

Revista de la CEPAL

Director
RAUL PREBISCH

Secretario Técnico
ADOLFO GURRIERI

Secretario Adjunto
GREGORIO WEINBERG



**NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA**

SANTIAGO DE CHILE / AGOSTO DE 1981

Revista de la
CEPAL

Número 14

Agosto 1981

S U M A R I O

Las empresas transnacionales y la actual modalidad de crecimiento económico de América Latina. <i>Luiz Claudio Marinho</i>	9
Las empresas transnacionales en un nuevo proceso de planificación. <i>Arturo Núñez del Prado</i>	35
El Este, el Sur y las empresas transnacionales. <i>Alberto Jiménez de Lucio</i>	51
Las empresas transnacionales en el desarrollo minero de Bolivia, Chile y Perú. <i>Jan Kñakal</i>	63
La internacionalización del capital y las transnacionales en la industria brasileña. <i>Maria da Conceição Tavares y Aloisio Teixeira</i>	85
Las empresas transnacionales en la economía chilena. <i>Eugenio Lahera</i>	107
El Estado y los bancos transnacionales: enseñanzas de la crisis boliviana de endeudamiento público externo. <i>Michael Mortimore</i>	125
Los bancos transnacionales, la deuda externa y el Perú. Resultados de un estudio reciente. <i>Robert Devlin</i>	151
Algunas publicaciones de la CEPAL.	187

El Este, el Sur y las empresas transnacionales

Alberto Jiménez
de Lucio*

Los desarrollos técnicos en el transporte y las comunicaciones han permitido centralizar la administración e internacionalizar la producción y mercadeo de los bienes y servicios, modalidad que cada día domina más el escenario económico internacional. Esta internacionalización a través de las fronteras viene acompañada de una *internalización* dentro de los límites de la empresa: un significativo porcentaje del comercio internacional es hoy en día comercio intra-firma, entre las diferentes filiales de una gran empresa.

Las primeras en aprovechar las ventajas de esta modalidad de producir bienes y servicios fueron las ETs instaladas en los países desarrollados de economía de mercado ('el Oeste'), que operaban libremente tanto en el Oeste como en el Sur, pero no podían hacerlo en las economías planificadas del Este; ahora bien, la importancia económica de estas empresas ha dado origen a numerosos estudios que permiten conocer sus modalidades de orientación y funcionamiento. En cambio, son mucho menos conocidos los procesos por los cuales recientemente los países socialistas y los países en desarrollo, y cada uno a su manera, también han comenzado a internacionalizar su producción y mercadeo. Al hacerlo, el Este se ha abierto ligeramente a las ETs, mientras que el Sur ha creado cierta competencia a éstas, y en ese sentido se ha cerrado ligeramente a su influencia (aunque la presencia de las ETs no ha disminuido). Para determinar la dimensión exacta de estos procesos aún se necesita mucha investigación empírica, pero el autor estima que ya se sabe lo suficiente como para poder enunciar algunas sugerencias a los países en desarrollo, las que podrán ser útiles para la definición de sus políticas. En este sentido, extrae de ellos los más recientes desarrollos en el Este y el Sur, además de algunas significativas conclusiones.

*Director Ejecutivo Adjunto del Centro de las Naciones Unidas sobre Empresas Transnacionales.

I

El Este

Los esfuerzos del Este para internacionalizar su producción y mercadeo de bienes y servicios han dado lugar a una serie de actividades de las empresas socialistas en los mercados del Oeste y a la creación de organizaciones empresariales internacionales (OEI) y empresas conjuntas socialistas (ECS). En el proceso se han generado diversas modalidades de cooperación industrial Este-Oeste, incluyendo acuerdos tripartitos con países del Sur.

No se dispone de datos muy recientes sobre las empresas socialistas en los mercados del Oeste, pero en noviembre de 1977 se identificaron 312 de esas empresas con activos fijos de 603 millones de dólares.¹ Los países de origen más importantes eran la Unión Soviética (84 empresas), Polonia (65) y Hungría (58); y los principales países anfitriones la República Federal de Alemania (54), el Reino Unido (48) y Francia (42). Las principales actividades de las empresas eran mercadeo (159 empresas con 40 millones de dólares de activos fijos); mercadeo y distribución (19 con 57 millones); mercadeo y servicios (31 con 62 millones); servicios financieros (23 con 340 millones) y servicios de transporte (39 con 14 millones). Sólo 8 empresas (con 36 millones) ensamblaban o manufacturaban además de vender, y sólo 5 (con 25 millones) extraían o procesaban materias primas.

Las organizaciones empresariales internacionales (OEI) representan en la actualidad el principal esquema integracionista a nivel de empresas en los países socialistas; y están constituidas por empresas independientes de una cierta rama industrial, o subsidiarias, o hasta empresas con una determinada línea de producción; a veces incluyen institutos de investigación y hasta divisiones administrativas de un ministerio de industrias. Son sus objetivos promover la cooperación e integración en industrias específicas entre los países socialistas,

¹ Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales (CET), *Transnational Corporations in World Development: A Re-examination*, Nueva York, 1978. Véanse cuadros III-70 y III-71.

y desarrollar actividades conjuntas en materia de investigación, producción, servicios y comercio. La primera OEI fue de transporte marítimo (1970), y en 1976 ya estaban operando cinco. Funcionan como asociaciones de socios independientes que intercambian información sobre las condiciones del mercado, logros en la investigación y metas de producción.

