

REVISTA  
DE LA  
CEPAL



NACIONES UNIDAS

AGOSTO DE 1981

# 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

## COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

*Secretario Ejecutivo*

Enrique V. Iglesias

*Secretario Ejecutivo Adjunto de  
Cooperación y Servicios de Apoyo*

Robert T. Brown

*Secretario Ejecutivo Adjunto de  
Desarrollo Económico y Social*

Norberto González

## CONSEJO CONSULTIVO DE PUBLICACIONES

Oscar Altimir	Jorge Graciarena
Eligio Alves	Luis López Cordovez
Nessim Arditi	Roberto Matthews
Oscar J. Bardeci	George Mouchabek
Daniel Blanchard	René Ortuño
Alfredo Eric Calcagno	Marco Pollner
Ricardo Cibotti	Alejandro Power
Silbourne St. A. Clarke	Gert Rosenthal
Axel Dourojeanni	Alejandro Vera

## COMITE DE PUBLICACIONES

Héctor Assael	Miembros <i>ex officio</i> :
Andrés Bianchi	Francisco Acebes
Robert Brown	Oscar J. Bardeci (CELADE)
Norberto González	Marta Boeninger
Jorge Graciarena	Claudionor Evangelista (CLADES)
Adolfo Gurrieri	Jorge Israel (ILPES)
	George Mouchabek
	Aurelio Ruiz

*Secretario del Consejo Consultivo y del Comité de Publicaciones*

Renée Chassagne

<b>PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS</b>
---

N.º de venta: S.81.II.G.2
---------------------------

Precio: US\$ 3.00

### NOTAS

Las signaturas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La simple mención de una de tales signaturas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

**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>María 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



La secretaría de la Comisión Económica para América Latina prepara la *Revista de la CEPAL*. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los propios funcionarios de la secretaría, son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la organización.

E/CEPAL/G. 1179
-----------------

Agosto de 1981
----------------

#### Notas explicativas

En los cuadros del presente trabajo se han empleado los siguientes signos:

Tres puntos (...) indican que los datos faltan o no constan por separado.

La raya (—) indica que la cantidad es nula o despreciable.

Un espacio en blanco en un cuadro indica que el concepto de que se trata no es aplicable.

Un signo menos (-) indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.

El punto (.) se usa para separar los decimales.

La raya inclinada (/) indica un año agrícola o fiscal (por ejemplo, 1970/1971).

El guión (-) puesto entre cifras que expresen años, por ejemplo, 1971-1973, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

La palabra "toneladas" indica toneladas métricas, y la palabra "dólares", dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria.

Salvo indicación en contrario, las referencias a tasas anuales de crecimiento o variación corresponden a tasas anuales compuestas.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

## Nota de la Dirección

La gravitación de las empresas transnacionales (ETs) en el desarrollo latinoamericano constituye un fenómeno de particular importancia y no cabe duda que el futuro de la región necesariamente tendrá que contemplar distintos grados y modalidades de convivencia con este tipo de unidades económicas.

Con el propósito de contribuir al esclarecimiento del tema y colaborar con los países en el fortalecimiento de su capacidad de negociación frente al capital extranjero, la Dirección de la *Revista* ha estimado conveniente publicar en este número un conjunto de trabajos que analizan diversos aspectos de la presencia y actuación de las ETs en la región.

Los artículos que aquí se presentan incorporan, de un lado, reflexiones más globales y, por lo mismo, de un mayor nivel de abstracción, como son los trabajos de Luiz Claudio Marinho y Arturo Núñez del Prado; de otro, contribuciones que analizan y comparan la presencia y comportamiento de las ETs en distintas áreas geográficas, como son las de Alberto Jiménez de Lucio y Jan Kňakal. Un tercer grupo de trabajos examina el impacto de las ETs en países determinados, como son los de María da Conceição Tavares y Aloísio Teixeira en Brasil y Eugenio Lahera en Chile. Finalmente los trabajos de Robert Devlin y Michael Mortimore tratan el tema de la banca transnacional en Perú y Bolivia.



## Las empresas transnacionales y la actual modalidad de crecimiento económico de América Latina

*Luiz Claudio  
Marinho\**

La modalidad de desarrollo que predomina en especial en los países más grandes de la región ha sido criticada reiteradamente en diversos escritos de la CEPAL por su tendencia a una distribución concentrada del ingreso, la persistencia de la pobreza extrema, la incapacidad para absorber de manera productiva a toda la fuerza de trabajo, y las crecientes vulnerabilidad externa y pérdida de la capacidad nacional de gestión económica.

El autor acepta la evaluación crítica de esa modalidad de desarrollo, y luego de reseñarla a grandes rasgos, procura desentrañar el papel que les cupo y les cabe a las empresas transnacionales en la configuración de la misma. De acuerdo con su hipótesis principal, existiría una contradicción entre los objetivos transnacionales de esas empresas y los objetivos nacionales encaminados al logro de un estilo de desarrollo integrador y autónomo.

Esta contradicción fundamental se manifestaría tanto en el plano interno como en el externo. En el interno se expresaría en especial en la orientación de la estructura productiva, que se adecua a la demanda restrictiva y elitista de los estratos de mayores ingresos, y en el externo, en la incapacidad de las ETs para solucionar el estrangulamiento exterior, e incluso su contribución a agravarlo, y en su papel real y potencial en los procesos de integración regional.

Finalmente, concluye que la región podría tener un fuerte poder negociador frente a las ETs, basado en su nivel actual de desarrollo y en su potencialidad productiva que, si fuese usado con sagacidad y energía, le permitiría lograr que la participación de aquellas se adecuara a los intereses nacionales de sus países.

\* Funcionario de la Unidad Conjunta CEPAL/CET sobre Empresas Transnacionales.

## Introducción\*

Es importante hacer desde un comienzo algunas advertencias acerca del análisis aquí presentado.

La primera, que la perspectiva del análisis buscó tratar América Latina como un todo, siempre que ello no significara desdibujar fundamentales diferencias nacionales. Por lo tanto, las observaciones que siguen no son válidas para un país determinado, o al menos no fueron pensadas en ese sentido. Es evidente que al tratar un caso nacional se dan posibilidades de acción mucho mayores, y existe una amplia gama de variables que entran en juego, lo que no sucede cuando se trata de toda la región. Una estrategia que puede ser viable para un caso nacional, en determinada coyuntura regional y mundial, puede no tener posibilidad alguna para la región en su conjunto.

La segunda advertencia consiste en reconocer que el análisis muestra cierto sesgo hacia los llamados países grandes de la región. Ello se explica por cuanto esos países constituyen casos sobresalientes de penetración de empresas transnacionales (ETs), y porque su actual dilema económico está más cerca de los límites que podría presentar el mantenimiento de la actual modalidad de desarrollo en el futuro.

Finalmente, a lo largo del documento se harán referencias a los graves problemas que presenta la actual modalidad de desarrollo de la región y se propondrán hipótesis acerca de las posibilidades de un nuevo patrón de asignación de recursos. Para tratar ese conjunto de problemas debería hacerse un análisis de la actuación del Estado, de las empresas públicas, del capitalismo nacional y de las ETs, poniendo de manifiesto los diversos pactos de intereses entre ellos. Sin embargo, el documento con-

\*Este trabajo forma parte de un esquema más general y se complementa con el trabajo de Arturo Núñez del Prado, *Las empresas transnacionales en un nuevo proceso de planificación*, que se publica en este mismo número de la *Revista de la CEPAL*.

Una versión anterior de este artículo fue presentada al Seminario sobre Prácticas Restrictivas de Comercio auspiciado por la UNCTAD en junio de 1980. El autor agradece a Norberto González, Arturo Núñez del Prado, Pedro Sainz y Adolfo Gurrieri, cuyas observaciones y comentarios permitieron introducir mejoras significativas en este trabajo. Por supuesto, ello no los compromete con los puntos de vista que aquí se sostienen.

centra su atención en la ET, sin entrar en un análisis más detenido del papel de los agentes 'internos' del desarrollo. Es decir, se trata preferentemente *una* de las manifestaciones del desarrollo excluyente, concentrador y vulnerable. Esto no significa, sin embargo, desconocer que los fenómenos de la transnacionalización

se dan a través de estructuras internas de poder que le son permeables, ni que la perspectiva correcta de análisis obliga a considerar el Estado, el capitalismo nacional y la empresa transnacional como coimpulsores del patrón actual de desarrollo y responsables en conjunto de su mantenimiento o su superación.

## I

### Contradicciones del desarrollo actual

Según la concepción fundamental de este trabajo, la presente modalidad de crecimiento de la región —basada en una industrialización restrictiva— se encuentra frente a una encrucijada, tanto en el plano interno como en el externo, y esta encrucijada llevará a una ineludible recomposición de los factores dinámicos de crecimiento hacia el futuro, sean cuales fueren las visiones particulares de los distintos grupos de poder.

Existen numerosos estudios y un consenso cada vez más amplio que indican que el actual estilo de desarrollo de América Latina (y particularmente el de los países que más han avanzado en el proceso de industrialización) no será capaz de solucionar los graves problemas que actualmente implica. El desarrollo concentrador, excluyente y vulnerable en el plano externo, como tantas veces lo han caracterizado la CEPAL y distintos autores latinoamericanos, no llegará a transformarse sólo porque prosiga el crecimiento económico, ni tampoco por la actuación 'soberana' de las fuerzas de mercado.

Así, se impone una redefinición del actual estilo de desarrollo, y ciertamente ésta pasará por instancias de decisión política que tendrán que tomar en cuenta las necesidades o exigencias de importantes mayorías nacionales hasta ahora marginadas —en una u otra forma— del disfrute del crecimiento anterior.

Sin embargo, puede preverse que esa recomposición de objetivos y compromisos nacionales entrará en contradicción con los intereses actuales de grupos internos de poder y con la forma de actuar de las empresas transnacionales en la región.

Es evidente la necesidad de reconocer la endeblez de la distinción entre factores internos y externos en una modalidad 'transnacionalizante' de desarrollo, en la cual ambos aspectos necesariamente se amalgaman. Aun así, en este trabajo se intenta enunciar algunas consideraciones acerca del papel específico de las ETs en el actual estilo y en su posible reformulación.

Por de pronto, cabe reconocer que para producir una amplia gama de bienes de vital importancia para su desarrollo, los países de la región necesitan contar con el apoyo de las ETs. La necesidad de tecnología, la de aumentar la productividad a partir de innovaciones, o la de llegar a los mercados de los países centrales son sólo algunos aspectos donde se aprecia claramente el interés de la región en contar con el aporte de dichas empresas.

Sin embargo, pertenece al pasado, o subsiste sólo en los neoclásicos a ultranza, la idea de que "lo que es bueno para la General Motors es bueno para el mundo capitalista".

Es hoy día evidente que las motivaciones de las ETs no necesariamente coinciden con los intereses nacionales más representativos, y que su actuación en el espacio mundial puede constituir un factor de frustración o de condicionamiento con relación a los objetivos de los países.

Este trabajo se propone analizar esa contradicción en la etapa actual del crecimiento de la región y sopesarla en relación con las posibilidades de que ese crecimiento pueda asumir nuevos rumbos.

## II

El desafío al desarrollo<sup>1</sup>1. *La potencialidad productiva*

El proceso de industrialización de América Latina es hoy una realidad y para la evaluación de nuestras *posibilidades materiales* resulta de vital importancia comprenderlo. En el período 1950-1975, el producto de la región se cuadruplicó con creces, y alcanzó una magnitud superior al de Europa en 1950, cuando ésta era ya una de las áreas más industrializadas y contaba entre sus países con algunas de las principales potencias económicas mundiales. En el mismo período, la producción de maquinarias y equipos en la región se multiplicó nueve veces, cubriendo las tres cuartas partes de sus necesidades; la producción de acero aumentó más de trece veces; la de cemento se multiplicó por siete; la generación de energía eléctrica era en 1975 más de ocho veces superior a la de 1950; la producción de automotores, inexistente en 1950, alcanzaba en 1975 la cifra de casi 2 millones de unidades.

La participación del sector manufacturero en el producto total de los países más industrializados de la región alcanzó en ese mismo período porcentajes comparables con los de la economía norteamericana.

Estos hechos, y otros bien conocidos de tenor semejante, expresan el desarrollo de las formas productivas en América Latina; y el cuadro, además, puede reforzarse a través de algunas proyecciones hacia el futuro. En efecto, a partir de los cálculos de la CEPAL,<sup>2</sup> pueden vislumbrarse algunos cambios de significativa magnitud. Para comprenderlos mejor, se presentarán comparándolos con determinados aspectos de la situación de la Comunidad Económica Europea en 1970.

— El producto interno de América Latina en 1990 alcanzará a poco más de 450 mil millones de dólares; es decir, sería apenas inferior al de la CEE en 1970, que fue de 500 mil millones, en cifras redondas.<sup>3</sup>

— El producto manufacturero latinoamericano llegaría a unos 135 mil millones de dólares, cifra inferior en un 20% a la de la CEE en 1970.<sup>4</sup>

— La oferta de energía eléctrica estaría en 1990 muy cerca de los 800 mil millones de kWh, cantidad muy superior a la disponibilidad de la CEE en 1970, que fue de 606 mil millones de kWh.<sup>5</sup>

— El valor bruto de la producción de maquinarias y equipos alcanzaría en 1990 a unos 138 mil millones de dólares, cifra mayor que la registrada en 1970 en la CEE, donde llegó a 126 mil millones de dólares.<sup>6</sup>

Por supuesto que estas comparaciones podrían estar sujetas a múltiples reservas; sin embargo, son de utilidad para hacer evidentes los grandes cambios registrados en las magnitudes y en la composición del sistema económico regional.

Estos resultados, sin duda impresionantes en lo que se refiere a las posibilidades materiales, no pueden sin embargo servir para ocultar críticas y reservas en torno a varios problemas de fundamental importancia. Muy por el contrario, al destacar la magnitud y naturaleza de la potencialidad productiva de la región, no se busca una satisfacción fácil, sino la oportunidad de reflexionar.

En ese sentido, cabe reconocer que varios de los problemas de la región se agudizaron. La

<sup>1</sup>Esta parte se basa en las exposiciones del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, señor Enrique V. Iglesias, en los últimos períodos de sesiones de la CEPAL. Véase *Revista de la CEPAL*, No. 3, primer semestre de 1977, y No. 9, diciembre de 1979.

<sup>2</sup>Véase CEPAL, *Tendencias y perspectivas a largo plazo del desarrollo de América Latina*, E/CEPAL/1076, abril de 1979.

<sup>3</sup>Dólares de 1970, como en todas las otras estimaciones. Se ha supuesto una tasa de crecimiento del 6.1% anual, o sea, la efectivamente alcanzada entre 1970-1975.

<sup>4</sup>Tasa supuesta de crecimiento industrial de 7.1% anual, promedio del período 1970-1975.

<sup>5</sup>Tasa de expansión de 8.7% anual observada como promedio del período 1950-1975.

<sup>6</sup>La tasa de crecimiento del período 1960-1974 fue del orden de 11.2% anual en promedio, y la proyección supone que se mantendría constante en el período 1974-1990.

distribución social de los frutos de la expansión productiva se ha mantenido inalterada y en algunos casos ha empeorado; se han desarrollado nuevas y más complejas modalidades de la dependencia respecto del exterior; el sistema político no ha evolucionado en el sentido de una mayor representatividad. Y éste constituye apenas un esbozo de algunos de los problemas más delicados.

## 2. La pobreza extrema

El primero de esos problemas es satisfacer las necesidades esenciales de la gran masa que no tuvo acceso a los frutos del desarrollo durante los últimos decenios; es decir, dar alivio sustancial a la pobreza extrema en que vive todavía una parte considerable de la población latinoamericana, o bien eliminarla dentro de un plazo razonable.

La magnitud de esa pobreza extrema en la región se refleja en algunas estimaciones recientes elaboradas por la CEPAL; según ellas, alrededor de un 40% de la población latinoamericana (es decir, más de 110 millones de personas) vivían en 1972 en condiciones de 'pobreza absoluta'; 54 millones de las mismas podrían considerarse 'indigentes'.<sup>7</sup>

Resulta útil tener a la vista ciertas magnitudes mundiales del problema para apreciar mejor la situación particular de América Latina.

El Banco Mundial ha dado a conocer algunas estimaciones acerca de la inversión necesaria para mejorar sensiblemente, dentro del plazo de un decenio, la situación de los 750 millones de habitantes del mundo que actualmente cuentan con un ingreso por persona inferior a 200 dólares al año, considerado como de pobreza extrema. Las inversiones requeridas se calculan entre 110 y 125 mil millones de dólares en el período, o sea, entre 11 y 13 mil millones de dólares anuales en el curso de un decenio. Dicha cifra puede compararse con la del gasto mundial en armamentos, que en un solo año, 1975, llegó a unos 300 mil millones de dólares. Se podrían ensayar muchas otras relaciones: con el producto total de los países desarrollados, con el monto actual de las inversio-

nes o de determinados consumos masivos, pero no esenciales, etc. En todos los casos se puede concluir que la inversión requerida es considerable, pero está dentro del reino de la realidad y no de la utopía. Es decir, desde el punto de vista del desarrollo de las fuerzas productivas, la sociedad humana en su conjunto —sin considerar la división entre naciones y entre clases— parece estar potencialmente en condiciones de trasponer el umbral del que se ha llamado reino de la necesidad. En una región como América Latina, cuya potencialidad productiva e ingresos por persona son considerablemente más altos que en Asia o África, esta afirmación tiene por supuesto un fundamento mucho más firme.

Las conclusiones de un trabajo realizado en la CEPAL sirven para corroborar esta tesis.<sup>8</sup> Si se mantuviese la tasa histórica de crecimiento —alrededor del 6% anual—, la mitad más pobre de la población regional podría llegar a satisfacer sus necesidades elementales de alimentación y vestuario en el plazo de un decenio, toda vez que su participación en la renta total subiera de aproximadamente el 14% a un 20%, ya sea a través del aumento de sus ingresos, de prestaciones sociales que los beneficien, o de una combinación de ambos factores. Por tanto, bastaría que la cuota correspondiente al 10% de ingresos más altos se redujera de un 44% a un 41%; y la de los estratos intermedios de 42 al 39%. Esto, téngase presente, no impediría que las rentas absolutas de esos grupos siguieran elevándose durante ese lapso (el ingreso del 10% más rico aumentaría de 1 945 dólares en 1970 a 2 424 en 1980, medidos en dólares de 1970).

Quizás a estos cálculos pueda reprochárseles cierta ingenuidad, pero sin duda sirven para demostrar que la eliminación de la pobreza crítica en la región está dentro del terreno de lo posible.

## 3. Distribución del ingreso, crecimiento de la población y ocupación de la fuerza de trabajo

Contrastando con esa posibilidad real y concreta, las cifras disponibles para 1960 y 1970 reve-

<sup>7</sup>Véase CEPAL, *América Latina en el umbral de los años ochenta*, E/CEPAL/G.1106, noviembre de 1979, pp. 84 y ss.

<sup>8</sup>Véase Aníbal Pinto, "Notas sobre estilos de desarrollo en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, primer semestre de 1976.

lan que durante ese decenio no se alteró significativamente la distribución del ingreso. En ambos años la mitad más pobre de la población captó alrededor de un 14% del ingreso, el 20% que lo sigue captó otro tanto, y el 30% superior captó el 72% restante. Es decir, de acuerdo con cifras promedio, en América Latina la concentración del ingreso permaneció inalterada a lo largo de un decenio de desarrollo. Sin embargo, en este caso quizás los promedios no expresen la situación en toda su magnitud. Durante el período, algunos de los países de mayor desarrollo relativo y de crecimiento más dinámico vieron agravarse el problema de concentración del ingreso. Es así como en Brasil la participación relativa del 40% más pobre en el ingreso total disminuyó de 10.5% en 1960 a 7.1% en 1970; en México, el mismo estrato de población vio mermar su participación de 14.3% en 1950 a 11.6% en 1970.

Estrechamente vinculado con la realidad del agravamiento de la concentración del ingreso es necesario considerar los desafíos y problemas derivados del crecimiento de la población y de la fuerza de trabajo; algunos estudios de la CEPAL han estimado sus tendencias probables para los próximos decenios.

Como se trata de un asunto bastante polémico, no parece conveniente detenerse en los puntos de vista más controvertidos; pero sí partir de una realidad objetiva ajena a los mismos. Cualesquiera sean las políticas futuras de crecimiento poblacional en América Latina, la masa de habitantes de la región continuará aumentando con rapidez hasta fines del siglo y más allá de ese término.

Aun cuando se suponga una drástica caída en la tasa de crecimiento de la población —si se postula, por ejemplo, que entre 1970 y fines del siglo ésta disminuiría a la mitad (de 2.8% a 1.4%)—, el número de habitantes hacia el año 2000 se aproximaría de todos modos a los 500

millones. Y, dicho sea de paso, si se mantuviera el actual ritmo de crecimiento (hipótesis poco probable, dado su natural descenso), la población total sobrepasaría los 600 millones en el año 2000.

Cualquiera sea la situación definitiva, lo cierto es que la evolución cuestionará en alguna medida el concepto corriente de quienes sostienen que América Latina es una región subpoblada y de recursos abundantes con relación a su población.

Las perspectivas son aún más llamativas en lo que respecta a la fuerza de trabajo. Debido a diversos factores —altas tasas de crecimiento en los decenios pasados y estructura por edades de la población— las personas que buscan empleo aumentarán a una tasa anual de 3% aproximadamente, a lo largo de varios decenios. En este caso, nótese bien, las diferencias entre países son menores que en el caso de la tasa de crecimiento demográfico. Tomada gran parte de la región (20 países), las estimaciones realizadas señalan que los habitantes económicamente activos deberán pasar de unos 99 millones en 1975 a unos 200 millones en el año 2000.

Es evidente que estos hechos acentuarán considerablemente los graves problemas de desocupación ya existentes. En rigor, las estimaciones realizadas por un órgano especializado de la OIT, el Programa Regional para el Empleo en América Latina y el Caribe (PREALC), indican que, para un conjunto de países de la región (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México y Venezuela), cuya población constituye alrededor de un 75% del total de América Latina, la subutilización de la mano de obra, considerando tanto el desempleo abierto como el subempleo agrícola y no agrícola, representa, hacia 1970, el equivalente a 28% de la fuerza laboral. Es decir, de cada cuatro personas activas, una no estaría aprovechando su potencialidad productiva.



### III

## La encrucijada del desarrollo y la presencia de las empresas transnacionales

### 1. *El estilo actual*

Frente a las magnitudes expuestas, tradicionalmente se esgrime el razonamiento economicista según el cual es necesario que la región acelere la tasa de crecimiento de su producto, para lo que sería requisito primordial la elevación de la tasa de inversión. Sin embargo, debe advertirse que los problemas propios del actual estilo de desarrollo de la región, particularmente el de los países de mayor potencial económico, no serán solucionados exclusivamente a través del crecimiento, incluso suponiendo que éste alcanzara tasas elevadas y poco realistas. El problema no se reduce a la necesidad de *crecer*, aunque éste sea el punto obligado de partida; es fundamental saber *cómo se crece* y, sobre todo, tener en claro *para quiénes se crece*.

La continuación de la actual modalidad de crecimiento, basada en el dinamismo de la demanda de los estratos altos y medios altos de ingreso y en el trasplante de patrones de consumo de las economías centrales, no será capaz de superar el estilo de 'desarrollo perverso', que excluye a grandes masas poblacionales, que concentra la riqueza y aumenta la vulnerabilidad en el plano externo; más bien puede decirse que tenderá a ratificarlo.

"La sociedad de consumo de América Latina es incompatible con la erradicación de la sociedad de infraconsumo."<sup>9</sup> En ese sentido, para asumir el desafío de eliminar la extrema pobreza y ofrecer oportunidades de trabajo a la población activa, es preciso redefinir la actual asignación de recursos, reorientando el dinamismo de los sistemas económicos hacia los sectores y actividades responsables de los consumos básicos y generalizados.

Evidentemente, debe tenerse conciencia

<sup>9</sup>Véanse al respecto los últimos trabajos de Raúl Prebisch, "Crítica al capitalismo periférico", en *Revista de la CEPAL*, No. 1, primer semestre de 1976, y "Hacia una teoría de la transformación", en *Revista de la CEPAL*, No. 10, abril de 1980.

de las dificultades y escollos que encontraría cualquier intento de redefinir el actual patrón de desarrollo. Desde luego, entraría en conflicto con los intereses creados de los sectores de mayor dinamismo relativo, los cuales se encuentran profundamente comprometidos con el consumo 'elitista'. En lo que respecta a uno de los agentes principales de este tipo de sociedad, sería dable esperar que los objetivos nacionales redefinidos requirieran una redefinición de la forma de operar de las ETs y de sus relaciones con los países.

La ET en América Latina se ubica —como se sabe— preferentemente en aquellos países de mayor mercado, que más han avanzado hacia la sociedad de consumo, y dentro de ellos, en los sectores más dinámicos de ese tipo de sociedad. En un trabajo reciente de la CEPAL se ha observado que, en 1973, el 21% de las filiales de 7 500 ETs en América Latina estaban localizadas en Brasil, un 19% en México y un 12% en Argentina.<sup>10</sup> En el caso de Brasil, entre las 2 800 mayores empresas manufactureras, las empresas extranjeras tenían en 1975 una participación especialmente elevada en las ventas totales de equipo de transporte (76%), productos metalmecánicos (71%), máquinas y accesorios, incluidos los eléctricos (67%), productos de caucho (66%) y productos químicos (62%).<sup>11</sup> Para México, en 1970 se anotaba que un 40% de la producción industrial correspondía a ETs; un 35% de la producción de bienes de consumo no duraderos, un 30% de la de bienes intermedios, un 62% de la de bienes de consumo duradero y un 36% de la de bienes de capital.<sup>12</sup> En Argentina, un análisis de la inversión extranjera en el sector industrial muestra

<sup>10</sup>A. E. Calcagno, *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, Serie Cuadernos de la CEPAL, No. 33, Santiago de Chile, 1980, pp. 39 y ss.

<sup>11</sup>CEPAL, *América Latina en el umbral de los años ochenta*, op. cit., p. 200.

<sup>12</sup>F. Fajnzylber, "Las empresas transnacionales y el sistema industrial de México", en *El Trimestre Económico*, México, octubre-diciembre de 1975.

que en 1972 el 31% de la producción manufacturera total del país correspondía a empresas extranjeras.<sup>13</sup>

En realidad, no parece necesario abundar en estadísticas acerca de hechos de todos conocidos. Las empresas transnacionales en América Latina crecen, y junto con otras fuerzas, impulsan un tipo de desarrollo de carácter imitativo consumista; y a diferencia de lo que ocurre en los centros, este desarrollo es excluyente y vulnerable. En ese sentido, cualquier intento consciente de alterar la actual asignación de recursos tendrá que superar no sólo la resistencia de grupos internos de poder, sino también la oposición de las ETs.

Llegado a este punto parece útil recordar palabras de Raúl Prebisch: "... Atribuyamos a las compañías transnacionales lo que les corresponde, pero no nos olvidemos del hecho que la responsabilidad principal por las desigualdades grandes y crecientes en la distribución del ingreso no la tienen las fuerzas externas. Estas desigualdades son el resultado de las fuerzas internas del desarrollo, fuerzas económicas, sociales y políticas. La empresa transnacional tiene una gran importancia, pero el papel principal corresponde a los países. Las transnacionales no podrían por su fuerza propia cambiar el sistema económico o el patrón de consumo. Esto depende de las decisiones de los gobiernos, de sus planes de desarrollo".<sup>14</sup>

Sin embargo, no son sólo las consideraciones éticas —aunque de suyo suficientes— las que obligan a considerar el cambio del estilo de desarrollo de América Latina; también hay cuestiones económicas cruciales relacionadas con los actuales problemas del sector externo y con la posibilidad de una recomposición de fuerzas dinámicas para el desarrollo futuro.

## 2. *La encrucijada del desarrollo por el sector externo: la vocación importadora*

La proyección externa del actual estilo de desarrollo de América Latina presenta problemas que se fueron agudizando y para los cuales

difícilmente se puede vislumbrar solución sin recurrir a una acción decidida e inteligente en favor del cambio del modelo de crecimiento.

Es bien sabido que el proceso de industrialización de América Latina se fue realizando desde las actividades más simples a las más complejas desde el punto de vista tecnológico y organizativo. En el transcurso de su desenvolvimiento se logró una gran diversificación horizontal, la que no estuvo acompañada de un grado equivalente de integración vertical y de complementación intersectorial. Quedaron así rezagadas las ramas de mayor complejidad tecnológica y de mayor dinamismo, particularmente las destinadas a producir ciertos insumos básicos, como productos químicos y metalmúrgicos, además de una gran variedad de bienes de capital. Se comprende que si la modalidad de desarrollo se apoya en una industrialización imitativa de la de los centros, y si se generaliza en los estratos de mayores ingresos el consumo de bienes de más complejidad tecnológica, aumentará con rapidez la necesidad de importaciones destinadas a suplir la falta de integración vertical y a compensar la ausencia de complementación intersectorial. En ese sentido, un estudio de la CEPAL señalaba:

"Hasta 1965 el crecimiento medio de las importaciones era 0.4 veces el del producto; vale decir que a un crecimiento anual de 6% en el producto correspondía un crecimiento de 2.4% en las importaciones. En cambio, en el período de 1965 a 1973 la relación entre ambos ritmos de crecimiento pasó a ser de 1.3 en promedio; al mismo ritmo de crecimiento de 6% anual del producto correspondería ahora un incremento de 7.8% en las importaciones". Y ahondando en este punto, el mismo estudio planteaba: "Hay un hecho más que agrava la situación: el coeficiente de elasticidad de las importaciones totales con respecto al producto aumenta en relación con el ritmo de crecimiento. Es decir, no sólo el coeficiente de elasticidad es mayor que la unidad y por lo tanto las importaciones tienden a crecer más rápido que el producto, sino que además esta situación se

<sup>13</sup>A. E. Calcagno, *op. cit.*, p. 45.

<sup>14</sup>Declaraciones de Raúl Prebisch en la Reunión de Personalidades de Alto Nivel, encargadas por las Naciones Unidas de estudiar el fenómeno de las ETs, citado en

J. Kñakal, "Las empresas transnacionales en el desarrollo contemporáneo de América Latina", ILPES, Santiago, 1979, p. 37.

agrava a medida que el ritmo de crecimiento se acelera, por cuanto aumenta también el mismo coeficiente de elasticidad".<sup>15</sup>

Además de aumentar la necesidad de importaciones, hubo un cambio en la composición de las mismas, lo que disminuyó todavía más el campo de acción de la política económica convencional. De hecho, entre 1960 y 1975 la participación de los bienes de capital en las importaciones totales se elevó de 20% a 23%, la de insumos básicos de 34.7% a 39.4%, y la de combustibles de 8.7% a 14.1%.<sup>16</sup> La creciente rigidez de la pauta de importaciones con el actual estilo de desarrollo significa que cualquier disminución de éstas deteriora el nivel de la actividad económica y, sobre todo, el ritmo de formación de capital y de crecimiento, amenazando de este modo la posibilidad misma de supervivencia del estilo.

Evidentemente, las causas coyunturales que podrían explicar ese comportamiento del sector externo son diversas;<sup>17</sup> sin embargo, es indudable que su trasfondo estructural se vincula a la existencia de patrones de consumo muy dinámicos, derivados de la concentración del ingreso. A medida que aumenta el ingreso en nuestros países, los sectores intermedios y alto, cuyo peso es decisivo en la demanda efectiva, satisfacen sus necesidades más simples y pasan a crear una demanda que se concentra con preferencia en bienes más complejos, procedentes en gran proporción del exterior, o bien exigen un alto contenido importado cuando se producen en el país.

Como contrapartida, la estructura de la oferta industrial evoluciona hacia un tipo de

industria dinámica con elevada propensión a importar, donde predominan las ETs.

Vale la pena detenerse aquí a considerar el significado de la propiedad extranjera sobre las industrias de mayor dinamismo relativo y sus efectos sobre los desequilibrios del sector externo. Desde luego, es importante observar que la demanda de importaciones que registran las filiales de ETs no siempre parece obedecer a las necesidades técnicas de contenido importado del tipo de bien que producen. Podría suponerse que un porcentaje de las importaciones excede las necesidades efectivas, y configuran así una suerte de 'vocación importadora' que favorece los intereses globales y de lucro de la empresa mundial. Como se comprende, ello se suma a la dependencia de las importaciones que el propio estilo impone *per se*, agravando así el cuadro de desequilibrios del sector externo.

En México se ha observado que las importaciones de las empresas industriales extranjeras constituyen cerca de la mitad de las importaciones de bienes de capital del sector privado; como dicho porcentaje es mayor que la participación de esas empresas en la producción industrial, puede concluirse que su coeficiente de importaciones es más elevado. Una estimación de las importaciones de bienes intermedios les asigna un coeficiente (importaciones de bienes intermedios/valor bruto de producción) de 7.8% a las ETs y un 3.4% a las nacionales; para el total de las importaciones este coeficiente (importaciones totales/valor bruto de producción) era en 1970 de 11.9%, en el caso de las ETs, y de 5.1% para el conjunto de las industrias. Por otro lado, es importante observar que el comportamiento de las ETs en relación a las exportaciones suele ser poco dinámico. En consecuencia, el sector transnacional de la economía presenta déficit comerciales recurrentes: durante el período de 1970 a 1973 el déficit comercial promedio de las ETs constituyó un 47% del déficit comercial total de la economía mexicana.<sup>18</sup>

En el caso de Colombia, en 1971 el 93.5%

<sup>15</sup>Ese comportamiento es todavía más delicado en algunos países de la región. En el Brasil, entre 1965 y 1973 las importaciones crecieron con una velocidad que casi duplicó el crecimiento del producto; en la Argentina, a partir de 1966 y hasta 1972 el ritmo de crecimiento de las importaciones fue aproximadamente 1.8 veces el del producto. Véase CEPAL, *Integración económica y sustitución de importaciones en América Latina*, por Juan Ayza, Gérard Fichet y Norberto González, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, pp. 13, 52 y ss.

<sup>16</sup>CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina*, 1978.

<sup>17</sup>Sobrevaluación de la tasa de cambio, alojamiento de la contención de las importaciones desde afuera de América Latina, incremento de las facilidades de financiamiento externo, etc.

<sup>18</sup>Véase Fernando Fajnzylber y Trinidad Martínez Tarragó, *Las empresas transnacionales. Expansión a nivel mundial y proyección en la industria*, México, D.F., 1975, pp. 520 y ss.

de las importaciones de las empresas industriales correspondía a aquellas donde el capital extranjero superaba el 49%. Por otro lado, el saldo entre exportaciones e importaciones de las empresas industriales de capital extranjero mostró un fuerte déficit: 196.2 millones de dólares, cifra que debe compararse con la del déficit del balance comercial del país, que alcanzaba a 192.3 millones.<sup>19</sup>

De hecho, el problema crucial es que esa tendencia a importar de las ETs frecuentemente se vincula con una actitud reacia a exportar, lo que genera fuertes déficits de comercio exterior. Como es comprensible, este trabajo no pretende criticar el hecho mismo de que tengan mayor peso relativo las importaciones en los sectores transnacionalizados, cuando eso pueda explicarse por razones de ubicación en la estructura productiva, por el tipo de bien que producen, etc. Si se quiere destacar que muchas veces las importaciones no corresponden estrictamente a esas necesidades, por una parte, y, por la otra, que la renuencia de las ETs con relación a las exportaciones, como se verá más adelante, significa que el peso de esas importaciones deteriora las posiciones del sector externo de los países. Es así como una investigación reciente, realizada en Chile, demuestra que en 1979 el balance comercial de la totalidad de las ETs que operaban en el país arrojó un saldo negativo de 234 millones de dólares, el que se eleva a 334 millones si se excluyen las empresas mineras; dicha cifra representa el 38% del saldo negativo total del balance comercial chileno.<sup>20</sup>

Las comparaciones entre ETs y empresas nacionales que no son ajustadas por tamaño indican que las primeras importan más del doble que las segundas; médase como la relación entre insumos importados e insumos nacionales o como importaciones/producción. Al ajustar una muestra por tamaño dentro de los diversos sectores industriales se obtiene una diferencia también sistemática en el mismo sentido, aunque menor: las importaciones representaron el 20% de los costos totales de las empre-

sas industriales nacionales y 24% de dichos costos de las ETs industriales comparables en Chile en 1978.<sup>21</sup> Esto indica que, aun en condiciones de mayor comparabilidad, las ETs tienden a importar más que las empresas nacionales.

Desde otra perspectiva es importante observar que en un alto porcentaje las importaciones de las ETs se realizan según una 'racionalidad empresarial' que responde sólo a los intereses de la empresa mundial, a través de operaciones realizadas dentro de una misma firma, entre sus diversas filiales o empresas conexas.

El cuadro 1 permite observar que en algunas ramas industriales del sector moderno de las economías de México y Brasil —dos casos sobresalientes de penetración de ETs en la generación de sociedades de consumo—, los porcentajes de 'importaciones cautivas' de materias primas realizadas por filiales a sus propias casas matrices transnacionales norteamericanas, alcanzaron en el primer caso en 1972, promedios de casi 58% del total de las importaciones de dichos bienes, y casi 50% en el segundo.<sup>22</sup>

La preferencia de las ETs por importar mediante operaciones intrafirma es más amplia si se considera la cuantía de sus importaciones desde el país sede de su matriz. Así, por ejemplo, las importaciones desde Estados Unidos, Alemania y Japón realizadas por subsidiarias de ETs de estos países instaladas en México representaron, respectivamente, el 74, 81 y 94 por ciento de las importaciones totales de estas subsidiarias en 1972.<sup>23</sup>

Por otro lado, en lo que se refiere a las importaciones de bienes de capital efectuadas por las filiales de las ETs a través de operacio-

<sup>19</sup>Véase A. E. Calcagno, *op. cit.*, p. 54.

<sup>20</sup>Véase E. Lahera, *La presencia de las empresas transnacionales en Chile*, Unidad Conjunta CEPAL/CET de Empresas Transnacionales, E/CEPAL/R.235, 1980.

<sup>21</sup>Los datos son el resultado de una investigación de Ismael Cárdenas que se realiza actualmente en la Unidad Conjunta CEPAL/CET de Empresas Transnacionales. E. Lahera, *Agentes del comercio exterior en América Latina*, CEPAL, versión preliminar mecanografiada.

<sup>22</sup>Las inversiones extranjeras provenientes de filiales de Estados Unidos en Brasil representaban el 30.4% de las inversiones extranjeras totales en 1977 y el 72.2% en 1975 en la economía mexicana. Véase A. E. Calcagno, *op. cit.*, pp. 41 y ss.

<sup>23</sup>Véase F. Fajnzylber, *Las empresas transnacionales. Expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana*, CONACYT - CIDE, México, 1975.

Cuadro 1

## BRASIL Y MEXICO: FUENTES DE LOS INSUMOS IMPORTADOS POR FILIALES DE ETs NORTEAMERICANAS, 1972

Rama	Importaciones totales de insumos (millones de dólares corrientes)		Importaciones de casas matrices (porcentajes)	
	Brasil	México	Brasil	México
Maquinaria no eléctrica	73.2	...	75.5	...
Maquinaria eléctrica	43.3	34.3	28.6	43.7
Equipo de transporte	13.9	164.5	64.0	79.6
Industria química	120.4	115.0 <sup>a</sup>	43.4	33.8
Otras	25.9	47.1	—	—
<i>Total</i>	<i>276.7</i>	<i>360.2</i>	<i>50.1</i>	<i>57.7</i>

Fuente : U.S. Senate, Committee on Foreign Relations, Subcommittee on Multinational Corporations, *Multinational Corporations in Brazil and Mexico: Structural Sources of Economic and Non-economic Power*, US Government Printing Office, Washington, D.C., agosto, 1975.

<sup>a</sup> Excluye industria de caucho.

nes dentro de la misma empresa en Brasil se comprobó una sustitución de importaciones actuales o potenciales (en 'consumo' a corto plazo y en la producción a largo plazo) de signo contrario, en el sentido que favorece la demanda de importaciones en detrimento de la posible producción nacional.<sup>24</sup> Es decir, no sólo existe, por parte de las ETs, una propensión a importar; además, una gran proporción de esas importaciones corresponde a operaciones internas de la misma ET, con la posibilidad de que los precios fijados para las importaciones de insumos y bienes de capital puedan ser considerablemente distintos de los vigentes en el mercado internacional.

En la práctica, puede comprobarse que se ha generalizado la conducta de fijar 'precios de transferencia' en el comercio dentro de una misma ET y que esto puede tener efectos muchas veces más importantes que las transferencias financieras propias de su actuación en los países latinoamericanos. El mecanismo de fijación de precios de transferencia permite a la ET promover sus intereses a nivel mundial

—en particular su rentabilidad mundial— en detrimento de los intereses económicos nacionales de los países donde actúa.

Así, por ejemplo, pueden establecerse precios de transferencia dentro de una ET para "reducir al mínimo los pagos por concepto de dividendos e impuestos a los accionistas y a las autoridades locales; para sacar el máximo provecho de las subvenciones y bonificaciones del Estado; para eludir los controles nacionales sobre la repatriación de utilidades; para la protección o especulación cambiarias, o para acumular saldos de caja en determinados países; o como instrumento de política de mercado para eliminar la competencia local",<sup>25</sup> etc.

En un estudio realizado en Colombia acerca de la industria farmacéutica, se concluyó que del total de envíos al exterior 'las utilidades declaradas' por las filiales de las ETs representaban un 3.4%, las regalías por asistencia técnica un 14%, y la *sobrefacturación* la impresionante cifra de 82.5%. Por otro lado, "de 19 empresas farmacéuticas extranjeras estudiadas en Chile se encontró que en seis de ellas la *sobrefacturación* era inferior al 30%; en otras tres

<sup>24</sup>Véase P. Malan y Regis Bonelli, "Os Limites do Possível: Notas sobre Balanço de Pagamento e Indústria nos anos 70", en *Pesquisa e Planejamento Econômico*, IPEA, Río de Janeiro, volumen 6, agosto de 1976, N.º 2, pp. 390 y ss.

<sup>25</sup>Véase UNCTAD, *Transacciones internas de la empresa transnacional y su repercusión en el comercio y el desarrollo*, Ginebra, Serie de informes N.º 2, mayo de 1978, pp. 5 y ss.

variaba entre 31% y 100% y en diez la sobrefacturación superaba el 100%".<sup>26</sup>

En otros sectores económicos, cuyos insumos presenten un mayor grado de 'estandarización' y exista una oferta internacional más diversificada, los niveles de fijación de precios de transferencia pueden ser menores. Sin embargo, para tener una idea de sus efectos sobre la tasa de rentabilidad real, puede hacerse un ejercicio hipotético a base de supuestos de sobrefacturación.<sup>27</sup> Supongamos que los insumos importados representen un 20% del valor de las ventas de las filiales, que el sobreprecio sea también de 20%, y que las ventas representen aproximadamente el doble del capital invertido. En esas condiciones se concluye que la utilidad obtenida por esta vía corresponde al 8% del capital invertido. Si a la rentabilidad promedio declarada por el Departamento de Comercio de Estados Unidos —11%— se agrega este 8% y el 2 a 3% correspondiente a regalías, se obtendría una rentabilidad real aproximadamente igual al doble de la nominal.<sup>28</sup>

Frente a estos problemas de fijación de precios de transferencia e imposición de prácticas restrictivas de comercio, de difícil control por parte del país anfitrión, los países en desarrollo vienen insistiendo en la necesidad de adoptar un Código de Conducta para las ETs, que las obligue a abstenerse de esas prácticas, a la vez que las subordine a las leyes, reglamentos y jurisdicción exclusiva del país anfitrión.

Aunque, evidentemente, la elaboración y la aceptación internacional de un Código de Conducta para las ETs sea un proceso complejo y difícil, donde las naciones industriales se oponen a un control más efectivo de esas corporaciones, la unidad de acción que presenten los países en desarrollo puede ser decisiva para su adopción.

<sup>26</sup>Véase F. Fajnzylber, "La empresa internacional en la industrialización de América Latina", en J. Serra, *Desarrollo latinoamericano: ensayos críticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, pp. 135 y ss.

<sup>27</sup>Constantino Vaitsos ha mencionado porcentajes de 40%, 25.5% y 16.7% de sobreprecio para las ramas productoras de caucho, química y electrónica, respectivamente. Véase "Transfer of Resources and Preservation of Monopoly Rents", Harvard University Development Advisory Service, mayo 1970, Anexo I.

<sup>28</sup>F. Fajnzylber, "La empresa internacional en la industrialización de América Latina", *op. cit.*, p. 136.

Retomando una perspectiva más global, que apunta hacia una encrucijada en el estilo actual de desarrollo, quedan en claro algunas tendencias que quizás sea útil resumir:

— el desarrollo concentrador y excluyente favorece y permite la existencia de una demanda dinámica en los sistemas; esta demanda, dadas las características de la estructura productiva de la industria latinoamericana, arroja altos y crecientes coeficientes de importación;

— en esas condiciones, para seguir manteniendo altas tasas de crecimiento, sería necesario seguir expandiendo las importaciones, cada vez más esenciales para el funcionamiento de los sectores dinámicos;

— la presencia dominante de ETs en la configuración de los patrones 'elitistas' de consumo y en la propiedad de grandes segmentos de los sectores productivos, profundiza esa dependencia externa,<sup>29</sup> imponiendo la racionalidad empresarial de una empresa mundial por sobre los intereses nacionales, a partir de una vocación importadora y de prácticas arbitrarias de comercio exterior, en transacciones realizadas en el seno de una misma empresa;

— existe asimetría entre la expansión de las importaciones y la generación de capacidad de pago por aumento del valor de las exportaciones, como lo demuestran los niveles cada vez más elevados de absorción de financiamiento externo y la consiguiente expansión vertiginosa de la deuda externa: 167 mil millones de dólares en 1979 contra 56 mil millones en 1974, si sólo se toman en cuenta los países latinoamericanos no exportadores de petróleo.<sup>30</sup>

<sup>29</sup>Es útil recordar que también en la dependencia energética de nuestros países aparece una imitación de la "civilización montada a partir de 1 dólar el barril de petróleo". En efecto, América Latina utiliza actualmente sólo el 5% de su potencial energético hidroeléctrico, cuando un país como Brasil depende de la energía derivada de hidrocarburos en más de 40%. Véase J. Goldenberg, "Estrategia energética para países desarrollados e en desarrollo" en *Pesquisa e Planejamento Econômico*, IPEA, Río de Janeiro, N.º 9, abril 1979, pp. 87 y ss.

<sup>30</sup>Esa asimetría, como se verá en la sección siguiente, tiene su origen real en la asimetría del comercio exterior de bienes producidos por distintos sectores. Las exportaciones de productos básicos en América Latina son 2.4 veces superiores a las importaciones de esos mismos bienes; en el otro extremo, las exportaciones de manufacturas de la industria metalmeccánica constituyen apenas el 0.2% de las

## IV

## La redefinición del estilo de desarrollo y el papel de las ETs

En el contexto descrito —de distorsiones inaceptables en el plano interno y de contradicciones que se agudizan en el plano externo— resulta forzoso considerar la necesidad de redefinir la modalidad de desarrollo de la región.

Esta sección pretende explorar algunas posibilidades y caminos de recomposición de la dinámica del crecimiento. Se pretende examinar las dimensiones que pueden tener el mercado externo, tanto de los centros como regional, y el mercado interno, con especial atención al papel que desempeñan las ETs en cada una de las posibilidades examinadas.

La consideración explícita de la ET dentro de las posibilidades de redefinición de los rumbos del desarrollo se relaciona con dos órdenes de preocupaciones. Por una parte, dado que las ETs se encuentran ubicadas en los sectores de mayor dinamismo relativo de la presente modalidad consumista de desarrollo, es natural preguntarse qué resistencia opondrían a un nuevo patrón de asignación de recursos que alterara la actual articulación de fuerzas dinámicas. Por otra parte, el peso relativo del capital extranjero en las economías de los países que más han avanzado en la actual modalidad lo convierte en un importante protagonista en la definición de las posibilidades de un nuevo estilo: difícilmente podría encauzarse una nueva dinámica económica al margen de la ET.

### 1. *El comercio con los centros: el mercado externo*

En la sección anterior se aludió a la existencia de una asimetría en el comercio exterior de América Latina con los países centrales. Di-

cha asimetría se produce como consecuencia de la estructura productiva de la industria latinoamericana, incapaz de satisfacer las necesidades de ciertos insumos y bienes de capital de tecnología más compleja. Así, la especialización de la región en el comercio y en la división internacional del trabajo es de tipo intersectorial: se produce y se exporta principalmente en algunos sectores (productos básicos, bienes de consumo e insumos intermedios de elaboración no muy compleja), todo lo cual condiciona una tendencia al desequilibrio. Ahora bien, dicha especialización implica que se exportan bienes de menor elasticidad-ingreso y deben importarse productos de las industrias de tecnología avanzada, cuya demanda es mucho más dinámica.

Dadas estas circunstancias, se perpetúa el desequilibrio, agravado, como ya se vio, por la presencia de las filiales de las ETs, y la posibilidad de seguir creciendo queda condicionada por la capacidad de absorción de financiamiento externo. Para mantener el crecimiento a largo plazo es indispensable que las divisas generadas por las exportaciones de América Latina crezcan por lo menos a un ritmo compatible con el servicio de la deuda externa. Esta situación, evidentemente, exige esforzarse por aplicar estrategias exportadoras, las que pasan a ser vitales para mantener el crecimiento.

De todos modos, es importante tener una perspectiva correcta acerca del significado del esfuerzo exportador según los distintos tipos de países de la región. Para los países menores, de reducido mercado interno, las exportaciones representan un mercado dinamizador fundamental para las actividades internas, pero sin duda no ocurre otro tanto con los países de mayor tamaño relativo. Para estos últimos el significado de las exportaciones no está en la dinamización de actividades internas como puede deducirse a partir del análisis del cuadro 2, donde se observa la baja relación entre exportaciones y valor bruto de la producción

---

importaciones respectivas. Véase Norberto González y Octavio Rodríguez, *El desarrollo latinoamericano y la estrategia externa*, CEPAL, Santiago, 1978, versión preliminar mimeografiada pp. 8 y ss. También O. Rodríguez, *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, México, Siglo XXI, 1980, pp. 254 y ss.

Cuadro 2

## INDUSTRIAS MANUFACTURERAS: RELACIONES ENTRE EXPORTACIONES Y VALOR BRUTO EN LA PRODUCCION, 1974

	Argentina	Brasil	México	Subregión Andina
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	4.4	3.3	1.2	1.6
Textiles, prendas de vestir e industria del cuero	5.0	6.5	4.3	3.9
Industria de la madera y productos de madera, incluidos los muebles	0.2	6.3	5.1	6.1
Fabricación de papel y productos de papel; imprenta y editorial	5.6	2.1	1.9	5.6
Fabricación de sustancias químicas y productos químicos derivados del petróleo y del carbón, de caucho y plásticos	4.6	1.5	6.5	7.2
Fabricación de productos minerales no metálicos, excluidos los derivados del petróleo y del carbón	1.8	1.3	3.3	2.9
Industrias metálicas básicas	6.5	2.3	10.3	3.9
Fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo	6.9	3.5	6.2	1.8
<i>Total</i>	5.2	3.2	4.4	3.6

*Fuente:* Aníbal Pinto, *La internacionalización y la búsqueda de un nuevo patrón de relacionamiento externo: razones, peligros y opciones*, CEPAL (versión preliminar mimeografiada), 1979, p. 43.

*Nota:* Subregión andina: Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Chile. Se excluyeron la refinación de petróleo en el caso de Venezuela y los metales no ferrosos en los casos de Bolivia, Chile y Perú.

para los tres países de mayor desarrollo relativo y para la subregión andina. En 1974 sólo en el caso de las industrias metálicas básicas en México esa relación logró alcanzar la cifra de 10%, la más alta entre todos los demás porcentajes. Para los países grandes las exportaciones constituyen un elemento vital en el sentido que permiten absorber el financiamiento externo gracias al cual pueden seguir manteniendo sus abultadas necesidades de importaciones.

Cualquiera sea la significación de los mercados de los centros para distintos tipos de países de la región, es importante preguntarse cuáles son las posibilidades de que el 'acceso a los mercados' de las economías centrales se expanda al ritmo requerido por el desarrollo de la economía regional.

Todavía persiste, y persistirá por cierto por lo menos a mediano plazo, el predominio de los productos básicos en las exportaciones de la región. En efecto, las exportaciones de materias primas y combustibles representaron en 1975 alrededor de 85% del total (47% de materias primas y alimentos). Aun para Argentina y

Brasil esta proporción se aproxima al 75%; en México es algo menor, debido a las exportaciones de maquila. Por otra parte, el comercio mundial de productos básicos crece mucho más lentamente que el de manufacturas; entre 1950 y 1975 la proporción de materias primas y alimentos en el total del comercio mundial bajó persistentemente, de 46 a 19%, mientras que durante ese mismo lapso la proporción de manufacturas se elevó de 44 a 60%, y la de combustibles de 10 a 19%. No debe resultar entonces sorprendente que, en este marco de comercio mundial, las posiciones de América Latina hayan sufrido un deterioro ostensible.<sup>31</sup>

Por otra parte, son bastante conocidas las vicisitudes, tanto históricas como actuales, que acarrea centrar el esfuerzo exportador en los productos básicos. Para ahorrar argumentos de todos conocidos, basta considerar algunos antecedentes reunidos por el Banco Mundial acerca

<sup>31</sup>Véase CEPAL, *América Latina en el umbral de los años ochenta*, op. cit., pp. 108 y ss.



de las perspectivas de las exportaciones mundiales. El cuadro 3 refleja claramente que las posibilidades de expansión del comercio de productos básicos serán superadas con creces por las perspectivas de crecimiento de las exportaciones de manufacturas; esto en modo alguno quiere decir que se desconozcan las posibilidades conyunturales de obtener importantes éxitos en las exportaciones de productos básicos, sobre todo si se considera la actual diversidad de los productos que la región puede exportar.

Cuadro 3

TASAS DE CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES POR RUBROS PRINCIPALES:  
TENDENCIA HISTORICA Y PROYECCIONES  
(Precios constantes de 1975)

	Mundo 1960- 1975	Países en desarrollo 1960-1975	Mundo 1975- 1985	Países en desarrollo 1975-1985	Exportaciones de los países en desarrollo (porcentajes)			Participación en el incremento (porcentajes)	
					1960	1975	1985	1960- 1975	1975- 1985
Combustible y energía	6.3	6.2	3.6	3.4	39	40	30	42	18
Productos agrícolas	4.2	2.6	4.4	3.1	43	27	20	16	12
Minerales no metálicos	3.9	4.8	4.2	5.8	7	7	7	6	6
Manufacturas	8.9	12.3	7.8	12.2	11	26	43	36	64
<i>Total</i>	<i>7.1</i>	<i>5.9</i>	<i>6.4</i>	<i>6.4</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Fuente: World Bank, *World Development Report*, 1978, citado por Aníbal Pinto, *La internacionalización y la búsqueda de un nuevo patrón de relacionamiento externo: razones, peligros y opciones*, op. cit., p. 32.

Desde otra perspectiva (y poniendo en el escenario al principal protagonista) no puede desconocerse que los éxitos en la exportación de productos básicos no son ajenos a la actuación de las ETs. Tanto en la producción de algunos rubros de alimentos como en la comercialización de las materias primas de comercio más dinámico, la ET desempeña con frecuencia un papel principal, y es capaz de captar una participación significativa en las ganancias del comercio.

Sin embargo, puede suponerse con cierta seguridad que la estrategia exportadora de América Latina no se sustentará en el dinamismo eventual de los productos básicos, salvo que ocurran modificaciones extraordinarias en los precios; aun así, serían fenómenos parciales, cíclicos o coyunturales.

En cuanto al comercio de manufacturas, las exportaciones de América Latina se expandieron durante el período 1955-1975 a una tasa anual promedio cercana al 17%, en precios co-

rrrientes; y su participación en las exportaciones totales evolucionó de 8.7 a 23.6% en el período 1965-1977. Para los países grandes, responsables de casi 70% de las manufacturas exportadas por la región, la proporción de las exportaciones de manufacturas en las exportaciones totales alcanzó a 33% en 1977; en los países medianos esa participación no superó el 8%. Las cifras correspondientes al Mercado Común Centroamericano son elevadas, como es obvio, por la incidencia del comercio intrarregional. (Véase cuadro 4.)

Esas cifras muestran claramente una tendencia positiva, en el sentido de que existe un mayor grado de industrialización de las exportaciones. Pero quizás el panorama sea más completo si se analiza el cuadro 5, donde se muestra, por agrupaciones de países, la composición de las exportaciones manufactureras.

Los resultados no llegan a sorprender. Casi el 90% de las exportaciones totales de la región de productos metálicos, maquinaria y equipo

Cuadro 4

## AMERICA LATINA Y EL CARIBE: EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS Y PROPORCION DE ESTAS EN EL TOTAL DE MERCADERIAS, SEGUN GRUPOS DE PAISES, EN 1965, 1970, 1975 Y 1977

(Porcentajes sobre valores fob)

Grupo de países	Origen de las exportaciones de manufacturas				Proporción de las manufacturas en las exportaciones de mercaderías			
	1965	1970	1975	1977	1965	1970	1975	1977
<i>América Latina y el Caribe</i>	100.0	100.0	100.0	100.0	8.7	15.3	19.0	23.6
Grandes <sup>a</sup>	57.9	62.6	68.1	69.9	13.8	25.4	31.9	33.0
Medianos <sup>b</sup>	14.0	10.5	12.4	12.7	2.7	3.8	6.3	8.0
(Medianos excluida Venezuela)	(9.6)	(9.1)	(10.8)	(11.1)	(4.5)	(6.5)	(16.4)	(17.0)
MCCA <sup>c</sup>	15.2	13.6	8.6	8.4	19.4	28.7	26.0	21.8 <sup>d</sup>
Otros países pequeños de América Latina <sup>e</sup>	4.1	2.3	2.3	3.1	9.1	7.6	6.6	11.2
Caribe <sup>f</sup>	8.7	10.9	8.6	5.9	10.7	22.4	17.5	16.6

Fuente: Aníbal Pinto, *Internacionalización y la búsqueda de un nuevo patrón de relacionamiento externo: razones, peligros y opciones*, op. cit., p. 40.

<sup>a</sup>Argentina, Brasil y México.

<sup>b</sup>Chile, Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela.

<sup>c</sup>Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

<sup>d</sup>Cifras parcialmente estimadas.

<sup>e</sup>Bolivia, Ecuador, Paraguay y República Dominicana.

<sup>f</sup>Bahamas, Barbados, Belice, Granada, Guyana, Jamaica, Suriname y Trinidad y Tabago.

proviene de los países grandes. Por otro lado, es también predominante la participación de este tipo de países en la exportación de bienes de consumo no duraderos. Para los países medianos y pequeños, las posibilidades dinámicas están limitadas hasta ahora a las exportaciones de bienes de consumo no duraderos y de bienes intermedios.

Conviene preguntarse ahora si dichos bienes más livianos y los de tecnología más avanzada tendrán un acceso a los mercados centrales compatible con el éxito de las estrategias exportadoras de los distintos países de la región. Se considerará en primer lugar el caso de los bienes más livianos, que exportan tanto los países chicos como los grandes.

Evidentemente, esos bienes constituyen exportaciones de mucho interés para la región, pues en su caso ésta tiene ventajas comparativas naturales o adquiridas a partir de su proceso de industrialización; la dinamización de sus ventas externas puede significar un poderoso aporte de divisas al sector externo.

Es cierto que en este campo varios rubros de exportación tuvieron éxitos rotundos en el último decenio, lo que podría dar la idea de que existe una veta segura para el cambio de la inserción tradicional de la región en los mercados externos. Sin embargo, las condiciones en que se dio dicho acceso a los mercados externos permiten concluir que en esas exportaciones "nada hay peor que el éxito", como decía Aníbal Pinto en un trabajo reciente.

En efecto, en la medida en que las exportaciones latinoamericanas de algún bien van alcanzando magnitudes que las convierten en competidoras significativas de las industrias locales de los países centrales, dichos países comienzan a restringir sus importaciones.<sup>32</sup> El fenómeno proteccionista ha alcanzado una gravedad y una extensión que hace cada vez más

<sup>32</sup>Son casos suficientemente conocidos los ocurridos con las exportaciones de textiles, calzados, carne para el Mercado Común Europeo, acero, zinc y un sinnúmero de productos, restricciones que hasta han llegado a afectar las exportaciones de orquídeas de Colombia.

Cuadro 5

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: ESTRUCTURA Y ORIGEN DE LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS SEGUN TIPO DE PRODUCTOS Y GRUPOS DE PAISES, 1975

(Porcentajes sobre valor fob)

Grupo de países	Estructura				Origen			
	Manu- facturas	De consumo no duradero <sup>a</sup>	Inter- medias <sup>b</sup>	Productos metálicos, maquinaria y equipo <sup>c</sup>	Manu- facturas	De consumo no duradero	Inter- medias	Productos metálicos, maquinaria y equipo
<i>América Latina y el Caribe</i>								
<i>Caribe</i>	100.0	39.5	32.3	27.3	100.0	100.0	100.0	100.0
Grandes <sup>d</sup>	100.0	41.0	23.8	35.4	68.1	71.0	48.7	89.4
Medianos <sup>e</sup>	100.0	40.5	45.7	13.5	12.4	12.5	16.9	6.1
MCCA <sup>f</sup>	100.0	40.9	48.4	10.7	8.6	8.9	12.6	3.4
Otros países pequeños de América Latina <sup>g</sup>	100.0	66.9	32.4	0.7	2.3	3.2	1.9	0.1
Caribe <sup>h</sup>	100.0	20.4	76.4	3.1	8.6	4.4	19.1	1.0

Fuente: Aníbal Pinto, *Internacionalización y la búsqueda de un nuevo patrón de relacionamiento externo: razones, peligros y opciones*, op. cit., p. 41.

<sup>a</sup>Incluye textiles, prendas de vestir, calzado, muebles, imprenta, editoriales o industrias conexas, productos alimenticios, bebidas y manufacturas de tabaco y otras industrias manufactureras.

<sup>b</sup>Incluye madera y corcho, papel y productos de papel, industrias químicas y productos plásticos, productos de caucho, objetos de barro, loza y porcelana, vidrio y productos de vidrio, otros productos no metálicos y hierro y acero.

<sup>c</sup>Incluye productos metálicos, maquinaria y equipo de transporte, y equipo profesional y científico.

<sup>d</sup>Argentina, Brasil y México.

<sup>e</sup>Chile, Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela.

<sup>f</sup>Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

<sup>g</sup>Bolivia, Ecuador, Paraguay y República Dominicana.

<sup>h</sup>Bahamas, Barbados, Belice, Granada, Guyana, Jamaica, Suriname y Trinidad y Tabago.

difícil el éxito de una estrategia exportadora de la región por lo menos en lo que se refiere a una gran variedad y cantidad de productos.

Las prácticas utilizadas son muy diversas, y van desde la protección arancelaria efectiva, que poco tiene que ver con la nominal (tal como se observa en el cuadro 6), hasta la imposición de restricciones cuantitativas, derechos compensatorios, trato diferencial a América Latina, derechos móviles, etc. Cuando estos instrumentos no llegan a ser plenamente eficaces, se imponen convenios bilaterales y restricciones 'voluntarias' a sus propias exportaciones por parte de algunos países de la región.

No es ahora el momento de tratar este fenómeno; y abordar las variadas y por momentos imaginativas formas de proteccionismo ejercidas por los centros excedería los límites del

presente trabajo.<sup>33</sup> Pero sí es de vital importancia advertir que cualesquiera sean sus justificaciones —y las hay de muy diversa índole, desde la 'estanflación' hasta problemas de desorganización de mercados, pasando por el poder de negociación de algunos sectores relativamente rezagados—, el proteccionismo amenaza la posibilidad de que América Latina pueda aprovechar sus ventajas comparativas de comercio. Y hacia el futuro no se vislumbran cambios favorables; más bien podría anticiparse que, mien-

<sup>33</sup>Abundan las publicaciones sobre el tema. Algunos estudios recientes pueden encontrarse en la *Revista de la CEPAL*, N.º 6, de agosto de 1978; N.º 8, de agosto de 1979; y N.º 10, de abril de 1980; y son, respectivamente, los trabajos de Pedro Mendive, "Proteccionismo y desarrollo"; Gary Sampson, "El proteccionismo contemporáneo"; y Pedro Mendive, "Exportaciones de manufacturas".

Cuadro 6

PROTECCION ARANCELARIA NOMINAL Y EFECTIVA APLICADA POR LOS PAISES  
DESARROLLADOS A BIENES IMPORTANTES EN LAS EXPORTACIONES DE AMERICA LATINA

(Porcentajes)

	Estados Unidos		Comunidad Económica Europea		Japón	
	Protección nominal	Protección efectiva	Protección nominal	Protección efectiva	Protección nominal	Protección efectiva
Alimentos elaborados	9.3	22.1	13.8	a	27.9	68
Textiles y sus confecciones	23.8	42.5	14.5	40	15.4	45
Industrias ligeras	9.4	24.1	7.2	15	10.3	26
Industrias más complejas	6.7	16.2	8.8	22	11.0	22

Fuente: *América Latina en el umbral de los años ochenta*, op. cit., p. 121.

