrícolas).
- El establecimiento de áreas de integración regional y subregional favorece un cierto grado de especialización entre diversas filiales ubicadas en la región.

(Ejemplo gráfico de esto son los acuerdos de complementación sectorial en ALALC.)

- El establecimiento de incentivos a la exportación por parte de los gobiernos.
- Además de los incentivos de carácter general, algunos gobiernos están comenzando a establecer estímulos especialmente orientados a las empresas internacionales, que consisten en vincular de alguna manera la actividad exportadora con la remesa de utilidades.
- X • El rápido crecimiento de las ventas de las empresas internacionales en mercados de lenta expansión se traduce al cabo de algunos años por la aparición de síntomas de saturación. Una de las salidas posibles, favorecida por la circunstancias señaladas anteriormente, consiste en expandir las exportaciones.

La intensidad con que actúan estos diversos factores es variable en los distintos países. El tamaño del mercado local, el grado de industrialización, la ubicación geográfica, la política económica de los gobiernos, el costo de los factores de producción, la dotación de recursos naturales, etcétera, serán sin duda circunstancias que influirán en lo que ocurre con las exportaciones de las empresas internacionales.

Varios de los factores mencionados influirán también sobre las empresas nacionales. Ahora bien, lo que interesaría conocer serían las eventuales diferencias en el comportamiento de las empresas nacionales e internacionales, en relación con las exportaciones. En efecto, la identificación de esas diferencias permitiría, por una parte, prever la evolución fuera de la actividad exportadora y, por otra, lo que es más importante, diseñar los instrumentos con los cuales el sector público podría actuar sobre cada una de esas categorías de empresas en la forma más eficiente posible.

En un estudio para Brasil, en que se contrasta el comportamiento de ambos grupos de empresas, se ha concluido lo siguiente<sup>32</sup>:

- Las exportaciones de aquellos sectores industriales

en cuya producción predominan las empresas internacionales, se han expandido notoriamente más rápido que las de aquellos en que predominan las nacionales. Las exportaciones de las filiales han crecido, entre 1967 y 1969, una y media vez lo que se han expandido las de las firmas nacionales.

- En 1969, las exportaciones de manufacturas provenientes de las filiales alcanzó el 43 por ciento de las exportaciones totales de productos industriales. En los sectores de maquinarias y vehículos, su participación alcanzó el 75 por ciento.
- Una de cada cuatro empresas internacionales establecidas en Brasil tenía, en 1967, actividades de exportación de manufacturas. En 1969 la relación aumentó de una para cada tres. Esta relación es notoriamente mejor que en el caso de las empresas nacionales. La proporción es mayor en los sectores "dinámicos" que en los "tradicionales". Existen ciertas indicaciones de que la situación estaría modificándose en estos últimos sectores.
- El volumen de exportación por empresa es notoriamente mayor en el caso de las empresas internacionales que en el de las empresas nacionales. Siete de cada diez firmas nacionales y cuatro de cada diez internacionales exportan menos de 12 mil dólares anuales. Una de cada dos empresas internacionales y cuatro de cada cinco empresas nacionales exportan menos de 25 mil dólares anuales.
- Las empresas internacionales presentan un comportamiento más estable que las nacionales en relación con el mercado internacional. En ambos grupos de firmas el grado de permanencia en dicho mercado aumenta con el volumen de exportación.
- Las empresas internacionales destinan hacia ALALC una proporción bastante mayor de sus exportaciones que las empresas nacionales.
- Los productos exportados por las empresas internacionales hacia los países desarrollados se pueden agrupar básicamente en las siguientes categorías: a) los productos más simples de la gama total fabricados por las empresas internacionales en el mundo; b) productos destinados al mercado de re-

posición; e) recursos naturales procesados, y d) montaje de partes con uso intensivo de mano de obra.

- Las filiales instaladas en Brasil parecen estar, en general, en una situación más favorable, en cuanto a escala de producción y en cuanto al grado de elaboración de ésta, que las otras filiales de las mismas empresas instaladas en otros países de América latina.
- La mayor parte de la exportación de manufacturas proviene de firmas con un grado importante de diversificación, tanto en lo que se refiere al número de productos, como a la gama de sectores a que ellos pertenecen. Las filiales presentan mayor diversificación que las empresas nacionales.

Si se acepta el supuesto de que las diferencias que se observan entre las filiales de empresas internacionales y las firmas nacionales, a nivel de las exportaciones, constituyen un reflejo de lo que ocurre a nivel de la producción en general, podría afirmarse lo siguiente: las filiales de empresas internacionales serían mayores, predominarían en sectores con mayor contenido tecnológico, producirían con niveles más altos de eficiencia, serían más diversificadas y se expandirían más rápidamente que las empresas nacionales.

En qué medida la situación así descrita podría corresponder a lo que sucede en otros países de la región, es una cuestión que sólo podrá ir dilucidándose cuando se realicen estudios específicos sobre la materia. Lo que sí parece posible afirmar, sin embargo, es que no se conocen razones que pudiesen explicar situaciones fundamentalmente diferentes en los otros países de América latina, y muy particularmente en aquellos que, como Argentina y México, presentan características similares a Brasil en cuanto al tamaño del mercado y al grado de industrialización. En el caso de México, puede preverse que la vecindad con Estados Unidos introducirá un elemento adicional en el comportamiento de las filiales. Parece razonable pensar que desde el punto de vista de las empresas

internacionales norteamericanas, las filiales ubicadas en México constituyen no sólo un medio de abastecer el mercado mexicano y eventualmente la ALALC, sino también, y ésa es la diferencia respecto a los otros países de la región, una fuente alternativa de abastecimiento en mercados norteamericanos, particularmente en aquellos bienes con menor contenido tecnológico y más alta intensidad en el uso de la mano de obra. Sería en alguna medida un proceso de integración industrial comparable, dentro de ciertos límites, con lo que habría estado ocurriendo en Canadá.

Esto proyectaría el proceso tanto sobre México como sobre Estados Unidos. En este sentido, parece importante citar el testimonio de un dirigente sindical norteamericano en declaraciones efectuadas frente al Senado de Estados Unidos, en que además de proporcionar antecedentes facturales ilustra sobre el tipo de reacción que se estaría generando en ciertos sectores de ese país. Después de referirse al flujo de filiales hacia los países asiáticos, dedica algunos párrafos especiales a la situación de México: "Se estima que varios cientos de firmas norteamericanas han establecido plantas en México bajo el programa difundido como «Plantas Gemelas». Bajo este concepto, las plantas ubicadas en el lado mexicano de la frontera ensamblan partes y componentes recibidos desde las filiales norteamericanas y luego los devuelven para el proceso final hacia alguna planta gemela de Estados Unidos. Sólo se pagan impuestos sobre el valor agregado.

"En la práctica, trabajos y empleos se transfieren desde Estados Unidos a México para aprovechar la ventaja que significa el disponer de mano de obra a 30 ó 40 centavos la hora. Al transferir la producción de aparatos de televisión de las plantas de Warwick Electronics en Illinois y Arkansas, aproximadamente dos mil empleos han desaparecido en Estados Unidos. Advance Ross Electronics transfirió 250 empleos a Juárez, México, desde El Paso, luego estableció instalaciones en Estados Unidos con aproximadamente 15 empleados. Transitron tiene mil quinientos empleados en su planta de Laredo, México, y solamente

personal administrativo en Laredo, Texas. El impacto de este proceso se difunde tanto hacia México o como hacia Estados Unidos. Más de mil firmas norteamericanas están en México propiamente tal, y nadie sabe si la planta gemela pertenece realmente a un conjunto de quintillizos o a una exposición de la población de subsidiarias multinacionales" 33.

Es probable que el establecimiento de filiales se expanda hacia otros países de la región en que predominan salarios bajos. Podría ser el caso de Haití, Barbados, otros países del Caribe y, eventualmente, el nordeste brasileño, etcétera.

En base a lo expuesto, y con el exclusivo carácter de hipótesis de trabajo, podría delinearse el panorama siguiente para lo que sería el papel de las filiales en la exportación de manufacturas en América latina:

- El destino principal de esas exportaciones serían las agrupaciones regionales y subregionales de América latina. Se trataría del proceso de sustitución de importaciones a nivel regional.
- En el caso de México y de algunos otros países, determinados sectores de la actividad industrial presentarían un grado creciente de integración con la industria norteamericana o de otros países desarrollados.
- El tipo de exportaciones industriales que se destinaría a los países desarrollados estaría reflejando la aparición de una nueva División Internacional del Trabajo, pero esta vez referida a los productos manufacturados. América latina exportaría aquellos productos en que los países desarrollados fuesen perdiendo interés, como consecuencia de las modificaciones de la demanda y de la innovación tecnológica (repuestos, tubos electrónicos, tabuladoras), productos que se complementarían con otros más sofisticados en los países desarrollados y, por último, recursos naturales con cierto grado de elaboración.

La exportación de manufacturas suele presentarse como un medio de: a) aumentar el ritmo de crecimiento y la estabilidad de las exportaciones; b) ampliar y, por consiguiente, dinamizar el mercado para

la producción de la industria local; c) estimular una elevación en el nivel tecnológico y eficiencia de las actividades industriales, y d) aumentar la autonomía del país en el manejo de su comercio exterior.

Si se compara el panorama que antes se describía con los objetivos señalados, se observa que, aparentemente, los países no recibirían, en toda su magnitud, los efectos favorables que se esperan en la exportación de manufacturas. En efecto, basar la parte más dinámica de las exportaciones en decisiones adoptadas por empresas internacionales no parece el camino más adecuado para lograr una mayor autonomía y estabilidad en el manejo del comercio exterior. La estrategia de exportación de las empresas internacionales toma en cuenta las condiciones de producción y de mercado de los diferentes países en que actúa. Siendo así, cuando en un país la mayor parte de las exportaciones provienen de esas empresas, difícilmente puede describirse esa situación como estable ni tampoco como ejemplo de autonomía.

En cuanto al posible dinamismo de las exportaciones dentro de la región que de hecho implican la continuación del proceso de sustitución de importaciones a nivel regional, parece posible prever que en una primera etapa podrá alcanzar fases de crecimiento significativas, pero que a menos que se produzcan ampliaciones sustanciales de los mercados internos de los países, tenderá, al cabo de algunos años, a situaciones de saturación semejantes a las detectadas para ese proceso a nivel de cada uno de los países.

En los productos más simples, o en los destinados al mercado de reposición, podría tal vez alcanzarse el objetivo de la expansión, pero su fabricación no constituiría un incentivo tecnológico demasiado poderoso, ni para las plantas que los produjesen ni menos aún para los sectores colaterales.

Las exportaciones de aquellos productos con uso intensivo de la mano de obra dependen, para su expansión, de la permanencia de niveles mínimos de ingreso, lo que en ningún caso puede considerarse como un objetivo deseable. Menos aún si una fracción significativa de las utilidades generadas sobre la base

de la utilización de esa mano de obra es transferida al exterior y, en consecuencia, no se puede destinar a la ampliación de la base productiva que sería necesaria para elevar el nivel de productividad y de salarios de esa mano de obra.

La exportación de recursos naturales procesados constituye tal vez la categoría de productos que presenta las perspectivas más favorable en cuanto a volumen de exportaciones. Pero ahí es precisamente donde hay mayores posibilidades de sustituir las filiales por empresas nacionales, aunque con tecnología parcialmente importada.

Si se aceptan los razonamientos anteriores, debería llegarse a la conclusión de que el comportamiento de las filiales en el sentido de aumentar sus exportaciones no garantiza necesariamente el dinamismo y estabilidad del modelo de industrialización a cuya configuración esas empresas han contribuido en forma decisiva. Antes de poder afirmar en forma más taxativa la conclusión anterior, es necesario, además de realizar estudio sobre el comportamiento de las filiales en diferentes países<sup>34</sup>, abordar el análisis de las implicaciones de carácter general que la dependencia tecnológica pueda tener sobre las posibilidades de expansión de la industria latinoamericana y, en particular, sobre su capacidad para competir en los mercados internacionales.

## Importación de tecnología e industrialización

### Introducción

La transferencia de tecnología desde los países desarrollados hacia los países en desarrollo ha pasado a ser un tema obligado de debate en la gran mayoría de las reuniones nacionales e internacionales que se efectúan sobre el desarrollo económico de las regiones más

atrasadas. Existe consenso sobre la necesidad de que se efectúe esa transferencia. El grado de unanimidad disminuye, sin embargo, cuando se trata de definir el tipo específico de conocimiento tecnológico necesario, los canales a través de los cuales debe llegar a los países y, sobre todo, las condiciones que los países en desarrollo deberían estar dispuestos a aceptar para obtener esa tecnología.

Para poder contribuir con proposiciones relativamente concretas a ese respecto, parece absolutamente necesario analizar, aunque sea en términos generales, lo que ha sido la transferencia de tecnología hacia América latina y las implicaciones que ha tenido sobre la orientación y eficiencia de su actividad industrial. La consideración básica que parece necesario tener presente cuando se aborda este problema es el hecho de que la tecnología no es un factor de producción susceptible de ser analizado en forma individual. Concretamente, no puede estudiarse la importación de equipos y maquinaria que constituye una de las formas esenciales a través de las cuales éstas se materializan. Tampoco puede hacerse abstracción de las implicaciones que puede tener la presencia de filiales, que constituye uno de los mecanismos y canales más importantes de transferencia, sobre la orientación de la industria local. Mal pueden proponerse normas para la importación de *know-how* por medio de licencias sin haber estudiado previamente las repercusiones que ese canal de transferencia puede tener sobre la adquisición de equipos de insumos y sobre la presencia posterior en los países de las firmas que proporcionaron esas licencias.

Ahora bien, el tipo y las condiciones de los equipos que se importen, de las licencias que se aprueben y de las firmas que se instalen en los países, dependerá de la orientación del proceso de industrialización y de los objetivos perseguidos por las firmas que operan en los países.

En el caso específico de América latina parece esencial, entonces, tener presente las dos características de la industrialización que han sido mencionadas en

las secciones anteriores, a saber, la existencia de mercados nacionales altamente protegidos y el papel significativo desempeñado por las filiales de empresas internacionales.

A continuación se analizará las relaciones entre la importación de equipos, la adquisición de licencias y la presencia de empresas internacionales. Uno de los aspectos que interesa destacar es la proyección que estos diversos mecanismos pueden tener sobre la competitividad de la industria latinoamericana.

### Transferencia de tecnología a través de la importación de bienes de capital

Una de las formas más claras en que se manifiesta la dependencia tecnológica de un país o de una región es la incapacidad para diseñar, fabricar e, inclusive, especificar los bienes de capital que se utilizan en la actividad productiva. Parece posible caracterizar la situación de América latina, a este respecto, señalando que la actividad en cuanto a diseños de equipo es poco desarrollada, que la fabricación de equipos se ha concentrado principalmente en Argentina, Brasil y México y que aun ahí proviene en una proporción significativa de empresas internacionales; en cuanto a la capacidad para especificar los equipos requeridos, se comprueba que en los sectores de mayor contenido tecnológico, los países utilizan los servicios de empresas consultoras especializadas provenientes del exterior. Esto se produce, aunque en menor medida, inclusive en los países mayores de la región.

Este hecho tiene implicaciones de diversa naturaleza sobre la orientación, contenido y posibilidades de expansión del sistema industrial de la región:

- Desde el punto de vista de la balanza de pagos implica un deseMBOLSO importante de divisas. Se ha estimado que en los años 1960-1965, las importaciones de bienes de capital representaron alrededor del 31 por ciento del total de las importaciones de bienes. Esa relación habría sido de 35

en Argentina, 32 en Brasil, 39 en Colombia y 37 en Chile<sup>35</sup>. A esto habría que agregar la remesa de utilidades de las empresas internacionales que fabrican esos equipos en la región, los royalties pagados por empresas latinoamericanas que fabrican con licencia y los servicios de las empresas consultoras que realizan diseños de plantas y especificaciones de equipos.

- El hecho de que una fracción importante de los bienes de capital sea importado se traduce por una disminución del efecto multiplicador de las inversiones realizadas en el país. Se estima que para el conjunto de América latina la importación de bienes de capital constituiría aproximadamente un 45 por ciento del consumo total de este tipo de bienes. Esa relación sería de 28 para Argentina, 35 en Brasil, 61 en Colombia y un 80 para Chile.
- Tratándose de una tecnología diseñada para los mercados de los países desarrollados y de acuerdo a su disponibilidad relativa de factores de producción, suele ocurrir con frecuencia que aun cuando se importen o fabriquen equipos con escalas mínimas de producción, éstas resulten grandes en relación con los mercados internos. Esto se traduce por la aparición y posterior consolidación de estructuras monopólicas y oligopólicas. Por su naturaleza, dichas estructuras conducen a una utilización de la capacidad instalada aun menor que la que se justificaría por el tamaño de los mercados. El alto nivel de los precios internos favorecidos y estimulados por la protección permite compensar con creces el mayor costo de equipo, resultante de escalas pequeñas de producción y de subutilización de la capacidad.
- La coexistencia de costos elevados de producción y tasas altas de rentabilidad inhiben doblemente la vocación exportadora de las empresas. Por lo dicho anteriormente, esta situación puede atribuirse en parte a la utilización de equipos que no han sido diseñados en función de las condiciones locales.
- La falta de capacidad para diseñar y fabricar equipos se traduce también en el no aprovechamiento

de determinadas materias primas y material para los cuales en los países desarrollados se han diseñado suele presentarse, por ejemplo, con determinadas especies forestales y ciertos alimentos. Es decir, se procesan aquellos recursos naturales para los cuales en los países desarrollados se han diseñado procedimientos y equipos adecuados. Esto, naturalmente, impide aprovechar plenamente las ventajas comparativas que podrían existir como consecuencia de la disponibilidad de ciertos recursos no conocidos o de escasa disponibilidad en dichos países.

Las implicaciones señaladas anteriormente mantienen su validez aun cuando los equipos importados hayan sido objeto de una cuidadosa selección y se hayan cancelado por ellos los precios más favorables del mercado internacional. En la práctica, sin embargo, es posible que para una fracción significativa de las importaciones de bienes de capital no se hayan cumplido ni una ni la otra condición. Esto se debería fundamentalmente a la falta de la necesaria motivación y conocimiento por parte de las empresas, a los canales a través de los cuales se adquirieron esos equipos y a las fuentes de financiamiento que se utilizaron.

La existencia de estructuras productivas altamente concentradas y protegidas no constituye precisamente el mejor estímulo para impulsar a los empresarios a efectuar una selección rigurosa de las características técnicas y del precio de los bienes de capital que importan. Esto vale tanto para las empresas nacionales como para las extranjeras. A esto debe sumarse la disponibilidad de financiamiento local con tasas de interés real bajo y, en ciertos casos, negativos.

En el caso de las filiales, a la falta de motivación señalada anteriormente se agrega el hecho de que una sobrevaloración de los equipos que van a constituir la inversión inicial de las plantas les reporta ventajas pecuniarias no despreciables. En efecto, mientras mayor sea el valor inicial que se atribuya a la inversión, mayor será el monto de utilidad que le

será permitido remitir, y en el caso de ciertos países, menores serán los impuestos que deberán ser cancelados al gobierno local por concepto de utilidades. En el caso de participación de socios nacionales, la sobrevaloración de los equipos puede traducirse por el hecho de que el control de las firmas se alcanza con un aporte real inferior al oficialmente requerido para ese efecto. Además, mientras mayor aparezca el aporte inicial, más importante será la colaboración financiera y de otra naturaleza que recibirá de las autoridades locales. Por último, la mayor inversión se traducirá en amortizaciones más altas, que implicarán remesas por ese concepto y por costos más altos, que servirán para solicitar precios más elevados (en el caso de ciertas empresas de servicio público, los precios se fijan de modo de garantizar una cierta tasa de rentabilidad sobre la inversión inicial). En resumen, existen suficientes razones como para pensar que el precio que los países de la región han pagado por los equipos que han sido traídos en calidad de aporte de capital han sido más altos que los que habría correspondido si hubiesen sido adquiridos en el mercado internacional.

Al factor precios debe agregarse, tratándose de equipos adquiridos por las filiales, el problema de la adecuación de los equipos a las condiciones locales y su grado de eficiencia tecnológica. En efecto, es razonable pensar que en la selección que la empresa internacional hará de los equipos que serán asignados a las diversas filiales se utilizará como criterio básico la rentabilidad desde el punto de vista del conjunto de la empresa. La aplicación de ese criterio puede conducir, por ejemplo, a un proceso de transferencia de los equipos desde las filiales ubicadas en países en que la empresa debe afrontar una competencia importante, que en general serán desarrollados, hacia las filiales que actúan en mercados caracterizados por una escasa competencia como es el caso de América latina. En el fondo, sería el mismo procedimiento que emplean las empresas nacionales de ferrocarriles cuando transfieren la maquinaria y equipos de transporte menos eficientes desde las líneas



principales hacia los ramales secundarios. Es claro que difícilmente podrá competir la calidad del servicio ofrecido en esos ramales secundarios con la proporcionada en las líneas principales.

El traspaso de equipos que no pertenecen a la "última generación tecnológica" a las filiales de países en desarrollo se verá favorecido por el hecho de que el tipo de productos fabricados en esos países pertenecerá a menudo a una categoría de bienes parcialmente superados en el mercado de los países desarrollados.

La sobrevaluación de los equipos aportados por las filiales y el hecho de que estos equipos no siempre sean de primera línea, adquiere relevancia particular si se considera que esos equipos constituyen una fracción importante de las importaciones totales de los bienes de capital. Aunque no se dispone de estudios detallados al respecto, se puede obtener una primera aproximación si se considera que en el período 1960-1965 se habría importado en América latina un promedio del orden de 1.870 millones de dólares en maquinaria y equipo<sup>36</sup>, mientras en ese mismo período, las filiales de empresas norteamericanas gastaban alrededor de 400 millones de dólares en planta y equipo<sup>37</sup>. Si se acepta el supuesto de que el gasto de las filiales norteamericanas representa aproximadamente el 50 por ciento<sup>38</sup> del efectuado por el conjunto de filiales de firmas extranjeras en la región y si se considera que por lo menos tres cuartos del gasto en planta y equipo de las filiales está constituido por importaciones (hipótesis prudente), debe concluirse que las importaciones de equipo efectuadas en las filiales representan aproximadamente un tercio de las importaciones totales de este tipo de bienes.

Lo anterior permite afirmar que por lo menos un tercio de la maquinaria importada por América latina se adquiere con precios que no necesariamente corresponden a los del mercado internacional y se selecciona en base a criterios posiblemente distintos a los que se habrían empleado si se hubiese tenido en mente exclusivamente el interés económico local.

Además de la presencia de las filiales, existen otras

causales por las cuales América latina habría estado importando maquinaria, y en consecuencia tecnología, a precios superiores a los del mercado internacional. Una de ellas está referida a las cláusulas que suelen incluirse en los acuerdos para adquisición de licencias, que establece la necesidad de adquirir los equipos necesarios o bien al proveedor de la licencia o a otros fabricantes por él indicados. Antecedentes sobre este punto se proporcionan más adelante.

Otra causal importante se relaciona con los préstamos "atados", cuyas implicaciones han sido suficientemente debatidas. Casi por definición, los préstamos "atados" implican un sobreprecio. La alternativa que consiste en permitir que con el financiamiento otorgado se adquieran bienes en países en desarrollo prácticamente no resuelve el problema cuando se trata de maquinaria y equipo relativamente sofisticado.

Las consideraciones anteriores dejan en evidencia que a las implicaciones desfavorables de la dependencia tecnológica señaladas al comienzo, se suman la existencia de restricciones en los mecanismos de importación de maquinarias, que se traducen en una elevación del costo respecto a los niveles del mercado internacional. En consecuencia, aunque esa maquinaria fuese utilizada en forma óptima, lo que no ocurre por razones ya mencionadas, el sobreprecio de la maquinaria constituiría un *handicap* importante para competir en el mercado internacional de aquellos producidos por esa maquinaria.

#### Contratos de adquisición de tecnología

Parece posible afirmar que la legislación por la cual se rige ese tipo de contratos en América latina ha sido concebida fundamentalmente como un instrumento para regular el egreso de divisas por este concepto. La preocupación central de los legisladores parece haber sido mucho más el problema del ba-

IMPORTACION Y DESARROLLO DE TECNOLOGIA

	(1) Gastos contratos TT <sup>a</sup> (millones de dólares)	(2) PIB <sup>b</sup> (miles de millones de dólares)	(3) = (1)/(2) Gastos TT PIB (%)	(4) Gastos en ID local <sup>c</sup> (millones de dólares)	(5) = $\frac{(4)}{(1)}$ Gasto en ID Costo TT (%)
Brasil, 1968	70,2	28,4	0,25	30,0	0,43
Chile, 1968	6,9	5,6	0,12	—	—
Colombia, 1966	20,0	6,4	0,31	8,0	0,40
Japón, 1964	155,4	70,6	0,22	964,1	6,2

FUENTE: TT: Transferencia de Tecnología.

<sup>a</sup> Brasil: Banco Central.

Chile: Análisis del censo de contratos de regalías efectuados en Chile, coarpo, enero de 1971, pág. 18.

Colombia: *Análisis del censo general de los estudios sobre transferencia de tecnología*, Departamento Nacional de Planeación, Colombia, febrero de 1970, pág. 14.

Japón: *La transmisión de conocimientos tecnológicos a los países en desarrollo, con especial referencia a los convenios sobre licencias y métodos técnicos*, Oldham Freeman y E. Turkean, UNCTAD, febrero 1968, TD/28/Suplemento 1;

<sup>b</sup> ONU.

<sup>c</sup> m: *Investigación y Desarrollo*. "Meeting of the Interamerican ad hoc Science Advisory Committee", Washington

d. c., junio de 1966, Unión Panamericana.

Para Japón, la fuente antes citada.

Elaborado por CEPAL.

lance de pagos que la formación de una política de adquisición de tecnología. Para que un cuerpo legal estuviese en condiciones de cumplir esta última función tendría que: a) orientar claramente respecto a las prioridades sectoriales; b) privilegiar determinados mecanismos de transferencias de tecnología, para lo cual tendría que definir con extrema claridad y precisión la amplia gama de modalidades de transferencia existentes; c) establecer mecanismos operacionales de evaluación del contenido y de la eficiencia con que se utiliza la tecnología importada, y d) otorgar atribuciones y recursos humanos financieros a un organismo que tuviese como función aplicar y perfeccionar dichas normas.

En la práctica, las normas legales no suelen presentar esas características; se limitan a establecer procedimientos de registro, plazos y montos de remesas máximas empleando definiciones generales para lo que puede ser el contenido de los contratos.

Una primera aproximación de lo que han sido la adquisición de *know-how* por medio de los contratos que se han establecido al amparo de la legislación cuyas características se han estado comentando, la proporciona el análisis de los valores remitidos por este concepto. En el Cuadro 1 se observa que la relación entre los gastos por importación de tecnología y el PIB alcanza valores, para Brasil, Chile y Colombia, del mismo orden de magnitud que se aprecia para Japón, país este último que se caracteriza por haber utilizado en forma intensiva las innovaciones que se van generando en el exterior.

Está claro entonces que no es el valor de esta relación, que podría denominarse "coeficiente técnico de tecnología importada", una buena indicación de la utilización que los diferentes países hacen de la tecnología importada.

En primer lugar, es necesario comparar el esfuerzo que cada país hace para adaptar, perfeccionar o desarrollar su propia tecnología con el que invierte en adquirirla en el exterior. Una indicación de esa relación se proporciona también en el Cuadro 1, cuando se contrastan los gastos efectuados por el país en inves-

tigación y desarrollo con los correspondientes a importación de *know-how*.

Esta segunda comparación deja en evidencia una diferencia esencial entre los países de América latina y Japón. En los primeros se gasta en importar tecnología más del doble de lo que se dedica a labores de investigación y desarrollo en los países<sup>39</sup>. En Japón, en cambio, por cada dólar destinado a la adquisición de conocimientos técnicos en el exterior, se destinan más de seis a las actividades locales de investigación y desarrollo.

El contraste sería aún más notable si en lugar de considerarse los gastos totales en investigación y desarrollo, se tomasen en cuenta solamente aquellos que tienen directa relación con la actividad productiva. En América latina, aunque no se dispone de informaciones precisas al respecto, puede afirmarse que una fracción importante de las cifras antes consignadas corresponde a actividades de investigación básica ligadas sólo en forma muy tenue a la industria local. Para Japón, en cambio, aproximadamente dos tercios de los 964 millones de dólares dedicados a investigación y desarrollo en 1964 correspondían a proyectos que se realizaban dentro de la industria de este país. (Ver referencia del Cuadro 1.)

Lo anterior puede expresarse diciendo que mientras en América latina los conocimientos adquiridos se utilizan en el mismo estado en que los entrega el proveedor, en Japón son sometidos a un intenso "proceso" que los adapta o los perfecciona. Este "procesamiento" es el que permite a las firmas de ese país competir en el mercado internacional, inclusive con aquellas empresas de las cuales importaron la tecnología.

Estrechamente ligado con lo anterior está el hecho de que una parte no despreciable de los gastos de adquisición de *know-how* consignados para los países de América latina corresponden a transferencias desde filiales ubicadas en la región a sus respectivas matrices. La tecnología adquirida por esa vía difícilmente podrá ser la base para competir en el mercado de los países desarrollados. La menor significación

que la inversión extranjera tiene en el caso del Japón hace pensar que este aspecto es menos relevante en el caso de este país<sup>40</sup>. Un tercer elemento a introducir en el análisis de ese "coeficiente técnico de tecnología importada" se refiere al tipo de conocimiento adquirido y a su destino sectorial. Es evidente que un dólar se utiliza para adquirir los conocimientos nece- de camisa masculina tiene menos repercusión sobre el desarrollo tecnológico del país que si el mismo dólar se utiliza para adquirir los conocimientos necesarios para la fabricación de una cierta máquina-herramienta. En este último caso no sólo se elevará el nivel tecnológico de las firmas que producen esa máquina-herramienta, sino también el de aquellos que la adquieren y el de los que utilicen los bienes que con ella puedan producirse.

En este sentido, la comparación entre América latina y Japón proporciona antecedentes bastante reveladores. En América latina, la tecnología se importa en función de las oportunidades de inversión que van apareciendo en el proceso de sustitución de importaciones y que los empresarios evalúan desde un punto de vista estrictamente microeconómico y tomando en cuenta los mercados nacionales. En Japón, si bien la iniciativa por adquirir tecnología en el exterior recaía igualmente en empresarios privados, el objetivo común que se perseguía era alcanzar niveles de eficiencia compatibles con el mercado internacional. En relación con esto el gobierno ejercía un estricto control sobre el contenido de los contratos por los cuales se importaba el *know-how*, y definía además las prioridades sectoriales, que estimulaban en forma particular la elevación de nivel tecnológico de los sectores de capital<sup>41</sup>.

Al comparar la distribución sectorial de los contratos de importación de tecnología de Brasil y Japón se comprueba, por ejemplo, que mientras en el país latinoamericano el 23,7 por ciento de los contratos corresponden a los sectores de maquinarias, esa proporción alcanza el 54,3 en Japón. En sectores de consumo durable y no durable, como material de transporte y textil, respectivamente, se encuen-

tran el 10,7 y el 6,5 por ciento de los contratos en el caso de Brasil, y sólo el 3,5 y 3,9 en el caso de Japón. En Brasil, el número de contratos en el sector bebidas (20) es superior al que existe en el de tractores y maquinaria agrícola (13); el de productos de perfumería, jabones y velas es superior al de máquina-herramientas. Mientras al sector mecánico pertenece el 12,1 por ciento de los contratos, al de productos farmacéuticos corresponde el 14,3. El número de contratos que se refiere a licencias para utilización de marcas constituye el 14,7 por ciento del total de contratos, mientras que aquellos que se refieren a licencias de fabricación representan el 11,5<sup>42</sup>.

En un estudio reciente preparado en Chile se concluye: "Para los productos de consumo corriente en los cuales la propaganda y la marca son argumentos de venta, hay tendencia a adquirir el mayor número de licencias. Es el caso de cosméticos, farmacopea, vestuario, discos e impresos, alimentos y bebidas"<sup>43</sup>.

Además de las diferencias sectoriales debe tenerse en cuenta el hecho de que la transferencia real de conocimientos entre la empresa que otorga la licencia y la que la adquiere depende fundamentalmente del interés y de la capacidad de esta última para traducir en realidad los compromisos nominales que figuran en los documentos. Si las firmas receptoras tienen como objetivo básico el utilizar la licencia con fines de promoción publicitaria, requerirá la cantidad de conocimientos mínimos necesarios para poder llevar el producto a su mercado. Si se trata, en cambio, de una empresa que tiene como objetivo último el llegar a competir inclusive en el mercado de la proveedora, exigirá el máximo de antecedentes posibles, de modo de poder perfeccionar los métodos y procedimientos aprendidos con la licencia. Este último tipo de empresa dispondrá además del equipo técnico que le permitirá efectuar un verdadero estudio de mercado antes de seleccionar el proveedor de la tecnología.

## Restricciones impuestas por los contratos de adquisición de tecnología

La discusión anterior se ha referido al costo directo de los contratos de importación de *know-how*. Eso significa hacer abstracción de los efectos económicos que puedan tener las cláusulas restrictivas que habitualmente suelen incluirse en dichos contratos. Estas se refieren principalmente a: participación del licenciante en la prioridad de la firma; adquisición de equipos de productos intermedios; de precios de los productos finales; utilización de la tecnología adquirida para la exportación de otros productos, y mercados en los cuales puede comercializarse el producto. Cada una de estas cláusulas tiene repercusiones en el costo final del producto fabricado.

Para ilustrar cuantitativamente lo expresado, puede indicarse por ejemplo que en el caso de Chile, mientras los pagos por concepto de *royalties* alcanzaban la cifra de 8 millones de dólares en el año 1969, los pagos totales a las licencias alcanzaban la cifra de 36,7 millones de dólares. De éstos, 20 millones correspondían a adquisiciones de materias primas, 3 millones a productos terminados, 1,8 millones a maquinarias, 2,7 millones a remesas de utilidades por concepto de participaciones en las firmas licenciadas y el resto a otras compras. Esta situación se reproduce en forma prácticamente idéntica para los cuatro últimos años<sup>44</sup>.

Suponiendo que el control monopólico, que de hecho tiene el licenciante para la venta de los equipos e insumos a la firma local, le permita elevar los precios respecto al mercado internacional en un 20 por ciento, el costo real que tendría la adquisición de tecnología para Chile se elevaría en más de un 50 por ciento sobre lo reflejado por el pago de *royalties*<sup>45</sup>.

En la medida en que las firmas locales que mantienen contratos de importación de tecnología suelen pertenecer a la categoría de las mayores empresas en sus respectivos sectores y desempeñan a menudo el papel de firmas líderes, tanto en lo que se refiere a precios como a calidad de los productos, puede

suponerse que la parte de la producción nacional sujeta a este tipo de restricciones tiende a ser cada vez más importante respecto a la producción total <sup>46</sup>.

A título de ilustración, en el sector cosméticos, en Chile, la parte de la producción que provenía de empresas con licencias alcanzaba un 58,2 por ciento en 1967, pasando a 64,1 en 1968 y 71,1 en 1969. En el sector farmacopea, esa relación aparece con un 32,4 en 1967 y 47,1 en 1969 <sup>47</sup>.

El otorgamiento de licencias con carácter de exclusividad para determinadas firmas implica el hecho de que ellas estarán en una posición monopólica en relación con ese producto. Esa situación les permitirá transferir sobre los consumidores el costo adicional que los proveedores de la tecnología les impusieron en virtud de las posiciones monopólicas de que ellos gozaban, respecto a las firmas locales.

Desde el punto de vista de la firma que otorga las licencias, la existencia y desarrollo de la empresa local que la utiliza suele constituir un medio a través del cual se estudia la conveniencia de efectuar posteriormente una inversión directa en el país. Una no renovación de la licencia permitirá tomar, previa una negociación con la firma local, el lugar que ésta ocupaba antes en el mercado <sup>48</sup>.

Las restricciones para exportaciones pueden ser de diversa naturaleza: algunas permiten las exportaciones, otras las prohíben para determinados países, en ciertos casos se exige el acuerdo previo de la firma licenciante, etcétera.

Cualquiera que sea el tipo de cláusula, lo concreto es que la capacidad de las firmas que adquieren tecnología por medio de contratos que incluyen esas restricciones, ven limitadas sus posibilidades de emprender actividades de exportación.

En consecuencia, si se acepta el supuesto de que en general las firmas más grandes que actúan como líderes en sus respectivos sectores son las que en mayor medida establecen este tipo de acuerdo, debe concluirse que se tiende a desarrollar un sistema industrial que ve frenadas sus posibilidades de expansión por su carácter altamente concentrado y por

utilizar una tecnología que le restringe explícita e implícitamente las posibilidades de exportación.

Desde el punto de vista de las firmas, esto implicará o bien una diversificación hacia otros sectores en los que más adelante tenderá a reproducirse el mismo fenómeno, o bien transferir al exterior los recursos para los cuales no existen oportunidades rentables en el país. Esto valdría tanto para las firmas nacionales como extranjeras.

En los países más grandes de la región, las exportaciones hacia el resto de América latina, frecuentemente permitidas por las licencias, darían lugar a que esta eventual saturación del mercado local se neutralizase durante un cierto período. Sería el lapso durante el cual esas exportaciones intrazonales mantendrían el proceso de sustitución de importación, pero esta vez a nivel regional.

<sup>1</sup> En "Growth Strategies in Semiindustrial Countries", Bela Balassa, *The Quarterly Journal of Economics*, febrero 1970, contrasta la estrategia de industrialización "hacia adentro" seguida por países como Argentina, Chile, Checoslovaquia y Hungría, y la estrategia "hacia afuera" de Dinamarca y Noruega. Los cuatro países mencionados en primer término tendrían en común, a juicio del autor de ese trabajo, el hecho de haber aislado sus respectivos mercados internos de la competencia internacional.

<sup>2</sup> En 1962, la protección efectiva en Japón para la producción de bienes de consumo durables era de 73,3 por ciento. El mismo año, en Estados Unidos era de 6,7, en Inglaterra de 41,2, en el Mercado Común de 37,0, en Suecia de 30,9 y en Noruega de 67,6. La protección efectiva para el conjunto de la actividad industrial también era más alta en Japón que en todos los otros países mencionados. En esto debe tomarse en cuenta el hecho de que Japón prácticamente no dispone de materias primas, lo que implica para esos bienes una protección relativamente más baja. "Tariff Protection in Industrial Countries: An Evaluation", Bela Balassa, *Journal of Political Economy*, diciembre de 1965, cuadro 3.1.

<sup>3</sup> "Diversos obstáculos impiden el establecimiento de empresas extranjeras en los países escandinavos. No se permite la instalación de plantas en la cercanía de ciertas fuentes de materias primas y de energía, lo cual impide a estas empresas ubicarse en pie de igualdad con las competidoras locales. Estos obstáculos son particularmente perjudiciales para los sectores industriales sensibles a la competencia nórdica". *La politique industrielle de la Communauté*. Memorandum de la Commission au Conseil, 2ème partie. Bruselas, marzo de 1970.

<sup>4</sup> H. Myint, "Dualism and the Internal Integration of the Underdeveloped Economies", Banca Nazionale del Lavoro, *Quarterly Review*, n. 93, Roma, junio de 1970, pág. 153.

<sup>5</sup> Ver *La expansión de las empresas internacionales y su gravitación en el desarrollo latinoamericano*. Estudio Eco-

nómico de América Latina, CEPAL, 1970 E-CN. 12-868, capítulo I.

<sup>6</sup> Comparaciones entre el crecimiento de las filiales y la industria norteamericana aparecen en el estudio de CEPAL antes citado, II. 2.

<sup>7</sup> *The Making of Multinational Enterprise*, James W. Vaupel, Joan P. Curhan, Harvard University, Boston, 1969, En ese estudio se analizan las filiales de 187 corporaciones que cumplen dos condiciones: pertenecer a las 500 mayores de Estados Unidos y tener actividades en el sector industrial de por lo menos seis países extranjeros.

<sup>8</sup> CEPAL, *op. cit.*, p. 41.

<sup>9</sup> Declaración ante el Subcomité de Política Económica Exterior del Senado de Estados Unidos del presidente de la International Union of Electrical, Radio-Machine Workers, señor Paul Jennings, julio de 1970, p. 814.

<sup>10</sup> *Sistema industrial y exportación de manufacturas*, análisis de la experiencia brasilera, F. Fajnzylber, noviembre de 1970, CEPAL-IPEA, p. 20 y ss.

<sup>11</sup> Ver, por ejemplo, *Teoría del crecimiento de la empresa*, Edith Tilton Penrose, Aguilar, pág. 65.

<sup>12</sup> *Sistema industrial y exportación de manufacturas*, *op. cit.*, p. 25 y siguientes.

<sup>13</sup> *Participación del capital extranjero en las sociedades anónimas industriales*. Planificación industrial, CORFO, 1970, p. 11 y siguientes, cuadro 4, Santiago de Chile.

<sup>14</sup> La fuente de información para Venezuela fue "Current Economic Position and Prospects of Venezuela". Volume VI, *Industry International Bank for Reconstruction and Development*, octubre de 1970, cuadro 6, Anexo Estadístico. Para Chile, el estudio de CORFO citado, y para Brasil, el estudio de CEPAL-IPEA, también mencionado anteriormente. En el estudio de Brasil se analizó la participación para las 500 mayores sociedades anónimas, y en consecuencia, los resultados obtenidos no se refieren al total de cada rama, sino al conjunto de aquellas empresas de la rama incluida en las 500 mayores de toda la industria manufacturera. Existen otras diferencias metodológicas que se pueden consultar en las fuentes citadas. En el caso de Venezuela, las referencias son mínimas.

<sup>15</sup> Para el caso chileno se comprueba que "en la rama de productos de caucho, el 1,43 por ciento del total de accionistas (porcentaje que corresponde a aquellos de nacionalidad extranjera) posee el 44,2 por ciento del capital, junto al 98,6 por ciento, todos ellos del sector privado nacional, que controlan el 57,8 del capital. Algo similar ocurre en las ramas de productos químicos, minerales no metálicos y pro-

ductos metálicos, en las cuales el accionista extranjero, en número inferior al 1,5 por ciento del total, posee sobre el 24 por ciento del capital pagado en todos los casos", CORFO, *op. cit.*, pág. 6.

<sup>16</sup> La afirmación anterior se apoya tanto en los antecedentes cuantitativos expuestos anteriormente como en declaraciones de carácter cualitativo, provenientes de otros países de la región: "Observando 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 química, la farmacéutica (incluyendo todo tipo de cosméticos), la automotriz y la de aparatos eléctricos y electrónicos de uso doméstico— tienen ciertas características comunes". *Las cuestiones básicas de la inversión extranjera*, Miguel S. Wionczek, Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior s. A., octubre de 1970, México, pág. 822. El ministro de Economía de Argentina en su última exposición frente al Comité de la Alianza para el Progreso (CIAF) ha declarado: "El sistema productivo y financiero argentino revela un alto grado de extranjerización. La empresa privada y capitales nacionales han quedado desplazados de los sectores industriales de vanguardia y de las actividades desarrolladas en grandes unidades económicas. De las 10 principales empresas productoras de bienes, ocho son de capital extranjero, las otras son del Estado". *El Mercurio*, 19 de mayo de 1971, Santiago de Chile.

<sup>17</sup> *Survey of Current Business*, noviembre de 1966, y CEPAL, *Las industrias químicas en América Latina y su evolución en los años 1959-1967*, E-CN. 12-848.