Las empresas conjuntas socialistas (ECS), en cambio, son de propiedad conjunta con participantes de dos o más países socialistas. La primera, Haldex, fue creada en 1959 por Polonia y Hungría para el procesamiento de desechos del carbón polaco aplicando tecnología húngara. En 1976 había cinco ECS en actividad: tres en minería y procesamiento de minerales, una en transporte y una en manufacturas (textiles);² desde entonces se creó una sexta empresa, de transportes. La empresa textil Amistad, constituida por Polonia y la República Democrática Alemana en 1972, es la única que produce bienes de consumo. Cinco de las seis son bilaterales y una es multilateral. Esta última, Interlichter, se constituyó en 1978 por acuerdo intergubernamental entre Bulgaria, Hungría, la Unión Soviética y Checoslovaquia, para el transporte entre los puertos del Danubio y los del Mar Negro y el Mediterráneo.

Las ECS actúan como empresas independientes que controlan y administran los activos aportados por los socios; su administración es conjunta y los participantes comparten las utilidades u otras formas de evaluación de los recursos invertidos. Su esfera de actividad es diversa; en particular, contribuyeron a una estrecha cooperación y especialización de la producción en las ramas de los servicios y las industrias químicas y de la ingeniería, así como en la extracción y procesamiento preliminar de materias primas. Lo importante es que las ECS participen en el desarrollo e integración de los países que las constituyen y que puedan funcionar en forma sostenida y eficiente.

Un ejemplo típico de una ECS exitosa es la firma Haldex antes mencionada, que entre 1970 y 1980 produjo 3.1 millones de toneladas

de carbón del procesamiento de desechos.³ Excepto durante los dos primeros años, la empresa ha dado utilidades. Hoy tiene siete plantas y emplea a más de 1 000 trabajadores. La patente húngara se está usando en el Reino Unido, Bélgica y Turquía; y muchos países (incluyendo los Estados Unidos y la Unión Soviética) han enviado a Haldex muestras de sus desechos para verificar si la tecnología puede aplicarse a su procesamiento.

Las ECS seguramente asumirán más funciones y responsabilidades durante los años venideros. Brindan una producción mayor y más variada, y pueden emplear estrategias de mercadeo en gran escala como también marcas de fábricas específicas; estas condiciones las hacen más competitivas en el Oeste, lo cual a su vez constituye un incentivo adicional para la creación de más ECS. Así, por ejemplo, uno de los objetivos de Erdenet, constituida por la Unión Soviética y Mongolia en 1973 para la extracción conjunta del cobre y otros minerales, era ofrecer a la producción de Mongolia un mejor acceso a los mercados del Oeste. Hasta la fecha, sin embargo, las exportaciones de las ECS al Oeste son mínimas.

En todo caso, no se crean ECS con el propósito exclusivo de exportar al Oeste, y el criterio básico que las guía es la especialización y división del trabajo en los países socialistas. Con el Estado como único propietario, las inversiones se pueden programar hasta alcanzar el nivel óptimo de economía de escala. La menor gravitación de las ECS, comparadas con las ETs del Oeste, no se debe a una falta de interés o un nivel inferior de desarrollo económico, sino al hecho de que en las economías planificadas pueden lograrse ventajas similares empleando modelos menos integrados de cooperación económica internacional.⁴

La creación de ECS, a pesar de las ventajas que ofrecen, encara una serie de dificultades prácticas debido a los diferentes regímenes jurídicos en los diversos países en aspectos tales como la situación legal de las empresas, la con-

² D.A. Arnold, *International Economic Organization of Socialist Countries, Economic Co-operation among CMEA Member Countries*, Vol. I, 1976, p. 95.

³ Vratislav Valek, "Joint Enterprises of CMEA Member States", en *Nedelna Pravda*, 29 de febrero de 1980, p. 5.

⁴ Leon Zurawicki, *Multinational Enterprises in the West and the East*, The Netherlands, Sijthoff y Noordhoff, 1979.

tabilidad, medios de control y determinación de la eficiencia y de las utilidades. Por esta razón las ECS casi siempre empiezan como bilaterales. Para lograr una mayor integración, y dados los diversos recursos y necesidades de los países miembros, evidentemente deberán abandonar una estructura perfectamente simétrica y establecer un sistema de participación asimétrica.⁵

La cooperación industrial Este-Oeste representa la apertura más significativa del Este a la internacionalización de la producción y mercadeo de bienes y servicios, y se ha expandido tanto cualitativa como cuantitativamente durante el último decenio; el tamaño de los proyectos ha aumentado y surgieron nuevas modalidades operativas tales como las empresas conjuntas. Esta expansión se explica porque ambas partes se benefician. El Este busca tecnología, divisas, y acceso a los mercados del Oeste; las empresas del Oeste buscan nuevos mercados, mano de obra capacitada y menores costos de producción. Ambos pretenden la mayor eficiencia que resulta de la internacionalización de la investigación, la producción y las ventas, en una forma compatible con sus diferentes sistemas económicos y sociales.

La cooperación industrial ha asumido cuatro formas principales:⁶ el suministro de plantas y equipos que se paga con los productos resultantes; la cooperación en producción y mercadeo; la cooperación en proyectos y las empresas conjuntas.

El suministro de plantas y equipos por lo general implica plantas completas y sus servicios conexos, a pagar con la producción de las mismas plantas o con materias primas extraídas con los equipos suministrados. Los servicios conexos incluyen el armado y puesta en marcha de las plantas, así como la capacitación del personal. La cooperación también puede incluir intercambio de información e investigación y mercadeo simultáneamente. Tal cooperación interesa también al proveedor de los equipos a quien se pagará con los productos obtenidos de la planta.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Comisión Económica Europea, Unidad Conjunta CET/CEE, *East-West Industrial Co-operation*, (Publicación de las Naciones Unidas; E.79.II.E.25), Nueva York, 1979.