<sup>a</sup>Se carece de datos.

tras las economías centrales enfrenten modestas tasas de crecimiento, y se mantengan los problemas inflacionarios y de reorganización de sectores productivos menos dinámicos, el fenómeno del 'comercio libre condicionado' tenderá más bien a agudizarse.

En lo que se refiere a productos de tecnología más avanzada, la tasa media de protección viene bajando constantemente desde 1950. A través de varias negociaciones multilaterales (negociación Dillon, Ronda Kennedy, Ronda Tokio), ocho países desarrollados lograron disminuir la tasa media sobre los productos gravados de 50% en 1950 a 9% en 1967.<sup>34</sup> Sin embargo, aquí se manifiesta una paradoja en las relaciones centro-periferia. "Se ha liberalizado... aquello donde la periferia no tiene por ahora ventajas comparativas debido a la superioridad técnica y económica de los centros, que se manifiesta sobre todo a través de las transnacionales. Y escapan a la liberalización —defendidos por diferentes formas de proteccionismo— aquellos bienes manufacturados (y también primarios) donde la periferia tiene ventajas comparativas o podría tenerlas fácilmente gracias a sus propias empresas".<sup>35</sup>

Sin embargo, podría argüirse que si los bienes de tecnología más avanzada, que se transan

fundamentalmente entre los centros, están sujetos a gravámenes bajos, América Latina —o por lo menos sus países de mayor desarrollo relativo— tendría importantes posibilidades de expandir las exportaciones en aquellos rubros.

En esa materia se hace indispensable una vez más considerar el papel de la ET. En la región, la producción de manufacturas de tecnología avanzada depende, en proporción mayoritaria, del control extranjero. Como ya se vio en otra parte de este mismo trabajo, son fundamentalmente los sectores dinámicos, modernos, de los países latinoamericanos los que acogen a las filiales extranjeras, y por ello las posibilidades de que las exportaciones de América Latina en ese rubro ingresen al selecto conjunto de los países centrales dependen en gran medida del puente que puedan tender las ETs.

Una vez más parece pertinente preguntarse si el interés de la empresa mundial coincide con los objetivos nacionales de dinamizar ese tipo de exportación.

En primer lugar, es importante considerar que la ET en América Latina parece más bien reacia a la exportación; ha ingresado en nuestros países buscando, ante todo, posiciones monopolísticas que le permitan usufructuar cómodamente el mercado interno, sin competencia o con una competencia marginal. El cuadro 7, que reúne datos referidos al Brasil y México, casos sobresalientes de presencia de ETs en los

<sup>34</sup>Bélgica, Estados Unidos, Francia, Japón, Países Bajos, Reino Unido, República Federal de Alemania y Suecia.

<sup>35</sup>R. Prebisch, *Hacia una teoría...*, op. cit., p. 200.

Cuadro 7

## BRASIL Y MEXICO: VENTAS DE FILIALES DE ETs NORTEAMERICANAS EN EL SECTOR MANUFACTURERO, 1972

(Millones de dólares)

Rama industrial	Total de ventas		Exportaciones		Porcentajes de las exportaciones	
	Brasil	México	Brasil	México	Brasil	México
	(a)		(b)		(b/a)	
Equipos de transporte	797	605	28	47	3.5	7.7
Química	673	796 <sup>a</sup>	6	33 <sup>a</sup>	0.9	4.1
Maquinaria no eléctrica	382	...	32	...	8.2	...
Maquinaria eléctrica	346	350	18	29	5.1	8.1
Otras	750	1 076	16	29	2.1	2.7
<i>Total</i>	2 949	2 826	99	137	3.4	4.9

Fuente: U.S. Senate, *Multinational Corporations in Brazil and Mexico: Structural Sources of Economic and Non-economic Power*, Report to the Subcommittee of Foreign Relations on the Committee on Foreign Relations, U. S. Senate, US Government Printing Office, Washington, 1975.

<sup>a</sup> Excluido el caucho.

sectores más dinámicos, demuestra claramente que los porcentajes de exportación en esos sectores eran más bien insignificantes en 1972; en ningún caso alcanzaban cifras superiores a 8.2%, y los promedios nacionales respectivos eran de 3.4 y 4.9%, tendencia que ha persistido hasta ahora. En el mismo sentido es ilustrativo observar que las exportaciones realizadas por las ETs de Estados Unidos, instaladas en el sector industrial de la región, equivalieron a sólo 6% de sus ventas totales en 1976, acusando una disminución notable desde 1966, cuando alcanzaron a 10%.

Sin embargo, todavía más esclarecedor es examinar a través de qué canales se realizan las exportaciones de bienes de tecnología más avanzada. En ese sentido los cuadros 8 y 9 permiten observar que, en el caso de las filiales de ETs norteamericanas en América Latina (véase nota 22), los porcentajes de exportaciones totales de algunas manufacturas que se realizan a través del comercio interno de las empresas mundiales sobrepasan el 73% en el caso de Brasil y el 82% en el de México respectivamente (promedios globales), contra 68 y 54% respectivamente, en 1960. Para Brasil, con excepción de los rubros de metales, alimentos y caucho, las exportaciones realizadas en el seno

de una ET representan siempre proporciones superiores al 50% de las exportaciones totales de esas filiales, llegando a cifras de 88% en material de transporte y a 100% en el caso de instrumental técnico y científico. Para México el panorama es todavía más elocuente, ya que en ningún rubro los porcentajes de ventas dentro de las mismas ETs baja de 55%; en la rama de maquinaria eléctrica excede el 89%; en instrumental técnico y científico excede el 96%, y prácticamente alcanza un 100% en material de transporte. Cuando esas operaciones se realizan con las casas matrices de las ETs, como ocurre con las exportaciones hacia Estados Unidos, el comercio dentro de una misma firma asume proporciones que frecuentemente sobrepasan el 90%, sobre todo en las ramas industriales de mayor dinamismo relativo.

En esas circunstancias, y a partir del ejemplo representativo de las ETs norteamericanas, es fácil concluir que las posibilidades de una expansión considerable de las ventas externas latinoamericanas a los centros de productos de mayor dinamismo relativo de mercado, pasan, ineludiblemente, por el concurso de la ET y se insertan dentro de su juego empresarial global.

La baja participación en los mercados de los países centrales de las exportaciones regiona-

Cuadro 8

## BRASIL Y MEXICO: DESTINO DE LAS EXPORTACIONES DE FILIALES NORTEAMERICANAS, 1972

(Millones de dólares)

	Exportaciones totales (valores)		Transacciones dentro de las empresas (porcentajes)		Exportaciones a Estados Unidos			
					Valores		Transacciones dentro de las empresas (porcentajes)	
	Brasil	México	Brasil	México	Brasil	México	Brasil	México
Manufacturas	98.9	137.1	73.4	82.2	21.0	75.6	94.8	95.6
Alimentos	2.4	7.1	16.6	76.8	0.4	4.9	100.0	94.5
Química	6.2	32.9	62.8	56.1	0.9	11.4	20.4	93.0
Caucho	1.2	0.5	46.8	75.8	0.3	0.1	25.9	93.8
Metales	2.7	2.4	8.2	55.5	0.8	1.9	0.6	56.1
Maquinaria no eléctrica	31.5	7.3	77.7	69.6	6.7	1.5	98.0	97.2
Maquinaria eléctrica	17.5	28.5	79.6	89.4	5.3	21.2	100.0	99.9
Material de transporte	27.5	46.5	88.1	99.9	2.6	33.0	100.0	100.0
Instrumental técnico y científico	1.2	9.0	100.0	96.2	0.1	0.1	100.0	100.0
Otros	3.7	1.2	98.2	78.6	3.6	-	98.2	-

Fuente: U.S. Senate, *Multinational Corporations in Brazil and Mexico: Structural Sources of Economic and Non-economic Power*, op. cit.

Cuadro 9

BRASIL Y MEXICO: EXPORTACIONES INDUSTRIALES INTRAFIRMA DE FILIALES DE ETs NORTEAMERICANAS<sup>a</sup>

(En porcentajes de las exportaciones totales)

Destino de las exportaciones	1960		1966		1972	
	Brasil	México	Brasil	México	Brasil	México
Estados Unidos	b	80	100	95	95	96
Europa	b	10	67	45	82	46
América Latina	68	16	58	45	64	70
Otras áreas	b	b	83	95	79	83
Total	68	54	62	75	73	82

Fuente: Richard Newfarmer y Williard Mueller, *Multinational Corporations in Brazil and Mexico: Structural Sources of Economic and Non-economic Power*, op. cit., pp. 77 y 129.

<sup>a</sup>Incluye 82% de la inversión directa de Estados Unidos en Brasil y el 79% en México, en 1972.

<sup>b</sup>No se registraron exportaciones.

les de algunos rubros dinámicos,<sup>36</sup> así como la frecuente imposición de restricciones contractuales y prácticas restrictivas de comercio que

afectan ese tipo de exportaciones, indicarían que la presencia de América Latina como partí-

<sup>36</sup>A título de ejemplo puede mencionarse que las importaciones desde América Latina de maquinaria eléctrica, no eléctrica y de equipos de transporte representaron respectivamente 12, 3 y 2.3% de las importaciones totales

realizadas por los países desarrollados - CEE, Estados Unidos y Japón (excluido el intercambio regional) en 1975. Véase OECD, *Trade by Commodities, Market Summaries: Imports*, París, vol. I. 1975.

cipe del comercio dinámico de los centros no encuentra eco en los intereses de las ETs, agente privilegiado en ese campo.

## 2. *La integración: el mercado regional*

La consideración del mercado intrarregional de América Latina crece en importancia si se toma en cuenta la pérdida sistemática de gravitación relativa que ha experimentado la región en el comercio mundial. Entre 1960 y 1977, la participación de América Latina en las exportaciones mundiales se redujo de 6.2% a 4.5%. Mientras tanto, durante el mismo período las exportaciones de países latinoamericanos a la región se elevaron a un ritmo casi tres veces superior al de crecimiento de las exportaciones hacia fuera de la región, ampliando su participación en el total de las exportaciones de 8 a 17%.<sup>37</sup>

Por otro lado, el comercio intrarregional también reviste importancia por su estructura, pues en él las manufacturas tienen un peso claramente superior al de su representación en el comercio hacia los centros, llegando a significar, para un grupo de países<sup>38</sup> de la ALALC, el 53% de las exportaciones totales a la región. A su vez, dentro de las exportaciones totales de manufacturas hacia la región, las de tecnología más avanzada, como las de bienes intermedios y metalmecánicos, representaron el 77% para ese mismo grupo de países.

Ese panorama apunta hacia posibilidades francamente favorables para el dinamismo del sector externo de la región. Así, proyecciones para 1985 señalan que sólo las importaciones de equipo y maquinarias de América Latina podrían llegar en ese año a unos 24 mil millones de dólares, lo que indudablemente representa un mercado para el cual podrían llevarse a cabo procesos sustitutivos eficientes y competitivos en el ámbito internacional.

Sin embargo, esa perspectiva debe ser matizada tomando en cuenta algunos problemas propios del proceso de integración.

Para comenzar por el tema básico de este

trabajo, habría que preguntarse qué papel ha desempeñado hasta ahora la ET en el comercio intrarregional, y cuáles serían sus intereses futuros previsibles. Evidentemente, lo anterior significa considerar que la ET no es neutral con respecto a los procesos de integración. De hecho se convierte en uno de los agentes más importantes de la cooperación, influyendo en sus políticas y participando de su ejecución; al intentar favorecer sus intereses empresariales, puede constituirse en fuerza integradora o bien desintegradora.<sup>39</sup> Desde luego que no resulta sencillo analizar el papel de la ET en los procesos de integración. A veces ha constituido una fuerza integradora, convirtiéndose en un agente más audaz que los gobiernos y las empresas nacionales; en cambio, en otras oportunidades ha actuado como fuerza contraria a la integración.

En la integración regional en América Latina la ET ha perseguido, en general, dos objetivos: impulsar y controlar las modalidades de cooperación que la favorezcan, y aprovechar las oportunidades del mercado regional dentro de su perspectiva de empresa mundial.

En cuanto al primer objetivo, la actuación de la ET es de activa participación en las reuniones y decisiones relativas a la integración regional. En el seno de la ALALC, en el curso de 194 reuniones celebradas a lo largo de once años para negociar los acuerdos de concesiones arancelarias industriales, el examen de las actas de las sesiones permite deducir que el 50% de los participantes representaba subsidiarias de ETs y que en sectores dinámicos de comercio —como productos eléctricos y electrónicos, equipos de oficina y productos químico-farmacéuticos— esa proporción alcanzaba a un 80%.<sup>40</sup> Sin embargo, no sólo estaban representadas ETs interesadas en promover algún esquema de integración; en las reuniones mencionadas, la mayoría de dichas ETs no exportaban una parte significativa de sus ventas tota-

<sup>39</sup>Véase al respecto C. Vaitos, *Crisis en la cooperación económica regional*, México, ILET, 1978, pp. 42 y ss.

<sup>40</sup>En determinadas reuniones la Cynamid estuvo representada por seis subsidiarias; Pfizer por cinco; Ciba-Geigy, Sandoz y Wyeth por cuatro; Bayer, Hoechst, Johnson, Rhodia, Merck, Eli Lilly por tres. Véase C. Vaitos, *op. cit.*, pp. 47 y ss.

<sup>37</sup>Véase CEPAL, *América Latina en el umbral de los años ochenta*, *op. cit.*, pp. 156 y ss.

<sup>38</sup>Argentina, Brasil, Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay.

les; su interés consistía por tanto en vigilar la marcha del proceso e imponer su lógica empresarial por sobre los designios de la integración.<sup>41</sup>

Esa misma lógica se mantiene en la forma de operar de la ET cuando busca aprovechar las ventajas del mercado regional. El cuadro 10 muestra que en 1972 algunos de los rubros más dinámicos en las exportaciones intrarregionales se comercializaban a través de transacciones dentro de una misma empresa, por lo menos en el caso de las filiales de empresas norteamericanas. Allí se puede observar que los porcentajes promedio de operaciones entre filiales para el total de manufacturas exportadas a

la región sobrepasó el 63% y el 69% para Brasil y México, respectivamente, alcanzando a ser superior al 80% en rubros tales como material de transporte e instrumental técnico y científico. Puede comprobarse así una vez más que los productos de mayor dinamismo relativo de comercio, aquellos que implican procesos tecnológicos más avanzados, están bajo el dominio de las ETs, y se transan entre los centros o en el seno de la empresa mundial, entre la casa matriz y sus filiales o entre filiales, como ocurre en el caso del comercio intrarregional latinoamericano.

Cuadro 10

BRASIL Y MEXICO: EXPORTACIONES DE FILIALES DE ETs NORTEAMERICANAS  
A AMERICA LATINA, 1972

(Millones de dólares)

	Exportaciones a América Latina (valores)		Transacciones dentro de una misma empresa (porcentajes)	
	Brasil	México	Brasil	México
Manufacturas	59.4	47.1	63.5	69.6
Alimentos	...	1.1	...	54.1
Química	4.1	13.6	45.8	32.1
Caucho	0.9	0.4	37.2	76.2
Metales	0.6	0.4	—	64.5
Maquinaria no eléctrica	13.6	3.7	52.9	68.1
Maquinaria eléctrica	9.6	5.1	63.5	42.9
Material de transporte	24.3	13.5	86.6	99.7
Instrumental técnico y científico	1.1	8.8	100.0	99.5

Fuente: U.S. Senate, *Multinational Corporations in Brazil and Mexico: Structural Sources of Economic and Non-economic Power*, op. cit.

Así, el proceso intrarregional que sirve a los intereses de las ETs exige una base exportadora interna de productos dinámicos desde algunos países de industrialización más avanzada, y una ampliación de los vínculos de producción e insumos con su casa matriz en los centros. Así se explica que en 1974 las exportaciones intrarregionales de las industrias metalme-

cánicas hayan representado un 71% de las exportaciones totales de estos bienes en el caso de Argentina, un 45% en el caso del Brasil y un 21% en el caso de México, cuando las importaciones intrarregionales de esos mismos bienes por parte de los tres países no alcanzaron en ese año a representar el 1% de las importaciones totales en esos rubros.<sup>42</sup>

<sup>41</sup>C. Vaitos, op. cit., p. 47; R. Almeida, *Reflexiones sobre la integración latinoamericana*, E/CEPAL/L. 214, febrero de 1980, pp. 55 y ss.

<sup>42</sup>CEPAL, *América Latina en el umbral de los años ochenta...*, op. cit., p. 162.



Lo anterior nos lleva a considerar otro punto de vital importancia para el éxito futuro de los procesos de integración. De hecho se ha venido perfilando en el intercambio intrarregional un problema de asimetría comercial, que responde a los mismos moldes de la existente en las relaciones comerciales de América Latina con los centros. Los países grandes exportan a la región bienes de elevada elasticidad-ingreso de demanda e importan bienes de menor elasticidad y de menor valor agregado incorporado; esto evidentemente conduce a déficit crónicos en los países de menor desarrollo relativo —véase el cuadro 11—, lo que desalienta sus esfuerzos de integración. Así, la integración acumula sus ventajas en los países grandes, para quienes, sin embargo, dicho proceso no llega a ser esencial, pues cuentan con la reserva de un mercado interno apreciable, actual o potencial. En cambio, las otras economías, que perciben ganancias relativamente menores dentro de las actuales modalidades de integración, son las que impulsan y necesitan vitalmente la integración. Esto no significa, evidentemente, que los países de menor desarrollo relativo estarían en mejores condiciones sin la integración, o que sin ella los países grandes dejarían de presentar grandes diferencias respecto de los otros en sus saldos favorables de comercio. Pero sí indica que existe una relación inversamente proporcional entre los beneficios de la integración y los impulsos hacia la misma, y que el proceso se hace cada vez más engorroso.

Los problemas aquí planteados —el del papel de la ET y el de la asimetría existente en el comercio— constituyen solamente dos cuestiones centrales en medio de varios escollos más que desalientan y dificultan el proceso. Están también en juego actitudes de agentes privados nacionales contrarios a la integración; posiciones de países, sobre todo los de mayor desarrollo relativo, que a veces confunden planes internos y externos y anteponen a la integración regional la necesidad de integrarse primero internamente —en forma horizontal y vertical— como si fuese contradictorio progresar en ambos sentidos; resquemores derivados de divergencias geopolíticas; y, en algunos casos, la visión miope de propiciar un desarrollo nacional autárquico o un tipo de inserción in-

ternacional viable para un país aislado mas no para toda la región.<sup>43</sup>

Obviamente no hay que 'minimizar' tales diferencias y fuerzas encontradas. Sin embargo, hay que afirmar con toda claridad que la mejor respuesta a los temores y actitudes contrarias, y la mejor alternativa para aminorar el predominio de los intereses extranjeros en la región lo constituiría justamente llevar a cabo una integración eficaz. Frente a la ET, la unión efectiva de los países de la región permitiría lograr homogeneidad en las políticas de tratamiento al capital extranjero (la Decisión 24 del Pacto Andino es un excelente ejemplo de lo que puede lograr la unión de los países); y si América Latina actúa como un bloque unido, tiene en el concierto mundial suficiente importancia y peso relativo como para que más convenga a la ET adecuarse a los intereses de la región que marginarse o permanecer ajena a un mercado dinámico y lucrativo para ella. Por otro lado, la sensibilidad de los agentes privados nacionales y de los gobiernos iría reaccionando ante una realidad concreta de beneficio mutuo, que limaría en el tiempo las asperezas existentes actualmente.

Las posibilidades de la integración latinoamericana dependen directamente de la firme voluntad política de los países, la que, a su vez, debe basarse en la comprensión, por parte de éstos, de los mutuos beneficios que acarrea el intercambio, y de la necesidad de que la integración, como objetivo, pase a formar parte de las estrategias concretas de desarrollo nacional, contribuyendo así a la búsqueda de soluciones para problemas esenciales del desarrollo actual, como la distribución del ingreso, la desocupación y la vulnerabilidad externa.

### 3. *El desarrollo integrador: el mercado interno*

Las publicaciones económicas latinoamericanas suelen insistir en que el mercado interno constituye el principal foco de dinamismo económico, y que en el futuro su importancia será aún mayor. Como es obvio, la observación

<sup>43</sup>Rómulo Almeida, *op. cit.*, intenta una caracterización de la posición de los grupos sociales frente a la integración. Véase pp. 52 y ss.

Cuadro 11

## ALALC: SALDOS COMERCIALES

(1962 = 100)

País	1970	1972	1974	1977
Argentina	182	810	1 214	2 614
Bolivia	186	380	1 391	434
Brasil	1 813	2 689	5 117	2 540
Colombia	249	434	380	526
Chile	229	-813	-755	-927
Ecuador	-374	-185	3 585	5 970
México	208	173	-97	1 209
Paraguay	245	-10	-805	686
Perú	-284	-388	-738	-2 327
Uruguay	77	82	539	-189
Venezuela	47	48	197	-128

Fuente: R. Almeida, *Reflexiones sobre la integración latinoamericana*, CEPAL, E/CEPAL/L. 204, febrero de 1980, p. 31.

es básicamente correcta; sin embargo, generaliza distintas condiciones nacionales y desdibuja, en un gran agregado, matices fundamentales de lo que debe entenderse por mercado interno.

Para los propósitos de este trabajo —que busca comprender una nueva dinámica económica y propiciar una actuación distinta por parte de sus principales actores, en especial la ET— es fundamental, sin embargo, establecer, aunque sea a grandes líneas, algunas distinciones entre países, y entender claramente que ‘mercado interno’ no significa necesariamente ‘mercado socialmente integrado’.

Ya se advirtió, en su oportunidad, que el análisis contenido en este trabajo tiene un cierto ‘sesgo’ hacia los países grandes. Valga la observación para tratar, en primer lugar, y quizás con más detenimiento, el tema del mercado interno en ese grupo de países, donde el dinamismo económico actual está inequívocamente unido a dicho mercado. Ya se vio en otra parte de este trabajo que los sectores de mayor dinamismo relativo, donde se concentra la presencia de la ET, se orientan básicamente hacia el consumo interno y que sus exportaciones son todavía de escasa significación.

Sin embargo, ello no quiere decir que el mercado del que disponen estos países para bienes de tecnología más avanzada sea compa-

rable con los mercados similares de las economías centrales. Evidentemente el consumo de este tipo de bien se concentra en una fracción minoritaria de la población, y dicha fracción no alcanza la magnitud absoluta suficiente como para llevar a cabo procesos productivos eficientes y que aprovechen cabalmente las economías de escala.<sup>44</sup>

La contrapartida de esa estructura de oferta concentrada y poco eficiente es la presencia de esquemas de concentración de ingreso que determinan un poder de compra de mucho dinamismo en los estratos altos y medios altos de ingreso, capaz de absorber la más alta estructura de costos (entre los que se cuentan las utilidades).

Se perfila así una contradicción básica en el desarrollo actual: los sistemas cuyo ingreso medio alcanzaría solamente para cubrir las necesidades básicas de la población pueden mantener y dinamizar estructuras industriales comparables con las de países donde el ingreso medio es cinco a seis veces superior.

Examinando el problema desde otro ángulo, un trabajo de la CEPAL señalaba ya en 1975: “Si se juzga por el número de habitantes, América Latina y algún país en particular tiene un

<sup>44</sup>Véase J. Ayza y N. González, *op. cit.*, cap. III.

mercado bastante amplio. Pero esa amplitud es más aparente que real. Si se observa el comportamiento de la demanda de sectores sociales con distintos niveles de ingreso, se aprecia con claridad que solamente las personas con un ingreso superior a los 500 dólares anuales generan una demanda significativa de bienes industriales no alimenticios. Más del 80% de la demanda de manufacturas no alimenticias de América Latina proviene de personas cuyo ingreso es superior a la cifra mencionada. La mitad de la población de América Latina tiene un ingreso inferior a 500 dólares".<sup>45</sup>

Ello conforma una estructura de crecimiento excluyente, cuya dinámica *no* depende del consumo de las amplias mayorías internas. La industrialización restrictiva no está comprometida con los consumos generalizados, y puede mantener su dinamismo a pesar de que un 50 a 60% de la población no participe de ella, siempre que logre apropiarse del excedente económico y distribuirlo 'adecuadamente'. De hecho se vitaliza con el propio consumo capitalista (de empresas, sector público y estratos de ingresos elevados), prescindiendo del mercado consumidor de la mayoría de la población.

En ese sentido, es importante observar que el mercado interno dinámico con que cuentan dichas economías no puede confundirse con un mercado socialmente integrado en el cual participarían todos los estratos de ingreso.

El problema con que se enfrenta ese tipo de crecimiento no es, como algunas publicaciones latinoamericanas llegaron a interpretar en más de una oportunidad, de insuficiencia de demanda interna para los actuales sectores dinámicos, puesto que ésta se encuentra garantizada por el mantenimiento de estructuras concentradas de ingreso. Sus dificultades a largo plazo se dan a partir de, por lo menos, dos órdenes de consideraciones ya esbozadas a lo largo de este trabajo.

En una primera perspectiva, es impensable que el desarrollo pueda mantenerse a largo plazo sin que se distribuyan de manera más equitativa sus frutos, y esta conclusión no proviene tan sólo de consideraciones éticas míni-

mas: hay también en juego una percepción de meridiana claridad acerca de los riesgos que acarrearía la persistencia del actual estilo concentrador.

Por otra parte, ya se vio que el dinamismo de dicho estilo se ve amenazado por la creciente vulnerabilidad externa, y que su persistencia puede significar una ampliación del dominio de las ETs y de las economías centrales sobre el arbitrio y los destinos nacionales; en este sentido (y a pesar de que bastaría su sola consideración) no se trata únicamente de los crecientes desequilibrios externos que, en la *actual* coyuntura internacional, se estuvieron resolviendo a través del crecimiento de la deuda externa. Es necesario subrayar aquí el término *actual*, por cuanto los posibles cambios en los mercados financieros mundiales significarían un serio revés para el estilo vigente.

Asimismo debe considerarse que la presencia predominante de la ET en los sectores dinámicos de esas economías ya alcanzó dimensiones de una magnitud (tanto absoluta como relativa) que le permite influir decisivamente en los rumbos del desarrollo nacional. Ya se presentaron, en su oportunidad, algunos datos que dan cuenta de esa presencia en los países grandes. Aquí, y sólo a título de ilustración, y utilizando el caso de Brasil, se podría mencionar que si se aplicase la tasa media de utilidad de las ETs durante el período 1968-1972 (12%) al capital extranjero existente en Brasil en 1975, el volumen de utilidad bruta representaría el 16% de los ingresos generados por las exportaciones durante ese año. Claro está, no se esgrime la hipótesis de que en algún momento se realicen remesas de utilidades de tal magnitud; pero la no repatriación abre posibilidades de mayores inversiones en expansión y compra de industrias nacionales. Obviamente esas circunstancias postergan el problema, pero sólo lo remiten al futuro, sin darle solución.<sup>46</sup>

De este modo la potencialidad de desarrollo a largo plazo de las economías latinoamericanas tendrá que pasar, ineludiblemente, por cambios profundos en el actual patrón de asignación de recursos. Esto significa hondas trans-

<sup>45</sup>*Ibidem*, cap. III.

<sup>46</sup>Véase P. Malan y R. Bonelli, *op. cit.*, p. 396.

formaciones en la estructura distributiva, empleo productivo para amplios sectores de la población, sensible disminución de la vulnerabilidad en relación con los centros y las ETs. En síntesis, se trata de crear un mercado interno integrado donde los incentivos dinámicos se ubiquen en distintos grados, forma y tiempo —respetando condiciones nacionales— en los consumos básicos y generalizados de *toda* la población.

Por supuesto que el desarrollo futuro, necesariamente integrador, tendrá, como es natural, su proyección externa en esquemas intrarregionales de integración que permitan proseguir la transformación de las estructuras productivas a escalas más adecuadas y con mayor eficiencia, constituyéndose a la vez en un mercado primario que servirá de plataforma para conseguir un nuevo tipo de inserción en el comercio mundial.

Las consideraciones esbozadas son también valederas, con algunas precisiones, para el caso de los países de menor dimensión relativa. También en ellos se observa la presencia de estructuras concentradas de ingreso, las que impiden la incorporación de amplios estratos sociales al mercado interno de manufacturas. Asimismo en este caso, el desarrollo integrador, basado en cambios profundos en la asignación actual de recursos, podría permitir la incorporación de esos estratos, lo cual no sólo significaría economías de escala en ciertas industrias más avanzadas, sino que además dinamizaría industrias tradicionales de manufacturas de consumo no duraderas, para cuya expansión no se perciben demasiadas dificultades técnicas en la mayoría de los países.

Sin embargo, para este último grupo de países es aún más necesario que para los países grandes traspasar los límites nacionales si quieren avanzar en el sentido de una industrialización más completa. Su actual vinculación externa, que consiste en la especialización de exportaciones de manufacturas tradicionales y en ventajas respaldadas por la dotación de recursos naturales, podría transformarse profundamente en el seno de un mercado ampliado intrarregional. El proceso de integración efectiva tendería a corregir imperfecciones estructurales, permitiendo a los países el acceso al desarrollo de industrias básicas y más avanzadas. Las industrias de integración del Mercado Común Centroamericano y las áreas de programación del Grupo Andino (petroquímica, industria automovilística y de productos metálicos, maquinaria y equipo), son ejemplos actuales del camino que sería posible recorrer en el futuro.

Así, tanto para los países grandes como para los de menor tamaño relativo, la proyección futura del desarrollo apuntaría hacia un fortalecimiento del mercado interno, integrando en él a los sectores actualmente rezagados, lo cual iría combinado con impulsos dinámicos que derivarían de un proceso real y efectivo de integración regional.

Como se comprende, ese nuevo rumbo plantearía varias interrogantes acerca del papel de las fuerzas internas y externas actualmente comprometidas en el proceso de transnacionalización del desarrollo; pero como es obvio, sería imposible despejarlas dentro de los límites de este documento.

## V

### Síntesis final

En este trabajo se procuró demostrar que a largo plazo, la actual modalidad de crecimiento de América Latina, sin profundas transformaciones, agudizaría sus problemas más cruciales: estructura concentrada de ingreso, pobreza extrema, ausencia de empleo productivo para grandes segmentos de la población, creciente

vulnerabilidad externa y pérdida progresiva de capacidad nacional de gestión económica.

Se intentó dejar sentado, desde el comienzo mismo, que los actuales problemas y su agudización no responden a imposibilidades físicas de las fuerzas productivas de la región. De hecho, el desarrollo ya alcanzado permite, a

partir de la potencialidad productiva regional, aspirar a la solución de esas deformaciones; la persistencia de formas excluyentes y vulnerables de crecimiento se debe a las características de la actuación de los agentes económicos en la región. Entre ellas, se intentó analizar en especial la actuación de la ET, buscando dilucidar su 'impacto' sobre la configuración del actual estilo imitativo de desarrollo, y los condicionamientos que su presencia impone a la búsqueda de nuevos rumbos.

La hipótesis que aquí se formuló fue que existiría una contradicción entre la forma de operar de la ET, subordinada a la lógica empresarial interna de la firma mundial, y los objetivos nacionales más representativos y legítimos, que a su vez se definirían a partir de la búsqueda de un estilo de desarrollo integrador de las amplias mayorías internas.

Esa contradicción se manifestaría, desde luego, en el plano interno, donde el peso relativo de la ET en los sectores más dinámicos la transforma en agente económico privilegiado. La necesaria búsqueda de nuevos impulsos dinámicos orientados hacia la satisfacción de necesidades de amplios sectores de la población podría chocar con los intereses de filiales de empresas mundiales, profundamente comprometidos con la industrialización restrictiva y 'elitista'.

Por otro lado, también la proyección externa de América Latina entra en conflicto con los intereses de las ETs. En ese sentido, se procuró

mostrar que su actuación como puente en el comercio hacia los centros obedecía a criterios que no favorecían la solución de la asimetría comercial existente, sino que más bien la profundizaban dada su vocación importadora y su renuencia a exportar, reflejos ambos de los intereses internos de las grandes firmas.

En igual sentido se destacó la actuación de la ET en los intentos de integración regional, observando que su lógica empresarial la inclinaría a oponerse a procesos que a la postre implicarían un concierto regional de políticas sobre capital extranjero y un desarrollo industrial regional planificado.

Así, tanto en el plano interno como en su proyección externa, el cambio del estilo actual del desarrollo despertaría evidentes resistencias por parte de las ETs a juzgar por la actuación que hasta ahora tuvieron.

De todos modos, en el conjunto del tercer mundo América Latina constituye un área semi-industrializada que combina niveles de ingreso y desarrollo relativamente elevados con grandes potencialidades. Como es obvio, tales condiciones arman a la región de un poder de negociación particularmente fuerte: la reconocida perspicacia prospectiva de la ET podría permitir que el poder negociador se utilizara con éxito para obtener una mayor adecuación del capital extranjero a los intereses regionales y en la salvaguardia de un desarrollo más autónomo.

## Las empresas transnacionales en un nuevo proceso de planificación

Arturo Núñez del Prado\*

Durante los últimos años han ocurrido fenómenos de profunda trascendencia que alteraron en forma significativa el panorama mundial y, ciertamente, también el latinoamericano. Por ello, el autor considera oportuno reflexionar sobre algunos aspectos de las modalidades de desarrollo prevalecientes y, en especial, acerca del papel que cumple la empresa transnacional (ET) en ese contexto.

La forma en que se interpreten estos fenómenos, los mecanismos de defensa que desplieguen los países, la estrategia que se formule al respecto y el plan de acción que adopten, tendrán consecuencias de enorme significado en el porvenir de la región. Para cumplir con estas exigentes tareas, el autor reivindica el papel de la planificación, sobre todo si se desea lidiar con la coyuntura no sólo en función de sus apremios, sino también con una perspectiva de mayor alcance. La planificación es el instrumento más idóneo de conducción de la actividad socioeconómica en general y de regulación del mercado en particular; y las imperfecciones de las que éste adolece no sólo exigen una activa participación estatal, sino también nuevas formas de concierto y participación entre los agentes del sistema socioeconómico, más allá de circunscribirse a la pugna distributiva tradicional.

En la última parte, el autor plantea un esbozo de lo que podría ser el sentido de un cambio en la metodología básica de la planificación, con el objeto de reevaluar y seleccionar la participación de la empresa transnacional en el desarrollo de América Latina; sostiene que la planificación por empresas, en los casos de economía mixta, daría inicio a una concepción distinta del proceso de planificación particularmente propicia en la hora actual y ayudaría a fortalecer la capacidad negociadora de la región.

\*Jefe de la Unidad Conjunta CEPAL/CET sobre Empresas Transnacionales.

## I

### Los gobiernos ante la nueva situación latinoamericana ¿Pasividad o acción?\*

Una vez más la región está siendo sacudida por fuerzas exógenas que agravan las ya difíciles situaciones internas de los países que la integran. Si bien es cierto que el desarrollo latinoamericano estuvo signado por continuas adaptaciones a condicionantes que fueron modificándose a través del tiempo y por una adecuación de los aparatos internos a tales cambios, el fenómeno vigente parece ser más profundo y, ciertamente, más complejo. Quienquiera que piense en el futuro, percibe que el decenio de los años ochenta podría ver consolidarse, en el marco del capitalismo moderno, modalidades o estilos de crecimiento y desarrollo distintos a los del pasado reciente.<sup>1</sup> El proceso iniciado en los últimos años, a juzgar por los factores que le dieron origen, permite aquilatar la profundidad y amplitud del fenómeno. Las particularidades de la crisis que vive el mundo han hecho que las propias raíces de los sistemas económicos acusaran el impacto e iniciaran, más que un reacondicionamiento a las nuevas circunstancias, una transformación *strictu sensu*.

Estos son los momentos cruciales que exigen el más detenido análisis de qué está ocurriendo y del derrotero por el que se está optando, circunstancia que torna imprescindible

\*Este trabajo integra un esquema más general y se complementa con el de Claudio Marinho, "Las Empresas Transnacionales y la actual modalidad de crecimiento económico de América Latina: Algunas consideraciones", que aparece en este mismo número de la *Revista*. El autor agradece los valiosos comentarios y sugerencias de Alfredo E. Calcagno, Adolfo Gurrieri, Pedro Sáinz, Luiz Claudio Marinho y sus demás colegas de la Unidad Conjunta. Como es de rigor, ello no los compromete con los planteamientos aquí enunciados. Asimismo, desea expresar su reconocimiento y gratitud a la memoria de Oscar Varsavsky, pues varias de las ideas aquí expuestas tienen origen en sus generosas enseñanzas.

<sup>1</sup>El concepto de modalidad o estilo de desarrollo teniendo en cuenta en este trabajo, responde al enfoque de Aníbal Pinto expuesto en "Notas sobre estilos de desarrollo en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, primer semestre de 1976.

una evaluación de los escenarios que se configurarían con las tendencias que insinúan plasmarse. Por omisión, las inercias podrían conducir a situaciones más apremiantes.

Si se examinan los principales elementos que gravitan sobre las economías latinoamericanas, no resulta difícil aceptar la idea de que se ha iniciado una evolución distinta a la que caracterizó buena parte del decenio precedente. Aunque mucho se ha escrito sobre el particular no parece redundante insistir sobre el hecho de que la crisis más general del sistema económico mundial es, por cierto, uno de los factores que más están influyendo en el reajuste y recomposición de los sistemas económicos de la región. Los propios países de los centros están experimentando alteraciones en el funcionamiento de sus economías, y aunque disponen, como es obvio, de mayores mecanismos de defensa que los países de la región frente a esta crisis, de una u otra forma están siendo más que perturbados por ella y sobrellevan con dificultades la nueva situación. Tanto por el lado de la oferta y demanda reales de productos cuanto por el de los flujos financieros, se advierten en este momento cambios que no sólo afectan los contextos y marcos de referencia, sino que alteran la sustancia del funcionamiento del capitalismo en los sistemas económicos donde se ha asentado. De ahí que se perciba que el escenario mundial está en un proceso de transformación, y que se estaría plasmando, cualitativa y cuantitativamente, un escenario distinto con directas y más severas implicaciones sobre las economías latinoamericanas.

Decisiva influencia en la erupción de la crisis, mas no en su gestación, ha tenido el colapso energético y la multiplicación casi por veinte de los precios del petróleo. Por cierto que el origen de este fenómeno debe ser buscado no sólo en el problema de las reservas petrolíferas y gasíferas y de los acuerdos político-económicos de los productores, sino también en el comportamiento de las unidades productivas que están a la cabeza de los sistemas económicos industrializados. El problema de la energía es hoy uno de los más severos condicionantes de los procesos económicos, sociales y políticos del futuro. Aquello de que en el pasado se desarrolló un proceso de industrialización

sobre la base de un par de dólares el barril de petróleo es una dramática verdad, que a la luz de las circunstancias actuales refleja la profundidad de la transformación que se está gestando. Una multiplicación de aquel precio por veinte provoca, y necesariamente provocará, cambios de gran alcance en la esencia de los procesos de acumulación, producción y consumo, y especialmente en la generación de tecnología.

Gran parte de los países de la región está sufriendo no sólo las consecuencias del sismo original, sino también los remezones provocados por la actuación de los centros que, en su afán de defenderse mejor de las contingencias, transfieren sus consecuencias a los países con mecanismos de resistencia más débiles. Las formas más visibles de esta particular transferencia de efectos negativos son los precios, y por sobre todo la 'manipulación' de los mercados internos tanto de bienes de consumo, insumos y bienes de capital, como las condiciones y destino de los financiamientos, las asociaciones con empresas privadas nacionales, etc. Como ilustración, téngase presente que para el conjunto de los países en desarrollo la 'cuenta manufacturera' fue mayor que la petrolera en el período 1970-1978.<sup>2</sup>

En el interior de las economías de la región también se fueron agravando las contradicciones inherentes a las modalidades de desarrollo vigentes. Los calificativos de vulnerable, excluyente y concentrador que ha merecido el desarrollo latinoamericano se reflejan con propiedad en una serie de indicadores y análisis sobre los cuales no es del caso insistir. No obstante, y sólo con el propósito de fundamentar los planteos que se expondrán más adelante, parece útil destacar sus síntomas más evidentes.

A despecho de los significativos crecimientos que en diversas actividades ha experimentado la región bajo la modalidad de desarrollo vigente hasta hace poco, una evaluación de su cuantía, contenido e irradiación, conduce a conclusiones que inducen a la reflexión. Por un lado, si se atiende al ritmo de crecimiento

<sup>2</sup>Véase CEPAL, "El desarrollo de América Latina en los años ochenta", (E/CEPAL/G. 1150), p. 75.

del producto por habitante puede verificarse que, entre 1970 y 1979, éste se ha incrementado en poco más de 30%, es decir en casi un decenio el ingreso por habitante ha pasado de 650 a 860 dólares de 1970.<sup>3</sup>

Ciertamente se trata de una expansión que dista de conformar. Pero si además se consideran los principales beneficiarios del progreso económico, diversos estudios y muchos indicios hacen suponer que éstos fueron, en general, los sectores más pudientes. En consecuencia, la irradiación del crecimiento no parece haber alcanzado en igual forma a las capas inferiores de la población de la región. Distintas estimaciones sobre la cuantía de gente clasificada bajo la denominación de extremadamente pobres (30 a 40% de la población) ratifica este juicio. La modalidad de desarrollo registrada no ha sido capaz de resolver este problema, en circunstancias que habría mejorado justamente la porción más favorecida de la pirámide de la distribución de ingreso. Esta dicotomía de suyo permite cuestionar la referida modalidad y propiciar otra orientación del funcionamiento de la actividad económica en la región.

Si además se considera que la modalidad de desarrollo que ha caracterizado a la región ha exigido un creciente endeudamiento con el exterior, las objeciones a dicha modalidad se tornan aún más pertinentes. En efecto, entre 1970 y 1979 la deuda externa de América Latina se habría duplicado con creces en dólares constantes.<sup>4</sup> Sea como fuere, lo que es evidente es que dicho tipo de desarrollo, dado el contexto energético, implica fuertes y crecientes inyecciones de financiamiento externo para la generalidad de los países en desarrollo no exportadores de petróleo en una especie de espiral que se autoalimenta.

Aunque continúan siendo muy débiles las informaciones sobre el *stock* de capital, se dispone de algunos indicios que permiten estimar que la relación producto-capital habría experimentado disminuciones significativas.<sup>5</sup> Pue-

<sup>3</sup>Estimaciones de CEPAL elaboradas por el Centro Latinoamericano de Proyecciones Económicas.

<sup>4</sup>*Ibidem.*

<sup>5</sup>Véase CEPAL, *Tendencias y perspectivas a largo plazo del desarrollo de América Latina* (E/CEPAL/1076), abril 1979, cuadro 5.

de comprobarse que el coeficiente de inversión bruta ha pasado de poco más de 21% en 1970 a cerca de 27% en 1976.<sup>6</sup> En otros términos, dentro de la modalidad de desarrollo considerada se está encareciendo el crecimiento a un ritmo, al parecer, desusado, lo que implicaría disponer de un mayor número de unidades de capital para generar una unidad de producto.<sup>7</sup> Si se toman en consideración las estructuras de consumo de los diferentes grupos sociales y se comparan la de los estratos superiores con el resto, y nada se diga con la que caracteriza a la pobreza absoluta, resultan legítimos el cuestionamiento y 'contestación' a las modalidades en boga.<sup>8</sup>

Cuando se tiene en cuenta que parte importante de una sociedad no tiene acceso a lo más esencial para su subsistencia ¿se justifica que la vida útil de un producto se disminuya artificialmente por la aparición de modelos nuevos, que muchas veces no incorporan otra novedad que el diseño? ¿Es razonable que en ciertos artículos el envase y los envoltorios de presentación valgan más que su contenido? ¿Es defendible, dada la desigualdad imperante, que la manía adquisitiva de bienes no esenciales constituya un factor de dinamismo de una parte no despreciable del sistema económico? Este tipo de interrogante podría ampliarse, pero las contradicciones que reflejan adquieren dimensiones más inquietantes cuando se extrapolan a mediano y a largo plazo. ¿Cuál será el nivel de las importaciones que sustente esa modalidad? ¿Cuál será la magnitud de la deuda externa y qué proporción de las exportaciones estarán comprometidas para atender su servicio? ¿Cuál deberá ser el esfuerzo exportador para cubrir ese tipo de brechas?

Sea en términos de diagnóstico o en fun-

<sup>6</sup>Cabe destacar que este indicador sólo ofrece un orden de magnitud de la relación de ambas variables. Las dificultades de recuento y valorización de los diferentes bienes de capital así como la estimación de su depreciación constituyen limitaciones a ser tenidas en cuenta.

<sup>7</sup>El desfase entre inversión y producto podría esgrimirse en contra de esta apreciación; sin embargo, sólo tasas sumamente altas de crecimiento del producto durante los próximos años podrían parcialmente invalidarla. Y aún así, cabría discutir sobre el tipo de producto generado.

<sup>8</sup>Véase Raúl Prebisch, "Estructura socioeconómica y crisis del sistema", en *Revista de la CEPAL*, N.º 6, segundo semestre de 1978.



ción de análisis prospectivos, las condicionantes externas y los factores internos han propiciado el inicio de un proceso de reajuste del funcionamiento de las economías de la región. El asunto de fondo por examinar es hacia dónde conducen las tendencias y las inercias, dónde se está sancionando y quiénes están decidiendo los rumbos que en el futuro caracterizarán el desarrollo latinoamericano.

Es indudable que el complejo de problemas que enfrenta la región, incluidos los países exportadores de petróleo, incita a una detenida reflexión sobre las posibles estrategias que permitirían encarar el futuro de manera tal que posibiliten sortear los obstáculos infranqueables o sobrellevarlos en forma menos acuciante. El planteo de ese tipo de estrategias hace insoslayable optar por modalidades de desarrollo diferentes.

Hasta hace algunos años, la discusión sobre modalidades o estilos de desarrollo alternativos suscitaba interpretaciones con alto contenido ideológico. En verdad, si bien el tema logró concitar el interés de centros académicos e institutos de investigación, no fue objeto de examen y debate en el seno de organizaciones gubernamentales, por lo menos no con el propósito de rectificar las tendencias que la actividad socioeconómica aparentaba seguir.

Las nuevas condiciones por las que atraviesa la economía mundial y los problemas internos que enfrentan los gobiernos de la región, posibilitan extrapolaciones que hacen visibles las mayores dificultades con las que lidiarán las economías latinoamericanas. Dada la magnitud

de los problemas que se ciernen sobre el mundo en desarrollo parece no sólo una oportunidad propicia sino extremadamente urgente para reflexionar y evaluar las opciones alternativas. Quiérase o no, el propio peso de los problemas vigentes entreabrió la puerta para un debate sobre modalidades o estilos de desarrollo que hasta ahora se había soslayado atribuyendo su planteo a motivaciones políticas radicales o a preocupaciones excesivamente teóricas.

De otro modo, la reubicación de la región en el contexto mundial y el funcionamiento de las economías latinoamericanas se adaptarán más a los intereses de los países del mundo desarrollado y de sus unidades económicas más fuertes, quienes están encarando la crisis desde una posición de evidente ventaja, y menos a los de las mayorías latinoamericanas y de los gobiernos genuinamente preocupados por ellas. Nada anticipa que en una situación más dramática ambos tipos de intereses converjan, salvo que los gobiernos de la región tomen la iniciativa, encaren con claridad este momento crucial, asuman el liderazgo y presenten una sólida posición negociadora.

Ahora bien, las sucesivas etapas de gestación de la crisis, su maduración y eclosión, así como las reacciones del mundo desarrollado y los intentos de respuesta de los países en desarrollo no son en absoluto ajenos a la actividad de la empresa transnacional.

En el siguiente capítulo se esbozarán algunas consideraciones relacionadas con modalidades alternativas de desarrollo.

## II

### La empresa transnacional y el cambio en la modalidad de desarrollo

A pesar de que cada país de la región ha sido afectado por particulares combinaciones de factores internos y externos, la presencia directa o la influencia indirecta de la ET constituye uno de los aspectos centrales en los análisis sobre el desarrollo latinoamericano.

Así como la gravitación de este tipo de uni-

dades económicas ha sido determinante en la conformación de la modalidad de desarrollo anterior, en la transformación iniciada también se perfila como uno de los protagonistas. El carácter transnacional de sus actividades le proporciona enormes ventajas no sólo para reubicarse en un marco sustancialmente distinto,

sino para tomar iniciativas que le significarían posiciones de real privilegio. Puede decirse que están encarando el cambio apoyadas en una percepción más general y a más largo plazo que la que se vislumbra en la mayoría de los gobiernos de la región, confrontados, en general, a serios problemas coyunturales que limitan su horizonte.

Si se sopesan el poder económico y político tanto externo como interno, la información con que cuenta y las menores restricciones que significa perseguir en definitiva un único objetivo, la ET aparece con claras ventajas frente a la mayoría de los gobiernos con quienes negocia. Por su parte, como ya se anticipó, la conducción gubernamental debe conciliar racionalidades políticas, sociales, económicas y técnicas, y además sortear contradicciones que, en suma, conforman un panorama cargado de severas restricciones. En efecto, resulta difícil para los gobiernos compatibilizar los objetivos de crecimiento económico, estabilidad, equidad social, autonomía de decisión, y más aún si se agrega el de pluralismo político, con perspectivas coyunturales y a corto plazo.

En ese contexto, la iniciativa no está precisamente en los sectores públicos y esa diferente situación determina que la ET esté encarando la transición mediante acciones que traducen políticas con una visión amplia y a largo plazo de sus actividades. Distinta es la posición de los gobiernos que responden a la transición recurriendo preferentemente a reacciones defensivas y 'desfasados' en el tiempo con respecto a la aparición de fenómenos previsible, más bien administrando que conduciendo la actividad socioeconómica y, en ocasiones, otorgando plena libertad de acción y facilidades al capital extranjero, configurando de ese modo una alianza entre sector público, empresa nacional y capital extranjero que reproduce aquellos estilos de desarrollo puestos en tela de juicio.<sup>9</sup>

Dada esa situación de desequilibrio determinada principalmente por el desaprovechamiento de la capacidad de negociación efectiva que tienen los gobiernos, durante este período de crisis y en la transición que se vislumbra se

está produciendo esa suerte de reajuste de las piezas de los sistemas económicos, algunos de cuyos indicios se examinan más adelante. De hecho se inicia una transformación de las modalidades de desarrollo, en cuya orientación gravitan significativamente las decisiones y el comportamiento de la ET y de sus aliados en los países, quedando la actuación gubernamental circunscrita, como ya se dijo, a reacciones asistemáticas y no a una política deliberada inscrita en una estrategia que responda a la trascendencia del fenómeno que vive la región.

La ET ha percibido claramente que la modalidad de desarrollo anterior, dado ahora el nuevo contexto económico general, no proporciona en la actualidad las mismas condiciones de dinamismo que tuvo en el pasado. El núcleo o motor que impulsaba el crecimiento de sus actividades era, en general y dejando de lado parte del gasto fiscal, el poder de compra de los estratos superiores de la pirámide de distribución del ingreso, particularmente en los países con mayor grado de industrialización.

Frente a ese fenómeno, ciertos comportamientos de la empresa transnacional reflejan que su estrategia básica persigue además la finalidad de ampliar el mercado de sus productos, llegando a consumidores de menor capacidad de compra. En especial evidente resulta esta apreciación cuando se observa la estructura del consumo; en efecto, si se analizan algunas de las características de ese mercado de bienes finales se percibe que ya en la actualidad ofrece algunos rasgos que lo diferencian de la situación vigente hasta hace pocos años.

Aunque continúan predominando aquellas características de variedad dispendiosa de productos puestos a disposición de la población con mayor capacidad de compra, y persiste la vorágine de renovación de modas y modelos, ambos al amparo de despliegues publicitarios realmente abrumadores<sup>10</sup> se advierte un mayor esfuerzo por alcanzar también a mercados inmediatamente inferiores al representado por el quintil de la población más pudiente.

El abaratamiento relativo de una serie de bienes de consumo: radios transistorizadas,

<sup>9</sup>Peter Evans, *A triplíce aliança*, Río de Janeiro, Zahar Editores, 1980.

<sup>10</sup>Véase Carlos Filgueira, *Consumo y estilos de desarrollo*, CEPAL, marzo 1979 (CEPAL/DS/VP/190).

equipos estereofónicos, relojes digitales, televisores, calculadoras electrónicas, etc., junto a la masiva introducción de artículos 'desechables', son muestras evidentes de una tendencia hacia la masificación de ciertos consumos que proporciona a sus gestores otro nivel de dinamismo para sus actividades y un ámbito distinto para el cumplimiento de sus objetivos. Varios factores estarían incidiendo en esa diferente dosificación de mercados, de élite, de grupos medios y hasta de sectores de bajo nivel de ingreso, que configura un escenario diverso y altera las modalidades de desarrollo de los países.

Desde luego el número creciente y la mayor diversidad de origen de la empresa transnacional que ingresa a la región o vende sus productos en ella han provocado cierto tipo de competencia, la que a su vez ha redundado en los abaratamientos mencionados. Obviamente, también los efectos de escala, y en general el cumplimiento del llamado ciclo del producto, tienen como resultado costos y generalmente precios reales menores, así como la práctica de presentar como 'nuevos' en países en desarrollo productos que ya son 'maduros' en los países desarrollados.

De todas maneras, las anteriores no parecen ser las únicas causas de ese tipo de ampliación y mutación de los mercados destinatarios. Evaluaciones costo-beneficio empresarial para producir artículos realmente nuevos, o abaratar los antiguos, mediante esfuerzos que van más allá del aumento de escala para apoderarse de mercados más vastos, podrían constituir otro factor a considerar.

Con el transcurso del tiempo, los estratos económicamente más ricos se han tornado sin duda más exigentes. Resulta hoy más difícil que antes introducir en los consumos habituales productos que no signifiquen realmente una novedad auténtica y su consumo no depare satisfacciones significativas. El afán casi irresistible que se observaba hace algún tiempo por adquirir artefactos que de un funcionamiento manual o mecánico pasaron a otro automático, eléctrico o electrónico, no se advierte con aquella misma fuerza, salvo en los casos de bienes que, como se dijo, constituyan reales progresos tecnológicos y produzcan genuina satisfacción. La renovación de modelos, en par-

ticular en el vestuario, contraviniendo incluso las leyes de la funcionalidad, constituye un expediente al que se recurre con una persistencia y agresividad inquietantes con el propósito de crear 'obsolescencias' artificiales.

Las cada vez más profundas campañas publicitarias donde incluso se recurre al uso de insinuaciones y hasta demostraciones que invaden el dominio de la ética, forzando los comportamientos auténticos de los consumidores, constituyen otro elemento que refleja hasta dónde se tiene que llegar para obtener la expansión de mercados y de este modo garantizar otras fuentes de dinamismo para el acrecentamiento de las ventas y de las utilidades. La política de crédito al consumo que en ciertos países alcanza una gravitación por demás significativa, constituye otro mecanismo complementario en el manejo de los mercados. No obstante, a medida que avanzó la tecnología y se puso a disposición de los consumidores una extraordinaria gama de productos, parte de las cúpulas más pudientes, aunque no por consideraciones de poder de compra, se hizo algo renuente a proseguir con la manía adquisitiva. Al fin de cuentas la capacidad de goce también tiene un límite en el tiempo disponible para usufructuar de los productos adquiridos. Aunque el tiempo que se dedicaba al desarrollo cultural ha dado paso a otro tipo de entretenimientos, así el consumo de servicios de diversa índole, también absorbe tiempo y obliga a optar, generándose de ese modo comportamientos que no se conforman con 'sofisticaciones' que signifiquen sólo aparentes o insignificantes progresos.

La magnitud del esfuerzo tecnológico y la cuantía del costo financiero tienen una contrapartida más fácil en términos de retorno de utilidades cuando, como ya se manifestó, se generan reales innovaciones. El abaratamiento de productos antiguos parece haber sido considerado como una alternativa complementaria y resultado de una política deliberada de los productores y generadores de tecnología al margen de las decisiones de los gobiernos.

Ahora bien, en los países de la región, ¿quién está tomando la decisión de modificar la estructura de consumo?, ¿qué papel directo le estaría correspondiendo al sector público en la conformación de este nuevo escenario? En la generalidad de los casos puede decirse que en

la adopción de decisiones en esta órbita, las entidades gubernamentales no han tenido una ingerencia directa, y su actuación se ha reducido a influir en el curso de estos sucesos a través del manejo de la coyuntura y la mayor parte de las veces con perspectivas a plazo corto. Una decisión que signifique incorporar a los estratos intermedios, y hasta a los populares, al consumo de productos que no siempre son esenciales, tiene una trascendencia capital; y más aún, si se advierte que ese tipo de decisiones tiene fundamentales implicaciones en los procesos de industrialización de los países, con toda su secuela de efectos directos e indirectos, positivos y negativos, controlables o incontrolables. Por supuesto que cualquier ampliación de la base consumidora, sobre todo si ella se origina en abaratamiento de precios, provoca una reacción, en principio, positiva, pero resta evaluar primero qué tipo de productos llegarían a mayores masas de la población, y cuál es el *quid pro quo* de esas ampliaciones de mercados. ¿De qué manera afectan a la población que los recibe y qué cuantía de las disponibili-

dades de recursos absorbe esta nueva dinámica de crecimiento? ¿Qué significa esa modalidad en términos de la atención de las necesidades de los extremadamente pobres? ¿Cuál es la nueva estructura industrial que de ese modo se consolida? ¿Qué efectos tiene sobre el empleo y la distribución del ingreso? ¿Cuánto más o cuánto menos dependiente del financiamiento externo podría ser esa nueva economía?

Obviamente, no es posible responder estas interrogantes sin antes esclarecer el fenómeno y escrutar hacia dónde conducen esas tendencias en el marco de la actividad socioeconómica de cada país en particular. Por ello sólo se pretende llamar la atención sobre un cambio que ya parece haberse iniciado y que puede tornarse incontrolable, como ocurrió con el consumismo elitista. Más aún cuando se considera que los objetivos que persiguen las unidades económicas privadas, particularmente la transnacional, no siempre coinciden y muchas veces se apartan, cuando no se contraponen, de las necesidades de los países y principalmente de sus mayorías nacionales.

### III

## Las opciones básicas

Frente al panorama descrito, una opción, obviamente, constituye el mercado como mecanismo de resolución de los problemas fundamentales del funcionamiento de la actividad socioeconómica. Se trata de una opción que, a su manera y con las consecuencias ya experimentadas por la región, ha contribuido a reproducir aquel crecimiento concentrador, excluyente y vulnerable, al que ya antes se aludió.

No cabe duda que las incoherencias, desajustes y desequilibrios propios de las economías latinoamericanas encuentran en el imperfecto mecanismo de mercado una forma de resolución, pero, lamentablemente, con resultados y saldos que están lejos de satisfacer una evaluación que contenga criterios sociales y económicos desde una perspectiva general de la comunidad. En la práctica, el desequilibrio entre la insuficiente capacidad de absorción de

empleo por parte del sistema económico frente a la relativamente abundante oferta de mano de obra se salda con márgenes de desocupación inquietantes. Los desajustes entre la oferta y demanda de bienes los corrige el mercado mediante elevaciones de precios. La disparidad entre las necesidades de financiamiento de un tipo de desarrollo cada vez más caro en términos de inversión y de bienes intermedios y la capacidad de generar excedentes exportables se convierten en déficit y endeudamientos crecientes con el exterior. Y esto generalmente conduce a que se extremen las urgencias por exportar aun al costo de mermar el consumo interno.

La distinta gravitación de los agentes, sean consumidores o unidades económicas, confiere al irrestricto mecanismo del mercado un grado de imperfección tal que sus atributos sólo

son aparentes y sus resultados muchas veces contraproducentes. Huelga extenderse más en el recuento de su inconveniencia; como no es un asunto nuevo, simplemente cabe preguntarse si en la actual crisis permitirá franquear los mayores escollos y atender los problemas sociales cuando no lo hizo en situaciones menos severas y menos complejas.

Innecesario parece decir que la perspectiva a largo plazo, tan dejada de lado por quienes participan de la adopción de decisiones, vuelve con porfía, esta vez con más urgencia que antes, a mostrarse como imprescindible. Será útil advertir que la óptica de la coyuntura, y hasta la del quinquenio, no tienen capacidad de asimilación del real significado de la transformación en ciernes. En la práctica, está en juego la construcción de sistemas económicos diferentes y de sociedades distintas, y una perspectiva temporal reducida no permite, en el actual contexto, vislumbrar los posibles escenarios de llegada. Más aún, los criterios de evaluación propios del corto plazo no sólo son insuficientes, sino que hasta pueden resultar engañosos. ¿Cómo evaluar decisiones que pueden llegar a tener gran trascendencia en el porvenir en función de parámetros circunstanciales y hasta efímeros? ¿Puede el juego de las fuerzas de mercados decididamente imperfectos asegurar al mismo tiempo un ingreso creciente y mejor distribuido, consumos austeros, asignación de recursos en favor de lo que la comunidad verdaderamente necesita en términos de bienes y servicios esenciales? ¿Qué visión a largo plazo posee ese tipo de mercados como no sea la de la rentabilidad en último término? En un momento en que la asignación de recursos tendría que merecer un examen detenido de modo que las prioridades se inclinen hacia las urgencias más apremiantes, ¿es razonable que la publicidad y la propaganda sean los generadores de necesidades y no éstas las que generen producción?

Cada vez que asoman crisis y convulsiones que afectan en profundidad y con amplitud a los países de la región, aparece rehabilitada la planificación como forma de conducción gubernamental de los sistemas económicos. Mas tampoco se deduzca de ello que en esta otra opción los problemas se resuelven sin dificultad. Mientras las necesidades superen a las dis-

ponibilidades, es decir, mientras tenga vigencia el problema de la escasez subsistirán las dificultades. La cuestión de fondo a examinar es por tanto qué tipo de necesidades y de quiénes merecen atención prioritaria, lo que lleva a reflexionar sobre modalidades alternativas que hagan más equitativos los sacrificios y oportunidades y mayores las posibilidades de crecimiento. El problema de la conducción de la actividad económica no es un asunto trivial, y hace a la esencia tanto de la modalidad de desarrollo como de las opciones a largo plazo.

Quiérase o no las modalidades de desarrollo hasta hace poco vigentes sufrirán alteraciones. La orientación de las mismas es relativamente previsible si se deja al juego irrestricto de las fuerzas del mercado encarar los problemas fundamentales; y por el contrario, la alternativa de la planificación supone asumir responsabilidades de gran envergadura: identificar los perfiles más importantes del tipo de sociedad que se desea alcanzar, establecer las características primordiales de la modalidad de desarrollo consecuente con esa finalidad y plantear los mecanismos de participación que tendrá la sociedad en las diferentes instancias de la adopción de decisiones.

Por encima de las distintas ideologías y concepciones del quehacer económico, social y político, la planificación como práctica y como método resulta indispensable si se pretende defenderse mejor durante las crisis, insertarse con visión y perspectiva en el complejo de las relaciones económicas internacionales, y más aún si se quiere respetar el principio de la equidad en la distribución de los frutos del crecimiento. El logro de estos objetivos implica, como ya se anticipó, la reivindicación de la necesidad de planificar en todas sus dimensiones temporales, espaciales, sectoriales e institucionales.

La responsabilidad de la conducción de la actividad socioeconómica recae principalmente en los gobiernos y son éstos los que debieran justipreciar el curso y la evolución del desarrollo futuro e introducir las rectificaciones necesarias si ese derrotero, como ocurre en la región, no conduce a las situaciones deseadas, particularmente para los sectores más postergados. Tal responsabilidad se hace más patente

cuando se advierte que se están adoptando iniciativas en núcleos alejados de los gobiernos que comprometen el desarrollo futuro y modifican las modalidades de desarrollo.

Ya se dijo que la ET y las unidades económicas nativas controladas o afines a ellas están dando pasos que podrían orientar, con criterios particulares y muchas veces ajenos, el rumbo del desarrollo de la región hacia destinos que aún no han merecido una evaluación con perspectivas de mayor alcance. En efecto, los criterios relativos a la activación de los procesos económicos, a la morigeración de las presiones inflacionarias y al equilibrio del balance de pagos se han establecido, en general, dentro de un horizonte temporal estrecho y tomando medidas de corte tradicional que, en definitiva, favorecen a aquella parte de la población cuyo poder adquisitivo se manifiesta con mayor vigor en el juego de las fuerzas del mercado. De esta suerte, no resaltan en su verdadera dimensión las incompatibilidades entre los objetivos de los núcleos económicos privados, en particular los de la empresa transnacional, y las necesidades más genuinas de los sectores mayoritarios de la región. Distinto sería el caso si la presencia y actuación de este tipo de unidades económicas se aquilatara en función de dichas necesidades y con visiones que también incluyeran el mediano y el largo plazo.

Se hace imprescindible identificar los ras-

gos principales de los escenarios que se conformarían si la cuestión de la modalidad de desarrollo recayera en los centros de decisión que hasta ahora están tomando la iniciativa. De ese modo podría disponerse de indicaciones cualitativas y cuantitativas respecto del tipo de sociedad en gestación y se apreciarían las magnitudes potenciales de las desigualdades y desequilibrios. Ello daría lugar al planteo de estrategias que conduzcan a estadios distintos, si es que las consideraciones sobre la equidad distributiva merecen una ponderación si no principal, al menos comparable a las que se inscriben en la esfera económica.

Aun en aquellos países que han mostrado mayor renuencia a planificar sus economías, tarde o temprano las circunstancias les persuadirán que alguna forma de planificación será necesaria para lidiar con la crisis y para reajustar sus modalidades de desarrollo en función de las restricciones externas y de la persistencia de los problemas internos. En algunos casos por sensibilidad social, y en otros por presiones y exigencias de quienes se les hace insoportable continuar en la extrema pobreza, podrían emerger fuerzas que también reclamen otro estilo de crecimiento y otra dinámica de desarrollo, sumándose a aquellos que nacen de las propias insuficiencias y contradicciones de las modalidades en curso.