<sup>18</sup> *La expansión de las empresas internacionales y su gravitación en el desarrollo latinoamericano*, *op. cit.*, pág. 66.

<sup>19</sup> *Sistema industrial y exportación de manufacturas*, *op. cit.*, pág. 119.

<sup>20</sup> CORFO, *op. cit.*, pág. 6.

<sup>21</sup> *La expansión de las empresas internacionales y su gravitación en el desarrollo latinoamericano*, *op. cit.*, pág. 22. Sobre el funcionamiento de los mecanismos de intermediación financiera en América latina puede verse el importante documento: *La intermediación financiera en América Latina*, presentado por CEPAL al decimocuarto período de sesiones.

<sup>22</sup> *The Making of Multinational Enterprise*, *op. cit.*, cap. IV. Toda la información se entrega en la forma de "número de filiales que poseen tal o cual característica". No se presenta ningún dato referente a valores monetarios. No efectúa tampoco ningún tipo de análisis sobre la información que presenta.

<sup>23</sup> Las objeciones anteriores aparecen en *Survey of Current Business*, setiembre de 1967, págs. 48-49 y *U. S. Business Investment in Foreign Countries*, 1960, p. 51.

<sup>24</sup> *Transfer of Resources and Preservation of Monopoly Rents*, Constantine Vaitsos; trabajo presentado a la Conferencia de Dubrovnik, Harvard University Development Advisory Service, mayo de 1970, Anexo I.

<sup>25</sup> *Op. cit.*, p. 41. El estudio sobre el sector farmacéutico se hizo sobre la base de una muestra de empresas que representa aproximadamente 40 por ciento del sector.

<sup>26</sup> *Costos implícitos en la transferencia de tecnología: sector farmacéutico*, CORFO, Departamento de Desarrollo Tecnológico, Informe preliminar, enero 1971, p. 29.

<sup>27</sup> En el estudio de Vaitsos ya citado, se mencionan porcentajes de 40, 25,5 y 16,7 para las ramas productoras de caucho, química y electrónica, respectivamente.

<sup>28</sup> En el estudio *Sistema industrial y exportación de manufacturas* ya mencionado se estima que el componente importado de los productos exportados por un conjunto de firmas entre las cuales predominan filiales, alcanza a un 28 por ciento. De acuerdo al estudio sobre Colombia, el componente importado alcanzaba un 40 por ciento de las ventas en el sector farmacéutico.

<sup>29</sup> La relación ventas-inversión para las filiales norteamericanas que actúan en la industria manufacturera de América latina era, en 1957, 1,92; en el total de las regiones esa relación era de 2,29. *Estrategia industrial y empresas internacionales*. Posición relativa de América latina y Brasil, F. Fajnzylber, CEPAL IPEA, noviembre de 1970, p. 31.

<sup>30</sup> Antecedentes a este respecto para el sector automotriz y de bienes de capital aparecen en *Automotive Industries in Developing Countries*, Jack Baranson, International Bank for Reconstruction and Development, 1969 y en *Manufacture of Heavy Electrical Equipment in Developing Countries*, Ayhan Cilingiroglu, International Bank for Reconstruction and Development, 1969, respectivamente.

<sup>31</sup> *La expansión de las empresas internacionales y su gravitación en el desarrollo latinoamericano*, *op. cit.*, cuadro 33, p. 78.

<sup>32</sup> *Sistema industrial y exportación de manufacturas*, *op. cit.*, p. 263 y ss.

<sup>33</sup> Declaración de Paul Jennings, presidente de la Federación Internacional de Trabajadores del sector electrónico y de maquinarias frente a la subcomisión de Política Exterior del Congreso de Estados Unidos, *op. cit.*, p. 816.

<sup>34</sup> Un estudio importante se está realizando en INTAL.

En dicho estudio se enfatiza el papel que esas empresas juegan en las exportaciones.

<sup>35</sup> Estimaciones preliminares de CEPAL.

<sup>36</sup> Estimación preliminar CEPAL.

<sup>37</sup> *Survey of Current Business (SCB)*.

<sup>38</sup> Estimaciones OCDE para la inversión total de los países desarrollados en América latina en manufacturas y del SCB para Estados Unidos.

<sup>39</sup> Puede ser ilustrativo recordar algunas cifras respecto al gasto en investigación y desarrollo que realizan algunas empresas internacionales que actúan en el mercado internacional y que tienen inversiones en América latina: General Electric, 600 millones de dólares; Westinghouse, 300 millones; Dow, 84 millones; Phillips, 205 millones; Siemens, 155 millones; AEG, 125 millones. Extraído de *La politique industrielle de la Communauté*. Memorandum de la Commission au Conseil, 1970, III parte, p. 73. Cualquiera de esas firmas gasta más que los tres países latinoamericanos en conjunto.

<sup>40</sup> La inversión directa norteamericana en Japón es aproximadamente la mitad de la correspondiente en Argentina, Brasil o México. Se estima que la venta de las filiales norteamericanas en Japón representa el uno por ciento de la producción industrial de ese país. Esa relación sería de 11 en Argentina y Brasil y aproximadamente 17 en México. Como ya se indicó anteriormente, aproximadamente tres cuartos de los ingresos de Estados Unidos por concepto de venta de tecnología corresponden a transacciones de empresas internacionales norteamericanas. Ver *La expansión de las empresas internacionales y su gravitación en el desarrollo latinoamericano*, *op. cit.*, pp. 50 y 70. En Brasil, el 37,5 por ciento de los contratos de importación de tecnología corresponde a filiales de empresas internacionales. Ver *Sistema industrial y exportación de manufacturas*, *op. cit.*, p. 176.

<sup>41</sup> Ver *Politique Nationales de la Science*, Japón, OCDE, París, 1967.

<sup>42</sup> *Sistema industrial y exportación de manufacturas*, *op. cit.*, pág. 171. Es evidente que el número de contratos no constituye una medida rigurosa de la "cantidad" de tecnología adquirida. Representan sólo una aproximación.

<sup>43</sup> *Análisis del censo de contratos y regalías*, efectuado en Chile, CORFO, Santiago, enero 1971, p. 13.

<sup>44</sup> *Análisis del censo de contratos y regalías*, *op. cit.*, p. 18.

<sup>45</sup> Los valores estimados en Colombia, en el estudio de Vaitsos ya citado, son superiores al 20 por ciento.

<sup>46</sup> Antecedentes que demuestran el hecho de que las firmas que importan tecnología pertenecen a la categoría de las



mayores firmas locales, aparecen en "Sistema industrial y exportación de manufacturas", *op. cit.*, p. 72.

<sup>47</sup> Dependencia tecnológica en los sectores económicos, vestuarios, cosméticos y farmacopea, informe preliminar, CORFO, enero 1971, pp. 9 y 13.

<sup>48</sup> El paso del otorgamiento de la licencia a la invención directa constituye una de las fases de la llamada "teoría del ciclo del producto". Una reinterpretación de esa teoría enfatizando el carácter y las implicaciones de las situaciones monopólicas que caracterizan las distintas etapas del ciclo aparece en el trabajo de Constantine Vaitsos, anteriormente citado.

## LA CORPORACION MULTINACIONAL Y LAS RELACIONES ENTRE AMERICA LATINA Y ESTADOS UNIDOS

Sergio Bitar \*

\* El autor es profesor de Política Industrial en la Escuela de Ingeniería, Universidad de Chile.

Tomado de *Cuadernos de la Realidad Nacional*, n° 9, setiembre de 1971, CEREN, Universidad Católica de Chile

La hipótesis que se sostiene en estas líneas es que la corporación multinacional (de origen norteamericano) constituirá una fuente importante de conflictos entre Estados Unidos y América latina durante la década del 70. En los últimos dos o tres años han ocurrido varios enfrentamientos entre gobiernos latinoamericanos y corporaciones multinacionales, que amenazaban transformarse, y que en algunos casos se transformaron, en conflictos mayores entre gobiernos. El más destacado entre ellos fue el que surgió entre el gobierno peruano y la IPC, que derivó en la amenaza de aplicar la enmienda Hickenlooper y cuyas consecuencias prácticas para el Perú fueron muy similares a las que habría provocado dicha enmienda de aplicarse formalmente. Hoy día, la nacionalización de las compañías del cobre en Chile podría, también, dar origen a un conflicto mayor<sup>1</sup>.

Otras negociaciones de menor envergadura han tenido lugar en el último tiempo, pero ellas no han trascendido a la opinión pública. Sin embargo, se han motivado a veces fuertes tensiones entre las partes comprometidas, que han dado lugar a otras reacciones secundarias por parte de los gobiernos en áreas distintas de aquella en que se creó el conflicto. La sensibilidad creciente que se advierte en relación a este tema en la mayor parte de los países de América latina, junto con la tendencia a que opere entre ellos una especie de "efecto demostración", hace pensar en la posibilidad de que el número de conflictos tienda a crecer sostenidamente.

Sin embargo, mientras estos hechos se han suscitado en ciertos países, en otros la inversión extranjera ha sido bienvenida. Aún más, lo que resulta un tanto

paradojal es que en un mismo país, casi simultáneamente, han tenido lugar nacionalizaciones de empresas extranjeras e instalación de nuevas subsidiarias por parte de otras corporaciones multinacionales. Por lo tanto, una generalización apresurada podría conducir a error. Si se analizan los antecedentes disponibles con algún detalle adicional se puede apreciar que las circunstancias varían de país en país, de año en año en un mismo país y de industria en industria para un mismo año. En consecuencia, es improbable que se genere un enfrentamiento simultáneo en varios países y menos aún que este enfrentamiento se generalice, al mismo tiempo, a todas las actividades en las cuales participa la empresa extranjera.

Si bien no parece realista pensar que la existencia de la corporación multinacional dé lugar en los próximos años a un férreo frente común latinoamericano, pues cada país tendrá intereses distintos en todo momento, sí es realista suponer que, por el creciente volumen de recursos en juego, por el elevado número de subsidiarias existentes en la región, por la rápida obsolescencia de ciertas empresas extranjeras en cuanto a su aporte al país y por la creciente identificación de cada uno de los gobiernos en pugna con sus respectivas empresas, el número de conflictos tenderá a crecer con rapidez, con riesgos de generalizarse más allá de la causa en cuestión en ese momento. En cada país latinoamericano el fenómeno tendrá características distintas, dependiendo de su nivel de desarrollo industrial, de su tamaño y de la orientación política del gobierno. Por cierto, la corporación multinacional es consciente de estas diferencias y cuenta con un margen de maniobra que le permitirá ajustarse a cada circunstancia, evitando una pugna en varios frentes al mismo tiempo.

La ocurrencia de una cadena de confrontaciones sucesivas, ocasionada por la presencia de subsidiarias extranjeras en América latina, es un hecho que obedece al tipo de relaciones económicas que prevalece en la economía mundial y, por lo tanto, su superación no es motivo de acuerdos entre países.

La economía internacional está basada en relacio-

nes de tipo capitalista, y si un país quiere incorporarse activamente al comercio internacional tiene que adaptarse a las reglas del juego existente. Bajo estas reglas del juego, la corporación multinacional se ha desarrollado, se seguirá desarrollando y cada país latinoamericano, en la medida en que se integre a dicho sistema internacional, deberá enfrentarla. Así está ocurriendo con los propios países socialistas. Otra cosa es el resultado del enfrentamiento, el cual dependerá de la claridad de objetivos y de la capacidad de negociación que cada país o grupo de países sean capaces de desarrollar. Si el enfrentamiento es inevitable, resulta imprescindible acelerar el estudio de fórmulas que permitan amortiguarlo o, al menos, enmarcarlo para evitar que se extienda más allá de lo que ambas partes, probablemente, desearían.

### **La corporación multinacional en la economía norteamericana**

Para lograr una mejor comprensión del papel que jugará la corporación multinacional en las relaciones entre América latina y Estados Unidos, sería necesario analizar el problema desde el punto de vista norteamericano y desde el punto de vista de cada uno de los países latinoamericanos. En la medida en que se desconozca la forma en cómo se comportan dichas corporaciones, las motivaciones que las impulsan, su peso en la economía norteamericana y sus vínculos con el gobierno, será difícil buscar soluciones que reduzcan los conflictos y, en particular, para los latinoamericanos, no será posible definir una política y una estrategia eficaces para enfrentarlas. Igual observación es válida para las economías latinoamericanas. Mientras no se conozcan los efectos que tales corporaciones provocan en los países y los criterios con que ellas operan, poco se habrá avanzado para mejorar la actual relación de completa asimetría entre las corporaciones y las economías latinoamericanas.

Dos hechos llaman la atención al observar lo que

ocurre en los Estados Unidos: a) la tremenda incidencia de unas pocas corporaciones gigantes sobre la economía norteamericana y, por lo tanto, la necesaria identificación del gobierno norteamericano con estas empresas gigantes, y b) la necesidad imperiosa de expansión, y la flexibilidad orgánica para lograr tal expansión, por parte de las corporaciones.

Algunas cifras pueden confirmar la primera afirmación. Un número reducido de empresas es responsable de un alto porcentaje de las exportaciones norteamericanas. R. Vernon<sup>2</sup>, basándose en un estudio del Departamento de Comercio de los Estados Unidos<sup>3</sup>, señala que 264 matrices y sus respectivas subsidiarias generaron en 1965, como compradoras o vendedoras, cerca del 50 por ciento del total de las exportaciones norteamericanas de productos manufacturados. Esta sola cifra pone en evidencia la estrecha vinculación entre unas pocas corporaciones y las políticas de balanza de pagos que siga el gobierno de Estados Unidos. Otro estudio sobre las 187 corporaciones multinacionales más importantes de origen norteamericano<sup>4</sup> señala que en 1967 ellas controlaban 1.325 de un total de 2.597 subsidiarias norteamericanas en todo el mundo. Además, estas 187 empresas poseían en 1967, aproximadamente, entre el 70 y 80 por ciento del valor de libros de todas las inversiones norteamericanas en el exterior, que en ese año alcanzaban a 71 mil millones de dólares<sup>5</sup>. En el mismo estudio ya señalado, Vernon estima que estas 187 empresas realizan cerca del 30 por ciento del total de ventas de la industria manufacturera en Estados Unidos.

Este fenómeno adquiere aún proporciones más acentuadas si el análisis se efectúa por rubros industriales. La corporación multinacional se ha desarrollado esencialmente en actividades donde tiene un dominio tecnológico, y en tales actividades las más grandes corporaciones controlan aun un porcentaje más elevado de ventas en Estados Unidos y de ventas en el exterior. Cuando unas pocas corporaciones gigantes adquieren tal ponderación en la economía norteamericana, es razonable pensar en una creciente identifica-

ción entre el gobierno norteamericano y las más grandes empresas<sup>6</sup>. Este hecho reviste particular importancia al señalar que, ahora más que antes, el gobierno norteamericano estaría velando con más celo por la suerte corrida por cada una de sus grandes empresas.

El segundo hecho fundamental es la fuerte necesidad de expansión y la capacidad de adaptación para lograr dicha expansión que revelan las grandes corporaciones multinacionales. En los últimos cinco años la literatura sobre este tema ha sido abundantísima y no es del caso intentar aquí un resumen parcial. Sin embargo, algunos aspectos merecen ser mencionados por su relevancia para el tema de esta nota.

En primer lugar, la corporación multinacional no se desarrolla en todas las actividades industriales, sino esencialmente en aquellas donde es capaz de establecer un predominio de mercado o/y un predominio tecnológico. Es en las actividades más modernas donde penetra la inversión norteamericana. Por ejemplo, los nuevos bienes de consumo de mayor sofisticación, para los grupos de ingresos más altos, aparecen primero en Estados Unidos y luego se difunden al resto del mundo. Son las empresas norteamericanas las primeras en desarrollarlos, pues al principio dominan la tecnología y pueden establecer un control del mercado mediante una estrategia de diferenciación de productos. En cuanto a los bienes intermedios y de capital de mayor complejidad tecnológica, suelen aparecer primero en Estados Unidos y sus empresas por lo general mantienen un liderazgo permanente, gracias a un enorme esfuerzo de investigación y desarrollo. En otras ocasiones, el control del mercado se logra no sólo por el dominio tecnológico, sino mediante la creación de una imagen por medio de la propaganda, servicios de distribución, reparación, etcétera. Por lo tanto, las empresas norteamericanas tienen ventajas y se expanden en rubros caracterizados por la diferenciación de producto y/o por el predominio tecnológico. Estas ventajas empiezan a perderse a medida que pasa el tiempo y otros competidores, al principio europeos y japoneses, y más tarde los propios países

menos desarrollados, van siendo capaces de producir tales bienes <sup>7</sup>.

En segundo lugar, las corporaciones multinacionales necesitan expandirse rápidamente para consolidar sus ventajas tecnológicas y de mercado. Mientras más importantes sean sus ventajas comparativas, mejores condiciones lograrán en los países en que se instalen, conseguirán mayores beneficios y permanecerán un tiempo más largo. La competencia con otras corporaciones rivales las obligan a operar todavía más rápido para llegar antes que el adversario o para seguir al adversario en los nuevos mercados en que éste se instala. La emergencia de grandes competidores europeos y japoneses todavía tiende a acentuar más esta urgencia por la expansión. Por otra parte, hay que tener presente que, en la mayor parte de los casos, estas empresas se han expandido más rápido fuera de los Estados Unidos que en el mercado interno. Magdoff <sup>8</sup> proporciona la siguiente información:

#### CRECIMIENTO DE LAS VENTAS DE LAS CORPORACIONES MULTINACIONALES

Años	En el exterior	Domésticas en EE. UU.
1960	100	100
1964	367	226

En cuanto a las utilidades, el fenómeno es todavía más acentuado.

En tercer lugar, dichas corporaciones presentan una enorme capacidad de adaptación a las nuevas condiciones impuestas por los gobiernos y están lejos de ser entes rígidos que se abstendrían de expandirse si las reglas del juego les fueran cambiadas. Frente a la tremenda presión por expandirse y a la intensa competencia entre ellas mismas, cada corporación tenderá a adaptarse y a negociar condiciones aceptables. Las evidencias son muchas. Aun en los países latinoamericanos donde han aparecido condiciones desfavorables para las corporaciones y se han nacionali-

zado empresas, nuevos negocios han sido convenidos.

La presión actual por penetrar los mercados de los países socialistas, aceptando condiciones mucho menos favorables de las que gozan en América latina, demuestra su amplia capacidad de maniobra. Sol Linowitz, en un reciente artículo <sup>9</sup>, señala a este respecto, en relación a América latina: "América latina es un mercado creciente, con una población que se espera excederá los 600 millones en el año 2000. En ese momento necesitará crecientes cantidades de bienes y servicios a medida que más gente se incorpore al mercado. Si las empresas norteamericanas no son capaces de responder a estas necesidades, compañías de otros países lo harán". Y en cuanto a la necesidad de adaptarse, escribe: "... las empresas norteamericanas (...) deben hacer algo más que condenar al nacionalismo económico. Tienen que tratar de entenderlo, deben estar preparadas para examinar dónde la inversión extranjera ha tenido defectos (...) y deben estar preparadas para hacer los ajustes necesarios para probar que la corporación multinacional puede estar y está al lado del crecimiento y del desarrollo económico". Más adelante, Linowitz sugiere a las empresas la adopción de nuevas tácticas que incluyen proposiciones para asociarse con agencias del gobierno, para rechazar ventajas excesivas que las expongan a ataques posteriores, etcétera. Proposiciones similares se sugerían en *Business Latin America* <sup>10</sup> a las empresas extranjeras, luego de la asunción del nuevo gobierno en Chile, con el fin de mejorar sus funciones negociadoras y poder permanecer en el país.

En aquellas actividades donde las corporaciones conservan un poder oligopólico, su posición negociadora es mucho más fuerte, ya que los gobiernos generalmente no tienen otra alternativa. En esos casos las corporaciones están en condiciones de sacar grandes ventajas. Sin embargo, en otros rubros más antiguos, en que los productos se han ido estandarizando y las tecnologías de producción están más difundidas, la presencia de una subsidiaria extranjera va dejando de presentar interés para el país y la corporación multinacional es consciente de ello. Su estrategia más

probable será la de ofrecer una gran flexibilidad para renegociar y, eventualmente, transferir a manos locales la propiedad de empresas elaboradoras de bienes donde ya no dispone de ventajas y, por lo tanto, su presencia y sus utilidades no se justifican. Su necesidad de permanecer en el mercado, aun cuando sea para iniciar la producción de nuevos bienes en los cuales posee poder de mercado, les llevaría a aceptar su eventual salida de actividades antiguas y al mismo tiempo a intentar una entrada en actividades modernas.

### **La corporación multinacional en las economías latinoamericanas**

Aun cuando la situación es distinta en cada uno de los países latinoamericanos, algunas características les son comunes. En todos ellos, en distintos momentos y con variada intensidad, los gobiernos han intentado aplicar medidas defensivas, y en los medios académicos y políticos se ha ido despertando una reacción en contra de la presencia de las corporaciones multinacionales. Sin embargo, detrás de estas reacciones, en muy contadas ocasiones ha existido una política consistente, lo cual puede atribuirse esencialmente a tres razones: *a)* inexistencia de una estrategia de industrialización clara y precisa que señale criterios respecto a los bienes que se desea producir, a la forma cómo se desea elaborarlos y a las ventajas comparativas que se desea lograr en el tiempo; *b)* poca claridad respecto a lo que se pretende obtener de las corporaciones multinacionales y a lo que éstas estarían dispuestas a otorgar en diferentes circunstancias; *c)* desconocimiento de la estrategia de la corporación, de sus motivaciones y comportamiento y de los objetivos que está persiguiendo en el momento de la negociación, no sólo en relación a la subsidiaria en cuestión, sino a todo su sistema de subsidiarias.

Como resultado de esta situación, las relaciones de negociación han sido y son totalmente asimétricas y,

por lo tanto, es lógico esperar que, a medida que el tema se estudie con más acuciosidad, se vaya descubriendo un profundo desequilibrio entre los aportes que las corporaciones realizan al desarrollo de cada país y el costo que ellas representan.

La literatura pertinente es muy abundante, pero, para el propósito de estas líneas, interesa destacar sólo algunos conceptos que ilustren la naturaleza de este desequilibrio desde el punto de vista de cada país latinoamericano. En primer lugar, un número importante de subsidiarias que tuvo algún sentido en el pasado ya no se justifica. Cada país ha logrado un dominio de la tecnología correspondiente, conoce los mercados y puede manejar el negocio directamente, evitando pagos innecesarios al exterior. Esto es válido hoy día para los servicios públicos (electricidad, teléfonos, telecomunicaciones), para muchas materias primas (minerales, productos agrícolas) y para industrias de sustitución de importaciones de tecnologías simples y estables.

Este es un proceso dinámico. A medida que cada país va mejorando su capacidad productiva y de mercado, la empresa extranjera va perdiendo su atractivo y aparecen fuerzas tendientes a despazarla. En caso de no existir un permanente esfuerzo de innovación en la respectiva subsidiaria, el "valor actual" que el país percibe de su presencia va disminuyendo con el transcurso del tiempo. Desde el punto de vista de cada país habría, entonces, nuevas inversiones extranjeras atractivas que serán requeridas en cuanto aporten elementos inexistentes en el país y, al mismo tiempo, habrá otras subsidiarias existentes que deben ser desplazadas. El problema, hoy día, es que las segundas constituyen un número muy elevado y, por ello, la reacción observada en varios países ante las inversiones extranjeras tiene y tendrá características generalizadas.

En segundo lugar, el aporte de capitales, que ha sido uno de los grandes argumentos en favor de la inversión extranjera directa, es muy menguado y las corporaciones suelen financiarse con los escasos recursos nacionales. En América latina, durante el período

1963-68, los fondos provenientes de los Estados Unidos constituyeron sólo el 9 por ciento del total de los recursos utilizados por las subsidiarias, mientras que cerca del 90 por ciento restante provenía de utilidades no distribuidas, depreciación y recursos obtenidos localmente<sup>11</sup>. En tercer lugar, las corporaciones multinacionales prácticamente no han contribuido con nuevos mercados, sino que se han instalado casi exclusivamente para usufructuar del mercado interno.

Si bien es cierto que las exportaciones efectuadas por las subsidiarias norteamericanas han ido creciendo en los últimos años, ellas representan un porcentaje reducido del total de la producción. Gran parte de las exportaciones se efectúa a otros países de América latina gracias a los acuerdos de ALALC<sup>12</sup>. El volumen de exportaciones de las subsidiarias hacia los Estados Unidos, que sería un buen indicador del esfuerzo por penetrar mercados de países desarrollados, alcanzó a un 2,6 por ciento del total de la producción local en 1968<sup>13</sup>.

En cuarto lugar, los beneficios extraídos por la corporación multinacional son mucho más altos que lo señalado en los balances. Los montos remesados por concepto de *royalties* son elevados y muchas veces corresponden a marcas de productos de consumo que el país sabe producir o simplemente a procesos productivos de dominio común. Además, los precios de transferencia de insumos intermedios entre casa matriz y subsidiaria, frecuentemente, son más altos que los precios de esos mismos insumos intermedios en el mercado internacional, generándose nuevos flujos escondidos de recursos al exterior.

Las objeciones mencionadas también se escuchan de parte de otros países más desarrollados que han recibido fuertes inversiones de corporaciones norteamericanas. Pero, en el caso de América latina, el fenómeno tiene otras características más alarmantes debido a la proporción de las inversiones extranjeras relativas al tamaño de cada una de las economías nacionales.

Las ventas de las corporaciones multinacionales han representado en los últimos años cerca de un sexto

del total de las ventas de la industria manufacturera latinoamericana<sup>14</sup>. El ritmo de crecimiento de estas ventas en el período 61-68 ha sido superior al 10 por ciento anual, es decir, más alto que el ritmo de crecimiento de la industria manufacturera en su conjunto y, por lo tanto la ponderación de las empresas extranjeras sobre el total es creciente<sup>15</sup>. En 1963, el total de las ventas de las subsidiarias norteamericanas en América latina alcanzó a los 8 mil millones de dólares<sup>16</sup>. Pero estas ventas están concentradas en ciertos sectores, que son generalmente los más dinámicos y los de tecnología más avanzada. En 1968, de los 8 mil millones señalados, el 20 por ciento correspondió al rubro alimentos, el 25 a química, el 17 a material de transporte, el 12 a maquinaria eléctrica y no eléctrica, y el 7 a la fabricación de metales. Los sectores mencionados son, a su vez, los que han mostrado un crecimiento más rápido en el período 67-68.

De lo anterior se desprende que, en las actividades más dinámicas de las economías latinoamericanas, las corporaciones multinacionales detentan un control excesivo. Igual cosa ocurre con las nuevas inversiones en plantas y equipos efectuados por las subsidiarias de corporaciones norteamericanas. En el período 65-70, el volumen de inversiones en plantas y equipos en América latina creció de 1.073 millones de dólares en 1965, a 2.149 millones de dólares en 1970. Es decir, el gasto anual en capital fijo se duplicó en seis años<sup>17</sup>. De este volumen, el 40 por ciento de la inversión tuvo lugar en la industria manufacturera, que es el sector de crecimiento más rápido, y dentro de la industria se localizó en los rubros más dinámicos.

El efecto directo de las corporaciones norteamericanas sobre la balanza de pagos de los países latinoamericanos ha sido negativo. En 1969 las casas matrices en Estados Unidos enviaron a América latina 344 millones de dólares en nuevo capital y remesaron desde América latina, por concepto de dividendos, *royalties* y otros gastos, la suma de 1.516 millones de dólares<sup>18</sup>.

Cuando el peso de las corporaciones multinacionales

les adquiere tal ponderación sobre economías relativamente débiles, el problema cambia cualitativamente. El control que en un principio se ejercía sobre una subsidiaria aislada se generaliza ahora a toda la economía y el país entero se transforma en una subsidiaria cuya base económica se maneja desde el exterior. Un análisis marginalista en términos de beneficios y costos, que puede ser relevante en economías más desarrolladas, no lo es en este caso. Pasado un cierto umbral, la capacidad del país para orientar sus propias decisiones, para intentar una estrategia propia en el campo económico, social y político es casi inexistente<sup>19</sup>.

La inversión extranjera es un elemento positivo y un estimulante para la economía nacional cuando ésta es capaz de reaccionar, absorber la tecnología, superarla y salir adelante. Tal es el caso de países más desarrollados. Pero cuando el país no muestra tal capacidad de reacción, una dosis exagerada tiende a inhibir la economía y a debilitar sus fuentes de energía internas. El estimulante puede transformarse en una droga.

Este aspecto generalmente no se aprecia en toda su extensión cuando se adopta un enfoque de "negocio". Cada una de las subsidiarias separadamente podría eventualmente ser conveniente, pero todas juntas generan otros efectos macroeconómicos de carácter perjudicial. Un ejemplo de ello son las empresas que elaboran bienes de consumo durables, cuya expansión, que en economías pobres requiere de una desigual distribución del ingreso, suele generar una distorsión en las estructuras de consumo, un efecto negativo sobre el ahorro y, más aún, que a través de la propaganda, realizada también por subsidiarias norteamericanas, logra introducir valores culturales inconsistentes con la realidad actual de la mayor parte de los países latinoamericanos.

La significación que revisten estos hechos para los años futuros puede ser objeto de distintas interpretaciones. Entre ellas se pueden adelantar las siguientes:

a) Los gobiernos latinoamericanos tenderán a fortalecer sus posiciones y serán objeto de fuertes

presiones internas para que actúen con más firmeza;

- b) El estado actual es bastante desfavorable para América latina y se deteriora cada vez más. Se puede prever una acción de los países para revisar la actual posición de la mayor parte de las subsidiarias cuyo aporte en la economía ha dejado de ser relevante. Como estas subsidiarias son la mayoría; como además existe un "efecto de demostración" entre los países y por la creciente prioridad que el tema está logrando en los medios políticos, la revisión de la situación podría transformarse en una pugna bastante generalizada.
- c) Los países latinoamericanos requieren de la corporación multinacional para la implementación de sus estrategias de sustitución de importaciones más complejas y de exportación de bienes manufacturados. Por lo tanto, junto con revisar la situación de subsidiarias existentes, a veces nacionalizándolas, se invitará a la corporación multinacional a nuevas operaciones de mayor complejidad tecnológica y comercial. Como resultado de ello, las corporaciones entrarían en actividades más modernas e irían saliendo de las más antiguas.
- d) A medida que la capacidad de negociación de cada país latinoamericano o de grupos de países se va perfeccionando, la "vida útil" de la subsidiaria se acorta. Las ventajas iniciales que el país veía en ellas se van diluyendo cuando los nacionales comienzan a adquirir el conocimiento tecnológico y el manejo de los mercados. Contribuye a ello también el hecho de que la corporación multinacional va perdiendo su poder oligopólico por la aparición de nuevos rivales y por una agudización de la competencia internacional (europeos y japoneses, preferentemente): Por lo tanto, es de esperar una revisión permanente y cada vez más frecuente de las condiciones otorgadas inicialmente a las subsidiarias. Las negociaciones serían casi permanentes.



## Confrontación de los puntos de vista de los países latinoamericanos y de las corporaciones multinacionales

Para efectuar una proyección razonable de las posibles tendencias en las relaciones futuras entre países y corporaciones, es preciso comprender los puntos de vista que sostienen las dos partes. El diálogo, hasta ahora, ha sido poco productivo. Por el lado norteamericano se insiste en observar el problema como un negocio más de las corporaciones, desconociendo los efectos colonizantes que comporta el proceso y catalogando las reacciones latinoamericanas de puro "nacionalismo"<sup>20</sup>. Por el lado latinoamericano, con frecuencia se tiende a adoptar actitudes derivadas de posiciones ideológicas que impiden observar que el "adversario" se inspira en motivaciones de expansión y de utilidades que son inherentes a su función, y que, por lo tanto, tales motivaciones no pueden modificarse por simple voluntad de sus directivos. Una política para enfrentar a las corporaciones que desconozca esta realidad tiene pocas posibilidades de éxito.

Sin embargo, se podría intentar una mejor comprensión del proceso si se analizan las fuerzas económicas que tenderían a operar en el mediano y largo plazo. Aun cuando la tarea es bastante compleja, se pueden adelantar algunas ideas preliminares sobre la base de las consideraciones hechas en las páginas anteriores.

1. El grado de identificación creciente entre el gobierno norteamericano y las corporaciones, por un lado, y las posiciones cada vez más conscientes y firmes de algunos países latinoamericanos, por otro lado, llevan a la conclusión de que las negociaciones futuras irán siendo cada vez menos una cuestión entre empresarios privados y cada vez más un asunto entre gobiernos, ya sea directa o indirectamente. Este hecho conlleva el riesgo de generalización de un conflicto específico a otros terrenos, pero también puede dar

lugar a la organización de mecanismos más adecuados para efectuar las negociaciones, si los gobiernos desean evitar un enfrentamiento directo permanentemente.

2. Del total de subsidiarias hoy día existentes en América latina, un número apreciable corresponde a empresas "antiguas" en el sentido de que sus aportes de tecnología, de mercados y de capacidad empresarial son cada vez más reducidos a los ojos de los respectivos países. Esas empresas pueden ser manejadas totalmente por nacionales y, por lo tanto, no se justifica pagar el costo que representa una empresa extranjera en tales condiciones. Tal es el caso, como se señaló, de servicios de utilidad pública, de empresas explotadoras de recursos naturales (agrícolas y mineras), de empresas industriales que elaboran productos de tecnologías simples para los mercados internos (algunos alimentos y bebidas, materiales de construcción, textiles y confección, procesos químicos de mezclado, etcétera).

En estas actividades, las corporaciones extranjeras tenderán a ser desplazadas y, como ellas representan hoy un número elevado, la magnitud del conflicto que seguramente tendrá lugar podría dar la impresión de una actitud contraria a las corporaciones en general<sup>21</sup>. Sin embargo, no se trata de todo o nada. Los países latinoamericanos están simultáneamente buscando corporaciones multinacionales para que entren a producir bienes más complejos o bienes manufacturados para la exportación (química, maquinaria y equipos, bienes de consumo duradero, etcétera).

3. La fuerza de la corporación multinacional radica en su poder monopólico u oligopólico a nivel internacional, y ese poder lo posee en los rubros más modernos, cuya tecnología y mercados controla. En atención a la admirable capacidad de adaptación que muestran estas corporaciones para proseguir su carrera expansiva, es razonable pensar que ellas irán cediendo terreno en aquellos rubros donde su poder de mercado se ha desvanecido e irán penetrando en las actividades modernas. En tal caso, se iría verifi-

cando una serie de conflictos en unas actividades y una serie de nuevos acuerdos en otras.

4. Pero este fenómeno es permanente, por cuanto las nuevas empresas (o plantas, o líneas de producción) irán perdiendo su "novedad" después de un cierto tiempo. Los conflictos con las nuevas subsidiarias que se están estableciendo actualmente para sustituir importaciones más complejas y para exportar, se irán generando rápidamente. Varias razones permiten sostener esta afirmación.

En primer lugar, es en estos rubros donde el poder de negociación de la corporación multinacional es más fuerte, y el del país, más débil. Los resultados de las negociaciones serán en un principio muy favorables para las corporaciones, pero, a medida que el país progresa en esa materia, deseará corregir esa situación desfavorable para él. En segundo lugar, aquellos países que sigan una política indiscriminada de apertura hacia las corporaciones en productos para la exportación y en los productos tecnológicamente más avanzados, hecho corriente hoy día, se percatarán de que, a pesar de haber nacionalizado servicios públicos, materias primas y otros "sectores estratégicos", su grado de dependencia no habrá disminuido. Porque, justamente, los sectores estratégicos en cinco o diez años más serán aquellos donde las corporaciones están penetrando y expandiéndose hoy día. La actividad dependiente en el futuro sería otra, pero el grado de dependencia sería similar al actual.

En tercer lugar, en materia de exportaciones industriales (aspecto prioritario en todas las estrategias de industrialización para la década del 70), la divergencia de intereses entre países y corporación puede ser mucho más fuerte que en sustitución de importaciones. La corporación es un sistema formado por una serie de subsidiarias y la estrategia consiste en maximizar los objetivos en todo el sistema y no en una subsidiaria específica. El país está interesado, en cambio, en la subsidiaria localizada en su territorio. Al abrirse nuevos mercados internacionales, la corporación puede decir que la mejor forma de abaste-

cerlo es a través de la subsidiaria B, mientras que el país querrá hacerlo desde su subsidiaria A. Y si el país tiene un muy escaso conocimiento del mercado internacional o si las exportaciones son simples flujos entre subsidiarias de una misma corporación o de varias corporaciones, su margen de maniobra será muy restringido y su dependencia será muy intensa.

En cuarto lugar, la aparición de nuevas corporaciones multinacionales de origen europeo y japonés ofrecerá nuevas alternativas para los países latinoamericanos. La competencia internacional aumentará y el poder de mercado de las corporaciones norteamericanas será vulnerado con mayor rapidez, mejorándose, consecuentemente, el conocimiento y poder de negociación de cada país.

5. Cada país latinoamericano ha estado adoptando, con mayor o menor intensidad, medidas tendientes a mejorar su capacidad para enfrentar a las corporaciones. Empresas nacionales de gran tamaño, grandes empresas públicas, institutos de investigación tecnológica, prospección de mercados externos, medidas fiscales diversas, acuerdos entre países, estatutos comunes para la inversión extranjera, etcétera, irán incrementando el poder de negociación de cada nación. No es extraño que muchos países comiencen a adoptar tácticas de "negociación permanente". A medida que el poder relativo del país respecto a la corporación multinacional aumente, se revisarán las condiciones negociadas inicialmente. Esta revisión puede tener lugar con relativa frecuencia<sup>22</sup>.

Esta táctica puede parecer, para algunos, altamente inconvenientes, pues estarían cambiándose las "reglas del juego". Sin embargo, aun cuando desde el punto de vista del país su conveniencia es evidente, para la corporación multinacional este tipo de táctica no es desconocido y en la práctica la corporación se ajusta a tal eventualidad desde el comienzo<sup>23</sup>. Para resumir, y aun a riesgo de simplificar demasiado, se podría decir: a) que en los próximos años los conflictos entre corporaciones multinacionales y países latino-

americanos serán una fuente importante de perturbación entre Estados Unidos y América latina; b) que existe en la actualidad una cantidad importante de conflictos "acumulados pendientes"; c) que el fenómeno tiene características que lo hacen permanente, y d) que el probable mejoramiento en las condiciones de negociación provocará un proceso continuo de revisión de las condiciones pactadas.

### El diseño de un mecanismo para atenuar conflictos

Ante la perspectiva señalada en los párrafos precedentes, surge la necesidad de diseñar algún mecanismo que permita, al menos, atenuar y enmarcar los conflictos. El resultado de las confrontaciones entre corporaciones y países es tema aparte y dependerá de los respectivos poderes de negociación. Lo que se señala en estas líneas es que, ante la casi certeza de que surgirá un número importante de conflictos, es imprescindible buscar algún camino para canalizarlos en forma de evitar consecuencias indeseadas por ambas partes. Una vía de solución es la definición de estatutos comunes frente a la inversión extranjera, que establezcan fórmulas precisas para la nacionalización o el establecimiento de nuevas subsidiarias. De esta manera se indicaría con antelación el modo cómo la subsidiaria pasaría a manos nacionales. Sin embargo, esta fórmula presenta dos inconvenientes mayores.

En primer lugar, es muy difícil que se pueda lograr un acuerdo similar al Andino para toda América latina. En 1964, se recomendó la creación de un órgano consultivo permanente dentro de la ALALC para observar las políticas seguidas por cada país e intentar armonizarlas<sup>24</sup>. Los resultados fueron negativos y no se logró avanzar. Las diferencias son muy importantes entre los países de la región para lograr éxito en

un estatuto relativamente exhaustivo<sup>25</sup> y no se ve cómo lograr un resultado positivo hoy día.

En segundo lugar, este tipo de estatutos sirve más bien para regular operaciones futuras que para resolver los conflictos presentes. Además, en ellos se define el mínimo común y, por lo tanto, de nada sirven para regular negociaciones que excedan ese mínimo. En consecuencia, para el propósito que se pretende de atenuar conflictos casi inmediatos, estos estatutos serían de poca utilidad, aunque su conveniencia a mediano plazo no puede negarse. Algo similar a estos estatutos, aunque más general y, por lo tanto, menos relevante para la preocupación aquí expresada, es la idea propuesta de crear un GATT para las corporaciones multinacionales, que se ocuparía de temas tales como impuestos, balanzas de pagos, seguros, regulaciones de exportación, antitrust a nivel mundial, etcétera.

Lo que se requiere en nuestro caso, más que un conjunto de reglas generales, son mecanismos para atender conflictos específicos ya creados. Cada caso presenta características muy diferentes y, en consecuencia, debe ser tratado individualmente, con mayor razón al principio, cuando poco o nada se ha hecho sobre la materia<sup>26</sup>. La primera opción a resolver es si tal mecanismo tendría funciones resolutorias o si sería un mecanismo de consulta cuya opinión de por sí constituiría un factor importante en la disputa.

Una fórmula del primer tipo fue sugerida por el Banco Mundial a principio de los años 60. Se propuso la idea de formar un Centro de Resolución de Disputas (International Center for Settlement of Investment Disputes) y los países latinoamericanos rechazaron la sugerencia, entre otras razones, por considerar que se corría el riesgo de que dicho banco presionara a través de los créditos para la solución de los problemas y el posterior cumplimiento de las fórmulas acordadas<sup>27</sup>.

Un instrumento de este tipo no parece conveniente ni aceptable en el momento actual. Primero, porque hay que ir creando algún conocimiento previo que sirva para definir ciertos criterios con los cuales ope-

raría el organismo en cuestión, de lo contrario sería entregarse en manos desconocidas. Segundo, porque lo más probable es que este tipo de organismo quede dominado por los países desarrollados que tienen intereses comunes y mal podría un gobierno latinoamericano, en las presentes circunstancias, delegar en terceros la capacidad de decisión sobre problemas de alta significación política. Por lo tanto, la respuesta a la primera opción planteada sería la de preferir un mecanismo sin poder resolutivo.

La segunda opción que debería considerarse es si en este mecanismo participarían Estados Unidos y los países latinoamericanos o sólo estos últimos. El interrogante podría parecer extraño teniéndose en cuenta que la mayor parte de las corporaciones son de origen norteamericano.

Sin el ánimo de adelantar aquí una respuesta, parece conveniente tener en cuenta otros aspectos. La participación de los Estados Unidos a través de algún órgano de su gobierno implicaría que es éste el que en gran medida asumiría la representación de las corporaciones. Es dudoso que tal paso sea dado por el gobierno de los Estados Unidos. La alternativa sería la de que en este mecanismo estén representadas también organizaciones empresariales. En tal caso, el riesgo de paralización y dilución es muy grande.

Las corporaciones multinacionales, por otra parte, tendrían muy poco que ganar y mucho que perder al sentarse a una mesa con representantes de todos los países, cuando pueden hacerlo directamente con el país comprometido, haciendo uso de todo su poder. Además, la circulación de información sobre una negociación específica no es conveniente para ninguna de las partes, pero lo es menos para la corporación. Ella puede tener subsidiarias en varios de los países latinoamericanos y estaría entregando información de una subsidiaria a todo el resto, revelando así parte de su estrategia global y debilitando su posición frente a los otros países no comprometidos en la negociación. Correría el riesgo, también, de que las condiciones negociadas en uno de los países sirvieran como referencia para iguales acciones con los otros países, con

el agravante de que éstos considerarían la negociación previa como el mínimo aceptable.