Una encuesta realizada en 1977 indicó que aunque sólo 20% de los contratos de cooperación industrial eran de este tipo, muchos eran "grandes acuerdos de compensación a largo plazo" y por su valor representaban más del 80% de la cooperación industrial total para varios países. Además, estos acuerdos ofrecen más ventajas económicas a ambas partes que los tradicionales acuerdos de trueque. Al Este, le representan términos contractuales estables (5 a 10 años normalmente, aunque a veces hasta 20 años) que encajan fácilmente en sus planes quinquenales y programas a largo plazo de desarrollo económico; además, con frecuencia les proporcionan una mayor capacidad industrial que aumenta su potencial de exportación. Por su parte al Oeste le abren nuevas perspectivas de exportación, asegurándole suministros por largo tiempo, materias primas y energía para sus actividades productivas.

El primer acuerdo de cooperación industrial fue firmado en 1968 para el suministro de gas natural de la Unión Soviética a Austria, a cambio de tuberías de acero, equipos y construcción de un gasoducto en la URSS. El segundo se suscribió en 1969 para el suministro de equipo japonés para la explotación forestal en la Unión Soviética y pagadero en productos forestales. Acuerdos similares al firmado con Austria fueron posteriormente suscritos con Italia, Francia y la República Federal de Alemania. Otros acuerdos incluyen la construcción de plantas de procesamiento (azufre, soda cáustica, potasio, nitratos, fertilizantes, petroquímicos, etc.) y complejos mineros (hierro, acero, aluminio, cobre), e incluyen a la mayoría de los países socialistas y de los países industriales del Oeste. Las últimas estadísticas revelan que el valor total de este tipo de contratos entre 1968 y 1978 asciende a 16 750 millones de dólares. Las principales áreas de cooperación fueron productos químicos (8 000 millones), gas (3 500 millones), metales ferrosos (2 500 millones), carbón (1 250 millones) y madera y pulpas (750 millones).⁷ Una lista detallada de transacciones de este carácter aparece en un informe

⁷ Comisión Económica Europea, Unidad Conjunta CET/CEE, *A Quantitative Survey of the Development of East-West Industrial Co-operation*, TRADE/R.408, 19 de septiembre de 1980.

preparado para el Congreso de los Estados Unidos.⁸ En perspectiva se encuentra el proyecto más ambicioso hasta la fecha: la construcción de un gigantesco gasoducto de Siberia a Europa Occidental, que implicaría préstamos a la Unión Soviética por un monto de 10 a 15 billones de dólares para cubrir los costos de construcción y el suministro de equipos y tecnología occidentales, a cambio de un suministro de 40 billones de metros cúbicos de gas natural por año a partir de 1986. El proyecto aumentaría el porcentaje de gas soviético usado en Europa Occidental de 9% a 25% del consumo total de esos países.⁹

Como puede comprobarse, la mayoría de los acuerdos de compensación hasta la fecha lo han sido en el sector energético y en el de extracción y procesamiento, si bien el sector manufacturero puede aumentar su importancia durante los años venideros, al agotarse los recursos energéticos y aumentar la intensidad de capital del sector. Los planificadores socialistas han destacado con frecuencia que prefieren cooperar en sectores con alto grado de procesamiento, como el manufacturero, que además les da acceso a tecnología y mercados que esos países buscan con mucho interés. Sólo existen datos sobre contratos en el sector manufacturero con Austria, Checoslovaquia, Hungría, Suecia y Suiza, y aun éstos tampoco son fácilmente comparables. Extrapolando los datos disponibles para Hungría, se estima que deben existir unos 1 000 contratos Este-Oeste en el sector manufacturero.¹⁰ Sin embargo, el plan quinquenal 1984-1988 de la Unión Soviética no parece indicar una participación activa en acuerdos de este tipo.

El segundo tipo de cooperación es la relacionada con producción y mercadeo, que va desde simples subcontratos hasta coproducción y refinada especialización. En este tipo de contrato, ambas partes buscan aprovechar sus ventajas competitivas, aumentar su escala de

actividades, usar más intensivamente su capacidad existente y asegurar una penetración adecuada en los mercados. Con frecuencia el contrato incluye créditos y asistencia técnica, pero no se comparten riesgos ni utilidades; y aunque los contratos de este tipo sólo abarcan el 3% del comercio Este-Oeste, cubren sin embargo el 9% del comercio Este-Oeste de maquinaria.¹¹

El tercer tipo de cooperación está vinculada a proyectos, los que pueden referirse a ofertas conjuntas o a proyectos tripartitos. Las ofertas conjuntas representan cooperación Este-Oeste para la entrega de plantas o equipos y la construcción de infraestructura para un tercer país, y puede incluir arreglos para compartir los riesgos y ganancias; evidentemente ofrecen ventajas en cuanto a costo y a uso de la capacidad instalada. En los proyectos tripartitos, el tercer país no es un mero receptor de bienes o servicios, sino un participante activo en el acuerdo que puede tener a su cargo, por ejemplo, la ingeniería civil o el suministro de ciertos tipos de equipo.