## IV

### La reevaluación de la empresa transnacional en el contexto de la planificación

En *América Latina en los años ochenta*, documento de la Secretaría de la CEPAL, se plantea claramente la necesidad de evaluar las actividades de estos agentes desde la perspectiva de la planificación, como una forma de ampliar la capacidad negociadora de los gobiernos. En este artículo se recogen varios de los planteos allí formulados. Aunque las reflexiones que a continuación se exponen afectan a los diferentes agentes del sistema socioeconómico, este trabajo privilegia el fenómeno de la empresa

transnacional, dada la influencia decisiva de este tipo de unidad económica en el desarrollo que experimentó la región, así como el papel determinante que podría jugar en el futuro. De inicio hay que tener en cuenta que la empresa transnacional, a su manera también planifica, y sus decisiones no sólo tienen base en informaciones detalladas y oportunas sobre aspectos económicos, sociales y políticos de los países donde actúan o tienen intenciones de ingresar, sino que su amplia visión geográfica y temporal

de los negocios les confiere aquella posición ventajosa que antes se indicó. Si el instrumental del que dispone un Estado moderno se organiza y se aplica en función de planes, estrategias de desarrollo o políticas económicas planificadas, podrá encararse, desde una posición más sólida, la negociación con esas empresas. Aun en aquellos casos en que la planificación no esté institucionalizada, la reevaluación del papel de la empresa transnacional, a la luz de las nuevas circunstancias, podría resultar beneficiosa.

Se trata en definitiva de analizar de qué manera la empresa transnacional podría contribuir al cumplimiento de un plan o de un proyecto político y, obviamente, qué actividades no se condicen con los lineamientos de éstos. En esencia, es el planteo básico para una nueva evaluación, no sólo de su inversión, sino también de toda su área de influencia.

La reevaluación de la ET en el marco de un proceso de planificación permitiría primero identificar aquellos sectores y actividades donde su concurso se estime conveniente y hasta indispensable; luego los reservados a la actividad nacional, sea ésta pública o privada; y por último, aquellos donde su aporte contravendría las líneas maestras de las opciones por las que se han decidido los países. Una reevaluación que contenga ese tipo de criterios, propios de los procesos de planificación, permitiría una mejor selección de las empresas transnacionales y de sus actividades; crearía un campo propicio para un nuevo trato con el capital extranjero y además posibilitaría acuerdos más estables con las mencionadas unidades económicas. Por su lado, la ET que contribuya realmente a lograr los objetivos del tipo de desarrollo integrador que se propugna estará más inclinada a flexibilizar sus condiciones. La legitimidad de su presencia modificaría por cierto las posiciones negociadoras.

Para los gobiernos, el conocer las implicaciones de la presencia de la ET sobre las principales variables que se juegan en un proceso de planificación significaría, a la par de aumentar su información sobre la repercusión de este tipo de unidades económicas, aquilatar con propiedad las consecuencias positivas y negativas de su presencia, otorgando rigor, mayor

perspectiva y fundamento al proceso de adopción de decisiones en esta área.

Ya se ha dicho que la actuación de la empresa transnacional ha sido decisiva en la configuración del estilo de desarrollo y puede serlo también durante el crítico período por el que atraviesa la región. De ahí que una evaluación y negociación distintas con ella sea esencial para dar cumplimiento cabal al principio aceptado de que habrá que maximizar los beneficios que su presencia significa y minimizar los costos que la misma acarrea. Como criterio orientador constituye el primer paso para un nuevo trato con la empresa transnacional. De todas maneras, para determinar con alguna precisión cómo se maximizan los beneficios y cómo se minimizan los costos, es indispensable disponer primero de un listado de objetivos cuantitativos y cualitativos a alcanzar en distintos plazos; y luego, un esbozo de las políticas alternativas que conducirían al logro de aquéllos. Ambas tareas constituyen pasos fundamentales corrientes en los procesos de planificación. A partir de allí podrá profundizarse el diagnóstico dirigido a esclarecer el comportamiento actual de la empresa transnacional y a identificar los componentes principales de las estrategias y planes con relación a este tipo de unidades económicas. La evaluación de su presencia y de su eventual participación futura en el contexto de un proceso de planificación abre por cierto posibilidades para un nuevo tipo de negociaciones entre gobiernos y ETs.

Cuando un gobierno percibe con claridad los principales efectos, mediatos e inmediatos, directos e indirectos, sobre un conjunto de variables económicas y sociales atribuibles a la participación de la ET, su capacidad de negociación real necesariamente adquiere otra envergadura y podrá aquilatar mejor las contrapartidas de cada concesión y de cada exigencia. En efecto, conocer cuál es o sería su influencia sobre el empleo y las remuneraciones, la balanza de pagos, los impuestos, el uso del crédito, las actividades internas que promueve tanto por el lado de los insumos como por el de las ventas, etc.; todo ello especificado para distintos plazos en un proceso gradual de perfeccionamiento, permitiría una evaluación rigurosa de la gravitación de ese tipo de unidad econó-

mica. Hasta ahora muchos de estos aspectos sólo han merecido superficiales apreciaciones cualitativas, y las más de las veces han predominado en las negociaciones factores relacionados con aspectos de mucha trascendencia para situaciones contingentes pero de escasa monta para el desarrollo.

Una metodología de evaluación como la sugerida, como ya se dijo, conduciría a una selección de la ET cuya actividad y comportamiento fuesen compatibles con esa nueva modalidad de desarrollo que se plasmaría en la región. La capacidad de discriminar en favor de aquellas empresas que se ajustan a la modalidad de desarrollo por la que finalmente se opte, sólo puede ser ejercida cabalmente cuando la evaluación respectiva se inserte en cada una de las instancias básicas de un proceso de planificación.

Por su parte, para la propia ET, tal como se anticipó, las reglas del juego aparecerán más claras y su presencia ganará en legitimidad cuando su concurso efectivamente contribuya al logro de los objetivos que persigue un país. Los volúmenes de inversión, las escalas de producción, las políticas de amortización así como las de reinversión y repatriación de utilidades, tendrán otro marco de referencia que probablemente conduciría a flexibilizar sus posiciones de negociación, a percibir con más claridad los verdaderos problemas de los países y a distinguir entre los intereses de grupos económicos de los de las mayorías nacionales.

En la reevaluación de la ET parecería útil contemplar las tres perspectivas clásicas de la planificación: corto, mediano y largo plazo. De este modo podrá establecerse cuáles serán sus implicaciones en términos de las variables pertinentes de cada uno de esos horizontes. El ingreso de una determinada ET puede satisfacer requisitos a corto plazo, pero puede entrar en contradicción con los de mayores plazos. Es más; en general, los requisitos coyunturales son más fáciles de satisfacer, pero también son más efímeros y muchas veces espurios. Y por lo contrario, los vinculados al trasfondo estructural, aparte de que se reflejan mejor en perspectivas de mayor alcance, no siempre son contemplados por los criterios típicos del corto plazo, porque éste aparece mucho más condicionado por presiones contingentes y en él se privile-

gian, con otras ponderaciones, los diferentes aspectos y los distintos efectos de la inversión extranjera.

Es de suyo evidente que los intentos por evaluar la empresa transnacional desde la perspectiva de planes y estrategias que pretendan modalidades más sobrias de desarrollo enfrentarían fuertes reacciones de los grupos comprometidos con las modalidades que precisamente se desean modificar. La resistencia de los grupos económicos ligados a la empresa transnacional a insertarse en otro esquema que alteraría la distribución y captación de excedentes constituirá, fuera de toda duda, una barrera difícil de franquear para cualquier intento rectificador; atribuirán a la reorientación del desarrollo formas de dirigismo y trasgresión de las leyes del mercado.

Aunque resulta difícil oponerse a la idea de promover un desarrollo más acelerado pero menos dispendioso, más eficiente pero menos injusto, a nadie sorprenderá que aquellos grupos que justamente se benefician con el consumismo desenfrenado opongan todo el poder de su fuerza económica y política para desvirtuar una nueva modalidad de desarrollo. Es previsible que intentos en ese sentido desencadenen reacciones vehementes, pero también lo es que la búsqueda de una modalidad de desarrollo más austera y con mayor contenido social concite apoyos nada despreciables aun por parte de grupos empresariales, descontando los provenientes de los sectores más sensibilizados por los desequilibrios y debilidades de los estilos en tela de juicio. Será verdaderamente crucial en la discusión de estos temas que los análisis se concentren en la esencia de lo que significa para una sociedad la transformación de su modelo de desarrollo.<sup>11</sup>

El asunto, por sí mismo, precipita discusiones que se inscriben en la esfera ideológica, y es muy proclive a que las verdaderas posiciones contra la rectificación se disfracen con argumentos falaces y se mistifiquen con proyecciones premonitorias de oscuras consecuencias.

<sup>11</sup>Véase Jorge Graciarena, "Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa", en *Revista de la CEPAL*, primer semestre 1976.



Desde luego que las implicaciones socio-económicas y políticas de modificaciones de esta índole requieren no sólo un esclarecido diagnóstico en cada país, sino también una firme decisión política que tome la iniciativa justamente durante el actual período de crisis y no después, cuando los rumbos ya estarán más asentados y las nuevas relaciones económicas consolidadas. Optar por la planificación como instrumento básico de la conducción económica que ejerza un gobierno, no sólo fortalece una senda deseable del desarrollo, sino que también abre nuevas posibilidades para la negociación con el capital extranjero y, específicamente, con la empresa transnacional. Dejar de conducir la sociedad en un determinado sentido no sólo significa eludir una responsabilidad esencial, sino que también implica desprestigiar una capacidad efectiva de negociación que los países de la región, y en diversos grados, han incrementado significativamente durante los últimos años. Sólo como ilustración piénsese en la capacidad negociadora potencial que adquirirían las empresas estatales en cada país si actuaran de consuno, y en torno a un plan, o en función de una política económica planificada.

En el planteo de una forma distinta de negociación con la iniciativa foránea, enmarcada en un proceso de planificación y en pos de un nuevo desarrollo, emerge un asunto básico por definir: la delimitación de áreas o actividades donde cabría la participación de la ET y las reservadas al capital nacional, sea éste público o privado. En esta delimitación parece vital introducir el criterio de la esencialidad, de tal modo que la inversión extranjera se circunscriba a aquellas actividades que realmente contribuyan a hacer más equitativa y menos vulnerable la modalidad de desarrollo. No está de más insistir que estos planteos responden a la idea de un proceso gradual que comience por identificar lo más importante y crucial, y progrese, con el transcurso del tiempo y la experiencia acumulada, para abarcar un mayor número de aspectos.

La capacidad de negociación de los países se verá incrementada en la medida que aumente el grado de generalización de aquellas posiciones que privilegian lo esencial y trascendente en sus políticas con respecto al capital

extranjero. De otro modo podrían cobrar fuerza los 'paraísos consumistas', como producto de políticas de brazos abiertos a cualquier tipo de inversión extranjera.

Una vez delimitados los sectores, actividades o proyectos donde se estima conveniente la participación de este tipo de empresas, la negociación con ellas no sólo debería abarcar los temas contemplados en la mayoría de las leyes y reglamentos de tratamiento a la inversión foránea. En efecto, aparte de las tradicionales preocupaciones por reglamentar tributos, patentes, reinversiones, repatriación de utilidades, etc., parece aconsejable introducir también cláusulas relativas a cotas de exportación mínima e importación máxima, de empleo de mano de obra, de uso de crédito doméstico, etc. Cuando su administración lo permita, también se pueden plantear cláusulas relativas a precios, calidades y cantidades de los productos. Naturalmente que la introducción de estas otras variables en la negociación supone tratamientos diferenciados según distintas categorías de ET; no obstante la mayor complejidad que ello supone, la magnitud de las inversiones y la importancia de que cumplan con objetivos básicos de las nuevas políticas de desarrollo aconsejan sobrellevar esas dificultades.

Cuando se plantea la necesidad de tratamientos específicos para cada ET, se está pensando en los grandes proyectos; en aquellas actividades que por la magnitud de la inversión o por la gravitación que pudieran alcanzar en el proceso económico merecen especial atención. Cuando se habla de tratamiento al capital extranjero en términos generales, no se va más allá de tipificar una posición global o caracterizar una cierta filosofía frente a su ingreso; una negociación concreta implica en cambio consideraciones factuales y pormenorizadas.

Si bien la ET constituye una categoría con rasgos comunes, se trata de un conjunto muy heterogéneo y de diversos orígenes; y por su lado los proyectos o actividades que los países desean impulsar son también de una gran diversidad. Frente a ambos tipos de heterogeneidades difícilmente puede pensarse que leyes o reglamentos generales permitan una 'optimización' en la negociación con el capital foráneo.

Tal vez las reglamentaciones globales pu-

dieran reservarse para las inversiones o proyectos de menor cuantía; pero para los de mayor trascendencia, debería quedar abierta la posibilidad de negociaciones *ad hoc* capaces de asimilar las especificidades que implican de tal manera que permitan obtener de la ET un aporte que verdaderamente se sume a la consecución de los objetivos más genuinos de los países.

Por este camino puede obtenerse que la participación de la ET obedezca a una especie de licitación que permita evaluar cómo cumpliría cada empresa con las especificaciones y criterios previamente establecidos por el país anfitrión para seleccionar a la que mejor satisfaga los requisitos. El surgimiento de nuevas ETs y el interés que demuestran por instalarse en la región anticipan la posibilidad de seleccionar que podrían ejercer los países.

Al margen de esta consideración, también ensancharía su posición negociadora auscultar

posibilidades de negociación con empresas de tamaño mediano en los países de los centros y en los más avanzados de la región, además de que sus escalas y modos de operar podrían ser más compatibles con las particularidades de los países latinoamericanos; sea como fuere, la búsqueda de otras alternativas y el planteo de condiciones que orienten las negociaciones y acuerdos en pos de un nuevo desarrollo parecen tareas fundamentales a encarar durante el período de transición, de tal modo que permitan aprovechar e incrementar la efectiva capacidad negociadora de la región.

Las reflexiones y planteos hasta aquí expuestos conllevan cambios significativos en el proceso de planificación y, particularmente, en lo que se refiere a las técnicas y metodologías principales. A continuación se esbozan algunas de las principales modificaciones en el instrumental básico que posibilitaría una evaluación más integral de la ET.

## V

### La planificación por empresas y la evaluación y negociación con la empresa transnacional

Desde hace tiempo se vienen reiterando juicios sobre los problemas que han afectado a los procesos de planificación en la región. Se ha observado una serie de causas que explicarían sus principales limitaciones; así pues, podrían distinguirse tres áreas bien diferenciadas que tipifican los diagnósticos sobre su estado actual.

Por una parte, se señala un conjunto de factores relacionados con la esfera política, es decir, hasta dónde los planes representan efectivamente un compromiso del poder real. Cuando se admite que la adopción de decisiones es ajena, o incluso contraria a los lineamientos del plan, se está admitiendo que éste no refleja las intenciones y no incorpora los intereses del poder político y de los grupos que lo sustentan. En verdad, ningún plan puede ir más allá de lo que los verdaderos centros de decisión están dispuestos a realizar. Cuando se señala que la política económica es divergente

de las orientaciones del plan, en rigor se está apuntando a ese tipo de dicotomía que separa las intenciones de quienes conciben los planes y las acciones de quienes ejecutan la política.

Por otra parte, hay otro conjunto de causas que se relacionan con la organización de los sistemas de planificación y con la participación de diferentes organismos, entidades y agentes del sistema socioeconómico. Las dificultades que encuentran los organismos operativos para tomar en cuenta las categorías propias de la planificación en el manejo coyuntural de la economía, y los problemas que los planificadores tienen para incorporar, con oportunidad y flexibilidad, las restricciones políticas y las alteraciones que inevitablemente afloran en el funcionamiento cotidiano de la economía, resumen adecuadamente la esencia de los problemas que, desde esta perspectiva, afectan a la planificación. Sea como fuere, el distinto nivel de preocupaciones y la desigual magnitud de

las variables que manejan unos y otros, explican un tipo de desajuste fundamental que la planificación a corto plazo y los llamados planes operativos no han podido resolver.

Finalmente, se tiene una tercera área que se relaciona con la información y las metodologías y técnicas de planificación habitualmente utilizadas en América Latina. Si bien se han comprobado significativos progresos en este campo, el instrumental utilizado, en general, no parece responder adecuadamente a las complejidades que conlleva un esfuerzo planificador. Las diferentes racionalidades implícitas en los procesos económicos, sociales y políticos no han encontrado en la 'modelística' empleada un mecanismo apto que permita confrontarlas y evaluarlas de tal manera que permitan generar alternativas donde aquellas alcancen coherencia o al menos no se contrapongan. Asimismo, el instrumental considerado ha adolecido de rigideces que le impidieron asimilar las conductas y comportamientos de los diferentes agentes del sistema socioeconómico. Dicho sea de paso, tales limitaciones en distinta medida y forma, también se han hecho patentes en economías de dirección centralizada con una vasta experiencia planificadora. No obstante, es necesario destacar que los modelos basados en la experimentación numérica fueron los que demostraron mayor capacidad para contemplar las particularidades y complejidades de los sucesos reales y para reflejar con propiedad la intencionalidad de los diferentes tipos de planes.<sup>12</sup>

A continuación se plantea una concepción diferente de la planificación, la que podría allanar varias de las dificultades con las que ésta ha tropezado en la región. Interesa destacar en esta oportunidad la posibilidad que brinda dicha alternativa para evaluar de un modo integral la empresa transnacional y negociar con ella sobre bases más sólidas.

El cambio fundamental radica en la definición del elemento o categoría básica a planificar. Hasta ahora la planificación ha sido princi-

palmente de agregados económicos. Las variables macroeconómicas clásicas como el producto, el consumo, la inversión, etc., cuando mucho se desagregaban en algunas subcategorías; asimismo, los convencionales sectores económicos se desglosaban en determinadas actividades para evitar, en uno y otro caso, trabajar con conglomerados demasiado heterogéneos. Ni en el plano conceptual ni en el terreno práctico aparecen objeciones serias a la posibilidad de utilizar a la empresa como categoría básica del proceso de planificación.

Desde hace tiempo la computación electrónica ha abierto esta posibilidad. La planificación por empresa o por unidades económicas parece una respuesta adecuada a las necesidades de una mejor conducción gubernamental de la actividad socioeconómica y, particularmente, a una evaluación más cabal de la empresa transnacional.

Para los países medianos o pequeños, donde 50, 100 ó 150 empresas son responsables de elevadas proporciones de producción y comercialización, la planificación por empresas no significa tareas inabordables ni mayores complejidades. Se ha probado en América Latina que se puede trabajar con modelos de varios centenares de ecuaciones, los que a su vez implican el uso de matrices muy desagregadas.

Para los países de mayor tamaño la planificación por empresas puede constituir una eficiente alternativa en los casos de la planificación por estados, provincias o regiones, ámbitos donde también un centenar de empresas, por ejemplo, puede representar una gran parte de la actividad económica, quedando la planificación tradicional por agregados económicos para el nivel nacional.

Si dadas las características de un determinado país aparecieran obstáculos para imprimir un cambio tal como el planteado, una posibilidad sería introducirlo gradualmente, seleccionando en cada sector aquellas empresas líderes que, por su gravitación directa o influencia indirecta, condicionan el funcionamiento de la actividad económica. De esa manera, en cada sector podrán distinguirse las empresas públicas, las privadas nacionales y extranjeras líderes y el resto. El conocimiento de la actividad económica que se tendría en las oficinas de planificación, después de un seguimiento rigu-

<sup>12</sup>Véase el artículo de Oscar Varsavsky, "Modelos matemáticos y experimentación numérica", que aparece en Oscar Varsavsky y Alfredo E. Calcagno (compiladores), *América Latina: Modelos Matemáticos*, Santiago de Chile, Ed. Universitaria, 1971.

roso de las actividades de las empresas líderes, permitiría compatibilizar con menos dificultades la planificación y la política económica.

Un esfuerzo en este sentido haría posible conocer, periódica y continuamente, la marcha de estas empresas, sus inversiones, producción, importaciones, exportaciones, contrataciones de personal, créditos, impuestos, utilidades, etc. Cuando se sopesan las dificultades que representa la planificación por agregados económicos, justamente por la necesidad de estimar estos agregados, se aprecian con claridad las ventajas de la planificación por empresas.

La planificación por agregados económicos tiene, en general, como unidad de tiempo, el año. Difícilmente, la planificación a corto plazo, cuya unidad de tiempo es el mes, puede compatibilizarse con un plan trienal o quinquenal. Ahí estriba, en gran parte, el divorcio entre planificadores y los integrantes de los organismos más operativos del sector público. La planificación por empresas dotaría a los planificadores de una extraordinaria cantidad de informaciones acerca de la coyuntura, les facilitaría su contacto y participación en las decisiones a corto plazo, y la oportunidad y especificidad de la información recogida continuamente posibilitaría el acercamiento de plan y realidad en un doble sentido: por un lado, haciendo que el plan incorpore oportunamente los hechos reales no contemplados; y, por otro, orientando el funcionamiento real de la actividad económica en los términos estipulados en el plan.

Se trata de un cambio en la concepción metodológica de la planificación que, sin duda, tendría repercusiones en la propia organización de los trabajos de una oficina de planificación. Podría constituirse en un salto cualitativo de significación si logran resolverse los problemas de trabajar con información masiva, diseñar nuevos esquemas contables y, en general, modificar las rutinas y formas de la obtención de información. Precisamente en este sentido se han hecho las primeras objeciones a este planteo de la planificación por empresas. El llamado secreto estadístico que en la generalidad de los países consagra la legislación sobre empresas y las dificultades de seguimiento continuo de varias decenas de empresas apare-

cen como posibles obstáculos. Sin embargo, no se trata de barreras insuperables y sería posible encararlas si existiera la decisión de avanzar por este camino. Podría seguirse detallando más las características de la planificación por empresas y abundando en la enumeración de sus ventajas;<sup>13</sup> pero no es el caso hacerlo aquí, donde simplemente se pretendió ilustrar sobre su perfil principal de manera tal que posibilitase proyectar su empleo a la evaluación de la empresa transnacional.

Si el elemento básico de planificación fuese la empresa, se hace innecesario extenderse en ilustraciones sobre la forma en que se evaluaría la presencia de la ET. Cada una de estas unidades económicas tendría una consideración y un tratamiento explícitos en esta nueva metodología de la planificación por empresas. De esa manera podría percibirse con claridad y detalle qué efectos, directos e indirectos, mediatos e inmediatos, tiene su actuación en el sistema económico actual y futuro ante distintas hipótesis; cuáles son sus efectos positivos y negativos, sobre qué variables influyen en forma decisiva, cuáles son las interrelaciones de este tipo de empresas con las que forman el resto del sistema, etc. La comparación de las empresas transnacionales entre ellas y con las otras unidades públicas y privadas, así como el conocimiento de sus estructuras de costos, de sus programas de ampliación y el papel que juegan en la trama de las relaciones económicas permitiría, sin duda alguna, una evaluación integral de sus comportamientos reales y potenciales.

La capacidad de negociación de un gobierno que ha identificado en detalle los distintos tipos de repercusiones, así como las magnitudes de sus efectos, adquiriría solidez y rigor muy diferentes a los que caracterizan a las evaluaciones parciales. En esta distinta concepción de la planificación por empresas saldrían a luz nuevos elementos de juicio, unos que favorecerían a la empresa transnacional y otros que obrarían en su contra. Sea como sea, una mayor

<sup>13</sup>En la Unidad CEPAL/CET de Empresas Transnacionales se ha iniciado una investigación tendiente a proponer alternativas metodológicas para la consideración explícita y desagregada de la empresa transnacional en los procesos de planificación.

cantidad de información no puede menos que garantizar una mejor evaluación, y ésta contribuiría a un trato diferente al capital extranjero, apoyado en una variedad de criterios y juicios con mayor cobertura temporal y espacial y, ciertamente, con mayor precisión y alcance.

## 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 serles 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.<sup>1</sup> 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,

<sup>1</sup> 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);<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

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-

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

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

<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup>

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:<sup>6</sup> 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.

<sup>5</sup> *Ibidem.*

<sup>6</sup> 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).<sup>7</sup> Una lista detallada de transacciones de este carácter aparece en un informe

<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup>

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.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>

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.<sup>12</sup>

<sup>8</sup>"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.

<sup>9</sup>*Time Magazine*, 15 de febrero de 1981, p. 71.

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

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

<sup>12</sup>*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,<sup>13</sup> 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-

sidar 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.<sup>14</sup>

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

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

<sup>14</sup> 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 monopólico 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.<sup>15</sup>

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

<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup> 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 tutelaje 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.<sup>17</sup>

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.<sup>18</sup>

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

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

<sup>18</sup> *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.<sup>19</sup>

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.<sup>20</sup>

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.<sup>21</sup>

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.<sup>22</sup>

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.

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

<sup>20</sup> 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.

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

<sup>22</sup> 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									
	Argentina <sup>a</sup> 8/1976	Bolivia <sup>b</sup> 1976	Brasil <sup>c</sup> 6/1976	Colombia <sup>d</sup> 12/1978	Chile <sup>e</sup> 8/1978	Ecuador <sup>f</sup> 12/1977	México <sup>g</sup> 12/1978	Perú <sup>h</sup> 12/1977	Venezuela <sup>i</sup> 12/1978	(Total)
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)
<b>Total</b>	<b>60 682</b>	<b>2 607</b>	<b>58 380</b>	<b>54 659</b>	<b>23 592</b>	<b>58 300</b>	<b>3 276</b>	<b>11 372</b>	<b>10 907</b>	<b>(273 999)</b>

*Fuentes y Notas:*

\* Por los países anfitriones.

<sup>a</sup> Inversiones declaradas hasta agosto de 1976. 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).

<sup>b</sup> FDI aprobada por Agencia de Promoción Industrial (INI), sólo para 1972-1976. Cobre únicamente parte de la inversión en el sector industrial.

<sup>c</sup> Boletín del Banco Central de Brasil, diciembre de 1978.

<sup>d</sup> Oficina de Cambios, Banco de la República. No incluye inversiones en petróleo.

<sup>e</sup> Comité de Inversiones Extranjeras, período 1974-11 de agosto de 1978.

<sup>f</sup> Banco Central del Ecuador, Subgerencia de Balanza de Pagos. Inversión acumulada, investigación directa.

<sup>g</sup> 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.

<sup>h</sup> 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*.)

<sup>i</sup> Superintendencia de Inversiones Extranjeras, Ministerio de Hacienda. No incluye inversiones en petróleo, turismo, banca 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,<sup>23</sup> 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-

<sup>23</sup>Mahbud 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.





## Las empresas transnacionales en el desarrollo minero de Bolivia, Chile y Perú

*Jan Kñakal\**

Con el propósito de aprovechar mejor sus recursos naturales no renovables, los gobiernos de América Latina han emprendido, desde la posguerra, cambios sustanciales en la estructura productiva de la minería ampliando la participación del Estado en sus actividades y aplicando políticas activas además de negociaciones con las empresas transnacionales que tradicionalmente tuvieron el control del sector. Dada la inexistencia de empresas privadas nacionales con la necesaria capacidad financiera, tecnológica y administrativa, el Estado se ha visto obligado, en algunos países, a asumir funciones empresariales y establecer empresas públicas para explotar, elaborar y comercializar minerales. Pese a ello, en muchos casos ha persistido la dependencia con relación a las ETs, especialmente en los campos de la tecnología y la comercialización en los mercados mundiales.

Se analizan aquí tres tipos de experiencias de los países mineros de América Latina: la promoción y fiscalización de las ETs durante el período de auge de la minería en gran escala (gran minería), con énfasis particular en el caso de los acuerdos peruanos con la Southern Peru Copper Corporation y su posterior renegociación; el cambio de la propiedad minera en el caso de la 'chilenización' y nacionalización del cobre en este país; y, finalmente, la experiencia del sector público boliviano en la integración minero-metalúrgica. Si bien el autor admite que se trata de un número reducido de experiencias, este artículo sólo se propone destacar aquellos factores que fortalecieron en mayor medida la capacidad de negociación y acción de los tres países, y redundaron en mayores beneficios para sus economías. Sin embargo, no se excluye la consideración de las experiencias negativas ni de los errores cometidos en esos procesos; por el contrario, se pretende contribuir al intercambio regional de experiencias positivas y negativas en la elaboración y ejecución de políticas mineras, sobre todo entre los países en cuyos ingresos por exportación y fiscales son determinantes estas actividades económicas.

\*Asesor Regional de la Unidad Conjunta CEPAL/CET sobre Empresas Transnacionales.

## I

### Promoción y fiscalización de las empresas transnacionales en el auge de la gran minería: acuerdos peruanos con la Southern Peru\*

Caracteriza el inicio del desarrollo de la gran minería en América Latina un notable desequilibrio entre los poderes de negociación de los gobiernos y las empresas transnacionales (ETs). Los primeros desean aprovechar al máximo el potencial de su 'capital primario' en materia de recursos naturales para aumentar el bienestar de su pueblo, pero no disponen del necesario ahorro interno, tecnología ni grupos empresariales autónomos para emprender proyectos de esta envergadura. Prevalece pues el criterio de la inversión extranjera en la gran minería como *adicional*, a diferencia de la *sustitutiva*, carácter que suele atribuírsele a menudo en la actividad manufacturera. Las ETs hacen valer las condiciones que escasean en el país periférico, con el objeto de dominar los suministros de materiales estratégicos para el mundo industrializado y tratan de maximizar sus beneficios y minimizar —o mejor dicho 'cobrar caro'— el riesgo previsible que deriva tanto de la escasa posibilidad de predecir con exactitud el rendimiento minero del pro-

\*El artículo se basa en los estudios realizados en la Unidad dentro del Proyecto Interregional sobre el fortalecimiento del poder de negociación de los gobiernos anfitriones en sus tratos con las empresas transnacionales dedicadas a la exportación de productos básicos y, particularmente, en Juan Eduardo Herrera y Carlos Vignolo, *El desarrollo de la industria del cobre y las empresas transnacionales: la experiencia de Chile* (E/CEPAL/R.239); Fernando Sánchez Albavera, *Políticas y negociaciones con las empresas transnacionales en la industria del cobre en el Perú* (E/CEPAL/R.270); Jan Kñakal, *Vinculaciones de las empresas transnacionales con la industria del estaño en Bolivia* (E/CEPAL/R.249); y también en Benny Widyono, "Empresas transnacionales y productos básicos de exportación", *Revista de la CEPAL*, primer semestre de 1978 y "Report on Transnational Corporations in Primary Export Commodities", Reunión Interregional, Bangkok, 8-15 octubre, 1979 (CTC/ESCAP/PEG/12). El autor agradece los valiosos comentarios de A. Gurrieri, A. Núñez del Prado, A. Orlandi, R. Sanz Guerrero y otros colegas de la CEPAL. De todos modos las opiniones aquí expresadas son de su exclusiva responsabilidad.

yecto como de la presunta incertidumbre sobre la persistencia de los compromisos políticos originales asumidos por el gobierno anfitrión. El pequeño grupo oligopólico de ETs mineras<sup>1</sup> tiene a su disposición en los países periféricos grandes reservas de minerales y puede escoger tanto yacimientos con mayor contenido metálico como establecerse en aquellos países cuyos gobiernos les ofrecen ventajas adicionales a través de tratos 'promocionales' y excepcionales. En estas condiciones, Patiño, Anaconda, Kennecott y ASARCO (junto con Cerro Pasco Corp., Phelps Dodge y Newmont Mining) instalan —durante períodos y en lugares diversos— la gran minería del estaño en Bolivia, y del cobre en Chile y Perú con el mismo impacto principal de abrir a estos países nuevas fuentes de divisas y de ingresos fiscales, condiciones que con posterioridad se toman en determinantes para su desarrollo. (A fines del decenio de los años setenta el aporte minero a los ingresos totales, de exportación y fiscales, era en Bolivia de 71% y 25%, Chile 53% y 15% y Perú 40% y 12%.<sup>2</sup>) Por otro lado, el mismo fenómeno positivo genera la dependencia de mercados inestables y la distribución de los beneficios de la industria minera entre ambas partes —y particularmente en coyunturas de precios favorables— acusa balances desproporcionados en favor de las ETs.

Además, los excesivos ingresos de los cuales ellas se apropian no se capitalizan en la minería o metalurgia local, donde se originaron, sino que, de acuerdo con la estrategia global de las ETs, se concentran de modo creciente en los propios países industrializados; así, durante el período 1967-1975, la participación de estos últimos países en la inversión directa de las ETs mineras de los Estados Unidos aumentó de 58% a 67%.

Veamos ahora algunos rasgos sobresalientes del trato liberal, o promocional, frente a las ETs, cuyas inversiones provocaron el auge de

la gran minería en los tres países examinados y, especialmente, el caso de los acuerdos peruanos en el cobre.

Los códigos de minería sostenían, por un lado, que los minerales del suelo y subsuelo son de propiedad estatal; pero, por el otro, instituían un sistema de concesiones muy ventajoso para los inversionistas otorgándoles el derecho de usar, usufructuar y disponer libremente del producto resultante de la explotación de las áreas concedidas, por un tiempo prácticamente indefinido (50 o más años) y con garantías de estabilidad tributaria y cambiaria. Los inversionistas pagaban un exiguo canon territorial que les permitía mantener sin explotar, e indefinidamente, grandes áreas como parte de sus reservas mundiales para eventuales explotaciones, mientras que el Estado en la práctica carecía de atribuciones para cuestionar o anular una concesión.

Los regímenes tributarios durante el auge de la gran minería otorgaban a los inversionistas extranjeros una serie de ventajas que les facilitaban la rápida recuperación de inversiones y ganancias elevadas y estables. La tributación a las utilidades fue excesivamente baja (entre 6 - 25% del monto imponible), y la tasa efectiva era aun menor en razón de varios tipos de deducciones y regímenes de excepción. Una deducción típica se basaba en el factor de 'agotamiento' de los yacimientos explotados por la ET, aunque el recurso no renovable era propiedad del Estado. Por este régimen las empresas deducían, libre de todo gravamen, el 15%, y en casos excepcionales, hasta el 50% de las utilidades, si bien estaban obligadas a reinvertir los importes correspondientes a la deducción. Los inversionistas fueron facultados también para hacer reservas de amortización acelerada de la maquinaria y equipos hasta un 20% anual, y reajustar el capital por variaciones en el poder adquisitivo de la moneda nacional.

### 1. Negociaciones sobre Toquepala y Cuacone en el Perú

El contrato de Toquepala suscrito por el gobierno del Perú con la Southern Peru Copper Corporation en 1954 fue un caso típico de aplicación de un código de minería liberal y ventajoso para las empresas transnacionales. Por este

<sup>1</sup>Así, por ejemplo, siete empresas líderes dominan en 1960 tres quintas partes de la producción mundial del cobre. (Véase T. H. Moran, *Multinational Corporations and the Politics of Dependence: Copper in Chile*, Princeton University Press, Princeton, 1974.)

<sup>2</sup>Salvo se indique otra fuente, los datos y cálculos presentados en este artículo corresponden a informes oficiales de los países.

contrato se brindó a esta inversión el trato excepcional de 'yacimientos marginales', lo que permitía al inversionista pagar sólo 10 - 20% de los impuestos a las utilidades. El yacimiento de Toquepala fue considerado marginal sin tomar en cuenta el régimen de algunas explotaciones similares en otros países. Con su contenido de ley promedio de cobre de 1.7% durante el primer año de su actividad, y 1.3% aun seis años después, tenía leyes mayores que casi todas las minas a tajo abierto explotadas en los Estados Unidos.

La comisión investigadora del Parlamento peruano comprobó además, en 1966, otras irregularidades en el comportamiento de esta subsidiaria extranjera; entre otras: una doble contabilidad con diferencias sustanciales entre los balances presentados a la Superintendencia de Contribuciones del Perú y los suministrados a la Securities and Exchange Commission de los Estados Unidos. Así, por ejemplo, las primeras arrojaban una sobrevaluación de 66 millones de dólares en los gastos y de 44.5 millones de dólares en la evaluación de las reservas por factor agotamiento. El contrato fue renegociado derogando su *status* de 'yacimientos marginales', pero sin sancionar a la empresa por las irregularidades comprobadas por la Comisión del Parlamento. Esta lenidad se relacionó con el interés que tuvo el gobierno en llegar a un acuerdo con la ET sobre el nuevo yacimiento de Cuajone.

Durante esta nueva negociación (1968), el equilibrio de las fuerzas respectivas se inclinaba claramente en favor de la ET. El país por entonces atravesaba una seria crisis política y económica caracterizada por arduas negociaciones con el Fondo Monetario Internacional y los bancos extranjeros sobre la refinanciación de la deuda externa. La expropiación de la International Petroleum Co. por parte del nuevo gobierno militar que asumió el poder ese año, debilitó aún más la posición de los negociadores peruanos ante las presiones políticas y económicas de los Estados Unidos (aplicación de la 'Enmienda Hickenlooper' contra las exportaciones peruanas). En esta situación el término exitoso del contrato de Cuajone aparecía como una condición importante para lograr la confianza y el respaldo de la banca internacional en general, y para el financiamiento de este

proyecto en particular. Esto quedó en evidencia en las amplias garantías y ventajas otorgadas a la Southern Peru y a los demás financistas del proyecto, basadas en el anterior régimen promocional de la inversión extranjera, aunque en varios aspectos ellas se mostrarían en contradicción con el espíritu y la letra del nuevo código minero que el mismo gobierno promulgaría en 1971.

El acuerdo de Cuajone caracteriza además la nueva estrategia de las ETs y que consiste en distribuir el riesgo de la inversión entre varios financistas interesados de una u otra manera en el proyecto. Si antes las ETs soportaban la mayor parte de la inversión con su propio capital y, por otro lado, acudían en busca de créditos a los mercados de capitales, ahora las fuentes de financiamiento se diversifican en una amplia red de bancos inversionistas y comerciales, proveedores de equipos y materiales, así como futuros consumidores del mineral, todos ellos originarios de varios países industrializados cuyos gobiernos además procuran una mayor seguridad para la inversión a través de la participación directa de agencias financieras, tanto propias como internacionales (donde poseen la mayor parte de capital y los votos decisivos).<sup>3</sup> En efecto, para la inversión de Cuajone, de más de 600 millones de dólares, los propietarios de la subsidiaria Southern Peru Copper Corp. aportaron sólo 31% del total y su socio minoritario, Billiton Metallurgie Co., otro 4%, siendo este aporte de las ETs mineras casi igualado por el crédito del Chase Manhattan Bank (31%), en consorcio con 28 bancos estadounidenses, europeos y japoneses. Los proveedores de equipos y materiales, con sus bancos, aportaron 21%, debiéndose destacar aquí, dentro de esta cuota, la participación del Export-Import Bank de los Estados Unidos (con un 9%). Finalmente, los futuros compradores del material de Cuajone facilitaron 9% y el Banco Mundial casi 2%. Es fácil advertir que esta compleja e interrelacionada red de intereses extranjeros representa una defensa de máxima seguridad para la inversión extranjera ante cualquier eventualidad.

<sup>3</sup>Véase, por ejemplo, N. Girvan, "Corporate Imperialism", en *Conflict and Expropriation*, Nueva York, Sharpe Inc., 1976; y T. Moran, *op. cit.*

dad por acción unilateral del gobierno del país anfitrión; pues si éste invalidase el aval otorgado a los financistas del proyecto, correría el riesgo de enfrentar embargos comerciales y financieros, como así presiones políticas (que, como veremos más adelante, ocurrió en el caso chileno).

La tributación de la subsidiaria extranjera correspondía también al régimen promocional de la inversión que minimizaba los costos de la empresa al gozar de una serie de ventajas unilaterales en comparación con el régimen vigente para inversionistas nacionales. La tasa única de impuestos para los primeros seis años de recuperación de las inversiones se fijó en un equivalente de 47.5% de las rentas gravables, porcentaje que aumentaba a 54.5% para los seis años siguientes. Sin embargo, la tributación efectiva fue mucho menor gracias a varios tipos de deducciones, como por el ya mencionado 'factor agotamiento'; las variaciones en el tipo de cambio; las pérdidas incurridas durante los cinco años precedentes a la firma del contrato; las ganancias derivadas de la revaluación de activos; la exoneración de gravámenes a las operaciones financieras, etc. Además, la ET gozaba de un tratamiento aduanero preferencial, el que consistía en franquicias y facilidades para la internación temporal, venta o reexportación de los equipos y maquinarias importados durante la etapa de construcción. También favorecía la vocación importadora de la ET una cláusula que excluía las compras de insumos locales 'no convenientes' a las exigencias técnicas de la empresa extranjera y con precios que excediesen en un 25% el valor cif de las ofertas de proveedores extranjeros.

Es a todas luces evidente que un contrato minero de la amplitud y complejidad de Cuajone comprometía a una gama amplia de sectores de la administración pública en la fiscalización de los diversos aspectos de la propia inversión, como así otros comerciales y aduaneros, tributarios, cambiarios, etc. Perú, a fines de los años sesenta, no disponía de una infraestructura suficiente ni personal calificado para supervisar y fiscalizar el cumplimiento de los diversos compromisos contractuales; tampoco suficiente coordinación entre los respectivos organismos estatales, de modo que predominaba un marcado sectorialismo que afectaba la definición

de una estrategia de conjunto en la supervisión del proyecto. La nueva política minera, formulada por el gobierno peruano al inicio de los setenta, trataba de superar estos escollos en la fiscalización del acuerdo de Cuajone y aun renegociar algunos de sus aspectos para obtener mayores beneficios para el país.

## 2. La política 'nacionalista' de los años setenta y la renegociación con la Southern Peru

Al inicio de los años setenta el gobierno peruano estableció como objetivo principal de su política minera el mayor aprovechamiento de las reservas conocidas, tratando de impulsar la puesta en marcha de yacimientos no explotados; desarrollar la actividad empresarial del Estado en la explotación, refinación y comercialización de minerales; promover nuevas formas de vínculos con el capital extranjero y garantizar la participación de los trabajadores mineros en las empresas privadas del sector.

Para poner en marcha los yacimientos no explotados se aplicó el principio de 'amparo por el trabajo', según el cual se obligó a los concesionarios presentar al gobierno nuevos proyectos de inversión para su aprobación. Esta medida determinó la caducidad de más de cuatro mil concesiones mineras, entre las cuales las más importantes pertenecían a ETs, como ANACONDA, ASARCO (American Smelting & Refining Corp.), Cerro de Pasco y Lampa Mining.

Para promover la expansión minera el gobierno estableció la empresa pública Minero Perú, encargada de realizar estudios de preinversión, negociar con los inversionistas extranjeros, preparar los proyectos asignados al Estado y fiscalizar la comercialización de minerales.<sup>4</sup> De la gran cantidad de yacimientos que el Estado tenía a su disposición, como consecuencia del antes mencionado principio del 'amparo por el trabajo', sólo se logró poner en marcha y financiar con créditos externos uno, Cerro Verde, administrado por la empresa pública

<sup>4</sup>Para la comercialización de minerales se creó posteriormente otra empresa pública, Minero Perú Comercial, cuya experiencia se analizará en la parte siguiente de este capítulo.

CENTROMIN. Por otra parte, Minero Perú inició en 1971 la construcción de la refinería de cobre en Ilo con una capacidad de 150 000 toneladas anuales, y un valor de inversión de más de 60 millones de dólares, financiados mediante compromisos de venta a largo plazo con el grupo japonés Mitsu-Urakawa.

Esta inversión llevó a la renegociación del contrato de Cuajone, que establecía la libre disponibilidad de sus productos por parte de los propietarios de la mina con una única limitación: prioridad del abastecimiento interno. Esta última condición fue aprovechada por el gobierno para renegociar el contrato y asegurar el abastecimiento de la refinería estatal en Ilo. Los futuros consumidores de Cuajone —quienes con relación a los créditos otorgados tenían a su disposición unas 100 000 toneladas anuales de cobre tipo *blister*<sup>5</sup> para ser refinadas en el Reino Unido, Japón y los Estados Unidos— tuvieron que suscribir contratos con la refinería de Ilo, a la vez que se aceptó que parte del cobre se entregara como *blister* a ciertos financistas del proyecto. En consecuencia, las exportaciones peruanas de cobre refinado aumentaron entre 1975 y 1978 de 37 a 162 miles de toneladas, o sea, 4.4 veces. El mayor grado de elaboración local de cobre aumentó el valor recuperado por la economía del país, ya que, durante el mismo período y en términos promedios e ilustrativos, los precios peruanos del cobre tipo *blister* fueron 3.4 veces y del cobre refinado 3.8 veces mayores que los precios de los concentrados del mineral.

Finalmente, el establecimiento de las comunidades mineras contemplaba la participación de los trabajadores en hasta el 50% del capital social de las empresas privadas, lo que tuvo como objetivo asegurar su participación en las decisiones de la empresa. Esta medida, que no siempre tuvo resultados favorables, encontró una fuerte oposición por parte de los inversionistas privados y, probablemente, influyó para que en los años setenta, después de la inversión de Cuajone, no haya habido otra

inversión extranjera de importancia en la minería peruana.

### 3. Las políticas de comercialización y los precios de transferencia

Los objetivos de la comercialización de minerales difieren de acuerdo con los intereses de los actores envueltos. Mientras que el gobierno y, eventualmente, sus empresas públicas tienden a maximizar el ingreso de divisas provenientes de las exportaciones y los ingresos tributarios para el presupuesto de la nación, las ETs, igual que en otros campos de sus actividades, consideran la comercialización en el país anfitrión sólo como un eslabón en la compleja red de sus operaciones mundiales. Esto último permite el aprovechamiento de los precios de transferencia entre las distintas unidades de la misma empresa para subvaluar artificialmente los ingresos de exportación declarados en el país anfitrión y transferir de esta manera la realización de utilidades hacia las fases posteriores de elaboración y comercialización de minerales, localizadas habitualmente en los países industrializados, evitando así la tributación y el control de cambios en el país anfitrión.<sup>6</sup> Esta política comercial de las ETs se ve facilitada por el alto grado de poder oligopólico que tienen tanto en el mercado local como en los mundiales.

La comercialización de los concentrados producidos por los mineros medianos y pequeños es generalmente dominada por los intermediarios internacionales que les fijan un precio determinado o, más bien, actúan como consignatarios que reciben una comisión por sus servicios. La capacidad de negociación de estos intermediarios consiste en su conocimiento y contactos en los mercados mundiales y en poseer capital adecuado para financiar la producción y, eventualmente, las inversiones de los productores pequeños y medianos, quienes se encuentran de esta manera controlados o 'atados' a las casas comerciales. El margen de ganancias de los intermediarios depende principalmente de la formación de 'lotes de exportación'.

<sup>5</sup>El cobre de tipo *blister* tiene un contenido neto de metal de 99.2%, mientras que el cobre refinado es casi metal puro (99.9%). Los concentrados tienen normalmente 25 - 45% de metal.

<sup>6</sup>Véase UNCTAD, *Transacciones internas de la empresa transnacional y repercusión en el comercio y el desarrollo*, Ginebra, serie de informes N.º 2, mayo de 1978.

tación' provenientes de compras de concentrados de calidad muy heterogénea y de la oportunidad de los embarques según la situación en los mercados mundiales. Por su parte, los bancos mineros promovidos por el Estado tratan de sustituir a los intermediarios en el sector de la pequeña minería comprando minerales o concentrados de baja ley, otorgando crédito y asistencia técnica y exportando sus productos a los mercados mundiales.

Para aumentar los márgenes de diferencia entre los precios vigentes en los mercados mundiales de destino y los precios de exportación declarados en el país anfitrión (o los precios de compra al productor doméstico, en el caso de los intermediarios internacionales), pueden aprovecharse y manejarse varios instrumentos de política comercial como, por ejemplo: descuentos pactados por costos de procesamiento del mineral ('maquilas') y la conveniencia de alquilar capacidad de refinación en el extranjero ('*toll*'); descuentos o premios derivados del contenido metálico de los concentrados y de sus impurezas; descuentos en mercados competitivos y premios en otros con menor competencia; oportunidad de los embarques para determinar la cotización más conveniente y decisiones de intercambiar posiciones geográficas de abastecimiento ('*swaps*'); políticas del destino de las exportaciones en general y fijación de precios y tipo de cotizaciones internacionales de referencia. Como es obvio, el carácter integrado de las operaciones productivas y comerciales de las ETs y su misma naturaleza oligopólica en los mercados mundiales les facilitan la utilización de estos instrumentos de política comercial para maximizar sus beneficios y localizarlos donde les conviene.

En el Perú, las condiciones de la comercialización de minerales han cambiado desde el año 1973 al establecer la empresa pública Minero Perú un departamento comercial y, posteriormente, en 1974 con la creación de la empresa pública autónoma de comercialización de minerales, Minero Perú Comercial (MINPECO). A través de esta empresa el Estado fiscalizaba a mediados de los años setenta más del 90% de las exportaciones mineras nacionales. Por el otro lado, sólo una décima parte de sus actividades se realizó a través de com-

praventas directas y el resto correspondió a operaciones de tipo consignación ('*back to back*'), donde las condiciones del contrato comercial se transferían a la empresa productora, cobrando MINPECO alrededor de 2% de comisión sobre los valores fob de exportación. En el caso de los contratos tripartitos, a través de los cuales se vendía el cobre *blister* procedente del yacimiento de Cuajone, esta comisión representaba en realidad para Southern Peru una carga impositiva pagada por la garantía del Estado en las ventas a los financistas del proyecto, porque MINPECO no disponía de instrumentos adecuados para fiscalizar estos contratos.

En ellos los importadores del cobre *blister* —financistas de la inversión de Cuajone— gozaban de ventajas considerables y unilaterales en la fijación de los precios del bien importado al poder definir, según su conveniencia, la fecha de cotización del metal dentro de los dos meses siguientes a la del arribo de los embarques, u optar por una 'bonificación por comercialización' que significaba un descuento del 1% sobre el valor de la cotización del cobre fijada en función de un año base elegido por el comprador. Además tuvieron la oportunidad de fijar a su arbitrio los descuentos por gastos de refinación del *blister* (maquilas) en sus países de origen. En el cuadro 1 puede observarse que durante el período 1976-1978, en términos promedios, las maquilas descontadas por los socios y financistas de Southern Peru fueron sustancialmente mayores que el promedio del mercado internacional. De este modo los precios de transferencia entre los participantes en la inversión extranjera les facilitaban la relocalización de utilidades hacia sus países de origen, disminuyendo los ingresos fiscales del país productor del metal.

Del mismo cuadro se desprende que los costos de la refinera estatal de Ilo también superaban el promedio internacional (en 31% durante el mismo lapso). Esto significaba, por un lado, un mayor valor retornado de las exportaciones de Southern Peru, obligada a refinar localmente una parte importante de su cobre *blister*, pero, por el otro lado, caracterizaba la menor competitividad de la empresa pública en detrimento de una mayor integración vertical de la industria local. Posibles repercusiones

Cuadro 1

**GASTOS POR REFINACION DEL BLISTER DE COBRE (MAQUILAS)  
SEGUN EL DESTINO DE LAS VENTAS, 1976-1978**

(En dólares por tonelada)

	1976	1977	1978	1976-1978 (promedio anual)	
				Dólares	Mercado Inter- nacional = 100
<i>Blister de Cuajone</i> <sup>a</sup>					
Reino Unido	143	155	202	163	96
Países Bajos	...	202	202	202	118
Japón <sup>b</sup>	229	255	305	263	153
<i>Blister de Toquepala</i> <sup>c</sup>	93	118	107	106	62
Refinería estatal de Ilo	206	234	230	223	131
Promedio mercado internacional	190	180	140	170	100

*Fuente:* Calculado a base de datos de MINPECO.

<sup>a</sup>Ventas a socios y financistas de Southern Peru Copper Corporation.

<sup>b</sup>Según el acuerdo original fijado en yenes de 1972 y reajustado de acuerdo con la devaluación del dólar estadounidense y los índices de inflación en Japón.

<sup>c</sup>Comercializado por MINPECO sobre todo con los países socialistas (80% y 92% del total en 1976 y 1978, respectivamente).

de una situación similar se analizan más adelante, en el caso boliviano.<sup>7</sup>

La eficacia del control estatal de la comercialización de minerales se vio afectada negativamente por una serie de trabas de tipo administrativo-burocrático. MINPECO, igual que otras direcciones sectoriales de comercialización, fue subordinada, durante la década pasada, al Ministerio de Comercio, donde se concentraban todas las actividades de planeamiento, promoción, coordinación y control de la comercialización interna y externa del país. Esta centralización generaba serias discrepancias con las empresas productoras sin una coordinación adecuada entre los respectivos ministerios. La rigidez burocrática en MINPECO se reflejaba en la falta de estímulos para incrementar las ganancias de comercialización, falta de autonomía presupuestaria y de políticas de remuneraciones, al extremo que se necesitaba recurrir a un decreto del gobierno de entonces para poder efectuar cada uno de los viajes que requería la comercialización en el exterior. La

infraestructura de comercialización internacional se limitaba a algunas oficinas agregadas a las embajadas (Londres, Nueva York, San Pablo y Pekín) sin autoridad para cerrar ventas o realizar cobranzas en el exterior. Otro problema serio fue el financiamiento de la producción e inversiones de los mineros medianos y pequeños, sector donde MINPECO careció de los recursos necesarios para sustituir la función que antes desempeñaron los intermediarios internacionales.

Ahora bien, pese a todas las limitaciones y problemas de ejecución de las políticas mineras del gobierno de la época —antes indicadas— cabe destacar que durante la década de los años setenta se logró aumentar la producción de cobre de 243 a 397 000 toneladas, o sea en 63% (en comparación con el aumento de 33% logrado en la década anterior) y, al mismo tiempo, obtener mayores beneficios para la economía del país. El valor retornado de las exportaciones del cobre aumentó con la nacionalización del yacimiento de Cerro Verde, explotado actualmente por la empresa pública CENTROMIN; el mayor grado de elaboración local del mineral; la mayor participación de

<sup>7</sup>Véase más adelante la parte III, 2.



remuneraciones e insumos locales en los gastos de la industria; los efectos positivos del control de la comercialización; la sustitución parcial de intermediarios comerciales y la diversificación de los mercados de destino, con ventas directas a los países de la región y a las empresas estatales de los países socialistas.<sup>8</sup> La cooperación

comercial de MINPECO con las empresas públicas y privadas de otros países de la región, como en el caso del ENAF en Bolivia,<sup>9</sup> ofrecía además la oportunidad de aprovechar las ventajas de la integración económica, particularmente dentro del Pacto Andino.

## II

### El cambio de la propiedad minera: 'chilenización' y nacionalización del cobre

El auge de la gran minería del cobre en Chile durante la primera mitad de este siglo se debió a las inversiones de un orden de 1 600 millones de dólares (de 1979), por parte de dos de las principales compañías productoras de cobre de los Estados Unidos: Anaconda (minas de Chuquibambilla y Potrerillos) y Kennecott (mina El Teniente). La producción de cobre aumentó desde 100 000 toneladas en 1918 a un máximo (antes de la 'chilenización') de 528 000 toneladas en 1964, o sea, 5.3 veces; a Chile correspondió en este último año el 11% en la producción mundial.<sup>10</sup> Como en el caso peruano, el auge de la gran minería trajo aparejados altos ingresos 'adicionales' de divisas (por ejemplo, en 1970 al cobre correspondía el 78% de los ingresos totales de la exportación de bienes) y fiscales (21% del total en el período 1965-1969); pero al mismo tiempo significaba una distribución desigual de beneficios en favor de las ETs que se aprovechaban de las políticas promocionales de los sucesivos gobiernos hacia las empresas extranjeras, y la dependencia unilateral de Chile del mercado norteamericano. Por ejemplo, durante el período de preguerra el fisco

participaba sólo con 17-29% en las utilidades brutas de las ETs, que además importaban casi la mitad de los insumos requeridos para sus actividades en Chile, manteniéndose de este modo el valor retornado global en niveles sumamente bajos, entre el 30 y el 40% de los ingresos totales de la exportación. Como en Bolivia y Perú, la dependencia unilateral del mercado estadounidense significaba grandes pérdidas de divisas en períodos de congelamiento de precios por parte del gobierno de ese país (por ejemplo, alrededor de 500 millones de dólares durante la guerra mundial).

Durante el período de posguerra la conciencia creciente acerca de la importancia potencial, y no totalmente aprovechada, del cobre para el bienestar del país produjo —con los consiguientes altibajos que dependían de la orientación de los gobiernos sucesivos— una mayor intervención del Estado en la industria y una mayor presión tributaria sobre las ETs. Entre los quinquenios 1935-1939 y 1960-1964 el valor retornado por las exportaciones cupríferas más que triplicó (de 152 a 488 millones de dólares como promedio anual y en dólares constantes de 1979); esto refleja principalmente un aumento considerable de la tributación y de gastos locales de la industria. Caracteriza estos cambios la presión que los gobiernos suelen ejercer sobre las ETs para extraerles mayores beneficios para el país, pero esto no siempre ha sido resultado de un análisis prolijo de la situación de base, y no respondió a una estrategia determinada, sino, más bien, a las urgencias

<sup>8</sup>Durante el período 1975-1978 las ventas directas del cobre *blister* por MINPECO aumentaron de 66% a 88% y las del cobre refinado de 47% a 69% sobre el total de sus exportaciones, lo que significa sobre todo mejores precios de venta.

<sup>9</sup>Vease más adelante la parte III, 2.

<sup>10</sup>De todos modos, mucho menos que en el período de intensa explotación, durante la Segunda Guerra Mundial y primeros años de posguerra, cuando la participación chilena varió entre 18 y 21%.

coyunturales para solventar determinados gastos del presupuesto nacional; por ejemplo, los aumentos de la tributación en 1934 por la declinación del salitre y los efectos de la crisis mundial y la necesidad de encarar reformas sociales; la promoción de la industrialización sustitutiva a través del establecimiento de la Corporación de Fomento de la Producción, en 1939, etcétera.

Por último, un aspecto importante de las políticas mineras antes de la 'chilenización' y nacionalización del cobre lo constituía la tendencia más o menos continua y ascendente en la curva de aprendizaje de los profesionales chilenos, quienes no sólo en los círculos académicos sino también en labores gubernamentales se capacitaban para fiscalizar la comercialización y los ingresos de la gran minería, lo que a su vez los preparaba para las tareas posteriores de participación directa en la administración de las empresas. De aquí la importancia de la creación del Departamento del Cobre en 1955, que, dependiente del Ministerio de Minería, tuvo una influencia sumamente positiva en el aumento de los conocimientos y habilidades negociadoras de los especialistas chilenos.

### 1. La 'chilenización'

El gobierno de la época trató de implantar en la segunda mitad de los años sesenta un nuevo modelo de vinculaciones con las ETs en el cobre (Kennecott y Anaconda), emprendiendo una política de empresas mixtas entre el Estado y las citadas ETs con acuerdos explícitos sobre compromisos mutuos. Esto revestía una marcada diferencia con los regímenes promocionales de tipo general aplicados en Chile por gobiernos anteriores y, más aún, con el principio de 'amparo por el trabajo' y la derogación de las concesiones extranjeras en el Perú.<sup>11</sup> Fueron elementos esenciales de esta política la propiedad mayoritaria del Estado, el fortalecimiento del control gubernamental de la comercialización del cobre, y un programa de expansión de la capacidad productiva que debería aumentar la producción en un 75% durante el lapso de seis años. Por otro lado, se pretendió estimular

<sup>11</sup>Véase el punto I, b.

las inversiones mediante una reducción de las tasas tributarias y la estabilidad del trato con las compañías extranjeras por un período de veinte años.

En el marco político de la época, la 'chilenización' significaba una alternativa frente a la nacionalización del cobre propugnada por la oposición al gobierno, tanto por los partidos de izquierda —estimulados, al inicio de los años sesenta, por la revolución cubana— como por los de la derecha tradicional que se oponían a la reforma agraria propugnada por el gobierno, de acuerdo con los postulados de la Alianza para el Progreso del Presidente John Kennedy. Apparentemente, la derecha apoyaba la nacionalización como una manera de proteger sus propios intereses, amenazados por las reformas sociales en boga. Esta constelación política interna colocó al gobierno de Estados Unidos del lado del chileno, y ambos presionaron sobre las ETs para que se adaptaran al nuevo tipo de vínculos con el Estado.

### 2. La reacción de las ETs y resultados de la negociación

La reacción de las ETs frente a la política de 'chilenización' del cobre fue, en términos generales, positiva, aunque con diferencias en las tácticas adoptadas por la Kennecott y la Anaconda, quienes percibían la expansión de la industria y las nuevas modalidades de su participación en la actividad como el único camino para sobrevivir durante aquella coyuntura política y sacar el máximo provecho de sus inversiones antes de, eventualmente, tener que abandonarlas ante el peligro inminente de la nacionalización.

Para disminuir el riesgo de sus nuevas inversiones las ETs, y particularmente Kennecott, trataron —como en el caso de Southern Peru— de conseguir las garantías tanto del gobierno del país anfitrión como del estadounidense. Además exigieron maximizar los estímulos tributarios y que se les asegurase una estabilidad a largo plazo. Sin embargo, como acaba de señalarse, pudieron advertirse interesantes diferencias entre las reacciones y tácticas de Kennecott y la Anaconda.

Kennecott, consciente de su imagen en la sociedad chilena, deteriorada por no haber rea-

lizado prácticamente reinversión alguna en el país desde los años veinte, tomó la iniciativa en sus manos y llegó a proponer, aun antes del establecimiento del nuevo gobierno, un plan de expansión que incluía el traspaso del 51% de la propiedad del yacimiento El Teniente al Estado chileno. Aprovechando la ventaja que le brindaba enfrentar la posición del gobierno con iniciativa propia, negoció y finalmente obtuvo una serie de beneficios unilaterales que aumentaron exageradamente el costo de la 'chilenización' para la economía del país. Primero, la venta del 51% de las acciones de El Teniente al gobierno de Chile se realizó previa revaluación de activos que llevaron el valor de libros de 66 millones de dólares, a un valor comercial, o 'real', de 160 millones de dólares. Segundo, la ET obtuvo una tasa de impuestos rebajada para la nueva sociedad mixta de 20% sobre las utilidades, más un 30% sobre los dividendos correspondientes a su participación minoritaria. Esta tributación promocional, junto con el alza posterior de precios del cobre, le permitió no sólo mantener, sino aumentar sustancialmente sus ganancias, si se las compara con las obtenidas durante el período anterior a la 'chilenización'.

El financiamiento de las nuevas inversiones, como ocurrirá más tarde en el caso del proyecto Cuajone en el Perú, exigió un aporte neto mínimo por parte de la ET, y repartió el riesgo de la inversión entre los demás participantes interesados, en particular los gobiernos del país anfitrión y de la sede de la ET. De los 230 millones de dólares comprometidos, un 48% fue financiado por el EXIMBANK estadounidense, un 12% por el gobierno chileno y sólo el 40% restante por Kennecott. A su vez, el pago del gobierno chileno por el 51% de la propiedad de Kennecott en el país, casi igualó a la propia inversión de la ET, de manera que su aporte neto quedó en apenas 11 millones de dólares, contando además con las garantías de los dos gobiernos interesados.

Finalmente, Kennecott mantuvo el control de la nueva sociedad mixta a través de un contrato de administración, siendo ésta una de las condiciones del crédito de EXIMBANK. El costo de esta negociación para la economía chilena puede ilustrarse con las palabras de un representante de Kennecott: "... Lo bueno del convenio es que los chilenos están contentos y

Kennecott obtiene una tajada mayor de una torta más grande sin un apreciable aporte de dinero desde Estados Unidos"<sup>12</sup>

Anaconda, por su parte, también ofreció un plan de expansión, pero hasta 1969 mantuvo su renuencia a participar en una sociedad mixta con el Estado chileno. Sus nuevas inversiones de 200 millones de dólares se financiaron en un 75% con fondos propios de la ET y el 25% restante a través de un crédito de EXIMBANK, avalado por Anaconda y no por el gobierno chileno, como en el caso de Kennecott. Por otro lado, Anaconda obtuvo también una reducción de la tasa tributaria, de 62 a 52% sobre las utilidades. En 1969, Anaconda cedió a la presión del gobierno para que traspasase el 51% de sus propiedades, y solicitó a su vez ser nacionalizada gradualmente y compensada debidamente. En consecuencia, se acordó un traspaso inmediato del 51% de la propiedad según valor contable, pagadero a seis años; el traspaso del restante 49% debía realizarse hasta 1982 a precios de mercado (valor 'real'). De este modo, y en términos financieros, el resultado de las negociaciones con Anaconda pareció arrojar un menor costo de su 'chilenización' para la economía del país que en el caso de Kennecott.

El principal beneficio de la 'chilenización' consistió sin duda alguna en la considerable expansión de la capacidad productiva; y aunque el aumento de la producción del cobre en un 75% no se obtuvo dentro del lapso pactado, de todos modos las inversiones realizadas posibilitaron casi duplicar la producción de cobre a fines de los años setenta en comparación con el inicio de la década anterior y detener así la caída de la participación chilena en la producción mundial (véase el Cuadro 2). Segundo, la creación de las sociedades mixtas marcó también un avance considerable en el control y fiscalización nacional de la producción y comercialización del cobre. Los chilenos se incorporaron a las jerarquías más altas de las nuevas sociedades y el Departamento del Cobre, creado en 1955, empezó a controlar de una manera más eficiente la comercialización, estableciendo como precio de referencia de todas

<sup>12</sup>Véase *Business Week*, Nueva York, 7 de diciembre de 1968.