Si estas observaciones son realistas, una participación de los Estados Unidos sería difícil de lograr o se traduciría, en el caso de producirse, en una obstrucción al trabajo del grupo responsable. El tema queda abierto para una discusión más amplia.

En cuanto al aspecto institucional, es más lógico pensar en utilizar uno de los tantos organismos existentes. El CIAP podría ser el lugar adecuado en el caso de una participación norteamericana. La ALALC podría serlo en el caso contrario.

<sup>1</sup> Otros dos hechos de cierta importancia acontecidos en 1971 son la Ley de Nacionalización de la Producción y Ventas de Gas Natural en Venezuela. (Ver *Business Latin America*, Weekly report, marzo 25, 1971, p. 93) y la Ley de Nacionalización del Aluminio presentada al Parlamento por el primer ministro de Guyana Británica. La firma explotadora es una subsidiaria de Alcan Aluminium Ltd., la más grande corporación dedicada al aluminio en el mundo. (Ver *Business Latin America*, marzo 11, 1971).

<sup>2</sup> R. Vernon, *Sovereignty at Bay: The Multinational Spread of U.S. Corporations*, en imprenta, por aparecer en 1971, Cap. I.

<sup>3</sup> T. Bradshaw, "U. S. Exports to Foreign Affiliates of U. S. Firms", *Survey of Current Business*, U. S. Department of Commerce, mayo 1969.

<sup>4</sup> Vaupel and Curhan, *The Making of Multinational Enterprise*, Graduate School of Business Administration, Harvard University, 1969.

<sup>5</sup> Un análisis de estas cifras se hace en R. Vernon, *op. cit.* Además, ver Devlin y Kruer, "The International Investment Position of the U. S. Developments in 1969". *Survey of Current Business*, U. S. Department of Commerce, octubre 1970.

<sup>6</sup> Esta idea ha sido desarrollada por muchos autores. En particular se puede mencionar H. Magdoff, *The Age of Imperialism*, Monthly Review Press, 1969, Cap. 2 y 5. Magdoff analiza la evolución de las inversiones norteamericanas en el exterior y su consecuente influencia sobre la política externa de los Estados Unidos. Otro hecho muy aislado, pero muy significativo, que ilustra esta simbiosis entre gobierno y empresas gigantes, es que el presidente de la comisión encargada por el presidente Nixon de proponer una reorganización administrativa del Poder Ejecutivo es el señor Ash, presidente de Litton Industries, el más grande conglomerado norteamericano actual. *New York Times*, 29 de marzo 1971.

<sup>7</sup> Estas ideas fueron sugeridas para explicar la evolución de la inversión extranjera directa por R. Vernon, "International Investment and International Trade in the Product Cycle", *Quarterly Journal of Economics*, mayo 1966.

<sup>8</sup> Magdoff, *op. cit.*, Cap. 1.

<sup>9</sup> Sol Linowitz, "Why Invest in Latin America", *Harvard Business Review*, enero-febrero, 1971, p. 121.

<sup>10</sup> *Business Latin America*. Weekly report to managers of Latin American Operations. Diciembre, 1970.

<sup>11</sup> Calculado sobre la base de Belli, D., "Sources and Uses of Funds of Foreign Affiliates of U. S. Firms 1967-68". *Survey of Current Business*, U. S. Department of Commerce, noviembre, 1970.

<sup>12</sup> La corporación multinacional ha sido una de las grandes favorecidas de los acuerdos de interpretación de ALALC. Su capacidad para elaborar estrategias de inversión simultáneas en varios países del área y también su habilidad para mirar a la América latina como un todo, le da grandes ventajas sobre cualquiera de los empresarios locales.

<sup>13</sup> Calculado sobre la base de Belli, D., "Sales of Foreign Affiliates of U. S. Firms 1961-65, 67, 68". *Survey of Current Business*, U. S. Department of Commerce, octubre, 1970.

<sup>14</sup> R. Vernon, *Sovereignty at Bay: The Multinational Spread of U. S. Corporations*. Cifras más detalladas en *The Effects of U. S. and Other Foreign Investments in Latin America*. Council for Latin America, New York, 1969.

<sup>15</sup> Calculado sobre la base de Belli, D., "Sales of Foreign Affiliates of U. S. Firms 1961-65, 67, 68". *Survey of Current Business*, U. S. Department of Commerce, octubre, 1970.

<sup>16</sup> Belli, D., *op. cit.*

<sup>17</sup> Murad, H., y Belli, D., "Plant and Equipment Expenditures by Foreign Affiliates of U. S. Corporations 69-71". *Survey of Current Business*, U. S. Department of Commerce, setiembre, 1970. La cifra de 1970 es una estimación realizada a mediados del año en curso.

<sup>18</sup> Para los años inmediatamente anteriores la situación ha sido similar. En 1966 el flujo de nuevo capital (inversión directa) fue de 641 millones de dólares y las remesas de utilidades, *royalties* y otros gastos, de 1.290 millones. En 1967 el flujo fue de 1.008 y 1.382 millones de dólares, respectivamente, y en 1968 de 917 y 1.444 millones de dólares. Cálculos basados en "The U. S. Balance of Payments: First Quarter 1970". *Survey of Current Business*, junio, 1970, y Devlin y Krueger, "The International Investment Position of the U. S.: Developments in 1969", *Survey of Current Business*, octubre, 1970.

<sup>19</sup> Ver O. Sunkel, "Development Underdevelopment Dependence Marginality and Spatial Imbalances - Towards a Global Approach", mimeog., Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, agosto, 1970.

<sup>20</sup> *Business Latin America*, en su primer seminario de 1971, dice: "Economic nationalism directed against international companies appears to be growing in virtually, every country in Latin America, in sentiment if not in concrete action". Weekly report to managers of Latin America operations, enero 7, 1971, p. 1.

<sup>21</sup> *Business Latin America, op. cit.*, escribe: "The international company is now under the greatest pressure it has ever experienced in the area, and 1971 is shaping up as a pivotal year in which Latin America either will accept foreign investors as true development partners or begin the process that will freeze out or seriously curtail the movement of foreign capital".

<sup>22</sup> Ver C. Vaitos, *Strategic Choices in the Commercialization of Technology*. Documento presentado a la Conferencia de Dubrovnik del Development Advisory Service Harvard University.

<sup>23</sup> Ver R. Vernon, *op. cit.*, Cap. 2. Vernon hace mención al problema y del texto se sugiere que las corporaciones que operan en materias primas son conscientes del problema y se adaptan a él. Por lo demás, el estudio de muchas negociaciones efectuadas por México están inspiradas en este principio.

<sup>24</sup> *Armonización de los tratamientos aplicados a las inversiones extranjeras en los países de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio*. ALALC, Montevideo, abril, 1964.

<sup>25</sup> Ver M. Wionczek, "A Latin American View", en *How the Latin American Views the U. S. Investor*. Editado por R. Vernon, N. Y. Praeger, 1966.

<sup>26</sup> Kindleberger ha propuesto recientemente la creación de mecanismos para resolver diferencias de puntos de vista entre gobiernos en relación a la operación de las corporaciones multinacionales. El criterio que sugiere queda reflejado en la siguiente afirmación: "Note that the recommendation is for machinery, not rules. This is because in this field, as in most of industrial regulation, circumstances alter cases. To use an illustration that I have given before, it is one thing for General Electric to take over Machine Bull in France, but it would be quite different if IBM were to do so. In the one case world competition in computers is enlarged: in the other it would be reduced". Statement of Charles Kindleberger, Professor of Economics, MIT. Hearings

before the subcommittee on Economic Policy of the Joint  
Committee Congress of the U. S., julio, 1970.

27 Ver M. Wionczek, *op. cit.* Kindleberger, *op. cit.*, se-  
ñala que este tipo de proposiciones que el Banco Mundial ha  
seguido elaborando hasta hoy, tiene pocas esperanzas de éxito.

## LAS EMPRESAS MULTINACIONALES Y AMERICA LATINA

Alma Chapoy \*

\* La licenciada Alma Chapoy es investigadora asociada del  
Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad  
Nacional Autónoma de México.

Tomado de *Problemas del Desarrollo*, año III, n° 12,  
agosto-octubre de 1972, México

El panorama económico mundial presenta como una característica muy notable el dominio creciente de las grandes corporaciones internacionales, que tienen sus matrices en los países capitalistas más desarrollados —esencialmente los Estados Unidos— y que ejercen una poderosa influencia sobre la economía interna de los países huéspedes, en los mercados mundiales de capital y en el comercio internacional.

Lo que distingue a estas compañías es el haberse desbordado por las fronteras de sus países de origen y tener ahora al llamado mundo "libre" como su permanente y natural campo de acción. Esta circunstancia es una manifestación del capitalismo monopolista en etapas muy avanzadas. El móvil del lucro, característico del capitalismo, ha determinado la concentración de la riqueza y la expansión de los negocios en los grandes centros económicos de los países industrializados, lo que ha traído como consecuencia que las más grandes empresas salgan al exterior a invertir capitales.

Así pues, la inversión directa en el extranjero resulta del acelerado desarrollo de los países capitalistas y, en particular, del crecimiento de las más poderosas empresas. Al crecer, las empresas van a exterior, y a su vez esto propicia su mayor crecimiento.

El actuar en escala mundial permite a dichas empresas asegurarse tasas de utilidad más elevadas que si permanecieran en su país, y esto lo logran manteniendo altos precios de monopolio en todos los mercados en que operan. Con el fin de incrementar más sus ganancias, la gran empresa se ve impulsada a incursionar en campos ajenos a sus actividades origi-



nales —apareciendo los “conglomerados”— y a tornarse cada vez más multinacional al ir abarcando con sus operaciones más y más países. Por otra parte, como una misma rama industrial está dominada por varias empresas gigantes, el solo hecho de que una de ellas invierta en el exterior, es un acicate para que las demás hagan otro tanto, pues de ningún modo permitirán que una competidora cercana obtenga más ventajas en la forma de bajos costos de producción y mejores y más amplios mercados. Otro factor que propicia la inversión en el exterior es la política seguida por la mayoría de los países capitalistas a partir de la Segunda Guerra Mundial, consistente en establecer barreras arancelarias y medidas tendientes a lograr la industrialización y el desarrollo económico general, fomentando la producción nacional de bienes que antes importaban. Frente a esto, las empresas multinacionales, para no quedar bloqueadas en sus ventas de productos terminados, establecen subsidiarias en el exterior, lo que les permite saltar las barreras arancelarias y operar dentro de los mercados cautivos que así se forman. De este modo, la intervención gubernamental para estimular la producción emprendida por nacionales, en muchos casos sólo consigue alentar la competencia de compañías extranjeras, y —cuando menos en el caso de los EE.UU.— la ampliación de las actividades de sus empresas internacionales ha hecho que las exportaciones dejen de ser el principal canal de las relaciones económicas internacionales.

Para lograr sus propósitos de lucro, la empresa hace todo lo posible por extender sus tentáculos a todos los rincones del orbe, y por controlar y subyugar la economía de los países huéspedes. Una subsidiaria extranjera no se mantiene ajena a las cuestiones políticas de los países en que opera, sino que interviene activamente en ellas. Un caso reciente y palpable de esto se encuentra en las actividades desplegadas por la subsidiaria chilena de la International Telephone and Telegraph, con motivo de la elección de Salvador Allende como presidente. La historia estadounidense está plagada de ejemplos de intervenciones

en otros países —incluso armadas— con el fin de “proteger sus intereses”, por lo cual es común oír decir que “tras el dólar vienen las bayonetas”. Pero existen otras formas más sutiles de intervención; por ejemplo, los créditos otorgados por el gobierno de los EE.UU. y por organismos internacionales a los países huéspedes, y que frecuentemente se destinan a las filiales de las grandes corporaciones internacionales.

### Las empresas multinacionales y la inversión en el exterior

#### Importancia en la economía mundial

Sydney y Damm, en su libro *The Multinational Corporation in the World Economy*, define a una compañía como multinacional cuando su “contenido extranjero” es de 25 por ciento o más, entendiendo por contenido extranjero “la proporción de ventas, inversión, producción o empleo en el exterior”<sup>1</sup>. Sin embargo, persiste la duda acerca de la conveniencia de aplicar el término de multinacional a una empresa por el hecho de tener subsidiarias en varios países. Decir multinacional, lleva implícito la idea de que la empresa opera en diferentes países, pero que éstos son copartícipes en su propiedad y manejo: como, realmente, en las actividades de las empresas que ahora se denominan multinacionales, los países huéspedes sólo participan de manera marginal y las decisiones se adoptan en función casi exclusivamente de los intereses de la corporación, quizá sería correcto dar a este tipo de empresas el calificativo de internacionales o transnacionales y utilizar el de multinacionales únicamente al referirse a empresas cuya propiedad y administración corresponden a los capitalistas de dos o más países y que constituyen casos verdaderamente excepcionales (Unilever, Shell).

A diferencia de estas empresas, existen y pueden

seguir formándose otro tipo de organizaciones en las que participen capitalistas y gobiernos de varios países, en un esfuerzo común por lograr un desarrollo más acelerado e independiente. En verdad, sólo este tipo de empresas debería ser calificado de multinacional.

Pero en la práctica los diferentes términos se usan indistintamente y poco importa la denominación que se adopte. El hecho es que las empresas que comúnmente la terminología burguesa califica de multinacionales constituyen una realidad económica y política del mundo moderno, una de las instituciones fundamentales en el desarrollo del capitalismo en la segunda mitad del siglo xx y, ante todo, un instrumento clave para llevar a cabo la dominación monopolista extranjera.

Así, pues, se dice que una empresa es multinacional porque tiene establecidos centros de operación en varios países, pero el comportamiento a seguir se determina desde el país de origen de la matriz, y ésta actúa como "cuartel general", controlando los hilos de la política de cada una de las subsidiarias extranjeras: "Estas corporaciones multinacionales no pertenecen a las múltiples naciones donde operan; son multinacionales, más simplemente, en la medida en que desde los cuatro puntos cardinales arrastran grandes caudales de recursos y dólares a los centros de poder del sistema capitalista" <sup>2</sup>.

Actualmente, la mayor parte de las empresas multinacionales son subsidiarias de empresas estadounidenses, o dependen directa o indirectamente de ellas, aunque se advierte un aumento en la acción multinacional de compañías europeas y japonesas, tanto en los países industrializados como en los subdesarrollados e incluso en algunos socialistas, como Yugoslavia.

El fenómeno de la empresa multinacional no es nuevo, pero en fechas relativamente recientes ha registrado un desarrollo tan vigoroso que actualmente da fisonomía a la economía mundial capitalista.

A partir de 1890 la empresa monopolista alcanzó

importancia en los EE.UU., y utilizando una u otra medida discriminatoria consiguió eliminar a las pequeñas competidoras. Algo semejante ha hecho en el plano internacional, pues se comprende que al lado de las gigantescas compañías extranjeras, la pequeña o mediana empresa nacional no puede competir, pues está en desventaja en todos los aspectos: capital, "directivos", organización de ventas, tecnología, investigación, etcétera.

Puede decirse, entonces, que el monopolio constituye la base del crecimiento internacional de la empresa.

Dicho crecimiento ha alcanzado tal magnitud, que día a día son más los estudiosos del tema que afirman que son claros los indicios de que en pocos años la industria y el comercio mundiales estarán dominados por algunos cientos de enormes conglomerados y que éstos a su vez tenderán a fusionarse entre sí.

Para ejemplificar la creciente concentración que está ocurriendo entre las gigantescas empresas multinacionales, pueden mencionarse las fusiones que han tenido lugar dentro de las "500 grandes empresas industriales" de los EE.UU. de 1960 a 1969. En esos diez años ocurrieron más de noventa fusiones de dos o más compañías, o se produjeron compras de las más pequeñas por las empresas más poderosas. En muchos casos una misma compañía protagonizó más de uno de estos cambios. Por ejemplo:

- La Continental Oil absorbió en 1963 a la American Agricultural Chemical y en 1966 a la Consolidated Coal.
- La Ling Temco-Vought surgió en 1961 de la fusión de la Ling Temco Electronics con la Chance Vought; en 1967 absorbió a la Wilson y en 1968 a la Jones & Laughlin Steel.
- La Tenneco, en 1967 absorbió a la Kern County Land y a la J. I. Case y en 1968 a Newport New Shipbuilding.
- La Occidental Petroleum, en 1967 adquirió la Island Creek Coal y en 1968 la Hooker Chemical. Cities Service absorbió en 1961 la Columbia Carbon y en 1963, la Tennessee Corp.

Como se decía, es en vista de estos y otros casos semejantes que autores como Howard V. Perlmutter sostienen que para 1985, 200 ó 300 grandes compañías internacionales serán responsables de casi toda la producción industrial del mundo capitalista<sup>3</sup>.

Se ha dicho también que no es una exageración afirmar que el desarrollo futuro de las empresas internacionales estará representado por su gran participación en el producto mundial bruto antes de dos décadas. De acuerdo con algunos cálculos, al cabo de este periodo, más de la mitad del ingreso nacional de todas las naciones del mundo será producido, cuando mucho, por trescientas empresas multinacionales. Si eso ocurre, en poco tiempo el comercio entre las naciones y los movimientos internacionales de capital y de personas serán pronto "comercio interno" y "movimientos internos" de estas enormes corporaciones<sup>4</sup>.

El Consejo de la Conferencia Industrial Nacional (National Industrial Conference Board), al proyectar la inversión estadounidense a la tasa mostrada en el periodo 1950-64, estimó que para 1975, aproximadamente la cuarta parte del producto bruto del resto del mundo "libre", fuera de los EE.UU. provendrá de las subsidiarias de empresas estadounidenses<sup>5</sup>.

Los elementos que han llevado a este y otros autores a hacer tales afirmaciones han sido, entre otros, la simple comparación del crecimiento experimentado en años recientes por el producto nacional bruto de varios países, por una parte, y por otra, por la inversión internacional.

Por ejemplo, Judd Polk<sup>6</sup>, a través de sus investigaciones, encontró que de 1950 a 1968 la inversión internacional ha crecido con una rapidez dos veces mayor que el producto nacional bruto. Además, sus cálculos le revelaron que el 25 por ciento de la producción industrial está ya en manos de compañías multinacionales.

Polk puntualizó que el valor de la producción exterior de las subsidiarias internacionales poseídas por Estados Unidos parece ser del doble del valor de la inversión directa en el exterior<sup>7</sup>.

De ser acertados los cálculos hechos por el Consejo de la Conferencia Industrial Nacional (NICB), de que un dólar de inversión directa estadounidense genera dos dólares de ventas<sup>8</sup>, resultaría que los 78.090 millones de dólares a que ascendió en 1970 la inversión extranjera directa estadounidense, contribuyeron al comercio interior y exterior mundial con cerca de 160 mil millones de dólares.

Por otra parte, estudios realizados por el Departamento de Comercio de los EE.UU. revelaron que en 1966, más del 20 por ciento de las exportaciones estadounidenses fueron realizadas desde las matrices de empresas norteamericanas a sus subsidiarias foráneas, o entre éstas, y otro tanto sucede con los movimientos de fondos a través de los mercados monetarios mundiales.

Tan gran peso han alcanzado estas empresas, que Servan-Schreiber, en *El desafío americano*, anuncia que la tercera unidad productora más grande en el mundo después de los EE.UU. y la Unión Soviética es, precisamente, la economía de las subsidiarias estadounidenses en el exterior.

Christopher Tugenhat<sup>9</sup> presenta datos comparativos del monto de las ventas de algunas de las grandes compañías multinacionales y del producto nacional bruto de varios países. Sorprende advertir que en 1969, las ventas de la General Motors ascendieron a 24.200 millones de dólares, superando así al producto nacional bruto registrado en ese año por varios países europeos como Bélgica (22.800 millones de dólares) y Suiza (18.820 millones) siendo ligeramente inferiores al de Holanda (28.200 millones) y al de Suecia (27.800).

Incluso las ventas de compañías de menor dimensión, como la Standard Oil (N. J.) (14.930 millones) y la Ford (14.760 millones), superaron al producto nacional bruto de países industrializados como Dinamarca (13.990 millones), Austria (12.470 millones) y Noruega (9.730 millones).

Con este tipo de comparaciones y cálculos, los apologetas de las empresas multinacionales afirman que la existencia de éstas ha dado lugar a un proceso

de "internacionalización" de la producción y de "integración económica mundial". Sin embargo, el hecho de que las más grandes empresas de los EE.UU. estén adquiriendo un control creciente de la economía mundial, no puede calificarse de "internacionalización" ni de "integración económica mundial". Lo que se advierte es que las empresas multinacionales han llegado a constituir un instrumento fundamental para que los monopolios —principalmente estadounidenses— extiendan y fortalezcan su poder, su influencia y su dominio en el extranjero.

#### Inversión directa estadounidense en el exterior

A fines de 1966, la inversión directa realizada en el exterior por los principales países capitalistas ascendía a 89.583 millones de dólares, correspondiendo a Estados Unidos 54.462 millones (60 por ciento), al Reino Unido 16 mil millones (18 por ciento), 4.000 millones a Francia, 2.500 millones (2.7 por ciento) a Alemania, 3.238 millones a Canadá (3.6 por ciento) y 1.000 millones a Japón (1.1 por ciento). Cantidades menores correspondían a Suecia, Italia, Holanda, Suiza, Bélgica y Australia<sup>10</sup>.

Comprendiendo las inversiones directas estadounidenses la mayor proporción, se ha considerado pertinente hacer una revisión del desarrollo que han tenido, de las actividades a las que principalmente se orientan y de las utilidades que de ellas derivan.

La inversión directa estadounidense en el exterior se elevó rápidamente durante los años veinte, pero esto terminó al ocurrir la Gran Depresión. Después, y hasta 1946, sólo cantidades relativamente pequeñas de capital americano se dirigieron al exterior. Sin embargo, a partir de entonces —y sobre todo desde 1950— se observa un aumento inusitado de la inversión directa.

A lo largo de las dos últimas décadas se han experimentado importantes cambios, tanto en la dis-

tribución geográfica de la inversión como en las actividades a que se destina.

Hasta 1950, Latinoamérica fue la región que atrajo un mayor monto de inversiones estadounidenses. Pero a partir de ese año las inversiones empezaron a orientarse cada vez más hacia Canadá y Europa y, aunque en menor medida, también a regiones más alejadas.

Pese al descenso de la participación de América latina en la inversión directa estadounidense, esa región, Canadá y Europa constituyen las tres áreas más importantes como receptoras de inversiones. Hasta antes de la Segunda Guerra Mundial, los continentes europeos y americano comprendían aproximadamente el 90 por ciento de la inversión total; para 1950 ese porcentaje había disminuido a 83, en 1960 había bajado aun más (80) y en 1970 descendió hasta 76. Así pues, a partir de 1950 los EE.UU. empiezan a diversificar la orientación de sus inversiones directas, pues hasta entonces eran realmente insignificantes las realizadas en Africa, Oceanía y Asia.

Entre 1943 y 1950 ocurrió un gran aumento en las inversiones directas estadounidenses. El incremento fue muy considerable —50 por ciento— sobre todo si se compara con el de 17.5 registrado en los siete años precedentes y con el descenso que, a consecuencia de la Gran Crisis, se experimentó entre 1929 y 1936, pero habría de ser ampliamente superado en las dos décadas siguientes.

En el período 1950-60 ocurrió una expansión inusitada de las inversiones directas estadounidenses, que pasaron de 11.788 millones de dólares a 32.765 millones, registrándose por tanto un incremento de 178 por ciento. Entre 1960 y 1970 las inversiones estadounidenses continúan en vertiginoso ascenso, y así, en el último año señalado, alcanzan la cifra de 78.900 millones de dólares, lo que representa un aumento de 138,3 por ciento en esos diez años. El 60 por ciento de dichas inversiones se distribuye casi por partes iguales entre Canadá y Europa.

En 1970 Latinoamérica recibió sólo el 15,6 por ciento de las inversiones totales; en 1929 esa proporción ascendía a 46. Hay que aclarar que esto no sig-

nifica que el monto de las inversiones haya disminuido en términos absolutos. Simplemente que el ritmo de aumento ha sido menor que el experimentado en otras áreas; para mencionar tan sólo la evolución más reciente: entre 1960 y 1970 las inversiones crecieron 268 por ciento en Europa, se duplicaron en Canadá, crecieron dos y media veces en Asia y Oceanía, en Africa el aumento fue de 276 por ciento y en Latinoamérica de sólo 45,5.

En Asia, Africa y Oceanía se han registrado incrementos considerables, pero la mayor parte del aumento se localiza en Japón y Australia, los países más adelantados de esas regiones.

Se ve entonces que en los últimos años ha tenido lugar un aumento extraordinario de las inversiones en las áreas más desarrolladas: Canadá, Europa, Japón, Australia, adonde acuden masivamente recursos a las industrias de transformación; en cambio, el crecimiento ha sido relativamente lento en los países subdesarrollados, en donde la inversión se realiza fundamentalmente en las actividades extractivas.

Los datos anteriores sobre la inversión directa estadounidense se concentran en el Cuadro 1.

CUADRO 1

**VALOR DE LA INVERSION DIRECTA DE ESTADOS UNIDOS EN EL EXTERIOR**

Distribución por áreas y principales países

Áreas y países	(Millones de dólares)		
	1950	1960	1970
<i>Total</i>	11.788	32.765	78.090
Canadá	3.579	11.198	22.801
Europa	1.733	6.645	24.471
MCE	637	2.644	11.695
Otros países	1.096	4.001	12.776
Latinoamérica	4.445	8.387	12.201
Otros América	131	884	2.483
Asia	1.001	2.315	5.612
Medio Oriente	692	1.163	1.645
Lejano Oriente	309	1.152	3.967
Oceanía	256	994	3.485
Africa	287	925	3.476
Otros	356	1.418	3.563

FUENTE: *Survey of Current Business* (varios años).

En cuanto al destino por actividades de las inversiones norteamericanas, se observa una tendencia creciente a concentrarse en las industrias manufactureras, a incrementarse en el comercio y a alejarse, en cambio, de los ferrocarriles y los servicios públicos, y en menor grado, de la minería y la metalurgia. Las inversiones en petróleo conservan su importancia relativa manteniéndose en el segundo lugar, después de las manufacturas<sup>11</sup>. El Cuadro 2 presenta la evolución registrada de 1950 a 1969.

CUADRO 2

**VALOR DE LA INVERSION DIRECTA DE ESTADOS UNIDOS EN EL EXTERIOR**

Distribución por actividades

Actividades	(Millones de dólares)		
	1950	1960	1970
<i>Total</i>	11.788	32.765	70.763
Manufacturas	3.831	11.152	29.450
Petróleo	3.390	10.948	19.985
Servicios públicos	1.425	2.548	2.676
Minería y metalurgia	1.129	3.011	5.635
Comercio	762	2.397	5.832
Otros	1.251	2.709	7.184

FUENTE: *Balance of Payments Statistical Supplement y Survey of Current Business*. Tomado del libro de José Luis Ceceña Gámez, *El imperio del dólar*. Ediciones El Caballito, México, 1972, p. 162.

**Movimientos anuales de capital**

Las cifras y datos anteriores se refieren a la inversión total, acumulada. A continuación se dan algunos datos sobre el movimiento anual de capital, para hacer una comparación entre las salidas netas anuales y los ingresos. Este último término se refiere a la suma de intereses, beneficios y dividendos de las inversiones directas; se excluyen las ganancias no dis-

tribuidas de las subsidiarias y se consideran después del pago de impuestos extranjeros, pero antes del pago de impuestos en los EE.UU. En el Cuadro 3 se representan los movimientos de capital por décadas. Se observa allí que de 1920 a 1970 los ingresos superaron a las salidas netas de capital estadounidense para inversión directa en un 60 por ciento.

CUADRO 3  
INVERSION DIRECTA DE ESTADOS UNIDOS  
EN EL EXTERIOR

Salidas e ingresos de capital

Período	(Millones de dólares)		
	Salida neta de capital (1)	Ingresos (2)	Diferencia (2-1)
1920-29	— 2.878	4.085	1.207
1930-39	— 435	2.893	2.458
1940-49	— 2.193	6.017	3.824
1950-59	— 11.152	18.053	6.901
1960-69	— 25.960	38.127	12.167
1920-70	47.021	75.201	28.180

FUENTE: *Balance of Payments Statistical Supplement* (1963) y *Statistical Abstract of the USA* (varios años).

El origen de los ingresos derivados de las inversiones estadounidenses no guarda relación con la distribución de éstas. De manera paradójica, aunque no sorprende, son las regiones atrasadas, con un monto relativamente reducido de inversiones, las que proporcionan la mayor parte de las remesas de utilidades.

Conviene resaltar este hecho, presentando algunas cifras de los años más recientes, con el fin de hacer algunas comparaciones interesantes.

En 1969 el monto de las inversiones privadas norteamericanas en los países industrializados\* ascendía

\* Canadá, Europa Occidental, Japón, Australia, Nueva Zelandia y Sudáfrica.

a 47.701 millones de dólares; esto es, más del doble que la realizada en el tercer mundo\*: 23.060 millones de dólares. En cambio, fueron mucho mayores los ingresos procedentes de este último (3.759 millones de dólares) que de los países desarrollados (2.068 millones de dólares).

En América latina y los "otros países de Hemisferio Occidental", el flujo neto de capital entre 1960 y 1969 ascendió a 2.640 millones de dólares, cifra casi cuatro veces inferior a las utilidades repatriadas en ese período (10.194 millones).

En las otras áreas subdesarrolladas, la situación es muy similar: en estos diez años enviaron a los EE.UU.

CUADRO 4  
ESTADOS UNIDOS

Salida neta de capital e ingresos sobre inversión directa.  
1960-69

Áreas y países	(Millones de dólares)		
	Salidas netas (1)	Ingresos (2)	Diferencia (2-1)
Canadá	5.497	6.252	755
Europa	11.796	6.852	— 4.944
Japón	473	366	— 107
Australia, Nueva Zelandia y Sudáfrica	1.515	1.270	— 245
<i>Países desarrollados</i>	<i>19.281</i>	<i>14.740</i>	<i>— 4.541</i>
Latinoamérica y otros países de América	2.640	10.194	7.554
Otras áreas subdesarrolladas	3.852	13.172	9.320
<i>Países subdesarrollados</i>	<i>6.492</i>	<i>23.366</i>	<i>16.874</i>
<i>Total</i>	<i>25.773</i>	<i>38.106</i>	<i>12.333</i>

FUENTE: *Survey of Current Business* (varios años).

\* Latinoamérica, otros países del Hemisferio Occidental y el resto del mundo "libre".

## GRANDES EMPRESAS MULTINACIONALES

CUADRO 5

Compañía	Ventas totales (millones de dólares)	Número de países en que operan	% participación del recursos	ventas del exterior en los totales de utilidades
General Motors	20.026	24	15	14
Standard Oil (N. J.)	13.266	45	56	68
Ford Motor	10.516	27	40	92
Chrysler	6.213	18	31	N.D.
Mobil Oil	5.772	38	46	45
Intl. Business Machines	5.345	14	34	30
Gulf Oil	4.202	48	28	N.D.
Du Pont (E. I.) de Nemours	3.102	16	12	4
International Tel. & Tel.	2.761	60	47	50
Goodyear Tire & Rubber	2.638	35	22	30
International Harvester	2.542	18	21	17
Caterpillar Tractor	1.473	14	25	14
Minnesota Mining & Mfg.	1.231	24	29	30
Singer	1.138	28	56	N.D.
Corn Products	1.073	33	47	46
Anaconda	1.048	9	44	32
Colgate-Palmolive	1.025	43	55	57
National Cash Register	955	10	50	N.D.
Massey Ferguson	845	10	41	51
Heinz (H. J.)	691	22	84	90
Warner-Lambert Pharm.	657	15	55	47
Pfizer (Chas.)	638	47	32	33
		32	50	48

FUENTE: *Fortune*, setiembre de 1968, p. 105.

por concepto de remisión de utilidades 13.172 millones de dólares, cantidad 3,4 veces mayor que la inversión recibida (3.852 millones).

Por el contrario, en las zonas industrializadas —a excepción de Canadá—, año a año las salidas de capital superan a los ingresos.

Sintetizando, entre 1960 y 1969, las empresas privadas estadounidenses han llevado a cabo en los países desarrollados inversiones que superan en 4.541 millones de dólares a sus beneficios, mientras que en las regiones atrasadas aquéllos fueron 2,6 veces mayores que las inversiones.

Como se aprecia en el Cuadro 4 el exceso de ingresos sobre las salidas de capital en las áreas subdesarrolladas y en Canadá (17.629 millones) compensa ampliamente la diferencia negativa de 5.629 millones de dólares que se registra en Japón, Australia, Nueva Zelanda, Sudáfrica y especialmente en Europa. Esto sucede no tanto porque sean más redituables las inversiones realizadas en los países subdesarrollados, sino porque gran parte de las ganancias obtenidas por los inversionistas extranjeros en las naciones industrializadas es reinvertida allí mismo; en cambio, en los países subdesarrollados la reinversión es muy reducida y los beneficios que en ellos se obtienen son utilizados para financiar nuevas inversiones en las regiones más desarrolladas. Como expresa Eduardo Galeano: "... las ganancias usurpadas a los países pobres no sólo derivan en línea recta a las pocas ciudades donde habitan sus mayores cortadores de cupones, sino que además se reinvierten parcialmente para robustecer y extender la red internacional de operaciones"<sup>12</sup>.

Para complementar este panorama general de la inversión directa estadounidense, en el Cuadro 5 se incluye una lista de veinticinco de las más importantes compañías norteamericanas con inversiones en el exterior. Los datos corresponden a 1967 y obviamente, en estos cinco años esas empresas han amplia-

1067  
do considerablemente sus actividades. Empero, las cifras presentadas son de gran utilidad, pues muestran claramente la gran importancia que para ellas tienen sus inversiones en el exterior, importancia que se refleja en el elevado porcentaje de ventas y utilidades que derivan precisamente de las operaciones de sus subsidiarias extranjeras.

El extraordinario desarrollo que ha tenido la inversión directa estadounidense hace pensar que las empresas multinacionales de ese país continuarán aumentando su participación en la producción y el comercio mundial. Pero cualquier dato acerca de su desarrollo cuantitativo no es capaz de revelar sus amplias consecuencias cualitativas en las relaciones económicas internacionales, en el flujo del comercio mundial y en los mercados de capital. Por ello hay que estudiar las características de tales empresas y la forma en que operan.

### Modalidades del funcionamiento de las empresas multinacionales

El rasgo distintivo, esencial, de estas grandes compañías es el de ser empresas monopolistas.

Se afirma esto porque es fácil comprender que no se conduce igual una empresa independiente que la que forma parte de un enorme engranaje, como lo es el sistema monopolista.

De esta circunstancia se derivan las principales características del comportamiento de estas empresas en los países en que operan.

El gran poder y control que ejercen sobre las economías de los países huéspedes se debe a las enormes ventajas que tienen sobre las demás compañías, ventajas que derivan precisamente de su carácter monopolista.

1. VENTAJAS FINANCIERAS: El enorme capital que poseen, el acceso a créditos bajo condiciones favora-

bles —sea en el país de origen de la matriz o en aquellos en los que tienen establecidas subsidiarias— y la facilidad para movilizar esos capitales a cualquier parte del mundo, les confieren un gran poder y una enorme flexibilidad en sus actividades.

a) *Manipulaciones monetarias.* Esta facultad de transferir recursos de uno a otro país tiene un tremendo impacto en las economías de los países afectados. Una de las críticas que se hace a las empresas multinacionales es la de contarse entre los grandes especuladores con divisas. Como operan con grandes recursos y en diferentes países —aunque no sea precisamente para especular, sino simplemente para proteger sus intereses—, manipulan las divisas.

Durante el reciente episodio de la crisis monetaria que desembocó en la devaluación del dólar, frecuentemente se dio el caso de que las empresas matrices enviaran a sus filiales recursos en dólares para que los convirtieran en monedas fuertes.

De este modo, su mejor situación de crédito, su gran capital, la flexibilidad que les proporciona el tener subsidiarias en muchos países y la ausencia de controles en la mayoría de los casos, permite a las compañías expandirse rápidamente, pero a costa de afectar tremendamente la economía de los países en que actúan, pues succionan recursos de un país para llevarlos a otro, guiados por su afán de lucro y sin reparar en los intereses de los países huéspedes.

Esto se manifiesta no sólo en la conversión de divisas débiles en fuertes, sino incluso en el traslado total de una subsidiaria de uno a otro país, según convenga a la corporación. Uno de los ejemplos más notables y recientes es el de una empresa farmacéutica estadounidense que fabricaba medicinas en Alemania para enviarlas a Italia; al ser revaluado el marco alemán, la matriz de la subsidiaria decidió cambiar la producción a Francia. Esto fue realizado por la empresa matriz sin considerar las consecuencias para la economía de la región en que estaba la filial<sup>12</sup>.

Las investigaciones que en todos los campos realizan estas poderosas empresas han hecho que las frecuen-



tes devaluaciones monetarias casi hayan dejado de ser un motivo de zozobra para ellas. Los conocimientos de sus equipos de ejecutivos y expertos han permitido prever cuándo se avecina una devaluación. Empero, afirman que al hacer esto sólo buscan proteger sus intereses, no especular. La Ford Motor Co., teniendo muchas subsidiarias en países subdesarrollados que devalúan sus monedas con tanta frecuencia, ha llegado a acertar en el 90 por ciento de los casos acerca de dónde y cuándo va a ocurrir una devaluación.<sup>14</sup> Así, previendo el fenómeno, no sólo se libran de los perjuicios que podría acarrearles sino que incluso se benefician. Logran esto gracias a la flexibilidad que les proporciona su producción en escala mundial y la utilización del mercado cambiario para defenderse contra la devaluación: la matriz hace que las subsidiarias en países con monedas sólidas retarden el pago de bienes comprados a la subsidiaria del país cuya moneda peligra. Además, aprovechan el descenso de los precios de exportación del país que devalúa, haciendo que las subsidiarias se abastezcan allí.

El ajuste monetario de 1971 trajo consecuencias muy variadas para estas empresas. Por ejemplo, las constructoras de barcos en Japón perdieron millones de dólares en órdenes pendientes porque suscribieron sus contratos de ventas en dólares y recibieron menos dinero en términos de yenes. En cambio, las compañías petroleras estadounidenses concibieron la idea de comprar petróleo crudo en el Medio Oriente al precio en dólares devaluados y venderlo en Europa y Japón a cambio de las monedas que incrementaron su valor. "Desgraciadamente —en opinión de los directivos de las empresas—, los países productores se dieron cuenta y exigieron precios más altos".

b) *Utilización de los mercados de capital.* Operando en varios países, las empresas multinacionales pueden fácilmente hacer descender el costo del dinero: piden créditos en países donde las tasas de interés son bajas, para abastecer las necesidades de capital de sus filiales situadas en países en los que rige una alta tasa de interés. Para hacerlo tienen a su disposición

el mercado de capital del país de origen, el de eurodólares y los de cada uno de los países en los que actúan.

Como un ejemplo de la flexibilidad con que pueden manejarse estas empresas en virtud de tener subsidiarias en diferentes países, puede citarse un caso que se presentó en la United Shoe Machinery. En palabras de su presidente: "Una de nuestras subsidiarias danesas tenía exceso de efectivo que prestó a otra subsidiaria danesa que estaba recibiendo bienes de la subsidiaria sueca. La compañía danesa pagó por adelantado sus cuentas con la subsidiaria sueca y este dinero financió el movimiento del producto sueco a la subsidiaria finesa. ¿Qué se consiguió? Si a la compañía finlandesa se le hubiera exigido el pago de los bienes, hubiera tenido que pedir prestado al 15 por ciento, la tasa de interés finesa. Si la subsidiaria sueca hubiera financiado la venta, habría tenido que pedir prestado al 9 por ciento. Pero el efectivo en Dinamarca valía sólo de 5 a 6 por ciento. Además, la moneda danesa estaba débil en relación a la sueca; al acelerar los pagos a Suecia no sólo se obtuvo crédito más barato, sino que defendimos nuestra posición en coronas danesas".<sup>15</sup>

c) *Reinversión de utilidades.* Además de los movimientos de capital desde el país de origen de la matriz y de los préstamos concedidos en los mercados locales, las empresas tienen como fuente de recursos para nuevas inversiones las ganancias generadas en el extranjero. Cada subsidiaria extranjera llega a proporcionar tales ganancias que la empresa matriz amplía sus actividades, sea en ese mismo país o en otras áreas.

Se ha observado que la mitad de las ganancias obtenidas se reinvierten en el exterior. Las ganancias retenidas se consideran como el tipo de capital más barato que existe. Si hay bases para pensar que la expansión continuará, la empresa reinvierte en vez de pagar dividendos; si las oportunidades de crecer en un determinado país son limitadas, van a otras regiones, pero su expansión global no se detiene.

2. **VENTAJAS COMERCIALES.** Otra de las características de estas empresas es su facultad de controlar

una gran parte del comercio mundial. Esto incluye la asignación de mercados, obedeciendo —como todos los actos de estas empresas— a los dictados de la matriz, sin tomar en cuenta a las subsidiarias o a los países en particular, aunque éstos cada vez en mayor medida están fijando condiciones a las empresas que se establecen en ellos.

Uno de los casos más frecuentes es que una subsidiaria extranjera se vea impedida de comerciar con determinados países sólo porque así lo ha dispuesto la matriz, sea por razones políticas —tratándose de países del bloque socialista, aunque esto tiende a desaparecer— o porque, conforme a sus intereses, esos mercados deben ser atendidos por otra u otras de sus filiales.

Sucede también que una empresa multinacional que tiene filiales en varios países determina que cada una de esas subsidiarias sirva casi exclusivamente al mercado del país respectivo. Así, la filial en México se dedica esencialmente a atender al mercado mexicano; la situada en Colombia atiende de preferencia al consumo nacional, etcétera. Esto significa que los gobiernos de esos países no pueden contar con la producción de las empresas para expandir su comercio exterior.

Otra de las prácticas de estas compañías que es causa de graves fricciones con los gobiernos huéspedes, es que las subsidiarias adquieren en el exterior partes que podrían ser compradas en el mercado local. Suelen alegar que la importación de esos productos les permite abatir costos y que, en consecuencia, los precios de los productos terminados resultan más competitivos. Pero esta explicación no parece convencer a los países huéspedes.

Pese a estos inconvenientes, el hecho de que una empresa internacional decida invertir en un país varios cientos de millones de dólares tiene un gran impacto en la economía de ese país. Por esta razón se da el caso de que los gobiernos compitan entre sí para atraer inversiones de empresas multinacionales, a base de diversas concesiones, principalmente de tipo fiscal. Es por esto que con frecuencia, al cabo de

cierto tiempo, los gobiernos comprenden que no deberían haber actuado de esa manera cediendo a los atractivos que a corto plazo pueden presentar esas inversiones. Dichos atractivos derivan no sólo del impacto que tiene el monto de la inversión de una empresa multinacional, sino también de la perspectiva de asegurarse ciertos mercados, pues así como esas empresas pueden cerrar algunos mercados, también pueden abrir otros.

3. SUPERIORIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN Y MANEJO DE LA EMPRESA. Esta superioridad les permite, por ejemplo, hacer análisis científicos de costos y beneficios, mantener altos niveles técnicos, centralizar o descentralizar la adopción de decisiones según convenga, etcétera.