El cuarto tipo de cooperación industrial corresponde a las empresas conjuntas, en las cuales hay aportes de recursos y administración conjunta, y los riesgos y utilidades se comparten de acuerdo a una fórmula preestablecida. Hay diferentes tipos de empresas conjuntas en distintas regiones. Las ubicadas en los países de Europa Oriental constituyen un fenómeno relativamente nuevo; y sólo Hungría, Polonia y Rumania permiten la inversión extranjera en forma limitada. El Este busca tecnología y acceso a los mercados occidentales; las ETs occidentales buscan penetrar en los mercados de los países anfitriones y reducir costos. A mediados de 1978 había nueve empresas conjuntas en Rumania, tres en Hungría y ninguna en Polonia; en cambio, Yugoslavia tenía más de 150 contratos con una participación extranjera de 400 millones de dólares. Las empresas conjuntas con sede en el Oeste son más numerosas que las que tienen sede en el Este: en 1978 había 239 empresas (excluyendo bancos y otras instituciones financieras) montadas en el Oeste por siete países socialistas.¹²

⁸"East European Economies Post-Helsinki", A Compendium of Papers Submitted to the Joint Economic Committee of the U.S. Congress, U.S. Government Printing Office, Washington, 1977.

⁹*Time Magazine*, 15 de febrero de 1981, p. 71.

¹⁰Comisión Económica Europea, Unidad Conjunta CET/CEE, *A Quantitative...*, op. cit.

¹¹Comisión Económica Europea, Unidad Conjunta CET/CEE, *East-West...*, op. cit.

¹²*Ibidem*.

En los países en desarrollo también hay algunas empresas conjuntas constituidas por acuerdos tripartitos; son pocas, pero su número crece. La mayoría de los acuerdos tripartitos corresponden al Maghreb y al Medio Oriente (más del 50%). En cambio el porcentaje en América Latina disminuyó de 10.5% en 1965-1975 a 5.7% en 1976-1979;¹³ sin embargo, el continuo crecimiento de cooperación industrial Este-Oeste puede tener como resultado un aumento de las relaciones económicas Este-Sur. El Este pone énfasis en la satisfacción de las necesidades básicas de un consumidor relativamente modesto, lo que puede ser de interés

para los países en desarrollo que buscan la satisfacción de las necesidades básicas de su población a través de una distribución más pareja de los ingresos. Y a su vez la tecnología occidental puede aumentar las exportaciones del Este al Sur. Por su parte, los países en desarrollo pueden encontrar que los consumidores del Este constituyen un mercado más accesible para sus productos industriales que los más 'sophisticados' consumidores del Oeste, y la tecnología occidental también podría ayudar a la abundante y barata mano de obra del Sur a producir los bienes de consumo que el Este demanda en forma creciente.

II

El Sur

Dos desarrollos caracterizan los esfuerzos del Sur para internacionalizar la producción y el mercadeo: la creación de empresas estatales con actividades internacionales y la expansión, en otros países, de las firmas privadas del Tercer Mundo. Ambos hacen algún contrapeso a las ETs y contribuyen a la ligera 'cerrazón' a que se hizo referencia al comienzo. Se presentará en primer lugar la naturaleza general de estos dos desarrollos para luego bosquejar su crecimiento en el Tercer Mundo y, en especial, en América Latina.

Las empresas de propiedad estatal en el Tercer Mundo se estuvieron expandiendo más allá de sus fronteras, pero no es éste el principal motivo de su creación. Un análisis de las razones que guiaron su establecimiento demuestra que estas empresas pueden tener consecuencias sobre la internacionalización de la producción aun sin expandirse en el extranjero. Como es sabido las modernas empresas estatales van mucho más allá que los tradicionales servicios públicos y cumplen un amplio espectro de papeles y actividades; sirven como agentes fiscales, o para vender a precios de monopolio o comprar a precios de monopsonio, o para sub-

sidiar la venta de productos básicos a precios reducidos, funciones todas que un ministerio podría desempeñar, pero seguramente con menor eficiencia. También ejercen actividades necesarias que el sector privado no puede o no quiere desempeñar, o que el país no desea dejar en manos de extranjeros; sirven para mejorar los términos del intercambio actuando como agentes únicos del país en el comercio internacional, para defender la balanza de pagos como representante del país en acuerdos bilaterales de comercio, y como agentes de la política industrial del país, estableciendo industrias en regiones atrasadas, ayudando a las industrias obsoletas a sobrevivir o a morir dignamente, amortiguando cambios estructurales y cíclicos, y limitando los aumentos de precios de productos o servicios esenciales. Muchos ejemplos podrían citarse de empresas estatales, tanto en países industrializados como en países en desarrollo, que cumplen estas diversas funciones.¹⁴

Algunos de los probables —aunque todavía no demostrados— efectos internacionales

¹³ Comisión Económica Europea, Unidad Conjunta CET/CEE, *A Quantitative...*, op. cit.

¹⁴ Raymond Vernon, "The International Aspects of State-Owned Enterprises", en *Journal of International Business Studies*, invierno de 1979, AIB/Rutgers University.

de la expansión de las empresas estatales son: mayor énfasis en compras a proveedores locales; mayor esfuerzo para exportar aunque sea a precios reducidos; resistencia a despedir trabajadores, aun en períodos de depresión económica; política de ventas donde ciertos objetivos nacionales a largo plazo —como menores ventas de productos no renovables— pueden tener más importancia que las ganancias inmediatas; resistencia a invertir en el extranjero o a adaptar la producción al consumidor extranjero por razones políticas locales; preferencias por vincularse a otras empresas estatales en vez de hacerlo a las ETs, y por acuerdos a largo plazo y 'cartelización' en vez de integración vertical internacional; y búsqueda de nuevos tipos de acuerdos con las transnacionales, sea para llegar a mercados lejanos, para obtener alta tecnología o aumentar su autonomía frente a sus propios gobiernos. No debe olvidarse que las decisiones de la empresa pueden depender de un directorio con miembros de distintas tendencias políticas y de mandato breve como suele ocurrir en la vida política, o de rivalidades entre las empresas y los ministerios, o de conflictos entre factores de orden económico y político.