Cuadro 2

## EVOLUCION Y DISTRIBUCION DE BENEFICIOS EN LA GRAN MINERIA DEL COBRE EN CHILE

*(Valores anuales promedio en precios constantes de 1979)*

Indicador	1945-1949	1960-1964	1965-1969	1971-1974	1975-1979
1. Producción (miles de ton)	399	501	520	616	843
% del total mundial	18.4	11.1	9.7	8.9	10.8
2. Precio de venta (cent/libra)	56.7	74.3	116.6	115.9	73.2
3. Utilidades brutas (millones de dólares)	262	330	731	582	492
4. Ingresos fiscales (millones de dólares)	164	225	511	553	492
% de utilidades	62.7	68.3	70.0	95.0	100.0
% del total de ingresos fiscales	20.1	15.6	21.0	18.9	15.2
5. Gastos locales (en % del total)	58.4	67.3	74.9	...	...
6. Valor retornado <sup>a</sup> (millones de dólares)	273	513	953	1 458	1 393
% de exportaciones totales	56	62	68	90 <sup>b</sup>	90 <sup>b</sup>

*Fuente:* Calculado a base de informaciones oficiales.

<sup>a</sup>Corresponde al valor total de las exportaciones anuales menos los gastos en el exterior, la depreciación (hasta 1968) y las utilidades líquidas de las empresas extranjeras.

<sup>b</sup>El 10% restante corresponde a la estimación de los gastos de importación de la empresa pública.

las ventas de cobre chileno el vigente en la Bolsa de Metales de Londres y participando activamente en todo el proceso de comercialización a través de la evaluación y aprobación de las políticas anuales de colocación y otras condiciones específicas de los contratos de ventas. La participación activa de los funcionarios y profesionales chilenos en la conducción de las empresas y negociaciones comerciales con los clientes aumentaba considerablemente su preparación y experiencia para las tareas posteriores que desempeñarían después de la nacionalización del cobre en 1971. Como se advierte, esta especie de gradualismo en la apropiación nacional del cobre chileno tiene una diferencia considerable con el inicio de la fiscalización comercial de MINPECO del Perú, antes ya analizada, y también con la nacionalización 'abrupta' del estaño boliviano en 1952.<sup>13</sup>

La economía chilena se ha beneficiado como consecuencia de estos acuerdos con el

aumento considerable del valor retornado de las exportaciones y, particularmente, por el aumento de las compras locales de la nueva sociedad mixta (véase nuevamente el cuadro 2). Asimismo, el aumento vertiginoso de los precios del cobre, provocado por la guerra en el sudeste asiático (los precios mundiales del cobre prácticamente se duplicaron entre los años 1965-1966) y el trato promocional en la tributación de las ETs trajeron consigo, en términos relativos, un aumento mayor de los beneficios para las ETs que para la economía del país. En efecto, el incremento de utilidades 'netas'<sup>14</sup> de las ETs acumulado durante el período 1965-1969 fue mayor que el valor total de las inversiones comprometidas en el plan de expansión, y además éstas fueron financiadas, particularmente en el caso de Kennecott, sólo en parte por las propias empresas extranjeras.

En vista de la nueva situación creada por el aumento sustancial de los precios mundiales

<sup>13</sup>Véase III, 1.

<sup>14</sup>O sea, después de la tributación local.

del cobre, en 1969 el gobierno renegoció con las ETs y les impuso un 'sobreprecio' que gravó en forma progresiva las utilidades derivadas de precios del cobre superiores a 40 centavos por libra, o sea, el nivel correspondiente aproximado al período anterior al alza de los precios en 1965-1966.

### 3. *La nacionalización*

La nacionalización del cobre en 1971 representó la culminación de un largo proceso de toma de conciencia sobre la importancia de este recurso natural para la economía chilena y los costos de la continua dependencia de esta industria básica de las dos grandes ETs estadounidenses, así como del mercado oligopólico de este país. También constituyó un factor importante la experiencia acumulada por los gobiernos sucesivos (y por los profesionales y técnicos a su servicio) desde la Segunda Guerra Mundial; éstos —aunque con altibajos explicables por su orientación política e ideológica— incursionaron en la producción y comercialización del cobre en favor de mayores beneficios para la economía nacional. Finalmente, la ideología socialista del gobierno de la época se encontró, para la estatización del cobre, con un amplio consenso político, el de prácticamente todas las fuerzas sociales y sus organizaciones, tal vez el único de esta envergadura. En términos internacionales, la posición del gobierno chileno se apoyaba en el "ejercicio del derecho soberano e inalienable del Estado a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales" establecido en la resolución 1803 de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 14 de diciembre de 1962. En este marco político era lógico que la reforma a la Constitución de Chile, por medio de la cual se oficializaba la nacionalización de la Gran Minería del Cobre, fuese aprobada, por unanimidad del Parlamento Nacional, en julio de 1971.

• La singularidad de la nacionalización chilena, que requería una enmienda constitucional, fue su enfoque de la compensación de las empresas extranjeras nacionalizadas, el que, en la práctica, introducía la idea de confiscación de los bienes nacionalizados. En primer lugar, este enfoque establecía que el tope del valor de

los bienes nacionalizados debía determinarse según su valor contable y no según su valor 'real' o comercial, como ocurrió cuando se 'chilenizó' el cobre. En segundo lugar, facultaba al Presidente de la República a deducir del monto de las indemnizaciones una cantidad equivalente a las 'rentas excesivas' obtenidas por las ETs. Esto último se justificaba argumentando que los acuerdos anteriores no habían podido prever los beneficios resultantes de las alzas del precio del cobre, que estuvieron muy por encima de lo esperado. Finalmente, se estableció que los litigios que pudieran plantearse como consecuencia de la indemnización, debían ser resueltos dentro de la jurisdicción del país, de modo que ningún otro Estado ni tribunal extranjero podría intervenir en aspecto alguno derivado de la nacionalización del cobre.

Concretamente, el Contralor General de la República estableció, a base del valor contable, una indemnización de alrededor de 282 y 99 millones de dólares para Anaconda y Kennecott, respectivamente. Por su parte, el Presidente de la República, luego de comprobar que ambas ETs obtenían en sus actividades chilenas una rentabilidad casi seis veces mayor que el promedio mundial (12% anual a partir de 1955), dispuso que el monto de la compensación inicialmente establecido a las empresas nacionalizadas se redujera en casi 800 millones de dólares —correspondientes a utilidades excesivas—, lo que significaba no pagar indemnización alguna a las empresas extranjeras.

### 4. *Reacción de las empresas transnacionales*

Como era de esperar, dados la importancia del cobre chileno para la economía mundial en general y el poder de las dos ETs en particular, su reacción frente a las medidas del gobierno chileno fue negativa y vehemente. Ambas exigieron una indemnización rápida y equitativa por el valor real (y no contable) de los bienes nacionalizados, y rechazaron categóricamente las deducciones por 'rentas excesivas' argumentando que esta medida revestía un carácter retroactivo, contrario a los principios del derecho internacional y a la justicia en términos universalmente aceptados. Sin negar la validez de la Resolución 1803 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, afirmaron que la jurisprudencia

dencia internacional era incompatible con las condiciones establecidas por el gobierno chileno, y además se reservaron el derecho a recurrir a la protección de otros Estados —Estados Unidos y otros países industrializados compradores del cobre chileno—, y a someter el litigio a la jurisdicción de tribunales distintos de los chilenos.

El contraataque de las ETs se tradujo en varios embargos de los cargamentos de cobre chileno, lo que provocó incertidumbre transitoria entre los compradores y en el propio país, y además ellas obtuvieron el congelamiento de los depósitos de CODELCO en el Estado de Nueva York. Sin embargo, en la práctica la batalla jurídica entre Chile y las compañías norteamericanas tuvo escasos efectos directos sobre las exportaciones chilenas de cobre. En rigor, lo que se perseguía más bien era justificar la intervención del gobierno de los Estados Unidos en el litigio; éste asumió la defensa de las ETs afectadas, al expresar sin ambigüedades, en octubre de 1971, el Secretario de Estado la posición oficial estadounidense: “El Gobierno de los Estados Unidos está profundamente desilusionado y perturbado por este serio rompimiento con los patrones aceptados del derecho internacional. Bajo los principios establecidos del derecho internacional, la expropiación debe ir acompañada de una provisión razonable para el pago de una compensación justa ... la aplicación retroactiva sin precedente del concepto de rentas excesivas ... es particularmente alarmante ... los Estados Unidos espera que el Gobierno de Chile, de acuerdo con sus obligaciones bajo la ley internacional, considerará cuidadosamente este problema”.<sup>15</sup> Además, el gobierno estadounidense ya había dado instrucciones al EXIMBANK para que retuviera el otorgamiento de un préstamo a Chile, solicitado para la adquisición de aviones para la Línea Aérea Nacional, “hasta que el gobierno de este país aclare su política económica en relación con las inversiones extranjeras”.<sup>16</sup> Como se supo posteriormente por las investigaciones realizadas por el Senado norteamericano, estas acciones formaron parte de una campaña mucho

más amplia cuyo objetivo era poner dificultades a la economía de Chile, con el propósito de neutralizar el peligro que, para los intereses más permanentes de Estados Unidos, podría acarrear el precedente de una doctrina que sostenía la ‘nacionalización sin indemnización’, lo que a juicio de las autoridades de aquel país constituía una amenaza para toda inversión norteamericana en cualquier país de América o del mundo.

La ruptura de Chile con las ETs mineras de los Estados Unidos se superó en mayo de 1974 al suscribirse un acuerdo con el nuevo gobierno sobre la indemnización en favor de Anaconda y Kennecott por un valor total de 377 millones de dólares, pagaderos en plazos que oscilan entre 5 y 16 años.<sup>17</sup>

Como consecuencia de la nacionalización, la nueva empresa pública del cobre, CODELCO, se encontró con serias dificultades internas. Quedó demostrado, como sucedió también con las empresas públicas de Bolivia y Perú, que el sólo acto de la nacionalización de recursos naturales no puede modificar, en forma abrupta, la naturaleza de los problemas históricamente asociados a la minería que antes manejaban las ETs, como así tampoco la actitud de los trabajadores. Durante el primer período después de la nacionalización, se elevaron sustancialmente los costos unitarios de producción debido a graves problemas de ausentismo laboral y a conflictos de trabajo que a menudo culminaron con la paralización de las actividades productivas. Las organizaciones sindicales en la minería, que habían adquirido una extraordinaria capacidad de negociación a través de largos años de luchas reivindicativas con las ETs, lógicamente no querían perder las ventajas alcanzadas y otorgadas por las ETs a base del costo de la mano de obra local significativamente menor que en los centros industrializados. Así, por ejemplo, hubo reacción negativa cuando el gobierno chileno, luego de la nacionalización, eliminó el pago en dólares de las remuneraciones a los supervisores, quienes chocaron frontalmente con la nueva administración y encontraron el respaldo de los secto-

<sup>15</sup>Véase *El Mercurio*, Santiago de Chile, 13 de agosto de 1971.

<sup>16</sup>*Ibidem*.

<sup>17</sup>Véase el análisis de la política actual frente a la inversión extranjera en Chile en el artículo de E. Lahera que aparece en este mismo número de la *Revista de la Cepal*.

res políticos opuestos al proceso de cambio en general. La lucha política contingente dio lugar también a perversiones tales como el sectarismo político, el llamado 'cuoteo' de los cargos técnico-administrativos, y por consiguiente el desempeño menos eficiente de ciertos cargos directivos.

De todos modos, y desde una perspectiva a largo plazo, la nacionalización del cobre en Chile significó un aumento sustancial de los beneficios para la economía del país. Durante la década de los años setenta la producción de

cobre aumentó en un 70% —lo que en parte se debía a las inversiones realizadas durante el período de la 'chilenización'— y el valor retenido de las exportaciones se vio incrementado de un 68% en el lapso 1965-1969 a 90% después de la nacionalización (el 10% restante corresponde a insumos y servicios importados). En consecuencia, la economía chilena recibió un aporte mucho mayor que antes de la nacionalización, y esto a pesar de una fuerte disminución del precio real del cobre en la segunda mitad de los años setenta (véase otra vez el cuadro 2).

### III

## Integración minerometalúrgica en el sector público de Bolivia y la reacción de las empresas transnacionales

El examen del auge de la gran minería del estaño en Bolivia durante la primera mitad del siglo y su nacionalización al comienzo de los años cincuenta sugiere algunas diferencias importantes con lo acaecido en el caso chileno.

El primer rasgo específico del caso boliviano es que el origen de la gran minería no se debe a ETs sino a un empresario boliviano, Simón I. Patiño, quien, con su propio esfuerzo —al inicio de la espectacular carrera de su vida alrededor de 1910— entró en la explotación de un yacimiento estañífero en Oruro para 'bolivianizar' después la mayor parte de las minas pertenecientes a capitalistas chilenos y británicos y establecer, en 1924, una primera ET minera originaria de América Latina. Esta, posteriormente, se integró y diversificó para abarcar la minería, fundición, refinación, comercialización y transporte de estaño en casi todos los centros mundiales de producción y consumo del mineral, perdiendo, de este modo, su carácter boliviano original.<sup>18</sup>

#### 1. La nacionalización y el establecimiento del sector público

Otra característica importante del caso boliviano se vincula con el momento en que se

<sup>18</sup>Aunque existe una copiosa literatura, tanto apologética como crítica, sobre la vida y actividades de S. I. Patiño, todavía falta evaluar la experiencia de su empresa desde el

nacionalizó la gran minería del estaño, realizada por el gobierno del Movimiento Nacionalista Revolucionario en 1952, o sea, dos décadas antes de la nacionalización chilena y anticipándose a las acciones comunes del Tercer Mundo en favor de un Nuevo Orden Económico Internacional en los ámbitos internacionales y nacionales.<sup>19</sup> Por otro lado, el decisivo consenso político interno sobre la nacionalización logrado por la fuerza política mayoritaria de la época, se apoyó —como ocurriría veinte años después en Chile— en la importancia del principal recurso natural para el bienestar del país y la voluntad política común de liberarlo de la dominación de los 'barones del estaño' (además de Patiño, estaban Hochschild y Aramayo), así como del poder monopólico del mercado estadounidense.<sup>20</sup>

ángulo de los problemas y necesidades actuales de la minería boliviana.

<sup>19</sup>En el período 1960-1976 los 71 gobiernos de los países periféricos —entre ellos 19 de América Latina y el Caribe— realizaron unas 1 370 expropiaciones de empresas extranjeras, en especial en el área de los recursos naturales.

<sup>20</sup>La economía boliviana —como la chilena y la peruana— quedó gravemente afectada por el sucesivo congelamiento estadounidense de los precios de 'materiales estratégicos' durante las guerras mundiales y la de Corea, unido esto además a la repercusión negativa de las reservas estratégicas de estaño del gobierno de este país sobre sus precios de venta.

El momento histórico de la nacionalización boliviana del estaño —y también el de la ocurrida en Indonesia al comienzo de los años cincuenta— parece indicar la importancia decisiva de los factores internos en los actos políticos de esta naturaleza, así como el hecho de que ellos no requieren fatalmente un gobierno socialista para su realización. Esto último parece confirmarse no sólo por la universalidad del fenómeno de nacionalización de los recursos naturales en los países periféricos, sino también por su persistencia en coyunturas políticas posteriores, aun en algunas adversas al papel rector del Estado en el desarrollo nacional. Como es evidente, el caso boliviano se destaca por la conocida multiplicidad y variedad de cambios políticos acaecidos en los últimos treinta años, y el chileno por la profundidad y amplitud de los cambios registrados desde 1973.

Volviendo a la especificidad de la nacionalización boliviana, cabe anotar que ella, a diferencia del caso chileno, no fue precedida por mayor experiencia previa en la intervención del Estado ni en la fiscalización de las actividades de la gran minería privada y, a diferencia también del caso peruano, abarcó prácticamente toda la producción y comercialización de la gran minería. Esto, sumado al relativo atraso económico e industrial, debe tenerse en cuenta al evaluar los graves problemas administrativos y económicos que enfrentó en Bolivia el sector público del estaño.

Como en el caso chileno, Patiño y los otros dos grupos mineros nacionalizados intentaron y fracasaron en su intento por imponer un embargo legal a las exportaciones mineras de Bolivia. De todos modos, las ETs aprovecharon el hecho de que casi todos los concentrados de estaño dependían de la fundición británica de Williams Harvey & Co., controlada por el grupo Patiño —en Chile, al inicio de los años setenta prácticamente todo el cobre se exportaba en calidad de *blister* y refinado— e impusieron al gobierno de Bolivia un descuento obligatorio de 10% sobre el valor bruto del mineral fundido, y durante el período 1953-1961 ‘cobraron’ unos 20 millones de dólares a cuenta de una indemnización que nunca fue fijada en su totalidad.

En el plano interno, la nueva empresa pública COMIBOL experimentó, en el período

posterior a la nacionalización, una baja considerable de la producción (un tercio durante la década de los años cincuenta), de la productividad del trabajo y de la rentabilidad de sus actividades. En parte estos problemas obedecieron a la anterior sobreexplotación de los yacimientos; a la falta de exploración geológica y la consiguiente baja de la ley del mineral; a la coyuntura declinante del mercado mundial del estaño en los años cincuenta, etc.; pero también y, tal vez principalmente, al hecho que, de unos 200 ingenieros extranjeros que manejaban la minería boliviana, 170 abandonaron el país y los pocos técnicos bolivianos restantes debieron encargarse de la administración centralizada de las 17 plantas de características muy diversas que conformaban las tres empresas nacionalizadas.

La consolidación de la industria y la recuperación de los niveles anteriores de la producción y rentabilidad en los años sesenta, se vieron facilitadas por el llamado Plan Triangular introducido en 1961, y por el cual los gobiernos de los Estados Unidos y Alemania Federal, en cooperación con el BID, se unieron al de Bolivia para asistir a lo largo de la década a COMIBOL con créditos de unos 31 millones de dólares, para mejorar la eficacia de su administración y poner fin a los pagos de indemnización a las empresas nacionalizadas. De este modo, la mayor comprensión de los países industrializados ayudó durante este período a Bolivia a reintegrar, por lo menos parcialmente, el costo que derivaba del hecho de haberse ‘adelantado’ en la nacionalización del estaño.

Lo dicho anteriormente no significa que, a partir de los años sesenta, la dependencia externa de la minería boliviana haya sido reemplazada por vínculos equitativos con las compañías extranjeras. Como ya se indicó, los intereses transnacionales de Patiño lo llevaron a considerar a Bolivia como uno de los eslabones exportadores del mineral en la integración mundial de su empresa, porque era “más barato fundir y refinar estaño en las plantas de William Harvey & Co., en Bootle, cerca de Liverpool [que le pertenecían] que en cualquier otro lugar ... un factor determinante es la experiencia larga y sin paralelo de William Harvey en el tratamiento de los minerales complejos bolivianos en que ellos se han especializado duran-



te más de 25 años".<sup>21</sup> A Bolivia le faltaba esta 'ventaja comparativa' de 25 años de experiencia, y por eso tuvo que seguir dependiendo de las fundiciones extranjeras exponiéndose a todas las vicisitudes de la comercialización de minerales con la consiguiente disminución del valor retornado de sus exportaciones.<sup>22</sup> Aunque COMIBOL logró romper el monopolio anterior de la fundición W. Harvey de Patiño —cuya participación en las ventas totales de la empresa pública descendió a 43% a fines de los años sesenta— lo vio reemplazado sólo por el poder oligopólico de unas pocas fundiciones extranjeras integrado, además de W. Harvey, por la otra fundición británica Capper Pass (perteneciente a Río Tinto Zinc Corporation), y la estadounidense de Long Horn (Gulf Resources and Chemical Corp.), las cuales adquirirían 15% y 27%, respectivamente, de las ventas totales del mineral de estaño de COMIBOL.

Por eso en los años setenta, la construcción y puesta en marcha de dos fundiciones de estaño en Vinto (con capacidad de 20 000 toneladas para minerales de alta ley y 10 000 toneladas para los de baja ley)<sup>23</sup> significó un cambio trascendental en la integración nacional de la industria del estaño. Como cabía esperar, esta medida provocó una reacción encontrada por parte de las ETs que se resistieron a abandonar el mercado boliviano en favor de la nueva empresa pública ENAF, y trataron de sacar provecho de los complejos problemas que acompañan la integración minerometalúrgica en un país subdesarrollado.

## 2. Integración nacional del sector minerometalúrgico<sup>24</sup>

Con el establecimiento de la fundición local de estaño en Bolivia se ha fortalecido sustancialmente el poder de negociación del país y se han creado las condiciones necesarias para aumen-

tar el valor retornado de las exportaciones de estaño. La empresa pública ENAF, con capacidad para producir en los años ochenta unas 30 000 toneladas de estaño metálico, puede absorber prácticamente todo el mineral extraído de los yacimientos estañíferos, incluyendo la producción de mineros medianos y pequeños que se elabora sobre todo en la fundición de baja ley. Esto significa, en primer término, aumentar el valor localmente agregado en un 10-12%, que representan los gastos de tratamiento del mineral (maquila) en el precio del metal; pero el beneficio potencial para la economía del país es mucho mayor, y esto por varias razones:

Por un lado, como el mercado mundial del estaño metálico no ofrece las mismas características oligopólicas del de minerales, ENAF puede orientar su comercialización hacia regiones, países y empresas con condiciones más ventajosas, y en particular vender en forma directa a los consumidores sin recurrir a intermediarios transnacionales. En efecto, ENAF logró diversificar sus ventas a lo largo de los años setenta, siendo en 1979 sus principales clientes los Estados Unidos (45% del total), la Unión Soviética y otros países socialistas (27%), los países de Europa Occidental (16%) y el mercado emergente, de gran importancia potencial, de América Latina (10%). Con referencia a esta diversificación geográfica, las ventas directas a las empresas consumidoras alcanzaron, ese mismo año 1979, unos dos tercios del total, aprovechando los intermediarios internacionales, sobre todo en los centros capitalistas de comercialización, como son la Bolsa de Metales de Londres y el Mercado de Nueva York.

Por otro lado, los costos y beneficios —tanto reales como ficticios— relacionados con la comercialización de minerales, como son los premios y descuentos, la 'manipulación' de los embarques, el financiamiento, etc.,<sup>25</sup> antes manejados por las fundiciones extranjeras y los intermediarios internacionales, ahora lo son por la empresa pública ENAF, lo que posibilita

<sup>21</sup>Véase el Informe Anual de Patiño Mines and Enterprises Consolidated, Inc., Londres, 1938.

<sup>22</sup>Véase la parte I, 3 de este mismo trabajo.

<sup>23</sup>En cooperación con dos firmas independientes, Gloeckner de la República Federal de Alemania y Bergsoe de Dinamarca.

<sup>24</sup>El autor se complace en destacar la amplia y fecunda cooperación que le brindaron, en el estudio de problemas actuales de la industria, COMIBOL, ENAF y la Asociación de Mineros Medianos de Bolivia; y, particularmen-

te, las muchas ideas e iniciativas del Gerente Comercial de ENAF, Alfonso Vrsalović que en esta parte del estudio aprovechamos (y por supuesto es del autor la responsabilidad exclusiva por el contenido del ensayo).

<sup>25</sup>Véase nuevamente la parte I, 3.

aumentar sus utilidades, asegurando a su vez un trato más justo al sector minero (tanto a COMIBOL como a los mineros medianos y pequeños).

Finalmente, la integración minerometalúrgica dentro del sector público del país constituye un fundamento sólido para la eventual industrialización de Bolivia, basada en su principal recurso natural.

A su vez, la integración minerometalúrgica nacional es negativa para los intereses de las ETs en un doble sentido; primero, porque ellas pierden el abastecimiento anterior y acostumbrado de los concentrados del mineral para el cual en muchos casos estaba adaptada la tecnología y organización de sus plantas fundidoras. Segundo, en el mercado mundial de metales se les presenta un nuevo competidor, la empresa pública de fundición, que comercializa ahora todo el metal producido en el país. Resulta pues lógico que las ETs traten de impedir, o por lo menos obstruir, el proceso de integración minerometalúrgica. Para conseguir este objetivo pueden intentar sacar provecho de los problemas y eventuales conflictos que siempre acompañan el surgimiento de nuevas estructuras productivas y los cambios sociales relacionados al proceso.

Dicho con otras palabras, el poder de negociación del país frente a los agentes extranjeros depende ahora en un alto grado de la armonía y cooperación entre los sectores minero y metalúrgico. Como antes se ha indicado, la empresa pública minera adquiere una serie de ventajas por el simple hecho de cambiar su cliente extranjero de antes, por la empresa pública nacional en la fundición de metales. Además, deja de representar al país y defender sus intereses frente a las empresas extranjeras al ceder esta posición al sector metalúrgico nacional que comercializa en el extranjero toda la producción nacional de metales (el consumo nacional continúa siendo marginal). Pero la fuente más importante de problemas y fricciones, por lo menos aparente, suele aparecer en el campo de la distribución de los beneficios. Como es lógico, la empresa pública minera y sus dirigentes están inclinados a medir la actuación y comportamiento de su nuevo cliente nacional exclusivo con el elevado patrón de sus

vínculos anteriores con la fundición extranjera, la que tenía una serie de ventajas sobre su competidor periférico en el campo tecnológico, administrativo y de poder en los mercados mundiales. De este modo, a corto plazo y desde el punto de vista estrictamente empresarial, el sector minero nacional puede interpretar el cambio hacia la mayor integración nacional de la minería como desfavorable para sus intereses aduciendo la mengua de sus beneficios en comparación con el período anterior. En efecto, el sector metalúrgico nacional en su fase inicial padece una serie de problemas derivados de la puesta en marcha de las nuevas inversiones, su organización, administración, finanzas, comercialización externa, etc. Estos problemas internos influyen negativamente en la coordinación y programación conjunta con el sector público minero —éste padece los mismos problemas, pero desde mucho antes—, en la capacidad de negociación frente a los agentes foráneos y, por ende, en el aporte del sector minero y metalúrgico a la economía del país.

La distribución de beneficios entre ambas empresas públicas se canaliza a través de los gastos de tratamiento, o maquilas, que representan el descuento del precio del metal en favor de la empresa fundidora por su labor de procesamiento y comercialización del metal. La quila vigente en las relaciones de compra-venta entre COMIBOL y ENAF se estaba fijando en los años setenta en función de las maquilas pagadas por COMIBOL a las fundiciones extranjeras. Por ejemplo, en 1978 la quila cobrada por ENAF, de 630 dólares por una tonelada métrica neta del mineral en seco (TMNS), era prácticamente equivalente al promedio ponderado de las pactadas por COMIBOL con las fundiciones extranjeras Capper Pass, Gulf Chemical y Metalgesellschaft, las que absorbieron ese mismo año 40% de las ventas totales de COMIBOL. De este modo, la dependencia de Bolivia de las ETs en la elaboración y comercialización del estaño se proyectaba hasta en las relaciones entre las empresas públicas de la industria minerometalúrgica del país. La repercusión de las ETs sobre el sector público adquirió particular importancia a fines de los años setenta cuando con la puesta en marcha de la nueva fundición de baja ley, el

gobierno se había planteado como meta elaborar en el país todo el mineral de estaño.

### 3. Reacción de las ETs frente a la pérdida del mercado boliviano

Ante el inminente peligro de perder el abastecimiento del concentrado de mineral de estaño boliviano y encontrarse con un nuevo competidor en los mercados mundiales del estaño metálico, las tres mayores fundiciones extranjeras que procesaron en 1979 el estaño boliviano (Copper Pass, Gulf Chemical y Metalgesellschaft) reaccionaron recurriendo a un *dumping* en los valores de maquila al rebajar sus respectivas maquinillas en 27%, 31% y 35% en comparación con la de 630 dólares por TMNS, vigente para las relaciones de compraventa entre ENAF y COMIBOL.<sup>26</sup> De este modo COMIBOL pudo haber logrado transitoriamente mayores ingresos de su producción minera si hubiese continuado y aun extendido sus vínculos con las fundiciones extranjeras en detrimento de los servicios más caros de la empresa pública ENAF.

La disminución brusca de los precios de las maquinillas por parte de las fundiciones extranjeras no tenía antecedente alguno en los vínculos anteriores de estas empresas con COMIBOL. En efecto, los precios de las maquinillas de Copper Pass y Gulf Chemical casi se duplicaron durante el período 1974-1978, aumentando cada año entre 12% y 29% y, esto, particularmente por el crecimiento del costo de la energía utilizada cuya participación en el gasto total de tratamiento del mineral aumentó, por ejemplo, 2.5 veces para la fundición de Copper Pass en el mismo período. Resulta evidente que esta situación difícilmente podría haber cambiado a fines de los años setenta; de todo ello puede concluirse que las ofertas ventajosas de las fundiciones extranjeras estaban destinadas a impedir la fundición total del mineral de estaño por parte de ENAF, aprovechando la alta depreciación de sus activos, por tratarse de plantas con un promedio de 40-50

años de servicios, y el reciclaje de bajo costo del estaño secundario.

Además, la Gulf Chemical ofreció crear una Sociedad Conjunta con COMIBOL y ENAF para el desarrollo de una actividad que combinase contratos del tipo 'toll',<sup>27</sup> comercialización y financiamiento, prometiendo establecer una relación directa con los consumidores en los Estados Unidos y aprovechar los beneficios derivados de la situación especial que gozaba la Gulf Chemical como una industria doméstica estadounidense protegida contra las ventas de la reserva estratégica de los Estados Unidos. Tanto COMIBOL como ENAF rechazaron esta oferta de la Gulf Chemical convencidos que si hubiese prosperado esta estrategia de la ET se hubiese llegado a la desaparición de la fundición estatal, imposibilitada de competir con la ET y, a la postre, que las fundiciones extranjeras emplearían nuevamente su política de alza de los precios de las maquinillas.<sup>28</sup>

Los hechos analizados tienen también un alcance que trasciende una interferencia externa en los asuntos internos de un país periférico. Reflejan también una pugna entre dos tipos de posiciones y actuaciones basadas en enfoques distintos del desarrollo latinoamericano. De acuerdo con el enfoque 'neoliberal' la empresa pública COMIBOL debería haberse regido por las reglas del mercado y haber aceptado las 'ventajosas' propuestas de las fundiciones extranjeras, para disminuir así el costo de sus operaciones. Las consecuencias a largo plazo de esta actuación se han conjeturado más arriba, y se confirman por la experiencia de muchos países latinoamericanos que vieron sus industrias nacionales desplazadas por las de las ETs y no sólo en el sector minero.

Por otra parte, el enfoque del 'desarrollo autosustentado' sugiere considerar los costos y beneficios a corto plazo y por empresa —sobre todo si se trata de una empresa pública— dentro de la perspectiva más amplia de la mejor utilización de los recursos nacionales y la disminución de la vulnerabilidad y dependencia

<sup>26</sup>Véase ENAF, declaración del Gerente General, mayor Eduardo Quiroga, en *Presencia*, La Paz, Bolivia, 6 de septiembre de 1980, p. 9.

<sup>27</sup>Arriendo de fundiciones para el tratamiento de minerales.

<sup>28</sup>Información suministrada por ENAF y COMIBOL.

frente a los factores externos.<sup>29</sup> Tomando en cuenta el hecho ya indicado de que los gastos de tratamiento (maquilas) corresponden aproximadamente a una décima parte de los ingresos provenientes de las ventas del estaño metálico mientras que la participación respectiva del Estado, a través de las regalías, es alrededor de un tercio, resulta obvio que el gobierno dispone de un margen de maniobra suficiente como para promover e incentivar la integración minerometalúrgica nacional.

Naturalmente, lo expresado arriba no contrarresta la necesidad de superar los graves problemas actuales del sector público en la minería y metalurgia bolivianas; y entre éstos, la falta de prospección y exploración minera, y la lenta o escasa asimilación de tecnologías nuevas de explotación minera y procesos metalúrgicos que amenazan la producción y productividad futura del sector; los altos costos de operación y administración que agravan la situación deficitaria (déficit de 211 millones de dólares previsto en el presupuesto de COMIBOL para 1980 y disminución de casi un 50% de las utilidades de ENAF entre 1978 y 1979); el endeudamiento tanto interno como externo; los atrasos en poner en plena marcha las nuevas inversiones (planta de volatilización de COMIBOL y planta de estaño de baja ley de ENAF) y en la entrega de concentrados para su fundición; las políticas fiscales y de incentivos inadecuadas, etc. Para superar estas deficiencias el gobierno de Bolivia y las empresas y organizaciones públicas del sector están empeñados en la elaboración de planes y medidas a corto plazo, así como en un Plan Nacional de Desarrollo Minerometalúrgico a partir del año 1981.<sup>30</sup>

Resulta obvio que para superar los actuales problemas y dar cabal cumplimiento a los planes de desarrollo del sector minerometalúrgico es preciso reforzar la coordinación y planificación tanto dentro como entre las organizaciones responsables por su realización. De hecho, este proceso ya se ha iniciado con la creación de

consejos y comisiones interinstitucionales y la reorganización de los directorios de las empresas e instituciones del sector.<sup>31</sup>

En cuanto al fortalecimiento de la integración vertical del sector minerometalúrgico y su capacidad de negociación frente a los agentes externos, problemas que ya se analizaron en este capítulo, surge la alternativa —ampliamente discutida entre los expertos del sector— de completar la existente integración técnico-económica entre COMIBOL y ENAF en el marco institucional fusionando ambas empresas públicas en una sola unidad de producción, elaboración y comercialización de minerales y metales. Como es natural, una idea de esta envergadura que afecta el sector vital de la economía de Bolivia, requiere un análisis profundo de sus beneficios y costos potenciales, pero la cuestión excede el marco y los objetivos de este estudio. De todos modos, y manteniendo el trabajo dentro de los límites propuestos, podría afirmarse que una medida de este tipo estaría en condiciones de contribuir al fortalecimiento del poder de negociación del país facilitando, entre otras cosas, una concentración adecuada y un mejor aprovechamiento de las experiencias y el personal de mayor calificación, la unificación y mayor flexibilidad del planeamiento y decisiones operativas y, por ende, la creación de un poder económico y financiero que, en términos mundiales del sector, superaría el de las mayores ETs.<sup>32</sup> Por otro lado, la integración institucional de las dos grandes empresas públicas del sector minerometalúrgico permitiría también una regionalización y descentralización de responsabilidades en los mayores centros minerometalúrgicos del país, facilitando de este modo una mayor flexibilidad y eficacia en sus operaciones.

El análisis de la integración nacional del sector minerometalúrgico de Bolivia permite concluir que aun después de nacionalizar la gran minería del estaño y establecer la capaci-

<sup>29</sup>Véase, por ejemplo, J. Medina Echavarría, "Las propuestas de un Nuevo Orden Económico Internacional en perspectiva", en *La obra de José Medina Echavarría*, Ed. Cultura Hispánica, Madrid, 1980.

<sup>30</sup>Véanse varios números de los meses de septiembre y octubre de 1980, de *Presencia*, diario de La Paz, Bolivia.

<sup>31</sup>*Ibidem*.

<sup>32</sup>Las ventas agregadas de COMIBOL y ENAF en 1979 alcanzaron a 650 millones de dólares, mientras que las de la ET norteamericana Gulf Chemical fueron, el mismo año, de 496 millones de dólares. Esta ET figuraba entre las 500 mayores de la lista de *Fortune* y elaboraba en su fundición casi una quinta parte del estaño boliviano.

dad requerida para su plena elaboración en una empresa pública, subsiste —por lo menos durante este período transitorio— la interferencia de las ETs que tratan de mantener sus posiciones en la industria. Sin embargo, como ellas ya no participan en la propiedad de los recursos mineros ni en la metalurgia del país, su poder

relativo de negociación frente a la minería boliviana disminuirá en la medida en que el sector público logre perfeccionar la integración vertical y la organización de la industria, aumentar la eficacia y reducir los costos de sus operaciones.

## IV

### Algunas consideraciones finales

El examen de las tres experiencias latinoamericanas de vinculación con ETs mineras sugiere considerar, pese a las particularidades de cada uno de los casos, algunas tendencias comunes de tipo más general y relacionadas con el fortalecimiento del poder de negociación de los países mineros en la década de los años setenta.

El anterior oligopolio de un reducido grupo de poderosas ETs sobre los recursos mineros de los países periféricos con las modalidades respectivas de creación y apropiación de rentas mineras está dando lugar a un escenario distinto y mucho más complejo donde los gobiernos de los países productores ya no se limitan, como durante el primer período del auge de la minería transnacional, a redistribuir *a posteriori* las rentas transnacionales a través de mecanismos de fiscalización y tributarios del Estado, sino que ahora negocian con ellas los términos y modalidades del aumento *futuro* de las rentas a través de la participación directa del sector público en las actividades de la industria (renegociación del acuerdo peruano de Cuajone en favor de la refinera estatal, 'chilenización' del cobre, control de la comercialización).

El ingreso del Estado en las actividades empresariales de la industria minera y metalúrgica facilita conjugarlas con sus objetivos políticos más amplios: disminuir la dependencia externa y promover el desarrollo autosostenido; esto a su vez redundará, por lo menos potencialmente, en el aumento de los beneficios mineros. Por ejemplo, el mayor grado de elaboración de minerales en las fundiciones y refineras estatales significa no sólo el aumento del valor agregado local en los ingresos de exportación,

sino que contribuye a diversificar las vinculaciones económicas externas en favor de los mercados que ofrecen mayores ventajas relativas (firmas independientes de ingeniería metalúrgica, ventas directas del metal a empresas consumidoras, a mercados latinoamericanos y a los países socialistas). En este marco, para el redespliegue (*'redployment'*) de actividades manufactureras desde los países industrializados a los periféricos productores de minerales parece ser la salida más apropiada y viable en el sector metalúrgico, y éste, eventualmente, puede convertirse en una 'ventaja comparativa' adicional para la posterior industrialización de los países mineros.<sup>33</sup>

La reacción de las ETs frente a las políticas 'nacionalistas' de los países mineros suele seguir dependiendo de su percepción del riesgo y costo/beneficio implicados en ciertos proyectos y políticas. Lógicamente, es negativa en el caso de la nacionalización y pérdida total de su inversión anterior y del mercado nacional (como ocurrió en Bolivia y Chile). Por otro lado, parece adquirir un carácter más flexible y 'pragmático' frente a las nuevas modalidades de vinculación con el sector público (como en el caso de la 'chilenización' o la renegociación peruana con Southern Peru), y trata a su vez de minimizar su propio riesgo e inversión de capital en el proyecto compartido y simultánea-

<sup>33</sup>Por supuesto, los problemas tecnológicos de producción y de acceso a los mercados altamente competitivos de productos metálicos y metalmecánicos son más complejos que en la anterior etapa de la 'sustitución simple' de importaciones sobre la base de tecnología e insumos importados y sobrepasan el marco de este ensayo.

mente maximizar sus beneficios, asegurándose las garantías y participación financiera de otros intereses empresariales y gubernamentales envueltos en el proyecto, y originados tanto en los países consumidores del mineral como en el país minero. Este último se encuentra aquí en una posición negociadora nueva y difícil para determinar de antemano los márgenes negociables de sus beneficios frente a la variedad y el entrelazamiento mutuo de los agentes externos que conforman su contraparte en el proyecto (recuérdense, por ejemplo, las ganancias adicionales de los financistas del proyecto peruano de Cuajone conseguidas a través de 'maquillas de transferencia' por la refinación del cobre *blister* recibido en calidad de pago del crédito).<sup>34</sup> Por consiguiente, el intercambio de informaciones y experiencias sobre los contratos de este tipo entre los países mineros de la periferia, y una eventual posición común de los países mineros en la aplicación de contratos más favorables de referencia, podrían fortalecer considerablemente su capacidad de negociación.

Por último, la experiencia relativamente reciente de las empresas públicas en la extracción, elaboración y comercialización de minerales y metales parece confirmar la verdad meridiana de que no basta con 'repartir la torta' en favor de mayores beneficios para la economía del país, sino que ésta debe ser aumentada; y

<sup>34</sup>Véase la parte I, 3.

en este caso, a través de un mejor aprovechamiento de las reservas mineras del país, nuevas inversiones para ampliar la capacidad productiva y, particularmente, por el aumento de la productividad, eficacia y rentabilidad de las empresas públicas.<sup>35</sup> Las experiencias de Bolivia y el Perú indican que el cumplimiento cabal de estas exigencias generales por parte del sector público, reviste singular importancia para la integración vertical de la minería con la elaboración y comercialización de metales, y suele condicionar su capacidad de negociación frente a las empresas extranjeras que seguirán interesadas en los recursos mineros de América Latina, participando, en especial, en nuevos proyectos de inversiones con mayor envergadura que requieran su aporte tecnológico y financiero. Dada la complejidad de las nuevas estructuras de la industria minerometalúrgica, y determinadas por la actuación de grandes empresas públicas y transnacionales, parece ser sumamente útil evaluarlas y regular su comportamiento en el marco de los procesos de planificación de los países mineros.<sup>36</sup>

<sup>35</sup>En este ensayo no se ha considerado el esfuerzo común de los países periféricos por aumentar y estabilizar los precios mundiales de materias primas, a través del "Programa Integrado" de la UNCTAD, las asociaciones de países productores y acuerdos internacionales que constituyen un factor externo de la mayor importancia para el aumento general de los ingresos mineros y más en particular el Acuerdo Internacional sobre el estaño.

<sup>36</sup>Véase al respecto el artículo de Arturo Núñez del Prado en este mismo número de la *Revista*.



## La internacionalización del capital y las transnacionales en la industria brasileña

*María da Conceição Tavares\**  
*y Aloisio Teixeira\*\**

En un movimiento analítico que los lleva de lo general a lo particular, los autores desbrozan el fenómeno de la internacionalización del capital. En la primera parte, después de repasar con rapidez las principales teorías sobre el mismo, caracterizan los aspectos centrales de la expansión capitalista en los centros desde la posguerra; esta expansión es analizada durante las diversas etapas que comienzan con la hegemonía de los Estados Unidos en la inmediata posguerra, atraviesan el período de difusión de las filiales de las ETs de origen estadounidense en Europa y Japón, prosiguen con las respuestas nacionales a ese 'desafío americano' y la diferenciación entre los centros, y culminan con la crisis iniciada en años recientes que provoca la desestructuración del orden internacional.

Luego de señalar las diferencias de los procesos de internacionalización en los países avanzados y atrasados, los autores entran de lleno en la segunda parte del artículo que se refiere a dos aspectos principales del proceso de internacionalización en el Brasil. Por un lado, y sobre la base de datos obtenidos de un estudio sobre las mayores ETs presentes en ese país, exploran la internacionalización de la industria; por otro, analizan la deuda externa, sus causas y sus consecuencias en el presente y futuro del Brasil.

A modo de conclusión, examinan las tendencias generales recientes de la internacionalización y sus perspectivas en ese país, refiriéndose en especial a los sectores de los recursos minerales y bancario en los que presumen podría agudizarse aquel proceso.

\*Consultora de la Unidad Conjunta CEPAL/CET de Empresas Transnacionales y Profesora Titular de la Facultad de Economía y Administración (FEA) de la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ) y del Departamento de Economía (DEPE) de la Universidad de Campinas (UNICAMP).

\*\*Profesor Auxiliar del Instituto de Economía Industrial de la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ).

## I

### Internacionalización del capital

La verdadera montaña de papel escrita en los últimos años sobre temas tales como la internacionalización del capital y de las ETs arroja por cierto muy poca luz sobre el asunto, al margen, claro está, de las raras y siempre honrosas excepciones. Es más, el desacuerdo se evidencia muchas veces en el seno mismo de las modernas escuelas de pensamiento que se ocupan del problema. Nos referimos, sobre todo, a las corrientes de pensamiento marxistas, a la escuela anglo-estadounidense de la teoría del oligopolio internacional y a la versión latinoamericana de origen cepalino.

Con todo, algo se avanza, y por lo menos las versiones marxistas ya admiten que el proceso de internacionalización del capital deriva y está determinado por el movimiento de la competencia capitalista que ocurre sobre todo entre bloques de capital previamente monopolizados. Las divergencias no se refieren, pues, al origen de la monopolización, que según las diversas corrientes habría surgido de los marcos nacionales del desarrollo capitalista de preguerra. Todos consideran que los Estados Unidos de América, Europa y Japón son, en especial, los principales centros del capitalismo desarrollado.

La divergencia central que anima el debate, y ello es válido no sólo para los marxistas, sino para cualquier otra escuela que admita el historicismo, se refiere a la existencia de una separación entre los bloques de capital monopolizados y su base nacional de origen, lo que da lugar a un proceso de transnacionalización. Las tres versiones que tratan de interpretar este hecho y el modo de estructurarse de las relaciones de internacionalización, se desarrollan a partir de los debates entre marxistas y neomarxistas en Francia.

La primera —para la que puede tomarse como paradigma la perspectiva de Mandel— sigue centrando su análisis del sistema internacional en el énfasis otorgado a la competencia entre bloques de capital *nacional*. La segunda —que podría estar representada por Bettel-



heim— plantea la idea de una *colusión* oligopólica que rebasa los marcos nacionales y somete a las naciones más débiles, es decir, a las que componen la llamada periferia. La tercera, apuntaría a la formación de una nueva economía *mundial* relativamente unificada, pero sometida, como es obvio (y siempre según las buenas normas del “desarrollo desigual y combinado del capitalismo”). Esta última corresponde a la versión de Palloix y puede conducir, retocada con matices tercermundistas, al resurgimiento del esquema centro-periferia mediante enfoques que van desde el intercambio desigual, según la versión más cruda de Emmanuel, hasta la acumulación a escala mundial, según la versión más compleja de Samir Amin.

Huelga enfatizar el atractivo ideológico que ejercen las diferentes versiones de esta última concepción, sobre todo cuando combinan el doble atractivo del uso de categorías marxistas y la indignación de los pueblos explotados del Tercer Mundo.

En la escuela anglosajona, anticipándose al debate marxista, la idea de transnacionalización tiene como punto de partida la crítica interna a las teorías de organización industrial realizada en el corazón mismo de la Escuela de Administración de Empresas de Harvard. En realidad, tanto la visión conservadora de Vernon como la de sus discípulos radicales, en particular Hymer, replantearon la cuestión de la internacionalización del capital a partir de la expansión de la gran empresa estadounidense. Estos puntos de vista ya han atravesado el Atlántico y encontraron partidarios como Rowthorn y Caves en el mundo inglés de tendencias socialistas.

A la par del debate francés y anglosajón sobre la naturaleza de la internacionalización se libra el debate latinoamericano. Derivado del pensamiento de Raúl Prebisch sobre el desarrollo desigual del sistema capitalista—pensamiento que se basa en los términos de la relación centro-periferia— dio margen a una serie de ideas sobre el desarrollo dependiente. En realidad, esta evolución representa a la vez una crítica a las formas perversas que asumen nuestras industrializaciones en sus aspectos sociales y el reconocimiento del fracaso de los proyectos nacionales autónomos de desarrollo

capitalista. Los trabajos de Celso Furtado, Osvaldo Sunkel, Aníbal Pinto y del propio Prebisch dan cuenta de este doble proceso y ofrecen una rica visión de los debates mencionados.

En la versión más sociológica de Cardoso y Faletto la falta de autonomía no obedece sólo a la dependencia tecnológica, que correspondería a la ausencia de un sector de bienes de capital desarrollado y autóctono, sino sobre todo a la articulación interna de las clases dominantes nacionales con los intereses del capitalismo internacional. De ello resulta el modelo notoriamente concentrado, en términos de poder económico y político, que viene a acentuar las características históricas de exclusión y marginalización de amplias capas de la población.

En la versión no ‘dependentista’\* de Aníbal Pinto la especificidad deriva no sólo de la concentración económica y política—reconocida como característica general del capitalismo— sino de ciertas características estructurales del estilo de desarrollo latinoamericano. Estas conducen a una agravación de la heterogeneidad estructural que lleva a una no generalización de los llamados ‘frutos del progreso técnico’ a la mayoría de la población.<sup>1</sup>

Estas ideas no atribuyen la agravación de las desigualdades a la dotación desigual de factores frente a tecnologías inadecuadas, como en la perspectiva neoclásica,<sup>2</sup> ni a una hiperexplotación de la periferia por el centro como en la visión neomarxista.<sup>3</sup>

Por otra parte, la agravación de las desigualdades según las concepciones ‘dependentistas’ más complejas obedece, sobre todo, a los efectos de la internacionalización sobre el desarrollo de las relaciones sociales de dominación, tanto más fuertes cuanto más desarrolladas sean las fuerzas productivas capitalistas, lo

\*Neologismo que alude a la llamada “teoría de la dependencia”.

<sup>1</sup>Véase A. Pinto, “Heterogeneidade estrutural e modelo de desenvolvimento recente”, en J. Serra (coord.), *América Latina - Ensaio de Interpretação Econômica*, Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 2.ª ed., 1979.

<sup>2</sup>Para una crítica de la visión neoclásica, véase J. Serra, *op. cit.*

<sup>3</sup>Para una crítica de la concepción neomarxista, véase F. H. Cardoso y J. Serra, “As desventuras da dialética da dependência”, en *Estudios CEBRAP*, San Pablo, N.º 23.

que caracteriza la así llamada 'internacionalización del mercado interno'.

La concepción cepalina más reciente de la industrialización latinoamericana a partir de los trabajos de Fernando Fajnzylber, incorporó en forma explícita elementos de la teoría del oligopolio,<sup>4</sup> lo que dio lugar, sin embargo, en su evolución posterior, a puntos de vista muy diferentes sobre la naturaleza de los procesos en curso. Los diversos puntos de vista abarcan una gama de posiciones que van desde reafirmar la necesidad de una industrialización nacional centrada en la formación de un "núcleo endógeno de dinamización tecnológica" (Fajnzylber), pasando por la idea del capitalismo posnacional y la crítica de los mitos del desarrollo (Celso Furtado), hasta llegar a postular la necesidad de una sociedad socialista (Pedro Vuskovic y el propio Raúl Prebisch).

En el presente trabajo procuraremos examinar el proceso de internacionalización de la posguerra de acuerdo a la evolución de un sistema manufacturero basado en la organización industrial estadounidense, y apoyado en un patrón internacional, financiero y comercial controlado en un principio por la potencia hegemónica. La evolución contradictoria de dicho proceso conduce, por una parte, a la generalización del patrón manufacturero estadounidense hasta alcanzar a cierto número de países del Tercer Mundo y, por otra, a la pérdida progresiva de la hegemonía estadounidense. Por tanto, resulta insuficiente el empleo de los métodos de análisis estructural para comparar estructuras desarrolladas y subdesarrolladas, ya que no reproducen en el plano teórico el proceso de la internacionalización. Por otra parte, consideramos claramente insuficientes las tentativas de ciertos autores de reordenar las críticas al capitalismo a partir de la inserción de la categoría de *empresas transnacionales* (ETs) como si éstas fuesen responsables de todos los desequilibrios y desigualdades propias de ese sistema. En última instancia, lo que hacen es transformar la ET en una especie de entelequia atribuyéndole lo que en la concepción clásica era

característico del capitalismo, y repetir todo lo ya dicho. En realidad, el proceso de internacionalización de posguerra tiene la peculiaridad de generar una expansión más rápida y una solidaridad más estrecha del sistema en su conjunto, urdiendo la famosa interdependencia, lo que sólo torna más visibles y complejos los problemas planteados por el capitalismo mismo desde su constitución.

### 1. *El movimiento de expansión capitalista en la posguerra. Aspectos centrales*

Bajo toda la polvareda levantada por el mencionado debate hay más verdad de la que se piensa. Descubrirla e incorporar los elementos centrales explicativos de las diversas corrientes en pugna es condición *sine qua non* para captar el proceso de internacionalización en sus aspectos esenciales.

En este sentido, interesa destacar dos aspectos fundamentales:

— el primero, se refiere a la generalización del patrón manufacturero estadounidense a partir de la hegemonía de ese país; este proceso reproduce la misma estructura industrial con todas sus características de organización industrial y los mismos sectores y empresas líderes en expansión en los diversos mercados nacionales (la excepción japonesa sólo se da en lo que se refiere a las empresas, no a los sectores);

— el segundo, reside en la respuesta de la competencia capitalista, a partir del resurgimiento del poder monopólico de los dos principales países derrotados, como medio de enfrentar la amenaza representada por un bloque de países socialistas, particularmente la Unión Soviética y China; la diferencia que pueda haber entre las diversas respuestas nacionales obedece tanto a aspectos meramente morfológicos de la constitución de los bloques de capital como al papel del Estado en la articulación entre ellos y en la preservación de cada espacio nacional de acumulación.

El proceso de internacionalización corresponde pues a modificaciones que se dan dentro del sistema capitalista mediante un realineamiento, primero comercial, luego manufacturero y tecnológico y, por último, financiero, de las posiciones relativas de los principales capitalismo nacionales desarrollados, es decir, un

<sup>4</sup>CEPAL, "La expansión de las empresas internacionales y su gravitación en el desarrollo latinoamericano", en *Estudio económico de América Latina 1970*, Santiago de Chile, 1971.

realineamiento de los centros. Durante este proceso los Estados Unidos pasan de una posición de hegemonía indiscutible en el plano comercial, industrial, financiero, tecnológico y militar (y —¿por que no decirlo?— moral) a una situación en que se ve obligado a conceder a las dos naciones situadas estratégicamente en el plano de la guerra fría una autonomía creciente en relación a su papel rector de potencia hegemónica.

La fuerza motriz del proceso de internacionalización es la dinámica del gran capital industrial y financiero. Es la eficiencia de la competencia capitalista, la búsqueda de nuevos mercados y las respuestas nacionales que refuerzan los lazos capitalistas lo que engendra, desde dentro del sistema, primero el desplazamiento de capitales desde los Estados Unidos hacia los países europeos, y luego desde los países centrales en su conjunto hacia el mundo periférico.

En este segundo proceso se distinguen dos patrones básicos: el de la industrialización a través de la constitución de filiales de las grandes empresas transnacionalizadas en mercados de importante dimensión absoluta, que confirma y acentúa el desarrollo industrial preexistente; y el caso de las llamadas 'plataformas de exportación', que se registra al término del proceso de expansión industrial mediante filiales luego de superadas las posibilidades dinámicas de expansión intercentros, en una especie de caricatura rediviva de la teoría de las ventajas comparativas. Sólo en esta última etapa se tornan manifiestas las tendencias más aparentes del nuevo sistema, que ya había logrado un grado de interpenetración interindustrial y financiera que llevó a Bettelheim a denominarla 'colusión oligopólica'.

Superpuestos a este movimiento de expansión diferenciada de la internacionalización capitalista sobresalen casos especiales de industrialización apoyada deliberadamente por el poderío económico y militar de los Estados Unidos en países francamente atrasados, sin gran potencial de mercado, pero ubicados en la frontera estratégica del sistema como Irán, Corea del Sur y Taiwan. En los dos primeros, títeres en un comienzo, la respuesta de los estados nacionales hacia una autonomización creciente conduce a una desestabilización del

modelo imperial propuesto, lo que constituye sólo la última de las demostraciones de pérdida de hegemonía.

Todo este proceso, complejo por su naturaleza y diferenciado por su dinámica, ha sido abordado con concepciones simplificadoras que impiden su comprensión. Se trata de una generalización indebida y absolutamente vacía catalogar a este "movimiento general de reproducción ampliada a escala mundial", como búsqueda de mano de obra barata, tal como lo hacen diversos pensadores neomarxistas.

Lo importante para nuestros propósitos es subrayar una vez más que, en vez de la formación de una economía mundial transnacionalizada que tendiera al funcionamiento armónico y eficiente de un sistema de grandes empresas, capaces de imponer *per se* un orden económico transnacional, lo que ocurrió fue una desestructuración del sistema de poder capitalista apoyado por la hegemonía estadounidense. Esta desestructuración se revela, paradójicamente, en una doble impotencia:

— el subsistema de filiales industriales y, más recientemente, bancarias está tan interconectado y posee reacciones oligopólicas de mercado tan rápidas que es capaz de proceder a una redivisión internacional del trabajo en el seno de la empresa (bloque de capital). Al desarrollarse a través de las órbitas de producción y circulación de mercancías y de circulación del capital financiero, es capaz de burlar los límites de los espacios económicos nacionales y el control de las políticas económicas de sus respectivos gobiernos. Esto frena, o hasta imposibilita, soluciones estrictamente nacionales de reajuste estructural del sistema, o sea, impide la solución imperialista clásica de resolver las disputas capitalistas por la vía de las rivalidades o guerras entre potencias nacionales. Por tanto, no basta, como lo hace Mandel, insistir en el carácter eminentemente nacional de los bloques de capital en competencia;

— tampoco es válida la esperanza transnacional de un nuevo orden basado en el subsistema afiliado e interdependiente, por no tratarse en realidad sino de un subsistema formal. Los bloques de capital que sirven los intereses de la empresa privada no pueden dejar de competir entre sí y de reproducir a escala ampliada, es

decir mundial, el desorden del *laissez faire* capitalista. La desesperada búsqueda actual de una ideología neoliberal conservadora que les quita a los Estados nacionales, incluso al de la potencia hegemónica, su capacidad mínima de regulación y que le atribuye al Estado todos los tropiezos (desde la crisis fiscal hasta la crisis burocrática y moral) en la senda del nuevo orden, es la demostración más cabal de la 'impotencia transnacional'. Todo parece indicar que los grandes empresarios y banqueros internacionales verían con agrado el establecimiento, por parte de la 'mano invisible' del reino de las mercancías, de un nuevo orden *sin res publica* visible, que comience por la ausencia de un patrón monetario internacional con denominación en dólares de los grandes bancos internacionales, salvo la contabilidad intrabancaria.

La manifestación más claramente esquizofrénica de esta doble impotencia se torna patente en las exigencias de intervención localizada del Estado en los mercados en crisis, formuladas por los portavoces de las grandes empresas. Al reivindicar la imposición de barreras y la socialización de perjuicios mediante subsidios y rebajas fiscales, no se avergüenzan de entrar en conflicto con la exigencia que ellos mismos hacen de aplicar principios liberales en otros mercados.

## 2. *Períodos y respuestas nacionales*

El pleno conocimiento del proceso de internacionalización exige desarrollar su análisis a través de las cuatro etapas en que se produjo la expansión de la economía mundial en la posguerra. La primera, corresponde al período de completa hegemonía de los Estados Unidos, a partir de la reconstrucción europea hasta 1955-1958; desde entonces hasta mediados de la década de los años sesenta, se extiende el período de expansión de las filiales de las grandes empresas de origen estadounidense y las respuestas nacionales al 'desafío americano'; el período siguiente, que se completa alrededor de 1974, puede denominarse de transnacionalización global, cuando se produce la 'crisis de hegemonía' de los Estados Unidos y la diferenciación de los centros; por último, y hasta nuestros días, tenemos la evolución de esa crisis que

provoca la desestructuración general del orden internacional.

La *primera etapa*, que corresponde al predominio estadounidense en las órbitas comercial y financiera, parte de la implantación de un sistema de reglas de funcionamiento del mercado internacional, a través de instituciones como el GATT, el FMI o el BIRF, que aseguran su ordenamiento bajo la égida del patrón dólar. En este período comienzan a delinearse los elementos estructurales de la respuesta interna de los principales países afectados por la guerra, la que presenta las siguientes características principales:

- apoyo del Estado a la reconstrucción, aunque recurriendo al endeudamiento externo;

- rearticulación monopólica del capital industrial y bancario, y adaptación de las viejas estructuras nacionales a los patrones tecnológicos y de mercado de la gran empresa estadounidense;

- agresividad comercial, sobre todo de Alemania hacia el resto de Europa y del Japón hacia el mundo asiático, e inclusive para con los Estados Unidos.

Esta agresividad comercial del Japón y Alemania trajo como consecuencia la merma de la participación de los Estados Unidos en el comercio mundial, hecho que ya es manifiesto a comienzos de la década de los años sesenta. Sin embargo, este país aún mantiene su hegemonía industrial y tecnológica y usa su poder sobre todo como potencia agrícola y financiera.

Respecto al patrón de expansión de las filiales estadounidenses, se mantiene su interés tradicional en los recursos minerales estratégicos y en la apertura de filiales interesadas en los procesos de exportación e importación para controlar mercados a través de las prácticas habituales de uso de patentes, financiamientos 'atados', etc. No se observa aún la generalización de la 'filialización' manufacturera, que florecerá luego saltando las barreras arancelarias regionales o nacionales con la implantación de nuevas unidades productivas.

La *pax americana*, expresada por la hegemonía político-militar de los Estados Unidos y la remilitarización del llamado mundo occidental al amparo del *paraguas* atómico, deja libres

a los países capitalistas, en particular a los derrotados, para realizar las tareas de reconstrucción económica, diversificación tecnológica y reagrupación de fuerzas esencialmente económicas. Francia es el único país europeo tradicional que procura mantener una autonomía relativa en todos sus frentes sin someterse, e incluso manifestando cierta rebeldía con relación a la propia OTAN. Japón sólo mantiene su nacionalismo en el plano económico, pero permanece política y militarmente bajo la égida estadounidense. Inglaterra, convertida en socio menor, no adhiere a la política europea.

En 1954 la afirmación de este sistema imperial culmina con la intervención estadounidense en el Oriente Medio y en Indochina. Sin embargo, mientras en el Oriente Medio la política militar estadounidense respalda los intereses concretos del sistema capitalista avanzado al garantizar un abastecimiento barato de petróleo, en el Lejano Oriente es sólo un sustituto del viejo orden colonial. Los reveses sufridos en los planos político y militar, y posteriormente en el plano moral, con la derrota en Vietnam, son de sobra conocidos. El mayor beneficiario en el plano económico de la política militar estadounidense en el Oriente fue Japón. En realidad, la expansión comercial y tecnológica japonesa en la región da lugar a la ulterior expansión industrial de las filiales japonesas, proceso que es, en pequeña escala, la contrapartida de la expansión de las filiales manufactureras estadounidenses en Europa.

La *segunda etapa*, iniciada a mediados de la década de los años cincuenta y que se extiende por un período de casi diez años, corresponde al llamado 'desafío americano', es decir, a la intensificación de la competencia intercapitalista bajo la hegemonía estadounidense. La expansión de las filiales estadounidenses, que sigue a la etapa previa de exportación de mercancías y de endeudamiento financiero del resto del mundo con los Estados Unidos, se desenvuelve al amparo del neoproteccionismo regional europeo que enarbola la bandera del neoliberalismo.

La organización de un sistema europeo de pagos se apoya en los gastos militares y en el flujo de capitales en dólares que permite reproducir a escala europea el ordenamiento neoli-

beral intrarregional de un patrón de comercio, un sistema manufacturero y un subsistema bancario. El movimiento conjunto del capital financiero, y sobre todo bancario, europeo está ligado indisolublemente al movimiento cíclico de la economía nacional estadounidense, que encuentra en el subsistema europeo un mecanismo de reproducción ampliada de sus excedentes de capitales privados. Las emisiones en dólares de la reserva federal, alimentadas en forma periódica por los déficit fiscales y de balance de pagos de los Estados Unidos, sirven de 'base monetaria' para la expansión ampliada concomitante de los medios de pago y del crédito interbancario en el Mercado Común Europeo.

Todos estos factores, pese a reforzar el mayor dinamismo industrial y comercial de Europa, son percibidos en el plano político e ideológico como expresión de la hegemonía de los Estados Unidos, y se acuña la expresión 'desafío americano'. En realidad, en el llamado 'desafío americano' ya está contenida la respuesta que prepara la derrota comercial, industrial y financiera de la potencia nacional estadounidense. La fuerte competencia intercapitalista existente en cada espacio nacional europeo presiona en el sentido de respuestas dinámicas de los capitales nacionales, tanto privados como estatales, en estrecha conexión con los grandes bancos nacionales. Sólo con posterioridad, a partir de la transmigración de las filiales bancarias estadounidenses, las filiales europeas de las grandes empresas de este país pudieron valerse del circuito regionalizado completo del capital financiero integrado.

La única y notoria excepción es Inglaterra, que sigue pagando el precio implícito en su papel de socio menor y plaza financiera de segundo orden, aunque siempre orgullosa de sus tradiciones liberales y de su *savoir faire* mercantil, financiero y diplomático. El sistema bancario inglés, al mantener *prima facie* su papel internacional, no apoyó la modernización industrial en su país, y dio lugar así a un proceso de desnacionalización de las grandes empresas inglesas que no estaban en la posición débil de 'nacionalizadas' (por el Estado inglés) o fuerte por estar ya transnacionalizadas.

En cambio, en el Continente el proceso de internacionalización se da mediado por la fuerte articulación y modernización oligopólica de los capitales nacionales en coexistencia competitiva o asociada con los grandes capitales de origen estadounidense, bajo la protección tutelar del Estado, cualquiera sea la ideología (frecuentemente neoliberal) de los partidos gobernantes.

Hasta mediados de la década de los años sesenta la competencia intercapitalista, provocada por el movimiento y articulación de un juego oligopólico de base nacional, aunque cada vez más internacionalizado, posibilita el fortalecimiento de un orden propiamente internacional que, si bien afirma la interdependencia en el plano comercial y financiero, presenta simultáneamente respuestas industriales muy dinámicas en el espacio específicamente europeo (se destacan no sólo el milagro alemán, sino también los milagros nacionales francés e italiano).