4. LAS PATENTES Y SECRETOS INDUSTRIALES, QUE PERMITEN LIMITAR LA COMPETENCIA Y FORTALECER LAS BASES DEL MONOPOLIO.

5. CONTROL DE PRODUCCIÓN Y PRECIOS. Suele suceder que el beneficio que la empresa obtiene al llevar sus actividades al extranjero deriva no sólo de producir mayor cantidad a más bajo costo por unidad, sino de elevar el precio al cual las unidades son vendidas. Esto implica una ganancia para la empresa y, en todo caso, para su país de origen, pero constituye una pérdida para el mundo en su conjunto, pues la producción se reduce en vez de expandirse.

6. EVASIÓN DE IMPUESTOS. Es otra de las posibilidades que derivan las empresas multinacionales de su ventajosa situación. Son varios los medios a través de los cuales las empresas aprovechan las divergencias entre las políticas nacionales y particularmente entre las leyes fiscales.

La empresa multinacional arregla los precios a las ventas que se hacen entre sus subsidiarias con el fin de mantener altas sus utilidades; por ejemplo, si un país con dificultades en su situación cambiaria decide prohibir la remisión de dividendos, a las subsidiarias de empresas multinacionales que existen en ese país les bastará con elevar los precios en la medida nece-

saría al efectuar las operaciones entre las unidades del conglomerado empresarial.

También puede echar mano de las transferencias de precios para evadir el pago de impuestos: se fijarán altos precios en los envíos interempresariales a países con elevadas tasas fiscales y bajos precios a los que tengan impuestos más módicos.

La evasión fiscal puede lograrse también por otros caminos. Uno de los más frecuentemente utilizados es el de declarar en un país que el mayor porcentaje de sus utilidades deriva de las operaciones llevadas a cabo en otros países; a su vez, en éstos declaran otro tanto.

Además, envían al exterior utilidades bajo el rubro de "pagos por asistencia técnica" y de esta manera no pagan impuestos.

7. CONTROL DE LA PROPIEDAD DE LA EMPRESA. La mayoría de estas empresas mantienen la propiedad del ciento por ciento del capital, lo que les da un control absoluto sobre la empresa y, por tanto, libertad de acción en todos los aspectos para tomar las decisiones más importantes.

### Tensiones surgidas entre los empresas y los gobiernos de los países huéspedes

Una serie de consecuencias se deriva de la existencia de las empresas multinacionales. Su creciente poder agudiza sus conflictos con los gobiernos de los países huéspedes. Tales fricciones se deben, fundamentalmente —como se señaló en un principio—, a que las compañías siguen las directrices que traza la matriz, atentando casi siempre contra la soberanía de los países huéspedes, cuya economía pueden llegar a controlar.

Quienes ven en las empresas multinacionales una institución con "los mejores augurios para el futuro", consideran únicamente los intereses de las empresas.

Dadas las circunstancias, no cabe esperar que las

tensiones disminuyan en el futuro. Todo lo contrario; siendo las aspiraciones de la empresa monopolística y de los pueblos —e incluso de algunos gobiernos— casi irreconciliables, las dificultades existentes irán en aumento.

Las empresas exigen la más absoluta libertad para expandir sus negocios, en tanto que los gobiernos —cuando menos los que mejor reflejan los intereses generales— intentan legítimamente trazar su política atendiendo al interés nacional, con lo cual aquéllas ven peligrar la redituabilidad de sus inversiones. A su vez, con la actuación de las empresas, los gobiernos se ven limitados en su efectividad para alcanzar sus propósitos.

Uno de los aspectos en que frecuentemente chocan los intereses de países huéspedes y empresas es el de la balanza de pagos. Obviamente, cada país trata siempre de defender la propia. Siendo así, los gobiernos huéspedes desean que las empresas lleven dinero consigo —lo que incrementa a cuenta de capital— y que además reinviertan en el país las utilidades allí obtenidas.

Pero estando también en serios problemas la balanza de pagos de los EE. UU., el gobierno de este país ha fijado controles a la exportación de capital, y entonces la empresa al invertir en el exterior, muchas veces no aporta recursos sino que los obtiene en el mercado local. Por otra parte, las empresas también reciben instrucciones de su gobierno para repatriar cierta porción de las utilidades en vez de reinvertirlas. De este modo, utilizando capital del mercado local, no existe un ingreso de divisas, y sí en cambio hay una salida, determinada por la remisión de utilidades.

Puede afirmarse que las empresas multinacionales son un obstáculo al desarrollo económico *independiente* de los países huéspedes. En éstos, sus beneficios sólo se extienden a los sectores que sirven a los intereses extranjeros.

Claro está que contra estas ideas se pronuncian los apologistas de la empresa multinacional que consideran errónea la apreciación de que menguan la soberanía de los países huéspedes. Sydney y Damm <sup>16</sup>,

por ejemplo, insisten en que la "internacionalización de la producción empresarial es altamente benéfica para promover la integración económica".

Los autores citados comparan el desarrollo de las empresas multinacionales con el que tuvieron las grandes empresas nacionales dentro de los EE. UU. en las décadas de los veinte y los treinta. Cuando esas compañías se fueron extendiendo a lo largo del territorio nacional pudieron elevar la calidad de los productos, reducir costos, mejorar sueldos, etcétera, beneficiándose con ello consumidores, empleados, accionistas, etcétera. Al salir esas empresas a invertir en el exterior, lo que han hecho es extender esos beneficios, según dicen, a los ciudadanos de todo el mundo.

Conviene ver en qué consisten esos beneficios.

La experiencia ha demostrado que un país paga demasiado por la presencia de una subsidiaria extranjera:

- Pierde sus recursos naturales, es fuente de grandes ganancias que van al exterior y víctima de la fuga de cerebros.
- Se supone que la empresa internacional genera ingresos fiscales, pero mediante las prácticas ya señaladas logran evadir en gran parte el pago de impuestos.
- Se dice también que proporcionan empleos, pero difícilmente se permite el acceso de personal local a los puestos de alta jerarquía y, sobre todo, los salarios pagados son bajos (en algunos casos pueden superar el promedio del país huésped, pero son muchísimo más bajos de lo que se acostumbra en el país de origen de la matriz).
- Las exportaciones pueden caer, sea porque la matriz desee abastecerse en otras subsidiarias o porque aquélla le prohíba surtir ciertos mercados. Del mismo modo, sus exportaciones pueden aumentar si con el establecimiento de la subsidiaria se abren nuevos mercados. De cualquier manera, esto queda fuera del control del país huésped, a no ser que éste adopte políticas determinadas en relación a este problema.

- Las empresas multinacionales fácilmente absorben o hacen desaparecer a la pequeña y mediana empresa local y en poco tiempo llegan a controlar el mercado nacional.
- La investigación y la tecnología, tan necesarias para el desarrollo de un país, se ven obstaculizadas por las empresas multinacionales. Al considerar éstas que la tecnología es uno de sus "activos fundamentales" y que en consecuencia no debe salir de la familia empresarial, lejos de contribuir a su "difusión" en el país huésped, lo impiden para que éste siga dependiendo de la tecnología que ellas exportan y se mantenga supeditado.
- La situación cambiaria del país se ve afectada por las decisiones de la matriz de sacar dinero o de introducir más mediante nuevas inversiones. Dependiendo la economía del país huésped en muy alto grado de una subsidiaria extranjera, si en un año determinado la matriz dispone que alguna o algunas de sus subsidiarias remitan íntegras o gran parte de sus utilidades, esto provoca un desequilibrio tremendo en la balanza de pagos. Puede suceder también que la empresa decida cerrar una subsidiaria, con el consiguiente impacto en la economía del país afectado. Esto fue lo que ocurrió con la subsidiaria de una empresa farmacéutica de que se habló anteriormente.
- Obstáculos a la planificación económica, que contribuyen a acelerar el proceso de monopolización de la economía y que acentúan la mala distribución de la riqueza y el ingreso.

Las medidas adoptadas por los países huéspedes —subdesarrollados o no— para defenderse del control y la dominación extranjera, son consideradas por las empresas multinacionales como creadoras de un "mal clima económico" que forzosamente limita la inversión que realizan en esos países.

Tales medidas se reducen, por ejemplo, a hacer que las empresas que acepten accionistas locales participen en su capital, y a reservar al gobierno o a nacionales determinados campos, limitando así las

actividades en las que pueden participar las empresas extranjeras.

En un intento por justificar el comportamiento de estas empresas, Sydney y Damm llegan a formular la idea de que "la empresa internacional debe apreciarse en términos de su contribución a la economía regional, no a una nación en particular sino a la comunidad de la cual la nación forma parte. Si el crecimiento de la producción, debido a la inversión, tiene lugar fuera de la nación, esto beneficia a los ciudadanos de la comunidad concebida en el más amplio sentido. Esta inversión puede ser mala para la nación (haciendo adversa su balanza de pagos, por ejemplo), pero buena para la comunidad".<sup>17</sup>

Esto es algo realmente difícil de aceptar en un mundo basado en la concepción de la nación-Estado, y más difícil de aceptar aún si —como ha quedado demostrado— la beneficiada resulta ser no la "comunidad" sino la empresa matriz.

Las empresas multinacionales podrían llegar a serlo realmente decidiéndose, en primer lugar, a vender acciones en el mercado local, asociándose así con el país huésped.

Empero, la gran mayoría de las empresas insisten en poseer la totalidad del capital. Aunque éstos son sus propósitos, en muchos casos los países huéspedes han logrado constituir empresas mixtas en las que participan con un 51 por ciento del capital o incluso más. Sin embargo, esto no basta para convertirlas en empresas multinacionales auténticas, pues en la práctica el manejo corresponde a la matriz, al controlar ésta la tecnología, los canales del comercio internacional, la publicidad, etcétera; además, sucede con frecuencia que la inversión nacional es hecha por prestanombres, o aun no siendo así, los nacionales invierten para lucrar bajo la protección de los grandes monopolios internacionales, sin preocuparse por que el funcionamiento de la empresa beneficie a la economía de su país.

Si las empresas desean total libertad de acción administrativa y financiera, es lógico que deseen poseer

el ciento por ciento del capital o un porcentaje suficiente que les garantice el control sobre la subsidiaria. De ahí que las empresas se resistan a aceptar una participación en su capital. Es poseyendo el control como la matriz puede tomar decisiones importantes de largo alcance, del tipo de nuevas inversiones, renovación de la planta, introducción de una nueva línea de producción, apertura de mercados, designación y pago de personal de alto rango y, desde luego, tener una posición de fuerza que le permita influir en la vida interna de los países.

Por otra parte, para satisfacer sus deseos de máximas ganancias, las empresas requieren "paz y tranquilidad", y para ello necesitan la posesión total o mayoritaria, pues consideran que intereses ajenos, así sean minoritarios, son fuente de conflicto.

Cuando tienen que aceptar una participación de inversionistas locales, ven la forma de que las acciones se distribuyan profusamente a fin de impedir la coalición de una fuerte minoría nacional.

Su renuncia a aceptar participación local se ejemplifica en la respuesta que el director de una importante compañía química dio a una pregunta sobre su opinión respecto a la propiedad de las empresas: "Nadie desea huéspedes en su casa si no necesita de ellos; pero si para mantener la casa le son indispensables, los acepta. Sentimos lo mismo acerca de tener extraños en nuestra compañía".<sup>18</sup>

Otro hecho significativo respecto a la actividad de estas empresas es la costumbre generalizada de no publicar sus cuentas, debido a que los elevados beneficios que obtienen llamarían poderosamente la atención, cosa que tratan de evitar. Esto es algo que debe ser corregido en breve plazo, pues resulta incorrecto que empresas cuyas ventas superan el producto nacional bruto de varios países desarrollados, no proporcionen cifras y datos acerca de sus actividades. El conocimiento de esa información es imprescindible para que los funcionarios de los gobiernos que reciben inversiones directas del exterior realicen sus proyectos y fijen condiciones, teniendo en cuenta la experiencia de otros grupos al tratar con esas empresas.

## Impacto de las empresas multinacionales en la economía estadounidense

Aunque ya han quedado establecidas las innumerables ventajas que las corporaciones internacionales derivan de sus subsidiarias extranjeras, se citan a continuación algunos datos más concretos para percatarse del gran impacto que tales empresas tienen en la economía de su país de origen. De paso esto sirve para desmentir a quienes —en los EE. UU.— se pronuncian en contra de estas compañías por considerar que exportan empleos y que con sus fuertes inversiones dañan la balanza de pagos.

Un reciente estudio del profesor Robert S. Stobaugh, de la Harvard Business School, ha demostrado que sucede exactamente lo contrario: la economía estadounidense se beneficia en todos sus aspectos, y de manera especial en los señalados por esos críticos.

En cuanto a sus efectos en la balanza de pagos, es claro que si bien es cierto son muy cuantiosas las salidas netas anuales de capital para invertir en el exterior, como vimos aún más lo son las utilidades repatriadas año a año (ver Cuadro 3).

Por lo que hace a los empleos, el profesor Stobaugh encuentra que la desocupación en los EE. UU. sería mucho mayor de no existir inversión en el exterior. Esto no precisamente por los empleos que se crean fuera del país para los norteamericanos, sino porque Stobaugh toma en cuenta el número de trabajadores necesarios para producir la maquinaria y el equipo que son exportados desde este país con destino a sus filiales. Esta exportación de materias primas, maquinaria y equipo para las subsidiarias de ultramar favorece también a la balanza de pagos estadounidense.

La investigación de Stobaugh se basó en las empresas que acumulan el 90 por ciento de la inversión extranjera estadounidense en la industria manufacturera. El equipo que participó en la investigación examinó una inversión reciente hecha por cada compañía y comparó sus efectos sobre el empleo y la balanza de pagos con lo que ocurriría si se impidiera que la compañía invirtiera en el extranjero. "En cada caso,

la inversión incrementó el empleo en Estados Unidos y ayudó a su balanza de pagos a largo plazo." 19

Como ejemplo del efecto causado en Estados Unidos por la inversión extranjera, Stobaugh presenta el caso de la Kimberly Clark Corp. al construir una fábrica de papel en Ontario. La inversión ascendió a 23 millones de dólares y la empresa se estableció para atender al mercado canadiense. Se compró maquinaria y equipo en los EE. UU. equivalente a "51 años-hombre de empleo"; "de no haberse construido la fábrica —dice Stobaugh—, un competidor canadiense hubiera capturado el mercado y compraría menos equipo en EE. UU., el equivalente a dieciséis años-hombre de empleo". 20 Por lo que respecta a la balanza de pagos, la inversión no provocó una salida neta de capital, pues se hizo con el producto de un préstamo concedido por un banco canadiense; tan pronto como ese crédito sea cubierto, la subsidiaria dará a la matriz en los EE. UU. 2,8 millones de dólares anuales por concepto de dividendos.

Resulta claro entonces que la existencia de empresas multinacionales es un poderoso elemento que ayuda a la expansión económica y política de los EE. UU. Al igual que los gastos militares y la ayuda a los países subdesarrollados, las inversiones extranjeras contribuyen a mantener la demanda por la producción estadounidense de metales, equipo y maquinaria.

### La empresa multinacional en América latina

Una vez estudiadas las características que presentan las empresas multinacionales, conviene conocer cuál es la situación que éstas guardan actualmente en Latinoamérica y qué papel puede esperarse que desempeñen en el futuro.

Empresas verdaderamente multinacionales serían un instrumento esencial para alcanzar el desarrollo eco-

nómico y social. A través de ellas podrían realizarse inversiones de gran envergadura. Así, con la organización de empresas en las cuales se reunieran los recursos técnicos, financieros y gerenciales originales de la región, podrían crearse empresas que se aproximarían a las dimensiones de los grandes consorcios internacionales, cuya presencia en la región ha puesto en entredicho el principio de soberanía.

A través de su contribución financiera, tecnológica y administrativa, las compañías extrarregionales —estadounidenses, fundamentalmente— mantienen el control de sus subsidiarias latinoamericanas e incorporan sectores económicos importantes a su esfera de influencia.

Casi la totalidad de las grandes empresas estadounidenses que realizan inversiones en el exterior tienen subsidiarias en Latinoamérica. Tratándose de economías débiles, la inversión extranjera tiene lugar en condiciones muy onerosas que comprometen la orientación del desarrollo económico del área.

El economista argentino Carlos Casas resumió en reciente entrevista la situación de nuestros países respecto a estas empresas, al manifestar que el principal producto de exportación de América latina es el dinero: "Exportamos miles de millones de dólares a Europa y Estados Unidos y estamos importando inversión directa, lo que significa que estamos entregando nuestro capital para que lo administren y lo inviertan en nuestros países".<sup>21</sup>

La actuación de estas empresas en América latina ejemplifica claramente sus principales características:

- Saqueo y explotación de los recursos naturales nacionales, derivando de ello cuantiosas utilidades de las que prácticamente son las únicas beneficiadas.
- Crean una excesiva carga de transferencia y dificultades de balanza de pagos, perpetuando la dependencia respecto al capital extranjero.
- La localización en el exterior del centro de decisiones reduce el control que un país tiene sobre su política económica. Las subsidiarias extranjeras

impiden que se lleve a cabo la más mínima planificación, eludiendo con sus prácticas la política monetaria y fiscal e imponiendo la política comercial de acuerdo con los objetivos de su gobierno.

- No contribuyen al desarrollo tecnológico y de la investigación en la región, sino que sólo realizan la adaptación de técnicas, y con frecuencia ni eso. Únicamente se lleva a cabo trabajo de investigación —y en escala muy modesta— en Argentina, Brasil y México.
- Exigen la más amplia libertad de acción en todos sentidos y, para lograrlo, procuran mantener la propiedad total o mayoritaria del capital de la empresa.
- No contribuyen a la formación de un mercado nacional de capital, pues rehúsan vender sus acciones en el mercado local, argumentando que los accionistas del lugar insistirían en una más baja reinversión de utilidades y en el pago de mayores dividendos.
- Intervienen activamente en la política interna de los países huéspedes.

Estas experiencias que hasta ahora ha tenido América latina se deben a que ha recibido inversión de empresas que en su gran mayoría no pertenecen a la comunidad latinoamericana y que ejercen un control total.

Ante esto se impone la necesidad de crear auténticas empresas multinacionales. Para dar los primeros pasos en este sentido, los gobiernos latinoamericanos podrían adoptar, entre otras, las siguientes medidas:

- Controlar la transferencia de ganancias y la repatriación de capital.
- Adiestrar personal local a todos los niveles.
- Nacionalizar progresivamente la propiedad de las empresas para llegar a controlarlas. Esto se aplica fundamentalmente a los sectores clave para el desarrollo.
- Adquirir tecnología extranjera sin capital extranjero. Esto es necesario para utilizar tecnologías apropiadas a sus condiciones, reducir el costo de la

inversión del exterior, retener el control nacional de las decisiones y fortalecer las empresas y las economías latinoamericanas.

Hecho esto podría procederse a crear empresas zonales cuyo capital sea controlado por un país latinoamericano, o mejor aún, por dos o más de ellos. Surgirían así empresas multinacionales latinoamericanas por su capital y su control.

Escaseando en la región recursos financieros, tecnológicos, etcétera, habría que seleccionar los sectores en que se pretendiera crear empresas multinacionales, a fin de aprovechar al máximo los recursos disponibles. Esos sectores podrían ser:

- Los que requieran inversiones tan cuantiosas que sólo pueden ser realizadas conjuntamente por varios países (o por un país altamente desarrollado, que es con lo que se trata de acabar).
- Cuando la escala económica de producción requiera un mercado ampliado, mayor que el que proporciona un solo país.
- Cuando unidos, los países puedan negociar más fácilmente la adquisición de tecnología fuera de la región, pues no cabe esperar que en poco tiempo ocurra aquí un gran desarrollo tecnológico.
- Los sectores que por ser claves para el desarrollo económico deban ser controlados por latinoamericanos y no por intereses extrazonales.

La auténtica empresa multinacional latinoamericana se caracterizaría entonces por: *a*) utilización del mercado de dos o más países; *b*) la participación en el capital de los sectores público y privado de varios países de la región; *c*) adopción de decisiones tomando en cuenta los intereses de los diferentes países participantes.

Sólo de esta manera, con la asociación del capital público y privado latinoamericano, la empresa verdaderamente multinacional podría ser un instrumento apropiado para el logro de los objetivos básicos del proceso de integración latinoamericano, para la creación de grandes empresas controladas por latinoame-

ricanos en los sectores económicos estratégicos y que por sus condiciones se aproximen a las grandes empresas extrarregionales.

Reviste especial importancia la creación de empresas públicas multinacionales, pues éstas no van, como las empresas privadas, tras la búsqueda de incentivos, sino de la unificación de la política económica.

Con la empresa multinacional, además, se combatiría la duplicación de inversiones —imperdonable en una región falta de recursos— y la realización de inversiones no económicas o improductivas.

Sin embargo, se plantean serios obstáculos para la realización de estos objetivos. La armonización es difícil de alcanzar, como lo demuestra la experiencia del Mercado Común Europeo, en el que sólo han participado hasta ahora seis estados de economías altamente desarrolladas y donde el proceso de integración está muy avanzado. Calcúlense las dificultades tratándose de la ALALC, con diecinueve participantes, todos ellos en diferentes grados de subdesarrollo.

Reconociendo éstos y otros problemas para la creación de empresas como las que se han descrito, no se comparte, empero, la opinión de quienes las consideran como algo totalmente imposible. Argumentan quienes así piensan, que las grandes corporaciones multinacionales existentes surgieron y crecieron debido a circunstancias que están muy lejos de darse en nuestros países. Ninguno de éstos es capaz de aportar tecnología original, capitales, etcétera. Las empresas que a la fecha han llevado sus actividades a todo el orbe, poseían estos factores en tal grado que pudieron extenderlos más allá de sus fronteras. Esto es, la posibilidad de crear grandes empresas multinacionales deriva de condiciones técnicas, económicas y sociales que sólo se presentan en los países desarrollados.

Todo esto es cierto, pero el tipo de empresa de que se habla resultaría precisamente de la suma de esfuerzos de varios países, no de una sola gran potencia como es el caso de las actuales compañías internacionales.



Hay que insistir en que una condición imprescindible para la creación de estas empresas sería que los gobiernos adquirieran el control de los principales sectores. No se va a proceder en las condiciones actuales a integrar, por ejemplo, la industria automotriz latinoamericana, pues lo que se haría sería integrar a los grandes consorcios internacionales.

### La ALALC y las empresas multinacionales

El mayor intercambio comercial entre los países de la ALALC sería un incentivo para que muchas empresas avanzaran hacia la acción multinacional, lo que a su vez intensificaría las exportaciones dentro del área.

Efectivamente, con la integración económica se adquieren ventajas por la unión de economías antes desconectadas, se amplían los mercados y todo esto permite incrementar la eficiencia de la producción, emprender inversiones más cuantiosas y realizar éstas en campos nuevos. Asu vez, la actividad multinacional de las empresas fortalecería o consolidaría el proceso de integración. Pero si en el caso del MCE, tratándose de economías avanzadas, no se ha logrado mucho en la creación de empresas multinacionales europeas, sino que más bien las empresas norteamericanas se han beneficiado del mercado regional ampliado, cabe esperar que esto ocurra en mayor grado —de hecho es lo que acontece— en la ALALC, a menos que se tomen medidas radicales para acabar con esta situación.

El economista Carlos Casas asegura que de 47 empresas que exportan productos manufacturados a la zona de la ALALC, desde dos o más países, sólo cuatro son de capital latinoamericano, y el resto extrazonales. Así, estas compañías se han dedicado a aprovechar los mercados ampliados, que para ellas son realmente "mercados de rodillas".

Y desde luego, la finalidad de la integración eco-

nómica latinoamericana no es proporcionar una mayor y mejor área para la penetración de sus mercados por parte de inversionistas extrazonales, sino que los propios latinoamericanos aprovechen las oportunidades del mercado ampliado y que el crecimiento de los mercados de capital ofrezca un vasto campo de acción para la inversión realizada por latinoamericanos.

Y ya que se habla de mercados de capital conviene señalar una atinada sugerencia del propio Carlos Casas. Opina que para combatir la fuga de capital —fenómeno tan perjudicial que afecta a todos nuestros países— podría hacerse que los mercados de capital de América latina estuvieran interconectados, no aislados, para ofrecer mayor seguridad y más amplias oportunidades al inversionista; considera él que un capitalista podría no estar dispuesto a arriesgar sus recursos en una sola empresa en su país, pero que sí podría realizar inversiones en uno o varios países latinoamericanos si la interrelación de los mercados de capital y los sistemas de información crearan condiciones favorables.<sup>22</sup>

### México

No podría concluirse este trabajo sin proporcionar al menos una breve información sobre las operaciones de estas empresas en México. Al efecto se han utilizado datos de la ponencia que el licenciado Jorge Eduardo Navarrete presentó en la Convención de Exportadores en noviembre de 1971.

Al decir que en México operan 412 empresas subsidiarias de 162 de las 187 empresas "transnacionales" más importantes estadounidenses que invierten en el exterior, el mencionado economista afirma que dichas empresas "desplazan a las nuestras, prohíben o condicionan la exportación, importan tecnología sin transmitirla al país y gravan aún más nuestra desfavorable balanza de pagos".<sup>23</sup>

El licenciado Navarrete mencionó también que de

las 412 empresas, sólo 143 se establecieron como empresas nuevas. Del resto, 112 eran empresas ya establecidas que inversionistas estadounidenses compraron.

Del total de subsidiarias, el 56 por ciento eran propiedad total de la matriz y 19 por ciento eran controladas mayoritariamente por los EE. UU. Esto es, el 75 por ciento del capital de las subsidiarias es propiedad total o mayoritaria de capitalistas de los EE. UU.

Con esto, obviamente, se pierde el control sobre importantes sectores de la economía nacional, y como quedó asentado en un principio, tales sectores son manejados por las matrices de las poderosas empresas.

A consecuencia de esas inversiones y del control que ejercen, el país se ve obligado a importar maquinaria y equipo —cuyos altos costos son fijados arbitrariamente por las empresas matrices— para las subsidiarias.

Esto afecta nuestra balanza comercial, y por otra parte, la cuenta de capital también se ve perjudicada por el elevado monto de los envíos de utilidades.

Se habló ya de que una de las acciones de las empresas multinacionales que más perjudican a los países en los que establecen subsidiarias es su control sobre el comercio exterior, que les permite abrir o cerrar ciertos mercados. Nuestro país ha sido víctima con frecuencia de esta clase de intromisiones.

Tomando en cuenta únicamente la inversión realizada por las 187 compañías “transnacionales” estadounidenses más importantes, México ocupa el tercer lugar en el mundo: 174 de esas empresas operan en Canadá, 167 en el Reino Unido, y en México, 162. Si se considera que la economía de los otros dos países es de mucho mayor dimensión que la del nuestro, se comprenderá el gran peso que esas compañías tienen en nuestro desarrollo.

“La empresa multinacional no sólo trae su capital, sino también su tecnología, prácticas administrativas y de comercialización, y lo que es peor, los objetivos mundiales de su producción no suelen tomar en cuenta los objetivos nacionales.”

Contra esto, Navarrete propone la creación de auténticas empresas multinacionales, que en su opinión “constituyen, quizá, la única respuesta viable al creciente predominio y penetración de las corporaciones transnacionales.

“... de no seguirse pronto por este camino, Latinoamérica se enfrentará a una perspectiva en la cual los principales beneficiarios de su proceso de integración económica seguirán siendo, cada vez más, las grandes corporaciones transnacionales, especialmente las estadounidenses.”<sup>24</sup>

Desde luego, cabe aclarar que no es el único camino. A lo que se hace frente es al problema del capitalismo monopolista, ante el cual debe asumirse una política de amplio horizonte, tomando en cuenta todos los factores que pueden conducir al encauzamiento de la economía sobre bases nacionalistas revolucionarias, populares.

En consecuencia, si bien es cierto que habría que actuar en el aspecto de crear auténticas empresas multinacionales en escala regional, también lo es que deben adoptarse medidas en otros muchos campos. Los gobiernos latinoamericanos deben recuperar el control de las riquezas nacionales, detentadas ahora por los grandes consorcios internacionales, y planificar la economía con una proyección nacionalista popular para asegurar un desarrollo continuo y acelerado con la movilización al máximo de los recursos nacionales.

<sup>1</sup> Sidney E. Rolfe y Walter Damm, *The Multinational Corporation in the World Economy*. Praeger Publishers Inc., Nueva York, 1970, p. 17.

<sup>2</sup> Eduardo Galeano, *Las venas abiertas de América Latina*, Siglo XXI, México, 1971, p. 244.

<sup>3</sup> Howard V. Perlmutter, "Supergiant Firms in the Future", *Wharton Quarterly*, Invierno 1968. Citado por Christopher Tugendhat, *The Multinationals*, Eyre & Spottiswoode (Publishers) Ltd., Londres, 1971, p. 204.

<sup>4</sup> Gustavo Lagos, "Aspectos socioeconómicos, legales e institucionales de las empresas multinacionales". *IBRD, Multinational Investments in the Economic Development and Integration of Latin America*, mesa redonda. Bogotá, 1968, p. 201.

<sup>5</sup> Sanford Rose, "The Rewarding Strategies of Multinationalism", *Fortune*, setiembre de 1968, p. 100.

<sup>6</sup> Judd Polk, "The Internationalization of Production", citado por Harry Magdoff y Paul M. Sweezy en "Notas sobre la empresa multinacional", *Monthly Review. Selecciones en castellano*, Santiago de Chile, noviembre de 1969.

<sup>7</sup> Judd Polk, *op. cit.*

<sup>8</sup> Sanford Rose, artículo citado.

<sup>9</sup> Christopher Tugendhat, *op. cit.*

<sup>10</sup> Rolfe y Damm, *op. cit.*, p. 8.

<sup>11</sup> José Luis Ceceña Gámez, *El imperio del dólar*. Ediciones El Caballito, México, 1972, p. 162.

<sup>12</sup> Eduardo Galeano, *op. cit.*

<sup>13</sup> *Fortune*, "Multinational Report", febrero de 1972.

<sup>14</sup> Sanford Rose, artículo citado, p. 105.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 104.

<sup>16</sup> Rolfe y Damm, *op. cit.*

<sup>17</sup> *Ibid.*, pág. 34.

<sup>18</sup> Sanford Rose, artículo citado, p. 108.

19 *Fortune*, "Multinational Report".

20 *Ibid.*

21 *Excelsior*, México, 20 de abril de 1972.

22 *Ibid.*

23 *Excelsior*, México, 15 de noviembre de 1971.

24 *Ibid.*

## LA INVERSION EXTRANJERA EN AMERICA LATINA: TENDENCIAS RECIENTES Y PERSPECTIVAS \*

Ricardo Ffrench Davis \*\*

\* Este documento fue presentado en diciembre de 1971 a la Conferencia sobre las Relaciones Económicas y Financieras de América Latina con los Países Industrializados, auspiciada por la Asociación Internacional de Economistas.

Agradezco a los miembros del Seminario del Centro de Estudios de Planificación (CEPLAN) y a la señora Rosemary Thorp sus valiosos comentarios.

\*\* El autor es miembro del Centro de Estudios de Planificación (CEPLAN) de la Universidad Católica de Chile.

En los años recientes, la comprensión de los problemas económicos latinoamericanos ha experimentado un marcado progreso. Sin embargo, el análisis del papel que corresponde a la inversión extranjera no ha progresado al mismo ritmo. Es aquí donde, probablemente, se encuentran los planteamientos más contrapuestos. La inversión extranjera tiene profundas implicaciones políticas, por lo que es natural que se produzcan visiones y enfoques antagónicos; pero, también, es un campo en que el desarrollo teórico ha evolucionado menos y la investigación empírica todavía es escasa.<sup>1</sup>

La literatura de los últimos años contiene tanto afirmaciones tajantes de que la inversión extranjera ha contribuido apreciablemente al desarrollo económico de América latina como afirmaciones de que su contribución ha sido nula o negativa. Las proposiciones de políticas son asimismo contradictorias, e incluyen desde "brazos abiertos" hasta "puertas cerradas" para la inversión extranjera.

El propósito de este trabajo es modesto; no se pretende hacer una síntesis de la literatura ni un análisis de cada aspecto pertinente; sólo se intenta dar una visión global retrospectiva de lo que ha sido la inversión extranjera en América latina durante los últimos dos decenios (secciones II y III), reconociendo las limitaciones de cualquier referencia a América latina en conjunto.<sup>2</sup> A continuación (sección IV) se analizan el comportamiento típico que ha tenido la inversión extranjera y el papel que potencialmente puede desempeñar en el desarrollo. En seguida (sección V) se examinan las implicaciones que el análisis

precedente tiene para los propósitos de definición de una política frente a la inversión extranjera. Finalmente (sección VI) se presenta una síntesis del acuerdo entre los países andinos respecto de la inversión extranjera, examinando el grado en que satisface los requisitos de una política que contribuya tanto al desarrollo económico como a un destino independiente, con perfiles auténticamente latinoamericanos.

## II. Antecedentes sobre la inversión extranjera, 1950-69

No sólo la evaluación de los beneficios y costos de la inversión extranjera ha recibido escasa atención; los antecedentes básicos sobre flujos de fondos correspondientes a inversiones extranjeras son también débiles, pues ha habido escasa preocupación por una cuantificación con sentido económico. Algunas de las debilidades de los antecedentes *básicos* se refieren a:

- a) Aportes de capital efectuados en "conocimiento tecnológico".
- b) Pagos de patentes, regalías y asesorías técnicas por la subsidiaria a su casa matriz.<sup>3</sup>
- c) Crédito externo obtenido por empresas foráneas, que suele alcanzar montos apreciables y que se contabiliza como deuda externa del país anfitrión, sin especificarse quién adquiere control sobre él.<sup>4</sup>
- d) Endeudamiento en el mercado interno.<sup>5</sup>
- e) Compras de empresas nacionales por inversionistas extranjeros, operaciones que frecuentemente no aparecen reflejadas en los antecedentes estadísticos de los países receptores.
- f) Porcentaje de participación del capital foráneo por empresa radicada en el país receptor y su evolución cronológica.

Conscientes de las limitaciones de los datos dispo-

nibles<sup>6</sup>, en el Cuadro 1 damos antecedentes sobre la evolución de los flujos de fondos de inversión foránea en América latina a partir de 1951. Se presentan en el contexto de los movimientos de capitales en balanza de pagos con el propósito de que se pueda apreciar su importancia relativa dentro del sector.

En términos *globales*, la inversión extranjera en América latina no es importante; en el cuatrienio 1966-69 representó menos del 5 por ciento de la inversión geográfica bruta<sup>7</sup>. Más aún, el movimiento neto de todas las formas de capital foráneo ha fluctuado entre el 7 y el 11 por ciento de la inversión geográfica en el período 1951-69, como se puede apreciar en el Cuadro 2<sup>8</sup>.

Aunque el volumen global de los flujos de inversión extranjera hacia América latina no es elevado, su incidencia en sectores estratégicos es clave. La mayor incidencia de determinados sectores productivos, en comparación con la reducida incidencia en el nivel global (cinco por ciento de los flujos de inversión geográfica), obedece a dos características propias de la inversión extranjera: en primer lugar, la inversión extranjera no se halla uniformemente distribuida en cada rubro de producción, concentrándose en determinadas áreas, mientras está ausente de otras; en segundo término, los inversionistas extranjeros se concentran en empresas proporcionalmente mayores que las empresas privadas nacionales. En definitiva, ambas características operan como "multiplicadores" de su participación en la inversión geográfica, determinando una *influencia* efectiva de la inversión extranjera significativamente mayor que el mencionado porcentaje de cinco por ciento.

Respecto de la primera característica, la dispersión sectorial de la inversión extranjera en América latina se refleja en las cifras de existencias de capital por sector y en desigual evolución en el tiempo. La composición de la inversión ha cambiado durante los últimos dos decenios. Mientras se ha mantenido la importancia de la inversión foránea en el sector productor de bienes exportables (con

CUADRO 1

AMERICA LATINA: MOVIMIENTO NETO DE CAPITAL, 1951-1969 \*

(Promedios anuales en millones de dólares)

Año	Inversión directa y otro capital privado (1)	Préstamos netos a largo plazo (2)	Movimiento neto de crédito a corto plazo (3)	Variación de re- servas internacio- nales (aumento) (4)	Movimiento neto de capital (1) + (2) + (3) + (4) (5)
1951-55	430	74	264	-12	756
1956-60	1057	81	342	-25	1455
1961-65	652	474	63	-101	1088
1966-69	1084	995	118	-411	1786
1966	772	799	132	-122	1581
1967	819	945	196	-338	1622
1968	1085	1115	110	-524	1786
1969	1658	1120	35	-658	2155

\* Reproducido casi textualmente de Pazos (41), Cuadro 1. Sólo se han reclasificado las agrupaciones de años y se ha eliminado la columna de errores y omisiones; por consiguiente, la columna (5) ha sido recomputada. Las cifras, que no incluyen las de Cuba, corresponden a dólares de cada año.

CUADRO 2

AMERICA LATINA: EVOLUCION DE CUENTAS INTERNAS Y TRANSACCIONES EXTERNAS, 1951-1969 \*

(Promedios anuales en millones de dólares)

	1951-55	1956-60	1961-65	1966-69
1. Producto geográfico bruto	56.000	76.000	103.000	126.000
2. Inversión geográfica bruta	10.100	13.700	16.300	22.700
3. Movimiento neto de capital	756	1.455	1.088	1.786
4. Inversión directa y otro capital privado	430	1.057	652	1.084
5. Exportaciones	7.033	7.990	8.800	11.200
6. Transferencia neta de utilidades e intereses	915	1.217	1.460	2.350
7. Tasa de crecimiento del PGB	5,2	4,8	4,4	4,9
8. Movimiento neto de capital como % del PGB	1,4	1,9	1,1	1,4
9. Exportaciones como % del PGB	12,5	10,5	8,5	8,9
10. Utilidades e intereses como % del PGB	1,6	1,6	1,4	1,9
11. Utilidades e intereses como % de las exportaciones	13,1	15,2	16,5	20,9
12. Movimiento neto de capital como % de la inversión geográfica	7,5	10,6	6,7	7,9
13. Inversión directa como % de la inversión geográfica	4,3	7,7	4,0	4,8

\*Reproducido con ligeras modificaciones de Pazos (41), Cuadro 4.

un fuerte aumento del petróleo durante el primero de ambos decenios), ha disminuido la del sector de servicios de utilidad pública, y se ha elevado la del sector industrial, en especial en los llamados sectores "dinámicos". El resultado neto ha sido desinversión extranjera en servicios, e inversión creciente en el sector industrial. Los antecedentes disponibles del principal inversionista extranjero en América latina, Estados Unidos, indican que el grueso del aumento de la inversión en América latina se concentró en el sector manufacturero, mientras que el *stock* de inversión extranjera en transporte, comunicaciones y energía eléctrica se redujo en aproximadamente un tercio en el período 1950-69<sup>9</sup>. La expansión en el sector manufacturero se produjo principalmente durante el segundo decenio: un 60 por ciento del incremento total de la inversión de Estados Unidos en la región correspondió al sector manufacturero en el período 1959-69.

En cuanto a la mayor concentración de poder que caracteriza a la inversión extranjera, ella resulta de la mayor dimensión de la inversión extranjera "típica", en comparación con la empresa nacional "típica"; las inversiones extranjeras "pequeñas" son prácticamente inexistentes, tanto por las tecnologías implicadas como por los costos fijos comprendidos en una inversión en el exterior. Antecedentes sobre dos países apoyan esta afirmación: en Argentina, "más de la mitad de las ventas de las principales cincuenta empresas del país, que son predominantemente industriales, corresponde a empresas de capital foráneo"<sup>10</sup>. En Chile, una muestra que comprende las cien principales empresas industriales (medidas por su activo) señala que en el 61 por ciento de las empresas hay participación extranjera y que en un 28 por ciento ésta es mayoritaria<sup>11</sup>, porcentaje apreciablemente mayor que la participación foránea en el capital total del sector industrial. Un análisis más profundo de los antecedentes señala que la influencia del capital extranjero es aún superior a lo señalado hasta aquí: mientras la participación foránea en cada empresa está concentrada en uno o pocos

accionistas, la parte nacional comprende a muchos pequeños aportantes junto a algunos grandes accionistas. Como resultado de esta característica, los inversionistas extranjeros poseen el veinte por ciento del capital de las sociedades anónimas industriales, en tanto que representan sólo el uno por ciento de los accionistas<sup>12</sup>.

Las características de la inversión extranjera que hemos descrito —concentración en sectores cruciales y en pocas unidades de decisión (empresas y accionistas)— refuerzan la influencia que tal inversión puede tener sobre la vida económica de los países latinoamericanos.

### III. Determinación de las tendencias recientes

El nivel del flujo de inversión extranjera en América latina ha dependido de una serie de factores económicos y políticos. Entre ellos pueden mencionarse los niveles de ahorro generado en los países industrializados y las oportunidades de inversión en ellos, la utilidad neta obtenida por inversionistas foráneos en América latina<sup>13</sup>, el tratamiento tributario en los países industrializados de su inversión en el exterior, las "sugerencias" planteadas a los países en desarrollo por los organismos gubernamentales e internacionales que canalizan la ayuda externa, la actitud y políticas de los países latinoamericanos frente a la inversión extranjera, las políticas de comercio exterior y el ritmo de crecimiento de los mercados internos. En términos generales, este conjunto de factores puede agruparse bajo las dos categorías convencionales económicas de "oferta" de fondos de inversión extranjera para América latina. Esta terminología puede servir para ordenar los efectos que tenga cada uno de los factores arriba mencionados sobre el *volumen* de la inversión extranjera y sobre su *rentabilidad* para el capitalista foráneo.



Respecto a la "oferta", un factor determinante en el período analizado ha consistido en que las oportunidades de inversión para el principal inversionista extranjero —Estados Unidos— han sido particularmente atractivas en Canadá y Europa Occidental<sup>14</sup>. Así, en el período 1960-69 dos terceras partes de la inversión neta directa se dirigieron a esas zonas. En cambio, sólo poco más de un décimo aflu- yó hacia América latina. A consecuencia de la tendencia vigente durante los últimos dos decenios, la inversión de Estados Unidos en América latina, como proporción de su inversión total en el exterior, se redujo de un cuarenta, en 1950, a un veinte por ciento en 1969<sup>15</sup>.

Por otra parte, las políticas de los gobiernos de los países industrializados, en particular la del gobierno estadounidense, han afectado en algún grado el nivel y destino geográfico de los flujos<sup>16</sup>. En la medida en que la política consista en incrementar la oferta de fondos (por ejemplo, mediante créditos tributarios de Estados Unidos a los inversionistas estadounidenses en los países en desarrollo, o sistemas de seguros contra diversos riesgos, tal como el de OPIC), en lugar de forzar la demanda por inversión extranjera, (por ejemplo, créditos externos condicionados a mayor apertura de los países en desarrollo frente a la inversión extranjera) se incrementan las posibilidades de América latina de obtener una distribución más favorable de los beneficios y costos de la inversión extranjera. En otros términos, una oferta más abundante mejora la posición negociadora del país receptor. Sin embargo, si la política vigente es de aceptación indiscriminada de capital extranjero, la mayor oferta puede resultar sólo en un mayor dominio sobre la economía del país receptor, con la concentración de los beneficios en manos de ese capital<sup>17</sup>.

Respecto de la "demanda", una de las afirmaciones que aparece con mayor frecuencia en la literatura, sobre todo en la escrita por autores estadounidenses, es la de que los países latinoamericanos han

mantenido una política (o demanda) marcadamente negativa frente a la inversión extranjera<sup>18</sup>.