Las multinacionales estatales latinoamericanas representan el esfuerzo deliberado más importante por lograr poder de negociación frente a las ETs por medio de empresas conjuntas regionales. Actúan por lo general en áreas estratégicas tales como la exportación de materias primas, el desarrollo de la infraestructura de transporte o la compra de insumos estratégicos. Muchas son el resultado de acuerdos bilaterales para la explotación conjunta de recursos naturales, la construcción y operación de oleoductos internacionales, la administración conjunta de ferrocarriles y la interconexión de sistemas eléctricos. Aunando esfuerzos, la empresa puede vencer obstáculos financieros o de mercadeo en sectores oligopólicos o en actividades donde las economías de escala son significativas. En ciertas ocasiones las empresas conjuntas latinoamericanas han invitado a una tercera firma, de un país industrializado, a participar aportando nueva tecnología o acceso a mercados externos. Si los socios se escogen bien, todos pueden resultar beneficiados. Las ETs rápidamente han reconocido las oportuni-

dades que ofrecen estas nuevas modalidades de acuerdos.

Un estudio reciente ilustra la creciente importancia de las empresas estatales en América Latina. El porcentaje de propiedad estatal en la economía local en Venezuela alcanzó el 60% en 1975, 32% en el Perú (1975) y 35% en el Brasil (1974). Los porcentajes correspondientes en el Japón (10% en 1960), Estados Unidos (15% en 1960) y Reino Unido (25% en 1962) demuestran la mayor importancia que tienen las empresas estatales en los países en desarrollo. El estudio también identifica importantes semejanzas y diferencias entre las empresas estatales y las transnacionales. En primer lugar, ambas tienen grandes operaciones, disponen de un alto nivel de poder monopolístico y liderazgo en los mercados donde actúan; en 1970 el porcentaje de la inversión nacional correspondiente al gobierno fue de 52% en el Brasil y 35% en México; la inversión se concentró en un reducido número de sectores estratégicos (así, por ejemplo, en México de 1971 a 1976, el 46% se invirtió en petróleo y petroquímica, el 32% en generación eléctrica y el 13% en acero); el valor absoluto de las inversiones es a veces comparable al de las ETs (PEMEX proyecta invertir 15 billones de dólares en 1977-1982). En segundo lugar, tanto las empresas estatales como las ETs prefieren los sectores dinámicos de alta tecnología, donde la propiedad no garantiza el control. Un alto porcentaje de los requerimientos de las empresas estatales debe ser importado (60% en el caso de PEMEX, de 80 a 90% en países menos desarrollados), esto con frecuencia significa que las ventas de productos y servicios especializados de las ETs a las empresas estatales pueden exceder las de todas las subsidiarias extranjeras en el resto del sector industrial (y estas últimas cifras pueden, por tanto, subestimar notablemente la verdadera participación de las ETs). La naturaleza *sui generis* de las negociaciones y acuerdos entre las empresas estatales y las ETs ofrece un campo fecundo para la investigación.¹⁵

Los esfuerzos de integración latinoamericana no tuvieron hasta la fecha mayor impacto

¹⁵ Constantine Vaitsos, *State Enterprises and Transnationals in Latin America*, Naciones Unidas, CET, (en prensa).

en la creación de empresas conjuntas intrarregionales. La evidencia parece indicar que las ETs fueron las principales beneficiarias de la integración.¹⁶ Por su parte el SELA aparentemente está teniendo éxito en constituir algunas empresas conjuntas por medio de 'comités de acción' descentralizados en varios países, con fuerte participación o tutela estatal.

En cuanto al sector privado, el principal motivo de expansión hacia el extranjero de las firmas del Tercer Mundo tiene mucho en común con ciertos motivos básicos de las ETs: la búsqueda de nuevos mercados y de fuentes seguras de materias primas. Las firmas del Tercer Mundo, sin embargo, pueden tener motivos más específicos: en países con controles de cambio muy estrictos, expandirse hacia el extranjero permite acumular divisas en otros países; además puede constituir la única forma de crecer en países con mercados pequeños, o países que limitan el crecimiento a ciertos volúmenes de producción. Otros incentivos importantes pueden ser el menor riesgo que resulta de diversificar la producción y preservar mercados de exportación amenazados por medidas proteccionistas a la producción local. Factores étnicos también pueden influir en ciertos casos.