Es evidente que el desempeño particularmente dinámico e innovador de la experiencia japonesa permite que este país salga finalmente del atraso y supere su famoso dualismo tecnológico, e ingrese entonces a la plenitud del mercado de consumo de masas alcanzado mucho antes de la guerra por los países europeos desarrollados. Sin embargo, obsérvese que incluso los europeos generalizan una forma particular de consumo que es el de los bienes durables, recurso dinámico de expansión del mercado interno que la economía estadounidense ya había saturado al iniciarse la posguerra.

Por tanto, los patrones de industrialización de la década de los años sesenta son muy semejantes en todos los países del mundo, con la ventaja de que los sectores de bienes de consumo durables juegan un papel propulsor adicional en el desarrollo de las industrias metalme-cánicas de apoyo. En los Estados Unidos, en cambio, una economía mucho más madura y cuyo mercado consumidor presenta un crecimiento meramente vegetativo, la única palanca dinámica reside en el subsector de la industria bélica. Esta industria, sin embargo, a pesar de poseer un desarrollo tecnológico complejo y pesado, presenta efectos de encadenamiento y empuje interindustrial muy limitados.

La *tercera etapa* corresponde a la transnacionalización global del subsistema de filiales y señala, a la vez, el advenimiento de la crisis de hegemonía de la potencia nacional estadounidense. Los Estados Unidos, a decir verdad, mantiene su innegable poder tecnológico y de mercado, en particular en los sectores donde es tradicionalmente fuerte: equipo pesado y estandarizado y en la agricultura. No obstante, aunque eso alimente su gran potencial de acumulación, no resuelve el problema de la expansión interindustrial ni la de los mercados ajenos a la industria. Dicho sea de paso, allí se había generado su inexorable vocación de expandirse más allá de las fronteras de su mercado nacional que, pese a ser colosal, tenía la inercia correspondiente a su propio gigantismo. La expansión hacia afuera del subsistema de filiales fue extremadamente beneficiosa para el dinamismo de la propia economía nacional estadounidense, tanto por los circuitos de exportación matriz-filial, como por la demanda derivada del resto del mundo sobre sus poderosas industrias agrícola y alimentaria.

Sin embargo, la respuesta oligopólica no se hizo esperar y, en particular, la competencia europea y japonesa, como así el propio proceso de expansión de las filiales y de transnacionalización de los capitales procedentes de esos países recortó el espacio económico específicamente estadounidense. Antes de fines de la década de los años sesenta y, más aún, a partir de 1968, con la crisis estadounidense evidenciada y desarrollada en sus aspectos comercial, fiscal e incluso militar, se confirma la transnacionalización del sistema capitalista y la pérdida progresiva de la hegemonía nacional estadounidense.

El sistema comienza también, *et pour cause*, a perder los mecanismos de regulación constituidos a partir de la propia hegemonía. La agravación permanente del déficit estadounidense impide que el patrón dólar mantenga su poder de ordenación de los movimientos comerciales y financieros. La tentativa de mantener artificialmente el dólar como moneda patrón, a través de su creciente sobrevalorización, acentúa la pérdida de competitividad natural del grueso de la industria estadounidense frente a las industrias europea y japonesa recién instaladas, modernizadas y dinámicas, acica-

teadas además por la propia competencia desatada por las filiales estadounidenses. Estas, aunque en igual plano de modernización, no pueden competir con los pesados e importantes segmentos nacionales de industria pesada que les dieron origen, pero obligan a las demás con las que se encuentran a veces incluso asociadas a ganar el combate de la competencia internacional.

La crisis de la economía nacional estadounidense se sigue agravando en términos estructurales, y la pérdida de competitividad, los déficit fiscales y de balance de pagos son sólo las manifestaciones más aparentes. Su tasa de acumulación al repuntar el *miniboom* de la economía mundial en los años 1970 a 1972 es francamente inferior no sólo a la del subsistema de filiales —porque siempre lo fue—, sino a su propia tasa histórica de posguerra. Además, el subsistema de filiales estadounidenses se expande con menor rapidez, a partir de mediados de los años sesenta, que el conjunto de las filiales europeas y japonesas en el mundo. O sea, el sistema estadounidense en su conjunto pierde *momentum*.

Las recuperaciones periódicas del crecimiento de la economía nacional estadounidense dan lugar a agravaciones crecientes de los déficit. Las políticas de *stop and go*, que responden a movimientos alternados del balance de pagos y del flujo de capitales, presionan el dólar en los mercados cambiarios. En 1971, el patrón dólar, símbolo de la hegemonía estadounidense —y con él todo el sistema de Bretton Woods— se derrumba. Mucho contribuyó a ello la especulación impulsada en los mercados de euromonedas por las propias filiales estadounidenses que arremeten contra la moneda de su país de origen.

La *cuarta etapa* transcurre desde 1974 hasta nuestros días y se asiste al desmoronamiento del viejo orden económico y a las tentativas, hasta ahora infructuosas, de remediarlo. La crisis del petróleo en realidad sólo vino a acentuar la naturaleza estructural de los problemas de la internacionalización del capital, al hacer que aflorara una debilidad en la infraestructura del sistema tecnológico manufacturero mundial, la que no está desligada del carácter imperial del orden económico predominante.

La rivalidad intercapitalista, sometida a la

prueba de la unión forzada de intereses y sin un comando unificado a ningún nivel, no logra ocultar las rupturas y desquiciamientos de las estructuras nacionales de poder que no ceden fácilmente a las pretensiones utópicas o interesadas de la ideología transnacional. La propia diferenciación ideológica dentro del sistema capitalista no hace sino aumentar en las últimas décadas y genera opiniones que le son francamente desfavorables, las que proceden de los pilares tradicionales del más antiguo orden secular occidental, como son los ejércitos nacionales y la iglesia católica.

Sin embargo, la ideología transnacional se aferra a sus utopías 'pacifistas': la de la integración norte-sur y la de la convergencia este-oeste. Tales esquemas, de cuño marcadamente ideológico, reducen y simplifican la multipolarización de las fuerzas políticas y económicas existentes y desconocen los movimientos estructurales propios de cada bloque de países.

En el caso de los países socialistas, en particular la Unión Soviética y China, se trata de sociedades de masas mucho menos diferenciadas y que sólo ahora emergen a patrones de producción y consumo para los cuales la internacionalización del sistema industrial de tipo estadounidense es, cuando menos, absolutamente extraña. La aspiración transnacionalizante de las grandes empresas capitalistas que penetran a fondo en los mercados potencialmente gigantescos de estas dos naciones encuentra por lo menos tres órdenes de obstáculos:

- la inexistencia de la competencia capitalista, que es el instrumento dinámico y difusor, por excelencia, de las formas del 'progreso técnico', en particular en su forma más acabada: la diferenciación del producto;

- la forma misma, no sólo de las relaciones sociales básicas de producción, sino sobre todo del modo como está articulada la división nacional del trabajo y su posición al margen de la división internacional (que no ha avanzado lo suficiente, incluso dentro del propio bloque socialista);

- el *modus operandi* de los grandes conglomerados o empresas estatales soviéticas (y chinas), que no guarda ninguna semejanza estructural con las empresas internacionalizadas,

sea en sus relaciones intersectoriales, sea en la forma como está organizado el proceso de trabajo, sin hablar de lo obvio que es el control centralmente planificado de la economía.

Por tanto, la famosa interpenetración de los dos sistemas no pasa de ser una idea fantástica que no apunta siquiera a una convergencia ideológica clara, y cuando más a una transnacionalización global del mundo bajo la égida de un neomercantilismo financiero ultramoderno.

Desde el punto de vista de las relaciones norte-sur, o mejor dicho de las relaciones entre los llamados centro y periferia, los límites de la transnacionalización son menos evidentes, pero no por ello menos estrictos. La existencia de los *NIC* (*newly industrialized countries*), celebrada en prosa y en verso como una conquista industrial de la transnacionalización, oculta algunos problemas de análisis estructural evidentes:

1. El patrón de producción y de consumo reproducido en la periferia deja al margen, no sólo como ciudadanos, sino incluso como consumidores, a masas gigantescas de la población que, pese a estar incorporadas a las relaciones mercantiles más modernas, y sometidas por ende al modo de producción dominante, sólo son consumidores de segunda clase.

2. El grado de desarrollo de las fuerzas productivas específicamente capitalistas de estos países es mucho más avanzado que su posición en el comercio mundial, que es reducida; o su posición en la deuda financiera internacional, que es considerable. Esto vuelve cuando menos problemática la posibilidad de una reproducción a escala mundial compatible con el viejo orden o; incluso, dicho sea de paso, con cualquier nuevo orden previsible (ya que el imaginable está formulado desde 1964 por la UNCTAD sin resultados perceptibles). De seguirse este rumbo, la renacionalización de las estructuras industriales, comerciales y financieras, hoy transnacionalizadas, aparecería como una condición *sine qua non*, lo que exigiría, al menos para algunos países, la adhesión y la transición pacífica (o autoritaria) de las grandes empresas a los intereses de los Estados nacionales receptores.

3. Como no puede restablecerse el equilibrio oligopólico a nivel de los países centrales

sin que regresen al país de origen muchos capitales 'filializados'\* debidamente asociados a los capitales internacionales de distintas procedencias nacionales, queda como alternativa más plausible la esterilización de las considerables masas de capital financiero que corresponden a deudas irrescatables, comenzando por la propia deuda estadounidense. Sin este saneamiento previo, y al margen de consideraciones sobre la rivalidad y las posibilidades de colusión intercapitalista, es difícil imaginar un reordenamiento del sistema internacional, incluso aunque se mantenga, como es lo más probable, una regionalización ampliada norte-sur como consecuencia de las relaciones históricas de dominación.

### 3. *Diferencias de los procesos de internacionalización en países avanzados y atrasados*

Al comienzo de la posguerra la economía estadounidense se hallaba altamente 'trustificada', con una gran concentración de capital financiero que no podía reinvertirse por completo en la propia industria 'trustificada'; de ahí su necesidad de expandirse hacia afuera. La primera tentación fue la de dismantelar la estructura monopólica de los países derrotados y utilizar sus exportaciones de mercancías y su tecnología para afianzar la hegemonía estadounidense en las áreas que antes eran industrializadas. Esto fue de corta duración, y el modelo neoliberal de reproducción imitativa de las instituciones financieras estadounidenses y de pulverización de la gran empresa y de los grandes bancos rivales cede el paso a un proceso de reestructuración monopólica que se da bajo la égida de políticas económicas nacionales.

El proceso de internacionalización se lleva a cabo entonces por medio del desdoblamiento de la gran empresa estadounidense, y encuentra una resistencia que no es pasiva ni sólo de mercado, sino que se traduce en la reestructuración institucional y la reorganización de los grandes bloques de capital nacional. Sólo después de esto tiene lugar la *oligopolistic reac-*

\*Neologismo construido a partir de 'filial', es decir, "establecimiento que depende de otro"



tion mencionada por la escuela estadounidense; es decir, un comportamiento reactivo cuyos rasgos típicos son una expansión agresiva de mercados, diferenciación del producto y especialización en ramas comerciales más ventajosas dentro de cada sector industrial.

Los sectores que se expanden son los mismos en todas partes: metalmecánico, electroelectrónico y químico, fundamentalmente. Fue en estos sectores asociados al capital bancario nacional donde se procedió a la remonopolización del capital, aunque ya no bajo la vieja forma del cartel alemán o del *zaibatsu* japonés; la forma adoptada a partir de los conglomerados de negocios se reveló más flexible que los viejos carteles de la industria pesada y minera de la preguerra.

Por ende, no es un oligopolio cualquiera el que está en juego, sino la forma que Labini denominó 'oligopolio diferenciado-concentrado'. La concentración radica más en el poder financiero de conglomeración y de penetración diferenciada en diversos mercados que en la participación individualizada de cada empresa en cada mercado particular.<sup>5</sup>

En los países atrasados la situación es radicalmente diferente. El proceso de monopolización industrial se encuentra muy rezagado en los sectores industriales instalados antes de la transnacionalización, de tal modo que en la mayoría de los casos la entrada de empresas manufactureras transnacionales se da al mismo tiempo que la constitución de los sectores productivos que conforman la base técnica y del propio mercado. Las formas de consumo preexistentes se limitaban a las élites importadoras de bienes de consumo durable y de una menor variedad de bienes de capital para atender la infraestructura nacional. Así, la llamada 'internacionalización del mercado interno' crea de golpe las empresas, las industrias, los mercados, es decir, las fuerzas productivas específicamente capitalistas correspondientes a una etapa avanzada del capitalismo mundial.

<sup>5</sup>Ello explica el hecho de que los índices de concentración industrial, medidos por la participación de los cuatro mayores establecimientos de cuatro dígitos, sean prácticamente idénticos en todos los países, lo que revela una aparente homogeneidad de la estructura oligopólica a escala mundial.

Mucho más que una sustitución de importaciones de valores absolutos irrisorios o que un mercado de masas inexistente, este proceso de 'filialización' requiere para su eficacia que la industria sea un mercado de sí misma en una extensión mucho mayor de lo que ya es por su propia naturaleza. Esto lleva a una internacionalización sucesiva de las diversas etapas productivas dentro de cada industria,<sup>6</sup> con una expansión concomitante del capital nacional preexistente y una articulación, voluntaria o forzada, promovida por el Estado de los diversos segmentos del capital.

En realidad, más que comportamientos de rivalidad y competencia en la lucha por mercados preexistentes, asistimos a la creación de nuevos espacios económicos donde van entrando, sin grandes rivalidades aparentes, todos los tipos de capital nacional, grandes y pequeños, y capitales internacionales de diversas procedencias. Por ende, a nuestro juicio el concepto de 'barreras a la entrada' no se aplica al capital internacional, nacional ni al estatal cuando se trata de la instalación de estructuras industriales nuevas de bienes de consumo durables, de insumos pesados o de bienes de capital. La implantación de estos nuevos sectores se hace bajo el liderazgo de las filiales internacionales, con el apoyo directo del Estado, y la tolerancia, cuando no la asociación, de intereses privados nacionales. Lo paradójico es que el proteccionismo motivado por las crisis de balance de pagos no genera barreras a la entrada, sino estímulos que se retroalimentan a través de la propia dinámica intersectorial durante los períodos de expansión conjunta que producen un tipo especial de ciclo más breve e intenso que los ciclos schumpeterianos de difusión de innovaciones.

En los pocos casos en que preexistían algunos grandes bloques de capital industrial nacional, allí sí funcionaron las barreras a la entrada de capitales apoyadas incluso por el poder político del Estado. Es el caso de grupos en la metalurgia pesada, la construcción civil y los materiales de construcción que no fueron desnacionalizados incluso durante períodos de cri-

<sup>6</sup>El concepto de 'ciclo del producto', formulado por Vernon, describe sólo la forma de este proceso sin captar su esencia, expresada por la idea de ciclo del capital total.

sis. Citar los ejemplos de las pocas empresas nacionales existentes en las esferas del material eléctrico y del automóvil como casos de desnacionalización en nada refuerza el argumento, puesto que por más originales o tecnológicamente adecuadas que fueran estas empresas para los reducidos mercados nacionales, no poseían las características tecnológicas y financieras —es decir, el grado de monopolización previa— que les garantizasen la escala que les permitiese constituirse en barrera contra la entrada de capitales.

Las observaciones precedentes se refieren al fenómeno de la implantación simultánea que corresponde al proceso de internacionalización reciente. Algo completamente diferente son los problemas de desnacionalización por la vía del *take-over* que corresponden a los casos clásicos de exportación de capitales, y que se agravan en las economías nacionales durante los períodos de crisis vinculados con el fin de fases de *boom* en las economías centrales, cuando hay excedentes de capital; este proceso ocurrió con las industrias farmacéutica, alimentaria, de bebidas, textil, de calzado y, en general, en todas las industrias tradicionales donde existían filiales internacionales en competencia abierta con las empresas nacionales. Sin embargo, incluso en este caso, no se puede hablar de “barreras a la entrada”, pues lo que obró fueron las ventajas relativas de las relaciones especiales filialmatriz en lo referente a costos financieros ínfimos, marcas, tecnología y *marketing*, que les facilita el dominio de los mercados nacionales.

Acicateadas por la presencia de las filiales de las grandes empresas, las nacionales están obligadas a recorrer el camino de una modernización defensiva. Este proceso de modernización entraña necesariamente el empleo de técnicas que requieren gran densidad de capital, lo que acarrea un rápido crecimiento de la relación capital/trabajo que se generaliza en todo el

sector industrial. Si no actúan de esta manera las empresas nacionales se volverían más vulnerables a la competencia que les hacen las ETs. Los efectos de este fenómeno ya fueron debidamente analizados por Fajnzylber,<sup>7</sup> quien muestra que el problema no está en que las ETs hayan contribuido menos que las empresas nacionales al crecimiento del empleo, “sino en el hecho de que en el modelo de industrialización que ellas preconizan están incorporados factores estructurales que atentan contra el crecimiento del empleo”.<sup>8</sup>

El proceso tiende a completarse con la internacionalización financiera. Aquí sí que resta por resolver el problema de la nueva etapa. A mediados de la década de los años sesenta, cuando se generalizaron las reformas financieras de mercados de capitales y de sistemas financieros de vivienda, la ‘filialización’ sólo se produjo en los países donde no estaba previamente instalado el gran capital bancario y mercantil nacional. Donde sí existía, y cualquiera fuese la naturaleza de las leyes (tan diferentes como en Argentina, México o Brasil), se mantuvo el predominio nacional en el sector de la construcción y bancario, con el apoyo explícito de los bancos centrales, por más ortodoxos y liberales que fueran en sus políticas monetarias y financieras. También dióse el caso de sectores, como el de reservas minerales estratégicas, donde se alcanzó en cambio un proceso de renacionalización en la posguerra. Son precisamente estos sectores —minero, de la construcción y bancario— los que están ahora sometidos al ataque de la nueva ideología liberal internacionalizante.

<sup>7</sup>Véase F. Fajnzylber, “Oligopolio, empresas transnacionales e estilos de desenvolvimiento”, en *Estudos CEBRAP*, N.º 18.

<sup>8</sup>F. Fajnzylber, *op. cit.*, p. 26.

## II

La internacionalización de la industria brasileña<sup>9</sup>

Hasta aquí hemos visto el proceso de internacionalización como un movimiento que se articula a partir de los centros del sistema capitalista y se realiza a través de la implantación de filiales de las grandes empresas, al principio estadounidenses y después europeas y japonesas. Este movimiento, que generaliza el sistema manufacturero estadounidense y se apoya en un patrón comercial y financiero controlado por la potencia imperial, no puede entenderse en términos estrictamente económicos; su comprensión exige estudiar en qué condiciones se forma lo que llamamos hegemonía estadounidense y examinar los diversos factores que contribuyeron a que dicha hegemonía entrase en crisis.

Mas otra cosa es ver este mismo movimiento desde el ángulo de los países periféricos, como Brasil. En nuestro caso, el significado del término 'internacionalización' corresponde, *lato sensu*, al proceso de implantación de filiales de empresas de capital extranjero que dan origen a situaciones de integración y complementariedad con empresas nacionales, de capital privado o público, y sin que ello signifique, necesariamente, su expulsión.

Así, el término 'desnacionalización' queda restringido a los casos de compra o quiebra de empresas nacionales que ocurren en la fase del ciclo en que el predominio del capital extranjero se ejerce en abierta competencia con el nacional. Cuando eso ocurre estaremos ante un fenómeno de desnacionalización *absoluta*, el que puede distinguirse de las modalidades de desnacionalización *relativa*. Esta se da en etapas de rápida expansión o de modernización

acelerada, sea a través de la concentración relativa a favor de las empresas extranjeras, por su mayor poder de acumulación interna; sea mediante el ingreso de nuevos capitales para conseguir un salto tecnológico (como ocurrió con la industria textil sintética); sea a través de economías importantes de integración horizontal y vertical de mercado (como sucedió en varias ramas de la industria química, farmacéutica y de cosméticos).

En este sentido amplio la economía brasileña ha vivido procesos de internacionalización que no se limitan a las últimas décadas, cuando se presenta como contrapartida en el plano interno del proceso más general de rearticulación del sistema capitalista internacional desde la última posguerra. Sin embargo, la característica peculiar de este período es que crea una lógica convergente de acumulación en que la inversión pública (en particular en la infraestructura y en la producción de insumos básicos) queda supeditada por la inversión de las empresas internacionales y ambas arrastran en su movimiento a la inversión privada nacional.

Si sólo tomamos en cuenta la industria de transformación podemos comprobar que el proceso de internacionalización es antiguo y ha acompañado a casi todas las etapas de la industrialización desde la década de los años veinte. El reciente período de expansión, que ha confirmado las tendencias que ya se esbozaban desde mediados de los años cincuenta, llevó a la internacionalización a abarcar todas las ramas de la industria, siendo particularmente intensa en lo que se refiere a las grandes empresas que dominan los principales mercados industriales.

<sup>9</sup> En esta sección, y en las que siguen, se usó libremente la tesis *Ciclo e crise - O movimento recente da industrialização brasileira*, presentada por María da Conceição Tavares a la Facultad de Economía y Administración de la Universidad Federal de Río de Janeiro para optar al cargo de profesor titular. El material empírico utilizado se basó en las investigaciones sobre estructura industrial y empresas líderes realizadas en la Financiadora de Estudios y Proyectos (FINEP) por los economistas Luís

Otávio Façanha y Mário Possas, y sobre ETs en la economía brasileña realizadas en el Instituto de Economía Industrial de la Universidad Federal de Río de Janeiro por el economista Reinaldo Gonçalves, orientadas ambas por María da Conceição Tavares. Agradecemos, además, las sugerencias aportadas por Luís Otávio Façanha y Reinaldo Gonçalves para la redacción de este trabajo.

### 1. *Presencia de las ETs en la industria brasileña*

Los datos de una investigación efectuada en la FINEP que sólo abarca una muestra de las empresas líderes en la industria de transformación, muestran el grado de internacionalización de la estructura industrial brasileña, que se manifiesta por medio de un control oligopólico de los principales mercados de la industria de transformación. El análisis parte de una muestra de los cuatro mayores establecimientos de la clasificación industrial de cuatro dígitos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), que es la única clasificación uniforme de la industria que se aproxima (aunque no en forma totalmente satisfactoria) al concepto de mercado.<sup>10</sup> Este conjunto abarca 1 528 establecimientos pertenecientes a 1 261 empresas líderes y corresponde a 38% del valor de producción en 1970.

La participación del capital externo es de 50% del valor de producción de la muestra, y del resto 33% corresponde a las empresas nacionales y 17% a los establecimientos de empresas públicas. Si nos limitamos a las 272 grandes empresas líderes que figuran entre las 500 mayores mencionadas por la revista *Visão*, advertiremos que 149 pertenecen a grupos de capital externo, 110 a nacionales y 13 a empresas públicas. El peso conjunto de estas 272 empresas representa 30% del valor de producción global, lo que revela un acentuado grado de concentración semejante a los índices internacionales de las industrias maduras de los países centrales.

Las proporciones de control de mercado se modifican sustancialmente cuando sólo se toma la muestra de las grandes, en que los grupos de capital externo pasan a representar 57% de los valores de producción de los establecimientos de grandes empresas y los subconjuntos de empresas públicas y privadas de capital nacional, 21% cada una.

Para distinguir las diversas modalidades de empresas de capital extranjero el grupo in-

<sup>10</sup>Para consideraciones metodológicas sobre la cobertura de la muestra y los principales conceptos utilizados en el análisis, véase la tesis de maestría presentada por el profesor Mário Possas de la Universidad de Campinas.

vestigador de la FINEP adoptó una subdivisión que abarca cuatro, a saber:

— Empresas internacionales, cuando por lo menos 20% del capital pertenece (en forma directa o por control indirecto) a una empresa o grupo industrial con sede en el exterior que figure en la lista de las 500 mayores de los Estados Unidos o de las 200 mayores no estadounidenses (publicada por la revista *Fortune* en 1970), o que desarrollen actividades industriales en seis países como mínimo.

— Empresas extranjeras, cuando por lo menos 20% del capital está controlado por una empresa o grupo con sede en el exterior que no satisfaga ninguna de las condiciones antes indicadas.

— Empresas de conglomerado financiero, cuando por lo menos 25% del capital pertenece a un banco o grupo financiero con sede en el exterior.<sup>11</sup>

— *Joint ventures*, cuando hay participación accionaria de una o más empresas de capital externo (internacional, extranjera, de conglomerado financiero o incluso otra *joint venture*) con el respectivo porcentaje de control, junto a por lo menos una empresa o grupo nacional y/o estatal con participación igual o superior.<sup>12</sup>

Esta subdivisión permite distinguir, en primer lugar, las que son filiales de empresas con sede en el exterior —internacionales y extranjeras— de aquellas en que el control externo representa mucho más que un aporte financiero de capital, en el sentido abstracto, aunque se dé bajo la forma de inversión directa. En segundo término, esta separación entre empresas internacionales y extranjeras basada en el tamaño de la matriz y en el grado de penetración internacional tiene el propósito de evitar que se confundan las grandes empresas de alcance transnacional —llamadas habitualmente transnacionales— con empresas de escaso po-

<sup>11</sup>El mayor límite inferior de participación en este caso supone una menor facilidad de control para las empresas de este grupo que para las empresas industriales, específicamente el control de tecnología y patentes, conocimiento y acceso a los mercados de productos, materias primas y equipos, técnicas de comercialización, etc.

<sup>12</sup>La inclusión de esta categoría en el conjunto de empresas de capital extranjero carece de una justificación estricta y sólo significa que no posee control nacional.

derío financiero, tecnológico y de mercado en el plano mundial, y que en algunos casos sólo se distinguen de las empresas nacionales en que el control del capital pertenece a un 'residente en el exterior'. En todo caso, el número de empresas extranjeras así definidas, entre las líderes de sectores en 1970, resultó, como era de esperar, bastante reducido.

De hecho, entre los 272 grupos extranjeros que se destacan en la muestra de empresas líderes que operan en el Brasil, figuran 114 grupos de capital de origen estadounidense, 107 de los cuales son filiales de empresas internacionales, sólo 5 son extranjeras y 43 son controladas por conglomerados financieros de origen estadounidense. De los 159 grupos restantes no estadounidenses que encabezan la industria brasileña la mayoría es de origen europeo, pero sólo cerca de la mitad corresponde a empresas internacionales (84). Los restantes representan empresas extranjeras (54) y conglomerados financieros (24).

Las empresas extranjeras ingresaron al país en época más reciente que las internacionales, al diversificarse las industrias metalmeccánica, química y de instrumentos diversos. El desarrollo acelerado durante este período abrió brechas en el mercado, las que fueron llenadas por empresas menores, de capital europeo y japonés, así como por empresas pequeñas y medianas nacionales que entonces se expandieron.

Las empresas de conglomerado financiero son aún más recientes: la mayoría entró después de mayo de 1968 dados el exceso de liquidez en los mercados de euromonedas y el proceso de conglomeración del capital financiero internacional. En su mayoría de origen europeo y japonés estos grupos aparecen dispersos en casi todos los ramos industriales; constituye la excepción el caso del caucho y del tabaco, dominados por dos carteles mundiales en cuyo seno se disputan los mercados de cada país importante.

El control de mercado se ejerce aún en forma predominante a través de la operación de filiales cerradas que siguen las políticas tecnológica, comercial y financiera de sus matrices respectivas. Parece ser ésta la manera más eficaz para el gran capital internacional, pues me-

diante operaciones matriz-filial puede realizar las conocidas prácticas de precios de transferencia, política vinculada de importaciones y exportaciones, diversificación excesiva de productos, de tecnología, etc., cuya consecuencia más espectacular y visible fue hasta hace poco el déficit de balance comercial.

Los capitales de origen europeo y japonés, menos internacionalizados, se sirven de formas más flexibles de control de mercado con menor participación de capital y algunas veces hasta incluso sin control accionario, el que se ejerce, básicamente, a través de la tecnología y del endeudamiento externo, valiéndose de prácticas menos restrictivas de comercialización. En consecuencia, se agudizó la competencia intercapitalista incluso dentro de los grandes oligopolios y se tornó menos estable la posición de algunos carteles tradicionales, tanto en el mercado brasileño como en el internacional. De todos modos, esto obedeció no tanto a las políticas industriales adoptadas por los países receptores como al aumento de la rivalidad oligopólica internacional, la cual no hizo sino aumentar a partir del auge del ciclo mundial. En esta etapa los capitales extranjeros, bajo todas las formas y procedencias, intensificaron su acción tendiente a una rápida conquista de nuevos mercados en expansión. En el plano interno, este movimiento propició la reproducción acelerada de los capitales nacionales, articulándose de modo espontáneo en este proceso el crecimiento de la pequeña y mediana empresa, en particular en la industria metalmeccánica.

Los elementos empíricos disponibles comprueban esta aseveración. En realidad, en el período de rápida expansión entre 1970 y 1973 no se produjo ningún aumento de los coeficientes de concentración ni una acentuada *desnacionalización* de la industria brasileña. Las tasas de crecimiento de las empresas líderes grandes y pequeñas son las mismas, e idénticas a la media de la industria de transformación. Por otra parte, a pesar de la internacionalización creciente de diversos mercados, en esta etapa (en todo favorable a los procesos de fusión y asociación del capital extranjero con grupos nacionales) los *take-overs* fueron menos importantes que la apertura de nuevos espacios económicos, al menos en lo que respecta a las em-

presas líderes. Esto explica el hecho de que las grandes empresas nacionales no hayan perdido el liderazgo que ejercen tradicionalmente en algunos mercados.

## 2. *Liderazgo de mercado y estrategia de competencia de las empresas internacionales*

La estructura industrial brasileña presenta algunos rasgos característicos con relación a la presencia y liderazgo de las empresas internacionales y a la división de esferas entre ellas y las de capital nacional público y privado. En el sector de bienes durables de consumo las empresas internacionales ejercen un liderazgo casi absoluto; en el sector de bienes de capital su presencia ya es decisiva; en el sector de bienes no durables de consumo ejercen el liderazgo en conjunto con las grandes empresas nacionales, dominando sin embargo en la producción de tabaco, farmacéutica, perfumería y en algunos ramos de las industrias textil, de vestuario y alimentación. En el sector de los insumos básicos, como la química pesada y la metalurgia, comparten el condominio con las empresas estatales, y en la producción de papel y celulosa, minerales no metálicos y otros ramos de la metalurgia, el liderazgo lo ejercen junto con empresas nacionales de capital privado. Además, dominan por completo las industrias de vidrios planos, caucho y conductores eléctricos, y son líderes en las de tinturas y esmaltes, materiales petroquímicos, resinas, pigmentos y colorantes y laminados plásticos.

Puede evaluarse el grado de internacionalización de la producción en la industria brasileña cuando se observa que sólo 29% de la misma corresponde a sectores con liderazgo exclusivo de empresas estatales o privadas nacionales. Las estatales abarcan la siderurgia, combustibles y lubricantes, y las nacionales el cemento, algunos ramos de materiales de construcción y sectores importantes de la industria de bienes no durables de consumo.

Este cuadro estructural es el que nos permite entender por qué la industrialización reciente ha sido comandada por la estrategia de crecimiento, el patrón de producción y la acumulación de capital de las empresas internacionales situadas en los sectores dinámicos de

bienes durables de consumo, en particular el automotriz e industrias conexas y la electrónica. En ambos casos se trata de estructuras oligopólicas concentradas y diferenciadas donde predominan filiales prácticamente cerradas de ETs de diverso origen.

La industria automovilística está compuesta de grandes empresas independientes que compiten en forma agresiva en el mercado internacional y que ven el mercado brasileño como plataforma de expansión y diferenciación de mercados y modelos. Esta industria presenta tasas de crecimiento de su capacidad productiva superiores al crecimiento de la demanda y sus márgenes de utilidad son flexibles ante la baja. Estas estrategias corresponden a formas de rivalidad entre las empresas líderes y representan una tentativa de conquistar las nuevas parcelas de mercado que disputan con ahínco.

La industria electroelectrónica está dominada por un cartel de empresas organizado a escala mundial con clara división de áreas y mercados; y esto explica por qué responde al crecimiento del mercado en forma menos agresiva. Sus elevadas tasas de acumulación son más bien una respuesta al crecimiento rápido del propio mercado que una tentativa de conquistarle terreno a sus rivales. Por ello, presenta mayor rigidez ante la disminución de sus márgenes de utilidad y menores tasas de acumulación cuando existe capacidad ociosa. El dinamismo de la industria automovilística y de la electroelectrónica es en buena medida responsable del rápido crecimiento de nuevos sectores, en particular del de bienes de capital, que se nutren de su demanda derivada.

La presencia de empresas internacionales en la industria pesada de insumos es mucho menor, y esto, salvo en el caso del monopolio legal del petróleo, modificado recientemente, no se debe a la existencia de barreras de naturaleza jurídica. Sólo la lógica del mercado brasileño, tal como se estructuró históricamente, ha impedido la entrada de nuevas filiales extranjeras en ciertos ramos de insumos estratégicos. Entre los elementos centrales de esta lógica hay dos factores que son fundamentales para la estrategia de mercado de la gran empresa: el primero, la imposibilidad de controlar la estructura de mercado y la demanda final, lo que

impide las prácticas monopólicas tradicionales de selección de clientes, control de ventas y diferenciación del producto; el segundo, que cobra cada vez más importancia, es la imposibilidad de control o asociación hacia atrás, en respecto a los proveedores de equipos y tecnología, práctica habitual de las ETs que contraría frontalmente la política gubernamental de sustitución de bienes de capital a favor de los empresarios nacionales. Estos elementos estructurales explican, más que cualquier intención estatizante, la expansión de las empresas públicas en los sectores de insumos básicos.

En los mercados de bienes no durables de consumo se registra la presencia de los grupos internacionales más antiguos y estabilizados. Los mercados concentrados en materia de tabaco, perfumería y farmacia son tradicionalmente internacionalizados, y en ellos las empresas dominantes ejercen el control absoluto a través de la comercialización, marcas, propaganda y distribución. En los mercados de producción desconcentrada, en particular en la industria alimentaria, el control se ejerce a través de la compra 'monopsónica' de materias primas y/o de la comercialización de la producción (leche, preparados lácteos, molienda de trigo, producción y refinación de aceites vegetales, beneficios de animales y preparación de carne en conserva). En todos estos ramos la internacionalización del capital y de la producción se dio con la presencia dominante de filiales estadounidenses, con la notoria excepción de una empresa suiza. En estos casos se trata de situaciones monopólicas estables, con un ritmo bajo de crecimiento relativo de la demanda y de la capacidad productiva. La conquista progresiva de los mercados regionales ha llevado a la formación de multiplantas cuando el mercado urbano local lo justifica, manteniéndose así el control del mercado nacional por parte de los grupos dominantes.

El único caso de control por un oligopolio estable, con descentralización técnica por multiplantas, pero con una elevada concentración económica, es el de las bebidas, cuya división de mercado entre grandes empresas nacionales y algunas internacionales en el sector de bebidas gaseosas garantiza a ambas elevados márgenes de utilidad. El crecimiento para el conjunto del ramo es reducido, tanto con relación a

la demanda como a la capacidad productiva; de todos modos, el control de mercado por las empresas dominantes permite una elevación sustancial de los precios relativos y el mantenimiento de márgenes de utilidad superiores a la media de la industria, en una situación tal que el desempeño de los establecimientos líderes no se distingue del conjunto del ramo.

En las industrias textil, de vestuario y calzado, tenemos los casos importantes de liderazgo dividido entre el capital nacional y extranjero. Aquí, las oportunidades de exportación han estimulado un desarrollo tecnológico desordenado y una diferenciación de productos con miras a la estratificación de los mercados regional, nacional e internacional.

En los sectores de productos intermedios de bienes de capital, ligados a la estrategia de expansión industrial encabezada por la industria automotriz y electrónica, es donde se comprueba la presencia de las empresas internacionales de ingreso más reciente al país; es el caso de las de conductores eléctricos, materias primas químicas y tinturas y esmaltes. Un fenómeno análogo ocurrió en los sectores químicos ligados a la expansión de la química pesada y de la petroquímica, en conexión con las inversiones pioneras de las empresas estatales. Aquí, la situación de liderazgo de los oligopolios internacionales es aún estable, y su estrategia de mercado emana de la política de inversiones y de la demanda final de otras empresas públicas o internacionales, pasando por negociaciones que entrañan la articulación del llamado 'trípode' de empresas estatales, extranjeras y nacionales.

En el caso de los bienes de capital se ha elevado la participación relativa de las filiales internacionales desde el último período de expansión en 1970-1973. Durante esos años su posición en el conjunto de establecimientos líderes del sector pasó de 69 a 75%. Este predominio refleja el resultado del control de la oferta de equipos en dos de los cuatro sectores de esta industria: en el de material electroelectrónico y por lo menos en los principales sectores productores de máquinas de transporte y movimiento de carga, como tractores con sus partes y accesorios y máquinas excavadoras. En el primer sector su posición de liderazgo se vio muy afianzada por la garantía total de encargos por

parte del gobierno que absorbe la casi totalidad de la demanda de equipos pesados producidos por las grandes empresas. Lo mismo ocurrió en los sectores que producen maquinaria metal-mecánica pesada. Aquí, entre tanto, la división de mercados entre filiales de empresas internacionales y grandes empresas nacionales obedeció a los rumbos impuestos por el control de la tecnología de producción.

En los sectores aún no 'cartelizados' de la industria de bienes de capital, donde se desenvuelve la disputa entre capitales de diversas procedencias, que incluyen capitales nacionales y capitales extranjeros no internacionalizados, la situación de liderazgo no está aún definida. La adopción de políticas de 'reserva de mercado' no garantizaría por sí sola la posición relativa de los grupos nacionales, incluso los más fuertes, salvo que estuviera acoplada a una estrategia de encargos explícitamente orientada. No se trata pues de imponer 'barreras a la entrada' ni incluso de la tradicional 'sustitución de importaciones', pues casi todos los proveedores de equipo ya están instalados en el mercado brasileño. La abierta competencia oligopólica de los grandes capitales extranjeros no internacionalizados y de los capitales nacionales más fuertes en nada ayudará al mantenimiento de las parcelas de mercado conquistadas u 'otorgadas'. La tendencia más probable es hacia la concentración y centralización del capital en manos de los grandes grupos internacionales que se encaminan a realizar la 'cartelización' completa del mercado dado su mayor poder de presión interna y de financiamiento externo.

### 3. *Internacionalización y deuda externa*

Transcurrido el auge del último ciclo de crecimiento se deshizo también la falacia de la 'isla de prosperidad' con que los responsables de la política económica pretendían presentar la situación brasileña. La articulación de la economía brasileña con el sistema capitalista en crisis ya no puede ocultarse con pases de prestidigitación; y en cierta forma la salida para la primera entraña soluciones para los problemas que encara este último. Retomemos aquí algunos argumentos tratados al comienzo de este ensa-

yo para poder establecer las tendencias de la internacionalización del capital en el Brasil.

Alrededor de 1973-1974 comenzaba a hacerse evidente que el gran *boom* de expansión capitalista de la posguerra había llegado a su fin. Dos síntomas lo hicieron evidente: la crisis del dólar y la crisis del petróleo. El primero señala la ruptura de la hegemonía estadounidense, y el segundo la amenaza que pesa sobre toda la estructura industrial del mundo capitalista, apoyada precisamente sobre las tres patas de la industria del petróleo y derivados, la automotriz y la del sistema vial. La resistencia al derrumbe que ofrecen las grandes empresas internacionales obedece a la tentativa desesperada de mantener sus posiciones privilegiadas en los diversos mercados, usando su poder monopolístico para elevar los precios a escala mundial y permitir el giro especulativo en los mercados de dinero, de *commodities* y de tierras.

Así, los fenómenos que tornan evidente el fin del gran auge del capitalismo industrial se materializan en esta crisis general en el modo específico cómo el patrón monetario, las materias primas básicas y la tierra constituyen los tres pilares del trampolín especulativo que va precipitando la economía mundial a una situación de lenta fragmentación, de agrietamiento y formación de bloques que disputan entre sí sus posiciones relativas sin demostrar ninguna disposición a ceder.

Dentro de este movimiento de agudización de la competencia entre grandes bloques de capital internacionalizado se halla Brasil. Así, después de una convivencia mutuamente provechosa entre las rivalidades oligopólicas, que reforzó la expansión simultánea de la capacidad productiva y de mercado, parece estarse aproximando ahora un punto crítico de no 'coexistencia pacífica' entre los capitales de diverso origen. La rivalidad entre estos capitales de distintas procedencias se manifiesta de varias maneras. Las armas más importantes en esta lucha son el acceso privilegiado al crédito nacional e internacional y la capacidad de captar mercados regionales fuera del Brasil a través de una política agresiva de exportaciones industriales de productos con ventajas absolutas. Estas últimas derivan tanto de la política de subsidios implícitos o explícitos concedidos por la



política económica brasileña como del hecho de que se efectúan a un costo marginal a partir de escalas considerables de producción para el mercado interno. El ritmo de expansión industrial se ha mantenido bastante alto en comparación con los patrones internacionales, lo que ha permitido que no se haya planteado hasta ahora la disyuntiva mercado interno *versus* mercado externo. En efecto, las filiales han aprovechado las ventajas obvias de complementariedad que existen en la expansión conjunta de ambos mercados. En lo que respecta al esfuerzo exportador de las filiales, el mismo se ha orientado de preferencia hacia los mercados latinoamericano y africano, pero incluye también a países socialistas y capitalistas desarrollados donde las filiales pueden abrir brechas en el mercado no consolidado de sus rivales. Los estudios recientes sobre exportación de las mayores empresas internacionales revelan que la tendencia al déficit comercial de las principales filiales se invirtió a partir del agravamiento de la situación global de balance de pagos brasileño y de la propia crisis internacional, lo que las condujo a un esfuerzo exportador obligado tanto por la política interna brasileña como por el aumento de la competencia intercapitalista.

A partir del agotamiento del auge cíclico, la acumulación de las empresas internacionales en el país pierde *momentum* y el endeudamiento global pasa a concentrarse sobre todo en las empresas estatales que son llevadas a ello más por decisiones de gobierno, con miras al financiamiento de su posición deficitaria en divisas, que por razones propias a la acumulación interna de esas empresas. El informe del Banco Central relativo al año 1978 demuestra que al 31 de diciembre de ese año el sector público respondía por 63.3% de la deuda externa registrada, porcentaje mayor que el año anterior cuando era de 60.3%.

La deuda externa representa una de las facetas más perversas del proceso de internacionalización de la economía brasileña pues su crecimiento a partir de 1976 es absolutamente estéril desde el punto de vista real. No corresponde, sea cual fuere el concepto que se utilice, al llamado 'ahorro externo', ya que coincide con la desaceleración de la tasa de inversiones y con la caída de la demanda de importaciones

por bienes de capital e insumos complementarios a la producción interna. En otras palabras, la deuda externa se torna estéril desde el punto de vista de las necesidades de importación y acumulativa desde el punto de vista financiero.

La deuda financiera externa del Brasil, contraída en años recientes, puede considerarse en conjunto como un mecanismo 'ficticio' de acumulación de capital financiero, que permite la transferencia de utilidades a favor de los banqueros internacionales que vierten aquí su exceso de 'liquidez internacional'. Lo que ha provocado esta transferencia es la diferencia entre el interés interno y externo, lo que torna atrayente el mercado financiero brasileño. Este mecanismo puede considerarse 'ficticio', porque deriva de un juego contable que se elabora a través de la conversión del cruzeiro, mantenido permanentemente sobrevaluado en relación con el patrón monetario internacional. A su vez, esto se consigue gracias a la 'manipulación' de la tasa cambiaria y a la corrección monetaria de los títulos de la deuda pública, que funcionan como nueva modalidad de 'dinero financiero' interno. Los títulos de la deuda pública, en particular letras del tesoro, se usaron en una primera etapa (1971-1974) como instrumento de política monetaria para contrarrestar la expansión de los medios de pago derivada del propio endeudamiento en moneda en el exterior; en una segunda etapa, sin embargo, a partir de 1975 se acelera más que la deuda externa con el movimiento de circulación financiera especulativa que se verifica desde entonces.

Una parte de la deuda externa figura como 'deuda forzada' del gobierno, pues como el cruzeiro no es una moneda convertible, el Estado brasileño necesita financiar en divisas su posición deudora en el mercado internacional. El hecho de por qué el gobierno no intentó antes la renegociación de la deuda y optó por endeudamientos cada vez mayores de los necesarios para servirla es una pregunta que permanece sin respuesta. La idea de que este proceso, que resulta en una fuerte elevación de las reservas, podría usarse como 'salvaguardia de emergencia' en cualquier crisis eventual del mercado financiero internacional, choca contra el aumento de la ya pesadísima carga financiera

de la deuda, que representa un juego a ciegas contra el futuro. La presión que ejercen actualmente los banqueros internacionales para que el Brasil se someta a las reglas del Fondo Monetario Internacional puede significar incluso que este futuro ya haya llegado.

La otra parte de la deuda externa es la que es contraída ya sea en forma directa por las empresas, por medio de la Ley N.º 4131, o a través de la intermediación de instituciones financieras conforme a la resolución N.º 63. En este caso el endeudamiento ampliado no sólo responde a los intereses inmediatistas de los banqueros internacionales, siempre ávidos de encontrar aplicación rentable para el exceso de dinero que ellos mismos ayudan a crear con sus movimientos especulativos en los principales mercados financieros del mundo; responde también a los intereses de las filiales brasileñas de las empresas internacionales y del sistema bancario nacional.

Si la diferencia de intereses, interno y externo, representa sólo una transferencia *contable* apoyada en el poder emisor del gobierno, la diferencia interna entre el costo del dinero tomado externamente y su remuneración en las aplicaciones internas representa una transferencia *real* de ingresos de los asalariados, de las empresas pequeñas y medianas e incluso de las grandes empresas nacionales deficitarias, que no pueden recurrir al mecanismo del endeudamiento directo con el exterior. Desde el punto de vista de las utilidades de la clase capitalista como un todo dicha transferencia es sólo una redistribución a favor de los sectores financieramente más fuertes. Sin embargo, desde el punto de vista de los trabajadores, se trata de una pérdida real de ingreso, pues la especulación financiera proyecta la tasa de inflación por encima de los precios deseados por las grandes empresas como elemento de cálculo de sus márgenes brutos de utilidad.

La diferencia de intereses que entraña el cambio internacional de monedas, cuando una de ellas es inconvertible —vale decir sin valor cambiario internacional— no puede pagarse en términos efectivos, pues no existe un superávit del balance comercial. Incluso los mecanismos de los precios de transferencia no son capaces de trasladar al exterior el excedente

real; sólo pueden llevar un excedente contable. La diferencia de intereses se paga desde el punto de vista contable a través del poder de regulación del Estado sobre la tasa cambiaria y sobre la colocación de títulos por él mismo emitidos. O sea, es 'socializada' de una manera que representa sólo un endeudamiento creciente del Estado, tanto interno como externo, que tendrá que resolverse en el futuro (tal vez más pronto de lo imaginado) por su poder de arbitrio interno y su poder político de negociación internacional, ambos contradictorios, porque representan grandes intereses contrapuestos.

#### 4. *Tendencias recientes y perspectivas de la internacionalización en el Brasil*

Hay varias tendencias previsibles desde el punto de vista de la reestructuración del control de mercado por los distintos grupos presentes en la estructura industrial brasileña. Pueden ocurrir situaciones diversas que van desde una nueva onda de 'cartelización' y repartición del mercado entre las grandes empresas internacionales en competencia, hasta un aumento de la centralización del gran capital a través de *take-overs* de capitales privados de origen nacional o extranjero de menor envergadura. El control financiero y el del mercado parecen ser, mucho más que la tecnología, las palancas estratégicas en esta etapa de relativo estancamiento internacional cuando ya se encuentran difundidas las principales innovaciones tecnológicas.<sup>13</sup>

De todos modos, tampoco debe descartarse la hipótesis más optimista de una 'renacionalización' parcial de algunas empresas internacionales en sectores, donde, abrumadas por la competencia y por una posible política económica alternativa, encuentren condiciones relativas más favorables para revisar sus prácticas rígidas de control y tratar de reubicarse, en asociación con capitales nacionales, en un mercado de grandes dimensiones y con buenas

<sup>13</sup>Nos referimos a las innovaciones en el sentido schumpeteriano de introducción de nuevas maneras de producir o diferenciar los productos y controlar los mercados, es decir, nuevos modos de practicar la competencia intercapitalista, y no a los adelantos mundiales del 'progreso técnico', ya realizados o en proceso de gestación.

perspectivas de expansión a largo plazo. Sin embargo, a corto plazo siguen predominando las tendencias a la internacionalización.

Hay dos sectores en particular que estarán bajo la mira de las grandes empresas internacionales durante este período de agudización de la competencia interoligopólica en el plano mundial: el de los recursos minerales y el bancario. Respecto a los recursos minerales, el capital extranjero concentra su atención en el hierro y en los minerales estratégicos. En relación al primero, las cuatro mayores empresas, después de la Companhia Vale do Rio Doce, son filiales de empresas internacionales o están asociadas al capital extranjero. El estudio realizado por el economista Paulo Cesar Sá y publicado en el *Boletim do IERJ* (Instituto dos Economistas do Rio de Janeiro), revela que "entre las inversiones extranjeras más importantes en el sector minero, cinco están vinculadas a la exportación de hierro (consorcio MBR, Futeco, Samarco, Samitri y H. Muller), articuladas con grandes grupos siderúrgicos, y las otras al manganeso (Icomi), oro (Anglo American), niobio (CBMM) y casiterita (Brascan). En los no metálicos la más importante es la asociación Lafarge, Lonestar, y se registra también la participación del grupo Hochschild que desarrolla diversas actividades".<sup>14</sup>

En líneas generales el capital estatal se viene concentrando en la esfera de los minerales de hierro y los minerales energéticos, mientras el capital privado nacional lo hace en los no metálicos vinculados a la construcción civil y a los no ferrosos. Las presiones ejercidas por los grupos internacionales para asumir el control de ciertas regiones minerales vienen encontrando resistencias en el Estado brasileño, más por razones de seguridad nacional y ligadas al *esprit de corps* de la corporación militar que por cualquier otro motivo.

En cuanto al sector bancario, actúan aquí dos razones de índole totalmente distinta. El capital nacional ya estaba de hecho sólidamente instalado en sus posiciones de mercado antes del inicio de la expansión internacional de posguerra y de la formación de los grandes bancos

'transnacionales', con la consiguiente implantación de filiales en los diversos países. Por ello, y con el apoyo (explícito o no) del Banco Central mantuvo su predominio y tuvo fuerza incluso para sortear ciertas medidas de cuño 'liberalizante'.

En realidad, en texto alguno aparecen mencionadas 'barreras a la entrada' de naturaleza legal, salvo las que constan en la ley N.º 4131 del 3 de octubre de 1962, que en su artículo 50 establece que se aplicarán a los bancos extranjeros autorizados para funcionar en Brasil las mismas prohibiciones o restricciones equivalentes a las que rijan en sus países de origen en relación con los bancos brasileños; en los países donde haya restricciones para el funcionamiento de bancos brasileños, los bancos extranjeros no podrán adquirir más de 30% de las acciones con derecho a voto de bancos nacionales. Este texto es la única reglamentación escrita existente de la Constitución de 1946 (y de las sucesivas) que no adoptó ninguna medida restrictiva de las actividades de establecimientos bancarios extranjeros.

Sin embargo, a pesar del 'liberalismo' de la legislación, el aumento del número de bancos extranjeros fue relativamente pequeño. En 1948 se hallaban instalados en el país 10 establecimientos extranjeros, a saber: Bank of London & South America, Banco Nacional Ultramarino, The National City Bank of New York, Banco Italo-Belga, The Royal Bank of Canada, Banco Holandés Unido, The First National Bank of Boston, Crédit Foncier du Brésil et de l'Amérique du Sud y Caisse Générale de Prêts Fonciers et Industriels.

En 1976 había 19 bancos comerciales extranjeros, de los cuales sólo 5 ya estaban aquí en 1948: Bank of London & South America, el City Bank, el Banco Europeu para a América Latina (nueva denominación del Banco Italo-Belga), el Banco Holandés Unido y el Banco de Boston; el Royal Bank of Canada sigue presente en el sistema bancario brasileño, pero asociado al Bank of America en el Banco Internacional. Otros dos ya habían funcionado en el país, pero se les canceló su autorización en 1942 como consecuencia de la declaración de guerra del Brasil al Eje: el Banco Alemão Transatlántico y el Banco Francês e Italiano para a América do

<sup>14</sup>P. C. Sá, "A política mineral brasileira", en *Boletim de IERJ*, N.º 17, enero-febrero 1981.

Sul; en este caso podría incluirse también el *Deutsch Südamerikanische Bank*, que posee hoy una participación minoritaria en el Banco Lar Brasileiro, controlado por el Chase Manhattan Bank. Entre los demás figuran los japoneses, de ingreso reciente (Mitsubishi, Tokio y Sumitomo); y aquellos que no pasan de ser oficinas de representación de bancos extranjeros públicos o privados, como el Banco de la Nación Argentina, Banca Commerciale Italiana, Agencia Financiera de Portugal y la Unión de Bancos del Uruguay, Español, Territorial y del Norte. Por último, tenemos el Banco Cidade de São Paulo, de propiedad de la Swiss Bank Corporation; el Banco Francês e Brasileiro, ligado al *Crédit Lyonnais*, y el Banco América do Sul, único que siendo un banco extranjero (controlado por el grupo japonés Fuji) presenta menos de 30% del capital accionario en manos de residentes en el exterior.

Pocas de estas instituciones tienen algún relieve en el *ranking* de bancos comerciales brasileños; los más importantes son el City Bank, el Francês e Brasileiro, el América do Sul, el Lar Brasileiro y el Francês e Italiano. En realidad, el conjunto de bancos extranjeros representa 18% del total de bancos comerciales que operan en el país, pero les corresponde sólo 13% de los préstamos y 12% de los depósitos a la vista.<sup>15</sup> Esto puede explicarse por las reglas no escritas impuestas por el Banco Central que restringen la apertura de agencias por parte de bancos extranjeros; tanto es así que si consideramos la totalidad de las dependencias bancarias en el país (sedes, agencias y subagencias), la participación de los extranjeros desciende a menos de 1%.

No todos los bancos extranjeros que operan en el país pueden considerarse, *stricto sensu*, internacionales (o transnacionales). Sin embargo, en este sector hubo en los últimos años muchas presiones en el sentido de una 'apertura': la creación del 'Rio-dólar' parece haber sido sólo un globo de ensayo con vista a la elaboración de un estatuto provisorio que permitiera el ingreso masivo de los grandes bancos 'transnacionales', que operan directamente en su mo-

neda ficticia, el dólar que ellos mismos emiten. El gran capital bancario nacional supo oponerse a estas presiones en forma directa, como en el caso del 'Rio-dólar', o indirecta, a través de su poder disuasivo y de sus vinculaciones con el aparato estatal, como en el caso de ciertos aspectos de la ley de reforma bancaria y del mercado de capitales. Había en esos textos disposiciones que estimulaban la asociación con grandes bancos transnacionales, sea por la diferenciación y especialización de las instituciones financieras, sea para facilitar la captación de recursos externos según la modalidad prevista por la resolución N.º 63 del Banco Central.<sup>16</sup> A pesar de haber crecido la participación del capital extranjero, sobre todo si consideramos el sistema financiero como un todo (instituciones bancarias y no bancarias), el gran capital nacional hizo prevalecer la tendencia a la conglomeración y mantuvo su predominio y liderazgo en el sector.

El futuro de la internacionalización en el sector financiero (y bancario) aún está por decidirse. Y el final de la historia no dependerá sólo de la capacidad interna de resistencia política y negociación con el Estado de los banqueros brasileños, sino de la posibilidad de buscar una nueva articulación con los sectores productivos y de la propia evolución de la crisis internacional y de sus reflejos en la economía brasileña. En todo caso, éste fue el sector que más se benefició con el desarrollo reciente del capitalismo en Brasil, en particular con las políticas de endeudamiento interno y externo. El sector no ha revelado vocación para el papel histórico del 'capital financiero' (en la acepción de Hilferding); centraliza capitales y promueve la industria pesada nacional, y en relación al capital bancario internacional especulativo prefiere una posición de alianza táctica. Sin embargo, las posibilidades de que persista esta situación ya no son las mismas y el capital bancario nacional pronto estará colocado frente a las opciones que ha evitado.

<sup>16</sup>En virtud de la resolución N.º 63, las instituciones financieras pueden captar recursos en el mercado financiero internacional y traspasarlos al mercado brasileño a plazos y valores menores.

<sup>15</sup>Datos correspondientes a 1976, recopilados en el *Boletim do Banco Central* y en la *Revista Bancária*.



## Las empresas transnacionales en la economía chilena

*Eugenio Lahera\**

El objetivo de este artículo es analizar la presencia e impacto de las empresas transnacionales en la economía chilena durante el período 1974-1979. Está basado en gran parte en un estudio previo realizado por el autor, donde presenta con mayor detalle la evidencia empírica y la metodología empleada (Eugenio Lahera, *Presencia y participación de las empresas transnacionales en la economía chilena*, (E/CEPAL/R.235), agosto de 1980). De todos modos, parte sustancial de la información estadística se actualizó especialmente para este trabajo, el que consta de tres secciones. En la primera, se analizan brevemente los principios orientadores de la política gubernamental de inversiones extranjeras; en la segunda, se consideran las variaciones experimentadas por la inversión extranjera directa en Chile entre 1974 y 1979; y en la tercera se aborda la repercusión de las empresas transnacionales sobre la economía del país. A esta última siguen las conclusiones, entre las cuales destaca el autor algunas que contrastan con tesis difundidas sobre esta materia. Por ejemplo, pese a que las políticas sobre inversión extranjera aplicadas por el gobierno durante el período analizado fueron muy liberales, el ingreso promedio de inversión extranjera directa fue menor al registrado durante períodos anteriores y su monto acumulado no logró alcanzar los niveles de fines de los años sesenta. Asimismo, esa inversión se ha concentrado en pocas unidades, se ha dedicado a la compra de empresas locales o a reforzar empresas extranjeras existentes y se ha orientado hacia el mercado interno. En suma, no ha alcanzado un papel relevante en el impulso económico del país y, por el contrario, podría contribuir a agravar algunos problemas como el del estrangulamiento externo.

\*Funcionario de la Unidad Conjunta CEPAL/CET sobre Empresas Transnacionales.

## I

### Política gubernamental de inversión extranjera

La política de inversión extranjera seguida por el actual gobierno se ha basado, con algunas significativas excepciones, en tres principios orientadores generales.<sup>1</sup>

El primero, la igualdad de trato para los inversionistas extranjeros y locales, de donde una simplificación extrema de las normas relativas a la inversión extranjera. Prácticamente no existen obligaciones particulares para los inversionistas foráneos, aunque sí tienen ellos algunas ventajas: libre remisión de las ganancias y repatriación de capital a partir de los tres años y sin fecha límite; mantenimiento de una tasa impositiva constante por un período prolongado; como así otras ventajas de carácter impositivo.<sup>2</sup> Además, puesto que las condiciones ofrecidas a los inversionistas extranjeros son ratificadas por acuerdo con el Estado chileno, ofrecen un alto margen de seguridad en materia de invariabilidad. Los inversionistas extranjeros tienen libre acceso tanto al crédito interno como a los contratos estatales, y a todos los incentivos regionales o sectoriales existentes o por establecer. Ellos pueden también ser afectados por la actual legislación sobre prácticas restrictivas.

El segundo principio es el del libre acceso de las ETs a los diversos sectores económicos del país; no aparecen limitaciones en cuanto a su participación en áreas predeterminadas. Las excepciones carecen en general de mayor importancia económica y en aquellos casos donde sí la tienen —gas, petróleo y uranio— pueden firmarse contratos de exploración y explotación con el Estado.<sup>3</sup> Tampoco existen requisitos en materia de nacionalidad para que una empresa

<sup>1</sup> Para comparaciones con períodos anteriores puede verse Eugenio Lahera, *Latin American Public Policies of Foreign Investment: the Cases of Argentina and Chile 1870-1970* (tesis doctoral), Princeton, 1979.

<sup>2</sup> Cabe señalar que en el caso de la inversión extranjera en el cobre el actual gobierno redujo las tasas de impuesto alcanzadas a fines de los años sesenta.

<sup>3</sup> La Constitución de 1980 declara que las minas son del dominio del Estado, sin dejar de reconocer por ello la propiedad de las personas naturales o jurídicas sobre los

desarrolle cualquier actividad económica normal, aunque sí existen algunas limitaciones de tipo personal; ni hay restricciones a la compra de empresas nacionales —públicas o privadas— por parte de las ETs.

No existe ningún mecanismo ni principio selectivo respecto de las ETs que soliciten ingresar o reinvertir en el país, ni actividad de búsqueda por el gobierno de ETs con características determinadas por motivos específicos. Tampoco limitación alguna respecto del porcentaje de las reservas de minerales que pueden controlar las empresas extranjeras, como ocurre en otros países de América Latina.

El tercer principio general es la no intervención del Estado respecto de las actividades de los inversionistas extranjeros en la economía nacional. El gobierno de Chile no ha seguido el ejemplo de otros países y grupos de países latinoamericanos que han desarrollado políticas específicas respecto de las ETs, algunas para desalentar tácticas estimadas perjudiciales, tal como la fijación de precios de transferencia, otras para estimular potencialidades beneficiosas de las mismas empresas, tales como las de exportación. De hecho, se ha dado un paso en el sentido contrario, al limitar mediante los artículos 9 al 11 del Estatuto del Inversionista la posibilidad misma de una política especial, pues ellos aseguran al inversionista extranjero la no discriminación; si ésta se diese podrá recurrirse a los tribunales.

Una ley semejante a la de 'compre nacio-

---

terrenos donde estén situadas. De todos modos ellas pueden ser objeto de concesiones de exploración o explotación (artículo 19, N.º 24). El nuevo Código de Minas regulará dichas concesiones (disposición transitoria segunda).

nal' no existe en Chile, y recientemente se ha eliminado la posibilidad misma de centralización de las compras públicas por parte de la Dirección de Aprovisionamiento del Estado, y no existe una ley de transferencia de tecnología. Igualmente el gobierno ha autolimitado sus propias atribuciones en materia de política pesquera.<sup>4</sup>

Las actividades de control gubernamental se refieren sólo a las escasas obligaciones impuestas a los inversionistas extranjeros —principalmente la de informar sobre algunos movimientos de capital— y no hay previstas sanciones para el caso de su incumplimiento.

Por otra parte, el gobierno ha desarrollado y desarrolla una importante actividad en lo concerniente a la inversión extranjera. Siguió una activa política de acuerdos con las ETs nacionalizadas durante el período anterior y pagó un total de US\$ 330 millones en concepto de indemnización entre 1974 y 1979, adeudándose todavía US\$ 180 millones. El gobierno también promueve activamente la inversión extranjera en el país; tanto CORFO como ODEPLAN, y desde una fecha más reciente ProChile, realizan estudios y publicitan oportunidades de inversión en Chile. En su proceso de traspaso de empresas del sector público al privado ha vendido a inversionistas extranjeros un número significativo de aquellas empresas; suscribió también algunos acuerdos con firmas extranjeras para el desarrollo de *joint-ventures*, especialmente en el sector extractivo. Asimismo, interviene en la firma de los contratos de inversión extranjera, los que tienen carácter público y obligan al Estado.

<sup>4</sup> Véase Ley del Presupuesto de 1981.

## II

## Variaciones de la inversión extranjera directa en Chile en los últimos años

### 1. Flujo y valor acumulado de la inversión extranjera<sup>5</sup> directa entre 1974 y 1980

Según las estimaciones de este estudio, el valor de la inversión extranjera directa (IED) acumulada en Chile a fines de 1980 era de 960 millones de dólares<sup>6</sup> (véanse cuadros 1 y 2). Con relación a períodos anteriores han ocurrido importantes cambios en el volumen de dicha inversión, ya que en moneda constante se redujo a una cuarta parte entre 1967 y 1973 y volvió a aumentar en un 67% entre este último año y 1979. Sin embargo, la inversión extranjera directa acumulada a fines de 1979 representaba sólo un 40% de la correspondiente a fines de 1967 (véase cuadro 3).

El ritmo de recuperación de los anteriores niveles de IED se aceleró notablemente en

Cuadro 1

VALOR ACUMULADO DE LA INVERSION  
EXTRANJERA DIRECTA EN CHILE, 1974-1980  
(En millones de dólares)

Año	Valor acumulado
1974	355
1975	465
1976	435
1977	450
1978	665
1979	890
1980	960

Fuente: Estimación realizada para este estudio a base de la información del cuadro 2.

<sup>5</sup> Sobre los conceptos de inversión extranjera directa, valor acumulado y flujos, véase el Anexo.

<sup>6</sup> Para estimar la evolución de dicho valor entre 1974 y el último año se utilizaron dos años base que permitieron fijar el rango donde ubicar el valor acumulado; 1973, con información del Comité de Inversiones Extranjeras y 1977 con información de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). A estas cifras de valor acumulado se restó una depreciación anual variable —10% para 1974 y 1975; 15% para 1976 y 1977; y 17.5 para 1978,

1978, cuando dicha inversión creció en casi 50%; declinó en 1979 y cayó abruptamente en 1980, llegando ese año el crecimiento a sólo 8%.<sup>7</sup> Por supuesto que la concreción de algunos de los grandes proyectos mineros podría modificar la situación fácilmente en un sentido positivo.

### 2. Variaciones en la distribución sectorial

Hasta 1970, y desde muchos años atrás, la mayor parte de la IED acumulada en Chile estaba concentrada en la minería, mientras el sector industrial tenía una baja participación en el total. En 1967 las inversiones en la minería representaban casi 60% del total —con US\$ 550 millones—, seguidas de servicios públicos con más de un cuarto del total y manufacturas con sólo 10%. La participación en el comercio era inferior a 5% y la del sector financiero no alcanzaba 1% del total (véase cuadro 4).