Sin embargo, los antecedentes, tanto a juzgar por la posición de los gobiernos como por los hechos concretos, parecen indicar lo opuesto<sup>19</sup>: una confianza excesiva en esa inversión, partiendo del supuesto, no enfrentado a la realidad, de que la inversión extranjera es intrínsecamente buena<sup>20</sup>.

Diversas razones han motivado esa actitud. Por una parte, razones "ideológicas": el fomento de la "empresa privada", nacional y extranjera. Por otra parte, las dificultades de balanza de pagos y el argumento de la escasez de capitales internos han inducido una mayor apertura frente a la inversión extranjera. Este último argumento, sumado a razones ideológicas, indujo a Chile, en los dos primeros programas de estabilización de precios —en 1956-58 y en 1959-61—, a emitir continuos llamados al capital extranjero, especialmente en forma de inversión directa. Dificultades de balanza de pagos, por otra parte, suavizaron las restricciones mexicanas a la inversión extranjera a mediados del decenio de 1950<sup>21</sup>.

En general se puede afirmar que los países latinoamericanos no han tenido una "política" frente a la inversión extranjera; esto es, un conjunto coherente y estable de proposiciones y acciones para tratar con el capitalista foráneo. Esa política estuvo ausente hasta en un instrumentos potencialmente tan importante como el Tratado de Montevideo: sólo una breve y escueta referencia general en un artículo del Tratado<sup>22</sup>. No obstante, han existido acciones aisladas. Así, por ejemplo, la mayoría de los países ha cerrado la entrada al capital extranjero en ciertos sectores muy específicos, como ser petróleo, ferrocarriles, electricidad. En el resto de los sectores de sus economías, algunos países han mantenido libre entrada y otros una política de admisión selectiva. Sin embargo, esta última fue una política más aparente que real. El caso de Chile constituye un buen ejemplo: desde 1953, en virtud de una ley, rige un Estatuto del Inversionista Extranjero que establece, en el papel, un sistema selectivo de admisión;

sin embargo, la compra de empresas nacionales permaneció libre, y respecto de nuevas inversiones directas no se definió una política que rigiera la aplicación de las facultades que el estatuto concedía al gobierno ni se desarrolló un aparato estatal capaz de evaluar la eventual contribución de cada aporte de capital. Simultáneamente, a través de América latina prevaleció una tendencia a otorgar franquicias tributarias, aduaneras y crediticias, aun en desmedro del capital privado nacional.

Ocupándonos, ahora, del cambio en la *composición* de la inversión foránea en América latina, ésta refleja en algún grado una política consciente de los países latinoamericanos: las expropiaciones de servicios de utilidad pública (por ejemplo, la energía eléctrica en México en 1960); pero también refleja las tendencias mundiales de aumento de la importancia relativa de la manufactura y de expansión acelerada de las empresas internacionales en ese sector, y los mayores controles de los países receptores en el sector de servicios de utilidad pública, controles que han restringido las utilidades monopólicas en el sector. No obstante, tal vez una causa determinante de las tendencias recientes mostradas por los flujos de inversión han sido las políticas de comercio exterior e industrialización de América latina, junto a la gradual expansión de sus mercados.

Por otra parte, la distribución *geográfica* dentro de la región parece haber dependido más de las características generales de los países receptores que de sus políticas frente a la inversión extranjera. Mientras las inversiones en el sector primario aparecen ligadas a la abundancia relativa y calidad de recursos naturales, las del sector secundario aparecen estrechamente relacionadas con la dimensión del mercado nacional<sup>23</sup> y con las economías externas que él puede proveer. Por otra parte, es probable que los cambios en el grado de confianza y seguridad que se inspiren expliquen fluctuaciones en los flujos de inversión.

En síntesis, la distribución sectorial y geográfica depende de un cúmulo de factores políticos y econó-

micos. Los antecedentes disponibles no permiten mayor precisión respecto de la importancia relativa de cada factor.

#### IV. Reconsideración del papel de la inversión extranjera

En general, en América latina no ha habido una política selectiva y de control de la inversión extranjera. Más propiamente dicho, no han existido *políticas* definidas frente a la inversión extranjera (ni la voluntad de aplicarlas) sino más bien una *actitud* que, en la mayor parte de los casos, ha sido excesivamente abierta. La falta de una política coherente para el conjunto de los países latinoamericanos ha significado que, con frecuencia, se ha pagado en exceso por la contribución del capital extranjero, sea porque su remuneración ha sido muy elevada o porque su contribución al producto geográfico (rentabilidad social) ha sido exigua. Tampoco se han hecho esfuerzos organizados para cosechar los eventuales frutos de largo plazo de esa inversión, cuales son la tecnología, el entrenamiento del personal (*know-how*) y la conquista de mercados externos.

Ha sido generalizada en América latina la falta de preocupación respecto del papel que debiera jugar la inversión extranjera. No sólo en el nivel gubernamental se observa despreocupación por la definición de políticas coherentes y selectivas; también ésta se refleja en el nivel analítico; por ejemplo, la CEPAL, organismo que tanta influencia ha ejercido en el desarrollo del pensamiento económico latinoamericano, centró su preocupación en otros aspectos, limitándose en general a expresar su creencia en la necesidad de "impulsar las inversiones de capital del exterior a fin de acelerar el ritmo del desarrollo latinoamericano"<sup>24</sup> y a elaborar antecedentes sobre el impacto directo del capital extranjero sobre las balanzas de pagos de los países latinoamericanos<sup>25</sup>.

En general, lo que antes sólo era preocupación de sociólogos y científicos, se convirtió en el último lustro en preocupación intensa<sup>26</sup>, y enseguida alcanzó a los nuevos círculos gubernamentales. La preocupación científica más reciente sobre el papel de la inversión extranjera, se puede clasificar en dos grupos: *a*) aspectos relacionados con la soberanía nacional y la dependencia externa<sup>27</sup> y *b*) costos y beneficios económicos de la inversión extranjera.

La dependencia se expresa en múltiples y variadas formas. Una de ellas corresponde al campo económico. Esta puede consistir, por ejemplo, en la simple dependencia mental de las autoridades económicas ante modelos de organismos y autoridades extrarregionales: sometimiento voluntario a recetas foráneas; pero también puede consistir en dependencia económica de carácter coercitivo; es decir, cuando la naturaleza de las relaciones económicas con el exterior es tal que el país se ve obligado a aceptar ciertas imposiciones o restricciones que afectan a su política económica. La excesiva dependencia del capital externo para el financiamiento del desarrollo ofrece claros peligros en ese sentido. En este aspecto, en la elección de su estrategia de desarrollo, cada gobierno se enfrenta a una decisión política entre tres alternativas: *a*) estancamiento; *b*) desarrollo sobre la base del ahorro externo, y *c*) desarrollo con un vigoroso y sostenido esfuerzo de ahorro de la presente generación.

A nuestro juicio, sólo la alternativa *c*) ofrece un camino viable. Para elevar la tasa de crecimiento del producto geográfico (PGB) de América latina, en un punto porcentual se requiere una inyección anual *adicional* de capital de, aproximadamente, dos y media veces el financiamiento externo de la región en el período 1966-69. Si, hipotéticamente, el financiamiento adicional se obtuviese en el exterior, el ritmo de crecimiento anual del patrimonio extranjero (inversiones directas más créditos) en América latina saltaría bruscamente desde aproximadamente seis por ciento a veinte por ciento, mientras la tasa de crecimiento del PGB se elevaría desde alrededor

de cinco por ciento al seis por ciento<sup>28</sup>. Aun cuando se cumplieren las metas más optimistas, tanto de expansión de la "ayuda externa" de los países industrializados como de multilateralización de ella<sup>29</sup>, parece poco viable mantener un grado razonable de independencia y conseguir acceso a ese nivel tan ampliado de recursos.

Pero eso no es todo. En primer lugar, las cifras mencionadas se refieren a crecimiento del producto *geográfico*, en tanto que la variable pertinente es el producto *nacional*. El financiamiento creciente sobre la base del capital foráneo abre una brecha también creciente entre el producto geográfico y el nacional debido al incremento del servicio de capitales<sup>30</sup>.

En segundo lugar, se ha supuesto que la entrada de capital foráneo contribuía a un incremento del producto geográfico. Si se considera la situación tal como efectivamente se desarrolló en América latina, especialmente tratándose de inversión privada extranjera, es obvio que debe examinarse ese supuesto con mayor profundidad.

Claramente, inversiones extranjeras en el sector exportador, en economías con dificultades de balanza de pagos que no hayan sustituido a eventuales inversionistas nacionales, tienden a generar un aporte positivo al producto nacional (PNB), aun cuando con frecuencia su remuneración haya sido excesiva<sup>31</sup>. La situación se torna menos clara en el sector manufacturero, en el marco típico latinoamericano. Cuando se trata de una inversión foránea que ha producido sólo para el mercado interno, en un sector fuertemente protegido que concede al inversionista una posición monopólica, es muy posible que la remuneración que haya recibido el capital foráneo exceda a su *contribución* (o aporte) al producto geográfico<sup>32</sup>; esto es, que el producto nacional haya experimentado una merma en vez de un incremento<sup>33</sup>.

Considérese el caso en que las alternativas sean la producción interna por un inversionista foráneo o la importación, siendo mayor el costo en el primer

caso. El mayor costo puede atribuirse a dos grupos de variables: por una parte, puede tratarse de costos sociales, como ser: industria naciente, que genere economías externas a la economía nacional, o vigencia de un tipo de cambio de importación subvaluado<sup>34</sup>. Por otra parte, puede tratarse de costos privados y sociales de producción superiores al costo de oportunidad (precio CIF de importación, CO), por ejemplo, actividades de ensamble de piezas que se adquieren a precios recargados; o situaciones en que el mercado interno no permite aprovechar economías de escala. Es en este segundo caso en que se dan las condiciones que con mayor probabilidad llevan a una merma del producto nacional. En efecto, basta que la remuneración del capital foráneo ( $R$ ) —aun cuando sea igual o inferior a un nivel normal— supere al exceso del costo de importación del bien sustituido sobre el costo de producción ( $CP$ , que incluye todos los costos de producción salvo la remuneración del capital foráneo). Esto es, considerando los valores debidamente descontados, si  $R > CO - CP$ , se habrá producido una reducción del producto nacional: la remuneración del capital extranjero habrá sido superior a su aporte al producto geográfico<sup>35</sup>.

El análisis precedente se ha presentado de manera simplificada, con el propósito de recalcar las condiciones en que la inversión extranjera provoca una merma del producto nacional. El análisis se puede extender con facilidad al caso de la industria naciente, economías externas u otras fuentes de diferencias entre precios sociales y de mercado. No obstante, hay un aspecto tradicionalmente omitido en la evaluación social de proyectos, de gran importancia cuando la inversión extranjera está en la escena: el efecto potencialmente significativo de las entradas de capital extranjero sobre la oferta de ahorro nacional, generando en consecuencia una segunda fuente de impacto sobre el producto nacional<sup>36</sup>.

Corresponde considerar ahora la alternativa de desarrollo que se sostiene en un esfuerzo de ahorro interno. Para alcanzar la meta de un incremento

de un punto porcentual en el producto nacional se requiere un incremento de tres a cuatro puntos porcentuales de la tasa de ahorro; esto es, el equivalente del crecimiento del producto por habitante de aproximadamente dos años. En otros términos, la postergación por dos años del incremento del consumo por habitante permite elevar en cincuenta por ciento la tasa de crecimiento del producto nacional (a tres por ciento). Así, una alternativa es tener permanentemente una tasa de aumento anual del consumo *per cápita* de dos por ciento; o alcanzar una tasa de tres por ciento, a partir del tercer año, luego que en los dos primeros el consumo se expande sólo al ritmo del aumento de población. Este sacrificio, ampliamente recompensado en los años venideros, es un componente necesario (pero no suficiente) del esfuerzo exigido por un desarrollo soberano<sup>37</sup>.

La conclusión parece ser clara. El capital foráneo no ha jugado, no puede, ni debe jugar un papel decisivo en el desarrollo latinoamericano<sup>38</sup>. Dentro de este planteamiento corresponde, entonces, analizar la responsabilidad que pueda caber a la inversión extranjera.

Las políticas pasadas han puesto en general énfasis en los aspectos referentes al aporte de capital y la reinversión de utilidades; en cambio, los aportes de tecnología, de capacidad administrativa y de mercados externos han sido dejados en la penumbra. El énfasis en el aspecto aporte de capital ha sido, además, poco coherente<sup>39</sup>. Un indicador claro lo constituye la mayoritaria despreocupación por la absorción de crédito interno (a tasas de interés habitualmente subsidiadas) por parte de empresas extranjeras<sup>40</sup>.

No debe despreciarse el aspecto aporte de capital de la inversión extranjera, pero siempre que venga acompañado de otros factores. Pues si se trata de capital "puro", resulta casi siempre menos costoso para el país receptor optar por el crédito externo. Los otros factores, que son los que a nuestro juicio constituyen la única justificación válida para aceptar el ingreso de inversiones extranjeras, son a) el aporte

de tecnología, b) el aporte de capacidad administrativa en su concepción más amplia, y c) el aporte de mercados externos<sup>41</sup>. En términos generales, los tres pueden obtenerse directamente sin recurrir al inversionista extranjero. En otras palabras, lo que con frecuencia ha aparecido como un "paquete", puede ser adquirido por partes. En efecto, el capital puede obtenerse en mercados financieros; la tecnología, mediante asesorías técnicas y compra de patentes, y los mercados, mediante acuerdos entre gobiernos. Sin embargo, hay casos en que la tecnología no está disponible en el mercado, o en que los mercados de los bienes son cautivos. Lo primero se presenta en particular con tecnologías muy "dinámicas" que experimentan permanentes y significativos cambios. Lo segundo se presenta, en especial, con los bienes en que la diferenciación de productos es importante y en que los mercados externos están dominados por empresas internacionales.

Una apreciación general de la inversión extranjera en América latina parece indicar que con frecuencia se ha pagado por tecnología accesible directamente, y en lugar de proveer mercados externos, ha entrado a gozar de los mercados internos protegidos.

#### V. Implicaciones para una política frente a la inversión extranjera

La aceptación de lo planteado en los párrafos precedentes reduce drásticamente el campo de la discusión sobre el papel que se debe asignar a la inversión extranjera a dos aspectos: uno técnico y otro ideológico. Por una parte, ¿en qué grado la tecnología y el mercado externo no son accesibles? Por otra, la disyuntiva política de si se produce o no el tipo de bien para el cual el mercado es cautivo y la tecnología está monopolizada por alguna empresa internacional; esto es, que para producir ese bien a

costos no excesivos se requiere el concurso de capitalistas extranjeros. La decisión de producir ese bien en particular implicará, por consiguiente, la aceptación de inversión extranjera. Posiblemente, con mayor propiedad, la decisión consiste en la determinación de la incidencia global de los bienes de esa naturaleza que se decida producir. Claramente, así, la política de desarrollo industrial se entrelaza con la de "independencia externa" mediante la selección de los rubros en que se especialice ese desarrollo.

Una política indiscriminada de brazos abiertos frente a la inversión extranjera ofrece el grave peligro de una consolidación de la dependencia externa; montos relativamente reducidos de capital pueden hasta controlar los centros vitales de la economía con el apoyo de créditos internos y externos y con la capitalización de utilidades monopólicas. En cambio, una política de tipo selectivo que optimice el aporte de tecnología, la capacidad administrativa y de mercados no ofrece esos peligros y puede contribuir en forma importante (pero complementaria) al desarrollo de actividades dinámicas, en especial del sector industrial.

Los lineamientos expresados arriba tienen profundas implicaciones para el diseño de la política frente al capital extranjero, implicaciones que recomiendan un vuelco fundamental en cierto aspectos. A manera de ejemplo presentamos algunos.

a) *Reinversión de utilidades*. La política de imponer la reinversión obligada de un determinado porcentaje de las utilidades tiene tres implicaciones importantes: significa, primero, énfasis en aspectos de la balanza de pagos y aceptación del principio de que la inversión extranjera es buena de por sí<sup>42</sup>; segundo, si rige un gravamen sobre la remesa de utilidades, ello implica un costo para el gobierno, que deja de recibir el impuesto sobre esa remesa: el gobierno financia una fracción de esa reinversión sin cosechar *directamente* ningún fruto; tercero, implica un costo adicional para el país, pues el inversionista extranjero no otorga nada gratis; uno de los ele-

mentos más apreciados por el inversionista extranjero parece ser la libertad para retirar sus utilidades en forma periódica.

La primera implicación rige tanto para nuevas inversiones como para empresas ya instaladas; la segunda se aplica particularmente en el caso de empresas ya instaladas; la tercera tiene efectos más claros cuando la norma de reinversión forma parte de la negociación que antecede a la inversión. Una política selectiva y estricta, a su vez, reduce "estructuralmente" la posibilidad de utilidades monopólicas. Por consiguiente, todo aconseja, salvo problemas transitorios de balanza de pagos, que una política selectiva y estricta frente al capital extranjero comprenda, no obstante, retiro libre de utilidades<sup>43</sup>.

b) *Incentivos para la inversión en regiones pobres del país receptor.* Implica, por una parte, maximizar, para el capitalista foráneo, la influencia por dólar invertido; por otra, el inversionista extranjero frecuentemente no es del todo solidario con su país de origen; menos podrá esperarse que lo sea con la región pobre; sus servicios siempre deben ser remunerados. Por consiguiente, la menor productividad de la región requerirá alguna forma de subsidio a esa inversión. La recomendación apropiada parece no ser precisamente descansar en la inversión extranjera para resolver desequilibrios regionales.

c) *Desarrollo de un aparato estatal capaz de evaluar los costos y beneficios de cada aporte de capital extranjero y los factores que lo acompañan.* Para avanzar hacia una política selectiva y eficaz se requiere conocer en algún grado la naturaleza de las tecnologías envueltas en cada aporte eventual y los correspondientes mercados externos de los bienes que se produzcan. Hasta ahora, el grueso de la inversión foránea en el sector industrial ha legado a gozar del mercado interno de cada país sin aportar mercados externos. Las empresas estadounidenses instaladas en el sector manufacturero latinoamericano colocan un 93 por ciento de sus ventas en el mercado anfitrión; sólo un 7 por ciento alcanza a mercados

externos<sup>44</sup>. Indudablemente, esta situación es de manera importante el resultado de las políticas de comercio exterior adoptadas por América latina en el pasado, que condujeron al pronunciado desarrollo hacia adentro, caracterizado por una sustitución de importaciones "horizontal" en lugar de "vertical"<sup>45</sup>. Sin embargo, la situación también ha sido determinada por características del comportamiento de las empresas foráneas que se han instalado en la región. En efecto, las patentes y regalías que las acompañan, frecuentemente contienen cláusulas que limitan o prohíben la exportación de su producto<sup>46</sup>.

d) *Cada país considerado aparte es relativamente débil frente a las gigantescas empresas multinacionales.* Aun más, la liberación del comercio recíproco en un proceso de integración económica, sin coordinación de las políticas de desarrollo industrial y de tratamiento del capital extranjero, acentúa esa debilidad; la gama de opciones de la empresa foránea se multiplica, pues ahora puede contar con todo el mercado regional invirtiendo en un sólo país. Por consiguiente, mientras más avanzado sea el proceso de integración, mayor prioridad adquiere la adopción de un régimen común frente a la inversión extrarregional que comprenda una política selectiva y definida y que reemp'ace la competencia entre países miembros por un frente unido en las negociaciones con los eventuales inversionistas foráneos.

## VI. Perspectivas de la inversión extranjera y el caso del Pacto Andino

Los lineamientos señalados en los puntos anteriores han ido ganando cada día más fuerza. La preocupación frente al creciente poder conquistado por capitalistas extranjeros ha llegado a amplios círculos profesionales y técnicos, académicos y gubernamen-

tales. Simultáneamente se ha desarrollado conciencia de que son las tecnologías y los mercados externos cautivos lo principal que la inversión extranjera puede aportar.

La mayor expresión de apoyo a esta hipótesis, expresión espectacular en su profundidad y significación, es el reciente acuerdo entre los países andinos sobre el tratamiento de la inversión extranjera<sup>47</sup>. En virtud del acuerdo alcanzado entre los cinco países andinos, se adopta un régimen común frente al capital extranjero subregional. El acuerdo ha recogido la experiencia acumulada en la región sobre defectos y virtudes de la inversión extranjera. Conscientes, por otra parte, de la dificultad inherente de generar un acuerdo sobre el tema de la naturaleza de la inversión extranjera, se establece un tratamiento diferenciado entre actividades "muy ligadas" a la integración y las que no están en esta condición; las primeras quedan sometidas a un régimen más estricto, mientras que, respecto de las segundas, cada país puede acogerse a normas de excepción.

Algunos de los aspectos fundamentales del acuerdo son los que se sintetizan a continuación:

En primer lugar, se adopta una política selectiva; esto es, toda nueva inversión requerirá una autorización expresa por un organismo nacional (art. 2); igual norma regirá para las regalías y patentes (art. 18).

En segundo lugar, se regulan el uso de crédito interno y externo (art. 17) y las cláusulas que limiten las exportaciones de bienes que hacen uso de regalías (art. 20, inciso 8 y art. 25, letra a) o el desarrollo tecnológico regional (art. 20, letra f).

En tercer lugar, se establecen normas amplias sobre remesas de utilidades (con un tope del 14 por ciento anual sobre el capital), se *restringen* la reinversión automática de utilidades y la compra de cartera (art. 6).

En cuarto lugar, se recomienda la prohibición de nuevas inversiones en sectores estratégicos tales como el sector financiero (art. 42), publicidad y medio de comunicación (art. 43), otorgándose para estos sec-

tores la mayor flexibilidad mencionada más arriba.

Por último, se establecen normas para el traspaso gradual de las empresas extranjeras, existentes o nuevas, a capitales nacionales. Se distinguen tres categorías de empresas según la composición de su capital: nacionales, mixtas y extranjeras; las primeras son aquellas con más de un ochenta por ciento de capital nacional, mixtas aquellas con una proporción comprendida entre 51 y 80 por ciento<sup>48</sup>, y extranjeras, las restantes. En empresas que se instalen después de entrar en operación el acuerdo (30 de junio de 1971), los capitales procedentes de países andinos se computarán como nacionales. El acuerdo establece que las empresas extranjeras se deberán transformar gradualmente en empresas *mixtas* dentro de un plazo que fluctúa entre 15 y 22 años, según el caso (arts. 28 y 29). Las empresas extranjeras que no cumplan con estas disposiciones, no gozarán de los beneficios del mercado ampliado; es decir, no gozarán de las ventajas del programa de liberación. Puesto que el principal peligro de dependencia externa, dentro del proceso, surge en el campo de las inversiones de ámbito regional, la sanción es plenamente eficaz.

El régimen común, más que un marco totalizante, inflexible e inmutable, es un marco básico dentro del cual cada país debe diseñar los aspectos específicos de su política frente a la inversión extranjera, perfeccionándolos a medida que las nuevas circunstancias y la experiencia acumulada lo aconsejen.

La aplicación del régimen común de tratamiento de los capitales extranjeros, y sobre marcas, patentes, licencias y regalías, está en sus primeros balbuceos. No obstante, la decisión más difícil ha sido adoptada: el acuerdo entre cinco países latinoamericanos, que libremente han establecido un tratamiento de carácter *selectivo* frente a la inversión extranjera y han definido los lineamientos fundamentales de una política. Ahora falta por verse su materialización práctica.

La adopción del acuerdo fue el resultado de un proceso largamente meditado y consciente. Es indu-

dable que tenderán a producirse tropiezos en su aplicación y dificultades en la interpretación de algunas de sus disposiciones. La mayor comprensión por cada país del fenómeno analizado será la mejor garantía de la exitosa marcha del acuerdo. Es dable prever que cada nación desarrollará un efectivo aparato negociador y evaluador de inversiones extranjeras, condición indispensable para una creciente racionalización de la entrada de capitales extranjeros.

El continuo intercambio de experiencias, previsto en el acuerdo, debe contribuir a acelerar ese proceso de racionalización. En otros términos, el acuerdo eventualmente ejercerá una saludable acción pedagógica, alentando un replanteamiento de actitudes y políticas y la reformulación de prioridades. La racionalización del tratamiento de la inversión extranjera indudablemente significaría el no ingreso de algunas empresas y el éxodo de otras. Esto sería particularmente efectivo en el caso de empresas que operen sólo para el mercado interno, bajo protección absoluta.

Por otra parte, el proceso de racionalización debería significar un mejor aprovechamiento de la nueva situación que presenta el mercado mundial por el surgimiento de empresas multinacionales de variados orígenes nacionales y diversos comportamientos y motivaciones. Esta nueva situación permite un margen de negociación más amplio para los países en desarrollo. La capacidad de negociación de éstos dependerá de la claridad de sus objetos, del conocimiento que posean de su interlocutor y del poder con que cuenten. El acuerdo andino actúa en la dirección correcta en los tres aspectos. El resultado final dependerá, sin embargo, del camino que escoja cada país.

De los resultados concretos que se obtengan en los primeros años de aplicación del régimen común dependerá el grado de influencia, por la vía del ejemplo de una experiencia exitosa, que se ejerza sobre el resto de América latina. Si la conducción del Acuerdo de Cartagena sigue el camino audaz, imaginativo y dinámico que la ha caracterizado hasta

ahora, es de esperar que el ejemplo se propague y conduzca a un replanteamiento general de la actitud frente a la inversión extranjera, en la dirección de los lineamientos adoptados por los países andinos. Así, se habrá dado un nuevo paso importante para que la integración latinoamericana alcance su objetivo básico de servir a los pueblos latinoamericanos y a la consolidación de su independencia económica.



<sup>1</sup> Esto no significa desconocer importantes contribuciones publicadas en los últimos decenios. Varias de las publicaciones más recientes aparecen en la bibliografía al final del texto.

<sup>2</sup> El comportamiento de la inversión extranjera ha diferido de país a país; en consecuencia, referencias globales a América latina inevitablemente comprenderán generalizaciones válidas sólo para el "promedio" de la región.

<sup>3</sup> En 1963, los pagos recibidos por concepto de *royalties* o *fees* representaron un 14 por ciento de las utilidades de las empresas estadounidenses en el exterior. Véase Wionczek, en (52), nota 21. Por otra parte, la encuesta realizada por el Departamento de Comercio de Estados Unidos, en 1966, sobre la inversión directa en el exterior (51), indica para ese año que los pagos por *royalties* y servicios administrativos y técnicos alcanzaron a 16,3 por ciento del monto correspondiente a utilidades, cifra que se eleva a 31,8 por ciento para el sector manufacturero. La cifra correspondiente para América latina es 24,5 por ciento. Estos elevados porcentajes tienen como contrapartida algún costo de producción de esos servicios, pero también comprenden algún margen de utilidades disfrazadas. Su magnitud señala que merecen mayor atención.

<sup>4</sup> En esta situación desaparece una diferencia clave entre la inversión directa extranjera y el crédito externo, pues la empresa foránea retiene el poder de decisión en ambos casos.

<sup>5</sup> Según antecedentes elaborados por CEPAL, un 31 por ciento de la inversión bruta de las empresas estadounidenses en América latina, en el período 1963-65, fue financiado con recursos locales o de terceros países. El mencionado porcentaje se ha elevado paulatinamente, partiendo desde un 17 por ciento en 1957-59. Véase (40), cuadro 11.

<sup>6</sup> En CEPAL (39) pueden encontrarse referencias a algunas de las limitaciones de los antecedentes globales sobre movimientos de capital; en especial, véase página 157.

<sup>7</sup> Alrededor de dos tercios de la inversión geográfica corresponden al sector privado, nacional o extranjero.

<sup>8</sup> Para el conjunto de los países en desarrollo, esta cifra alcanza al 15 por ciento. Véase Pearson (42), página 27.

<sup>9</sup> Ver (50), diversos números, y Tironi (48). Para un examen del período 1955-66, ver Wionczek, en (25).

<sup>10</sup> Ver Ferrer (14), página 313. Adicionalmente, entre 1961 y 1966 "las empresas industriales de propiedad norteamericana" incrementaron sus ventas a un ritmo cuatro veces superior al del producto industrial de Argentina.

<sup>11</sup> Véase Bitar (6). Este estudio, además, comprende antecedentes sobre la concentración por agrupación industrial.

<sup>12</sup> Véase Pacheco, en (33). Debido a la mayor dispersión de los accionistas nacionales el autor sostiene que "40 de las 100 principales empresas industriales estarían siendo controladas desde el exterior".

<sup>13</sup> Un 45 por ciento de la inversión neta de Estados Unidos en América latina, en el período 1966-69, correspondió a reinversión de utilidades. Ese porcentaje es superior cuando se considera solamente el sector manufacturero. Véase (50), años 1967-70.

<sup>14</sup> La inversión de EE.UU. representa alrededor de dos tercios de la inversión foránea en América latina. Cifras para 1959 y 1967 se encuentran en Urquidí (49) y en el ensayo de Schaeffer (en este volumen), respectivamente.

<sup>15</sup> Ver (50), varios números. También ver CEPAL (40), Cuadro 1 y Tironi (48). Este cambio relativo de la dirección de los flujos es también válido para los restantes países industrializados: una proporción notoriamente elevada de la inversión extranjera se ha efectuado *entre* países desarrollados.

<sup>16</sup> Véase, por ejemplo, artículos de Kaarsten y de Behrman, en (11).

<sup>17</sup> Uno de los casos que conduce a ese resultado aparece en Hirschman (24), páginas 228-229.

<sup>18</sup> Una excepción es Rosenstein-Rodan, quien afirma que "hubo excesiva libertad para la inversión extranjera y no suficiente libertad para el comercio de importación", en (4), sección IV, letra A.

<sup>19</sup> Tal como lo ha afirmado Mayobre: "Al lado de un sentimiento nacionalista en abstracto, ha prevalecido en la práctica una actitud de franca aceptación del capital foráneo sin regulaciones específicas". Véase (30), página 71.

<sup>20</sup> Una de las escasas restricciones que se recomiendan en círculos gubernamentales y parlamentarios es la reinversión de utilidades en una proporción alta. Véase, por ejemplo, García Vasquez, en (52), y la discusión parlamentaria

de los "convenios del cobre" durante la administración del presidente Frei en Chile, en 1965-66. En el nivel de los países industrializados, véase Pearson (42), página 121, donde se recomienda que los países en desarrollo incentiven la reinversión de utilidades de las empresas extranjeras mediante franquicias tributarias.

<sup>21</sup> Véase Vernon, en (52), página 113.

<sup>22</sup> Debe mencionarse que México, a través de su ministro plenipotenciario, Plácido García Reynoso, expresó ya en 1961 su deseo y recomendación de que se adoptase un tratamiento común al capital extranjero. Véase (19). Un recuento de los estudios, resoluciones y manifestaciones de intenciones de adoptar algún esquema de armonización de políticas frente a la inversión extranjera en ALALC se puede encontrar en Martínez (28). En los últimos años se aprecian progresos en la materia, con el dictado y aplicación de normas en algunos países latinoamericanos. Un examen del tratamiento legal y de las normas administrativas aplicadas a la inversión extranjera en Argentina, Brasil, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela se encuentra en Herrero (23).

<sup>23</sup> Los tres países de mayor mercado, que generaron el 68 por ciento del producto geográfico bruto de América latina, en 1968, contaban en ese año con el 74 por ciento de la inversión de Estados Unidos en el sector manufacturero de la región. Véase (40), Cuadro 5. Una regresión lineal simple entre *stock* de inversión y producto geográfico, donde cada país representa una observación, da un coeficiente de determinación de 0,96 y una elasticidad-producto de 1,1. Esto es, la dimensión del mercado aparece como determinante, ejerciendo un atractivo *proporcionalmente mayor* el mercado más amplio. La elasticidad, sin embargo, aparece "muy baja"; la opinión *a priori* entre economistas es que ésta es apreciablemente mayor que 1,1. Puesto que la estimación efectuada es obviamente parcial, no se la puede considerar más que un primer intento sin mayor alcance.

<sup>24</sup> CEPAL (36), página 16. En esta publicación también se encuentra una escueta referencia a algunos de los aspectos negativos de la inversión extranjera. El análisis se presenta dentro de un marco caracterizado por el deseo de "aumentar la participación de los recursos públicos internacionales en el financiamiento de las inversiones de capital social, a fin de abrir amplio cauce a la inversión privada nacional o extranjera" (página 16).

<sup>25</sup> Véase, por ejemplo, CEPAL, (38).

<sup>26</sup> Una vez más cabe insistir en que ésta es una afirmación relativa, y no absoluta. Por lo tanto, se ha tenido presente la existencia de importantes trabajos publicados con anterioridad.

<sup>27</sup> Al usar aquí el término "dependencia externa" no se emplea en el sentido de que sea "un fenómeno externo a nuestra realidad", sino que se hace alusión a aquella forma de dependencia ligada al sector externo de la economía. Para una discusión sobre el concepto de dependencia véase Dos Santos (13), página 1 y capítulos III y IV.

<sup>28</sup> Todas las cifras presentadas se refieren a órdenes de magnitud probables. Los resultados varían según las fuentes de información que se utilicen. Las fuentes utilizadas se describen en Ffrench-Davis y Arancibia (17).

<sup>29</sup> Véase Pearson (42), páginas 139-142 y 207. Se propone para 1975 una meta de "transferencia neta de recursos" del uno por ciento del PGB de los países industrializados, y un séptimo de ella por vías multilaterales.

<sup>30</sup> Véase Ffrench-Davis y Arancibia (17), página 6.

<sup>31</sup> Indudablemente, si esa inversión goza de franquicias tributarias y de tarifas preferenciales puede resultar alterada la conclusión respecto de su impacto positivo sobre el PNB.

<sup>32</sup> Obviamente, la mala asignación de recursos se produce igualmente si el inversionista es nacional. No obstante, en este caso basta con que su productividad marginal sea positiva para que el PNB se incremente.

<sup>33</sup> La localización sectorial de la inversión foránea no sólo es importante desde el punto de vista de la dependencia o influencia que ejerce en los centros de decisión económica; también puede incidir significativamente en la relación entre los costos y beneficios que de ella se derivan. Por lo tanto, el cambio de composición experimentado por la inversión extranjera en los últimos decenios puede haber afectado la distribución de beneficios entre el extranjero y los países receptores. Un análisis de la situación tal como se desarrolló (y no como debió ser) tiende a señalar un deterioro de esa relación.

<sup>34</sup> Véase Ffrench-Davis y Griffin (18), capítulos III y IX.

<sup>35</sup> CP incluye todos los costos incurridos por uso de insumos nacionales o importados, costo de oportunidad del capital nacional y depreciación del capital nacional y extranjero (DN y DE). La desigualdad puede también escribirse como  $R + DE > CO - (CP - DE)$ .

<sup>36</sup> Sobre estimaciones empíricas de la sustituibilidad entre factores nacionales y extranjeros, véase, por ejemplo, un trabajo de Weisskopf (55). Estimaciones sobre la inciden-

cia conjunta de ambos tipos de factores (productividad menos remuneración del capital foráneo, y sustitución entre factores nacionales y extranjeros) pueden encontrarse en Griffin y Enos (21), y en Kellman (26).

<sup>37</sup> La decisión política de escoger el camino del desarrollo soberano requiere la readaptación de políticas de comercio exterior. Para un análisis sobre la política de mayor incidencia global véase Ffrench-Davis (16).

<sup>38</sup> Esta afirmación, referida a la incidencia global del capital extranjero, es compatible con dos tareas importantes que puede jugar en el nivel sectorial: a) en el desarrollo de determinadas industrias, gracias a su aporte de tecnologías y mercados externos, y b), en la transición hacia un mayor ritmo de crecimiento, ocasión en la que la elevada proporción de bienes de capital importados dentro de la inversión tenderá a provocar dificultades transitorias de balanza de pagos. La elevación del flujo de recursos hacia los países en desarrollo, dentro de los lineamientos propuestos por la UNCTAD, 1968, contribuiría a atenuar esas dificultades.

<sup>39</sup> En ocasiones, más que el aporte de capital (para reducir la brecha de ahorro), la motivación ha sido el aporte a la balanza de pagos (para reducir la brecha externa). En este sentido, la política de tipo de cambio subvaluado ha implicado, entre otros, una mayor "demanda" por inversión extranjera.

<sup>40</sup> Sólo en los últimos años algunos países latinoamericanos han adoptado disposiciones que regulan el endeudamiento interno de las empresas extranjeras. Véase, por ejemplo, Ferrer (15), punto 3.

<sup>41</sup> A algunos lectores puede extrañarles lo enfático de algunas afirmaciones, junto con señalarse la notoria falta de investigaciones empíricas. Un ejemplo puede aclarar esa aparente contradicción. Uno de los aspectos en que subsisten más interrogantes se refiere al grado de complementariedad o sustituibilidad entre la inversión extranjera y los factores productivos nacionales. Aun cuando no se conozca cuantitativamente cuál ha sido la experiencia histórica, sí es posible determinar cuáles son los rasgos negativos de la inversión extranjera y diseñar una política sobre ese antecedente; por lo tanto, la falta de estudios empíricos puede impedir el diseño de una política óptima, pero no un movimiento en esa dirección, especialmente cuando se está situado en el otro extremo del rango de posibilidades.

<sup>42</sup> Ver Ffrench-Davis y Arancibia (17).

<sup>43</sup> La argumentación también se aplica, aunque parcialmente, a la remesa de reservas de depreciación.

<sup>44</sup> Ver (40), Cuadro 34.

<sup>45</sup> Este hecho determinó un desarrollo sustitutivo, en lugar de complementario, entre las diversas economías latinoamericanas.

<sup>46</sup> Un estudio sobre el comportamiento de la inversión extranjera en el sector industrial chileno se encuentra en Bitar (6); en especial véase la página 38. Resultados provisionales de una encuesta que cubre empresas multinacionales que operan en América latina aparecen en Lagos en (4). En el análisis de las exportaciones de empresas multinacionales debe cuidarse de distinguir entre proporción de empresas que exportan y proporción de su producción que exportan; en los casos en que hay antecedentes, se observa que la segunda proporción es notoriamente inferior a la primera.

<sup>47</sup> Decisión 24, Tercer Período de Sesiones Extraordinarias, Comisión del Acuerdo de Cartagena, 14-31 de diciembre de 1970. Algunos ajustes secundarios se produjeron posteriormente en virtud de la Decisión 37. Conviene mencionar que el Acuerdo de Cartagena mejoró la posición negociadora de los países andinos en todos los rubros cubiertos por Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial; en efecto, el inversionista extranjero no puede instalarse en el país en que obtenga mejores condiciones, sino tan sólo en el país al que haya sido asignada esa determinada industria.

<sup>48</sup> Cuando el Estado sea socio y "tenga capacidad determinante en las decisiones de la empresa" podrán considerarse como mixtas empresas que tengan una participación nacional inferior al 51 por ciento (art. 36, Decisión 24). Posteriormente (art. 1, Decisión 47) se fijó en un 30 por ciento el porcentaje mínimo de participación estatal que satisface los requerimientos de empresa mixta.

- 1) David A. BALDWIN, *Foreign Aid and American Economic Policy. A Documentary Analysis*. N. Y., Frederick A. Praeger, Publishers, 1966. En especial, capítulo IX.
- 2) Jagdish PHAGWATI, ed., *International Trade*. Great Britain, Penguin Books, 1969. En especial, Parte Cinco.
- 3) Jagdish PHAGWATI y Richard ECKAUS, eds., *Readings: Foreign Aid*. Great Britain, Penguin Books, 1970.
- 4) BID, *Las inversiones multinacionales en el desarrollo y la integración de América latina*. Bogotá, Banco Interamericano de Desarrollo, 1968.
- 5) Sergio BITAR, "La inversión privada extranjera en la industria chilena". *Panorama Económico*, N° 257, setiembre de 1970.
- 6) Sergio BITAR, "Políticas de desarrollo industrial". *Cuadernos de Economía*, N° 22, diciembre de 1970.
- 7) Sergio BITAR, "Las empresas extranjeras en la estrategia industrial chilena", Proyecto de Investigación, CEPAL-CEPLA, 1972.
- 8) Frank BRANDENBURG, *The Development of Latin America Private Enterprise*. Washington, D. C., National Planning Association, Pamphlet 121, 1964.
- 9) CECLA, *Consenso latinoamericano de Viña del Mar*. Viña del Mar, Chile, mayo de 1969.
- 10) CIAP, "La inversión privada extranjera en el desarrollo latinoamericano", presentado en la VI Reunión Anual del CIES, junio de 1969. Reproducido en *Comercio Exterior*, agosto de 1969.
- 11) Benjamín COHEN, ed., *American Foreign Policy*. New York, Harper & Row, Publishers, 1968.
- 12) Sidney DELL, *Experiencias de la integración económica en América Latina*. México, D. F., CEMLA, 1966. En especial capítulo X.
- 13) Theotónio DOS SANTOS, *Dependencia y cambio social*. Santiago, CESO, Cuaderno N° 11, 1970.
- 14) Aldo FERRER, "El capital extranjero en la economía argentina". *Trimestre Económico*, N° 150, abril-junio 1971.

- 15) Aldo FERRER, "Empresas extranjera: Observaciones sobre la experiencia argentina". Seminario sobre *Política de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología en América Latina*, organizado por ILDIS/FLACSO, Santiago, 1971.
- 16) Ricardo FFRENCH-DAVIS, "Dependencia, subdesarrollo y política cambiaria". *Trimestre Económico*, N° 146, abril-junio, 1970.
- 17) Ricardo FFRENCH-DAVIS y Samuel ARANCIBIA, "Notas sobre el capital extranjero y América Latina". Santiago, CEPAL, Documento N° 1, 1970. También en *Economía internacional y desarrollo*. Ensayos en honor de Raúl Prebisch, ed. por Luis Eugenio di Marco, en preparación.
- 18) Ricardo FFRENCH-DAVIS y Keith B. GRIFFIN, *Comercio internacional y políticas de desarrollo económico*. México, Fondo de Cultura Económica, 1967. En especial, capítulos III y IX.
- 19) Plácido GARCIA REYNOSO, *Integración económica latinoamericana*. México D. F., 1965.
- 20) GRAN BRETAÑA, *Economic Aid: A Brief Survey*. Londres, Central Office of Information, 1968.
- 21) Keith CRIFFIN y John ENOS, "Foreign Assistance: Objectives and Consequences". *Economic Development and Cultural Change*. Volumen 18, abril 1970.
- 22) Felipe HERRERA, *El desarrollo de América Latina y su financiamiento*. Buenos Aires Aguilar, 1967. En especial, Tercera Parte, capítulo III.
- 23) Félix HERRERO, "Tratamiento legal comparado de las inversiones extranjeras en los países de ALALC (excepto del grupo Andino)". Seminario sobre *Política de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología en América Latina*, organizado por ILDIS/FLACSO, Santiago, 1971.
- 24) Albert HIRSHMAN, "How to Divest in Latin America, and Why", en *A Bias for Hope: Essays on Development and Latin America*. New Haven, Yale University Press, 1971.
- 25) Helio JAGUARIBE y OTROS, *La dependencia político-económica de América Latina*. México D. F., Siglo Veintiuno, 1969.
- 26) Mitchell KELLMAN, "Foreign Assistance: Objectives and Consequences: Comments". *Economic Development and Cultural Change*. Volume, 20, octubre 1971.
- 27) Carlos MALPICA, *El mito de la ayuda exterior*. Lima, Francisco Menclou Editores, S. A., 1967.
- 28) Juan Pascual MARTINEZ, "La política de la ALALC sobre la inversión extranjera". Seminario sobre *Política de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología en América Latina*, organizado por ILDIS/FLACSO, Santiago, 1971.
- 29) Guillermo MARTORELL, *Las inversiones extranjeras en la Argentina*. Buenos Aires, Editorial Galerna, 1969.
- 30) José Antonio MAYOBRE, *Las inversiones extranjeras en Venezuela*. Caracas, Monte Avila Editores C. A., 1970.
- 31) José Antonio MAYOBRE y OTROS, *Hacia la integración acelerada de América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica, 1965. En especial, capítulo III.
- 32) Raymond MIKESELL, *Mecanismos de ayuda económica externa*. México, CEMLA, 1964.
- 33) Oscar MUÑOZ, ed., *Proceso a la industrialización chilena*. Santiago, CEPLAN, Universidad Católica de Chile, 1972. En especial, artículos de Eduardo Moyano y de Luis Pacheco.
- 34) Hlya MYNT, "International Trade and the Developing Countries", en *International Economic Relations*, ed. por Paul Samuelson. New York, St. Martin's Press, 1969.
- 35) NACIONES UNIDAS, *El desarrollo de América Latina y sus principales problemas*. Santiago, CEPAL, 1949. En especial, capítulo V.
- 36) NACIONES UNIDAS, *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano*. CEPAL, 1954.
- 37) NACIONES UNIDAS, *The International Flow of Private Capital, 1956-58*. New York, U. N., 1959.
- 38) NACIONES UNIDAS, *The Status of Permanent Sovereignty over Natural Wealth and Resources*. New York, U. N., 1962.
- 39) NACIONES UNIDAS, *El financiamiento interno de América Latina*. Nueva York, CEPAL, 1964.
- 40) NACIONES UNIDAS, *Estudio económico de América Latina, 1970*. Vol. II, Capítulo I. "La expansión de las empresas internacionales y su gravitación en el desarrollo latinoamericano". Santiago, CEPAL, 1971.
- 41) Felipe PAZOS, "El financiamiento externo de la América Latina: ¿Aumento progresivo o disminución gradual?": *Trimestre Económico*, N° 150, abril-junio, 1971.
- 42) Lester B. PEARSON Y OTROS, *El desarrollo: Empresa común*. Madrid, Tecnos, 1969.
- 43) Raúl PREBISCH, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. México, Fondo de Cultura Económica, 1963.