¿Cuáles son las características de estas firmas que les permiten competir con las grandes ETs? Las del Tercer Mundo prosperan en aquellas industrias (o sectores de industria) donde el costo de producción es muy importante y las economías de escala no lo son tanto como para impedir la producción a pequeña escala; las ETs prefieren producir bienes donde su posición oligopólica impide una competencia de precios muy intensa. Estas firmas, además, están más preparadas para entrar a un mercado extranjero asociándose con miembros locales, ya sea por su mayor sensibilidad a las consideraciones políticas locales o por las restricciones que el país de origen impone a la exportación de capitales; y con frecuencia, sus subsidiarias pronto funcionan con independencia, sin los estrechos lazos con la matriz que ca-

racterizan a las subsidiarias de las ETs como agentes permanentes de una estrategia global. Otras ventajas mencionadas por algunos autores: una gran habilidad para adaptar la tecnología a la producción en pequeña escala y transmitir la experiencia adquirida, rapidez para decidir acerca de sus inversiones y capacidad de ahorrar en los costos de personal de administración e ingeniería. Sin embargo, y sin lugar a dudas, la clave de su éxito en expandirse al extranjero está en la menor asimetría entre el país de origen y el país anfitrión, la mayor receptividad a admitir socios locales y el menor énfasis en la optimización global.¹⁷

Antes de bosquejar el crecimiento de las empresas del Tercer Mundo debe advertirse que las estadísticas sobre este tema son difíciles de conseguir. Pocos países desagregan sus cifras de inversión a este nivel, sean países de origen o anfitriones, y las que existen subestiman la inversión, pues los socios locales suelen proporcionar una parte muy importante del capital. Además, las cifras de inversión por lo general no indican quién es el verdadero inversionista; muchos fondos que parecen provenir de un país en desarrollo pueden realmente provenir de la subsidiaria en ese país de una ETs. Los paraísos tributarios también pueden introducir distorsiones. A pesar de todo, algunas cifras representativas pueden ser de interés:

a) En Indonesia, si se omite la minería y el petróleo, sólo Japón supera a Hong Kong como inversionista extranjero; Filipinas ocupa el tercer lugar, Singapur el séptimo y Corea el octavo; sumada la inversión de todos los países asiáticos en desarrollo, ésta supera a la del Japón, Norteamérica o Europa. De 360 firmas que recibieron apoyo en Tailandia entre 1966 y 1973, 93 eran de Taiwán, 16 de Singapur, 15 de la India, 10 de Malasia y 5 de Hong Kong; 36 de otros orígenes eran probablemente en su mayoría de otros países en desarrollo. En las Filipinas, 413 millones de los 2 829 millones de pesos de inversión extranjera autorizada entre 1968 y 1974 eran de chinos.¹⁸

¹⁶ Naciones Unidas, CET, "Regional Integration and the Bargaining Capacity of Developing Countries", Nueva York, 1980.

¹⁷ Louis T. Wells Jr. "The Internationalization of Firms from Developing Countries" en Tamir Agmon y C.P. Kindleberger (eds.), *Multinationals from Small Countries*, Cambridge, The MIT Press, 1977.

¹⁸ *Ibidem*.

b) India tiene 110 empresas conjuntas que operan en más de 35 países, y otras 87 están en proceso de instalarse. Los principales países anfitriones son Malasia (36), Indonesia (18), los Emiratos Arabes Unidos (17), Kenia (14), Nigeria (12), los Estados Unidos (10) y el Reino Unido (6). Las actividades más importantes de dichas empresas en los países en desarrollo son el transporte marítimo y la producción de bienes de capital y productos de ingeniería; y en los países desarrollados, son los hoteles y restaurantes y el procesamiento de alimentos, aunque también hay unas pocas empresas manufactureras.¹⁹

c) Los propietarios de 17 de las 29 compañías textiles extranjeras que operan en Nigeria son de otros países en desarrollo, y lo mismo sucede en 3 de las 6 compañías de cacao, chocolates y dulces, 4 de las 10 de productos estructurales metálicos, 4 de las 7 de mobiliario y las 4 que producen diversos productos químicos.²⁰

d) Corea del Sur tiene 150 firmas internacionales que operan en 44 países, 77% de ellas en otros países en desarrollo. La inversión privada en el extranjero aumentó de 64 millones de dólares (103 inversiones) en 1976 a 150 millones (245 inversiones) en 1978. Cerca de 50 compañías constructoras sudcoreanas operan en 25 países en desarrollo; sólo en el Medio Oriente había 30 compañías con más de 60 000 trabajadores y 8 millones de dólares de contratos en 1979.²¹

En cuanto a América Latina, las estadísticas de nueve países (véase el cuadro I) muestran que la inversión extranjera directa intra-

regional ascendía a unos 350 millones de dólares a fines del decenio de los años setenta, algo más del 1% del total de la inversión directa extranjera en la región. Muchos son a la vez países de origen y anfitriones. Como países de origen, Argentina es primero en Brasil y segundo en Ecuador, México y Venezuela; Brasil es primero en Bolivia y Chile; Venezuela es primero en Colombia, México y Perú; Chile es primero en Ecuador; Uruguay es segundo en Brasil y Perú; y Colombia es primero en Argentina. Juntos, Argentina y Brasil son los principales países de origen. México probablemente también sea muy importante, pero no existen datos para América Central, que es donde se concentra la inversión mexicana; en cambio, en América del Sur, no es significativa. Los países menos desarrollados, como cabía esperar, no tienen mayores inversiones en el extranjero. Como países anfitriones, tanto Argentina como Brasil son importantes, pero también lo son algunos países menos desarrollados como Ecuador. La proximidad geográfica influye decididamente: 36% de la inversión colombiana corresponde a la región andina y Panamá; 30% de la argentina al Brasil y 30% al Uruguay; 50% de la chilena a Argentina, Ecuador y Perú. Predominan las inversiones en manufacturas y la modalidad preferida es la asociación con inversionistas locales. Estadísticas adicionales indican que la tasa de crecimiento de la inversión intrarregional durante los últimos diez años ha sido significativa.²²

Al analizar todas estas cifras, no debe olvidarse su modesto valor absoluto. En su conjunto, la actividad internacional de las empresas del Tercer Mundo es embrionaria comparada con la de las ETs. No recordarlo podría enfrentarlas en condiciones desiguales con escasas probabilidades de sobrevivir.