Las políticas de inversión extranjera desarrolladas a partir de 1970 disminuyeron la IED y contribuyeron a alterar su distribución de manera significativa ya que ellas tuvieron distintos énfasis sectoriales. La participación de la minería se redujo a menos del 20%, fundamentalmente como resultado de la nacionalización de la Gran Minería del Cobre, mientras la del sector industrial superó la mitad del total de la IED en el país; servicios menguó fuertemente

1979 y 1980— y luego se sumaron la reinversión y el flujo de capital anuales. La primera se entiende aquí como la capitalización de utilidades y créditos; el segundo incluye la IED realizada a través del Estatuto del Inversionista y el artículo 14 de la Ley de Cambios Internacionales. Los resultados de las operaciones correspondientes pueden verse en el cuadro 2. Además, para confirmar estos valores se realizó una estimación adicional: se sumó la IED, empresa por empresa, y se obtuvo para 1979 un valor acumulado de US\$ 806 millones. La diferencia con el total se explica por la exclusión de aquellas firmas que no son sociedades anónimas. El resultado ratifica los valores alcanzados.

<sup>7</sup> El flujo de IED por otra parte fue menor en 1980 que en 1979.



Cuadro 2

ESTIMACION DEL VALOR ACUMULADO DE LA IED EN CHILE  
(En millones de dólares)

	1974	1975	1976	1977		1978		1979		1980	
				a	b	a	b	a	b	a	b
Valor acumulado en el período anterior	370.0	354.5	464.1	435.7	410.0	461.0	439.2	617.7	654.8	897.6	883.6
Depreciación (-)	37.0	35.5	69.6	65.4	61.5	80.7	75.8	117.4	114.8	157.1	154.6
Subtotal	333.0	319.0	394.5	370.3	348.5	380.3	363.4	554.3	540.3	740.5	729.0
Reinversión (+)	0.0	32.2	13.4	15.0	15.0	1.6 <sup>c</sup>	7.6	6.8 <sup>d</sup>	6.8	228.8	228.8
Flujo de capital (+)	21.5	112.9	27.8	75.7	75.7	283.8	283.8	336.5	336.5		
<i>Total anual</i>	<i>354.5</i>	<i>464.1</i>	<i>435.7</i>	<i>461.0</i>	<i>439.2</i>	<i>671.7</i>	<i>654.8</i>	<i>897.6</i>	<i>883.6</i>	<i>969.3</i>	<i>957.8</i>

Fuente: Este estudio se elaboró a base de informaciones proporcionadas por el Comité de Inversiones Extranjeras y el Banco Central de Chile.

<sup>b</sup> Basada en información de la OCDE para 1977.

<sup>b</sup> Basada en información de la OCDE para 1977.

<sup>c</sup> Distribución entre reinversión y flujo de capital basada en una muestra que incluyó el 93.3% del total.

<sup>d</sup> Distribución entre reinversión y flujo de capital basada en una muestra que incluyó el 90.1% del total.

su participación y el sector financiero disminuyó también la suya; sólo un banco extranjero permanecía en el país en 1973.

La estimación de la distribución sectorial de la IED acumulada a fines de 1979 es aproximada, ya que corresponde solamente a las empresas de inversión extranjera directa (E-IED)<sup>8</sup> organizadas como sociedades de capital, lo que tiende a sobrerrepresentar al sector industrial. Este, como puede verse en el cuadro 4, concentra dos tercios del total —con US\$ 580 millones— seguido a bastante distancia por comercio, finanzas y minería. Dentro mismo de los sectores la mayor participación corresponde a los productos alimenticios —que aumentaron su importancia respecto de 1973— y la fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipos, con cerca de 15% del total cada uno; les siguen los productos minerales no metálicos, la fabricación de papel (ambas incrementaron su importancia) y los productos químicos —que experimentaron una gran caída desde 1973— cuya participación fue de 10% cada uno.

<sup>8</sup> Para el concepto de empresa de inversión extranjera directa véase el Anexo.

Cuadro 3

VALOR ACUMULADO DE LA INVERSION  
EXTRANJERA DIRECTA EN CHILE  
(En dólares de 1978)

Año	Valor acumulado
1953	1 618.1 <sup>a</sup>
1967	2 014.6
1973	474.5
1975	556.2
1977	484.9
1978	665.0
1979	791.2

Fuente: 1953: Banco Central de Chile, Departamento de Estudios, *Inversiones Extranjeras en Chile*, Santiago, 1956; 1967: OECD-DAC *Stock of Private Direct Investment by DAC Countries in Developing Countries, End 1967*, París, 1972; para 1973-1979 los cuadros 10 y 11 de este estudio.

<sup>a</sup> La definición de IED utilizada por el Banco Central de Chile difiere de la aquí empleada, ya que incluye solamente a aquellas empresas donde más de un 50% del capital es de propiedad extranjera. El estudio de la OCDE, por otra parte, sólo incluye a los países de la DAC.

Cuadro 4

DISTRIBUCION SECTORIAL DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA ACUMULADA  
Y DEL FLUJO 1974-1979  
(En porcentajes)

Fecha	Sector Sector minero	Sector no minero	Industria	Servicios públicos y privados	Finanzas	Comercio	Otros	Agrícola	Pesca
<i>IED acumulada:</i>									
al 31.12.1967	57.0	43.0	9.7	20.9	0.5	4.7	7.1	0.2	N.D.
al 30.6.1973	17.0	83.0	54.9	—	28.1	—	—	0.1	0.1
al 31.12.1979 <sup>a</sup>	4.8	95.2	65.8	0.0	4.9 <sup>b</sup>	12.8	7.2	0.6	3.9
<b>Flujo de IED</b>									
1974-1979	49.6	50.4	27.5	2.3	7.9	5.7		0.3	2.8

*Fuentes:* 1967, OCDE, *Stock of Private Direct Investments by DAC Countries in Developing Countries End 1967*, Paris, 1972; 1973, elaboración personal basada en informaciones proporcionadas por el Comité de Inversiones Extranjeras; 1978, elaboración personal basada en informaciones proporcionadas por la Superintendencia de Sociedades Anónimas, Compañías de Seguro y Bolsas de Comercio (SISSA).

<sup>a</sup> Basada en la distribución sectorial de las empresas de inversión extranjera directa organizadas como sociedades anónimas.

<sup>b</sup> No incluye seguros.

Por último, resulta de interés analizar hacia qué sectores se ha dirigido el flujo de la IED entre 1974 y 1979; y aunque sus cifras no son estrictamente comparables con las de valor acumulado, de todos modos revelan con mucha fidelidad las preferencias del inversionista extranjero. La distribución sectorial de la IED materializada entre 1974 y 1979 difiere considerablemente de la distribución de la inversión extranjera acumulada a fines de 1973 y se aproxima a la de 1967.<sup>9</sup> El cambio principal se advierte en la renovada importancia del sector minero en el conjunto de la inversión; casi la mitad del flujo de la IED se orientó hacia ese sector; su significación, de todos modos, es inferior a la que tuvo en la inversión acumulada a fines de la década de los años sesenta (véase cuadro 4).

Más de un cuarto del flujo de nueva IED se ha dirigido al sector industrial, lo que equivale

<sup>9</sup> La información básica aquí empleada resulta de una muestra que incluyó el 90% de la IED acumulada entre 1974 y 1979. Del total incluido en la muestra un 1.4% no correspondió a IED según el concepto aquí utilizado. Este porcentaje correspondió a tres operaciones de inversión extranjera en firmas controladas localmente.

a casi al triple de su participación en el valor acumulado total en 1967. Allí la nueva inversión extranjera se ha concentrado en la fabricación de productos minerales no metálicos —fundamentalmente cemento—, los productos alimenticios y tabaco y la fabricación de productos de caucho. Cabe destacar que en dos de los tres casos se trata principalmente de adquisición de activos y en el tercero de compra de acciones de la propia ET.

En el sector financiero la nueva inversión alcanzó a 8%, mientras los sectores de comercio y pesca recibieron porcentajes menores.

### 3. Características de la nueva IED

La nueva IED presenta un notable grado de concentración en un número reducido de empresas locales; una sola E-IED recibió un tercio de la inversión extranjera total entre 1974 y 1979 y las cinco primeras concentraron más de la mitad de dicho total.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Las 76 primeras E-IED concentraron 90% de la inversión total; el resto de las firmas registró IED por menos de US\$ 1 millón durante este período.

Cuadro 5

CHILE: CLASIFICACION SECTORIAL DE LAS OPERACIONES DE INVERSION EXTRANJERA  
DIRECTA SUPERIORES A UN MILLON DE DOLARES REALIZADAS ENTRE 1974-1979

Agrupación CIIU	N.º empresas	Valor en en miles de dólares	Distribución en porcentajes
Extracción de madera	1	2 299	0.36
Pesca	4	17 996	2.82
Extracción de minerales metálicos	9	316 788	49.64
<i>Productos alimenticios, bebidas y tabaco</i>			
Fabricación productos alimenticios	3	11 899	1.86
Industrias de bebida	1	2 522	0.40
Industria de tabaco	1	31 052	4.87
			7.13
<i>Textiles, prendas de vestir e industria del cuero</i>			
Fabricación de textiles	3	5 802	0.91
Industria del cuero y pieles, excepto calzado	2	5 884	0.92
			1.83
<i>Fabricación de papel y productos de papel, imprentas y editoriales</i>			
Fabricación de papel y productos de papel	1	9 197	1.44
Imprentas y editoriales	1	1 434	0.22
			1.66
<i>Fabricación de sustancias químicas, productos químicos derivados de petróleo y del carbón, de caucho y plásticos</i>			
Fabricación de otros productos químicos	6	7 903	1.24
Fabricación de productos de caucho	2	17 453	2.73
Fabricación de productos de plástico w.e.p.	2	11 488	1.80
			5.77
<i>Fabricación de productos de minerales no metálicos excepto los derivados de petróleo y del carbón</i>			
Fabricación de objetos de barro, loza y porcelana	1	1 839	0.29
Fabricación de otros productos de minerales no metálicos	4	59 426	9.31
			9.60
<i>Fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo</i>			
Fabricación de productos metálicos	1	1 600	0.25
Construcción maquinaria, aparatos, accesorios y suministro eléctricos	3	6 575	1.03
Construcción de material de transporte	1	1 200	0.19
Construcción	1	1 043	0.16
Comercio al por mayor	7	33 130	5.19
Comercio al por menor	2	3 478	0.55
Transporte terrestre	1	1 250	0.20
Transporte por agua	1	8 243	1.29
Establecimientos financieros	14	50 201	7.87
Servicios prestados a empresas excepto alquiler	1	1 186	0.19
Alquiler y arrendamiento de máquinas y equipo	2	3 847	0.60
No clasificadas	2	23 429	3.67
<i>Total</i>	<i>77</i>	<i>638 164</i>	<i>100.00</i>

Fuente: Elaboración a base de información del Comité de Inversiones Extranjeras.

Una característica novedosa de la IED realizada durante este período es la importancia de las compras de activos de empresas locales —públicas o privadas— por parte de las empresas transnacionales. Dichas ventas, que entre 1964 y 1968 —años para los cuales se tiene información— representaron 11% del total,<sup>11</sup> aumentaron notablemente su importancia, ya que la mitad de la IED del período 1974-1979 correspondió a esas transferencias y a inversiones posteriores en las mismas empresas.

Por otra parte, conforme a la mencionada muestra, sólo el 22% de la inversión se concretó en empresas nuevas, yendo el resto a empresas ya existentes; y del total de la inversión en empresas nuevas un 30% fue utilizado para ins-

talar bancos y una financiera. Respecto del número de empresas puede señalarse que el 40% de las nuevas firmas son entidades financieras.

#### 4. Composición de la nueva IED

El flujo de la nueva IED está compuesto de manera abrumadora de capital en forma de divisas, mientras los bienes físicos de capital apenas representaron 6% del total (véase cuadro 6). La baja participación de estos bienes contrasta de modo notable con la que tuvieron tradicionalmente en la IED que llegó a Chile en el pasado; en efecto, dichos bienes representaron más de la mitad del total de dicha inversión entre 1954 y 1970.<sup>12</sup>

Cuadro 6

INVERSION EXTRANJERA REALIZADA DE ACUERDO AL DECRETO LEY 600, ANUAL Y ACUMULADA, DETALLE DE SUS COMPONENTES  
(En miles de dólares de cada año)

	1974	1975	1976	1977	1978 <sup>a</sup>	1979 <sup>b</sup>	1980
<i>Ingresos</i>							
Divisas	9 589	19 032	6 377	35 846	93 746	253 536	SD <sup>c</sup>
Bienes físicos de capital	400	1 679	1 228	12 293	4 776	18 948	SD
Capitalización de utilidades	—	25 781	6 851	11 904		5 113	SD
Capitalización de créditos y deudas	—	6 383	6 504	3 124		1 804	SD
Otros	—	1 183	5 108	1 620	154 699	21 354	SD
<i>Total anual<sup>c</sup></i>	9 989	54 058	26 068	64 787	260 871	300 755	201 055
<i>Total acumulado</i>	9 989	64 047	90 115	154 902	415 773	716 528	917 583
<i>Egresos</i>							
Remesa de utilidades y dividendos y amortización de créditos e intereses	—	1 011	9 409	16 869	27 079	15 125	SD
Saldo	9 989	53 047	16 659	47 918	233 792	285 375	SD

Fuente: Elaboración personal basada en informaciones proporcionadas por el Comité de Inversiones Extranjeras.

<sup>a</sup> Distribución estimada, basada en la proyección de una muestra que incluyó el 93.3% del total.

<sup>b</sup> Distribución estimada, basada en la proyección de una muestra que incluyó el 90% del total.

<sup>c</sup> SD: sin datos.

<sup>11</sup> ODEPLAN, *Antecedentes sobre la economía chilena 1960-1970*, Santiago, 1972.

<sup>12</sup> CORFO, *Análisis de las inversiones extranjeras en Chile, amparadas por el Estatuto del Inversionista*, 1972, p. 162.

La capitalización de utilidades y dividendos, así como la de créditos y deudas, que en su conjunto representan la reinversión del inversionista extranjero o, en este caso particular, también el ingreso al régimen de inversión extranjera de fondos locales, representaron más de la mitad del flujo de IED en 1974 y 1976; desde entonces no ha dejado de disminuir su importancia, hasta llegar apenas a algo más del 2% del total en 1979. Su valor absoluto en este último año contrasta notablemente con las remesas realizadas por las E-IED al exterior que son dos y media veces mayores; por cada dólar reinvertido en Chile estas empresas remesan dos y medio al exterior, solamente por la vía del Estatuto del Inversionista.

Desde otro punto de vista, cabe señalar que más de la mitad de la IED autorizada hasta fines de 1979 lo fue en forma de préstamos. Por otra parte el saldo neto de los créditos asociados al Estatuto del Inversionista a fines del mismo año equivalía a un tercio del total de ingresos por dicho Estatuto durante el período 1974-1979.<sup>13</sup> No se trata de capital de riesgo de las propias firmas, sino de financiamiento obtenido por ellas en el mercado financiero internacional.

##### 5. Inversión autorizada y materializada

El número de proyectos de inversión aprobados entre 1974 y 1980 supera con largueza el de los proyectos aprobados por el Comité de Inversiones Extranjeras entre 1954 y 1970—530 a 300— lo que indica un interés más diversificado y masivo de los inversionistas extranjeros por Chile.<sup>14</sup> Sin embargo, el promedio anual de ingresos de IED entre 1974 y 1979 equivalió a sólo 70% de los ingresos totales correspondientes al período 1964-1968.<sup>15</sup>

Por encontrarse Chile al comienzo de una ola de expansión de la IED en su economía es

previsible que los ingresos de dicha inversión superen a las salidas de capital por un margen más amplio que el registrado durante períodos anteriores. Es así como el ingreso neto promedio anual 1974-1979 duplicó el de 1954-1958 y casi triplicó el de 1964-1968, todo en moneda del mismo valor.<sup>16</sup>

Las inversiones aprobadas presentan una gran concentración en la minería. El 84% de la inversión extranjera autorizada entre 1974 y 1979 lo ha sido para este sector, seguido del industrial con 9% y del de servicios con 5%. Desde otro punto de vista, este último sector ha concentrado el mayor número de proyectos, 43% seguido del industrial con 36% del total.

La proporción efectivamente materializada del total autorizado a fines de 1980 era ligeramente superior al 20%. El desestimiento por parte de los inversionistas extranjeros alcanzaba al 12% del valor autorizado en la misma fecha.

El ritmo de autorización y de materialización de nuevas inversiones se aceleró en forma significativa en 1978 y 1979 cuando se aprobó el 75% y se materializó el 60% del total de la IED del período 1974-1980; en 1980, sin embargo, se aprobó sólo el 6% del total y se materializó un 22% del período en su conjunto.

##### 6. Origen de la IED en Chile

La participación de los diversos países de origen de la IED en Chile varió sustancialmente entre fines de los años sesenta y fines de la década siguiente: Estados Unidos, país de donde procedía más del 90% de dicha inversión en 1967, vio reducido su nivel de participación a sólo 40% del total en 1979, principalmente como resultado de la nacionalización de empresas del país durante el período anterior.<sup>17</sup> Cabe acotar, sin embargo, que se trata del país cuya inversión directa en el último tiempo crece más rápidamente; su participación en la IED mate-

<sup>13</sup> Banco Central de Chile, *Deuda externa de Chile al 31-XII-1979*, cuadro 3, 1980.

<sup>14</sup> Sin embargo, casi un tercio de los proyectos aprobados entre 1974 y 1980, corresponden a ampliaciones de capital.

<sup>15</sup> Por otra parte, si se excluyen las inversiones en la Gran Minería del Cobre el promedio anual de ingresos de 1974-1979 más que duplica al del primer período, todo en moneda del mismo valor.

<sup>16</sup> 1954-1958 y 1964-1968, Ricardo Ffrench-Davis, *Políticas económicas 1954-1970*, CIEPLAN, 1973. Para 1974-1979 véase Eugenio Lahera, *Presencia y participación de las empresas transnacionales en la economía chilena*, op. cit.

<sup>17</sup> Basado fundamentalmente en la información sobre sociedades anónimas.

realizada entre 1974 y 1978 equivalió a dos tercios del total y la correspondiente a la IED autorizada llegó a 80% del total en diciembre de 1980.

La participación de los países europeos, que en 1967 alcanzaba a sólo 5%, aumentó en 1978 a 48%, mientras Japón y Canadá mantenían una presencia poco importante. La participación de Europa en la IED materializada hasta 1978 llegó al 18% y en la autorizada hasta diciembre de 1980 a 6.4%. Estas cifras señalan una tendencia descendente en la participación de Europa.

Las ETs procedentes de Estados Unidos tienen la presencia más diversificada ya que actúan en dos tercios de las agrupaciones de la CIU donde hay ETs, seguidas a bastante distancia por las procedentes de Inglaterra.<sup>18</sup>

La significación económica de las inversiones directas en Chile respecto del total de la inversión directa en el extranjero de diversos países es bastante pequeña. Su participación en la IED acumulada en América Latina y el Caribe conforme a las estimaciones de la OCDE bajó de 5% a 1% entre 1967 y 1975, participación que se mantuvo estacionaria en 1976 y 1977. Esta participación debe haber aumentado levemente en 1978 y 1979 y disminuido en 1980.<sup>19</sup> En el caso de Estados Unidos la participación de Chile en la inversión directa procedente de ese país en América en desarrollo fue inferior a 1% en 1979 y en el total mundial ella alcanzó a sólo 1.5 milésimos.<sup>20</sup> En el caso de Alemania Federal la participación de

Chile llegó a 1.2% en América en desarrollo y a 1.7 milésimos del total mundial en 1978.<sup>21</sup>

Por empresa la situación no es muy diferente. Para una muestra de firmas de entre las 500 mayores empresas no financieras de Estados Unidos, las ventas realizadas por sus filiales chilenas, en general, no superaron el medio por ciento en 1978; en un solo caso dichas ventas fueron superiores al 1%.<sup>22</sup> Por supuesto que esta situación puede variar y aumentar la importancia de sus inversiones en Chile para algunas ETs, especialmente en el sector extractivo, como sucedió en el pasado con el cobre, por ejemplo.

La información respecto de las políticas de inversión directa en Chile por los países de origen es bastante incompleta, pero en general podría señalarse que en el pasado se ha advertido una actitud cautelosa por parte de algunos gobiernos respecto de las inversiones a realizar en Chile.

El gobierno holandés retiró el apoyo oficial a un proyecto de inversión por US\$ 63 millones aprobado en 1976 y que hasta hoy constituye el séptimo en importancia.

El gobierno de Estados Unidos durante la pasada administración tampoco renovó la autorización para que OPIC (Overseas Private Investment Insurance) volviera a asegurar inversiones a efectuarse en Chile, pero es previsible que ello ocurra durante el actual gobierno.

En el caso de Alemania Federal, la compañía estatal de seguros Hermes no otorga seguro contra riesgos económicos y políticos para inversiones directas en Chile; y en el caso de exportaciones de plantas industriales el monto máximo autorizado es de DM 2.5 millones.<sup>23</sup>

<sup>18</sup> Las agrupaciones que registran participación de E-IED de un mayor número de países son las de productos químicos y comercio al por mayor (9), seguidas de comercio al por menor (6); productos alimenticios y productos metálicos excepto maquinaria y equipo (5).

<sup>19</sup> La participación en el flujo de IED hacia la región alcanzó a 3% del total entre 1975 y 1979. FMI, *Balance of Payments Yearbook*, Washington, 1980.

<sup>20</sup> *Survey of Current Business*, Washington, agosto de 1980.

<sup>21</sup> Ministerio de Economía de la RFA, *Inversiones alemanas en el extranjero*.

<sup>22</sup> *Fortune*, 7 de mayo de 1979.

<sup>23</sup> *Cámara*, revista de la Cámara Chileno-Alemana de Comercio, Santiago, julio de 1979, p. 16.

### III

## Las empresas transnacionales y la economía chilena

### 1. Significación de las empresas transnacionales respecto de algunas variables macroeconómicas

El monto acumulado de la IED en Chile representaba cerca de 3% del capital total de Chile en 1979; esta inversión, sumada a la participación del capital local existente en las E-IED, bordeaba el 4% del total nacional durante el mismo año.<sup>24, 25</sup> Sorprende tanto lo bajo de esta participación como el escaso poder explicativo de esta relación, dada la elevada participación de las ETs en otras variables tales como utilidades y ventas.<sup>26</sup>

El aporte de las ETs a la generación de empleo es bastante reducido: los casi 40 000 trabajadores ocupados por estas empresas representaban sólo 1.4% del empleo total del país en 1979.<sup>27</sup> Las ETs tienen un nivel de empleo promedio superior a la media nacional, que incluye numerosas empresas pequeñas; por otra parte, generan menos empleo que las firmas nacionales para un producto comparable. Esto explica que su participación en las ventas sea, en general, superior a la correspondiente al número de trabajadores.

Los ingresos de explotación de las E-IED en Chile alcanzaron a 2 750 millones de dólares en 1979; y al aumentar más que el promedio nacional con relación al año anterior, incre-

mentó la participación de estas firmas en las ventas totales en 0.5% llevándola al 23%. Dicha participación aumenta si sólo se consideran las mayores empresas ya que entre las 100 mayores firmas privadas alcanzó a 38% en el mismo año. A título informativo —ya que las cifras de ventas no son comparables con las del producto nacional— puede señalarse que los ingresos de explotación de las ETs equivalieron a algo más de 13% del gasto del producto geográfico bruto en 1979.<sup>28</sup> Se confirma así que la contribución de las ETs al producto es significativamente superior a su aporte al empleo y la inversión.

Las utilidades obtenidas por las E-IED durante 1979 —que alcanzaron a 140 millones de dólares— aseguraron a estas firmas una tasa promedio de retorno de 12% sobre su capital; esta tasa más que duplicó la media total, que fue de sólo 5%; los porcentajes corresponden, sin embargo, a conjuntos diferentes por el tamaño medio de sus unidades. Por otra parte, la tasa de retorno de las ETs de Estados Unidos fue ligeramente superior a la del conjunto de ETs; sin embargo, es inferior al promedio latinoamericano, que llegó a 14% en 1979.<sup>29</sup>

Un detalle interesante es que la concentración de las utilidades en las ETs con mayores ganancias superó a la de las firmas nacionales en 1978. Las cuatro primeras ETs recibieron casi un tercio del total, mientras el resto de las firmas recibió el otro 68%. En el caso de las firmas nacionales, en cambio, las cuatro primeras concentraron 24%.

Respecto de la participación de las ETs en la inversión, las referencias existentes sólo aluden a las inversiones en capital fijo por las E-IED con participación mayoritaria de inver-

<sup>24</sup> La relación capital-producto de Chile tradicionalmente se ha definido como cercana a 2.5

<sup>25</sup> US\$ 1 a Ch\$ 37.25.

<sup>26</sup> La participación de las E-IED dentro del conjunto de empresas organizadas como sociedades de capital en Chile es bastante desigual respecto de las diversas variables que pueden considerarse. Constituyen el 9% de las empresas, controlan el 10% del patrimonio y el 12% de los activos totales; su participación en el empleo es más elevada ya que llega a 15% (la diferencia entre patrimonio y empleo probablemente se deba a los múltiples *holding* del sector privado nacional). Por otra parte, su participación en las ventas y en las utilidades totales supera ampliamente las proporciones señaladas, ya que alcanza al 23% en ambos casos (véase cuadro 7).

<sup>27</sup> La cifra total de empleo se tomó del *Compendio Estadístico 1980* publicado por el Instituto Nacional de Estadística.

<sup>28</sup> De acuerdo a cifras provisionales de ODEPLAN el gasto del producto geográfico bruto fue de CH\$ 762 128.9 millones en 1979.

<sup>29</sup> U.S. Department of Commerce, *Survey of Current Business*, Washington, agosto de 1980. De hecho, la tasa de retorno en Chile se alejó del promedio en 1979, después de haberse acercado en 1978.

Cuadro 7

SOCIEDADES DE CAPITAL NACIONALES Y EXTRANJERAS: PARTICIPACION  
EN ALGUNAS VARIABLES MACROECONOMICAS, 1979

	Empresas Nacionales	%	ETs	%	Total
Número de empresas	1 819	90.9	181	9.1	2 000
Patrimonio <sup>a,b</sup>	390 245	84.8	44 398	10.2	434 643
Activos totales <sup>a</sup>	646 772	88.1	87 397	11.9	734 169
Número de trabajadores	219 179	84.6	39 894	15.4	259 073
Ventas <sup>a</sup>	339 273	76.8	102 660	23.2	441 933
Utilidades <sup>a</sup>	17 217	76.9	5 174	23.1	22 391

*Fuente:* Elaboración propia, basada en *Chile: Sociedades Anónimas*, Escuela de Administración, Depto. de Ingeniería de Sistemas y Centro de Ciencias de Computación, Universidad Católica, Santiago, 1980.

Cifras en millones de Ch\$.

<sup>b</sup> Si se incluyen los bancos extranjeros las cifras son: Empresas Nacionales Ch\$ 421 164, ETs Ch\$ 46 692 y total Ch\$ 467 856.

sionistas de Estados Unidos. La participación de estas inversiones en la Inversión Geográfica Bruta en Capital Fijo bajó de 4% a 2% entre 1978 y 1979<sup>30</sup> y las proyecciones para 1980 no indican un aumento de significación de su valor absoluto, por lo que puede preverse una caída aún mayor.<sup>31</sup> El renovado papel de la inversión directa de Estados Unidos en Chile no hacía esperar este resultado; la explicación, sin embargo, se encuentra en la composición de la IED de los últimos años donde los bienes físicos de capital fueron poco importantes.

En términos generales y aunque corresponde a una variable difícil de cuantificar, puede señalarse que las ETs han realizado un aporte significativo al consumo elitista y suntuario, cuya existencia ha sido señalada por diversos analistas. Actuaron como proveedores de bienes importados y de créditos para financiar dichas importaciones, además realizaron las campañas de publicidad y actuaron como intermediarias cuando no como vendedoras directas al público.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Las cifras provisionales de la Inversión Geográfica Bruta en Capital Fijo son de ODEPLAN.

<sup>31</sup> Cabe destacar que se trata de un período de inversión deprimida y de recuperación de los niveles históricos.

<sup>32</sup> Sobre este tema véase el artículo de Arturo Núñez del Prado que aparece en esta misma *Revista*.

## 2. El sector externo

### a) Crédito interno y externo

Puesto que el crédito externo ha sido más barato que el interno durante el período analizado, las ETs han privilegiado al primero. Su participación en el crédito interno privado no alcanzó a 5% en 1978, mientras su participación en el crédito externo para el mismo sector canalizado por el artículo 14 de la Ley de Cambios,<sup>33</sup> llegó al 10% en 1979. A ello se agrega que —según la evidencia parcial existente— las ETs obtuvieron tasas promedio de interés inferiores a la media en los mercados financieros internacionales.

La participación de las ETs en la deuda externa nacional acumulada por concepto de créditos financieros al sector privado puede estimarse en alrededor de 15%; y consta de tres ítem: los créditos asociados a la IED, y los créditos ingresados por los artículos 14 y 15 de la Ley de Cambios Internacionales. Por otra parte, podrían añadirse los compromisos pendientes por el pago de las nacionalizaciones de las ETs, los que a fines de 1979 alcanzaban a US\$

<sup>33</sup> A esta vía de ingreso de los créditos externos correspondió el 85% de la deuda acumulada por créditos al sector privado a fines de 1979.



181.9 millones, así como la participación de las E-IED en diversos rubros de la deuda externa, incluyendo las líneas de crédito a corto plazo, los créditos de proveedores al sector privado y la deuda externa tradicional, sobre los que no existen mayores informaciones. Cabe añadir que el alto volumen de créditos incluidos dentro de la IED contratada puede hacer aumentar la participación de las ETs en la deuda externa en forma importante en el futuro.

Desde otro punto de vista, puede señalarse que el flujo de la IED ha sido de una magnitud bastante menor que la corriente de capitales en forma de préstamos. El primero equivalió a sólo 8% del total de préstamos ingresados durante 1974-1979.

#### b) Comercio exterior

La participación de las ETs en el comercio exterior de Chile es concentrada, baja y deficitaria. Las importaciones realizadas por estas firmas casi duplicaron sus exportaciones en 1979, de modo que estas últimas contribuyeron a financiar sólo la mitad de las primeras. Peor aun es la situación si se excluye la minería (véase cuadro 8). Del total de las E-IED que participaron en el comercio exterior del país, sólo 12% tuvieron superávit, mientras la abrumadora mayoría contribuyó a agravar el déficit en la balanza comercial de Chile.

Realizar exportaciones no parece constituir un objetivo de importancia para la enorme mayoría de las ETs ya que sólo el 23% de ellas lo hicieron —las más de ellas por valores reducidos— y apenas el 10% de sus ventas totales fueron al exterior en 1979. El mercado interno es, por lo tanto, su principal objetivo, donde realizan el 90% de sus ventas.<sup>34</sup> Debido a este interés y dada la apertura comercial internacional de Chile durante estos años, no resulta extraño que sean elevadas las importaciones de las E-IED: ellas incluyen no sólo insumos, sino también productos terminados para su venta local.

<sup>34</sup>En 1976, último año con información disponible, las ETs de Estados Unidos en Chile tuvieron una participación todavía menor de las exportaciones sobre sus ventas totales; sólo 7%. U.S. Department of Commerce, *Survey of Current Business*, marzo de 1978.

La información sobre destino de las exportaciones de las ETs señala que —por lo menos en el caso de las firmas de Estados Unidos— ellas no se realizan principalmente hacia los países de su casa matriz. La participación de las exportaciones hacia Estados Unidos dentro de las exportaciones totales por empresas de ese país fluctuó entre 21% y 23% entre 1974 y 1976, mientras el resto de las exportaciones se realizó hacia terceros países. No parece, por lo tanto, que las E-IED contribuyan efectivamente a la penetración en los mercados de sus matrices. De hecho, las exportaciones realizadas por filiales de ETs de Estados Unidos en Chile equivalieron a sólo 5% de las exportaciones chilenas a ese país en 1977.<sup>35</sup>

Las exportaciones realizadas por las ETs desde Chile presentan un notable grado de concentración. Las cinco primeras firmas realizaron 60% del total y sólo dos ETs realizaron el 46% en 1979, mediante sus empresas locales en diversos sectores; las diez mayores ETs importadoras, por su parte, realizaron un tercio de las importaciones totales efectuadas por dichas firmas, lo que en ambos casos implica un grado de concentración más elevado que el promedio nacional. Dicha concentración facilitaría en gran medida cualquiera política referida al comercio exterior de estas firmas.<sup>36</sup>

#### c) Sector externo en su conjunto

La participación de las ETs en los ingresos y egresos del sector externo chileno tuvo un saldo general equilibrado. Dichas firmas realizaron reducidas exportaciones pero ingresaron un volumen de capital relativamente elevado: por otra parte sus egresos de capital fueron relativamente escasos, pero ellos se unieron a un alto nivel de importaciones.

En el cuadro 9 se presentan, en forma simplificada y en algunos casos tentativa, los distintos aspectos de la participación de las E-IED en el sector externo. En la cuenta de mercade-

<sup>35</sup>A. Eric Calcagno, *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL, No. 33, enero de 1980, pp. 60-61.

<sup>36</sup>Eugenio Lahera, *Agentes del comercio exterior en América Latina*, División de Comercio Exterior, diciembre de 1980 (informe inédito).

Cuadro 8

BALANZA COMERCIAL NACIONAL Y DE LAS ETs, 1979  
(En millones de dólares)

	Exportaciones	Importaciones	Saldo
Total nacional	3 821.1	4 442.7	-621.6
ETs	284.3	518.3	-234.0
Participación de las ETs en el total	7.4%	11.7%	37.6%
Total nacional excluida minería	1 509.5	3 297.5	-1 788.0
ETs	171.1	505.4	-334.3
Participación de las ETs	11.3%	15.3%	18.7%
Participación de la minería en el comercio exterior de las ETs	39.8%	2.5%	

Fuentes: ETs, elaboración propia, a partir de información proporcionada por el Banco Central. Totales: *Boletín del Banco Central*, marzo de 1980, p. 528.

rías el aporte de las ETs fue claramente negativo, así como debe haberlo sido el correspondiente a la cuenta de servicios de mercaderías, sobre la que no existen mayores detalles. En materia de créditos la información es incompleta, pero el ingreso de créditos asociados con la IED, así como del solicitado por las ETs excede la amortización y el pago de intereses de créditos anteriores. El elevado flujo de capital tuvo como contrapartida un reducido nivel de repatriación de capital y de remesa de utilidades y dividendos. Los pagos correspondientes a las nacionalizaciones, por último, también pueden ser considerados para realizar el balance total de la participación de las E-IED en el sector externo.

### 3. El sector industrial

La importancia de las ETs en el sector industrial chileno, lejos de disminuir, se encuentra en proceso de aumento; su participación en las ventas industriales totales, que en 1967 era ligeramente inferior a 19%,<sup>37</sup> llegaba a fines de

<sup>37</sup> La estimación de 1967 corresponde a Ernesto Tiro, *Economic Integration and Foreign Direct Investment Policies: The Andean Case* (tesis doctoral), MIT, Cambridge, Mass., 1976. En el estudio mencionado fueron definidas como firmas con capital foráneo aquellas con participación de capital extranjero superior a 20%. Esto induce una sobrestimación de la participación de las ETs en las ventas ya

Cuadro 9

LAS ETs Y SECTOR EXTERNO CHILENO  
EN 1979

(En millones de dólares de 1979)

Rubro	Ingresos	Egresos
— Exportaciones	284.3	
— Importaciones		518.3
— <i>Royalties</i>	(1.0) <sup>a</sup>	(15.0)
— Otros servicios	n.d.	n.d.
— Créditos artículo 14	100.0	(36.6)
— Créditos asociados IED	70.0	35.0
— Otros créditos	n.d.	n.d.
— Ingreso de IED	342.6	
— Repatriación de IED		21.1
— Utilidades y dividendos		41.9
— Pagos por nacionalizaciones		56.8
<b>Total</b>	<b>798.4</b>	<b>724.7</b>

Fuentes: Comercio exterior, cuadro 8.  
*Royalties*, estimaciones basadas en información del Banco Central.  
Créditos, estimaciones basadas en información del Banco Central.  
Movimientos de la IED, CIE y Banco Central.  
Nacionalizaciones, Banco Central.

<sup>a</sup> ( ) estimaciones.

1979 a 28%.<sup>38</sup> Diversos factores han influido en este resultado. Por una parte, tanto las políticas industriales de 1970-1973 como la recesión de 1975 y sus resultados, encontraron a las ETs en mejores condiciones para resistirlas que la mayoría de las empresas privadas nacionales. Mientras muchas de estas últimas quebraban o encontraban problemas para mantenerse, las ETs, utilizando sus recursos, permanecieron en el mercado y mejoraron su participación en él. Por otra parte, la compra de activos que realizaron durante el último período, que como se ha visto alcanzó magnitudes considerables, tuvo el doble efecto simultáneo de reducir la participación de las empresas nacionales y aumentar la de las ETs. Tales fueron, por ejemplo, los casos de la producción de neumáticos y de cemento que cambiaron de mano en los últimos años.

La participación de las ETs en las ventas industriales totales de 1979 estuvo cerca de la mitad del total en los productos metálicos, maquinaria y equipo, en los productos minerales no metálicos y en los productos químicos. Superó un cuarto del total en los productos alimenticios y tuvo menor importancia en papel, textiles y en la industria de la madera.<sup>39</sup>

Como resultado de la investigación pudo comprobarse que la estructura de la oferta es bastante concentrada en el sector industrial chileno, ya que la participación ponderada en las ventas de las mayores diez firmas por sector fue de 60% en 1979. Es interesante preguntarse ahora si las ETs contribuyen o atenúan dicha concentración. Por ello se calculó la participación de las diez mayores firmas nacionales privadas y de las E-IED por ventas y por sectores. Como resultado de este ejercicio aparece claro que el aporte de las ETs a la concentración de las ventas industriales es mayor que el de las

nacionales en la minoría de los casos. Así, en el caso del tabaco, la construcción del material de transporte, los productos de caucho —relacionado con el anterior—, la fabricación de productos minerales no metálicos, las industrias del cuero, los plásticos, los productos metálicos y los productos alimenticios. En el resto de las agrupaciones —exceptuando la fabricación de maquinaria eléctrica donde existe una participación igualitaria— el 'motor' de la concentración son las empresas nacionales (véase Gráfico 1).

Respecto del empleo industrial, la participación de las ETs es relativamente baja; alcanzaba al 8% de las empresas industriales con más de 50 trabajadores en 1977, y difería según el tamaño de los establecimientos; era inferior al 5% en los que ocupaban menos de 100 trabajadores y de 22% en los que empleaban a más de 1 000.

El aporte de las ETs a la creación de nuevos empleos en el sector industrial también ha sido reducido. Para una muestra de 71 ETs —que en 1978 generaban casi 80% del empleo industrial por dichas firmas— el aumento de su empleo entre 1977 y 1978 fue de sólo 3.3%, inferior al total nacional de 5.7%.<sup>40</sup>

El aporte de las ETs a las exportaciones industriales ha sido bastante limitado y llegó a sólo 12% del total en 1978.<sup>41</sup> Dicho aporte se concentró en 16 firmas, la mayor de las cuales realizó más de un tercio del total. Por otra parte, cabe hacer notar que la balanza comercial de estas mayores exportadoras fue deficitaria y que sus exportaciones equivalieron a sólo el 44% de sus importaciones.

El mercado interno es sin duda el objetivo principal de las ETs en el sector industrial ya que sólo el 8% de sus ventas totales correspondió a exportaciones en 1979.<sup>42, 43</sup>

---

que incluye el capital de personas naturales extranjeras que vivían en Chile. Por otra parte, no incluye las ventas por menos de US\$ 200.000.

<sup>38</sup> La participación en 1979, a su vez, fue superior a la de 1978. Esto quiere decir que ella aún no ha encontrado un punto de equilibrio.

<sup>39</sup> Las cifras exactas son: productos metálicos, maquinaria y equipo y productos minerales no metálicos 55%; productos químicos 47%; productos alimenticios 26%; papel y textiles 15%; e industria de la madera 6%. Estas cifras se refieren solamente a las sociedades anónimas.

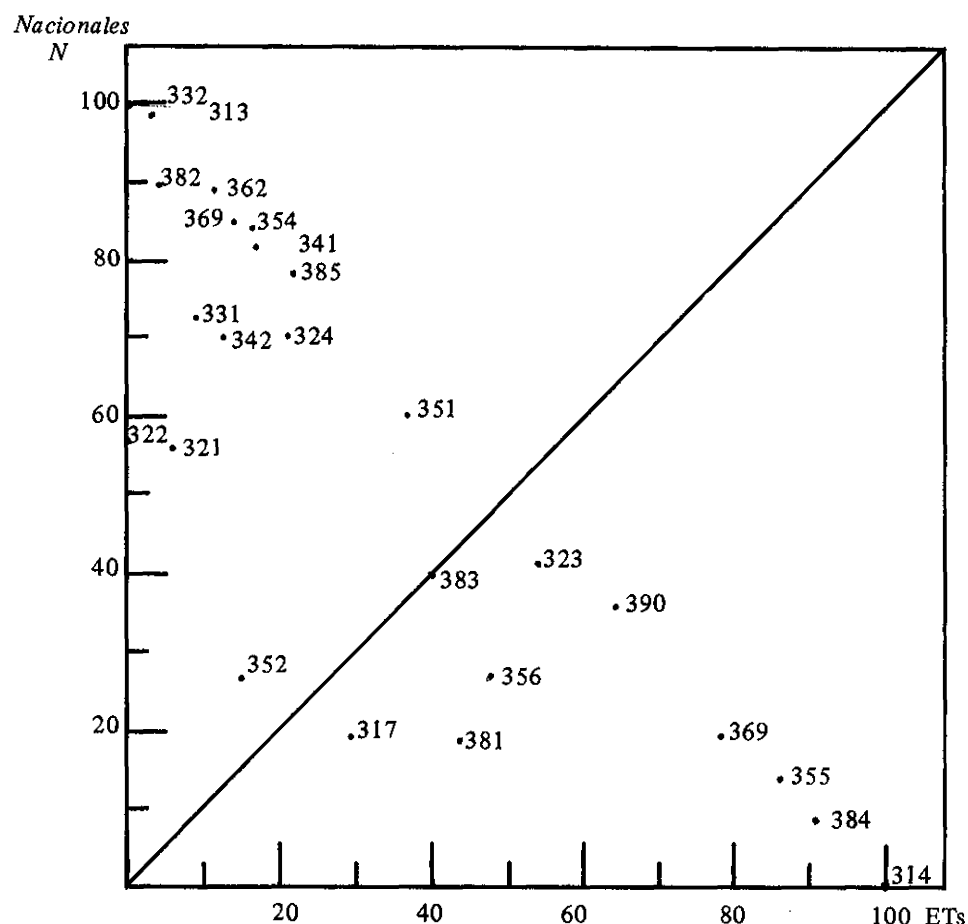
<sup>40</sup> La variación nacional fue considerada de noviembre de 1977 a noviembre de 1978 por el INE, *Compendio estadístico 1979*.

<sup>41</sup> Sobre una muestra que incluyó el 90% de las exportaciones totales.

<sup>42</sup> Basado sobre una muestra que incluyó a todas las ETs (30) entre las 10 firmas con mayores ventas por agrupación de la CIU. De hecho, la participación de las exportaciones en sus ventas bajó desde 1978, cuando había sido equivalente al 10%.

<sup>43</sup> La participación de las exportaciones dentro de las ventas totales por las ETs de Estados Unidos en Chile era

Gráfico 1

PARTICIPACION DE LAS 10 MAYORES FIRMAS EN LAS VENTAS TOTALES  
POR AGRUPACION DE LA CIU

Fuente: Elaboración propia basada en *Chile Sociedades Anónimas*, Escuela de Administración, Universidad Católica, Santiago, 1980.

En cuanto al destino de las exportaciones, tampoco en el caso del sector industrial parecen las E-IED un canal eficiente de penetración de los mercados donde se encuentran sus matrices; la participación de las exportaciones industriales a Estados Unidos dentro del total de las exportaciones por ETs de ese país bajó de 20% en 1974 a 15% en 1975-1976.<sup>44</sup>

ligeramente superior en 1976, llegando al 13%, United States Department of Commerce, *Survey of Current Business*, marzo de 1977.

<sup>44</sup> *Ibidem*.

Las 30 ETs incluidas en la muestra referida tuvieron una relación de ventas/importaciones de 4.3 en 1978 y 4.4. en 1979, lo que apunta a un coeficiente de importación creciente. Las ETs por lo tanto necesitaron importaciones que más que cuadruplicaron sus ventas durante estos años. Por otra parte, aquéllas representaron alrededor de un tercio de sus costos de explotación, excluidos los de administración y ventas.

Las inversiones en capital fijo por ETs de propiedad mayoritaria de Estados Unidos —únicas sobre las que existe información— se redujeron en 1979 a menos de la mitad del año anterior —de 24 a 10 millones de dólares— y las

proyecciones para 1980 indican una nueva baja, esta vez a 6 millones de dólares.<sup>45</sup>

#### 4. El sector financiero

Los bancos extranjeros aún no recuperan la importancia alcanzada a fines de la década de los años sesenta, aunque lo diversificado de su presencia y actividades aumentó continuamente su significación. La obligatoriedad legal de realizar una inversión inicial de 4 millones de dólares les ha asegurado una participación de casi 7% en el capital bancario total.<sup>46</sup> Sin embargo, es menor ella en otros indicadores. Por otra parte, el número de bancos extranjeros —13 de un total de 33 bancos en el país— más que duplica el de 1970.<sup>47</sup>

La participación de los bancos extranjeros en las colocaciones es relativamente baja, sólo 3.5%, e inferior en todo caso a la participación de estos bancos en el año 1970, cuando alcanzaba al 7.5% en moneda corriente y 5.6% en moneda extranjera.<sup>48</sup> La misma situación se aprecia en materia de depósitos y captaciones, que en 1980 sólo llega a 2.4% mientras a fines de los años sesenta ella era de casi 10% en moneda corriente y de 24% en moneda extranjera.<sup>49</sup> Por último, la participación de los bancos extranjeros en los préstamos externos es ligeramente más alta que su participación en los préstamos obtenidos localmente, pero ambas cifras son de poca significación: alrededor de 4.5%.

#### 5. La minería

La IED en el sector minero fue de cuantía importante entre 1974 y 1979, pues superó los 400 millones de dólares. Ella se orientó fundamentalmente al cobre, sector donde en 1978-1979 equivalió a 70% de la inversión estatal en la Gran Minería.<sup>50</sup> Parte importante de dicha

IED, sin embargo, consistió en traspasos de activos o compras de terrenos o derechos, más que en incrementos reales de la capacidad productiva nacional. Según estimaciones de la Comisión Chilena del Cobre, las reservas bajo control de empresas extranjeras llegaron a 17.4 millones de toneladas métricas en 1980, lo que equivale, *grosso modo*, a 20% de las reservas nacionales.<sup>51</sup> Desde este punto de vista interesa consignar la presencia de tres ETs tradicionalmente asociadas con la producción y distribución de petróleo en este sector, las que han diversificado sus intereses hacia el cobre.<sup>52</sup>

Hasta ahora el desestimiento de inversión de mayor monto lo hizo una ET de este sector, Noranda Mines, que tenía un contrato por US\$ 350 millones, firmado en julio de 1977. La inversión efectivamente realizada por esta firma hasta 1980 apenas superó el millón de dólares, y entre las probables razones de su desestimiento han señalado la persistencia de un cambio fijo y el régimen de concesión minera establecido por la Constitución de 1980.

El aporte de las exportaciones mineras realizadas por las ETs a las exportaciones mineras totales fue de sólo 5% en 1979, porcentaje que podría elevarse sustancialmente en el futuro si se mantuviese el actual nivel de producción de cobre por parte del Estado e iniciasen su producción varias E-IED que actualmente están en etapas iniciales de exploración, de construcción de obras civiles o de desarrollo de faenas para la explotación. Por otra parte, la producción de oro de Chile probablemente se triplicará en 1981 debido a la actividad de una E-IED.

Desde otro punto de vista, se ha señalado oficialmente la posibilidad de que Chile licite su participación en un yacimiento de nódulos que existiría frente al Archipiélago de Juan Fernández.

<sup>45</sup> United States Department of Commerce, *Survey of Current Business*, septiembre de 1978.

<sup>46</sup> Todas las cifras de participación corresponden a septiembre de 1980.

<sup>47</sup> Hasta febrero de 1980 existían además 27 oficinas de representación de bancos extranjeros y 53 entidades financieras extranjeras habían sido autorizadas para desarrollar actividades en el país.

<sup>48</sup> *Boletín del Banco Central*, diciembre de 1970.

<sup>49</sup> *Ibidem*.

<sup>50</sup> La inversión de ETs fue de alrededor de 210 millones de dólares, mientras la inversión pública en el cobre

puede estimarse en alrededor de 300 millones de dólares, de acuerdo a The Economist Intelligence Unit, *Quarterly Economic Review of Chile*, tercer trimestre de 1979, Londres.

<sup>51</sup> *El Mercurio*, 18 de marzo de 1981. Las reservas de cobre fino superan los 87 millones de toneladas; a ellas podrían agregarse 47 millones de toneladas de cobre contenido en mineral de explotación antieconómica en las presentes circunstancias.

<sup>52</sup> Una de las ventajas comparativas de Chile en el cobre ha sido el alto nivel de tecnología existente, lo que ha resultado atractivo para las ETs.

## Conclusiones

Las políticas de inversión extranjera fueron muy liberales durante el período estudiado y las ETs operaron con total libertad dentro de la economía chilena; los escasos problemas que encontraron se debieron a la aplicación de políticas más generales que las de inversión extranjera. Estas políticas son, probablemente, las más liberales de la historia contemporánea del país y organismos que agrupan a inversionistas internacionales las señalaron entre las más liberales en América Latina.<sup>53</sup> Se trató, en definitiva, de una política de omisión implementada por el Estado, una vez que este mismo fijó las pautas básicas de comportamiento para el sector.<sup>54</sup>

La renuncia del Estado a ejercer su capacidad de formulación de políticas públicas, tanto de orientación como de negociación respecto de las ETs aparece en cierta medida infundada si se la confronta con los resultados obtenidos hasta ahora, especialmente si se considera la concentración en pocas firmas que presenta la participación de las ETs en los diversos índices, circunstancia que facilitaría políticas selectivas, de administración relativamente simple y sin mayores efectos distorsionadores previsibles.

La IED acumulada aún no alcanza los niveles de fines de los años sesenta y la participación de Chile en la IED acumulada en América Latina es la más baja jamás registrada, aunque en ambos índices se advierte una tendencia a la recuperación. La nueva IED se ha concentrado en un reducido número de empresas y la mitad se ha orientado a la compra de empresas locales, mientras una cuarta parte hacia ETs ya existentes; de las firmas nuevas una gran proporción son entidades financieras. El aporte de la IED en bienes de capital ha sido mínimo

ya que el ingreso de divisas constituyó el componente principal de su flujo. Más de la mitad de la IED autorizada lo ha sido en forma de préstamos y no de capital de riesgo.

Las ETs no parecen haber realizado una contribución novedosa y significativa a la economía nacional —salvo excepciones— sino más bien haber marcado el paso y haberse reacomodado a las nuevas condiciones liberales existentes.

La IED acumulada en Chile representa una baja proporción del capital total y el aporte realizado por las ETs a la inversión y la generación de empleo es pequeño y muestra signos de decrecer. La tasa de ganancias de estas firmas más que duplica la nacional y su participación en las ventas totales es relativamente alta. La participación de las ETs en el comercio exterior del país es concentrada, baja y deficitaria. A mediano plazo crecerá el aporte del sector extractivo a las exportaciones, pero en los demás sectores el principal objetivo de estas empresas es el mercado interno; por otra parte, algunas políticas seguidas durante este período probablemente han profundizado la propensión a importar de las ETs. Su participación en el crédito interno es relativamente baja, en tanto su participación en la deuda externa es de cierta significación y creciente. La importancia de las ETs se ve aumentada en el sector industrial donde realizan 28% de las ventas totales de las sociedades de capital, aunque su aporte al empleo y a la inversión ha sido bajo en este sector. Estas firmas aparecen como impulsores de la concentración en algunos sectores industriales, pero en un mayor número como seguidores de una tendencia concentradora impuesta por las firmas nacionales. Los bancos extranjeros aún no recuperan la importancia que tuvieron a fines de la década de los años sesenta, aunque lo diversificado de su presencia y actividades les hizo aumentar continuamente su importancia. La IED en el cobre equivalió a 70% de la inversión estatal en la Gran Minería en 1978-1979; sin embargo, una parte importante de la misma consistió en compras de terrenos o derechos. Como resultado, de princi-

<sup>53</sup> Al respecto puede verse la reacción de Business International Corporation con relación al nuevo Estatuto de la Inversión Extranjera en *Business Latin America*, de Nueva York, del 30 de marzo de 1977, p. 103.

<sup>54</sup> Sobre políticas públicas y políticas de omisión puede verse E. Lahera "Evaluación instrumental de políticas públicas", en *Revista de Administración Pública*, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile, N.º 6, diciembre de 1980.

pios de 1981 las ETs controlan el 20% de las reservas de cobre del país.

En definitiva, el impacto de las empresas transnacionales sobre la economía chilena es desigual; de escasa significación respecto de algunas variables y de fundamental importancia respecto de algunos sectores; cualquiera política sobre la materia debiera considerar este hecho. Su gravitación global ha disminuido

por cierto como resultado de la nacionalización de la Gran Minería del Cobre y la consolidación de un sector privado nacional poderoso y unido. Sin embargo, ellos controlan sectores de gran importancia para el desarrollo industrial del país y mañana podrían volver a generar una parte significativa de las divisas de exportación de minerales del país.

## Anexo

### *Conceptos utilizados*

Se considera inversión extranjera directa a la que proviene de fuera de las fronteras nacionales y tiene por finalidad establecer o acrecentar algún tipo de participación permanente en una empresa ubicada dentro de las fronteras nacionales. Dicha participación debe ser suficiente para asegurar al inversionista extranjero una influencia o control efectivo sobre la administración de la empresa; dicho control o influencia se define aquí convencionalmente como la propiedad de por lo menos 10% del capital social por parte de una empresa extranjera,<sup>55</sup> sin considerar los casos de inversionistas extranjeros que sean personas naturales, quienes, por lo demás, representan una parte muy pequeña del total en el caso de Chile.

Tres importantes excepciones tiene la definición del párrafo anterior, las que no fueron consideradas inversión extranjera directa a los efectos de este estudio: a) las inversiones realizadas por empresas extranjeras controladas a su vez por inversionistas residentes en Chile;<sup>56</sup> b) las inversiones que resultan de una participación relativamente baja en el capital social de la empresa receptora en sectores no financieros por parte de entidades financieras extranjeras; c) las empresas donde la participación estatal sea predominante.

#### **Empresas de inversión extranjera directa**

<sup>55</sup> Corresponde a la participación mínima fijada por el Fondo Monetario Internacional en su Manual de Balanza de Pagos y a la utilizada por el Departamento de Comercio de Estados Unidos; otros países utilizan porcentajes menores.

<sup>56</sup> Sin serlo, ellas se benefician de las condiciones y garantías que goza la inversión extranjera; por otra parte, estas operaciones permiten 'blanquear' capital.

(E-IED) son aquellas firmas locales donde la inversión extranjera directa, tal como ya ha sido definida, equivale al 10% o más de su capital. Las agencias son E-IED por definición. Las E-IED forman parte de una ET, y en el caso de un país en particular pueden ser llamadas ETs o E-IED indistintamente, salvo en aquellos casos —de escasa significación en Chile— de empresas extranjeras que no sean ET. Cabe destacar que las tres cuartas partes de las E-IED constituidas como sociedades de capital en Chile, y el 80% de dichas empresas en el sector industrial, tienen una participación de IED igual o superior a 50%. En la mitad de las firmas esta participación es superior a 80%; la participación local, por lo tanto, tiende a ser minoritaria.

El valor acumulado de la IED incluye el capital de propiedad de inversionistas extranjeros en las E-IED y las obligaciones pendientes con ellos. Este valor, por lo general, se mide al término del año calendario y corresponde al valor efectivo de la participación extranjera según los libros de las E-IED, y éste se determina por la suma del capital contable más las reservas capitalizadas, las utilidades retenidas y los resultados del ejercicio correspondiente.

Los flujos de IED están integrados por los ingresos y egresos realizados entre el inversionista extranjero y la E-IED exclusivamente; la diferencia entre ellos constituye el flujo neto. Los ingresos pueden ser ingresos del exterior; capitalización de créditos o deudas; crédito local; y en algunos casos gastos en el exterior. A su vez los egresos pueden ser repatriaciones de capital; remesas de utilidades y dividendos; como así también amortización de créditos o pago de intereses.

## El Estado y los bancos transnacionales

### Enseñanzas de la crisis boliviana de endeudamiento público externo

*Michael D. Mortimore\**

Con el objeto de examinar el decisivo papel que la banca privada transnacional ha jugado en la economía boliviana en los últimos años el autor retoma el concepto de dependencia externa. Luego de analizar en un comienzo los significados usuales de este concepto referidos a la vulnerabilidad externa y a la participación extranjera en la economía, se concentra en la que denomina 'dependencia consentida', que es aquella donde la dependencia externa se genera o aumenta debido a la propia política económica adoptada por el Estado.

Para comprender a cabalidad este tipo de dependencia externa, desarrolla un marco conceptual a partir de los tipos predominantes de estrategias de desarrollo definidos de acuerdo a su peculiar distribución de beneficios (neocolonial, nacional elitista y nacional populista) y de las funciones del Estado (mediadora, infraestructural y sectorial).

Sobre la base de este marco conceptual analiza la dependencia externa en Bolivia desde 1952, prestando especial atención a los cambios producidos en las diferentes fases de 1952-64, 1965-73 y 1974-78. En la parte final enfoca su análisis sobre las contradicciones internas del Estado durante el período de 1974-78 y de qué modo las mismas debilitaron su poder frente a la banca transnacional; de manera más concreta examina la política económica seguida durante esos años y el efecto negativo que ella tuvo sobre el desempeño de las empresas públicas, ejemplificado en el caso de la compañía petrolera estatal YPFB.

A modo de conclusión, el autor sugiere que la experiencia boliviana debería dejar algunas enseñanzas a los países en desarrollo, en especial que el financiamiento externo en condiciones comerciales debe ser considerado con extrema prudencia y racionalidad global para evitar que contribuya a aumentar la dependencia externa y a impulsar crisis económicas y políticas.

\*El autor es miembro de la Unidad Conjunta CEPAL/CET sobre Empresas Transnacionales.

## I

## Carácter general de la crisis boliviana y el papel estratégico de los bancos transnacionales\*

La importancia de la actual crisis de endeudamiento público externo de Bolivia radica no sólo en la magnitud de la misma, como lo expresan indicadores típicos como la proporción de los ingresos de exportación que se destina al servicio de la deuda o la comparación de las reservas internacionales con las importaciones, sino en el hecho de que las personas encargadas de tomar decisiones en Bolivia se han colocado en una situación tal que una decisión de los bancos transnacionales de no refinanciar la deuda boliviana resultaría causa fundamental de una crisis generalizada de la economía boliviana. Como es evidente, en lugar de negociar mejores condiciones para sus finanzas externas sobre la base de una situación mucho más ventajosa para negociar con los acreedores extranjeros, las personas encargadas de tomar decisiones en Bolivia fueron víctimas de ciertas contradicciones internas del Estado, tales como la contradicción entre la política económica del grupo económico del Gobierno Central y sus efectos en las empresas públicas dominantes, lo que debilitó al Estado a tal punto que su dependencia respecto de los participantes extranjeros (principalmente los bancos transnacionales) se convirtió en un elemento esencial de la crisis actual de endeudamiento público externo.

Como sugieren los datos que aparecen en el cuadro 1, después de disfrutar de varios años de una impresionante expansión económica a

\*El presente es un primer informe del proyecto de investigación sobre los bancos transnacionales y las finanzas externas de Bolivia emprendido por Robert Devlin y el autor. El informe principal sobre los resultados de las investigaciones del proyecto se publicará más adelante. El autor desea expresar su reconocimiento por la estrecha colaboración de los miembros de la Unidad Conjunta CEPAL/CET, por los valiosos comentarios ofrecidos por Eduardo Gana así como por las críticas de R. Devlin, R. Sanz-Guerrero y L. Willmore. Cualquier error de hecho o de interpretación es de exclusiva responsabilidad del autor.



Cuadro 1

**BOLIVIA: INDICADORES DE LA CRISIS**  
(*Fasas reales de crecimiento anual*)

Año	Exportaciones (bienes y servicios)	Producto interno bruto	Inversión interna bruta	Deuda externa pública	
				Todas las fuentes.	Bancos trans- nacionales
1974	5.5	6.1	a	-2.1	76.7
1975	-3.4	5.1	a	23.8	57.3
1976	10.8	6.8	-6.7	25.4	87.0
1977	-5.6	3.4	2.5	17.3	36.5
1978	-12.7	3.1	-7.5	10.5	11.4
1979	-10.5	2.0	-13.4	3.1	4.9
1980 (est.)	-9.5	0.3	-32.5	n.d.	n.d.

*Fuente:* CEPAL, a base de informaciones oficiales suministradas por el Banco Central de Bolivia, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>a</sup>Nueva serie que comenzó en 1975.

mediados del decenio de 1970, la economía boliviana ha llegado a presentar todas las características comunes a una grave crisis. Las exportaciones han disminuido bruscamente en términos reales, y en 1980 el valor de las exportaciones de bienes y servicios fue inferior al de 1970. Para 1980 la tasa de crecimiento del producto interno bruto había descendido a un nivel anual real estimado en 0.3%. Del mismo modo, la mengua real del nivel de inversión interna bruta entre 1975 y 1980 fue del orden del 50%. Se podría argüir que el auge de mediados del decenio de 1970 y la crisis subsiguiente estuvieron ambas relacionadas directamente con el financiamiento externo o la falta del mismo. Los años de prosperidad coinciden con un incremento impresionante de los préstamos del exterior, en especial de los bancos transnacionales, y los años de crisis se caracterizan por una brusca disminución de la tasa real de aumento de la deuda pública externa. El cuadro 2 indica que durante el período 1974-1978, que clasificaremos más adelante como un proyecto político definido, el financiamiento externo fue dominado totalmente por los bancos transnacionales y ascendió al 62% de los desembolsos totales, el 74% de los pagos totales de amortización e interés y el 71% del total de ingresos netos procedentes de fuentes externas durante ese período. La aguda declina-

ción de los ingresos netos durante los años 1977-1978, cuando los pagos del servicio de la deuda ganaron terreno respecto de los desembolsos, coincide precisamente con el comienzo de la crisis económica y financiera de la economía boliviana. La disminución en la proporción de los ingresos netos totales provenientes de los bancos transnacionales (del 65% en 1977 a -31% en 1979) fue motivo fundamental de la crisis resultante. En efecto, los bancos transnacionales se desentendieron de Bolivia.

Cabe averiguar legítimamente en qué consiste este impresionante poder de decisión por parte de los bancos transnacionales y en qué forma lo obtuvieron. La primera parte de esa interrogante puede ser respondida inmediatamente y la segunda parte constituye el tema del presente artículo. El poder de decisión de los bancos transnacionales se apoya esencialmente en dos factores. En primer lugar, los préstamos que suministran esos bancos deben representar una proporción significativa del total de la deuda pública externa del prestatario; y en segundo lugar, los bancos transnacionales deben representar la principal fuente de nuevos préstamos para dicho prestatario. En este sentido, el prestatario queda considerablemente endeudado con los bancos transnacionales, y el poder de decisión de éstos para continuar financiando o, en épocas de dificultades econó-

Cuadro 2

**BOLIVIA: LA IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS BANCOS TRANSNACIONALES  
EN EL FINANCIAMIENTO EXTERNO,<sup>a</sup> 1970-1979**  
(Porcentajes)

Año	Financiamiento de los bancos transnacionales como proporción del total de:		
	Desembolsos	Pagos de amortización e interés	Ingresos netos
1970	0.3	2.0	-0.5
1971-1973 <sup>b</sup>	20.5	16.3	19.4
1974	39.6	19.2	71.3
1975	47.4	23.8	67.6
1976	52.5	32.4	64.2
1977	57.9	46.2	64.7
1978	61.8	73.7	40.8
1979	38.2	52.9	-31.4

Fuente: CEPAL, a base de informaciones oficiales suministradas por el Banco Central de Bolivia.

<sup>a</sup>Con garantía del Estado

<sup>b</sup>Promedios anuales.

micas, para refinanciar la deuda existente puede llegar a ser una decisión crucial para un régimen en particular o un determinado proyecto político. No es necesario atribuir siniestras intenciones a los propósitos o las actividades de los bancos transnacionales; en realidad, se trata de una consecuencia natural de las prácticas comerciales normales de una empresa privada dedicada a prestar dinero con fines de lucro. Así, pues, el sistema de clasificación de la capacidad crediticia empleado por los bancos transnacionales para distinguir entre los múltiples solicitantes de crédito a base de la rentabilidad y seguridad de esas inversiones refleja simplemente las consideraciones comerciales normales de esas empresas privadas. El cuadro 3 indica que durante los últimos años de crisis en Bolivia, este país figuró —si se utiliza como ejemplo la clasificación del *Institutional Investor*— casi al final de la lista, tanto en América Latina como en el mundo en general.