- 44) Raúl PREBISCH, *Hacia una estrategia global del desarrollo*. New York, UNCTAD, 1968.
- 45) Carlos QUINTANA, "Resultado de una encuesta sobre inversión extranjera en México", *Comercio Exterior*, agosto de 1969.
- 46) Osvaldo SUNKEL, "Política nacional de desarrollo y dependencia externa". *Estudios Internacionales*, mayo de 1967.
- 47) Osvaldo SUNKEL, "Capitalismo transnacional y desintegración nacional en la América Latina". *Trimestre Económico*, N° 150, abril-junio, 1971.
- 48) Ernesto TIRONI, "Beneficios y costos de la inversión extranjera en Chile", investigación en desarrollo, CEPLAN, 1972.
- 49) Víctor URQUIDI, *Viabilidad económica de América latina*. México, Fondo de Cultura Económica, 1962.
- 50) U. S. DEPARTMENT OF COMMERCE, *Survey of Current Business*. Washington D. C., U. S. Government Printing Office.
- 51) U. S. DEPARTMENT OF COMMERCE, *U. S. Direct Investments Abroad, 1966*, Part I, Balance of Payments Data. Washington D. C., U. S. Government Printing Office, 1970.
- 52) Raymond VERNON, ed., *How Latin America Views the U. S. Investors*. New York, Frederick A. Praeger, Publishers, 1966.
- 53) Raymond VERNON, "The Multinational Enterprise: Power versus Sovereignty" *Foreign Affairs*, julio 1971.
- 54) Raymond VERNON, "Progress Report: Multinational Enterprise Project, Calendar year 1971". Cambridge, Mass., Harvard Business School, 1972.
- 55) Thomas WEISSKOPF, "The Impact of Foreign Capital Inflow on Domestic Savings in Underdeveloped Countries". Economic Development Report, N° 156. Project for *Quantitative Research in Economic Development*, Center for International Affairs, Harvard University, julio 1970.
- 56) Miguel WIONCZEK, *El nacionalismo mexicano y la inversión extranjera*. México D. F., Siglo Veintiuno, 1967.
- 57) Miguel WIONCZEK, *Economic Cooperation in Latin America, Africa and Asia*. Cambridge, Mass., MIT Press, 1969.
- 58) Miguel WIONCZEK, "Hacia el establecimiento de un trato común para la inversión extranjera en el Mer-

- cado Común Andino". *Trimestre Económico*, N° 150, abril-junio, 1971.
- 59) Miguel WIONCZEK, "La inversión extranjera privada: Problemas y perspectivas", en *Crecimiento o Desarrollo Económico*, ed. por M. Wionczek. México D. F., SEP/SETENTAS, 1971.

**DISEÑO Y MANEJO  
DEL MERCADO COMUN  
CENTROAMERICANO**

Susanne Jonas (Bodenheimer)  
(del NACLA)

Este trabajo, cuya traducción al español estuvo a cargo de RUT SIMCOVICH, ha sido tomado de *Latin America and Empire Report*, publicación del NACLA, vol. VII, núm. 5, mayo-junio de 1973.

- AID: Agency for International Development (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional).
- BCIE: Banco Centroamericano de Integración Económica.
- BID: Banco Interamericano de Desarrollo.
- MCCA: Mercado Común Centroamericano.
- CEPAL: Comisión Económica de las Naciones Unidas para América latina.
- FECAICA: Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales Centroamericanas.
- GI: Régimen de Industrias de Integración.
- ROCAP: U. S. AID Regional Office for Central America and Panama (Oficina Regional de la AID para Centroamérica y Panamá).
- SIECA: Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana.



**El condicionamiento del  
minimercado:  
La asistencia norteamericana  
al Mercado Común Centroamericano**

Para los contribuyentes promedio de Norteamérica y América latina, la naturaleza y operación de los programas de asistencia externa norteamericanos son un misterio que se desarrolla a puertas cerradas. A pesar de que nosotros subvencionamos el espectáculo, rara vez asistimos a él. Debemos confiar en la información que emiten los departamentos de relaciones públicas de los organismos oficiales de asistencia, que proyectan una imagen humanitaria de la asistencia como un ejemplo de la "ayuda" que presta Estados Unidos a "las naciones menos desarrolladas". En nuestra vida cotidiana tanto en Estados Unidos como en América latina, experimentamos directa o indirectamente los efectos de la asistencia norteamericana, pero rara vez podemos espiar por la cerradura para observar la actividad de los organismos de asistencia norteamericana e "internacionales". Eso es lo que este artículo intenta hacer.

Específicamente, este artículo \* cuenta la historia de cómo la asistencia norteamericana ayudó a crear y a destruir al Mercado Común Centroamericano. Básicamente, esta es la historia de la asistencia norteamericana como medio de manipular los pueblos

\* Este artículo es una versión resumida de un estudio mucho más extenso y detallado sobre la asistencia norteamericana al mcc. Ese estudio se basa en gran medida en entrevistas efectuadas en Washington y América Central, principalmente durante 1970 y 1971, y en documentos públicos. Lamentablemente, las formulaciones más claras de la política norteamericana aparecen en documentos secretos, a los que no tuve acceso.

y gobiernos de Centroamérica en beneficio de las necesidades y caprichos particulares de los intereses corporativos norteamericanos, y para que la región siga siendo segura para los inversores norteamericanos. Revela cuáles son las actividades de los organismos financieros, tanto directas, a través del manipuleo, como indirectas, a través de sus aliados centroamericanos.

Pero ésta es también una historia de contradicciones, una demostración de que a veces los mecanismos del capitalismo se derrumban de por sí o como resultado de los conflictos existentes entre grupos dominantes. Revela cómo, en el mismo proceso de construir una institución, la asistencia norteamericana puso simultáneamente en movimiento fuerzas que la destruirían. En este caso particular las contradicciones no quedaron implícitas, sino que resultaron evidentes durante el final de la década de 1960, a través del colapso del MCC.

Las implicaciones de esta historia sobrepasan Centroamérica y se aplican a cientos de instituciones en países subdesarrollados que han sentido el peso de la mano de los organismos de asistencia norteamericanos e "internacionales" que ejercen el control de Estados Unidos a cambio de unos pocos cientos de millones de dólares.

### Los comienzos del MCC

Desde el comienzo del siglo XVI, el subdesarrollo capitalista y el dominio extranjero han sido más pronunciados en Centroamérica que en ninguna otra parte del hemisferio. Inclusive después de la segunda guerra mundial esta situación no había cambiado. En la década de 1950 la región dependía económicamente de la exportación de unos pocos productos agrícolas, como café y bananas, cuyos precios fluctuaban amplia y constantemente en el mercado mundial. Además,

Centroamérica no había seguido el ejemplo de los países latinoamericanos más grandes, que aprovecharon la crisis de la década de 1930 y la segunda guerra mundial y la consiguiente declinación en las inversiones y el comercio norteamericanos para iniciar un proceso de industrialización nacional. Pero las presiones internas y externas en pro de la industrialización eran crecientes.

Internamente, la única alternativa a una dependencia total de la inestabilidad de la exportación de productos agrícolas era la "substitución de importaciones" (industrialización en la región para producir los artículos que previamente se importaban). Pero esta industrialización requería un mercado regional más amplio, que debía lograrse mediante reformas sociales de largo alcance que aportaran al mercado millones de nuevos consumidores, o a través de un mercado común que combinara los reducidos mercados de los cinco países. Existían presiones externas igualmente importantes: específicamente, durante la posguerra, las corporaciones industriales con base en las naciones capitalistas avanzadas necesitaban expandirse y abrir nuevos mercados a sus inversiones. También para estas grandes corporaciones América central debía desarrollar un mercado más grande para convertirse en una inversión rentable.

Junto con estas presiones económicas existía una consideración política importante: los intereses norteamericanos y las élites centroamericanas deseaban evitar "otra Guatemala"; es decir, otra experiencia con un gobierno nacionalista progresista como el de Jacobo Arbenz (1951-54), que se había atrevido a regular las operaciones de las corporaciones norteamericanas y a instituir una reforma agraria profunda. La experiencia de Arbenz en Guatemala demostraba que los poderes capitalistas occidentales no podían descuidar a Centroamérica. Si las reformas de Arbenz eran inaceptables, debía encontrarse alguna otra alternativa.

La Comisión Económica para América latina de las Naciones Unidas (CEPAL) fue la primera en considerar que la integración económica regional era una

estrategia posible para evitar una crisis económica y social generalizada en Centroamérica, como una alternativa a un cambio de base, que no implicaba un desafío real al capitalismo o a la relación de fuerzas existente en la región. Trabajando juntamente con ciertos grupos centroamericanos durante la década de 1950 CEPAL presentó la integración económica como un complemento necesario de la sustitución de importaciones, particularmente para países con pequeños mercados internos de consumo.

Desde el comienzo CEPAL consideró que la integración regional era una forma de modernizar a las economías centroamericanas dentro de los márgenes del sistema capitalista. Consecuentemente CEPAL comprendió que esa integración debía ser implementada por las élites gobernantes de cada país centroamericano. El énfasis dado a la industrialización era una evidencia de esta estrategia, ya que tomaba la forma de "desarrollo", lo que implicaba el menor desafío posible a los intereses en juego y evitaba, o por lo menos postergaba, la transformación económica que necesariamente acompañaría a una reforma agraria<sup>1</sup>. Políticamente, la decisión estratégica de no requerir grandes sacrificios a los sectores de cúpula existentes implicaba un reconocimiento tácito de que la influencia de CEPAL dependía de la cooperación de esos sectores. Así, durante la década de 1950, CEPAL trabajó en estrecha relación con los dirigentes empresarios centroamericanos.

La estrategia de integración de CEPAL estaba basada en ciertos principios. Primero, acentuaba la integración "gradual", en lugar de la liberación total o inmediata del comercio entre los países centroamericanos: la integración debía efectuarse de forma tal que se "minimizaran" los trastornos causados a las economías nacionales (por ejemplo, los "trastornos" que podían resultar de exponer a los productores nacionales a nuevos competidores, o la pérdida de los ingresos fiscales por derecho aduanero). Segundo, y estrechamente relacionado con lo anterior, el principio de "industrialización recíproca"; es decir, el esfuerzo para asegurar a todas las naciones centroamericanas

una oportunidad igual de industrializarse. La reciprocidad y la intención de no beneficiar a algunas naciones a expensas de otras implicaban un tercer principio: las inversiones industriales debían estar basadas en algún tipo de planificación regional.

Las seguridades respecto a "beneficios recíprocos" y "desarrollo equilibrado" eran necesarias debido a los desequilibrios históricos de la región. Durante la década de 1950, de acuerdo con ciertos indicadores económicos generales, Honduras y Nicaragua estaban relativamente menos desarrolladas que sus vecinos y tenían un crecimiento más lento. Dada la tendencia general del capitalismo hacia el desarrollo desigual, si estos desequilibrios regionales se dejaban expuestos al "libre juego de las fuerzas del mercado", se verían reforzados. Por ejemplo, los inversores privados (especialmente los extranjeros) siempre han favorecido a las áreas de mayor desarrollo relativo, en este caso El Salvador y Guatemala<sup>2</sup>. Por lo tanto, según CEPAL, para que la integración ejerza una influencia correctora debe estar basada en la planificación regional y en mecanismos especialmente diseñados para asegurar una "distribución justa" entre todos los países miembros de las ganancias que produzca la integración.

Estos principios se reflejaron en los dos tratados de integración suscritos en 1958. El Tratado Multilateral establecía el comercio libre entre los cinco países para un número limitado de productos, y tomaba disposiciones para una expansión "gradual" de esa lista a lo largo de un período de diez años. El tratado intentaba minimizar los "trastornos" y dislocaciones que podían producirse en las economías nacionales como resultado de una liberación más acelerada del comercio.

Junto con este tratado se firmó el Acuerdo sobre Industrias de Integración, a menudo denominado el "Régimen" de Industrias de Integración (RII). Este acuerdo general estaba basado en la idea de que, en el caso de ciertas industrias importantes, el mercado centroamericano podía sustentar a una sola planta. Por lo tanto, para evitar la duplicación y estimular la eficiencia, los privilegios de comercio libre serían

acordados exclusivamente a una planta. Para asegurar el "equilibrio" regional, la ubicación de esa planta sería determinada por regulaciones intergubernamentales<sup>3</sup>.

Poco después de la firma de los dos tratados, el papel de CEPAL en la integración centroamericana se redujo, principalmente debido a un repentino brote de interés de otro factor, el gobierno de Estados Unidos.

### Estados Unidos entra en escena

A lo largo de la década de 1950, Estados Unidos observó los movimientos para la integración centroamericana sin participar en ellos. Pero la firma de los tratados inspirados por CEPAL, en 1958, dejó en claro que los centroamericanos avanzaban con sus planes de integración económica y eso despertó el interés de Estados Unidos. Los funcionarios norteamericanos nos advirtieron que si permitían que el movimiento continuara avanzando en el mismo sentido podría producir resultados "indeseables"; pero que si Estados Unidos lo reorientaba, la integración centroamericana podía resultar perfectamente coherente con los intereses y objetivos norteamericanos y ser utilizada en su beneficio. ¿Cuáles eran esos objetivos?<sup>4</sup>

Primero, Estados Unidos estaba interesado en la apertura de Centroamérica al comercio e inversiones de las corporaciones norteamericanas. Un área centroamericana de libre comercio, que no fijara restricciones a las inversiones y ofreciera incentivos adecuados, crearía un mercado más amplio y nuevas oportunidades para las corporaciones norteamericanas, cuyos intereses protege el gobierno de Estados Unidos.

El segundo objetivo de Estados Unidos fue la estabilización de la situación centroamericana potencialmente explosiva y la defensa contra la "amenaza co-

munista interna". Una posibilidad era fortalecer al sector privado y promover algunas de las reformas menores necesarias para reducir el conflicto de clases y reforzar al capitalismo centroamericano. El anti-comunismo y la preocupación por la estabilidad fueron los elementos cruciales de la política norteamericana de la década de 1950, que culminó con el derrocamiento de Arbenz en 1954, promovido por Estados Unidos. A lo largo de las décadas de 1950 y 1960, los planes para la integración centroamericana estuvieron ligados a la unificación de las instituciones de defensa de los cinco países (ver "Integrating the Big Guns" \*). Estados Unidos estaba particularmente interesado en prevenir una "amenaza a su seguridad" en América Central, debido a la ubicación estratégica de la región como puerta de entrada al Canal de Panamá. Después de la Revolución Cubana en 1958-59, Estados Unidos se obsesionó con la prevención de revoluciones similares en otros países. Washington estaba especialmente preocupado debido a ciertas condiciones sociales (como el problema de "superpoblación" de El Salvador), que podían hacer que Centroamérica fuera más susceptible a la influencia comunista. Por lo tanto, surgió la era de la Alianza para el Progreso, por medio de la cual Estados Unidos deseaba apoyar a movimientos como el de la integración económica, que pudieran fortalecer la economía y sofocar las presiones sociales en Centroamérica<sup>5</sup>.

Finalmente, una importante razón para que su interés surgiera en ese momento en particular era el deseo norteamericano de combatir la influencia de la CEPAL en Centroamérica. CEPAL fue siempre *persona no grata* en los círculos oficiales de Washington. Estados Unidos se había opuesto a su creación en 1947; y cuando la existencia de CEPAL fue un hecho consumado, Estados Unidos le siguió siendo básicamente hostil, intentó aplastar todas las propuestas que aquélla presentaba en las reuniones interameri-

\* NACLA's y *Latin America & Empire Report*, Vol. VII, n° 5, mayo-junio 1973.

canas y la consideraba un rival y una molestia debido a que planteaba inquietantes preguntas sobre las relaciones de Estados Unidos con América latina <sup>6</sup>.

Por encima de esta competencia por el poder y la influencia existía una profunda disputa político-filosófica entre Estados Unidos y CEPAL. Los funcionarios norteamericanos, adheridos a la libre empresa y el libre comercio como si fueran principios absolutos, consideraban que el principio proclamado por CEPAL según el cual las decisiones de inversión debían estar basadas en la planificación era una idea demasiado "estatista", tendiendo a "socialista", y por lo tanto peligrosa. Estados Unidos se oponía inclusive a las formas más leves de planificación estatal, hasta que a comienzos de la década de 1960 el *new look* de la Alianza para el Progreso aportó un cambio en su retórica. Aún entonces, el cambio no fue más allá de la esfera de la retórica. La política norteamericana también reflejaba su aversión al nacionalismo económico y al proteccionismo inherentes a la fórmula de sustitución de las importaciones propuestas por CEPAL, en la medida en que violaban las nociones ortodoxas del libre comercio.

### Una nueva orientación para el MCC

Así, a fines de la década de 1950, Estados Unidos advirtió que tendría que asumir un papel activo en la integración centroamericana para prevenir que tomara una dirección "indeseable" (es decir, demasiada planificación estatal, demasiadas restricciones a las inversiones norteamericanas). Las primeras señales públicas de este interés más activo aparecieron durante la visita del presidente de El Salvador, José María Lemos, en 1958. Según una versión, Lemos viajó a Washington en busca del apoyo norteamericano para impulsar el programa de integración. La delegación de El Salvador recibió atención especial

de Thomas Mann, ex embajador ante El Salvador, y en 1959, asistente para Asuntos Interamericanos del secretario de Estado. Al enterarse de que el movimiento de integración estaba en una impasse y necesitaba ayuda, se dice que Mann propuso la formación de un "verdadero mercado común" que redujera las barreras al comercio de casi todos los bienes de consumo. El encuentro produjo un comunicado conjunto de Lemos-Eisenhower llamando al "establecimiento de un sistema económicamente sano para la integración de las economías de las repúblicas de Centroamérica..." <sup>7</sup>.

Poco después, en marzo de 1959, el gobierno de Eisenhower envió a dos expertos del departamento de Estado, Isaiah Frank y Harry Turkel, en una misión de estudio a Centroamérica, "para considerar las perspectivas existentes para ayudar al avance del movimiento" <sup>8</sup>. Pronto resultó claro que su mandato iba más allá de un mero estudio. En conversaciones privadas mantenidas con ministros centroamericanos, Frank y Turkel detallaron los principios subyacentes en la posición norteamericana, que en resumen implicaban una clara modificación del proceso de integración delineado en los tratados de 1958 y la adopción de un nuevo enfoque. Estados Unidos quería un compromiso específico, a través de un tratado, de que la transición a un mercado común se haría en un período muy breve (tres años); este tratado establecería tarifas aduaneras bajas y una completa libertad para el movimiento de bienes, capitales y personas dentro del mercado común; asimismo, se harían las previsiones necesarias para que el proyecto de integración fuera financiado por dos fondos. Evidentemente, el Departamento de Estado sabía lo que quería. Además, Frank y Turkel tenían un incentivo concreto para los centroamericanos: una oferta de asistencia norteamericana por 100 millones de dólares <sup>9</sup>.

Atraídos por el señuelo de los 100 millones, los gobiernos de El Salvador, Honduras y Guatemala comenzaron una serie de discusiones. En febrero de 1960 firmaron el Acuerdo Tripartito de Asociación Económica, que establecía las bases para el co-

mercio libre de casi todos los bienes de consumo que producían los estados miembros, y en particular, el libre movimiento de capitales y personas. El proceso se desarrolló en forma completamente independiente de CEPAL, inclusive "desafinándolo".<sup>10</sup> Además, el Acuerdo Tripartito violaba los acuerdos de 1958 propiciados por CEPAL, ya que excluía al Acuerdo sobre Industrias de Integración.

La exclusión de CEPAL dejó el camino libre a una completa preponderancia de Estados Unidos. La promesa de apoyo financiero norteamericano era una "condición vital" que permitía a las tres naciones avanzar en el proceso y determinaba la nueva orientación de la integración (dando mayor libertad a las "fuerzas del mercado")<sup>11</sup>. Los industriales de Honduras plantearon luego que "el ritmo acelerado de integración económica fue... impuesto a Centroamérica por la presión norteamericana", y que la primera copia de la declaración inicial de los tres países "estaba impresa en inglés y debió ser traducida al castellano"<sup>12</sup>.

Del Acuerdo Tripartito al Tratado General de Integración Económica, firmado en diciembre de 1960, había sólo un paso. En este caso se incluyó a Nicaragua y se dejó la puerta abierta a Costa Rica (que finalmente se unió en 1963). A pesar de que CEPAL fue incluida en las negociaciones del Tratado General, los lineamientos del mismo seguían estrechamente el enfoque del Acuerdo Tripartito, con una importante excepción: reincorporaba formalmente el Acuerdo sobre Industrias de Integración.

¿Qué esperaba lograr Estados Unidos con esta jugada, y cómo forzó la alteración del proceso de integración centroamericana? En pocas palabras: los tratados auspiciados por CEPAL en 1958 implicaban una integración gradual, que minimizara los "trastornos" que la integración provocaría en las economías nacionales, y sobre todo enfatizaba el crecimiento equilibrado de todos los países, a través de la planificación y la coordinación a nivel regional. Por otra parte, los tratados auspiciados por Estados Unidos en 1960 eliminaban los mecanismos de planificación re-

gional y subordinaban el crecimiento equilibrado al establecimiento inmediato del libre comercio en forma irrestricta.

Así, los tratados de 1960 no representaban, como se proclama habitualmente, una "aceleración" del proceso de integración, sino que más bien se trataba de un cambio abrupto en su orientación. El apoyo norteamericano a la integración centroamericana tenía como precio la aceptación de ese cambio en la orientación y la exclusión de CEPAL de su papel preponderante. Prometiendo 100 millones de dólares y sin haber gastado un centavo (hasta ese momento), Estados Unidos consiguió entrar en escena para imponer sus propias condiciones, cuando ya las bases para la integración centroamericana estaban echadas.

### **La penetración de Estados Unidos en las instituciones centroamericanas de integración**

Habiendo conseguido poner el pie en la puerta del proceso de integración centroamericana, Estados Unidos se propuso institucionalizar su influencia de dos maneras: primero, especialmente durante los años de formación del mcc, de 1960 a 1963, Estados Unidos ejerció un control directo sobre el mcc penetrando en sus principales instituciones, e interviniendo en forma decisiva y estratégica en las controversias sobre las industrias de integración. Segundo, Estados Unidos empleó una estrategia de largo plazo más sutil, alentando una industrialización dependiente en Centroamérica (que daba a las corporaciones norteamericanas un máximo de libertad) y creando una coalición con los sectores más privilegiados de las burguesías locales, que actuarían luego a favor de los intereses norteamericanos. Resumiendo, Estados Unidos estableció en Centroamérica cierta relación de fuerza que haría innecesaria su intervención abierta.

Para ejercer un control directo sobre las operaciones cotidianas de las instituciones del MCC, Estados Unidos necesitaba un enlace institucional. Así, en 1961, un informe de un cuerpo especial de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) de Estados Unidos, recomendó la creación de una nueva oficina de AID en Centroamérica, con las siguientes funciones: regionalizar los esfuerzos de AID, coordinar los programas y políticas norteamericanos referidos a los organismos de integración centroamericana y asegurar que la integración no tomara un curso perjudicial para los intereses norteamericanos. Además, al instalarse en Centroamérica los funcionarios norteamericanos esperaban debilitar para siempre la influencia que ejercía la oficina de CEPAL ubicada en México<sup>13</sup>. Esta Oficina Regional para Centroamérica y Panamá (ROCAP) de la AID se estableció en Guatemala en julio de 1962. Nos detendremos en este punto para considerar la influencia que tuvo ROCAP sobre los dos principales organismos de integración centroamericana: la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana y el Banco Centroamericano para la Integración Económica.

#### **Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA)**

A diez cuadras de la oficina de ROCAP, en la ciudad de Guatemala, está la oficina de SIECA, la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana. SIECA es el principal organismo del MCC: a pesar de que no está facultada para formular políticas (esta facultad quedó en manos de los cinco gobiernos), SIECA tiene un prestigio considerable debido a su concentración de conocimientos técnicos e información. SIECA está facultada para formular las propuestas que sirven de base para

las negociaciones intergubernamentales, para supervisar la implementación de los tratados de integración y para actuar como mediador en las disputas y crisis. En los primeros años, cuando CEPAL era el líder intelectual de la integración centroamericana, cierto número de funcionarios de SIECA (entre los que se contaban los dos primeros directores de este organismo), estaban adheridos a CEPAL o influidos por ella.

Después de la firma del Tratado General en 1960, la influencia de CEPAL en SIECA, al igual que en toda Centroamérica, declinó en gran medida y fue reemplazada por el apoyo norteamericano. Inicialmente hubo mucha desconfianza entre Estados Unidos y SIECA, ya que los funcionarios norteamericanos temían que CEPAL tuviera mucha influencia en SIECA y los funcionarios de ésta se quejaban de la agresividad y rigidez con que los representantes de Estados Unidos impulsaban los objetivos de la libre competencia comercial, el desarrollo del sector privado y las inversiones extranjeras, y se oponían a los intentos de planificar y extender el control estatal<sup>14</sup>.

Después de 1962, estas tensiones disminuyeron grandemente, y la relación entre SIECA y ROCAP tomó ciertas características que la asemejaban a una relación amorosa ilícita. En algunas entrevistas se afirmó que ambos organismos eran conscientes de que su imagen pública se deterioraría si la relación tomaba un carácter abierto y reconocían la importancia que tenía mantener la discreción. En realidad, ROCAP había comprendido que llamar poco la atención tiene sus ventajas y rara vez ejerció su influencia sobre SIECA en forma directa y abierta.

Al margen de su sofisticación y sutileza, Estados Unidos ha tenido un papel significativo en el manejo de SIECA. A pesar de que ésta proclamaba en su política que el aporte externo al presupuesto no debía ser superior a la suma de las contribuciones de los cinco gobiernos centroamericanos, el aporte efectuado por Estados Unidos (directamente y a través de los organismos financieros internacionales) ha sido sustancial: al comienzo era del 50 por ciento, y en 1970 se mantenía entre 40 y 48 por ciento (de acuer-

do con distintas estimaciones). Una gran parte de este dinero se utiliza para contratar expertos con el fin de desarrollar estudios en campos específicos: todos los expertos contratados con fondos de ROCAP y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) deben ser aprobados por esos organismos. Un funcionario de ROCAP nos hizo la siguiente descripción: por ejemplo, ROCAP da los fondos para cuatro nuevos puestos: ROCAP y SIEGA deciden en forma conjunta cuál será el trabajo que desarrollarán esos expertos y quiénes serán. Este arreglo le permite a ROCAP ejercer una considerable influencia indirecta. Además, la influencia y las contribuciones financieras de ROCAP han variado a través de los años: de ser para áreas estrictamente "técnicas" pasaron a áreas cada vez más "políticas", y luego a financiar en forma lisa y llana... proyectos en áreas de iniciativas política<sup>16</sup>. De acuerdo con un alto funcionario de ROCAP entrevistado en 1967, "primitivamente nuestra asistencia se limitaba a las estadísticas y los estudios para la armonización de sistemas aduaneros, que son áreas desde donde no hay grandes posibilidades de influir. Ahora que existe un lazo financiero podemos penetrar en otras áreas. ROCAP puede hacerlo, y nosotros nos proponemos que ejerza su influencia sobre la estrategia en su conjunto destinando fondos a áreas específicas e insistiendo en el establecimiento de prioridades".<sup>17</sup>

SIEGA también resulta útil a Estados Unidos como fuente de información. A través de las reuniones regionales de ministros o funcionarios gubernamentales de menor nivel auspiciadas por SIEGA, según me explicó un ex funcionario de ROCAP, estrechamente ligado a SIEGA, ROCAP obtiene información sobre las personas de cada gobierno que son hostiles o simpatizan con la posición norteamericana.

Por lo tanto, si ROCAP no ha intentado en general dictar a SIEGA la política que debe seguir, es principalmente porque no ha sido necesario. A través de estos medios más sutiles, ROCAP ha llevado a SIEGA a posiciones aceptables. Por ejemplo, al comienzo había un gran antagonismo entre SIEGA y varios organismos de sectores privados centroamericanos; a

fines de la década de 1960, principalmente debido a la intervención de ROCAP, los canales para consultas formales e informales de SIEGA con el sector privado estaban bien desarrollados e integrados en el funcionamiento del MCC. Además, SIEGA no ha desafiado a la política norteamericana en ningún punto fundamental. Por ejemplo, en la única disputa política importante entre Estados Unidos y algunos sectores centroamericanos, en la cuestión de las industrias de integración (ver más abajo), SIEGA evitó adoptar una posición política definida.

La relativa ausencia de fricciones políticas abiertas es también resultado de un estilo que prácticamente excluye los choques políticos, un estilo que está parcialmente basado en las amistades personales de los altos funcionarios de SIEGA y ROCAP. En muchos sentidos, por lo tanto, la relación entre SIEGA y ROCAP ha sido menos dolorosa que la mayoría de las relaciones entre donantes y receptores en el juego de la asistencia externa.

### **Banco Centroamericano para la Integración Económica (BCIE)**

Si la relación de ROCAP con SIEGA se asemeja a una relación amorosa ilícita, su relación con BCIE parece más bien un matrimonio tradicional, en el que domina el socio más fuerte desde el punto de vista económico y político (Estados Unidos). BCIE debe su creación y existencia continuada a Estados Unidos en una medida mucho mayor que SIEGA. A lo largo de la década de 1950, en las reuniones auspiciadas por CEPAL se discutió la creación de un fondo que minimizara los trastornos y financiara la expansión industrial; sin embargo, estas discusiones fueron algo académicas, ya que no había indicios claros sobre el origen de los fondos.

La insinuación de la misión Frank-Turkel en 1959,



en el sentido de que Estados Unidos aportaría hasta 100 millones de dólares a un fondo para la integración, dio nuevos ímpetus a la realización de discusiones más concretas. Con la firma del Tratado General de 1960 y el establecimiento del Banco Centroamericano para la Integración Económica (BCIE), el Departamento de Estado anunció formalmente, en noviembre de 1960, el ofrecimiento de 10 millones de dólares para ese Banco, a pesar de que finalmente el préstamo fue de sólo 5 millones.

CEPAL colaboró en la redacción de la carta orgánica del BCIE, pero el concepto básico impulsado por CEPAL referido al "equilibrio" fue modificado sustancialmente: específicamente, la carta del BCIE no mencionaba una lista de industrias prioritarias y planificada a nivel regional o al esquema de industrias de integración.

En sus comienzos, durante 1961, el banco se apoyó en gran medida en expertos técnicos extranjeros (norteamericanos) y en asesores de AID y del recientemente creado BID, inclusive en áreas tan delicadas como la selección de personal. El razonamiento era que para movilizar importantes cantidades de dinero de los organismos financieros internacionales, BCIE debía presentar a esos organismos una imagen apropiada y adecuarse a sus normas. Algunas de las reuniones de trabajo se celebraron en Washington. Por otra parte, durante los primeros años del banco, además de los préstamos de AID "los gastos administrativos generales del banco fueron pagados con fondos de AID-ROCAP"<sup>18</sup>. Pronto resultó evidente que la financiación internacional no sería una fuente de recursos subordinados o "complementarios" para BCIE. Más bien, una vez que cada gobierno centroamericano hubo aportado su contribución de 4 millones de dólares a la integración de capital, el banco fue *primordialmente* un imán para atraer fondos internacionales a Centroamérica. Y ésa es la forma en que el banco ha funcionado. En un estudio se resume la situación de la siguiente manera: "En abril de 1969 los recursos totales del banco sumaban 250 millones de dólares, de los cuales 215 millones (26 por

ciento) provenían de fuentes externas, alrededor de tres cuartos de Estados Unidos y del BID, en el que la influencia norteamericana es decisiva, y la cuarta parte restante de créditos de proveedores otorgados por algunos países de Europa occidental y México"<sup>19</sup>.

Resulta evidente, concluye el estudio, que BCIE ha tenido más éxito en atraer asistencia externa que en movilizar fondos regionales (ver cuadro).

### El establecimiento de la hegemonía norteamericana en el BCIE

Al convertirse en el principal apoyo del BCIE Estados Unidos comenzó a moldearlo en forma tal que se ajustara a los propósitos norteamericanos. La primera y más evidente de las propuestas norteamericanas para controlar las operaciones del BCIE surgió durante las negociaciones para el primer préstamo de AID al BCIE. Este préstamo era una línea de crédito por 5 millones de dólares, que BCIE usaría para prestarlo a su vez a inversores industriales privados de Centroamérica. A mediados de diciembre de 1961, AID envió el proyecto del acuerdo sobre el préstamo a los gobernadores del BCIE (el ministro de Economía y el presidente o gerente del Banco Central de cada país) solicitando que fuera aprobado en 15 días. El préstamo ya había sido aprobado por los directores del BCIE (un director por país, elegido por la Junta de gobernadores). Después de dos semanas, el 22 de enero de 1962, los gobernadores votaron, cuatro a favor y cuatro expresando "reservas básicas" sobre el préstamo. Las principales objeciones de los gobernadores se centraban en la cláusula 6.09 (c) del borrador del acuerdo. Esta cláusula imponía la aprobación previa de AID de cualquier préstamo posterior que solicitara el BCIE y daba a AID "la ocasión de requerir la subordinación de los préstamos posteriores

PRESTAMOS EXTERNOS OTORGADOS AL BCIE HASTA SETIEMBRE DE 1972

Origen del préstamo al Fondo Ordinario del BCIE	Año	Uso	Atado	Periodo de amortiz. (años)	Tasa anual de interés	Valor del préstamo (millones U\$S)
AID-598-001	1962	Desarrollo agrícola e ind.	Sí	15	4 %	5
AID-596-002	1963	Estudios de factibilidad	Sí	40	2 %	2,5
AID-596-004	1964	Proyectos industriales	Sí	40	2 %	10
AID-596-010	1970	Ind. de Exportación y turismo	Sí	40	3 %	30
BID-35/SF-CA	1963	Infraestructura industrial	No b	20	4 %	6
BID-50/SF-CA	1965	Infraestructura industrial	No b	20	4 %	8,2
BID-93/SF-CA	1966	Estudios previos a la inversión	No b	20	4 %	3
BID-152/OC-CA	1967	Industrias de telecomunicac.	No b	18	6,25 %	10
Banco de México	1966	Industrial	Sí	10	6 %	5
Bonos dólares, 1976	1966	Desarrollo económico	No	10	5 %	1
Consorcio de Bancos Italianos	1967	Desarrollo industrial	Sí	8	5,9 %	9,225
Netherlands Investment Bank	1967	Industrial	Sí	19	6,5 %	1,3
Bank of America	1966	Industrial	No	2 y 5	6,5 %	1,35
Bank of America	1970	Industria, turismo, exportación	No	7	1 % s/prima	5
Bank of America	1972	Industria, turismo, exportación	No	7	1 % s/prima	2
Bk. of Amer. (Coop. Fcg.)	1971	Industrial	Sí	7	1 % s/prima	2
Morgan Guaranty Trust Co.	1966	Industrial	No	4,25	6,5 %	1,43
Morgan Guaranty Trust Co.	1970	Proyectos industriales	No	4	1 % s/prima	3
Union Bank of Switzerland	1967	Proyectos industriales	Sí	9,5	7,25 %	1,74
Consorcio de Bancos Suizos	1967	Proyectos industriales	Sí	5,8 y 10	6,25-7,5 %	4,6
Unión de Bancos Belgas	1968	Proyectos industriales	Sí	3,5 y 7	6,2 %	5
Bk. of London & So. Amer.	1968	Industria y proyectos de factibilidad	Sí	5 y 7	5,5 y 7 %	7,2
U.S. Eximbank 2653-CA	1970	Proyectos industriales	Sí	7	6 %	1,5
U.S. Eximbank (Coop. Fcg.)	1971	Proyectos industriales	Sí	7	6 %	2
Export Bank of Japan	1969	Telecomunicaciones	Sí	15	6,5 %	6,4
Export Bank of Japan	1970	Proyectos industriales	Sí	8	6,5 %	5
España, bonos dólares	1966	Industria, estudios, servicios	Sí	8	5,75, 6,25 y 6 %	1,3
Tecniberia (España)	1970	Servicios, bienes y barcos	Sí	3-8	7 y 7,5 %	3
Kreditanstalt Bank (Alemania)	1970	Bienes de capital, servicios públicos y privados	Sí	30	4 y 5,5 %	3,3
Manufacturers Hanover Trust	1971	Proyectos ind., agríc. y turíst.	No	4	1,5 % s/prima	3
Manufacturers Hanover Trust	1972	Proyectos inds., agríc. y turíst.	No	4	1 % s/Eurldr.	1
Wells Fargo Bank	1972	Proyectos de desarrollo económ.	No	5	1,25 % s/tasa Int. Banco Londres	5
Cent. Natl. Bank Chicago	1972	Proyectos de desarrollo económ.	No		1 %	1
<i>Al Fondo de Integración del BCIE (Infraestructura)</i>						
AID-596-L-006	1965	Proyectos de infraestructura	Sí	40	2,5 %	35
AID-596-L-007	1968	Proyectos de infraestructura	Sí	40	2,5 %	20

Origen del préstamo al Fondo Ordinario del BCIE	Año	Uso	Atado	período de amortiz. (años)	Tasa anual de interés	Valor del préstamo (millones US\$)
AID-596-L-008	1969	Proyectos de infraestructura	Sí	40	2,5 %	30
BID-8/CD-CA	1967	Proyectos de infraestructura	Sí	50	1,25 + 0,75 %	2,6
BID-132/SF-CA	1967	Proyectos de infraestructura	Sí	30	3,25 + 0,75 %	11,9
BID-284/SF-CA	1971	Proyectos de infraestructura	Sí	30	3,25 + 0,75 %	20
<i>Al Fondo de la Vivienda del BCIE</i>						Total Fondo de Integración 119 <sup>c</sup>
AID-596-L-003	1969	Programa de viviendas	Sí	40		10
Fed. Home Ln. Bk. Boston	1970	Programa de viviendas	No	24,5	8,125 %	5
Fed. Home Loan Bk. N.Y.	1970	Viviendas	No	25	8,125 %	5
						Total Fondo de la Vivienda 20 <sup>c</sup>
						Total Fondos 287 <sup>c</sup>

a Este cuadro no incluye la asistencia técnica a BIEC o a otros organismos del MCC como SIECA.

b Atado a compras a los miembros de BID/FMI.

c Cifra inexacta por redondeo.

FUENTE: U.S. Agency for International Development (AID).

si la posición (de AID) resultaba amenazada<sup>20</sup>. Esto implicaba que AID podía suspender las remesas de fondos del préstamo si no aprobaba cualquier deuda posterior contraída por el BCIE. Mientras los funcionarios de AID insistían en que esta cláusula era simplemente una medida bancaria (para reasegurar al Congreso de Estados Unidos la amortización de la deuda), la mayor parte de los centroamericanos la consideraron como un intento de establecer un control político sobre las futuras operaciones del BCIE, o temían que el efecto de la cláusula fuera ése<sup>21</sup>.

Los funcionarios del BCIE emplearon varios meses intentando renegociar el préstamo para satisfacer las objeciones de los gobernadores, pero sin éxito. En mayo de 1962, ante la intransigencia de la AID y dado que el BCIE dependía financieramente de ese organismo, los directores del BCIE recomendaron que los gobernadores aprobaran el préstamo en los términos planteados por la AID. Sin embargo, en junio los gobernadores votaron 7 a 1 a favor del rechazo del acuerdo, basándose en que la cláusula 6.09 (c) era una violación de su soberanía. Los funcionarios de AID, que esperaban que el préstamo fuera aprobado por 5 contra 3 (o inclusive 6 a 2), se pusieron furiosos y comenzaron una intensa campaña para presionar a cada uno de los gobernadores, tanto a través de ROCAP como de su embajada en cada país. Finalmente, en su reunión de agosto, los gobernadores del BCIE aprobaron el préstamo con una pequeña modificación en la redacción. En definitiva, AID consiguió lo que quería. AID también aprendió una valiosa lección de ese incidente. Durante las negociaciones había surgido una clara diferencia entre los directores y los administradores del BCIE. Los directores, sintiéndose directamente responsables del banco, adoptaron una actitud "pragmática" frente a la necesidad de aceptar las condiciones de AID para obtener los fondos que permitieran al banco iniciar sus operaciones. Por otra parte, los gobernadores, siendo ministros de Economía y directores del Banco Central de cada país, estaban sometidos a las presiones políticas de los sentimientos nacionalistas locales; así, los fun-

cionarios de AID advirtieron que no podía confiarse en que los gobernadores cumplirían automáticamente con las condiciones norteamericanas que implicaran control político de Estados Unidos. Al margen del problema inmediato de este préstamo en particular, ROCAF advirtió que "el control efectivo del (BCIE) debe ser dejado en manos de sus directores". De esta preocupación surgió la idea de modificar la Carta del BCIE, incluyendo en la misma disposiciones para que los gobernadores delegaran en los directores la facultad de aprobar los acuerdos para préstamos futuros. En las negociaciones finales se incluyó esta modificación. Por lo tanto, con una rápida acción, AID no sólo obtuvo la aprobación del préstamo en los términos que había fijado, sino que también logró modificar en forma permanente la estructura de autoridad del BCIE.\*

En algunas ocasiones Estados Unidos ha manifestado desembozadamente su intención implícita de hacer que el BCIE fuera un instrumento de la política norteamericana en Centroamérica. Uno de estos incidentes ocurrió luego del derrocamiento del gobierno de Villeda Morales, elegido constitucionalmente, en Honduras; en respuesta al golpe, el gobierno de Kennedy suspendió toda la asistencia norteamericana al nuevo gobierno militar. Surgió la cuestión de si esta suspensión de la asistencia debía incluir los fondos de la AID, canalizados a través del BCIE. Dado que el BCIE tiene su sede en Honduras, los funcionarios del banco temían que esta actitud pusiera al BCIE en una posición "intolerable". Sin embargo,

\* Simultáneamente, Estados Unidos maniobraba para consolidar su hegemonía en el BCIE designando un vicepresidente ejecutivo (similar al del BID, que tuviera poder de veto opcional sobre las operaciones del BID). Inicialmente, Estados Unidos pensaba en un "experto reconocido de la banca norteamericana"; pero al no encontrar alguien así, Washington se contentó con un centroamericano, si bien retuvo la facultad de aprobar al candidato<sup>22</sup>. Además, Estados Unidos mantiene un control constante del BCIE mediante varios funcionarios de ROCAF que viajan a Tegucigalpa durante un par de días cada semana.