¹⁹ Ram Gopal Agrawal, "Third World Multinationals: Indian Experience", trabajo presentado al Seminar on Third World Multinational Corporations, East-West Center, Honolulu, septiembre de 1979.

²⁰ C.N.S. Hambudiri, O. Iyanda, D.M. Akinnusi, "Third World Country Firms in Third World Developing Countries: The Nigerian Experience", trabajo presentado al Seminario mencionado en la nota anterior.

²¹ Kyung-Il Ghym, "Multinational Enterprises from Third World", presentado al mismo Seminario.

²² Eduardo White, *Latin American Joint Ventures: A New Way to Strengthen the Bargaining Power of Developing Countries vis-à-vis Transnational Corporations*, Naciones Unidas. CET, (en prensa).

Cuadro 1

INVERSION DIRECTA INTRARREGIONAL EN AMERICA LATINA

(Corrientes acumuladas registradas* en miles de dólares)

Países de origen	Países anfitriones									(Total)
	Argentina ^a 8/1976	Bolivia ^b 1976	Brasil ^c 6/1976	Colombia ^d 12/1978	Chile ^e 8/1978	Ecuador ^f 12/1977	México ^g 12/1978	Perú ^h 12/1977	Venezuela ⁱ 12/1978	
Argentina	*	441	20 031	1 062	662	10 846	986	1 771	2 058	(37 857)
Bolivia	2 605	*	17	5	133			431	49	(3 240)
Brasil	16 889	1 301	*	2 404	13 969	4 752	734	949	338	(41 336)
Colombia	22 043	—	244	*	50	10 347		695	1 499	(34 878)
Chile	355	271	273	195	*	11 097	218	1 240	82	(13 731)
Ecuador	—	—	148	17 620	100	*	—	825	21	(18 714)
México	762	—	7 650	4 142	2 552	4 771	*	1 156	1 846	(22 879)
Paraguay	—	—	1	—	—	—	—	—	77	(78)
Perú	8	594	14	1 719	47	1 186	133	*	193	(3 894)
Uruguay	7 930	—	16 475	1 110	300	—	—	2 256	3 811	(31 883)
Venezuela	10 090	—	13 333	26 123	5 697	5 525	1 205	2 011	*	(63 984)
Otros de América Central	—	—	194	278	82	9 776	—	38	933	(1 525)
Total	60 682	2 607	58 380	54 659	23 592	58 300	3 276	11 372	10 907	(273 999)

Fuentes y Notas:

* Por los países anfitriones.

^a Inversiones declaradas hasta agosto de 1978. Subsecretaría de Inversiones Extranjeras - Ministerio de Economía. No hay datos para el período 1/9/1976 a 1/3/1977. De septiembre de 1976 a septiembre de 1979 fue aprobada una cantidad total de US\$ 7 426 (siempre en dólares) (Brasil 20 632, Uruguay 4 917, Venezuela 829, Costa Rica 848, Guatemala 200).

^b FDI aprobada por Agencia de Promoción Industrial (INI), sólo para 1972-1978. Cubre únicamente parte de la inversión en el sector industrial.

^c Boletín del Banco Central de Brasil, diciembre de 1978.

^d Oficina de Cambios, Banco de la República. No incluye inversiones en petróleo.

^e Comité de Inversiones Extranjeras, período 1974-11 de agosto de 1978.

^f Banco Central del Ecuador, Subgerencia de Balanza de Pagos. Inversión acumulada, investigación directa.

^g Dirección General de Inversiones Extranjeras y Transferencia de Tecnología, "Sociedades mexicanas con participación de capital de países de la ALALC". A una tasa de cambio de 22.767 pesos por dólar, correspondiente al promedio de 1978.

^h CONITE, Ministerio de Economía y Finanzas. A una tasa de cambio de 83.81 soles por dólar correspondiente al promedio en 1977. (FMI, Estadística Financiera Internacional.)

ⁱ Superintendencia de Inversiones Extranjeras, Ministerio de Hacienda. No incluye inversiones en petróleo, turismo, bancos y seguros. (FMI.)

III

Conclusiones

¿Qué orientaciones pueden los países en desarrollo inferir de esta sumaria consideración de los desarrollos recientes en el Este y el Sur? La pregunta es difícil de contestar si no se sabe qué orientación quieren darle al proceso esos países, y a su vez esto requiere que definan el tipo de desarrollo al que aspiran: sistema eco-

nómico, distribución del ingreso, patrones de consumo, metas de industrialización, políticas de alimentos y energía, nivel deseado de autosuficiencia nacional y colectiva, grado de dependencia de los mercados, de la inversión, y de los préstamos extranjeros. A la luz de dichos objetivos, cada país deberá decidir qué bienes

y servicios necesita, si importarlos o producirlos en el país, y en este último caso, si montar una empresa nacional o invitar a una subsidiaria de una ET; si la decisión es invitar a una de éstas, deberá decidir qué tipo de arreglo se desea, pues muchas nuevas modalidades se han desarrollado recientemente.