En el caso de Bolivia, esta clasificación de la solvencia o la capacidad crediticia refleja adecuadamente la evaluación hecha por los bancos transnacionales de sus perspectivas de contratar nuevos préstamos. Además, la decisión unilateral de los bancos transnacionales de

no continuar refinanciando la deuda pública externa de ese prestatario, tomada después de que una propuesta de refinanciación relativamente grande (155 millones de dólares estadounidenses) fue negociada por un consorcio encabezado por el Citicorp en 1977-1978, constituyó un elemento decisivo en el fracaso del proyecto político de 1974-1978 y la grave crisis económica que sobrevino a continuación en Bolivia. Efectivamente, Bolivia estaba indefensa frente a esa evaluación unilateral del consorcio de bancos transnacionales, como puede apreciarse en la cita siguiente: "...cuando Bolivia negocie un plan con sus acreedores, el país se verá obligado a aceptar casi cualesquiera condiciones de refinanciación que se le ofrezcan".<sup>1</sup> En esencia, la deuda pública externa de la economía boliviana con los bancos transnacionales se convirtió en el elemento principal de la nueva situación de dependencia que afec-

<sup>1</sup> *Institutional Investor*, Nueva York, julio de 1980, p. 163. Así en marzo de 1981 Bolivia aceptó sin negociar las condiciones de refinanciamiento exigidas por el consorcio encabezado por Bank of America. Al aceptar las duras condiciones (así por ejemplo, una tasa de interés de Libor más 2.25 por ciento) el gobierno boliviano quiso mejorar su capacidad crediticia frente a la banca transnacional.

tó a dicho país. La explicación de cómo se creó esa situación de dependencia y en qué forma los bancos transnacionales consiguieron el impresionante poder de tomar decisiones que

afectaban directamente al bienestar económico de la mayoría de los bolivianos, sin su participación efectiva en el proceso de adopción de decisiones, constituye el resto de este artículo.

Cuadro 3

AMERICA LATINA: CLASIFICACION DE LA CAPACIDAD CREDITICIA  
HECHA POR EL INSTITUTIONAL INVESTOR, 1979-1980.

Clasificación regional		País	Clasificación mundial 1980	Puntos <sup>a</sup>
1980	1979			
1	2	México	25	71.8
2	1	Venezuela	27	71.2
3	4	Argentina	31	62.6
4	5	Colombia	37	59.6
5	6	Trinidad y Tabago	41	58.5
6	3	Brasil	43	58.0
7	7	Chile	52	52.9
8	8	Ecuador	54	52.3
9	9	Panamá	61	45.2
10	11	Paraguay	63	44.6
11	12	Uruguay	66	42.2
12	10	Costa Rica	68	41.1
13	15	Perú	72	35.2
14	13	República Dominicana	75	32.5
15	—	Cuba	76	32.2
16	14	Bolivia	78	27.8
17	16	Jamaica	84	19.9
18	17	Nicaragua	94	9.8

Fuente: *Institutional Investor*, julio de 1980.

<sup>a</sup>Esta clasificación crediticia refleja la idea que tenían los banqueros de la solvencia de cada país en marzo de 1980.

## II

### El concepto de dependencia externa como instrumento analítico y su utilidad para comprender el papel del Estado en el desarrollo

Sin duda, el concepto de dependencia externa ha sido uno de los debatidos con mayor frecuencia en el curso del análisis de la experiencia de desarrollo de América Latina. Sin embargo, su empleo como herramienta analítica para mejorar la comprensión de las diversas situaciones de dependencia que afectan a los países en desarrollo ha ido disminuyendo. En el presente artículo se sugiere que el concepto

de dependencia no sólo sigue teniendo pertinencia para analizar las posiciones relativas de negociación de los participantes locales y extranjeros en el proceso de desarrollo local, sino que constituye un requisito para el examen detenido de las nuevas situaciones de dependencia en que se encuentran varios países de la región.

Se pueden distinguir por lo menos tres

corrientes principales en el análisis tradicional de la dependencia. Por ejemplo, una corriente considera la dependencia externa como vulnerabilidad económica del sector externo (Prebisch-CEPAL); una segunda corriente juzga la dependencia externa en función del carácter y el grado de participación extranjera en el desarrollo nacional (Furtado, Sunkel y, en gran medida, Cardoso); y, por supuesto, la corriente marxista supone la dependencia externa como una expresión de neo-imperialismo (Frank y el grupo CESO de la Universidad de Chile). Dejando de lado la tercera corriente de apreciación de la dependencia debido a sus 'sesgos' ideológicos, se puede sostener razonablemente que, en una época de negociaciones cada vez más complejas entre las ETs y el estado receptor respecto del carácter y el alcance de la participación extranjera en el desarrollo, las primeras dos corrientes de apreciación de la dependencia pueden ser de bastante utilidad analítica para los funcionarios públicos encargados de adoptar decisiones. Estas dos corrientes de apreciación de la dependencia pueden considerarse como indicadores tradicionales de dependencia externa, entendidas ambas como factores que contribuyen al debilitamiento de la posición negociadora de las entidades nacionales con respecto a los participantes extranjeros.

*1. Algunos indicadores tradicionales:  
vulnerabilidad económica del sector  
externo y grado de participación  
extranjera en el desarrollo nacional*

La principal idea implícita en el concepto de vulnerabilidad económica del sector externo (de exportación) es que las fluctuaciones de la demanda, por parte de los países industrializados, de los productos primarios exportados por los países en desarrollo, contribuyen a los problemas seculares de balanza de pagos que afectan a las economías periféricas y los agravan. Por ejemplo, cualquier país puede estar sujeto a una relación favorable o desfavorable de términos de intercambio durante un determinado período; de todos modos, en general, mientras más diversos sean los artículos de exportación y más dispersos estén los compradores, tanto menos vulnerable será el país en su desarrollo exportador. Y la inversa, un exporta-

dor monoprodutor que vende en un mercado menos perfecto, generalmente experimentará prolongados períodos de extrema vulnerabilidad económica del sector externo y las consiguientes crisis de balanza de pagos. Cuanto más abierta sea una economía (por ejemplo, elevados coeficientes de comercio exterior), tanto más fácilmente afectará la vulnerabilidad económica del sector de exportación a la modalidad interna de crecimiento y desarrollo. Aunque la vulnerabilidad económica del sector mismo de exportación no es generalmente objeto de negociaciones entre el Estado y las ETs, el grado de vulnerabilidad económica constituye un factor contextual de importancia decisiva para las negociaciones entre el Estado y las ETs sobre el carácter y el nivel de la participación extranjera en el desarrollo nacional. Es decir, un exportador que disfrute de una relación muy favorable de los términos de intercambio disfrutará de una posición negociadora mucho mejor con las ETs interesadas; y un exportador que tenga una relación muy desfavorable de los términos de intercambio, con sus consiguientes problemas de balanza de pagos, estará en una posición negociadora relativamente mala con respecto a las ETs interesadas. En suma, es posible medir con algún grado de exactitud el carácter y el grado de vulnerabilidad económica en el sector externo y relacionarlo de una manera imparcial a la posición negociadora general de un país en desarrollo. Sin duda, esta noción podría tener importante utilidad analítica para el personal directivo encargado de planear y conducir las negociaciones entre el Estado y las empresas transnacionales.

La idea básica implícita en el concepto tradicional del carácter y el grado de participación extranjera en el desarrollo nacional es que hay varios factores estructurales pertinentes que afectan de modo directo el resultado de las negociaciones entre el Estado y las ETs y que influyen en medida considerable el estilo de desarrollo. La premisa general es que cuanto más directo sea el carácter de la participación extranjera (por ejemplo, la inversión extranjera directa en comparación con la transmisión de tecnología por licencia) y cuanto mayor sea el grado de participación extranjera (por ejemplo, la proporción del total de exportación y pro-

ducción correspondiente a las empresas extranjeras), tanto más débil y más complicada será la posición negociadora del país receptor. Las principales negociaciones entre el Estado y las ETs se refieren a las condiciones de ingreso de la inversión extranjera directa, las condiciones (especialmente el uso de garantías del Estado) para contratar créditos externos y el costo de la utilización local de tecnología extranjera, entre otras cosas. Por lo general, no se aprecian con claridad los resultados de estas múltiples negociaciones excepto bajo la forma simplificada que expresa la balanza de pagos, en la forma indicativa que se manifiesta en la nueva legislación que se refiere a estas formas de participación extranjera, en la forma muy general que surge de los datos sobre las existencias de inversión extranjera directa, deuda pública externa, etc. Sin embargo, debería ser evidente que la idea original sostiene que mientras más directo sea el carácter y mayor el grado de participación extranjera, tanto más complejo y difícil será cualquier intento por parte del Estado de modificar el *statu quo* existente de participación extranjera dada la diversidad de relaciones comerciales y financieras que se basan en las reglas del juego existentes. Como es obvio, para cualquier gobierno interesado en reducir los costos explícitos de la participación extranjera en el desarrollo (por ejemplo, utilidades, intereses y pagos de regalías) y en orientar esa participación extranjera más claramente hacia las prioridades de los planes nacionales, en suma, en aumentar la contribución neta de los participantes extranjeros, una valoración meditada del carácter y el grado de la participación extranjera y su relación con la posición negociadora del país receptor constituyen requisitos básicos para los negociadores y encargados de formular políticas nacionales.

De esta manera, es posible medir con cierto grado de exactitud diversos componentes objetivos de la situación de dependencia de un determinado país con el objeto de comprender mejor el carácter de su posición negociadora con los participantes extranjeros, especialmente con las ETs. Se puede considerar que indicadores tradicionales, tales como la vulnerabilidad económica del sector externo o el carácter y el grado de participación extranjera en el

desarrollo local, son aspectos esenciales de esa medición.

## 2. *Un nuevo indicador: dependencia consentida derivada de las contradicciones internas del Estado*

La tarea de negociar con los participantes extranjeros recae principalmente en el Estado (integrado, por lo menos, por tres elementos principales: el equipo de encargados de formular políticas económicas vinculado al régimen en el poder, la burocracia y las principales empresas públicas). Es muy posible que el Estado debilite su propio poder de negociación de diversas maneras que otorguen mayor influencia a los participantes extranjeros que lo que resulta de las condiciones existentes, tales como la vulnerabilidad económica del sector externo o el grado de participación extranjera en el desarrollo local. Un claro ejemplo es el de la inestabilidad política; en estas condiciones no se puede seguir una política coordinada con respecto a la participación extranjera y, por consiguiente, los inversionistas extranjeros disfrutaban de una mejor posición negociadora como resultado del debilitamiento del poder de negociación del Estado. Un caso menos claro sería el relacionado con las contradicciones internas dentro del mismo aparato estatal, que generan situaciones en virtud de las cuales el Estado es incapaz o deliberadamente decide no emplear en forma adecuada la mejor posición negociadora de que pueda disfrutar debido a otros factores tales como una reducida, aunque coyuntural, vulnerabilidad económica del sector externo o una morigeración significativa del carácter o del grado de participación extranjera en el desarrollo nacional. Un ejemplo de esto, que tendrá pertinencia para el examen de la experiencia boliviana, podría ser el caso de la repercusión negativa sobre las empresas públicas dominantes que puede tener una política económica impuesta por el equipo de encargados de formular políticas económicas de un régimen determinado. En circunstancias extremas, esa política económica puede debilitar la posición negociadora de las empresas públicas y conducir a una crisis económica y financiera del sector público. Sin embargo, a fin de comprender cabalmente la esencia de este tipo de

situación de dependencia consentida, es preciso elaborar un marco conceptual para entender los diversos papeles que corresponden al Estado en el desarrollo nacional así como para elaborar un estudio significativo suficiente para demostrar su pertinencia.

Siempre es una tarea muy difícil definir los diversos papeles del Estado, especialmente en las sociedades en desarrollo, y la significación de su política económica en el contexto del proceso de desarrollo. La idea implícita en el concepto de 'papel del Estado' es por lo general tan amplia y extensa que incluye prácticamente a toda actividad relacionada de cualquier manera con el Estado, desde el proceso político mismo hasta la prestación de servicios municipales. Para organizar esta masa amorfa en algún tipo de marco comprensible, es preciso recurrir a la simplificación de ciertos instrumentos conceptuales.

Si se parte de la base de que toda estrategia de desarrollo debe, de alguna manera, indicar los objetivos para la distribución de los beneficios del desarrollo, por lo menos entre los principales participantes, será posible definir tres tipos ideales que al parecer han sido básicos en la experiencia de desarrollo de los últimos 50 años. El gráfico 1 indica estas tres estrategias simples —neocolonial, nacional elitista y nacional populista— y la correspondiente distri-

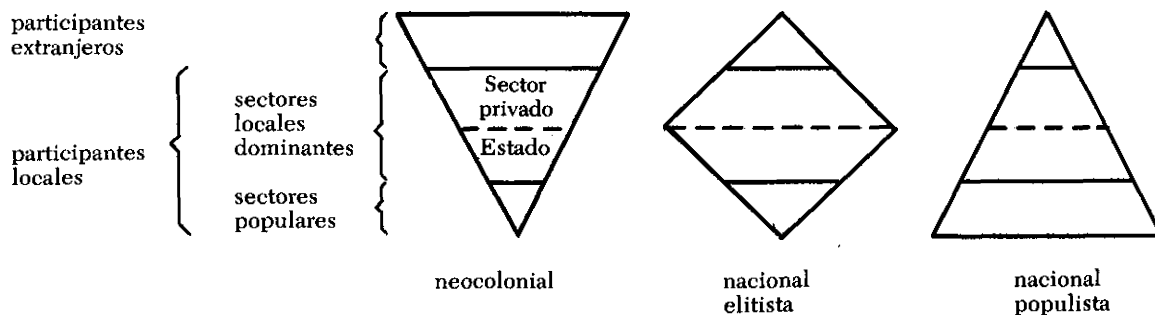
bución ideal de beneficios entre los principales participantes: las ETs, los sectores locales dominantes (privado y público) y los sectores populares. Estas hipotéticas distribuciones típico-ideales de beneficios relacionadas con las estrategias definidas de desarrollo demuestran una simplicidad geométrica que puede ser muy útil para comprender mejor las distintas orientaciones del Estado en el curso del desarrollo.

Sin introducir el determinismo económico en estos instrumentos conceptuales, se puede considerar que los tres tipos ideales son orientaciones de estrategia sucesivamente prevalentes que surgen en el curso del proceso de desarrollo. Abordado desde esta perspectiva, se aprecia que disminuye la proporción de beneficios que se considera corresponde a los participantes extranjeros y aumenta la parte destinada a los sectores populares en la transición desde un tipo ideal de estrategia al otro.

La parte correspondiente a los sectores nacionales dominantes aumenta en la transición desde la orientación neocolonial a la nacional elitista y disminuye en el desplazamiento desde esta última a la orientación nacional popular. Se puede considerar que los sectores nacionales dominantes están integrados por dos componentes: grupos privados y Estado; sin embargo, la línea que divide la distribución

Gráfico 1

RELACION HIPOTETICA ENTRE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y LA DISTRIBUCION DE BENEFICIOS ENTRE LOS PRINCIPALES PARTICIPANTES



Fuente: Adaptada de J. Petras, "New Perspectives in Imperialism and Social Classes in the Periphery", en *Journal of Contemporary Asia* (V 5), 1975.

interna de beneficios entre ellos debe entenderse en el contexto de las condiciones locales y del carácter específico de la experiencia local de desarrollo. No obstante, en general es razonable pensar que los grupos privados dominantes prevalecerán en la orientación neocolonial y el Estado predominará en la orientación nacional populista. De manera análoga, cabe considerar que estos dos componentes pueden tener una participación aproximadamente igual en los beneficios en el caso general de la orientación nacional elitista en la cual, por lo general, el Estado promueve los intereses privados. Así pues, este instrumento conceptual simplificador permite proponer tres *puntos de referencia* principales con respecto a las consecuencias de las estrategias de desarrollo en materia de distribución de beneficios. En la actualidad, en América Latina la orientación neocolonial de la estrategia de desarrollo ya tiene poca pertinencia para las experiencias contemporáneas de desarrollo; sin embargo, las otras dos orientaciones siguen teniendo mucha importancia para la región y captan ciertos aspectos fundamentales de los papeles que desempeña el Estado en el proceso de desarrollo.

Por ejemplo, una estrategia de desarrollo con orientación nacional elitista sugiere que el Estado está vinculado con los grupos privados dominantes y subordinado a ellos. El proyecto político sustentado por esos grupos privados dominantes incluye, en mayor o menor medida, algún tipo de asociación con los participantes extranjeros. Las principales tareas económicas generales que corresponderían al Estado probablemente consistirían en promover la empresa privada (local y extranjera) y en resistir o disuadir cualquier aumento de la participación del sector popular en la distribución de los beneficios procedentes del desarrollo. Aunque cabría esperar que el Estado estableciera determinados controles sobre la participación extranjera, especialmente en los casos en que se producen tensiones entre los participantes nacionales y extranjeros, por lo general esos controles pueden considerarse subordinados a la tarea de promoción asignada al Estado. Corrientemente, las negociaciones entre el Estado y las empresas transnacionales consistirían en que el Estado establezca directrices generales, de acuerdo con las prioridades

de los planes nacionales, para una mayor participación extranjera.

El ejemplo de la estrategia de desarrollo con orientación nacional populista sugiere otras prioridades para el Estado, quien en este caso, con frecuencia, asume un grado significativo de liderazgo político basado en el apoyo electoral popular. La empresa pública se convierte así en el centro de la política estatal. Con la expansión del papel empresarial del Estado, las tensiones de éste con los participantes extranjeros aumentan y llegan a ser considerablemente más complicadas. Los controles del Estado respecto del carácter y el grado de participación extranjera se hacen más severos y las negociaciones entre el Estado y las ETs generalmente entrañan relaciones directas entre estos dos principales participantes.

De esta manera, dicho instrumento conceptual ofrece cierta percepción fundamental sobre el papel que cabe al Estado en el proceso de desarrollo, en particular respecto de las negociaciones entre el Estado y las ETs y el carácter general de la participación extranjera en el desarrollo local. Oszlak, en un artículo reciente,<sup>2</sup> discierne tres funciones esenciales del Estado —que contribuyen a este examen— de conformidad con los principales intereses a los que sirve el aparato estatal. La función 'mediadora' del Estado se refiere a sus actividades destinadas a satisfacer los intereses de los grupos económicos dominantes. La función 'infraestructural' consiste en las actividades en las que el Estado actúa teniendo en cuenta el beneficio general de la sociedad. La función 'sectorial' del Estado comprende aquellas funciones y medidas del Estado que sirven sus propios intereses como un sector aparte de los demás. Es ésta sin duda una clasificación conceptual muy simplificada con calificaciones que tal vez impresionen al lector como inapropiadas; sin embargo, capta ciertas realidades básicas de las diversas funciones del Estado en las sociedades en desarrollo.

Si se relacionan estas funciones separadas del Estado con el instrumento conceptual que

<sup>2</sup> O. Oszlak, "Critical Approaches to the Study of the State Bureaucracy: a Latin American Perspective", en *International Social Science Journal*, (UNESCO), Paris, (XXXI, 4), 1979.

se refiere a las consecuencias en materia de distribución de beneficios de las orientaciones neocolonial, nacional elitista y nacional populista de la estrategia del desarrollo, se dispone de la materia prima suficiente para la construcción de un marco que permita una mejor comprensión del papel del Estado en el contexto de las distintas orientaciones de la estrategia del desarrollo.

Para un régimen que siga una estrategia de desarrollo de orientación neocolonial, la principal función del Estado sería la de mediar entre los intereses de los participantes extranjeros y nacionales dominantes. Históricamente, los países que siguen esta orientación tienen aparatos estatales muy subdesarrollados, en particular con respecto a las funciones empresariales desempeñadas por las empresas públicas y, por consiguiente, el papel sectorial del Estado carece en absoluto de importancia. Dada la participación muy desigual en los beneficios del desarrollo, la función infraestructural tampoco es en absoluto notable. En cambio, un régimen que sigue una orientación nacional elitista por lo general espera que la función cada vez mayor del Estado en la sociedad nacional continúe limitándose a servir a los intereses internos dominantes (y en mucho menor medida a los extranjeros) mediante su función mediadora. Esto es lo que generalmente ocurre y, sin embargo, se aprecia que las funciones infraestructural y sectorial del Estado aumentan *considerablemente* según el nivel de desarrollo del país y en especial con relación a su proceso de industrialización. De esta manera, en la orientación nacional elitista la función principal del Estado sigue siendo la de mediación (si bien es muy reducida con respecto al caso anterior de una orientación neocolonial) aunque se han incrementado considerablemente las funciones infraestructural y sectorial. Finalmente, en un régimen que aplica una orientación nacional populista a la estrategia de desarrollo las funciones sectorial e infraestructural del Estado se consideran más importantes, que la función mediadora, aunque esta última jamás se olvida por completo. La importancia relativa de las funciones sectorial e infraestructural dependerá de las particularidades del aparato estatal (especialmente el tamaño y el carácter de las empresas públicas dominantes). De esta mane-

ra simplificada, se puede establecer un marco conceptual gracias al cual se comprendan las características dominantes del papel del Estado en el desarrollo y el medio ambiente nacional para las negociaciones entre el Estado y las ETs, en el contexto de situaciones de dependencia concretas y cambiantes de los distintos países.

Si se vuelve al examen de los diversos indicadores del concepto de dependencia externa, será necesario explicar la característica sobresaliente del concepto de dependencia consentida que resulta de ciertas contradicciones internas del Estado. Por lo general, este tipo de situación de dependencia al parecer resulta de un *retorno* a una forma *extrema* de orientación nacional elitista de estrategia de desarrollo después de un período en que predominó la orientación nacional populista. Por esa razón, el aparato estatal es generalmente muy amplio y las funciones sectorial e infraestructural del Estado están bien desarrolladas y, en consecuencia, es muy difícil implantar la función mediadora deseada por el nuevo equipo de encargados de formular políticas económicas; este equipo enfrenta una burocracia y unas empresas públicas acostumbradas a una autonomía relativamente mayor en materia de adopción de decisiones, a servir intereses más amplios y, en último término pero no por ello menos importante, a recibir una mayor participación en los beneficios del desarrollo. En estas condiciones, se pueden identificar contradicciones internas en el Estado debido a los papeles contrapuestos desempeñados por los diversos componentes del aparato estatal. Además de tener un efecto más bien negativo sobre el bienestar general de la economía, estas contradicciones internas pueden producir, en casos extremos, situaciones en que el componente dominante del Estado —el equipo encargado de formular las políticas económicas del nuevo régimen— considere que tiene más en común con los participantes extranjeros respecto de la orientación nacional elitista de la política de desarrollo que lo que tiene en común con el resto del aparato estatal (en particular, las principales empresas públicas). La asociación más estrecha del equipo de encargados de formular políticas económicas con los participantes extranjeros, que por lo general supone la



disminución de los controles y las restricciones de la participación extranjera, puede conducir a que el Estado *voluntariamente* ceda influencia a los participantes extranjeros mucho más allá de lo que normalmente resultaría si se diesen otras condiciones tales como la vulnerabilidad económica del sector externo o el carácter y el grado existentes de participación extranjera en el desarrollo local. En resumen, el Estado restringe *deliberadamente* la aplicación del poder de negociación de que dispone en las

negociaciones con las ETs a fin de consolidar la nueva asociación con los participantes extranjeros y los beneficios particulares que entrega a los grupos dominantes privados que definen el proyecto. En este sentido, la nueva situación de dependencia puede ser muy ventajosa para los participantes privados dominantes; sin embargo, como se hará evidente al proseguir este estudio del caso boliviano, en circunstancias extremas puede dar fácilmente por resultado una profunda crisis económica y financiera.

### III

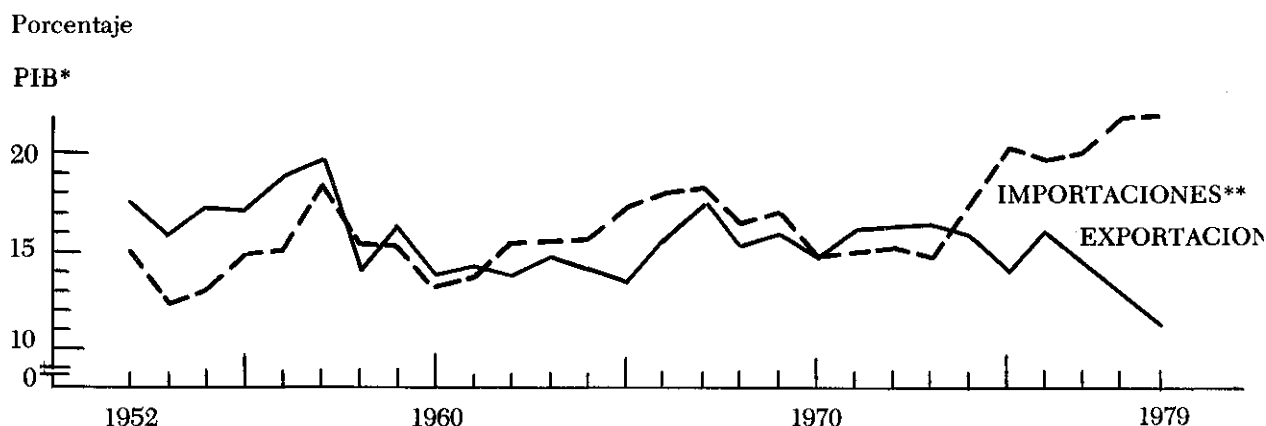
## Un estudio general de la dependencia externa en Bolivia, 1952-1979

En general, la economía boliviana puede considerarse, en el contexto de América Latina, como muy abierta y ha demostrado una tendencia hacia coeficientes más elevados de comercio exterior durante el período reciente. En su mayor parte, los coeficientes de comercio exterior fluctuaron entre el 30 y el 34% en el pe-

ríodo 1952-1979, con la excepción del período 1960-1964 de extrema vulnerabilidad económica (por debajo del 30%) y el período 1974-1978 de exagerada importación (por sobre el 34%). El gráfico 2 demuestra el cambio en los coeficientes de exportación e importación a lo largo del período 1952-1979 en general y capta admi-

Gráfico 2

#### BOLIVIA: COEFICIENTES DE IMPORTACION Y EXPORTACION, 1952-1979



Fuente: CEPAL, a base de informaciones oficiales.

Nota: Calculados a base de valores constantes (en millones de dólares estadounidenses de 1970).

\*Calculado sobre precios de mercado.

\*\*Bienes y servicios.

rablemente el volumen exagerado de importaciones que se produjo en el período posterior a 1974.<sup>3</sup>

En el gráfico 3 se indica la experiencia de Bolivia en materia de exportaciones. Evidentemente dicha experiencia consiste en tres etapas sucesivas: 1952-1964, extrema vulnerabilidad económica; 1965-1976, crecimiento y diversificación excepcionales; y 1977-1979, declinación. Durante la etapa de extrema vulnerabilidad económica del sector exportador el país se caracterizó como exportador monoprodutor (minerales en general, específicamente estaño) que operaba en un mercado muy imperfecto. Así, pues, cuando ese mercado se debilitó después de la guerra de Corea y los precios del estaño y otros minerales disminuyeron bruscamente, la vulnerabilidad económica del sector exportador afectó rápidamente la situación de balanza de pagos del país y pronto se transmitió a la actividad económica interna y las finanzas públicas. El sector exportador continuó en un estado de depresión durante más de un decenio, lo que se reflejó en la modalidad irregular de crecimiento interno pues el valor del producto interno bruto de 1952, en valores constantes, no fue sobrepasado hasta 1962. En efecto, como se sugiere en el cuadro 4, por lo menos hasta 1965 Bolivia sobrellevó una relación de intercambio sumamente desfavorable.

del estaño y otros minerales y la diversificación de las exportaciones mediante nuevas y mayores exportaciones de petróleo crudo, gas natural y artículos agroindustriales. Prácticamente, la vulnerabilidad económica del sector exportador desapareció como componente de la situación de dependencia boliviana y como influencia desfavorable en la posición negociadora del Estado local, en particular después de 1975 cuando el país disfrutó de una relación de intercambio particularmente favorable.

El carácter y el grado de la participación extranjera en Bolivia durante este período, 1952-1979, desempeñó un papel importante en las situaciones de dependencia en que se puso a Bolivia. Cabe mencionar que en su mayor parte estas situaciones de dependencia se asemejaron a lo que suele denominarse dependencia clásica, es decir, amplia influencia extranjera en el nexo de exportación tradicional entre la economía local y el mercado internacional, y no con el elevado grado de participación extranjera por medio de la inversión extranjera directa en el proceso local de industrialización que representa lo que se conoce como 'desarrollo dependiente'. Sin embargo, cabe agregar que a menudo se supone que la dependencia financiera que caracterizó a la economía boliviana durante los últimos años del decenio de 1970 se parece más claramente a una varian-

Cuadro 4  
BOLIVIA: RELACION DE INTERCAMBIO, PROMEDIOS QUINQUENALES, 1952-1979  
(1970 = 100)

	Períodos					
	1952-54	1955-59	1960-64	1965-69	1970-74	1975-79
Promedio	55.7	64.3	66.8	91.9	97.9	120.7

Fuente: CEPAL, a base de informaciones oficiales.

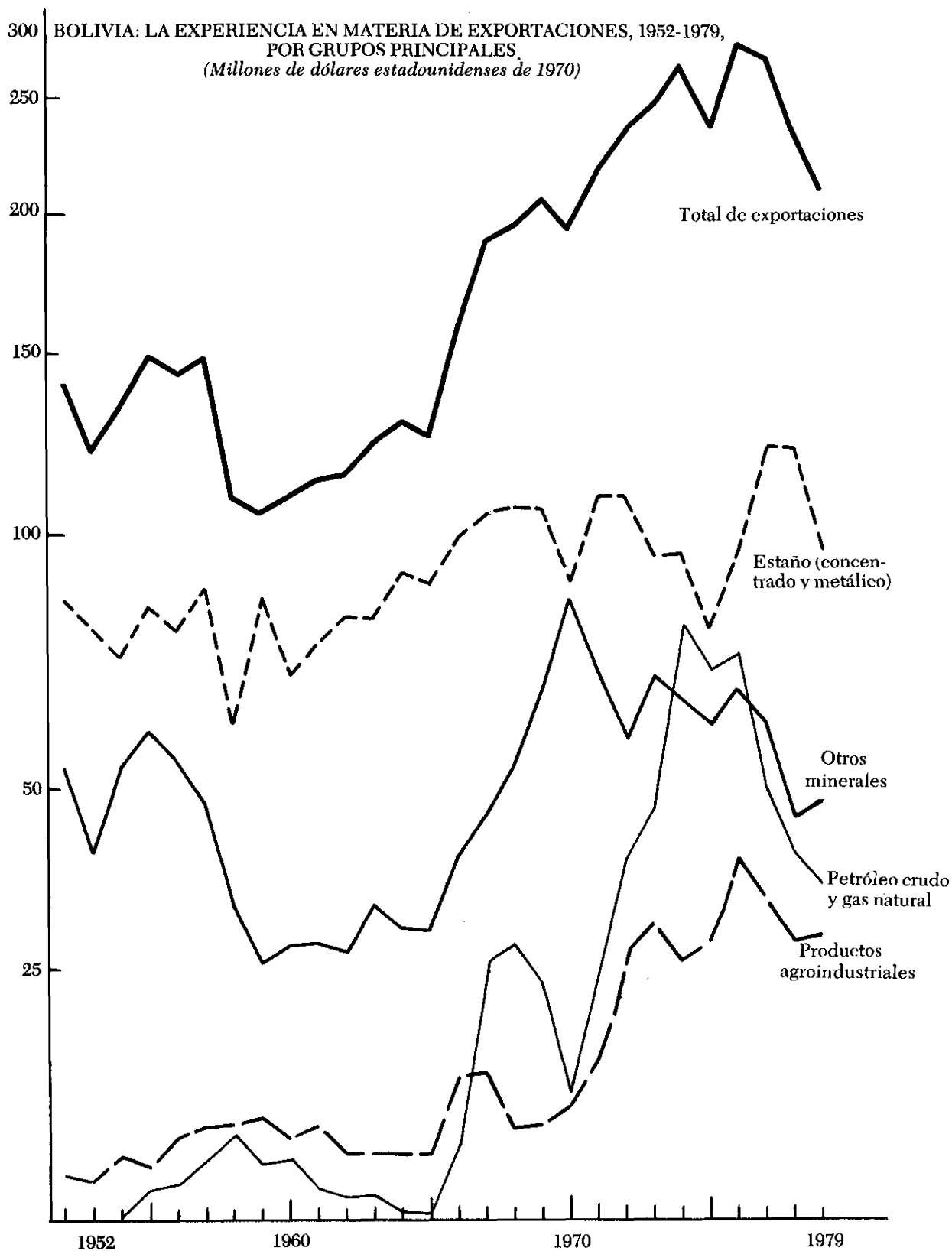
Estos datos también evidencian que después de 1965 el sector exportador de Bolivia disfrutó de un crecimiento importante y sostenido basado en la recuperación de los mercados

<sup>3</sup> El incremento de los coeficientes de importación y exportación durante el período 1953-1957 fue en parte el resultado de la declinación relativa del valor real del producto interno bruto.

te de desarrollo dependiente que a una de dependencia clásica. Estas distinciones se harán más evidentes con el desenvolvimiento del estudio del caso boliviano, particularmente el examen de la experiencia de 1974-1978.

Desde la perspectiva de la balanza de pagos, es decir, las entradas netas de capital extranjero, el cuadro 5 resume ese aspecto de la participación extranjera en el desarrollo local

Gráfico 3



Cuadro 5

BOLIVIA: ENTRADAS NETAS DE CAPITAL EXTRANJERO, 1952-1978, POR QUINQUENIOS  
(Promedios anuales en millones de dólares estadounidenses de 1970 y porcentajes)

Categoría	1952-54	1955-59	1960-64	1965-69	1970-74	1975-78
Donaciones	6.9	31.1	25.8	14.2	8.7	8.4
Inversión extranjera directa	11.2	11.5	13.4	-3.7	-20.9	12.0
Préstamos externos	-3.8	5.2	13.5	27.3	53.7	65.1
<i>Total</i>	<i>14.3</i>	<i>47.8</i>	<i>52.7</i>	<i>37.8</i>	<i>41.5</i>	<i>85.5</i>
Inversión extranjera directa más préstamos como porcentajes de las exportaciones	5.3	12.1	21.0	12.5	11.8	27.3

Fuente: CEPAL, a base de informaciones suministradas por el FMI.

durante el período 1952-1979. Medida en esos términos, es evidente que el carácter de la participación extranjera cambió significativamente en el transcurso del período reciente y que hubo dos períodos —1960-1964 y 1975-1978— durante los cuales el grado de la participación extranjera fue notablemente elevado.

Durante la fase de extrema vulnerabilidad económica del sector externo, 1952-1964, la participación extranjera adoptó principalmente la forma de donaciones oficiales, la forma menos costosa de participación extranjera si se la juzga por los costos explícitos que entraña. La inversión extranjera directa constituyó un elemento importante, aunque subordinado en magnitud, de la participación extranjera registrada durante esta fase. En el período siguiente, las donaciones oficiales disminuyeron bruscamente y hubo una pronunciada desinversión por parte de los participantes extranjeros<sup>4</sup> y los préstamos externos llegaron a ser con mucho la forma más importante de participación extranjera en el desarrollo boliviano. En resumen, se

<sup>4</sup> Las cifras correspondientes a inversión extranjera directa durante el período 1965-1974 reflejan principalmente las remesas de utilidades de la empresa petrolera extranjera Bolivian Gulf Co., su ulterior nacionalización en 1969 y la desinversión de la empresa minera Mina Matilde en 1971.

podría sugerir que el aumento de la participación extranjera (por conducto de las donaciones oficiales) del período 1955-1964 fue el resultado de la extrema vulnerabilidad económica del sector externo, mientras que la del período 1975-1978 (por conducto de préstamos externos) derivó de la inclinación local a importar en una medida muy superior a los parámetros de los ingresos de exportación. La primera forma de pronunciada participación extranjera originó relativamente pocos gastos en términos financieros (aunque sí proporcionó un elevado grado de influencia extranjera en el sector local de exportaciones para el principal país donante), mientras que la segunda categoría de participación extranjera pronunciada ocasionó gastos más bien onerosos bajo la forma de comisiones, amortizaciones e intereses.

Si se pasa al tema del papel del Estado en el desarrollo de Bolivia que, como se ha examinado, constituye un antecedente necesario para el examen de lo que aquí se ha llamado dependencia consentida resultante de las contradicciones internas del Estado, cabe señalar que el caso boliviano no es en absoluto sencillo en el sentido de que hubo transiciones continuas y constantes en la orientación de la estrategia de desarrollo. El caso boliviano se caracteriza más bien por los saltos, contratiempos y

vicisitudes en la orientación de la estrategia de desarrollo. Sin embargo, en el contexto de esta visión general del asunto, se puede sugerir que la experiencia boliviana tuvo las siguientes fases: el período prerrevolucionario, antes de 1952, sugiere una orientación neocolonial; entre 1952 y 1964 se registra un cambio hacia una definida orientación nacional populista; el período 1965-1973 se caracterizó, en cambio, por la transición y la incertidumbre manifiestas en diversas modificaciones de orientación de carácter nacional elitista y nacional populista, ninguno de los cuales fue muy definido; durante 1974-1978 se aplicó una orientación bien definida de la variedad nacional elitista; y en el período posterior a 1978 la transición y la incertidumbre han caracterizado de nuevo la orientación de la estrategia de desarrollo.

Antes de la revolución boliviana que comenzó en 1952, la orientación de la estrategia de desarrollo puede considerarse como una forma de la perspectiva neocolonial puesto que un reducido grupo de empresas mineras grandes y nominalmente bolivianas, vinculadas en forma estrecha a la oligarquía terrateniente local, monopolizaban los beneficios derivados del desarrollo boliviano. El caso particular de Simón Patiño es ilustrativo porque desde esa base creó lo que es actualmente toda una ET.<sup>5</sup> El papel mediador del Estado fue casi el único papel que él desempeñó, a pesar de los débiles esfuerzos por promover el papel infraestructural de integrar físicamente al país sobre todo basado en la asistencia para el desarrollo proveniente de los Estados Unidos. Los excesos del papel mediador que llevó a cabo el Estado dominado por las compañías mineras y oligarquías locales explica sin duda las iniciativas revolucionarias registradas en los primeros años del decenio de 1950.

La revolución implicó un salto desde la orientación neocolonial hacia la orientación nacional populista de la estrategia de desarrollo basada en el cogobierno del Movimiento Nacional Revolucionario y la Central de Trabajadores Bolivianos. La nueva orientación que-

dó de manifiesto en la nacionalización de las grandes compañías mineras, la reforma agraria en gran escala, el acrecentamiento de la participación política popular mediante el sufragio universal y la institucionalización del Estado y la inversión pública como el impulso básico para el desarrollo. Con la eliminación de las bases de poder de los grupos privados locales antes dominantes, las funciones dominantes del Estado pasaron a ser las infraestructurales y sectoriales. Sin embargo, el caos revolucionario y la extrema vulnerabilidad económica del sector externo pronto llevaron a este proyecto político hasta el borde de la bancarrota económica y financiera. El Plan Inmediato de Política Económica del Gobierno de la Revolución Nacional proclamado en 1955 llegó a ser, en esencia, un llamamiento al gobierno de los Estados Unidos para que prestara asistencia de emergencia y económica.<sup>6</sup> Profusa literatura sobre el tema ha demostrado que aunque esta asistencia fue relativamente barata en términos financieros, la influencia extranjera que posibilitó provocó una división entre los dos aliados del gobierno revolucionario y la orientación de la estrategia de desarrollo se desvió hacia la nacional elitista.<sup>7</sup> Esto quedó demostrado, entre otras cosas, por la apertura del sector del petróleo a las empresas petroleras transnacionales, la orientación del programa de estabilización del Fondo Monetario Internacional que se aplicó en 1957-1958 y la nueva influencia extranjera introducida en el sector nacionalizado de la minería a través del Plan Triangular. Entretanto, se enfrentaba el déficit fiscal del sector público con las donaciones oficiales externas. El cuadro 6 sugiere que, en la medida en que el gobierno revolucionario cedió en su inclinación estatista en materia de distribución del crédito interno pudo obtener recursos externos con fines de inversión. Sin embargo, esta experiencia con la estrategia de desarrollo de orientación nacional populista

<sup>6</sup> Véase W. Guevara Arze, *Plan de Política Económica de la Revolución Nacional*, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, La Paz, 1955.

<sup>7</sup> Por ejemplo, J.M. Malloy y R.S. Thorn (eds.), *Beyond the Revolution: Bolivia since 1952*, University of Pittsburg Press, 1971; E. Arze Cuadros, *La economía boliviana: ordenamiento territorial y dominación externa, 1492-1979*, Ediciones Los Amigos del Libro, La Paz, 1979, Cap. XV.

<sup>5</sup> Véase R. Arce, "Influencia de las empresas transnacionales en la minería del estaño: el caso boliviano", CEPAL/CET, documento de trabajo N.º 4, julio de 1977, págs. 21 a 28.

dio por resultado el tremendo crecimiento y expansión del sector público (al que se calcula correspondía en 1961 el 45% del producto interno bruto local<sup>8</sup>) y el establecimiento de las funciones infraestructurales y sectoriales del Estado mucho antes del proceso de industrialización, a pesar de la influencia extranjera que acompañó a la extrema vulnerabilidad económica del sector externo durante este período.

El período siguiente, 1965-1973, consistió en diversos cambios opuestos o zigzagueantes en la orientación de la estrategia de desarrollo, ninguno de los cuales puede considerarse simultáneamente definido y eficaz. Este período se caracteriza mejor como un período de transición e incertidumbre constituido por una especie de orientación nacional elitista durante el período 1965-1969, una pronunciada orientación nacional populista aunque ineficaz en el período 1969-1971 y una suerte de orientación nacional elitista aplicada durante los años de crisis 1972-1973. Otra vez el cuadro 6 capta aspectos básicos de esos cambios de orientación con respecto a la ubicación sectorial del crédito interno y la fuente de inversión interna bruta. De muchas maneras, los cambios de frente iniciados representaban reacciones ante las orientaciones previas. Sin embargo, cabe hacer hincapié en que la orientación nacional populista del período 1969-1971 tuvo como resultado la nacionalización de la empresa extranjera más grande de Bolivia —Bolivian Gulf Co.— lo que otorgó al Estado el control casi completo sobre el sector exportador (junto con el sector minero nacionalizado). De este modo, aunque el proyecto populista contenido en la estrategia definida<sup>9</sup> durante este período nunca llegó a materializarse, el sector público experimentó una notable expansión, nuevamente muy por encima de las exigencias del proceso de industrialización. Además, la transición desde esta orientación nacional populista a la nacional elitista registrada a continuación fue particularmente violenta y se caracterizó por

un trastorno económico y social que exigió un programa de estabilización bastante enérgico para restablecer el orden. La nueva orientación nacional elitista se hizo evidente con la reapertura del sector del petróleo (sin embargo, esta vez por contratos de asociación entre la compañía petrolera del Estado y las empresas petroleras extranjeras) y la nueva ley de inversiones que promovía la empresa privada (nacional y extranjera). En otras palabras, el período comprendido entre 1965 y 1973 fue un período de inestabilidad política en que la orientación de la estrategia de desarrollo experimentó cambios constantes y opuestos. Al mismo tiempo, las diversas funciones del Estado oscilaron entre uno y otro extremo sin alcanzar una definición clara y efectiva, y después de la nacionalización de la empresa extranjera más importante del país, la participación extranjera en Bolivia (salvo la vinculada al financiamiento de la nacionalización) demostró una tendencia a declinar. En general, este período fue de transición e incertidumbre.

Durante el período 1974-1978 se aplicó en forma clara y definida una orientación nacional elitista en la estrategia de desarrollo, lo que favoreció en gran medida al sector privado y sus intereses dominantes. En el contexto de un volumen de crédito interno que se duplicó en términos reales durante este período, más de las tres cuartas partes del mismo se otorgó al sector privado. Además, a pesar del hecho de que el país estaba disfrutando de un auge de las exportaciones de magnitud hasta entonces sin precedentes, una proporción rápidamente creciente de los recursos destinados a la inversión interna provino de fuentes externas y ascendió al 42% en 1978 (véase el cuadro 6). Como consecuencia de este aumento de la participación extranjera, a base de préstamos externos, la deuda pública externa de Bolivia aumentó rápidamente, y se duplicó en términos reales entre 1974 y 1978, como se indica en el cuadro 7. Sin embargo, a pesar de esta clara orientación de la estrategia de desarrollo y el volumen de los recursos disponibles en el contexto del auge de las exportaciones y el aumento de la participación extranjera en el desarrollo interno, el Estado se encontraba en una situación económica de profunda crisis, como sugieren los datos que aparecen en el cuadro 8.

<sup>8</sup>Plan General de Desarrollo, *Planeamiento*, Nos. 3-5, La Paz, septiembre de 1961, carta introductoria del Vicepresidente Juan Lechín Oquendo.

<sup>9</sup>Ministerio de Planificación y Coordinación, *Estrategia socioeconómica del desarrollo nacional 1971-1991*, La Paz, 1970.

Cuadro 6

**BOLIVIA: DISTRIBUCION SECTORIAL DEL CREDITO INTERNO Y EL FINANCIAMIENTO DE LA  
INVERSION INTERNA BRUTA, 1952-1979**  
(Millones de pesos de 1970 y porcentajes)

Año	Crédito interno				Inversión interna bruta			
	Valores corrientes	Valores constantes <sup>a</sup>	Sector (%)		Valores corrientes	Valores constantes	Fuente (%)	
			Público	Privado			Interna	Externa
1952	10	714.3	65	35	18	1 285.7	94	6
1953	20	408.2	65	35	34	693.9	79	21
1954	28	297.9	61	39	88	936.2	99	1
1955	62	301.0	74	26	318	1 543.6	99	1
1956	327	819.5	90	10	551	1 380.9	99	1
1957	406	955.3	85	15	558	1 312.9	93	7
1958	537	1 100.4	87	13	565	1 157.8	78	22
1959	632	1 134.6	88	12	477	856.4	83	17
1960	721	1 151.7	89	11	675	1 078.3	76	24
1961	803	1 216.7	86	14	546	827.3	82	18
1962	858	1 243.5	83	17	876	1 269.6	75	25
1963	934	1 338.1	79	21	909	1 302.3	76	24
1964	1 014	1 350.2	75	25	1 009	1 343.5	105	-5
1965	1 161	1 488.5	74	26	1 218	1 561.5	79	21
1966	1 340	1 660.5	71	29	1 291	1 599.8	81	19
1967	1 538	1 792.5	72	28	1 284	1 496.5	68	32
1968	1 685	1 855.7	66	34	1 836	2 022.0	66	34
1969	1 765	1 873.7	64	36	1 714	1 819.5	64	36
1970	2 071	2 071.0	63	37	2 111	2 111.0	88	12
1971	2 510	2 408.8	61	39	2 302	2 210.2	80	20
1972	3 219	2 567.0	58	42	3 364	2 682.6	82	18
1973	4 223	2 368.5	46	54	5 311	2 978.7	92	8
1974	4 118	1 462.4	11	89	7 026	2 495.0	133	-33
1975	5 702	1 885.0	23	77	11 801	3 901.2	73	27
1976	8 233	2 488.8	26	74	11 861	3 585.6	83	17
1977	11 188	3 027.9	21	79	13 523	3 659.8	77	23
1978	15 135	3 498.6	26	74	18 505 <sup>b</sup>	4 277.6	58	42
1979	21 274	3 953.5	37	63	21 683 <sup>c</sup>	4 029.5	50	50

Fuentes: FMI, IFS - 1980; Banco Central de Bolivia, *Cuentas Nacionales, 1970-1977*.

<sup>a</sup>Deflactor implícito para el producto interno bruto.

<sup>b</sup>Preliminar.

<sup>c</sup>Estimación.

Cuadro 7

BOLIVIA: DEUDA EXTERNA PUBLICA Y SU SERVICIO, 1974-1979  
(Millones de dólares estadounidenses de 1970 y porcentajes)<sup>a</sup>

Año	De fuentes privadas <sup>b</sup>	De fuentes oficiales <sup>c</sup>	Total	Servicio de la deuda (porcentaje de las exportaciones)
1974	219	404	623	11
1975	267	504	771	15
1976	385	581	967	16
1977	472	662	1 134	21
1978	508	745	1 253	49
1979	509	787	1 292	30 <sup>d</sup>

Fuente: BID, *External Public Debt of the Latin American Countries*, Washington D.C., julio de 1980, e informaciones suministradas por el Banco Mundial.

<sup>a</sup>Deflactados según el índice de precios al por mayor de los Estados Unidos de América.

<sup>b</sup>Principalmente proveedores y bancos transnacionales.

<sup>c</sup>Bilaterales y multilaterales.

<sup>d</sup>A base de los pagos efectuados, pagos de amortización atrasados.

Cuadro 8

BOLIVIA: EL DEFICIT DEL SECTOR FISCAL, 1974-1979  
(Millones de pesos de 1970 y porcentajes)

Año	Déficit fiscal	Déficit como porcentaje de		
		Producto interno bruto	Exportaciones	Ingresos fiscales
1974	161.6	1.0	5.2	9.0
1975	233.6	1.4	8.1	12.4
1976	422.9	2.4	12.9	20.4
1977	896.5	5.0	29.0	43.4
1978	693.9	3.8	23.9	35.2
1979	1 244.2	6.5	43.9	81.1

Fuentes: FMI, *IFS - 1980*; Banco Central de Bolivia, *Cuentas Nacionales, 1970-1977*.

El déficit fiscal del Estado, y más aún la situación en proceso de deterioro de las finanzas públicas captan bien el principal aspecto de la situación de dependencia consentida que condujo a la ruina de la economía boliviana: inversión pública para beneficio privado de dudoso mérito. Sin embargo, para comprender más pormenorizadamente esta especial situación de dependencia, es necesario prestar más atención a las contradicciones internas especí-

ficas del Estado, que acompañaron a la orientación nacional elitista de la estrategia de desarrollo durante el período 1974-1978.

Antes de pasar a esa tarea, cabe mencionar que en el período posterior a 1978 ha empeorado la crisis originada durante el período 1974-1978. Nuevamente la transición y la incertidumbre son elementos dominantes de la política pública, sobre todo en lo referente a la renegociación de la deuda pública externa. Existen



indicios, como se sugirió en la cita del *Institutional Investor*, de que la situación de dependencia respecto de los bancos transnacionales

es tal que las autoridades bolivianas tuvieron que aceptar prácticamente cualesquiera condiciones que se les ofrecieran.<sup>10</sup>

## IV

### Un breve examen de las contradicciones internas del Estado que derivan de la orientación nacional elitista, 1974-1978

#### 1. La situación general

Una de las anomalías de la experiencia de la orientación nacional elitista durante el período 1974-1978 es que la crisis financiera del sector público sobrevino muy poco después del más notable auge de las exportaciones en la historia moderna de Bolivia y cuando el Estado controlaba casi completamente, y en forma directa, los principales productos de exportación (minerales concentrados y metálicos, petróleo crudo y gas natural) por intermedio de las principales empresas públicas (COMIBOL, ENAF e YPFB). El cuadro 9 demuestra que durante el período 1974-1978 el ingreso fiscal del sector público fue generado en grado muy elevado (57 a 69% del total de los ingresos fiscales) por el sector externo, en particular el sector exportador. En este caso ¿cómo cabe interpretar la crisis resultante que coincidió con el gran aumento del potencial económico del Estado?

Sin duda, un factor importante fue el de las falsas expectativas generadas por el auge de las exportaciones. Evidentemente, el grupo dirigente vinculado al gobierno central creyó que el auge de las exportaciones proporcionaba una base autosustentada para contratar préstamos externos; lo mismo pensaron los bancos transnacionales que proporcionaron la mayor parte de ese financiamiento externo. Sin embargo, parece que los bancos transnacionales advirtieron más rápidamente la endebles de esa política, es decir, se dieron cuenta de que el auge de las exportaciones estaba basado en su mayor parte en un efecto favorable de los precios que afectaba simultáneamente a la mayoría de los artículos de exportación bolivianos. En realidad, el volumen físico de la mayoría de los artículos de exportación no aumentó, y más aún algunos experimentaron una disminución, especialmente después de 1977. De este modo,

se podría concluir que el aumento de la financiación externa se basó en falsas expectativas sobre las exportaciones y, por lo tanto, cuando dichas expectativas no se cumplieron los ingresos de exportación percibidos no pudieron sostener la magnitud de la deuda pública externa ya contraída. Sin embargo, como se explicará en seguida, la disminución de las exportaciones bolivianas en realidad *no* fue fundamentalmente el resultado de la mala suerte, sino en gran medida consecuencia directa de la política económica general seguida durante este período.

Por una parte, la disminución del valor real de los ingresos de exportación puede relacionarse con el nivel en función del cual se sobrevaluó el peso boliviano. En el cuadro 10 se hace una estimación aproximada del alcance de dicha sobrevaluación —entre el 25 y el 37% durante el período 1974-1978— utilizando la devaluación del 68% hacia fines de 1972 como base para la paridad. Es indudable que la sobrevaluación del peso sirvió como importante desincentivo de las exportaciones locales, la mayoría de las cuales era generada por el sector público. Además, la capacidad para mantener el tipo de cambio sobrevaluado constituyó, en buena medida, el resultado del nivel de ingresos netos obtenidos del financiamiento externo; cuando se produjo la reducción de dicho financiamiento externo el peso fue devaluado en un 25% en noviembre de 1979.

Por otra parte, el equipo encargado de formular políticas económicas siguió una política explícita de drenaje financiero de las empresas públicas dominantes (véase el cuadro 11). En rigor, el auge de las exportaciones fue encauzado *a través de* las empresas públicas dominan-

<sup>10</sup> Véase la nota 1.

tes hacia el Tesoro Nacional. Además, la tasa de tributación de dichas empresas públicas excedió su tasa de rentabilidad por concepto de actividades de exportación. Evidentemente, ese grado de drenaje financiero de las principales empresas exportadoras explica una parte importante de los resultados insatisfactorios obtenidos en materia de exportaciones.

Cuadro 9

BOLIVIA: RELACION ENTRE LOS INGRESOS FISCALES DEL GOBIERNO CENTRAL<sup>a</sup>  
Y EL SECTOR EXTERNO, 1964-1979  
(Millones de pesos de 1970 y porcentajes)

Año	Valores corrientes	Valores constantes	Distribución porcentual en el sector externo				Tributación interna	Todos los demás	Total	
			Aduanas	Regalías <sup>b</sup> Minería	Petróleo	Impuestos a las exportaciones				Sector externo
1964	511.3	680.8	(53.5)	-	-	-	53.5	42.8	3.7	100
1965	613.0	785.9	(56.0)	(0.2)	-	-	56.2	41.3	2.6	100
1966	723.5	896.5	(47.4)	(6.5)	-	-	53.9	43.0	3.1	100
1967	771.8	899.5	(51.0)	(0.9)	-	-	51.9	45.2	2.8	100
1968	836.9	921.7	(41.7)	(4.0)	(6.2)	-	51.9	44.7	3.5	100
1969	871.4	925.1	(41.5)	(7.1)	(1.1)	-	49.7	47.8	2.4	100
1970	1 070.4	1 070.4	(39.1)	(16.3)	-	-	55.4	41.0	3.7	100
1971	1 093.1	1 049.0	(34.6)	(4.2)	(3.3)	-	42.1	50.4	7.4	100
1972	1 330.1	1 060.7	(31.4)	(3.2)	(4.4)	(10.5)	49.5	45.2	5.2	100
1973	2 460.5	1 385.0	(21.0)	(7.7)	(11.3)	(18.3)	58.3	36.7	5.1	100
1974	5 069.7	1 800.3	(18.7)	(17.9)	(17.4)	(15.8)	69.7	25.6	4.6	100
1975	5 688.8	1 880.6	(27.2)	(8.4)	(14.4)	(10.9)	60.9	30.3	8.7	100
1976	6 840.9	2 068.0	(21.2)	(12.5)	(18.6)	(8.6)	60.9	34.1	4.9	100
1977	7 641.2	2 068.0	(22.2)	(16.5)	(12.0)	(7.0)	57.7	36.0	6.4	100
1978	8 540.1	1 974.1	(22.9)	(18.1)	(10.8)	(5.5)	57.3	37.1	5.6	100
1979	8 255.0	1 534.1	(25.0)	(16.1)	(0.6)	(9.8)	51.5	42.7	5.8	100

Fuente: Banco Central de Bolivia, *Boletín Estadístico*, diversos números.

<sup>a</sup>Medidos según los ingresos corrientes del Tesoro Nacional.

<sup>b</sup>Aplicadas principalmente a las actividades de exportación.

Cuadro 10

BOLIVIA: PODER ADQUISITIVO APARENTE DEL PESO, 1973-1979  
(1973 = 100)

Año	(1) Pesos por dólar	(2) Indice del tipo de cambio	(3) Indices de inflación comparativos		(5) Indice de paridad	(6) (5) (2)
			Bolivia <sup>a</sup>	EE.UU. <sup>b</sup>		
1973	20.00	100	100	100	100	100
1974	20.00	100	157.9	118.9	132.8	75.3
1975	20.00	100	169.2	129.9	130.3	76.7
1976	20.00	100	184.5	135.8	135.9	73.6
1977	20.00	100	209.8	144.2	145.5	68.7
1978	20.00	100	231.4	155.5	148.8	67.2
1979	20.86	104.3	277.0	174.9	158.4	63.1

Fuente: CEPAL, a base de datos del FMI.

<sup>a</sup>Deflactor del producto interno bruto implícito.

<sup>b</sup>Precio al por mayor.

Cuadro 11

**BOLIVIA: PAGOS DE IMPUESTOS DE EXPORTACION Y REGALIAS AL TESORO NACIONAL  
POR LAS PRINCIPALES EMPRESAS PUBLICAS EXPORTADORAS, 1971-1978**  
(Millones de pesos de 1970, porcentajes)

Año	Pagos de impuestos de exportación y regalías			Porcentaje de ingresos fiscales del Tesoro
	COMIBOL- ENAF	YPFB	Total	
1971-1973 <sup>a</sup>	110.8	109.5	220.3	18.9
1974	307.2	425.6	723.8	40.7
1975	171.2	356.8	528.0	28.1
1976	248.1	467.7	715.0	34.6
1977	317.4	291.7	609.1	29.5
1978	329.7	235.8	565.5	28.6

*Fuente:* Cálculos efectuados a base de informaciones suministradas por la Dirección General del Presupuesto del Gobierno Central.

*Nota:* Se excluyen los pagos de regalías a las autoridades regionales y los impuestos sobre las ventas locales.  
<sup>a</sup>Promedios anuales.

Finalmente, dado el drenaje financiero de las principales empresas públicas y la colocación de alrededor de las tres cuartas partes de todo el crédito interno en el sector privado, las principales empresas públicas se vieron obligadas a depender del financiamiento externo para sus programas de inversión. En el cuadro 12 se indica en qué grado las principales empresas públicas del sector productivo pasaron a depender del financiamiento externo proveniente casi en su totalidad de los bancos transnacionales, medido según los ingresos netos. El total parcial del total general correspondiente a las empresas públicas del sector productivo es casi idéntico al del financiamiento externo procedente de los bancos transnacionales. Además, aunque estas empresas públicas recibieron sólo el 38% del total de ingresos netos procedentes del financiamiento externo durante el período 1974-1978, recibieron más del 68% de los provenientes de los bancos transnacionales. En otras palabras, la inversión pública 'productiva' fue, en una medida muy significativa, financiada *únicamente* por los participantes extranjeros, es decir, los bancos transnacionales. En el contexto de una política económica que se oponía al mantenimiento de la solvencia continuada de esas empresas públicas productivas, en particular los principales

exportadores, una decisión de los bancos transnacionales de no refinanciar en condiciones adecuadas la creciente deuda externa pública de dichas empresas significaba el derrumbe de la mayoría de los programas de inversión pública en el sector productivo.<sup>11</sup> En una economía como la de Bolivia, donde el sector público constituye una parte tan importante de la actividad económica y es casi el único exportador de envergadura, el derrumbe del programa de inversiones públicas indica la proximidad de una crisis.

Hasta que este estado de cosas llegó al extremo de poner en tela de juicio la solvencia de las empresas públicas en particular, y de la economía en general, esta forma de dependencia consentida era muy *conveniente* para todos los principales participantes. El Estado completó su función mediadora en relación con los grupos privados dominantes y los participantes extranjeros al encauzar las ganancias procedentes del auge de las exportaciones hacia los grupos privados (nacionales y extranjeros). Los

<sup>11</sup> En el presente artículo no se aborda el efecto del financiamiento externo por parte de los bancos transnacionales en materia de inversión pública en el sector de servicios y otros sectores. Sin embargo, este aspecto será tratado en alguna medida en el documento más amplio actualmente en preparación.

bancos transnacionales, en un momento en que había recursos en exceso provenientes del reciclaje de los petrodólares, estaban complacidos de conceder préstamos a las principales empresas públicas sobre la base de una garantía del Gobierno Central. Además, las tasas de interés cobradas, para no mencionar las pingües comisiones, contribuían a que el negocio fuese muy bueno. Los grupos privados dominantes locales disfrutaban de niveles de crédito interno sin precedentes y disponían de monedas extranjeras para satisfacer sus deseos de importar. Por último, pero de ninguna manera lo menos importante, las empresas estatales

podieron mejorar sus funciones infraestructurales y sectoriales, *a corto plazo*, a base del financiamiento externo. Al comienzo, entonces, el nuevo sistema de inversión pública para el beneficio privado vinculado a la definida orientación nacional elitista de la estrategia de desarrollo, 1974-1978, parecía funcionar bien a pesar del hecho de que creaba una especie de dependencia consentida respecto de los bancos transnacionales.

Infortunadamente, el nuevo sistema fue llevado al extremo y las contradicciones internas del Estado prepararon el terreno para su ulterior derrumbe. En primer lugar, parte im-

Cuadro 12

BOLIVIA: INGRESOS NETOS PROCEDENTES DEL FINANCIAMIENTO EXTERNO<sup>a</sup>,  
POR RECEPTOR, 1974-1978; TOTAL GENERAL Y TOTAL DE LOS BANCOS TRANSNACIONALES  
(Millones de dólares estadounidenses de 1970 y porcentajes)<sup>b</sup>

Receptor	1974	1975	1976	1977	1978	Total	Porcentaje
<b>I. Total general:</b>							
todas las fuentes							
Gobierno central	15.2	8.2	25.9	31.8	18.2	99.3	22.2
Gobierno local	—	0.2	6.2	11.7	15.7	33.8	7.6
COMIBOL	6.0	4.9	13.6	14.0	-9.0	29.5	6.6
ENAF	3.7	2.0	9.0	15.0	1.9	31.6	7.1
YPFB	-14.3	-10.9	19.4	39.3	0.7	34.2	7.1
CBF	-0.8	8.6	-0.8	-2.1	17.9	22.8	5.1
Bancos especializados	15.9	16.0	11.0	7.1	3.6	53.6	11.9
Total parcial EPSP <sup>c</sup>	(10.5)	(20.6)	(52.2)	(73.3)	(15.1)	(171.7)	(38.3)
Todas las demás	7.7	29.1	28.3	34.2	44.3	142.6	31.9
<i>Total</i>	33.2	57.4	112.5	151.0	93.5	447.6	100
<b>II. Total: bancos transnacionales</b>							
Gobierno central	0.2	4.9	1.4	6.4	-1.7	11.2	4.1
Gobierno local	0.1	-0.4	-0.6	8.8	11.0	18.9	6.9
COMIBOL	4.0	2.0	12.7	12.9	-8.2	23.4	8.5
ENAF	1.5	...	5.6	5.2	-	12.3	4.5
YPFB	-1.1	2.2	22.7	47.0	7.5	78.3	28.5
CBF	1.7	2.2	0.3	0.6	19.1	23.9	8.7
Bancos especializados	13.8	15.7	11.5	6.4	1.8	49.2	17.9
Total parcial EPSP <sup>c</sup>	(19.9)	(22.1)	(52.8)	(72.1)	(20.2)	(187.1)	(68.1)
Todas las demás	3.4	12.4	18.7	10.4	12.9	57.8	21.0
<i>Total</i>	23.7	38.9	72.3	97.7	42.3	274.9	100.0

Fuente: Calculados a partir de la información oficial suministrada por el Banco Central de Bolivia.

Nota: Estas cifras se han ajustado para distribuir a las correspondientes empresas públicas los créditos contratados de parte de ellas por el Gobierno Central. Sólo los préstamos mayores (155.0, 37.0, 25.0, 13.5 y 10.0 millones de dólares estadounidenses), que ascienden a un total de 240.5 millones de dólares, se distribuyeron de esta manera.