AID impuso su disciplina al BCIE, impidiendo la concesión de fondos norteamericanos a los hondureños a través del BCIE hasta diciembre de 1963, cuando Estados Unidos reconoció al nuevo gobierno hondureño.<sup>23</sup>

ROCAF también ha mantenido un estrecho control sobre el BCIE mediante las diversas "condiciones previas" incluidas en los acuerdos de préstamos, que BCIE debía cumplir antes de recibir los fondos del préstamo. Entre éstas se contaban algunas condiciones usuales (de la legislación para préstamos de asistencia norteamericana, y que AID debe cumplir) tales como "ligar" la asistencia a la compra de bienes y servicios norteamericanos, el transporte de esos bienes en barcos de bandera norteamericana, aprobación norteamericana de todos los subcontratos, suspensión del comercio con los países socialistas.<sup>24</sup> Además, Estados Unidos ha impuesto condiciones específicas al BCIE (por ejemplo, se requiere la aprobación de los préstamos industriales otorgados por el BCIE con fondos de AID y BID, como lo comentamos más adelante).

La penetración de AID en SIECA y el BCIE, descrita más arriba, no fue accidental sino intencional, según revela un informe de un cuerpo especial de AID: "Estados Unidos debe ocuparse de la (integración centroamericana). Nos hemos comprometido a ayudar al movimiento. Además, si éste se desarrolla en forma adecuada, puede servir a los intereses norteamericanos en el área. Lamentablemente, Estados Unidos no ha articulado aún su propio concepto de la integración(...); su estructura, plazo, instituciones, etcétera. Esto debe realizarse, hacerse conocer a los centroamericanos y la presencia y asistencia norteamericanas deben ser utilizadas para favorecer los desarrollos que apoyamos, y bloquear los otros..."<sup>25</sup>

Con este propósito, Estados Unidos gastó varios millones de dólares hasta 1970.

## La batalla de las industrias de integración

El ejemplo más claro de la decisiva intervención norteamericana y la imposición directa de su autoridad en la formación del MCC es la controversia (que por momentos se convierte en batalla) de las industrias de integración.\*

El régimen de industrias de integración fue un mecanismo propuesto por CEPAL para asegurar una industrialización equilibrada en toda Centroamérica. Disponía que en el caso de ciertas industrias que requerían acceso a todo el mercado regional para operar "económicamente", una planta fuera designada "industria de integración" y recibiera varios beneficios económicos y protección durante diez años, siendo el beneficio principal que los productos de la planta designada tuvieran libre acceso a todo el mercado, mientras que los productos competitivos estarían sujetos a las tarifas nacionales. Evidentemente, uno de los principales objetivos de este esquema era estimular el establecimiento de industrias básicas en gran escala. Un segundo objetivo era desalentar la duplicación dentro de ciertas industrias. Dentro del contexto de la planificación industrial, el RII implicaba el reconocimiento de los "monopolios naturales" en ciertos sectores, particularmente en un mercado tan pequeño como es el centroamericano.

\* La mayor parte de las versiones escritas y los funcionarios norteamericanos (en entrevistas) han distorsionado la historia de esta controversia en varios sentidos<sup>26</sup>. Primeramente, empuñan el papel de Estados Unidos al presentarlo como uno de los muchos factores que determinaron el fracaso del RII como mecanismo de desarrollo. Segundo, atribuyen a Estados Unidos una posición tibia y aparentemente razonable de "oposición" a las industrias de integración, que se tradujo en no impulsar a las industrias norteamericanas a que participaran y en retirar los fondos norteamericanos de ese programa. Esta descripción oscurece la magnitud de la oposición y los extremos hasta los que llegaron los funcionarios norteamericanos para destruir al RII.

Si bien los gobiernos promoverían monopolios regionales locales, debían también tener mano fuerte para regular sus operaciones, proteger a los consumidores y a las economías nacionales de los efectos potencialmente perjudiciales de los monopolios. Así, el RII disponía una regulación estricta de la oferta, los precios, la calidad y otros aspectos de las industrias de integración.

El tercer objetivo era el fomento del desarrollo equilibrado en esa región. Ya que cada industria de integración tendría un importante impacto en la economía del país sede, el esquema podía ser utilizado para evitar una mayor concentración de industrias en El Salvador y Guatemala. Específicamente, el RII disponía que cada nación debía recibir una industria de integración antes de que cualquiera pudiera recibir una segunda. El objetivo final y menos evidente del RII era regular la participación del capital extranjero en esas industrias importantes, estipulando un porcentaje mínimo de capital nacional para cada industria de integración.

La oposición norteamericana al sistema de integración cristalizó pronto: de acuerdo con un alto ex funcionario de CEPAL, cuando el gobierno de Guatemala llegó a Tegucigalpa en junio de 1958, estaba presionado por Estados Unidos para que no firmara el RII. El Tratado Tripartito de febrero de 1960 deliberadamente excluyó al RII, que era incompatible con el mismo. En el papel, el Tratado General incluía al RII, a pesar de la presión norteamericana en su contra. Pero al establecer el libre comercio inmediato de casi *todos* los bienes producidos en la región, el Tratado General eliminaba efectivamente los beneficios especiales de las industrias de integración, y por lo tanto restaba incentivos al esquema. De esta manera, mediante la integración del RII, el Tratado General "virtualmente anulaba" su impacto, de acuerdo con la definición de un analista del Departamento de Estado.<sup>27</sup>

Habiendo logrado debilitar, pero no destruir por completo al RII, mediante los tratados de 1960, Estados Unidos continuó su campaña por otros medios.

Para comenzar a implementar el RII y a elaborar proyectos específicos, los gobiernos centroamericanos concertaron una reunión en Managua para diciembre de 1961. En esta asamblea, los funcionarios de CEPAL presentaron una serie de proyectos, y cada una de las cuatro delegaciones presentes seleccionó una industria de integración. Esta reunión encolerizó a los funcionarios norteamericanos, a la que se referían en privado como el "crimen de Managua", deplorando la subordinación de los funcionarios centroamericanos (especialmente de SIEGA) a CEPAL. Esta reunión de diciembre de 1961 determinó una jugada abierta de Estados Unidos según los informes de un alto funcionario norteamericano que afirma haberlo escuchado de boca del representante de Estados Unidos, Arthur Marget, y que confirman varias personas. Marget bosquejó un comunicado que el Departamento de Estado hizo llegar a las embajadas de los países centroamericanos en Washington, amenazando con una disminución de la ayuda total de Estados Unidos a la región si se avanzaba en la aplicación del régimen de industrias de integración.\* En febrero de 1962 un memorándum del cuerpo especial sobre integración centroamericana afirmaba: "*Por lo tanto, apoyamos completamente las instrucciones conjuntas de AID-Departamento de Estado impartidas a las embajadas centroamericanas en relación con las industrias de integración, como un paso indispensable para mantener el proceso de desarrollo industrial centroamericano orientado en la dirección correcta; y recomendamos enérgicamente que la influencia de nuestro gobierno continúe aplicándose en ese sentido para el manejo de las consecuencias posteriores que pueda tener la reunión de Managua*".<sup>28</sup>

En marzo de 1962, en la asamblea extraordinaria

\* Marget, un ex alto funcionario del U.S. Federal Reserve Bank, fue una figura clave durante los primeros meses del BCIE, al ocupar los cargos de representante regional de AID (antes de la creación de ROCAF) y consejero financiero del BCIE.

de gobernadores del BCIE, el representante de Estados Unidos, Arthur Marget, reafirmó la posición norteamericana de que al implementar el RII la reunión de Managua representaba un "retroceso" frente al Tratado de 1960 y que este "retroceso" era un obstáculo a las inversiones privadas norteamericanas en Centroamérica. Además, según Marget, "existía en Estados Unidos una tendencia favorable hacia la integración centroamericana, pero el gobierno norteamericano impondría una interrupción de la asistencia hasta tanto los gobiernos centroamericanos determinaran su política. El efecto de la reunión de Managua ha sido retrasar el apoyo que Estados Unidos puede brindar a la integración"<sup>29</sup>.

Después de plantear abiertamente esta amenaza, Marget cuestionó la validez del artículo 17 del Tratado General (que incorporaba formalmente el RII). Lo importante, concluyó, era que todos acordaran que en la reunión de Managua no se habían tomado decisiones definitivas, y que las conversaciones recién comenzaban. En realidad esto no era cierto, ya que los centroamericanos habían aprobado varios protocolos durante la reunión; Marget intentaba revertir estas medidas por la fuerza.

El efecto de esta amenaza no fue inmediatamente claro; y cuando los ministros de Economía centroamericanos se reunieron en enero de 1963 para aprobar definitivamente el primer protocolo para la implementación del RII (otorgando esa designación a dos plantas), y firmarlo no sabían qué esperar de Estados Unidos. A pesar de que los funcionarios norteamericanos continuaban proclamando una línea dura, resultaba ya evidente que Estados Unidos no llegaría a suspender toda la asistencia a las instituciones de integración centroamericana debido a la cuestión del RII. Pero la amenaza de suspender la asistencia quedó clara a todos los centroamericanos. Inclusive, en octubre de 1963, "los economistas centroamericanos temían que la reacción desfavorable del Congreso de Estados Unidos y de la prensa a sus industrias (de integración) ... indicara una reducción de los fondos que la Alianza para el Pro-

greso destinaba a esa área...". El periódico salvadoreño *El Diario de Hoy* dijo en su editorial que la prensa norteamericana expresaba una opinión desfavorable a esta política económica, que podía influir sobre el gobierno de Estados Unidos para que restringiera los fondos para desarrollo. Aparentemente persistía el temor de que los intereses comerciales dictaran la política externa norteamericana<sup>30</sup>.

La primera etapa y la más crítica de la batalla de las industrias de integración finalizó en cierta forma con la adopción del Protocolo de enero de 1963. Pero inclusive este Protocolo de implementación del RII contenía disposiciones que lo invalidaban\*. Además, Estados Unidos también continuó su campaña contra el RII a través de la presión financiera. La estrategia norteamericana era bloquear las fuentes potenciales de fondos y por lo tanto minar las industrias de integración, que por definición eran empresas de una envergadura tal que hacía necesaria la financiación externa. En primer lugar, Estados Unidos rehusó invariablemente permitir que los fondos de AID canalizados a través del BCIE fueran usados para otorgar préstamos a las industrias de integración. Segundo, Estados Unidos impidió que otros organismos internacionales, especialmente el BID, concedieran préstamos directos o indirectos a las industrias de integración. Tercero, Estados Unidos presionó al BCIE para que no financiara las industrias de integración, ni aun con fondos de otras fuentes.

\* Lo que es aun más importante, como precio por la implementación del RII (al que siempre se había opuesto) El Salvador propuso un "Sistema Especial" que debía servir como sustituto del RII. Dispondría una protección especial para ciertas industrias, pero sin crear monopolios legales ni someter a las plantas incluidas en el régimen a controles "rígidos". Estados Unidos también consideró que ese era un "sustituto factible" del RII<sup>31</sup>. Este fue un temprano ejemplo de cómo articularía Estados Unidos sus intereses a través de sus aliados centroamericanos.

Uno de los más flagrantes ejemplos de la presión norteamericana ocurrió en relación con la primera industria de integración de Nicaragua, Pennsalt, una planta de sosa cáustica, subsidiaria de Pennsalt Chemical Corporation de Estados Unidos. Después que obtuvo la designación de industrias de integración con el Protocolo de enero de 1963 y Pennsalt estuvo preparada para efectuar la inversión, los principales promotores del proyecto buscaron fondos adicionales. Advirtiendo que AID no otorgaría fondos a ninguna industria de integración, intentaron obtener fondos del BID a través del BCIE (como una línea de crédito industrial).

De acuerdo con diversas versiones, el BID inicialmente aprobó el préstamo, pero luego cambió su intervención, después que su director norteamericano intervino directamente para vetarlo. Los fondos del BID (US\$ 1 millón) fueron finalmente usados para financiar el préstamo de BCIE a Pennsalt, pero sólo después que se hubo llegado a un acuerdo que dejaba sin efecto la condición de industria de integración de Pennsalt. Según este acuerdo, que fue producto de la presión norteamericana directa sobre el BID, BCIE debió firmar un memorándum secreto (que no fue incluido en el acuerdo público sobre el préstamo), prometiendo no utilizar recursos del BID "para financiar ninguna industria que constituya un monopolio". Además, el gobierno de Nicaragua acordó por escrito no oponerse al establecimiento de una planta similar de sosa cáustica en Centroamérica, que gozaría de los mismos privilegios comerciales<sup>32</sup>. En resumen, Nicaragua aceptó renunciar a su industria de integración y a todos los beneficios que emanaban del Protocolo de 1963. Habiendo logrado su propósito de debilitar al RII, en 1967 AID destinó US\$ 600.000 de sus fondos, a través del BCIE, para ser utilizados en la financiación de Pennsalt, tanto porque esta operación beneficiaría a una compañía norteamericana como porque los US\$ 600.000 serían utilizados

únicamente en adquirir maquinaria, etc., de fabricantes norteamericanos. Simultáneamente, Estados Unidos ejercía una presión directa sobre el BCIE. AID podía impedir que sus líneas de crédito al BCIE fueran destinadas a las industrias de integración, ya que todos los subpréstamos del BCIE por un monto superior a U\$S 500.000 otorgados con fondos de AID requerían la aprobación de ésta. Según la opinión de un experto, esta disposición "ha permitido a Estados Unidos utilizar el Banco como instrumento de su política externa."<sup>33</sup> Además, "la posibilidad de represalias norteamericanas a través de la suspensión de la asistencia financiera al Banco es aparentemente suficiente para evitar que los funcionarios del mismo otorguen créditos de menos de U\$S 500.000 a las 'industrias de integración'"<sup>34</sup>. Las represalias eran algo más que una amenaza remota: en una ocasión, en 1963, AID planteó la posibilidad de que Estados Unidos no otorgara más préstamos a BCIE (fueran o no para industrias de integración) a menos que éste se adaptara a la posición norteamericana en cuanto a las industrias de integración.

### A favor de las empresas norteamericanas

¿Por qué llegó Estados Unidos hasta tales extremos para frustrar el esquema de industrias de integración? Las razones reales son difíciles de descubrir porque están escondidas tras una fachada de justificaciones y razonamientos\*. La preocupación

\* La explicación más frecuentemente dada por los medios oficiales de los EE.UU. se concentra en la naturaleza monopólica de las industrias de integración, e insisten que los fondos norteamericanos no pueden ser utilizados para promover un programa que viole las leyes antitrusts de los EE.UU. Cualquiera que sea la legitimidad de la posición de los EE.UU., parece bastante verosímil que realmente objetan más a los reglamentos de la protección a los consu-

real se concentraba en los efectos del sistema sobre las *inversiones norteamericanas* en Centroamérica. Según el Departamento de Estado, "muchos inversores privados [...] han vacilado en invertir en Centroamérica porque temen una posible discriminación bajo el Régimen. Ningún inversor puede estar seguro de que la designación de una industria conectada con la suya [...] no afecte seriamente a su propia empresa [...] El efecto [de estos problemas] sobre la inversión potencial en el extranjero es [...] serio"<sup>35</sup>.

Inicialmente Estados Unidos estaba preocupado por que el RII fuera usado para excluir, o por lo menos regular, la inversión extranjera (norteamericana). El Acuerdo de 1958 disponía que cierta proporción del capital de cada industria de integración fuera de origen centroamericano. En uno de sus famosos exabruptos, en una reunión celebrada en marzo de 1962, Arthur Marget insinuó que las corporaciones norteamericanas estaban absteniéndose de invertir en Centroamérica debido al RII, porque los privilegios otorgados a las industrias de integración "excluyen la posibilidad de competencia de otras firmas norteamericanas, y naturalmente esto no es bien visto por Estados Unidos."<sup>37</sup> Lo irónico de esta posición es que, de las dos industrias de integración existentes, GINSA en Guatemala es ahora una subsidiaria de Goodyear, violando directamente el Protocolo de 1963 que le otorgó la condición de industria de integración; y el complejo Pennsalt-Hércules de Nicaragua pertenece a dos firmas norteamericanas.

Cuando resultó claro que el RII no sería utilizado para excluir las corporaciones norteamericanas, se

midores del RII que a la existencia de un monopolio en sí. En segundo lugar, los defensores de la posición de los EE.UU. afirman que el RII fue incorrectamente concebido, pleno de ambigüedad y por ello sensible al favoritismo político<sup>35</sup>. A pesar de la pizca de verdad de estos alegatos "técnicos", las principales motivaciones de la política de los EE.UU. no fueron técnicas sino ideológicas y políticas y obedientes a los intereses comerciales de los EE.UU. en América central.



planteó un segundo problema: si una subsidiaria de una empresa norteamericana era designada industria de integración, la firma norteamericana competidora ejercía, sin duda, una gran presión sobre el Departamento de Estado para que no permitiera que una corporación recibiera tales privilegios. Esta situación se planteó a mediados de la década de 1960 en la disputa entre GINSA de Guatemala (que en ese momento recibía asistencia técnica de General Tire, la cual tenía una pequeña parte de las acciones) y Firestone de Costa Rica, poniendo a Estados Unidos en la incómoda posición de tener que equilibrar las presiones de esas dos compañías norteamericanas. El tercer temor respecto al RII era que los inversores privados norteamericanos nunca aceptarían un esquema tan lleno de regulaciones sobre precios, calidad, producción y especialmente proporción de capital nacional<sup>38</sup>. En realidad, los representantes de las empresas norteamericanas expresaron serios temores sobre el RII<sup>39</sup> que influyeron en la posición oficial de Estados Unidos y se reflejaron en ella.

Aparte los problemas concretos que el RII planteaba a los inversores norteamericanos, el gobierno de Estados Unidos se oponía al esquema por motivos filosóficos más generales: cualquier mecanismo que limitara las facultades o posibilidades empresarias de invertir o restringiera su libertad de elegir el lugar de radicación, o el libre comercio, representaba una interferencia indebida e innecesaria en el "libre juego de las fuerzas del mercado".

Esto no significa que el RII podría haber resuelto el problema del subdesarrollo centroamericano. En principio, el esquema fue diseñado sólo para preservar el equilibrio entre los países subdesarrollados de la región, no para mejorar las condiciones de vida de las clases bajas o alterar la relación de fuerzas dentro de cada país. En segundo lugar, existían deficiencias técnicas en el esquema, que han sido señaladas por los críticos "desarrollistas" así como por los apologistas de la política norteamericana. Pero estos problemas no se debían a la premisa básica de la planificación industrial (como afirmaban los fun-

cionarios norteamericanos), sino a imperfecciones en su aplicación, y estos problemas se combinaron con la violenta campaña norteamericana contra el RII. En tercer lugar, en Centroamérica no existía un consenso sobre el esquema: particularmente aquellos sectores que se oponían a la planificación gubernamental o intergubernamental y que se beneficiaban con el desarrollo desequilibrado (por ejemplo, el gobierno y los sectores privados de El Salvador) se oponían al RII. Pero esta era parte de la alianza creada por Estados Unidos con los centroamericanos que tenían intereses comunes con los suyos en la región. Por lo tanto, es una realidad que la política norteamericana creó una situación en la que el RII no podía ser utilizado para sus objetivos originales de industrialización planificada y desarrollo equilibrado dentro del marco del sistema capitalista.

#### **Estrategia norteamericana para la industrialización dependiente**

Con el triunfo en la cuestión del RII Estados Unidos logró una victoria estratégica frente a CEPAL y su enfoque de la industrialización planificada. Otro factor igualmente importante: en 1963 Estados Unidos había ayudado a establecer la dominación de aquellos grupos centroamericanos cuyos intereses coincidían con los suyos en casi todos los puntos, específicamente la comunidad empresaria y aquellos gobiernos (El Salvador y Guatemala) que representaban a los grupos empresarios más privilegiados. Resumiendo, al fortalecer la posición de sus aliados, Estados Unidos podía en lo sucesivo lograr sus objetivos políticos sin recurrir al manejo abierto, característico de los primeros años; en adelante Estados Unidos utilizó una estrategia más sutil, de largo plazo, que permitía al proceso de industrialización dependiente iniciado en 1963 desarrollarse por sí solo.

En su oposición constante al esquema de industrias de integración, Estados Unidos insistió, sin embargo, en ser partidario del "desarrollo equilibrado", que se lograría a través de mecanismos distintos. Pero las medidas que aconsejó resultaron ser completamente inadecuadas. En lugar de evitar los desequilibrios internos del MCC, la estrategia norteamericana no hacía más que aumentarlos y luego corregirlos mediante un fondo especial (que se convirtió en el BCIE) a través del cual Estados Unidos canalizaría sus fondos de asistencia y daría tratamiento preferencial a las naciones menos desarrolladas. Por lo tanto, para Estados Unidos el equilibrio era deseable, siempre y cuando pudiera ser logrado sin alterar el libre juego de las fuerzas del mercado y la libertad de las empresas de elegir el lugar de su radicación. En resumen, el desarrollo equilibrado era un objetivo secundario. La mayoría de los observadores opinan que el enfoque norteamericano no ha resultado eficaz en la práctica<sup>40</sup>. Lo que es aun más importante, como veremos, es que las realidades de la integración centroamericana han mostrado en la práctica las falacias del enfoque norteamericano. Pero la posición de Estados Unidos respecto al "equilibrio" era sólo un aspecto de una estrategia de industrialización más amplia, que examinaremos brevemente.

#### **Promoción: atracción y subsidio de las inversiones extranjeras**

Quizá el funcionario más influyente y mejor pago del BCIE, a partir de 1970, sea un norteamericano: Val de Beausset\*. Lo que lo hacía tan valioso en su

\* Como explicara un funcionario de ROCAP, "Val de Beausset recibe la mitad de su sueldo a través del BCIE y la otra mitad directamente de ROCAP. Debemos hacerlo así, no porque el BCIE no tenga los fondos necesarios, sino porque

cargo de asistente especial del presidente Enrique Ortez eran sus conocimientos sobre "promoción". En varias entrevistas, Beausset desmitificó el concepto de promoción, dándome ejemplos de su trabajo. Resumiendo, "identificamos nuevos proyectos (por ejemplo, nuevas posibilidades en el mercado, que esperan ser desarrolladas). Hemos planeado siete importantes industrias, que son necesarias en cada país y que tienen prioridad para los préstamos del BCIE. Si una compañía (norteamericana) vacila en invertir en Centroamérica, nosotros tratamos de convencerla de invertir aquí, ofreciéndole préstamos y otros incentivos. (Por ejemplo, eso fue lo que hicimos en el caso de la International Nickel en Guatemala). Trabajamos con los inversores locales para que encuentren nuevos campos de acción, para hallarles un socio técnico [una corporación norteamericana que penetra aportando la experiencia técnica, y generalmente se abre camino de esa forma para apoderarse de la compañía]. Cuando un grupo de guatemaltecos vinieron a nosotros con un proyecto para una planta de montaje de tractores, financiamos un estudio de factibilidad y tratamos de interesar a varias compañías norteamericanas, como John Deere y Ford. Hallamos socios locales para las inversiones extranjeras y los convencemos de las ventajas políticas de trabajar con un socio local. Efectuamos recomendaciones sobre mejoras en la infraestructura necesarias para desarrollar nuevos mercados y coordinamos los préstamos del BCIE [a los gobiernos centroamericanos] para la infraestructura necesaria".

De Beausset era el "hombre de las ideas" que podía lograrlo todos podía conseguir fondos, hacer todas las conexiones necesarias en Estados Unidos y Centroamérica y movilizar al directorio del BCIE (para la aprobación de préstamos, etcétera). La razón de esta influencia extraordinaria en el ámbito del BCIE se debe a que "promoción" se ha convertido en sinó-

su salario es U\$S. 35.000 al año, más que Ortez (presidente del BCIE) y si Beausset recibiera esa suma públicamente del BCIE se produciría un escándalo político".

nimo de "desarrollo". Esta ideología prevalece en tal medida, que hasta los funcionarios progresistas que entrevisté en el banco parecían seducidos por ella. En muchos aspectos "promoción" es un nuevo nombre que se da al enfoque que Estados Unidos ha estado imponiendo a Centroamérica desde fines de la década de 1950, y cuyo resultado es la industrialización dependiente. ¿Qué significa este enfoque, específicamente?

Primero y principal, Estados Unidos no tolera que se impongan restricciones a las corporaciones extranjeras (principalmente norteamericanas) para acceder al mercado centroamericano. Los inversores extranjeros deben tener libertad absoluta para invertir en cualquier país (sin preocuparse por el equilibrio regional) y en cualquier sector (incluso apoderándose de compañías locales de sectores tradicionales, así como dominando totalmente las industrias más nuevas y modernas), usar los recursos de crédito locales, importar la tecnología (sin preocuparse por su efecto en el desempleo), etcétera<sup>41</sup>. Esta estrategia ha arrojado resultados dramáticos con respecto a nuevas inversiones: la entrada de capital extranjero se triplicó entre 1960 y 1968, y en 1968 el valor de libros de las inversiones norteamericanas sumaba aproximadamente U\$S 5 billones<sup>42</sup>. Pero el precio ha sido alto.

Puesto que está bajo una fuerte influencia norteamericana, el BCIE ha seguido una política de "no discriminación" contra el capital extranjero en la concesión de préstamos industriales. (Como me explicara el presidente Ortez, "no tenemos prejuicios contra el capital extranjero; comprendemos que los grandes proyectos requieren capital extranjero".) Incluso, de acuerdo con estimados conservadores (del Banco Mundial), en 1970 el 32 por ciento de los préstamos industriales del BCIE habían sido concedidos a firmas que están bajo control extranjero, y otro 34 por ciento a compañías nacionales con participación extranjera minoritaria o asistencia técnica extranjera<sup>43</sup>. En respuesta a críticas públicas, BCIE puso freno a la concesión de préstamos a las subsidiarias de compañías foráneas que eran *totalmente*

de propiedad extranjera; pero debido a la ingerencia y la financiación norteamericanas el banco ha continuado empleando una parte considerable de sus energías y recursos institucionales en programas para estimular las inversiones extranjeras.

Para atraer inversores extranjeros al área, los gobiernos centroamericanos crearon una serie de leyes de incentivación, concediendo generosos estímulos fiscales bajo la forma de excepciones al impuesto a las rentas, y desgravación de las importaciones de maquinaria y materia prima. A pesar de que los inversores locales también se beneficiaban con estos incentivos, en la práctica estas leyes tenían como objeto atraer a las corporaciones extranjeras. Como notó hasta una misión de estudio del Banco Mundial en 1970, la aplicación indiscriminada de estas leyes ha llevado a una marcada pérdida de ingresos fiscales provenientes de las importaciones e impuestos y ha privilegiado la utilización de materia prima importada en detrimento de la local. Además, ha desembocado en una "guerra" de incentivos entre los países centroamericanos, en la que cada uno trata de ofrecer los mejores términos a las inversiones extranjeras. Ha estimulado la duplicación de las inversiones: el ejemplo extremo son las refinerías de petróleo (existen seis en la región, todas propiedad de compañías petroleras extranjeras) y las plantas de montaje de automotores, de las que existen seis en Costa Rica solamente. Estas leyes están redactadas en forma de permitir una "cadena" infinita de incentivos, ya que ninguna compañía se conforma con menos beneficios que sus competidoras.

Otro resultado de la liberalidad para con los inversores extranjeros y de los programas de incentivos perjudiciales ha sido estimular a las "industrias fantasma", industrias falsas, es decir, aquellas que hacen el montaje mezcla o fraccionamiento de componentes importados, y por lo tanto contribuyen muy poco a la economía centroamericana. Esta tendencia ha sido institucionalizada y premiada con diversas políticas e incentivos. Como ejemplos puede citarse: "Al salir de la ciudad de Guatemala por la carretera Roosevelt,

se pasa frente a una cadena de modernas y lustrosas 'fábricas', principalmente de compañías químicas y laboratorios: Upjohn, Hoechst, Abbott, Miles Overseas, Eli Lilly, etcétera. La mayoría de estas plantas emplean menos de 50 personas (de las cuales la mitad es personal ejecutivo o administrativo), que importan todo menos el agua y el aire que emplean en la mezcla, y que reciben todos los beneficios de los incentivos fiscales y pueden efectuar transferencias irrestrictas de utilidades.

"Lea and Perrins importa salsa Worcestershire a granel, la fracciona en pequeñas botellas y la vende como Salsa Worcestershire de producción centroamericana; una compañía centroamericana importa tornillos sin muesca, les hace la muesca y los vende como tornillos centroamericanos. Otra compañía importa gigantescos rollos de papel higiénico, los fracciona y vende como centroamericanos; el 'vino centroamericano' se fabrica a partir de un concentrado de vino importado, usando sólo agua local<sup>44</sup>. Y así, *ad infinitum*."

Esta situación con respecto a las industrias de montaje es sintomática de una característica general de los préstamos del BCIE otorgados con el auspicio de Estados Unidos: la negativa o incapacidad estructural del banco de establecer prioridades para los préstamos industriales. En la práctica, BCIE ha dejado la iniciativa en manos del sector privado, respondiendo a solicitudes de préstamos en forma individual y, como señalara la misión del Banco Mundial en 1970, analizando las solicitudes de préstamos desde el punto de vista de la compañía, más que de acuerdo con la contribución que esa compañía puede efectuar a la economía nacional o regional.

A través de su influencia financiera, Estados Unidos es el principal responsable de la evolución del BCIE. Sin embargo, existe una contradicción fundamental en la concepción norteamericana del BCIE. Por una parte, Estados Unidos consideraba que la iniciativa privada debía conservar el principal papel en la industria<sup>45</sup>. Por lo tanto, BCIE no ha intentado establecer lineamientos para los inversores privados,

ni regular el grado de penetración de capitales extranjeros. De acuerdo con lo señalado por un observador: "El estrecho control de AID [...] ha contribuido por cierto al conservadorismo de la política de préstamos del banco y a la timidez con que ha tratado la cuestión de que los préstamos 'regionales' son otorgados principalmente a capitalistas extrarregionales"<sup>46</sup>.

Por otra parte, esta posición tuvo también su aspecto negativo, incluso desde el punto de vista norteamericano. Específicamente, el BCIE no ha cumplido con las funciones *promocionales* de un banco de desarrollo. Una institución que deja la iniciativa al sector privado no estimulará empresas riesgosas en nuevas áreas, y sin embargo tanto AID como el Banco Mundial han criticado al BCIE por esta falta. El resultado final de estas presiones opuestas, provenientes principalmente de AID, es que el BCIE es poco más que un banco comercial con tasas de interés bajas, en lugar de ser un banco de desarrollo.

De lo anterior resulta claro que Estados Unidos ha estimulado en Centroamérica una política de no regulación de las corporaciones privadas (principalmente norteamericanas). Los frutos de esta política fueron un síndrome de industrialización dependiente, que no palió los problemas de desempleo general, de balanza de pagos, ni los problemas fiscales de todos los países centroamericanos, y que agravó las disparidades y los desequilibrios intrarregionales<sup>47</sup>. A la larga esta política no podía prosperar, porque no estaba dirigida a los problemas reales del subdesarrollo de la región, pero la consecuencia más inmediata fue el derrumbe del MCC a fines de la década de 1960.

### El MCC en crisis (permanente)

A pesar de ser sólo una de las manifestaciones del subdesarrollo centroamericano, la cuestión del

desequilibrio regional fue el principal motor de la disolución del mcc. Sin otorgar seguridades sobre una distribución equilibrada de los beneficios de la integración era bastante difícil convencer a las naciones relativamente menos desarrolladas, Honduras y Nicaragua, de que el mcc compensaría los sacrificios que implicaba. Desde 1964, Honduras expresó su insatisfacción para con el mcc sobre la base de que era un país menos desarrollado que sus vecinos y que, desde su ingreso en el mcc, la situación económica de la nación había declinado más aun, "su balanza comercial regional se había vuelto desfavorable, los términos de intercambio con la región se deterioraban, los precios al consumidor aumentaban y el número de artesanos desocupados crecía como resultado de la competencia industrial de los otros miembros del Mercado Común. Finalmente [...] Honduras sufría una merma en sus ingresos fiscales como resultado de la desgravación de las exportaciones de productosseudocentroamericanos a Honduras. En realidad, Honduras estaba subsidiando el desarrollo industrial de los otros estados centroamericanos..."<sup>48</sup>.

Para corregir estos desequilibrios, Honduras necesitaba un tratamiento preferencial y privilegios especiales. En una reunión del Consejo Económico del mcc, en 1966, Honduras logró la aprobación de unas pocas medidas que le otorgaban tratamiento preferencial.

Mientras tanto, se acumulaban las presiones desde otra dirección. A mediados de la década de 1960, todos los países centroamericanos sentían los efectos de una crisis generalizada de balanza de pagos, que tenía sus raíces principalmente en el deterioro que había sufrido la posición de las exportaciones de la región en el mercado mundial. Para empeorar más aun la situación, los gobiernos ya no podían enfrentar los problemas de sus balanzas de pagos limitando las importaciones no esenciales, ya que un porcentaje creciente de esos bienes eran importados del resto de Centroamérica y por lo tanto no estaban sujetos a esas restricciones. Estas dificultades se combinaron

con la proliferación irrestricta de las industrias de montaje, que generaban requerimientos de importación importantes e inflexibles. Como resultado, el déficit de la balanza de pagos de la región se duplicó entre 1963 y 1968<sup>49</sup>.

A principios de 1967 la situación de la balanza de pagos era crítica, especialmente en Costa Rica y Nicaragua. La crisis estimuló discusiones regionales durante 1967 y 1968, que produjeron el Protocolo de San José. Este protocolo imponía un impuesto de estabilización económica, estableciendo una sobretasa del 30 por ciento a las importaciones provenientes de países extrarregionales y la recomendación de imponer un impuesto a las ventas de bienes suntuarios. Las comunidades empresarias expresaron enérgicamente su oposición a esta medida, y sólo Nicaragua la ratificó de manera inmediata. A lo largo de 1968 y 1969, el gobierno de Nicaragua trató de forzar a sus asociados a ratificarla, imponiendo tasas aduaneras a las importaciones de otros países, y éstos tomaron represalias imponiendo gravámenes a los productos nicaragüenses. Finalmente, en la primavera de 1969, ambas partes se calmaron y los cinco ministros de Economía acordaron iniciar discusiones para reformar el mcc y prevenir crisis similares en el futuro. Pero los problemas subyacentes no fueron resueltos.

### Fútbol y subdesarrollo

Si quedaba alguna duda respecto a la gravedad de los problemas del mcc, éstas se disiparon ante una serie de acontecimientos que se sucedieron a partir de junio de 1969. El detonante fue una serie de partidos de fútbol entre Honduras y El Salvador que condujo a disturbios en Honduras y a la expulsión de 11.000 de los 30.000 salvadoreños que viven en Honduras. Durante las siguientes semanas se rompieron relaciones diplomáticas, ambos gobiernos alerta-

ron a sus fuerzas armadas y el nivel de tensión creció. Tropas salvadoreñas invadieron Honduras el 14 de julio y sólo se retiraron a fines de ese mes debido a la fuerte presión de la OEA, que intentaba mediar en el conflicto. Aparte los 1.000 ó 2.000 heridos y los 100.000 refugiados, la guerra causó una alteración total del comercio del MCC, particularmente debido a que Honduras cerró su tramo de la carretera panamericana a los bienes salvadoreños. Los incidentes fronterizos continuaron esporádicamente a lo largo de 1970 y 1971, y a fines de 1972 las relaciones diplomáticas no habían terminado de normalizarse.

La guerra tenía los mismos factores subyacentes que provocaron las anteriores crisis del MCC. La clase dominante de cada país había intentado usar al movimiento de integración como medio para resolver los problemas básicos que enfrentaba, sin hacer las reformas sociales necesarias. El ejemplo más claro fue el "problema demográfico" salvadoreño. El Salvador tiene una tasa de crecimiento demográfico de 3,8 por ciento anual, y 3,3 millones de habitantes hacinados en 8.000 millas cuadradas. La densidad de población de El Salvador en 1969 era de más de 380 habitantes por milla cuadrada, comparado con 57 habitantes por milla cuadrada en Honduras. En lugar de emprender una reforma agraria para proporcionar tierras y trabajo al pueblo, la clase dominante salvadoreña (particularmente el uno por ciento que es dueño del 40 por ciento de la tierra cultivable del país) insistió en que El Salvador necesitaba una válvula de escape, una salida para la gran masa de desocupados urbanos y campesinos sin tierras, por ejemplo, a través de la migración a los países vecinos, especialmente a Honduras<sup>51</sup>. Y cuando esta válvula de escape fue cerrada, es decir, cuando Honduras rehusó permitir que sus tierras fueran usadas como *lebensraum* salvadoreño y amenazó con expulsar a los inmigrantes salvadoreños, la clase dominante de El Salvador recurrió a la guerra para preservar esa salida.

A su vez, en respuesta a tensiones sociales similares y para aliviar la presión por las tierras, la clase domi-

nante hondureña desalojó a los inmigrantes salvadoreños. En un sentido, por lo tanto, la guerra fue el resultado de una presión de clases combinada, tanto de los grupos capitalistas dominantes como de las masas desocupadas sin tierras, dentro de cada país. Fue una excusa de cada clase dominante para fortalecerse militarmente y aplastar los profundos conflictos de clase<sup>52</sup>. Pero además de los conflictos de clase, la guerra estuvo motivada por los desequilibrios internos del MCC. En 1969 el ministro de Economía de Honduras afirmó que la integración había significado para su país menos beneficios y mayores sacrificios que para los otros miembros. Ciertos hechos apoyan esta afirmación\*. Las serias disparidades revelan que Honduras había sido afectada adversamente por las mismas políticas promovidas por Estados Unidos que habían beneficiado a El Salvador y Guatemala. Además, Honduras estaba subsidiando el desarrollo industrial de esos países con un alto costo para los consumidores hondureños (es decir, mayores precios y menor calidad, balanza comercial negativa, pérdida de ingresos fiscales, y desempleo industrial).<sup>54</sup> Lo más grave, planteaba Honduras, era que las industrias subsidiadas no eran realmente regionales, en la medida en que una alta proporción eran industrias de montaje (generalmente norteamericanas) que usaban a Guatemala, El Salvador o Costa Rica como base para montar componentes que se importaban del extranjero libres de impuestos.

\* En términos de inversiones industriales nuevas y generación de comercio, la gran masa de los beneficios fueron para el Salvador y Guatemala, y las desventajas de Honduras aumentaban. En 1968, Guatemala contribuía al valor agregado regional con el 34,2 por ciento y El Salvador con el 23,8 por ciento, comparado con el 7,7 por ciento de Honduras. En 1968, Honduras y Nicaragua acumulaban sustanciales déficit comerciales con los otros miembros del MCC. En la primera mitad de 1969, Honduras tuvo un déficit comercial de aproximadamente U\$S. 5 millones solamente con El Salvador, y sus importaciones de ese país sumaron 168 por ciento de lo exportado a esa nación<sup>53</sup>.

## La República de las Bananas se separa

Después de la guerra, Honduras aprovechó para insistir sobre la reestructuración general del mcc. En su reunión de diciembre de 1969 los cinco ministros de Relaciones Exteriores crearon una comisión para estudiar la reorganización total del mcc y un foro de los ministros de Economía para analizar el *modus operandi*, una base temporaria para mantener unido al mcc hasta que pudiera llegarse a un acuerdo sobre una reestructuración más permanente. Las discusiones del *modus operandi* comenzaron seriamente, después de una demora de seis meses, en julio de 1970, y continuaron hasta diciembre de ese mismo año, entre presiones en aumento y esperanzas de éxito.

Las negociaciones se interrumpieron de modo abrupto en diciembre de 1970, precisamente cuando se estaba aparentemente más cerca de alcanzar una conclusión exitosa: el gobierno de El Salvador, sometido a una intensa presión del sector privado salvadoreño, se negó a firmar, alegando que los acuerdos hacían demasiadas concesiones a Honduras. En respuesta, durante las siguientes dos semanas, Honduras amenazó repetidamente con abandonar el mcc; pocos creyeron que podía darse ese lujo, pero el 31 de diciembre de 1970 Honduras sancionó el decreto No. 97. Este decreto derogaba todos los acuerdos regionales sobre comercio e impuestos, reimponiendo los derechos a la importación de bienes de otros países centroamericanos, con excepción de los productos "esenciales" o "básicos". Esta medida, a la que Honduras justificó como una forma de corregir sus graves problemas económicos causados por el mcc, implicaba su retiro de éste.

Debido a que las negociaciones sobre el *modus operandi* (m.o.) revolvieron todas las llagas abiertas durante los diez años del proceso de integración centroamericana, vale la pena mencionar brevemente algunos de los temas más importantes y la dinámica de las negociaciones. Entre los temas principales podemos mencionar los siguientes: <sup>55</sup>

1) *Protocolo de San José*: La implementación final del protocolo debía ser negociada (ver más arriba) específicamente en lo referido a la estipulación de las industrias que estarían exentas de la sobretasa del 30 por ciento a las importaciones.

2) *Origen de los productos*: Respondiendo a las quejas de los países menos industrializados, especialmente Honduras, de que se les estaba forzando a subsidiar la industrialización de Guatemala y de El Salvador, y que esta industrialización ni siquiera era legítimamente "centroamericana", los cinco gobiernos elaboraron un acuerdo para ayudar a determinar el origen de los bienes "producidos en Centroamérica". Para ser considerado "centroamericano" y en consecuencia disfrutar de todos los privilegios del libre comercio, un producto debía aportar cierto mínimo "valor regional agregado" o cumplir ciertas normas de "procesamiento mínimo" en Centroamérica.

3) *Política industrial regional*: Esta política industrial, que equivale a un cuasi resurgimiento del régimen de industrias de integración, promovería ciertas industrias básicas y simultáneamente equilibraría más el desarrollo al permitir la instalación de una sola planta de esas industrias cuya ubicación sería determinada por el Consejo Económico del mcc (dando preferencia a Honduras). Los aspectos menos aceptables de esta propuesta para los industriales de la región eran que limitaría la libertad de los inversores privados y permitiría al Consejo Económico intergubernamental tomar decisiones sin consultar al sector privado.