Enorme es la importancia de objetivos claros y estrategias bien definidas. Como le dijo el gato de Cheshire a Alicia, si no sabes a donde quieres llegar, poco importa en qué dirección caminas. Pero responder a las preguntas planteadas en el párrafo anterior exige difíciles decisiones entre objetivos políticos, sociales y económicos; entre objetivos a corto y a largo plazo; y entre planes nacionales y planes regionales de desarrollo. Es difícil para un país pobre sacrificar el consumo del presente en favor de futuras generaciones, y sin embargo, la historia demuestra que salvo que un país construya su futuro, quedará rezagado. Tampoco es fácil persuadir a la población de un país que el desarrollo regional puede ser más importante para su futuro que el que un proyecto dado se instale en su propio territorio, y sin embargo, los métodos modernos de producción requieren unidades económicas más grandes que las que constituyen la mayoría de los países en desarrollo. Las ETs, con las que los países en desarrollo deben negociar muchos aspectos de sus planes de desarrollo, saben exactamente qué quieren. La manera más efectiva de fortalecer la capacidad de negociación de los países en desarrollo, en especial los más pequeños y menos desarrollados, parece ser la formulación de objetivos claros, estrategias comunes y solidaridad regional. Aun si un país decide encarar la situación por su cuenta y a su manera, siempre será indispensable un conocimiento claro de sus metas y opciones. El primer requisito para el desarrollo es saber qué se quiere.

Como cada país en desarrollo persigue sus propios objetivos, se postularán algunos para poder arribar a ciertas conclusiones; otros objetivos, naturalmente, podrían conducir a conclusiones diferentes. Siguiendo a un distinguido estudioso del Tercer Mundo,²³ supon-

gamos el siguiente escenario. La estructura internacional está por cambiar. El Sur tiene los mercados y la mano de obra del futuro, y el subutilizado capital que el Norte continúa acumulando tiene que afrontar esa realidad. Los países del Tercer Mundo se adaptan a las necesidades de sus pueblos bajo la presión de sus ciudades en explosiva expansión y de un intenso proceso de migración interna. Los países industrializados experimentan enormes cambios en sus estilos de vida y en sus patrones de actividad industrial y comercial como resultado del aumento de los costos de la energía y su efecto sobre las actuales ventajas comparativas de su agricultura e industria basadas en un uso intensivo de la energía. Los países del Tercer Mundo buscan un desarrollo balanceado de su agricultura (incluyendo el autoabastecimiento en alimentos básicos) y su industria (incluyendo la autosuficiencia nacional y colectiva), con miras a una mayor equidad interna dentro de cada país y una mayor equidad externa entre los diferentes países y regiones del mundo.

En tal contexto parece que el desarrollo de la cooperación industrial Este-Oeste y la expansión de las empresas estatales y las firmas privadas del Tercer Mundo aquí considerados, aunque embrionarios, tienen raíces firmes y aumentarán su importancia. Las rígidas fronteras entre un expansivo Oeste industrializado, un hermético Este y un Sur pasivo, mero proveedor este último de materias primas y mercados para el Oeste, se debilitarán ante la evidencia de que países con diferentes sistemas económicos y distintos niveles de desarrollo pueden cooperar con beneficio mutuo. Las ETs han demostrado una sorprendente habilidad para cooperar con países de economía planificada y regulada, donde las opciones de participación no incluyen la inversión de capital. También supieron responder a las exigencias del Tercer Mundo respecto a un mayor control sobre las subsidiarias de las ETs en sus países, mayores vínculos entre tales subsidiarias y la economía local, y creciente adecuación entre las actividades de las ETs y las de sus empresas estatales y privadas. Expresiones de tal flexibilidad son la diversidad de arreglos desarrollados: empresas conjuntas con diversos grados de distribución de riesgos y beneficios, control y toma de decisiones; arreglos contractuales es-

²³Mahbud ul Haq, "Negotiating the Future", en *Foreign Affairs*, Washington, Invierno de 1980, Vol. 59, N.º 2.

peciales, donde las ETs asumen todos los riesgos y la repartición de beneficios se determina por negociación; acuerdos sobre tecnología, administración y mercadeo, donde la empresa nacional es dueña de la empresa y asume todos los riesgos y beneficios, con pagos a la ET según una fórmula preestablecida; y acuerdos de subcontratación, coproducción y especialización, donde se establecen relaciones a largo plazo en materia de producción y mercadeo, pero no se comparten el control ni la toma de decisiones, como así tampoco los riesgos o los beneficios.

Dado este contexto, aparentemente el Sur puede aprovechar la experiencia del Este en sus tratos con las ETs. Gran parte del éxito del Este en sus negociaciones deriva de claras políticas económicas y de desarrollo, regateo unificado —sea para montar una planta o para la compra o venta de productos— y una sólida infraestructura administrativa. Otra área donde los países en desarrollo pueden aprender del Este es su capacidad para subdividir el 'paquete' ofrecido por las ETs y adquirir sólo aquellas partes que realmente necesitan. Otro tanto

puede decirse de su capacidad de 'seguimiento' de la ejecución de un acuerdo. En el aspecto institucional, también puede ser de interés la experiencia del Este con sus empresas estatales, aunque en escenarios económicos y políticos diferentes de los de la mayoría de países en desarrollo. Aún de mayor atención pueden ser los esfuerzos de los países socialistas por establecer organizaciones empresariales de carácter internacional y empresas conjuntas socialistas, y las lecciones potenciales que estas experiencias arrojan para la creación del tipo de empresas multinacionales que el Pacto Andino y el SELA estuvieron fomentando.

Sin embargo, la principal lección que el Sur puede aprender del Este no se refiere a modalidades o a instituciones específicas; las circunstancias son tan distintas que no caben copias o imitaciones; lo fundamental es la capacidad que posee una región para planificar su propia manera de hacer las cosas y satisfacer sus necesidades, además de negociar con éxito con otras regiones para lograr una distribución equitativa de la producción y los recursos mundiales.