4) *Fondo para el Desarrollo Agrícola e Industrial*: Como gesto final para corregir los desequilibrios dentro del mcc los gobiernos resolvieron crear un nuevo Fondo, que otorgaría préstamos con grandes facilidades, dando preferencia a las empresas de los países relativamente menos desarrollados. Las contribuciones al fondo también serían proporcionales, y los países que recibieran los mayores beneficios del mcc contribuirían en mayor medida. La necesidad de este fondo, con su objetivo de promoción del des-

arrollo equilibrado evidenciaba el fracaso del BCIE, cuya Carta había planteado el mismo objetivo diez años antes, y que por cierto había destinado una proporción mayor de sus fondos a Honduras y Nicaragua.

¿Qué significación tenía el *modus operandi*? Primero, revelaba los problemas de los beneficios desiguales para los distintos países, los subsidios a los inversores privados (principalmente extranjeros) con un alto costo para los consumidores y para las arcas del estado, de la tecnología y la materia prima importadas, de la industrialización basada en la fusión de cinco pequeños mercados de clase media y alta. La misma necesidad de efectuar una reestructuración sería, tal como la que se discutió durante las negociaciones del m.o., era una prueba de los fracasos del pasado.

Segundo, aunque hubiera sido firmado, el m.o. no habría resuelto los conflictos fundamentales entre una diminuta clase dominante y la gran mayoría de los centroamericanos, cuyos intereses nunca fueron tomados en consideración. En cada punto, se hacían importantes concesiones a los intereses empresarios privilegiados que se habían beneficiado con la integración durante la década de 1960 y querían preservar el *statu quo*. Además, el m.o. representaba en realidad una serie de medidas para cerrar la brecha, de respuestas no estructurales a problemas estructurales. Con respecto a los serios problemas presupuestarios que afectaban a todos los gobiernos, el Protocolo de San José, por ejemplo, fue una medida de emergencia, un sustituto más que un estímulo de la gravación directa y una seria reforma impositiva.<sup>56</sup>

Sin embargo, a pesar de que las medidas que se analizaban eran muy inadecuadas para resolver los problemas básicos, el m.o. representó un reconocimiento claro de esos problemas, quizá la primera evaluación honesta realizada en gran escala del costo de la integración centroamericana. Precisamente el hecho de que las negociaciones sobre el m. o. se interrumpieran al final fue una especie de tributo indirecto a esos avances limitados, una indicación de que se

estaba amenazando ciertos intereses. Las negociaciones fracasaron porque una coalición de los poderosos intereses durante los primeros diez años insistían en preservar esos privilegios y se negaban permitir las reformas más tibias.

### Los partidarios de la línea dura se salen con la suya

Específicamente, ¿cuáles fueron los intereses responsables del bombardeo de las negociaciones? El primero y más obvio: la ruptura de las negociaciones sobre el m.o. fueron producto de la determinación del sector privado salvadoreño y del gobierno que controlaba, de no hacer ninguna concesión a Honduras, como la que habría implicado el Fondo. Pero lo que es aun más importante, el gobierno y la comunidad empresaria salvadoreña nunca aceptaron como objetivos generales lograr un desarrollo equilibrado mediante restricciones a las inversiones privadas (tales como las restricciones implícitas en la política industrial) o reestructurar el mcc de acuerdo con los lineamientos que exigía Honduras. Así, la decisión de El Salvador de no firmar el m.o. no fue tomada a último momento; en realidad, según algunos observadores con información de fuentes fidedignas. El Salvador nunca tuvo intenciones de firmar los acuerdos sobre el m.o. y esperaba que Guatemala lo apoyara.<sup>57</sup>

Mientras El Salvador tomaba abiertamente una línea dura durante las negociaciones, Guatemala hizo un doble juego. Guatemala apareció constantemente como el adalid de la unidad del mcc; y en realidad, como principal beneficiario de la guerra del fútbol y de la suspensión del comercio entre Honduras y El Salvador<sup>58</sup>, Guatemala tenía buenas razones para tratar de preservar la unidad del mcc. Pero a pesar de esta apariencia externa de buena



voluntad, existen evidencias sustanciales que indican que el gobierno de Guatemala compartía de manera encubierta las posiciones que eran expresadas públicamente por El Salvador. A pesar de que Guatemala nunca afirmó abiertamente que no aceptaría el Fondo o la política industrial, a lo largo de las negociaciones los gobiernos de Guatemala y El Salvador estuvieron de acuerdo en todos los principales puntos, incluyendo la opinión de que el m. o. tenía como objeto normalizar y no reestructurar el mcc<sup>59</sup>. Además, Guatemala apoyó a El Salvador en los momentos cruciales de las negociaciones, particularmente al final. Aun cuando no existía un acuerdo explícito entre los dos países sobre abstenerse de firmar el m. o., en la práctica el fuerte apoyo de Guatemala permitió a El Salvador no firmar: inversamente, la disposición del gobierno de El Salvador de decir "no" abiertamente permitió al gobierno guatemalteco lograr sus fines sin aparecer como un aguafiestas. Otra fuerza que apoyaba firmemente la posición de El Salvador era la comunidad empresaria centroamericana (menos la de Honduras), particularmente la organización de industriales FECAICA. Aparte de creer que el sector privado debía ser consultado sobre *todas* las decisiones del mcc y considerar ilegítima cualquier decisión tomada sin su aprobación, FECAICA mantenía posiciones similares a aquellas expresadas por El Salvador<sup>60</sup>. Los industriales, al menos en Guatemala y El Salvador, presionaron a sus gobiernos para que no firmaran el m. o., aunque esto significara perder el mercado hondureño.

### El papel de Estados Unidos

Finalmente, ¿cuál fue el papel de Estados Unidos? Durante las negociaciones sobre el m. o. trató de no aparecer, afirmando sólo su voluntad de responder a las iniciativas de los centroamericanos. De la frag-

mentaria evidencia disponible (sin incluir declaraciones políticas claras, que no existieron) parecería que Estados Unidos esperaba que las discusiones sobre el m. o. produjera un resultado favorable, que permitiera preservar el mcc. Advirtiendo que el derrumbe de éste tendría resultados perjudiciales para los intereses norteamericanos, Estados Unidos, a diferencia de sus aliados centroamericanos, estaba aparentemente dispuesto a aceptar ciertas reformas para evitar el derrumbe. Sin embargo, no utilizó su influencia para presionar a El Salvador a fin de que firmara el acuerdo sobre el m. o.

También durante la guerra del fútbol Estados Unidos había tratado de pasar inadvertido. Esto no significaba, sin embargo, que no tuviera su política: "Se considera, según fuentes muy bien informadas de Washington, que Estados Unidos era plenamente consciente de que se avecinaba un enfrentamiento armado. Como ninguna de las partes parecía presentar amenazas castristas o comunistas, se dice que Estados Unidos decidió tomar una actitud prescindente"<sup>61</sup>.

Estados Unidos tenía buenos motivos para desear conservar la paz y la estabilidad en Centroamérica y, después de la guerra, para normalizar la situación en cada país y entre los dos. Pero a pesar de la actitud pública de deplorar la guerra y de lavarse las manos, la posición norteamericana no era tan simple. Por una parte, como señalara el senador William Fulbright, la asistencia militar norteamericana había incrementado la influencia de los militares en ambos países<sup>62</sup>. Segundo, a pesar de sus declaraciones de neutralidad, Estados Unidos apoyó a El Salvador, directa e indirectamente. Los hondureños y otros observadores dudan de que El Salvador se lanzase a la guerra sin el permiso de Washington. Además hay quienes aseguran que Estados Unidos permitió a la clase dominante salvadoreña lanzarse a la guerra para preservar la válvula de escape que significaba la emigración de salvadoreños a Honduras, debido a la preocupación que manifestaba desde principios de la década de 1960 por el explosivo potencial del

“problema demográfico” de El Salvador<sup>63</sup>. Lo que es más importante aun, desde el comienzo del mcc, Estados Unidos se alineó con una coalición de fuerzas centroamericanas, de las cuales el gobierno y la burguesía de El Salvador eran piezas claves. Esta coalición comprende a los inversores norteamericanos, la mayor parte del sector privado centroamericano (menos el de Honduras) y los gobiernos de El Salvador y Guatemala. Tales eran los sectores privilegiados, los que se beneficiaban más y sacrificaban menos debido a la integración, y los que se negaban a renunciar a sus privilegios. En todos los debates decisivos de las primeras etapas del mcc (el tratado tripartito, las industrias de integración, etc.) Washington hacía oír su voz indirectamente, a través de El Salvador, pero también de manera directa. A lo largo de los diez primeros años del mcc, Estados Unidos apoyó y propugnó independientemente las posiciones adoptadas por esta coalición de grupos privilegiados.

Así, a pesar de que la presencia de Estados Unidos durante los acontecimientos de 1967-70 no fue evidente, no podemos aceptar el enfoque según el cual Estados Unidos no tuvo nada que ver con esos acontecimientos. En la medida en que la ruptura de las negociaciones sobre el m.o. y el retiro de Honduras del mcc fueron resultado del fracaso en resolver los problemas del desarrollo desequilibrado, Estados Unidos era evidentemente responsable de esos resultados. A fines de 1970 poco importaba que Estados Unidos deseara que las negociaciones sobre el m.o. tuvieran éxito, ya que había movilizado y alimentado a aquellas fuerzas que finalmente destruyeron el mcc. En este sentido, los centroamericanos están ahora cosechando los resultados de la política y la asistencia norteamericanas durante la etapa de formación del mcc.

## Las contradicciones de la integración capitalista dependiente

Una vez fracasada la operación de salvataje de última hora (el *modus operandi*) y así que Honduras abandonó el mcc, resultó imposible reparar el daño o prevenir un posterior deterioro. La constante profundización de la crisis durante 1971 y 1972 puso en evidencia la fragilidad de la estructura del mercado común, y hasta las nuevas iniciativas de reunificación que surgieron a fines de 1972 parecían muy dudosas. En el caso de que pudiera adoptarse alguna resolución temporaria, había pocos motivos para pensar que ésta duraría (Ver al final “¿Re-coup-eración del mcc?”).

## La alternativa de CEPAL: el subdesarrollo equilibrado

Este derrumbe fue el lógico resultado de las contradicciones internas de la estrategia de integración impuesta por Estados Unidos, y la aceptación de esa estrategia fue el precio de la asistencia norteamericana al mcc. ¿Pero acaso existía algún otro camino para la integración centroamericana bajo el capitalismo? Esta pregunta nos lleva directamente a una evaluación del papel de CEPAL, ya que, si Estados Unidos fue el líder de la coalición de los intereses centroamericanos más privilegiados, CEPAL encabezaba una coalición opositora. Esta coalición comprendía a muchos tecnócratas de SIEGA y otras instituciones de la integración, al gobierno nicaragüense (particularmente en las primeras etapas), al gobierno y sector privado de Honduras a partir de mediados de la década de 1960, y a nacionalistas de otros gobiernos —sectores de la burguesía cuyos intereses estaban momentáneamente en conflicto con la

política norteamericana—. Pero el empeño puesto por CEPAL en la planificación no debe ocultar ciertas realidades sobre este organismo y su estrategia.

Primeramente, ni la mayoría de los funcionarios de CEPAL ni CEPAL como institución defendieron sus principios originales con tanta energía como habría sido necesario para plantear una seria alternativa a la estrategia norteamericana. En el proceso de cooperación con Estados Unidos, después de 1960, y de adaptación a la hegemonía norteamericana, los funcionarios de CEPAL "abandonaron su papel de agentes del cambio y se convirtieron en agentes del *statu quo*"<sup>64</sup>. A fines de la década de 1960 CEPAL había perdido su papel potencial de crítico externo o "conciencia" del MCC, y nunca desafió seriamente la estrategia impuesta por Estados Unidos y sus aliados. Además, aunque CEPAL se hubiera mantenido en su posición original e incluso si su estrategia hubiera prevalecido, ésta también contenía contradicciones fundamentales. Si CEPAL hubiera realmente querido avanzar con sus principios de planificación y equilibrio, habría debido desafiar al poder capitalista en Centroamérica, ya que esa clase nunca aceptaría la planificación intergubernamental (por ejemplo a través del régimen de industrias de integración), a menos que su supervivencia como clase se viera amenazada. Además, CEPAL habría tenido que romper por completo con Estados Unidos y, en consecuencia, rechazar las inversiones y la asistencia norteamericanas (que CEPAL aceptaba como necesarias). Habría tenido que bregar por una redistribución de los recursos dentro de cada país. En resumen, CEPAL habría debido ocuparse no sólo de las disparidades intrarregionales, sino también de las disparidades provenientes de la estructura *clasista* del capitalismo dependiente. Pero CEPAL no estaba preparada para hacer todo eso. Por lo tanto, es lícito pensar que, si la estrategia original de CEPAL hubiera prevalecido, la crisis y el derrumbe del MCC podrían haberse postergado, ya que los desequilibrios regionales no habrían alcanzado tan rápidamente el punto crítico. Pero las desigualdades de clase no se habrían resuelto.

Así pues, CEPAL no ofrecía una alternativa seria al MCC. La única alternativa real habría sido un mercado común basado en *profundas reformas estructurales dentro de cada país y un cambio radical en la base clasista del poder* que condujera a una redistribución en gran escala de los ingresos y a un mercado ampliado que incorporara a las clases bajas de cada país. CEPAL, por el contrario, no insistió sobre estos cambios; estaba dispuesto a conformarse con el *subdesarrollo equilibrado* de Centroamérica. Desde esta perspectiva, la lucha entre Estados Unidos y CEPAL y entre las dos coaliciones que ellos representaban era una lucha interna de grupos dominantes, una lucha entre dos estrategias diferentes para preservar el capitalismo dependiente en Centroamérica.

### Las contradicciones de la estrategia norteamericana

Sin embargo, el intento de preservar el sistema capitalista dependiente es inherentemente contradictorio. Estas contradicciones resultan claras si recapitulamos brevemente los dos principales objetivos norteamericanos: primero, promover los intereses de las empresas norteamericanas, especialmente los intereses de los que tenían inversiones en Centroamérica; segundo, estabilizar la situación potencialmente explosiva de la región, defenderla de una amenaza "comunista" interna y reducir los conflictos de clases, fortaleciendo así el capitalismo.

Con respecto al primer punto, hemos visto que los contornos específicos del MCC fueron moldeados de acuerdo con las cambiantes necesidades de las corporaciones norteamericanas; como resultado, las corporaciones norteamericanas y extranjeras han sido las principales beneficiarias de la integración centroamericana. Pero la estrategia de la industrialización dependiente, que convirtió al MCC virtualmente en un campo de juegos de las corporaciones norteamericanas, era contradictoria. Porque eran dependientes,

porque estaban bajo el control de las corporaciones extranjeras y adaptadas a una tecnología importada con concentración de capital, ni la industrialización ni la integración resolvieron el problema del desempleo urbano. Entre tanto, la inexistencia de una reforma agraria ha creado un creciente empobrecimiento del agro. Las clases sociales que debían haber sido incorporadas al mercado nacional han sido marginadas. Esto ha limitado la expansión del mercado interno, necesario para aumentar las inversiones extranjeras en Centroamérica. Además, este tipo de industrialización ha llevado directamente al retiro de Honduras en 1970 y al derrumbe del MCC como área de comercio libre\*. Por lo tanto, las corporaciones multinacionales, con el apoyo oficial norteamericano, han creado condiciones que a la larga han limitado su propia expansión en Centroamérica.

Con respecto al segundo de los propósitos norteamericanos, las contradicciones resultan aun más claras. Parece que Estados Unidos esperaba estabilizar el sistema socioeconómico centroamericano de alguna forma, pero sin hacer las reformas necesarias. Esto produjo dos resultados. Primero, la estructura clasista de Centroamérica continuó siendo de capitalismo dependiente. El único cambio significativo que se produjo en la estructura de clases durante la década de 1960 fue la incorporación de nuevos grupos, principalmente industriales, a la clase gobernante<sup>65</sup>, solidificando la alianza con el capital extranjero. La función del estado centroamericano y de las instituciones intergubernamentales de integración, entre tanto, se ha "reducido [...] a la creación de condiciones favorables a las empresas privadas y a la protección del proceso de industrialización de-

\* Resulta claro que las compañías norteamericanas y las economías centroamericanas fueron afectadas por el derrumbe del MCC. Como resultado de la alteración del comercio, las nuevas inversiones extranjeras en la región han disminuido drásticamente desde fines de 1970; además, varias compañías norteamericanas cerraron sus filiales centroamericanas<sup>65</sup>.

pendiente"<sup>67</sup>. Como resultado, las condiciones socioeconómicas de la mayoría de la población han empeorado\*. Esto, a su vez, ha agudizado las tensiones sociales. ¡Nadie que haya visitado Centroamérica a fines de la década de 1960 o a principios de la de 1970 puede aseverar seriamente que la "amenaza" de una revolución interna o de un conflicto de clases ha disminuido desde entonces!

En segundo lugar, y estrechamente relacionado con lo anterior, la estructura del MCC se ha visto afectada debido a que la respuesta que cada uno de sus miembros dio a los crecientes problemas internos equivalió a proyectar estos problemas sobre el escenario centroamericano, para evitar tratarlos en el nivel nacional. Por ejemplo, El Salvador ha cometido esto con respecto a su "problema demográfico"; Honduras, con sus problemas fiscales, y Costa Rica con sus problemas de balanza de pagos. También en este sentido el MCC ha sido utilizado como sustituto de una reforma estructural. El resultado ha sido agravar las tensiones internas de cada país y apresurar el derrumbe del MCC.

Finalmente, Estados Unidos no podía lograr su segundo objetivo —la estabilización de Centroamé-

\* Mientras la población crecía a un ritmo de 3,2 por ciento anual, y más aun en las ciudades, el desempleo y subempleo urbanos han aumentado, y el empleo industrial ha declinado como porcentaje del empleo total. Las brechas en la distribución del ingreso se han ampliado de manera constante. Los "beneficios" de la integración fueron íntegramente para la clase alta, particularmente para los industriales; mientras tanto, los costos de la integración (por ejemplo el impuesto a las ventas regresivo, para compensar los crecientes problemas fiscales del gobierno) han sido soportados por los grupos de menores ingresos. Además, la estructura de las economías centroamericanas prácticamente no ha cambiado. A pesar de todo el énfasis dado a la industrialización, la región continúa dependiendo esencialmente de la exportación al mercado mundial de unos pocos productos agrícolas tradicionales. Y la dependencia de las importaciones ha aumentado (a pesar de un cambio en su composición), creando serios problemas de balanza de pagos y fiscales<sup>68</sup>.

rica—, precisamente porque estaba en contradicción con el primero y mezquino propósito que se planteaba: la protección de las inversiones de las corporaciones norteamericanas en la región. Esa misma mezquina definición de los intereses norteamericanos, por la que Estados Unidos consideraba a CEPAL como una amenaza, también le proporcionó un enfoque muy superficial sobre la forma de conservar la estabilidad social. Estados Unidos no era capaz de distinguir entre el desafío planteado por CEPAL a los mezquinos intereses de las corporaciones norteamericanas y la amenaza más amplia a los intereses del sistema capitalista, que CEPAL no representaba. Similarmenete, si Estados Unidos hubiera estado menos preocupado por proteger la libertad absoluta de los inversores norteamericanos, habría podido aceptar cierto grado de planificación; esto habría permitido lograr un mayor equilibrio dentro de Centroamérica y reformas más efectivas para cerrar las brechas de cada país. En resumen, el compromiso de los hacedores de la política norteamericana con intereses económicos norteamericanos específicos hizo fracasar el esfuerzo de Estados Unidos en favor de la pacificación regional. Tal fue la irracionalidad esencial de la estrategia norteamericana para la integración centroamericana.

¿Qué significa esta historia para la mayoría de los centroamericanos que han estado pagando los platos rotos y no se han beneficiado con los cientos de millones de dólares de asistencia norteamericana otorgados al mcc? Para la vida de esta gente, los altibajos del mcc han tenido aparentemente poca importancia. Pero en realidad el proceso de integración ha cambiado las condiciones de su lucha por la supervivencia y la liberación. Así como los lazos que ligan a Centroamérica al sistema capitalista se han desplazado del nivel nacional al regional, así también la resistencia se está regionalizando. Por esta razón la asistencia norteamericana, que tenía como finalidad lograr que la intervención militar directa en Centroamérica fuera innecesaria, muy bien puede fracasar.

## ¿Re-coup-eración del MCC? \*

Desde el retiro de Honduras a fines de 1970, la crisis del mcc se ha profundizado. Primero, los otros cuatro países estaban divididos respecto de cómo relacionarse con Honduras: Guatemala y El Salvador adoptaron la línea rígida de seguir adelante sin Honduras, aun cuando esto implicaba una pérdida temporaria del comercio con ese país. Segundo, a lo largo de 1971 y 1972 el mcc se debilitó aun más debido a nuevos problemas, específicamente los intentos de Costa Rica de proteger el mercado nacional y su balanza de pagos, imponiendo derechos de importación a los bienes centroamericanos. Al mismo tiempo, los esfuerzos para resolver esos problemas continuaron a través de una "Comisión Normalizadora" intergubernamental en 1971, y de una comisión especial de SIECA en 1972. Pero aunque firmó tratados comerciales separados con Guatemala, Costa Rica y Nicaragua durante el verano de 1971, Honduras se mantuvo firmemente apartada del mcc.

A fines de 1972 hubo intentos de modificar la situación. El 1º de diciembre de 1972, un golpe de estado en Honduras derrocó al gobierno electo de Ramón Cruz. Cruz había resistido las presiones de los presidentes de Guatemala, Nicaragua y El Salvador (e indirectamente de Estados Unidos) para normalizar sus relaciones con El Salvador y con el mcc, insistiendo en un acuerdo previo sobre la disputa fronteriza con El Salvador y la reestructuración del mcc; por lo tanto, Cruz era considerado el principal obstáculo a la normalización del funcionamiento del mcc y de CONDEGA. El líder del golpe y nuevo presidente de Honduras, el general Osvaldo López Arrellano, fue mucho más accesible y "flexible" en esas cuestiones. Incluso antes del golpe, López se había reunido con los presidentes Arana, de Guatemala, y Somoza, de Nicaragua; como militar, López

\* Coup = golpe de estado

ha resultado más tratable para los otros líderes militares de Centroamérica.

Evidentemente, existen fuertes presiones a favor y en contra de la reintegración del mcc. Por una parte la "presión política externa" (es decir, de Estados Unidos) y el "entusiasmo de los intereses comerciales extranjeros (junto con sus socios comerciales centroamericanos) que han sido los principales beneficiarios hasta este momento" están intentando volver a unir al mcc y restaurar la "estabilidad" en el área\*. Los organismos internacionales de asistencia, incluyendo al Banco Mundial, han ofrecido nuevos préstamos como incentivo. Además, el movimiento en pro de la reintegración ha sido apoyado por los líderes militares regionales, quienes (especialmente desde el golpe de Honduras) intentan formar una "comunidad" militar-ideológica (ver "Integrating the Big Guns", *Nacla's Latin America & Empire Report*, vol. vii, núm. 5, mayo-junio 1973).

Por otra parte, los problemas básicos que llevaron a la disolución del mcc no han sido resueltos. En realidad, los desequilibrios intrarregionales van en aumento: desde fines de 1970 la balanza comercial de Guatemala comparada con la de los otros miembros del mcc ha mejorado más aun; consecuentemente la posición de Honduras ha empeorado. Además, desde el retiro de Honduras, la posición de Costa Rica se ha deteriorado al punto de que el presidente Figueres comenzó a amenazar con retirarse formalmente del mcc. Y finalmente, resta ver si la posición de Nicaragua se verá afectada por el terremoto de Managua de diciembre de 1972 y en qué forma. Por lo tanto, las fuertes presiones de Estados

\* *Latin America*, oct. 20, 1972 y dic. 8, 1972. Otras referencias a este respecto comprenden: otros números de *Latin America*, diarios de Guatemala y El Salvador, diarios norteamericanos, compilados por Information Services on Latin America (C.C. 4267, Berkeley, C.A. 94704), un servicio mensual de recortes de ocho importantes diarios norteamericanos, y varios números de *Business Latin America* y SIECA, *Carta Informativa*.

Unidos, de los intereses económicos centroamericanos que se beneficiaron con el mcc, y de los líderes militares regionales, más el reciente cambio de gobierno de Honduras, pueden producir un arreglo del mcc en los próximos años. Pero a la larga las contradicciones internas del mcc bien pueden resultar más fuertes que la voluntad de Estados Unidos.

<sup>1</sup> Ver Roger Hansen, *Central America: Regional Integration and Economic Development* (Washington: National Planning Association, 1967) p. 66.

<sup>2</sup> Keith Griffin, *Underdevelopment in Spanish America* (London: Allen & Unwin, 1969) p. 272; también ver Vincent Cable, "Problems in Central American Common Market", *BOLSA Review*, junio, 1969, pp. 341 ff.

<sup>3</sup> Carlos Manuel Castillo, *Growth and Integration in Central America* (N. York, Praeger, 1966), pp. 81-3, 144.

<sup>4</sup> Este informe de los objetivos norteamericanos fue tomado de James Cochrane, *The Politics of Regional Integration: The Central American Case* (N. Orleans, Tulane University, 1969), pp. 208 ff; y Cochrane, "U.S. Attitudes toward Central American Economic Integration", *Inter-American Economic Affairs*, Otoño, 1964, págs. 76 ff, basado en documentos del Departamento de Estado y del Senado de Estados Unidos, Joint Economic Committee, Subcommittee on Inter-American Economic Relationships, *Latin American Development and Western Hemisphere Trade* (Set. 8-10, 1965) (Washington: GPO, 1965); también en entrevistas e información general.

<sup>5</sup> Isaac Cohen, *Regional Integration in Central America* (Lexington, Mass, Heath, 1972), pp. 35-6, 40; Robert Denham, "The Role of the U.S. as an External Actor in the integration of Latin America", *Journal of Common Market Studies*, marzo, 1969, p. 200; *Hispanic American Report* (HAR) (Stanford, Calif.), marzo, 1963, pp. 235-6.

<sup>6</sup> Cohen, op. cit., pp. 28-9, 39; Cochrane, *The Politics...*, p. 212; Robert Gregg, "The U.N. Regional Economic Commissions and Integration in the Underdeveloped Regions", en Joseph Nye (ed.), *International Regionalism* (Boston: Little Brown, 1968) p. 313; Miguel Wionczek, "Latin American Integration and U.S. Economic Policies", en Robert Gregg (ed.), *International Organization in the Western Hemisphere* (Syracuse, N.Y.: Syracuse University Press, 1968), pp. 94-5.

<sup>7</sup> Citado en Cohen, *op. cit.*, p. 31 (énfasis agregado); para información sobre los pasos iniciales ver también U.S. Agency for International Development (AID), Regional Office for Central America and Panamá (ROCAP), "A Report on Central America's Common Market and Its Economic Integration Movement", reimpreso por U.S. House of Representatives, Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on Inter-American Affairs, Central America: *Some Observations on Its Common Market, Binational Centers, and Housing Programs*, informe del Diputado Roy McVickers, Ag. 4, 1966, Washington: General Printing Office (GPO), 1966); y Philippe Schmitter, *Autonomy or Dependence as Regional Integration Outcomes: Central America* (Berkeley: University of California, Berkeley, Institute of International Studies, 1972).

<sup>8</sup> ROCAP, *op. cit.*, p. 24.

<sup>9</sup> J. Abraham Bennaton, *El Mercado Común Centroamericano: su evolución y perspectivas* (tesis) (Tegucigalpa: Universidad Nacional Autónoma de Honduras, 1964), p. 101; y entrevistas.

<sup>10</sup> Cochrane, *The Politics...*, p. 82.

<sup>11</sup> Cohen, *op. cit.*, pp. 33, 84; Nye, "Central American Regional Integration", *International Conciliation*, no. 562, marzo, 1967, pp. 53-4; Sidney Dell, *A Latin American Common Market?* (London: Oxford University Press, 1966) p. 55.

<sup>12</sup> Meldon Levine, "The Private Sector and the Common Market" (mimeo.) (Princeton: Woodrow Wilson School, Princeton University, 1965), p. 10.

<sup>13</sup> ROCAP, *op. cit.*, p. 37; también Cochrane, "U.S. Attitudes..." p. 89; Cohen, *op. cit.*, p. 37 y entrevista con un funcionario de ROCAP.

<sup>14</sup> Schmitter, *op. cit.*, p. 24.

<sup>15</sup> Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIEGA), *Presupuesto de ingresos y egresos para el año 1970* (Budget for 1970) (Guatemala: SIEGA, 1970), p. 9; y entrevista con funcionarios de SIEGA.

<sup>16</sup> Schmitter, *op. cit.*, pp. 24-5.

<sup>17</sup> Citado en *ibid.*, p. 25.

<sup>18</sup> *Ibid.* p. 23; ver también Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), *Informe de la Primera Reunión de la Asamblea de Gobernadores*, mayo 30 - junio 1<sup>o</sup>, 1961 (Tegucigalpa: BCIE, 1961) (BCIE/AG/1), p. 16.

<sup>19</sup> Cohen, *op. cit.*, p. 60.

<sup>20</sup> U.S. Development Loan Fund (DLF) (precursor de

AID), *Proposal and Recommendations of the Managing Director*, Loan Paper for Loan DLF-210 (A-001) to Central American Bank for Economic Integration (P-266/2) (Washington: DLF, 1961), Project Analysis, p. 7.

<sup>21</sup> Entrevistas con ex funcionarios de ROCAP y BCIE.

<sup>22</sup> DLF, *op. cit.*, Project Analysis y Anexo 1.

<sup>23</sup> Esta versión está basada principalmente en entrevistas, ver también Nye, *op. cit.*, p. 55.

<sup>24</sup> Estos ejemplos fueron tomados de los acuerdos sobre préstamos de AID con BCIE y otras instituciones; ver también NACLA, *Yanqui Dollar* (Berkeley).

<sup>25</sup> Jerome Jacobson, "Developing Policies and Programs for Central American Economic Integration", en Arthur Marget, *et. al.*, *Task Force Report on Economic Integration in Central America*, feb. 15, 1962 (Washington: AID, 1962), pp. 10-11.

<sup>26</sup> Algunos ejemplos de esas versiones pueden verse en: Cochrane "U.S. Attitudes..." y otros artículos de Cochrane; distintos trabajos de Miguel Wionczek; David Ramsett, *Regional Industrial Development in Central America* (New York: Praeger, 1969).

<sup>27</sup> Joseph Pincus, "Historical Background and Objectives of the CACM", presentado a los directores de misiones del AID, julio 6, 1962 (copia mimeográfica) (Tegucigalpa: 1962), p. 18; también Cochrane, "U.S. Attitudes..." p. 82.

<sup>28</sup> U.S. AID, "Summary Report of the Task Force on Central American Integration", en Marget *et. al.*, *op. cit.*, p. 21 (énfasis agregado).

<sup>29</sup> BCIE, *Informe de la Primera Reunión Extraordinaria de la Asamblea de Gobernadores*, marzo 12-13, 1962 (Tegucigalpa: BCIE, 1962).

<sup>30</sup> HAR, oct., 1963, p. 948.

<sup>31</sup> Bennaton, *op. cit.*, p. 151; Andrew Wardlaw, *Achievements and Problems of the Central American Common Market* (Washington: Dept. of State, Office of External Research, 1969), p. 33; en varias otras fuentes, incluyendo varios estudios de SIEGA se ha demostrado que el Sistema Especial no es realmente "un sustituto viable" del RII, de acuerdo con los objetivos iniciales de este último.

<sup>32</sup> Esta versión proviene principalmente de entrevista, sin embargo su esencia es confirmada por Cochrane, "U.S. Attitudes..." p. 90.

<sup>33</sup> Cochrane, *The Politics...*, p. 220

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 218.

<sup>35</sup> Ver, por ejemplo, los documentos citados en Cochrane



ne, "U.S. Attitudes...", p. 83 y en Cochrane, *The Politics...*, pp. 210-11; también Diputada Martha Griffiths, *Economic Politics and Programs in Middle America*, Report for U.S. Senate, Joint Economic Committee, Subcommittee on Interamerican Economic Relationships (Washington: GPO, 1963), p. 26; entrevistas; para una evaluación ver Dell, *op. cit.*, p. 68 y Dell, *Trade Blocs and Common Markets* (N. Y., Knopf, 1963), pp. 278-9.

<sup>36</sup> Documento de AID citado en Cochrane, *The Politics...*, p. 210.

<sup>37</sup> BCIE, *Informe de la Primera Reunión Extraordinaria...*

<sup>38</sup> Ramsett, *op. cit.*, pp. 68 ff.; Marc Herold, *Industrial Development in the Central American Common Market* (manuscrito) (Berkeley: Univ. of Calif., Grad. School of Business Administration, 1970), pp. 151 ff.; J. Alan Brewster, "The Central American Program for Integrated Industrial Development", *Public and International Affairs*, Primavera, 1966, pp. 26-9.

<sup>39</sup> Ver, por ejemplo, las declaraciones de Emilio Collado, Vicepresidente y Director de Standard Oil, New Jersey, en el Senado de Estados Unidos, Comité Económico Conjunto, *Latin American Development and... Trade*, p. 33-4; también Cochrane, "U.S. Attitudes...", p. 85; Wionczek, *Latin American Integration...*, p. 127.

<sup>40</sup> Por ejemplo, Castillo, *op. cit.*, p. 143; Herold, *op. cit.*, p. 59; Hansen, *op. cit.*, pp. 60-1; Dell, *A Latin American Common Market?*, p. 66; Stuart Fagan, *Central American Economic Integration: The Politics of Unequal Benefits* (Berkeley: University of California, Institute of International Studies, 1970), p. 8.

<sup>41</sup> Ver análisis en Hansen, *op. cit.*, pp. 41-3; Herold, *op. cit.*, *passim*; David Tobis, "The Central American Common Market", *NACLA Newsletter*, enero, 1970

<sup>42</sup> Joseph Grunwald, Miguel Wionczek, y Martin Carnoy, *Latin American Economic Integration and U.S. Policy* (Washington: Brookings Institution, 1972), p. 47.

<sup>43</sup> Banco Internacional para la Reconstrucción y el Fomento (Banco Mundial), *Report of the Industrial Finance Mission to Central America, Annex* (Washington: Banco Mundial, 1971), Tabla 78.

<sup>44</sup> Ejemplos tomados de Levine, *op. cit.*, p. 42.

<sup>45</sup> U.S. AID, "Summary Report...", p. 21.

<sup>46</sup> Schmitter, *op. cit.*, p. 24.

<sup>47</sup> Ver, por ejemplo, Wionczek, "The Rise and the Decline of Latin American Economic Integration", *Journal*

*of Common Market Studies*, set. 1970, p. 55; Fagan, *op. cit.*, p. 19

<sup>48</sup> Fagan, *op. cit.*, p. 24.

<sup>49</sup> Ver *Business Latin America* (BLA), julio 4, 1968, p. 209; CEPAL, *The Central American Common Market and Its Recent Problems* (Santiago; CEPAL, 1971) (E/CN.12/885), pp. 10 ff., Cable, *op. cit.*, pp. 336-9; Fagan, *op. cit.*, p. 19.

<sup>50</sup> Fagan, *op. cit.*, pp. 37-52; Schmitter, "Central American Integration: Spill-over, Spill-around, or Encapsulation?", *Journal of Common Market Studies*, set. 1970, pp. 26-7.

<sup>51</sup> Estas estadísticas fueron tomadas de: *Christian Science Monitor*, julio 24, 1969, BLA, julio 17, 1969, p. 226, *New York Times*, julio 22, 1969.

<sup>52</sup> Ver Marco Virgilio Carías, "Análisis sobre el Conflicto Honduras-El Salvador", en Marco Virgilio Carías y Daniel Slutzky (eds.), *La Guerra Inútil* (San José, CR: EDUCA, 1971), esp. pp. 13-14; Roque Dalton, "Notas sobre el Sistema Imperialista de Dominación y Exportación en Centroamérica", *OCLAE* (Cuba) no. 66, junio 1972, pp. 16-19.

<sup>53</sup> Estas cifras provienen de: Carías, *op. cit.*, p. 54; World Bank, *op. cit.*, Tables 8, 17; SIECA, *El Desarrollo Integrado de Centroamérica en la Presente Década* (Guatemala: SIECA, 1972) (SIECA/72-VII-6/36), p. 33, Tables 5, 13; *El Gráfico* (Guatemala), Feb. 20, 1970.

<sup>54</sup> Discurso de Acosta, reproducido en Carías, *op. cit.*, p. 113; SIECA, *El Desarrollo Integrado...*, p. 31; Hansen, *op. cit.*, p. 83.

<sup>55</sup> La versión más extensa de este artículo incluye un análisis profundo del m.o. Las fuentes utilizadas son, entre otras, memorandums de ROCAP, Sep. 11, 1970 y Dic. 11, 1970, sobre m.o., todas las *Actas* de SIECA (Minutas) de las reuniones de los Ministros de Economía durante el segundo semestre de 1970 y los documentos de trabajo preparados para esas reuniones.

<sup>56</sup> Fagan, *op. cit.*, pp. 19, 37 ff.; Hansen *op. cit.*, pp. 81-4; Cable, "The Football War and the CACM," *International Affairs*, Oct. 1969, p. 669.

<sup>57</sup> Esta conclusión se basa en entrevistas con algunos participantes y en las reseñas de los periódicos, ver también SIECA, *Acta Final de la Tercera Reunión de Ministros de Economía de Centroamérica*, Dic. 8-11, 1970 (Guatemala: SIECA, 1970).

- <sup>58</sup> BLA, Agosto 14, 1969, p. 257 y En. 8, 1970, p. 18; entrevistas CEPAL, *Economic Survey of Latin America*, 1970, Parel (Santiago: CEPAL, 1971).
- <sup>59</sup> Declaración del Ministro de Economía de Guatemala, *El Gráfico*, Diciembre 15, 1970.
- <sup>60</sup> Declaraciones de FECAICA, Julio y Octubre 1970; entrevistas; *El Gráfico*, Nov. 5, 1970 y Nov. 18 1970; Fagan, op. cit., p. 33.
- <sup>61</sup> Wionczek, "The Rise . . .," p. 57.
- <sup>62</sup> Fullbright, citado en *New York Times*, Julio 24, 1969.
- <sup>63</sup> Carías, op. cit., pp. 102-5, 13-14; sobre esta afirmación ver también Cable, "The Football War . . .," p. 661, *Los Angeles Times*, Julio 23, 1972, *New York Times*, Dic. 3, 1969; y entrevistas.
- <sup>64</sup> Cohen, op. cit., p. 85.
- <sup>65</sup> Ver, por ejemplo, BLA, Abril 1, 1971, pp. 98-9, junio 10, 1971, pp. 177-9, Agosto 5, 1971, p. 244; U.S. AID, "Guatemala's Trade with Honduras" (Guatemala: AID, Mayo 1971).
- <sup>66</sup> Entre los mejores análisis de clases puede mencionarse Edelberto Torres Rivas y Vinicio González, "Naturaleza y crisis del poder en Centroamérica," *Estudios Sociales Centroamericanos* (Costa Rica) no. 3, Sept-Dic. 1972; Torres Rivas, *Interpretación del Desarrollo Social Centroamericano* (San José, CR: EDUCA, 1971); Miguel Murrillo, "El Núcleo de Contradicciones del Proceso Integracionista Centroamericano," *Estudios Sociales Centroamericanos* no. 1, En.-Abril 1972; Dalton, op. cit.; Carías y Slutzky (eds), op. cit., y Guillermo Molina Chocano, *Integración Centroamericana y Dominación Internacional* (San José, CR; EDUCA, 1971).
- <sup>67</sup> Molina Chocano, "Interdependence or Dependence," *CERES* (FAO), no. 26, Marzo-Abril 1972, p. 52; también Molina Chocano, *Integración Centroamericana . . .*, pp. 71 ff.
- <sup>68</sup> Entre las fuentes puede mencionarse: Torres Rivas, *Interpretación . . .*, pp. 285, 291-2; SIECA, *El Desarrollo Integrado . . .*, p. 25; Molina Chocano, *Integración Centroamericana*.

Prólogo, por Ernesto A. Bilder . . . . . 7

La empresa internacional en la industrialización de América latina, por Fernando Fajnzyller 15

Introducción, 17. Empresas internacionales e industrialización, 20. (Introducción, 20; Empresas extranjeras en la industria de América latina, 21; Tamaño relativo de las filiales, 23; Importancia de las filiales en la industria local, 25; Presencia de las filiales y dinamismo de la industria, 27; Mecanismos de expansión de las empresas internacionales, 29; Rentabilidad de las empresas internacionales, 32; Empresas internacionales y exportación de manufacturas, 39). Importación de tecnología e industrialización, 46 (Introducción, 46; Transferencia de tecnología a través de la importación de bienes de capital, 48; Contratos de adquisición de tecnología, 53; Restricciones impuestas por los contratos de adquisición de tecnología, 59). Notas, 63.

La corporación multinacional y las relaciones entre América latina y Estados Unidos, por Sergio Bitar . . . . . 69

La corporación multinacional como fuente de conflictos, 71. La corporación multinacional en la economía norteamericana, 73. La corporación multinacional en las economías latinoamericanas,

78. Confrontación de los puntos de vista de los países latinoamericanos y de las corporaciones multinacionales, 84. El diseño de un mecanismo para atenuar conflictos, 88. Notas, 93.

Las empresas multinacionales y América latina, por *Alma Chapoy* ..... 97

Las empresas multinacionales y la inversión en el exterior, 101 (Importancia en la economía mundial, 101; Inversión directa estadounidense en el exterior, 106; Movimientos anuales de capital, 109). Modalidades del funcionamiento de las empresas multinacionales, 114 (Tensiones surgidas entre las empresas y los gobiernos de los países huéspedes, 120; Impacto de las empresas multinacionales en la economía estadounidense, 126). La empresa multinacional en América latina, 127 (La ALALC y las empresas multinacionales, 132; México, 133). Notas, 137.

La inversión extranjera en América latina: tendencias recientes y perspectivas, por *Ricardo French-Davis* ..... 139

I. Introducción, 141. II. Antecedentes sobre la inversión extranjera, 1950-69, 142. III. Determinación de las tendencias recientes, 147. IV. Reconsideración del papel de la inversión extranjera, 151. V. Implicaciones para una política frente a la inversión extranjera, 156. VI. Perspectivas de la inversión extranjera y el caso del Pacto Andino, 159. Notas, 165. Bibliografía, 171.

Diseño y manejo del Mercado Común Centroamericano, por *Susanne Jonas (Bodenheimer)* (del NACLA) ..... 177

Glosario, 179. El condicionamiento del mini-mercado: la asistencia norteamericana al Mercado

Común Centro americano, 181. Los comienzos del MCC, 182. Estados Unidos entra en escena, 186. Una nueva orientación para el MCC, 188. La penetración de Estados Unidos en las instituciones centroamericanas de integración, 191. Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA), 192. Banco Centroamericano para la Integración Económica (BCIE), 195. El establecimiento de la hegemonía norteamericana en el BCIE, 197. La batalla de las industrias de integración, 204. Pennsalt: una historia cáustica, 209. A favor de las empresas norteamericanas, 210. Estrategia norteamericana para la industrialización dependiente, 213. Promoción: atracción y subsidio de las inversiones extranjeras, 214. El MCC en crisis (permanente), 219. Fútbol y subdesarrollo, 221. La República de las Bananas se separa, 224. Los partidarios de la línea dura se salen con la suya, 227. El papel de Estados Unidos, 228. Las contradicciones de la integración capitalista dependiente, 231. La alternativa de CEPAL: el subdesarrollo equilibrado, 231. Las contradicciones de la estrategia norteamericana, 233. ¿Re-coup-eración del MCC?, 237. Bibliografía, 241.



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)