<sup>a</sup>Con garantía del Estado

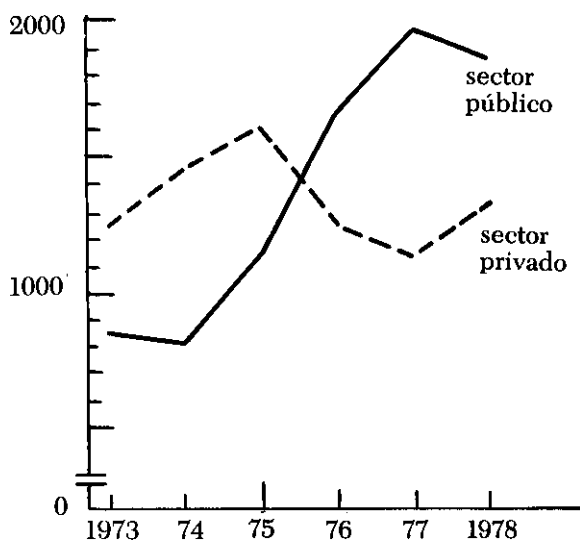
<sup>b</sup>Deflactados según índice de precios al por mayor de los EE.UU.

<sup>c</sup>Empresas públicas del sector productivo

portante de los grupos privados dominantes nacionales se aprovechó del nuevo enfoque de la política pública. El crédito interno en el sector privado se orientó cada vez más hacia fines no productivos y el ritmo acelerado de importaciones llegó a reflejar un consumo ostentoso. En el gráfico 4 se señala que la inversión privada en activos fijos disminuyó pronunciadamente después de 1975.

Gráfico 4

BOLIVIA: INVERSIÓN INTERNA EN ACTIVOS FIJOS, POR SECTOR, 1973-1978  
(Millones de pesos de 1970)



Fuente: Banco Central de Bolivia, *Cuentas Nacionales, 1970-1977*, La Paz, 1980.

A partir de entonces, fue la inversión pública la que mantuvo en marcha la economía. De este modo, el sector privado manifestó su falta de confianza en el proyecto. Los casos de uso indebido del crédito público por parte del sector privado, como el de los préstamos del Banco Agrícola a los productores de algodón de la región de Santa Cruz, se hicieron frecuentes. Además, la evasión de capitales reflejó la falta de fe del sector privado en este proyecto de orientación nacional elitista. En suma, el sector privado desechó la oportunidad de convertirse en el motor del desarrollo boliviano. En segundo lugar, el efecto de la política económica so-

bre las empresas públicas dominantes pronto contribuyó significativamente al término del auge de las exportaciones así como a la descapitalización y la consiguiente crisis económica y financiera de dichas empresas. En estas desfavorables circunstancias, los bancos transnacionales pronto decidieron no seguir financiando los programas de inversión de esas empresas ni refinanciar en condiciones adecuadas la deuda pública externa existente. De este modo, las contradicciones internas del Estado, en una situación de dependencia consentida, desembocaron en una crisis generalizada; crisis en que los participantes extranjeros mantenían el poder de adopción de decisiones para determinar el grado de sacrificio como consecuencia de las disposiciones y condiciones que estos bancos transnacionales exigían como parte del convenio de refinanciación necesaria.

Este es, pues, el proceso general en que las contradicciones internas del Estado desencadenaron la crisis, y la forma en que los bancos transnacionales adquirieron el impresionante poder de adopción de decisiones vinculadas a la intensidad y la duración de dicha crisis. El análisis de un ejemplo particular de las contradicciones internas del Estado y la situación de dependencia específica de una empresa pública dominante refuerza el análisis de la situación general. Seleccionamos el caso más bien notorio de la compañía petrolera estatal por la razón evidente de que, más que otras empresas públicas, parecería sumamente improbable que una compañía petrolera estatal de un país exportador de petróleo pudiera ser llevada al borde de la bancarrota precisamente durante la época en que la iniciativa estaba en manos de la OPEP.

## 2. El caso revelador de la compañía petrolera estatal YPF

Uno de los graves problemas con que tropezó la compañía petrolera estatal durante el decenio de 1970 fue la brusca declinación de las reservas de petróleo crudo debido al aumento del consumo local. Aunque una parte importante de los ingresos generales de exportación provenían de las exportaciones de gas natural a la Argentina, el crecimiento del valor de estas exportaciones no pudo igualar la

disminución del valor de las exportaciones de petróleo crudo. Pese al hecho de que este agotamiento de los recursos naturales limitó las operaciones de la empresa pública, *no* constituyó en modo alguno la causa *principal* de la crisis financiera que la empresa experimentó durante los últimos años del decenio de 1970.

Las causas principales de esa crisis están en la política económica que afectó de manera notablemente negativa el funcionamiento de la empresa, cuyo drenaje financiero excedió ampliamente los límites del auge de las exportaciones de petróleo crudo y gas natural (véase el cuadro 13). En el contexto de la disminución de

Cuadro 13

BOLIVIA: YPFB - ASPECTOS FINANCIEROS DEL FUNCIONAMIENTO DE LA EMPRESA,  
1971-1978  
(Millones de pesos de 1970 y porcentajes)

Aspecto	Promedio anual 1971-1973	1974	1975	1976	1977	1978
1. Ingresos brutos	858	1 633	1 336	1 325	1 206	1 004
Exportaciones	503	1 249	930	936	730	565
Ventas locales	355	384	406	389	476	439
2. Gastos totales	647	1 155	1 120	1 011	1 082	965
Impuestos y regalías	216	711	562	601	495	396
Exploración, etc.	n.d.	118	178	191	137	99
Administración general	n.d.	20	29	35	35	36
Otros gastos	n.d.	306	351	184	415	434
3. Utilidad neta	203	478	217	315	124	39
4. Activos totales	2 490	2 296	2 600	2 961	3 751	3 684
Activos fijos	1 364	1 221	1 327	1 770	2 731	2 731
Existencias	304	346	669	622	498	473
Otros	822	729	604	569	522	480
5. Deuda total	1 723	1 105	1 263	1 407	1 707	1 879
A largo plazo	1 391	808	787	1 124	1 301	1 224
A corto plazo	332	297	476	283	406	655
6. Número de empleados	4 885	4 380	4 252	4 411	4 347	4 590
<i>Partidas informativas (porcentajes)</i>						
1. Exportaciones/ ingresos brutos	59	76	70	71	61	56
2. Utilidades netas/ ingresos brutos	24	29	16	24	10	4
3. Impuestos y regalías/exportaciones	43	57	60	64	68	70
4. Utilidades netas/ impuestos y regalías	94	67	39	52	25	10
5. Activos fijos/ activos totales	54	53	51	60	73	74
6. Deuda a corto plazo/total	19	27	38	20	24	34
7. Deuda total/ activos fijos e inversiones	103	71	63	59	53	59

Fuente: YPFB, Memoria anual, diversos años.

las exportaciones, el pago de impuestos y regalías como proporción del valor de las ventas de exportación aumentó del 57 al 70% entre 1974 y 1978; y medido como proporción de las utilidades netas, el pago de impuestos y regalías subió del 149% al 1 015% en el mismo período. Este drenaje financiero acelerado pronto sobrepasó la capacidad de la empresa petrolera estatal para pagar ese nivel de tributación y regalías y se atrasó en sus pagos a partir de 1975. La reacción del equipo encargado de formular políticas económicas del Gobierno Central fue más bien original, aunque desastrosa para la compañía YPF. En efecto, el Banco Central contrató créditos externos (en condiciones muy onerosas), utilizó esos ingresos para cancelar los pagos vencidos de impuestos y regalías de YPF, y cargó la deuda a la compañía petrolera estatal. De este modo, se confiaba en que una empresa pública que ya no podía soportar la carga del acelerado drenaje financiero generara nuevos recursos para el pago de intereses y amortizaciones por concepto de préstamos del orden de 17 a 26 millones de dólares al año (véase el cuadro 14).

En esta difícil situación financiera, la compañía petrolera estatal se veía trabada para encarar una acción independiente. Todavía estaba pagando la indemnización de la Bolivian Gulf Co. lo que, de conformidad con el acuerdo de 1972, significaba que los ingresos de exportación procedentes de los campos petrolíferos correspondientes a las operaciones de la ex Gulf (entre el 50 y 54% de la producción total durante este período) se canalizaban a un fondo fiduciario administrado por el First National City Bank.<sup>12</sup> Esto tuvo el efecto de sustraer de la esfera de acción de YPF un elemento importante de sus operaciones. Otro acuerdo celebrado en 1975, administrado esta vez por el Bank of America Trust and Saving Association (San Francisco), quitó del control de la YPF prácticamente el resto de sus ingresos de exportación de petróleo crudo, los que se retenían en fideicomiso para pagar préstamos externos contratados con el propósito de construir y ampliar las refinerías locales. De este modo,

hasta que esos proyectos empezaron a funcionar y a producir utilidades, YPF dispuso de fondos muy reducidos. Además, se esperaba que YPF subsidiara el consumo local de petróleo y sus derivados; la empresa estimó que el costo de dichos subsidios ascendió a un valor equivalente a 786 millones de pesos de 1970, o sea al 12% de las ventas totales de la empresa entre 1974 y 1978.<sup>13</sup> El acelerado drenaje financiero de la empresa pública por concepto de pagos de impuestos y regalías, los ingresos de exportación 'destinados' y el subsidio al consumo interno fueron aspectos de la política económica que obligaron a la compañía petrolera estatal a emprender una función mediadora más bien pronunciada.

Al mismo tiempo, YPF inició un programa de inversiones públicas cuantiosas para la construcción y ampliación de las refinerías locales, lo que revela las contradicciones internas del Estado puestas de manifiesto en las políticas seguidas por esta empresa pública; ese programa puede interpretarse como expresión del papel sectorial del Estado desempeñado por esta empresa pública, papel que estaba en contradicción total con la función mediadora establecida para las operaciones de la misma. Con objeto de emprender ese programa de inversiones más bien cuantiosas, la compañía petrolera estatal debió contratar créditos externos (garantizados por el Banco Central), principalmente con los bancos transnacionales. Y como lo revela claramente el cuadro 14, además de introducir una nueva dependencia externa en las operaciones de YPF, las condiciones de los nuevos préstamos modificaron completamente la estructura (y sobre todo, el costo) de la deuda existente de dicha empresa, cuya mayor parte había provenido, hasta entonces, de instituciones multilaterales en condiciones financieras favorables. Huelga decir que al cabo de poco tiempo esta empresa pública estuvo al borde de la bancarrota y los bancos transnacionales no se mostraron dispuestos a refinanciar los préstamos pendientes retenidos en el Banco Central.

Cabría agregar que en medio del caos financiero resultante de las contradicciones in-

<sup>12</sup>Para los detalles de este acuerdo y del de 1975, véase YPF, *Memoria anual, 1978*, pág. 49.

<sup>13</sup>Véase la información presentada en YPF, *Gestión 1978*, pág. 22.

Cuadro 14  
BOLIVIA: CARACTERISTICAS DE LA DEUDA EXTERNA E INTERNA DE LA YPFB, 1978-1979  
(Millones de dólares corrientes)

Fuente de financiamiento	Deuda contraída	Año	Periodos (años)		Tasa de interés (%)	Uso
			De gracia	De reembolso		
<b>1. Financiamiento externo</b>						
a) Bancos transnacionales	(240.5)					
1) New York State C.R. Fund	14.0	1971	1.5	19.5	7.0	Gasoducto Santa Cruz-Yacuiba
2) Bank of America <sup>a</sup>	35.0	1975	2.5	6.0	2.1 + Libor	Expansión de la refinería de Cochabamba
3) Anthony Gibbs & Sons <sup>a</sup>	16.2	1976	2.0	7.5	7.5	Refinerías SCZ y CCB, lub.
4) Deltec Bank Corporation	3.0	1976	1.0	3.0	1.9 + Libor	Capital de exploración
5) Bank of America <sup>a</sup>	15.0	1977	3.0	4.5	1.6 + Libor	Oleoducto Tita-Sta. Cruz
6) Citicorp <sup>a</sup>	75.0	1977	3.0	4.5	1.6 + Libor	Refinerías
7) Texas Commerce Bank <sup>a</sup>	15.3	1978	3.0	4.0	1.5 + Libor	Expansión del gasoducto Sta. Cruz/Yacuiba
8) Arlabank <sup>a</sup>	47.0	1979	3.5	4.5	1.4 + Libor	Exploración y explotación de campos
9) Texas Commerce Bank	5.0	n.d.	5/12	-	1.5 + Libor	Crédito rotatorio para materiales
10) BIB/Swiss Bank Corp.	5.0	n.d.	-	1.0	1.0 + Tipo preferencial	Expansión de refinerías
11) Citibank	10.0	n.d.	1/2	-	1.5 + Libor	Crédito rotatorio para materiales
b) Otras fuentes	(180.8)					
1) BID-221/SF-BO	3.3	1970	6.0	19.0	6.0	Gasoducto Monteagudo-Sucre
2) Gulf Oil Corp.	78.6	1970	-	9.0	-	Indemnización a la Gulf Boliviana
3) BIRF	23.3	1971	3.5	18.5	6.5	Gasoducto Sta. Cruz-Yacuiba
4) BID-215/OC-50	21.8	1971	3.6	16.5	8.0	Gasoducto Sta. Cruz-Yacuiba
5) BID-255/OC-BO	46.5	1975	4.0	14.0	8.0	Expansión de la refinería de Cochabamba
6) BID-418/SF-60	1.2	1975	3.0	7.5	6.0	Asistencia técnica
7) Worthington Pump	1.4	1979	1.0	5.0	7.0	Bombas y paneles
8) Cie. Generales Geophysique	3.5	n.d.	1/3	7.0	7.5	Estudios sísmicos
9) Sismograf Service	1.2	n.d.	1/6	7.0	6.5	Estudios sísmicos
<b>2. Financiamiento interno</b>						
a) Banco Central de Bolivia	(79.2)					
1) BCB	17.0	1975	1.5	3.0	2.0 + Libor	Para pago de impuestos atrasados
2) BCB	16.0	1975	1.5	6.0	1.9 + Libor	Refinerías
3) BCB	15.0	1976	2.5	4.0	2.0 + Libor	Para pago de impuestos atrasados
4) BCB	5.9	1976	2.5	4.0	2.0 + Libor	Para pago de impuestos atrasados
5) BCB	5.0	1976	2.5	4.0	2.0 + Libor	Para pago de impuestos atrasados
6) BCB (del FMI)	18.4	1978	-	4.5	5.9	Para pago de impuestos atrasados
7) BCB	1.9	1976	1.5	4.0	2.3 + Libor	Adquisición de aviación para el Presidente
b) Otras fuentes	(15.2)					
1) Comité Obras Públicas Chuq.	1.3	1970	3.5	11.5	1.0 + Libor	Gasoducto Monteagudo-Sucre
2) US AID Bolivia	12.4	n.d.	5.0	15.0	4.0	Adquisición de materiales
3) Caja Petrolera	1.5	n.d.	1/2	12.0		Reconocimiento de deuda

Fuente: YPFB, Estado de la deuda, 1978 y 1979.

<sup>a</sup>Préstamo de consorcio.



ternas de los papeles del Estado en relación con las operaciones de YPF, el papel infraestructural del Estado, que en este caso probablemente estaría relacionado con la exploración y

la explotación de nuevas reservas de petróleo, fue, al parecer, completamente pasado por alto en detrimento del proceso de desarrollo nacional.

## V

### Conclusiones: enseñanzas de la experiencia boliviana

Evidentemente, esta lamentable experiencia de Bolivia ofrece algunas enseñanzas para los países en desarrollo que deseen evitar la repetición de los peligros de la crisis boliviana. Primero, es evidente que los bancos transnacionales son instituciones comerciales con fines de lucro que disponen de considerables poderes e influencias para lograr su fin. Estos poderes e influencias afectan de manera notable los resultados de sus negociaciones con sus clientes, especialmente en los países en desarrollo, para determinar: i) la posibilidad de obtener crédito externo de la banca transnacional; y ii) su costo para el país receptor. Un país sin capacidad crediticia alguna desde la perspectiva de la banca transnacional no conseguirá créditos externos; en cambio un país con escasa capacidad crediticia podrá conseguir fondos a un costo que quizás no refleje las condiciones reales del país.

En segundo lugar, es evidente que un país en desarrollo debe negociar las condiciones de su deuda pública externa si desea evitar caer en nuevas situaciones de dependencia que creen una mayor influencia externa y el consiguiente debilitamiento del poder nacional para tomar decisiones. En este sentido, un gobierno *debe negociar* con los bancos transnacionales para contratar financiamiento externo en condiciones *convenientes* para la economía. Para llevar a cabo estas negociaciones, los funcionarios gubernamentales deben poseer una comprensión explícita y concreta de las situaciones de dependencia relativa que afectan a su país y su posición negociadora con respecto a los bancos transnacionales. Estas consideraciones deberían guiar no sólo las disposiciones y condiciones negociadas sino también el nivel absoluto de endeudamiento público externo. A esos fi-

nes, un sistema nacional para coordinar las negociaciones, limitar el uso de la garantía del Estado y registrar las obligaciones contractuales es un requisito previo fundamental y esencial.

En tercer lugar, las contradicciones internas evidentes en el Estado sólo sirven para debilitar su posición negociadora si se la compara con la de los participantes extranjeros. La experiencia boliviana demuestra claramente que el financiamiento externo en condiciones comerciales, incluso en épocas de auge de las exportaciones, no puede servir como medio de superar esas contradicciones internas ni tampoco para evitarlas. Cuanto más utilice un determinado Estado esa forma onerosa de financiamiento externo, tanto mayor será en general la influencia externa que genere. Tarde o temprano, lo que dependerá de los extremos a que lleguen esas contradicciones internas, la repercusión negativa de esta forma de dependencia consentida se sentirá en la economía y en la sociedad y, especialmente, en la posición negociadora relativa del Estado durante sus negociaciones con los participantes extranjeros, como los bancos transnacionales.

En cuarto lugar, los empréstitos extranjeros en condiciones comerciales deberían ser contratados *únicamente* para aquellas empresas públicas y aquellos proyectos específicos capaces de satisfacer esas condiciones. O, a la inversa, si la política económica no permite que una empresa pública funcione de acuerdo con normas comerciales, como ocurrió con la compañía petrolera estatal boliviana YPF, el financiamiento externo debería limitarse al que se le brinde en condiciones similares a las ofrecidas por las instituciones multilaterales.

## Los bancos transnacionales, la deuda externa y el Perú

Resultados de un estudio reciente\*

*Robert Devlin\*\**

Las causas que han provocado la crisis económica por la que ha atravesado el Perú en los últimos años son, en especial, de origen interno. Sin embargo, el autor considera que no deben menospreciarse las de origen externo y, entre ellas, las vinculadas al papel que ha jugado la banca comercial privada, tema que constituye el objeto de este artículo.

En su primera parte explora la situación económica de aquel país desde mediados de los años sesenta, el comportamiento de los proveedores de financiamiento externo, la índole de los préstamos bancarios y, sobre todo, las pautas de comportamiento características de los distintos bancos privados; mientras que en la segunda realiza una evaluación de los efectos de los préstamos de la banca comercial en el desarrollo económico peruano, distinguiendo los aspectos positivos de los negativos.

En la parte final presenta sus conclusiones y recomendaciones. A su juicio, el examen del caso peruano permite formular algunas proposiciones de carácter más general ya sea porque otros países en desarrollo están mostrando los mismos síntomas como porque la banca privada se guía por criterios relativamente estables ante situaciones semejantes. Desde este punto de vista sugiere que si bien los préstamos de la banca privada pueden ser un útil instrumento financiero, deben ser analizados con cautela por las evidentes limitaciones que presentan con respecto a las necesidades del desarrollo; en última instancia estas limitaciones radican en que los bancos comerciales no son instituciones de desarrollo sino empresas con fines de lucro que suelen preferir tipos de inversión y plazos que a menudo no son compatibles con las metas socioeconómicas nacionales.

\*Este artículo es una versión revisada del trabajo sobre el mismo tema que se presentó al Seminario CEESTEM/ ILET sobre Capital Financiero, celebrado en México en febrero de 1980.

\*\* Funcionario de la Oficina de la CEPAL en Washington.

## Introducción

En el decenio de 1970 los bancos comerciales privados empezaron a transformarse en importantes actores en el financiamiento externo del Tercer Mundo. Los créditos comerciales a los países en desarrollo no exportadores de petróleo, que experimentaron un crecimiento asombroso a partir de 1970, en la segunda mitad del decenio aumentaron su participación en el financiamiento de la cuenta corriente del equivalente de menos de una quinta parte a más de un tercio. En América Latina, los bancos privados se convirtieron en la principal fuente de recursos, pues financiaron en más de 50% la cuenta corriente de los países no exportadores de petróleo de la región. Durante la segunda mitad del decenio de 1960 la participación de los bancos en la financiación total había sido únicamente de 12%.

A pesar del importante papel que desempeñan los bancos en la vida económica de los países en desarrollo en general, y de América Latina en particular, es notable la escasez de información sobre los procesos crediticios, tanto en lo que atañe a los bancos que prestan como a los países en desarrollo prestatarios. Pese a recientes mejoras en la recopilación de datos al respecto, en su mayor parte las cifras son globales y revelan poco acerca de la forma en que los bancos han otorgado préstamos y cuáles han sido los efectos de éstos en el desarrollo económico de los países receptores; por otra parte, la recopilación y publicación de esos datos obedecen a las necesidades de las autoridades reguladoras en los países centrales (que efectúan dicha recopilación), más que a las necesidades de los países en desarrollo.

El desconocimiento de estos procesos podría superarse si los bancos comerciales fueran más explícitos acerca de sus carteras de préstamos. Sin embargo, tradicionalmente la banca ha operado sobre la base del principio de la confidencialidad, de modo que la única posibilidad razonable de conocer y analizar los datos pertinentes es la de estudiar en detalle la experiencia de los países en desarrollo prestatarios.

Para comprender mejor el papel y los efectos de los créditos bancarios en los países en desarrollo, la CEPAL resolvió utilizar esta última estrategia, iniciando el proyecto en el Perú. El eje del proyecto lo constituyó el en-

deudamiento externo del sector público a mediano y largo plazo entre 1965 y 1976, período durante el cual el país pasó por dos ciclos completos de endeudamiento.

Se recopiló información agregada sobre los montos y costos de todos los préstamos obtenidos por ese sector según sus diversas fuentes oficiales y privadas; se obtuvieron además datos cuantitativos y cualitativos sobre cada transacción con la banca comercial que no estuviese vinculada a actividades de defensa nacional. Utilizando los datos sobre préstamos de bancos comerciales, se perfilaron las distintas instituciones comerciales con la finalidad de analizar su comportamiento. Los datos también fueron reagregados para proporcionar una visión más completa de la índole de los créditos bancarios y su efecto en el desarrollo económico del Perú. La información se complementó con investigaciones más cualitativas sobre los caóticos sucesos acaecidos entre 1977 y 1979, período durante el cual el país había perdido su capacidad crediticia y entrado abiertamente en conflicto con sus banqueros privados y con el FMI.

Los resultados de la investigación acaban de aparecer en una obra publicada en español

por la CEPAL.<sup>1</sup> Por su propia naturaleza, una síntesis tiende a reducir cuestiones complejas y análisis detallados a proporciones más sencillas que pueden ser engañosas, por lo que convendría que el lector con un interés más que superficial en la información consultase la obra original, conjuntamente con la documentación y las advertencias conexas. Sin embargo, aun así cabe señalar que el proyecto centró la atención en la banca comercial transnacional y por ello tiende a agrandar la importancia del papel de los bancos en las dificultades económicas con que tropezó el Perú. Este centro de atención se acentúa aún más en la síntesis que ofrece el presente artículo. El autor desea dejar constancia de que, a su juicio, gran parte si no la mayoría de los problemas que enfrentó el Perú durante los años setenta se debieron a deficiencias de la administración económica. No obstante, lo que aquí interesa es el comportamiento de los bancos en este medio y, como se podrá comprobar, una de las principales conclusiones del estudio es que las actividades de los bancos tendieron a agravar seriamente dichas deficiencias, lo que plantea dudas sobre el papel predominante que desempeñan en el financiamiento externo de América Latina.

## I

### Efectos de los créditos bancarios en el Perú

#### 1. *Antecedentes sobre el prestatario*

Durante el período examinado, el Perú tuvo dos gobiernos con diferentes orientaciones económicas. De 1965 a 1968, el gobierno civil de Belaúnde promovió la industrialización y una moderada reforma social; sin embargo, respetó la economía tradicionalmente liberal del Perú, basada en las exportaciones de productos básicos y la inversión extranjera. De este modo, el sector público, si bien acrecentó con rapidez las pequeñas dimensiones que tenía en los años cincuenta, básicamente siguió apoyando al sector privado. La instauración a fines de 1968 de un gobierno militar 'revolucionario' encabezado por el general Juan Velasco Alvarado, trajo consigo políticas económicas de

matices nacionalistas y desarrollistas mucho más intensos. La filosofía implícita en el modelo básico se describió como un puente entre el capitalismo y el socialismo: el Estado se convirtió en el empresario dominante de las actividades productivas; las inversiones extranjeras que no eran compatibles con la autonomía nacional fueron descartadas del país, y se emprendieron amplias reformas socioeconómicas con miras a acrecentar el bienestar de la población.

A pesar de las diferentes orientaciones en materia de política económica, los factores que

<sup>1</sup> Véase R. Devlin, *Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina: la experiencia del Perú, 1965-1976*, Santiago de Chile, CEPAL, 1980.

generaron una demanda relativamente elevada de recursos externos fueron similares para ambos gobiernos. A riesgo de simplificar en exceso, se puede definir como sigue algunos de los elementos básicos de las necesidades de financiamiento:

a) En ambos períodos el sector público se expandió rápidamente con respecto a las anteriores tasas de crecimiento; esto fue especialmente efectivo durante el gobierno militar, que asumió el control de amplios segmentos de la actividad económica productiva. Sin embargo, las recaudaciones tributarias internas quedaron muy a la zaga de tal expansión, lo que creó grandes déficit fiscales que, por numerosas razones, excedieron la capacidad para financiarlos de los mercados internos de capital.<sup>2</sup>

b) Hubo una restricción de la oferta a largo plazo de exportaciones, junto con presiones cada vez mayores para importar.<sup>3</sup> La restricción de exportaciones reflejó una combinación de negligencia, mala suerte y largos períodos de gestación o demoras (a veces debido a las estrategias globales de compras de las empresas transnacionales) en las inversiones en el sector de exportación. La demanda de importaciones se originó en el rápido crecimiento de la inversión (especialmente pública), el aumento del consumo, la sobrevaloración de los tipos de cambio, la disminución de la producción nacional de alimentos y la especulación del sector privado.

c) El sector público carecía relativamente de experiencia frente a las responsabilidades siempre crecientes que se le encomendaban. Esto hizo que los recursos financieros, importaciones y contratistas extranjeros penetraran fácilmente en los esquemas nacionales de inversión, y que hubiera poca disciplina y control efectivos en lo que a contraer deudas se refería, creándose así problemas en el servicio de la

deuda que generaron su propia demanda de divisas.

Cabe agregar que varios factores singulares elevaron las necesidades de recursos del gobierno que asumió el mando en 1968. Uno de ellos fue el otorgamiento de subsidios generales a artículos de consumo básicos, muchos de los cuales eran importados; otro fue la desaparición, por razones ecológicas, del importante artículo de exportación que era la anchoveta. Pero tal vez lo más importante fue la sobreestimación de los ingresos que habrían de percibirse por las exportaciones del petróleo recién descubierta en la selva peruana. Es posible que las autoridades, consciente o inconscientemente, hayan hipotecado los futuros ingresos procedentes del petróleo para financiar el consumo y la inversión de ese momento. Infortunadamente, la producción efectiva fue muy inferior a la esperada.

Muchos de estos factores que determinaron mayor demanda de financiamiento externo derivaron de debilidades estructurales de la economía que han persistido durante mucho tiempo. En ambos gobiernos estos problemas culminaron en una crisis económica. El gobierno de Belaúnde la experimentó en 1967-1968, y ella condujo a la toma del poder por los militares a fines de 1968. La crisis del régimen de Velasco comenzó a mediados de 1975 y trajo consigo un nuevo liderazgo en la persona del general Francisco Morales Bermúdez. La crisis del gobierno militar fue especialmente grave y prolongada, y las señales de mejoría no se advirtieron hasta 1979.

## 2. Comportamiento de los proveedores de financiamiento externo

A pesar de las semejanzas de los factores que influyeron en la demanda de recursos externos, la reacción por el lado de la oferta fue muy diferente con cada gobierno, y el único factor común consistió en bloqueos impuestos por una o más fuentes oficiales de financiación.

A mediados del decenio de 1960, el gobierno de Fernando Belaúnde Terry hizo frente a diversas congelaciones de crédito aplicadas por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), por aquel entonces fuente importante de financia-

<sup>2</sup> Mientras entre 1969 y 1975 los gastos del gobierno central (excluida la amortización) como porcentaje del producto interno bruto se elevó del 17% al 21%, los ingresos permanecieron constantes en el mismo período y constituyeron aproximadamente el 16% del producto. Como porcentaje del producto, el déficit se elevó de 2% a casi 8%.

<sup>3</sup> En el período 1965-1975 las exportaciones, como porcentaje del producto, disminuyeron de 18% a 12%, mientras que las importaciones se elevaron desde 20% del producto a más del 22%.

miento concesionario para América Latina, debido a una controversia sobre inversiones con una empresa transnacional cuya sede se hallaba en los Estados Unidos: la International Petroleum Corporation, filial de la Standard Oil of New Jersey (actualmente Exxon). Este hecho, unido a las onerosas exigencias analíticas y políticas de los organismos financieros multilaterales, hizo que el gobierno llegara a depender mucho de los créditos de proveedores privados, que podían obtenerse con facilidad de firmas deseosas de vender sus productos. Como resultado, la deuda externa del gobierno estaba ya 'comercializada' en 1965. (Véanse el cuadro 1 y el gráfico 1.) En cuanto a los bancos comerciales, desempeñaban un papel secundario en materia de financiamiento, pero tuvieron alguna importancia porque durante el período 1967-1968 proporcionaron al gobierno préstamos de emergencia para equilibrar el presupuesto. Los bancos comerciales pueden haber participado también indirectamente en la financiación externa del Perú, en la medida en que descontaban y aceptaban pagarés que estaban en poder de proveedores extranjeros.

El régimen militar instalado a fines de 1968 tropezó con un bloqueo financiero debido a su programa de nacionalización de las firmas extranjeras con una compensación que, a juicio de las compañías y los gobiernos de sus países de origen, era menos que suficiente. Las em-

presas (y el gobierno) de los Estados Unidos participaron muy activamente en las controversias, lo que refleja la apreciable participación de dicho país en la economía peruana. La afluencia de recursos de importantes fuentes de financiación bilateral se interrumpió y el gobierno de los Estados Unidos utilizó su poder para aminorar las corrientes crediticias procedentes de organismos multilaterales. Los banqueros comerciales del Perú actuaron también con mucha cautela prestando únicamente con fines de refinanciación, ante el temor de que no se les pagara. Dada la difícil situación económica de 1968-1969, no es fácil determinar categóricamente si la actitud de la banca se debió a circunstancias económicas objetivas o a participación en el bloqueo. Sin embargo, hay indicios que sugieren que por lo menos algunos bancos se abstuvieron de otorgar financiamiento como medida de represalia porque el gobierno nacionalizó las empresas extranjeras y se hizo cargo de las operaciones en el país de algunos bancos transnacionales.

En 1972, el Perú comenzó una vez más a tener acceso al crédito extranjero. Esta reapertura se debió a varios factores. En primer lugar, la firme resolución del Perú de superar el bloqueo contribuyó a que se reactivara con éxito la economía y se iniciaran reformas, incluso en presencia de un clima externo hostil, lo cual hizo que las medidas punitivas resultaran cada

Cuadro 1

PERU Y AMERICA LATINA: DISTRIBUCION DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA  
SEGUN LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO,  
1965-1966 Y 1975-1976<sup>a</sup>  
(Porcentajes)

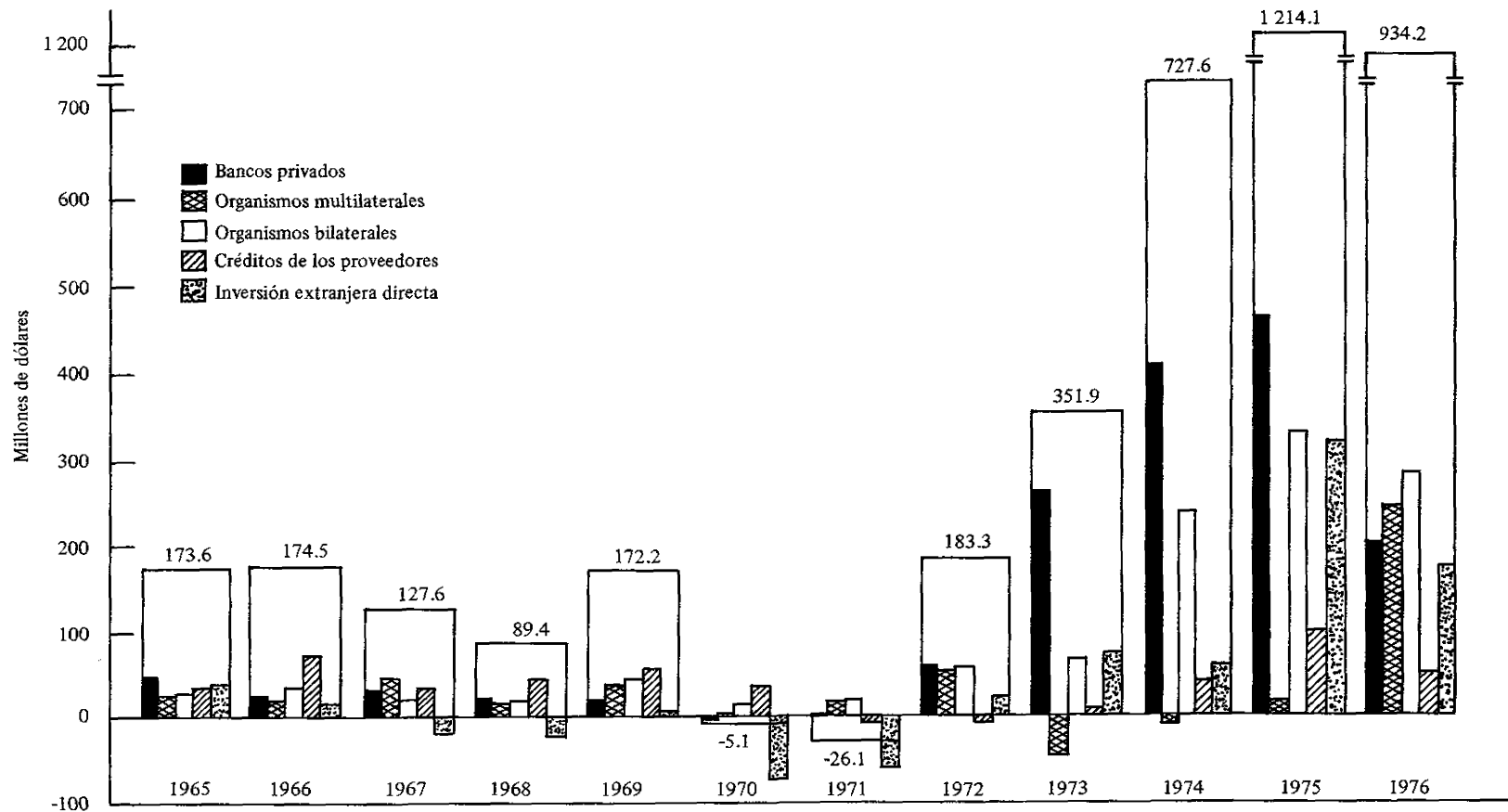
	Fuentes privadas				Fuentes oficiales		Total
	Bonos	Proveedores	Bancos	Otros	Multilaterales	Bilaterales	
<b>1965-1966</b>							
Perú	5	40	8	3	23	21	100
América Latina	8	20	9	3	23	37	100
<b>1975-1976</b>							
Perú	-	11	45	3	11	30	100
América Latina	4	9	39	5	21	22	100

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, *External Public Debt of the Latin American Countries*, Washington, D.C., 1978.

<sup>a</sup> Deuda desembolsada y no desembolsada con vencimiento a más de un año.

Gráfico 1

PERU: CORRIENTES EXTERNAS NETAS POR FUENTE, 1965-1976<sup>a</sup>



Fuente: CEPAL, sobre la base de información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas.

<sup>a</sup>Con excepción de la inversión extranjera directa todas las corrientes se relacionan con el sector público e incluyen las transacciones relacionadas con la defensa nacional.

vez más contraproducentes. En segundo lugar, se acababa de descubrir petróleo en el Amazonas, lo que transformaba al Perú en un elemento estratégico de potencial importancia en la política de adquisición de petróleo de los Estados Unidos. En tercer lugar, el Perú comenzó a diversificar sus relaciones económicas externas y estableció contactos con naciones cuya posición era neutral o favorable respecto de sus políticas económicas: los países europeos, Japón, la Unión Soviética. En cuarto lugar, y éste es el factor más importante, los cambios estructurales en la banca mundial registrados durante los últimos años del decenio de 1950 y en el decenio de 1960, persuadieron finalmente a las instituciones crediticias comerciales a abandonar a comienzos de los años setenta su actitud tradicionalmente conservadora en materia de recursos financieros para los países en desarrollo, y adoptar en cambio una estrategia dinámica que trajo aparejado el rápido aumento de los créditos a esos prestatarios. A la larga, el Perú se vio envuelto en el proceso, que se intensificó cuando los países de la OPEP comenzaron a tener superávit, y aumentó cada vez más la disposición de los bancos comerciales a facilitar recursos financieros sin condiciones al gobierno. (Véase de nuevo el gráfico 1.) De este modo, el deseo, al parecer ilimitado, por parte de los bancos de aumentar sus activos en los países de menor desarrollo, junto con la mayor demanda de financiamiento externo por parte del gobierno, crearon las condiciones en virtud de las cuales el Perú acumuló suficientes deudas con bancos comerciales como para figurar entre los principales clientes de los bancos dentro del grupo de países en desarrollo no exportadores de petróleo.

La banca siguió facilitando cuantiosos préstamos al Perú hasta fines de 1975, cuando se adoptó una nueva actitud cautelosa. Por una parte, los bancos en general se habían hecho más cuidadosos debido a una serie de importantes fracasos bancarios (relacionados con mala administración de las divisas) a mediados de 1974, y a las críticas formuladas por los gobiernos de los países de origen en el sentido de que los bancos habían concedido préstamos excesivos a los países en desarrollo. Por otra parte, las deficiencias estructurales que originaban la demanda de recursos financieros exter-

nos por parte del Perú se habían venido intensificando, de manera que también aumentaba la carga de la deuda.<sup>4</sup> Además, los ingresos del petróleo habían resultado muy inferiores a las expectativas originales. En 1976, por lo tanto, los banqueros estaban financiando en condiciones onerosas, y muy a regañadientes, el balance de pagos del Perú. Como se explicará más adelante, a partir de entonces las relaciones con la banca se hicieron aún más tensas y, finalmente, los acreedores obligaron al gobierno a recurrir al Fondo Monetario Internacional. Los severos programas de estabilización resultantes generaron pesados costos sociales para un país ya caracterizado por una acentuada pobreza.

### 3. *Indole de los préstamos bancarios: 1965-1970*

En el período 1965-1970, unos pocos grandes bancos estadounidenses con experiencia internacional, controlaban casi por completo el acceso del gobierno al crédito de los bancos comerciales extranjeros. De éstos, el banco más importante para el Perú, en aquel entonces, probablemente fue el Manufacturers Hanover Trust, tanto debido a la cuantía del crédito que otorgó como a la gestión de varios préstamos relativamente elevados de carácter multi-institucional para el gobierno de Belaúnde. También otorgaron préstamos de importancia el Bankers Trust, Bank of America, Chase Manhattan, Citibank y Continental Illinois. En total, sólo 27 bancos extranjeros otorgaron préstamos en este período. (Véase los cuadros 2, 3 y 4.)

El 95% del valor de los préstamos autorizados en 1965-1970 provino de las filiales nacionales de los bancos, tanto porque el monto absoluto de los préstamos era pequeño y no necesitaba financiación especial desde el exterior, como porque los préstamos a los países en desarrollo eran tan poco frecuentes que merecían la atención de los más altos ejecutivos de los bancos. Reflejando el origen de los préstamos, el interés de poco más del 80% de las

<sup>4</sup> El servicio de la deuda pública a mediano y largo plazo se había elevado de 13% del valor de las exportaciones en 1969 a aproximadamente 30% en 1975.

Cuadro 2

PERU: PRINCIPALES BANCOS COMERCIALES PRESTADORES AGRUPADOS SEGUN EL MONTO DEL CREDITO AUTORIZADO, 1965-1970 Y 1971-1976<sup>a</sup>

1965-1970			1971-1976		
Bancos prestadores y montos autorizados en millones de dólares <sup>b</sup>	País donde el banco tiene su sede	Clasificación internacional del banco <sup>c</sup>	Bancos prestadores y montos autorizados en millones de dólares <sup>b</sup>	País donde el banco tiene su sede	Clasificación internacional del banco <sup>c</sup>
Prestadores mayores					
1. $\geq 45$ y $< 55$			1. $\geq 123$ y $< 150$		
Bankers Trust	Estados Unidos	11	Citicorp	Estados Unidos	2
Citicorp	Estados Unidos	2			
Manufacturers Hanover	Estados Unidos	5			
2. $\geq 35$ y $< 45$			2. $\geq 95$ y $< 123$		
Chase Manhattan	Estados Unidos	3	Manufacturers Hanover <sup>d</sup>	Estados Unidos	16
			Wells Fargo	Estados Unidos	69
Continental Illinois	Estados Unidos	22	3. $\geq 68$ y $< 95$		
3. $\geq 25$ y $< 35$			Bank of America	Estados Unidos	1
Bank of America	Estados Unidos	1	Chase Manhattan	Estados Unidos	4
Prestadores medianos					
4. $\geq 15$ y $< 25$			4. $\geq 41$ y $< 68$		
Bank of Nova Scotia	Canadá	47	Bank of Nova Scotia	Canadá	53
			Bankers Trust	Estados Unidos	32
			Continental Illinois	Estados Unidos	30
			Morgan Guaranty	Estados Unidos	19
			Crocker National Bank	Estados Unidos	79
			Dresdner Bank	República Federal de Alemania	14
			Banco do Brasil <sup>e</sup>	Brasil	12
			Royal Bank of Canada	Canadá	22
5. $\geq 6$ y $< 15$			5. $\geq 16$ y $< 41$		
Charter New York Corporation	Estados Unidos	39	Banca Commerciale Italiana	Italia	24
Crocker National Bank	Estados Unidos	48	Bank of Tokyo	Japón	28
First National Bank of Boston	Estados Unidos	59	Lloyds Bank	Reino Unido	31
Franklin National Bank	Estados Unidos	78	Franklin National Bank	Estados Unidos	...
National Detroit Corp.	Estados Unidos	57	Union Bank of Switzerland National and Commercial Banking <sup>f</sup>	Suiza	41
			Bancal Tristate Corp.	Reino Unido	102
				Estados Unidos	199



Cuadro 2 (conclusión)

1965-1970			1971-1976		
Bancos prestadores y montos autorizados en millones de dólares <sup>b</sup>	País donde el banco tiene su sede	Clasificación internacional del banco <sup>c</sup>	Bancos prestadores y montos autorizados en millones de dólares <sup>b</sup>	País donde el banco tiene su sede	Clasificación internacional del banco <sup>c</sup>
			Banca Nazionale de Lavoro	Italia	20
			Long Term Credit Bank of Japan	Japón	44
			Credit Lyonnais <sup>f</sup>	Francia	7
			Banque Francaise du Commerce Exterieur <sup>f</sup>	Francia	174
			Canadian Imperial Bank of Commerce	Canadá	29
			Fuji Bank	Japón	13
			Amro Bank <sup>f</sup>	Holanda	48
			First Pennsylvania Corp.	Estados Unidos	106
			Deutsche Bank	República Federal de Alemania	6
			Bank of Montreal	Canadá	45
			Chemical Bank	Estados Unidos	23
			First Chicago Corp.	Estados Unidos <sup>d</sup>	35
			Security Pacific Corp.	Estados Unidos	54
			Commerzbank A.G.	República Federal de Alemania	26
			American Express Int.	Estados Unidos	223
			Toronto Dominion Bank	Canadá	66
Prestadores menores					
6. < 6			6. < 116		
Hay 15 bancos en este grupo			Hay 131 bancos en este grupo.		

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

<sup>a</sup> Para créditos con y sin garantía de agencias oficiales de crédito para exportaciones.

<sup>b</sup> La gama de autorizaciones de cada grupo es diferente para los dos períodos debido al valor mucho mayor de los préstamos en 1971-1976. Sin embargo, el escalonamiento de los valores correspondientes a cada grupo se ha hecho de tal manera que 1971-1976 es aproximadamente proporcional a 1965-1970.

<sup>c</sup> Clasificados en una escala de 1 a 300 en la banca mundial. El tamaño se basa en el activo; para 1965-1970 se utilizó el activo correspondiente a 1969 publicado en *The Banker*, junio de 1970, p. 596; para 1971-1976 se utilizó el activo correspondiente a 1975 publicado en *The Banker*, junio de 1976, p. 645.

<sup>d</sup> Si se excluyeran los préstamos con garantía de crédito para exportación, quedaría en el grupo 3.

<sup>e</sup> Si se excluyeran los préstamos con garantía de créditos para exportación, quedaría en el grupo 5.

<sup>f</sup> Si se excluyeran los préstamos con garantía de créditos para exportación, quedaría en el grupo 6.

Cuadro 3

PERU: DISTRIBUCION DE LAS AUTORIZACIONES TOTALES DE CREDITOS ENTRE LOS  
PRESTADORES MAYORES, MEDIANOS Y MENORES,  
1965-1970 Y 1971-1976<sup>a</sup>  
(Porcentajes)

	Prestadores mayores	Prestadores medianos	Prestadores menores	Total
1965-1970	71.7	17.4	10.9	100
1971-1976	23.0	46.8	30.2	100

Fuente: CEPAL, a base de informaciones oficiales.

<sup>a</sup>Los grupos de prestadores corresponden a los del cuadro 2.

autorizaciones se basaba en una tasa preferencial doméstica flotante, con un margen medio de 1.72%.<sup>5</sup> (A menudo la variabilidad de la tasa flotante era aminorada por tasas bases mínima y máxima.) Los vencimientos raramente sobrepasaban los cinco años, que era normal para el crédito internacional en aquella época. Asimismo, en contadas ocasiones se aplicaron comisiones iniciales fijas sobre los préstamos.

La mayoría de los préstamos concedidos por los bancos comerciales durante el período (80%) fueron oficialmente asignados a la refinanciación. (Véase el cuadro 5.) Los bancos refinanciaban los préstamos de los proveedores de artículos comerciales que no querían o no podían aplazar los vencimientos de los préstamos otorgados, y también los de los organismos oficiales que, por razones políticas, negaban nuevos créditos al gobierno. Dada la incapacidad del Perú para atender al servicio de su deuda, la banca también refinanciaba constantemente su propio crédito; así lo hizo en especial durante la crisis de 1967-1968 y nuevamente por temor de incumplimiento por parte del gobierno militar en 1969-1970. De todos modos, cabe señalar que si bien los bancos refinanciaron los préstamos en la difícil situación económica de 1967-1970, sus créditos se carac-

terizaron por plazos de vencimiento muy cortos (cinco años), períodos de gracia breves (a veces menos de un año) y márgenes de interés más bien elevados (1.75% o más).

Por último, el otorgamiento de préstamos bancarios durante el período fue casi siempre muy condicional. Disposiciones de seguridad comercial, tales como cuentas de garantía en custodia, fueron muy comunes en transacciones con organismos gubernamentales casi autónomos, y además, al presentarse la tensión económica que hizo su aparición a partir de 1966, los créditos de refinanciación estuvieron sujetos a condiciones político-económicas. Cuando el gobierno se hallaba bajo el escrutinio del Fondo Monetario Internacional en 1967-1969, los créditos estuvieron vinculados a acuerdos de derechos de giro del FMI y tuvieron restricciones al endeudamiento muy similares a las aplicadas por el propio Fondo. Cuando el gobierno se las arregló para evitar esa inspección, como ocurrió a fines de 1969 y en 1970, los bancos aceptaron a regañadientes refinanciar sus préstamos, pero impusieron condiciones poco habituales de su propia cosecha. Las condiciones consistían esencialmente en restricciones precisas del servicio de la deuda que no dejaban al gobierno muchas oportunidades para contratar nuevos préstamos en la primera mitad del decenio de 1970. A su vez, esto limitó seriamente las posibilidades de financiar un ambicioso programa de desarrollo.

<sup>5</sup>Para todos los fines prácticos, la tasa preferencial fue la de los Estados Unidos, cotizada en Nueva York.

Cuadro 4

PERU: AUTORIZACIONES DE CREDITOS DE BANCOS COMERCIALES, SEGUN EL PAIS DE ORIGEN, 1965-1970 Y 1971-1976<sup>a</sup>

País de origen de los bancos	Porcentaje del total de préstamos autorizados	Número de instituciones autorizadas <sup>b</sup>	Tamaño medio <sup>c</sup>	Número de transacciones crediticias
<i>1965-1970</i>				
Estados Unidos	86.1	14	5	49
Japón	0.1	1	26	1
Canadá	7.8	3	42	5
Reino Unido	1.5	2	74	5
República Federal de Alemania	1.1	1	14	1
Francia	—	—	—	—
Italia	1.0	1	25	3
Suiza	—	—	—	—
Otros	—	—	—	—
Consortios	1.0	2	301 <sup>c</sup>	2
Desconocido <sup>d</sup>	1.2	3	...	5
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>27</i>	<i>5</i>	<i>71</i>
<i>1971-1976</i>				
Estados Unidos	45.3	42	17	196
Japón	11.6	26	41	160
Canadá	10.2	6	46	61
Reino Unido	6.5	11	54	41
República Federal de Alemania	6.4	11	18	27
Francia	4.3	8	43	39
Italia	2.1	8	30	24
Suiza	2.5	7	54	15
Otros	7.5	24	53	58
Consortios	3.5	23	301 <sup>c</sup>	43
Desconocido <sup>d</sup>	0.2	1	...	3
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>167</i>	<i>27</i>	<i>672</i>

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

<sup>a</sup> Incluye todos los créditos, es decir, con y sin garantía de un organismo de crédito para exportación.

<sup>b</sup> Las filiales han sido consolidadas dentro de la empresa matriz.

<sup>c</sup> Clasificadas según el tamaño del activo sobre la base de los 300 principales de la banca mundial según *The Banker*. Para el período 1965-1970 se utilizaron datos de activos correspondientes a 1969 y para el período 1971-1976 se utilizaron datos de activos correspondientes a 1975. El promedio por país se calculó ponderando el activo de cada banco en dólares por el monto de los créditos autorizados en cada período. A continuación se asignó al activo medio resultante un rango según donde quedara situado entre las 300 instituciones principales mencionadas en *The Banker*. Se utilizó un rango de 301 para indicar un activo medio demasiado pequeño para ser clasificado entre los 300 principales. Por supuesto, los bancos cuyos orígenes se desconocen no fueron clasificados y tampoco figuran en los promedios generales. Ya que el peso de los bancos desconocidos es insignificante, su ausencia en el ejercicio de clasificación tuvo pocos efectos en los resultados.

<sup>d</sup> Bancos cuyo origen nacional no pudo identificarse.

Cuadro 5  
 PERU: CREDITOS DE LOS BANCOS COMERCIALES, SEGUN EL TIPO DE  
 PRESTAMOS, 1965-1970 Y 1971-1976<sup>a</sup>  
 (Porcentajes)

Tipo de préstamos	1965-1970	1971-1976
Importaciones de bienes de capital	—	2.0
Importaciones de otros bienes	—	0.1
Refinanciamiento	79.9	48.6
Libre disposición	15.3	27.8
Proyectos	4.8	14.7
Nacionalizaciones	—	6.1
Otros	—	0.7
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

*Fuente:* CEPAL, a base de informaciones oficiales.

<sup>a</sup>Sólo para créditos sin garantía de organismos de crédito para las exportaciones.

#### 4. *Indole de los préstamos de la banca comercial: 1971-1976*

En 1971 los bancos comerciales todavía restringían sus préstamos al Perú. Sin embargo, al año siguiente se inició un cambio importante en las relaciones del Perú con la banca mundial. No sólo hubo un aumento extraordinario del monto de los préstamos concedidos (véase nuevamente el gráfico 1), sino también una gran diversificación de fuentes. El número total de acreedores comerciales privados se elevó de apenas 27 en el decenio de 1960 a 167 en los años setenta.<sup>6</sup> Entre las principales instituciones prestadoras figuraron los siguientes bancos: Citibank, Wells Fargo, Manufacturers Hanover, Bank of America y Chase Manhattan; salvo el Wells Fargo, éstos estaban ya entre los principales prestadores internacionales del decenio de 1960. (Véase nuevamente el cuadro 2.) Sin embargo, a diferencia del período anterior, cuando unos pocos prestadores importantes habían otorgado la casi totalidad de los créditos en términos absolutos, en 1971-1976 a éstos correspondió una parte pequeña de las corrientes crediticias. Un gran número de recién llegados a las operaciones crediticias internacionales (entre ellos el Wells Fargo), que en su mayoría tenían por separado mediana o

poca importancia como prestadores, en conjunto proporcionaron la gran mayoría del crédito otorgado al gobierno. (Véase nuevamente el cuadro 3.)

No sólo hubo muchas nuevas instituciones que concedieron préstamos al Perú, sino que el origen geográfico y el tamaño de las instituciones fue mucho más diversificado. Como ya se mencionó, en el decenio de 1960 una proporción abrumadora de todo el crédito comercial provino de sólo seis grandes bancos estadounidenses, con vasta experiencia internacional. Si bien las instituciones de los Estados Unidos fueron todavía la principal fuente de financiación en los años setenta, las operaciones crediticias fueron compartidas, sin embargo, entre 42 distintos prestadores; además, importantes préstamos provinieron de Japón y de Europa. Los nuevos prestadores del decenio de 1970 eran de diversas dimensiones y en su mayoría de poca experiencia crediticia internacional. (Véase de nuevo el cuadro 4.)

Esta significativa dispersión de las fuentes de financiamiento podría sugerir una mayor independencia para el prestatario, y de hecho hubo más pluralidad que en los años sesenta. Sin embargo, en el decenio de 1970 casi el 80% del crédito fue otorgado por consorcios bancarios, bajo la gestión y administración de un banco organizador; sólo cinco bancos organizadores —Citibank, Wells Fargo, Manufacturers Hanover, Bank of Tokyo y Dresdner Bank— proporcionaron aproximadamente las tres cuar-

<sup>6</sup> Cabe señalar que las filiales se consolidaron con las casas matrices.

tas partes del crédito movilizado por consorcios bancarios durante este período.<sup>7</sup> Así, con el nuevo mecanismo de operaciones crediticias internacionales —el préstamo concedido por un consorcio bancario— surgió una nueva forma de poder. Si bien muchos nuevos bancos concedieron préstamos al Perú, nuevamente unas pocas instituciones ejercieron considerable control sobre el acceso al crédito externo. Por lo demás, la situación del Perú era simplemente una manifestación más severa de la concentración análoga existente en el plano de los consorcios bancarios internacionales.<sup>8</sup>

Dado el gran volumen de crédito concedido al Perú, la mayoría de los bancos comerciales (en especial los estadounidenses, que enfrentaban controles de capital en su país de origen) tuvo que buscar financiación en zonas francas financieras. De este modo, si bien las casas matrices siguieron constituyendo la principal fuente de préstamos (47% de todo el crédito), Londres, las Bahamas, Luxemburgo y otras zonas francas financieras se convirtieron en centros importantes de financiamiento y registro de empréstitos. Otra razón para tratar de conseguir préstamos en el exterior, especialmente en paraísos tributarios como las Bahamas, era aumentar los ingresos procedentes de transacciones extranjeras.

Por lo que se refiere a las monedas en que se otorgaban los préstamos, en el decenio de 1970 al igual que en los años sesenta, el dólar fue con mucho la moneda más común, y en esta divisa se efectuaron el 89% y el 98%, respectivamente, de todas las transacciones.

El costo y las condiciones del crédito reflejaron la importancia de los recursos de financiación provenientes de zonas francas financieras; el 94% del valor de todos los préstamos se basó en la tasa flotante de la oferta interbanca-

ria de Londres (LIBOR). La acelerada inflación mundial puso fin a los arreglos relativos a tasas de interés básicas mínimas o máximas que habían caracterizado a muchos préstamos a tasas de interés flotantes en los años sesenta.

Cuando el Perú por primera vez logró acceso a considerables préstamos de bancos comerciales en 1972, las condiciones crediticias fueron muy severas. Los márgenes sobre la LIBOR fueron bastante superiores al 2% y los vencimientos no se extendían más allá de los cinco años. (Véase el gráfico 2.) En cambio, países en desarrollo con experiencia como prestatarios —el Brasil y México— estaban aprovechando cabalmente el ansia de los banqueros por prestar y estaban negociando márgenes de alrededor de 1.5% sobre la LIBOR y vencimientos de hasta 10 años. Las condiciones más costosas impuestas al Perú reflejaban la incertidumbre de los banqueros acerca de las políticas del gobierno reformista, el estado de la economía y, tal vez, en menor grado la inexperiencia de las autoridades para negociar con la banca comercial.

Sin embargo, a medida que las condiciones de las operaciones crediticias internacionales se tornaron cada vez más favorables para los países menos desarrollados en general (mercado de prestatarios), y a medida que los bancos se interesaban cada vez más en el Perú, las condiciones de crédito cambiaron radicalmente. Para 1974, el Perú podía negociar tasas superiores a la LIBOR en sólo poco más de 1%, con vencimientos hasta 10 años. Estas condiciones diferían poco de las ofrecidas a los más grandes prestatarios entre los países en desarrollo, como el Brasil y México.

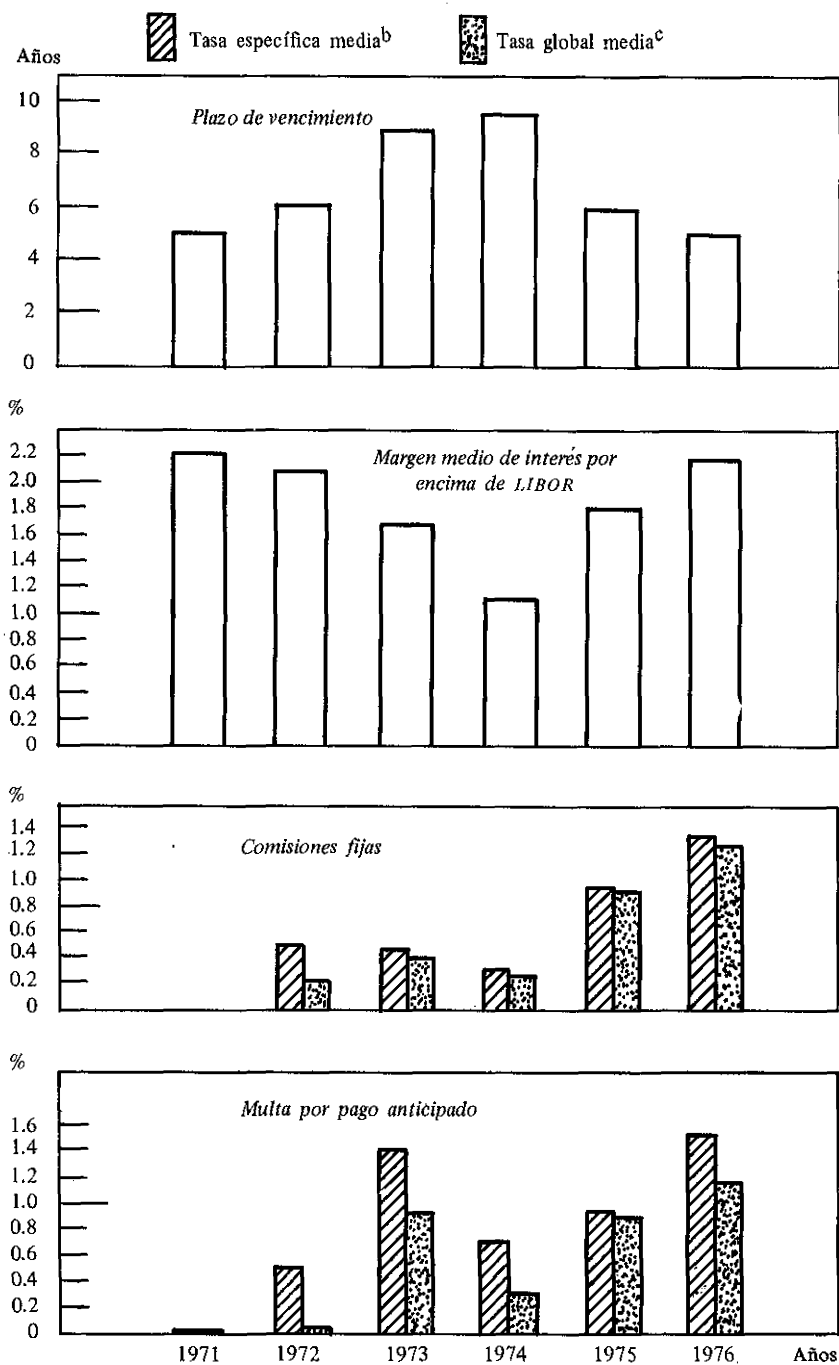
Posteriormente, en 1975, las condiciones crediticias internacionales en general se tornaron otra vez rigurosas (mercado de prestadores), y las condiciones del crédito empeoraron para el Perú casi tanto como para la mayoría de los países prestatarios en desarrollo. Pero en 1976, cuando los banqueros estaban abiertamente preocupados por la situación económica peruana, las condiciones crediticias medias para el país experimentaron un grave deterioro respecto de otros prestatarios y hacia fines del año habían vuelto al punto de partida y se asemejaban a los costosos niveles de 1971-1972. (Véase otra vez el gráfico 2.)

<sup>7</sup> En los casos en que había más de un banco organizador de un consorcio bancario, se suponía que el banco principal era la institución que asumía también el papel de agente. Dicho banco principal por lo general adopta el papel de agente debido a los mayores ingresos que puede obtener en calidad de comisiones. Véase Alfred Miossi, "The Agent's Roles Responsibility in Syndicated Credits", *Journal of Commercial Bank Lending*, septiembre 1978.

<sup>8</sup> Sólo unos 50 bancos en todo el mundo actúan como organizadores de consorcios bancarios, y dentro de este grupo los diez más importantes han movilizado a veces más de 50% del crédito.

Gráfico 2

PERU: PLAZOS DE VENCIMIENTO MEDIOS, MARGENES, COMISIONES FIJAS Y MULTAS POR PAGO ANTICIPADO EN LOS PRESTAMOS DE BANCOS COMERCIALES, 1971-1976<sup>a</sup>



Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

<sup>a</sup>Excluye créditos con garantía de organismos de crédito para las exportaciones.

<sup>b</sup>Promedio para los préstamos sujetos a comisión o multa.

<sup>c</sup>Promedio cuando se aplica a todos los préstamos de bancos comerciales correspondientes al período de que se trata.

Por lo que se refiere a comisiones y multas, en el decenio de 1970 llegaron a ser parte muy común de los préstamos de bancos comerciales. Casi el 90% del valor de las operaciones crediticias en el período estaba sujeto a comisiones iniciales fijas de un tipo u otro, a un costo medio de 0.77% del valor nominal de los préstamos. Asimismo, casi las dos terceras partes de los préstamos incluían multas por pagos anticipados, a un costo medio superior al 1.18% (fijo) sobre la cantidad que se pagara por adelantado. (Véase nuevamente el gráfico 2.)

El cobro generalizado de comisiones en el decenio de 1970 podría atribuirse a la aparición de los préstamos de consorcios bancarios como principal mecanismo para otorgar créditos. Los bancos se inclinaban a la formación de consorcios porque cada institución podía comprometer recursos relativamente poco cuantiosos y minimizar en esa forma el riesgo; además, las comisiones constituían a menudo un incentivo importante para que los bancos organizadores gestaran un consorcio bancario para otorgar un préstamo y para que otros participaran. Como reflejo de la necesidad de atraer a otros bancos, los créditos de consorcios por lo general estaban sujetos a comisiones y tasas de interés superiores a los de los préstamos hechos por bancos aislados, e incluían multas mucho más altas por pago anticipado. (Véase el gráfico 3.) A pesar de estas características, los créditos de consorcios al parecer eran más favorables para los prestatarios que los préstamos de bancos aislados, debido a plazos más largos de vencimiento y al monto mucho mayor de recursos que podía obtenerse en una misma transacción.

*Tipos de préstamos.* En 1971-1976 las operaciones de refinanciamiento siguieron predominando entre las diversas transacciones crediticias que realizaban los bancos comerciales y representaron 49% del valor de todos los créditos otorgados. Los bancos no sólo refinanciaban su propia deuda, sino también la de otras fuentes privadas y oficiales, lo que refleja una política gubernamental de refinanciación casi continua de sus obligaciones externas. En 1971-1972 la refinanciación fue motivada por necesidades de servicio de la deuda, pero en 1973-1974 el gobierno refinanció su deuda básicamente para aprovechar las condiciones crediticias más favorables ofrecidas por los bancos en

dicho período. En 1975-1976 de nuevo la refinanciación obedeció a problemas del servicio de la deuda, y en el último de estos años el país obtuvo de sus principales acreedores privados un préstamo sin precedentes para refinanciación por 400 millones de dólares. La operación fue notable no sólo por la cuantía de la transacción, sino también porque los bancos convinieron en ayudar al Perú a evitar un programa de estabilización del Fondo Monetario Internacional.

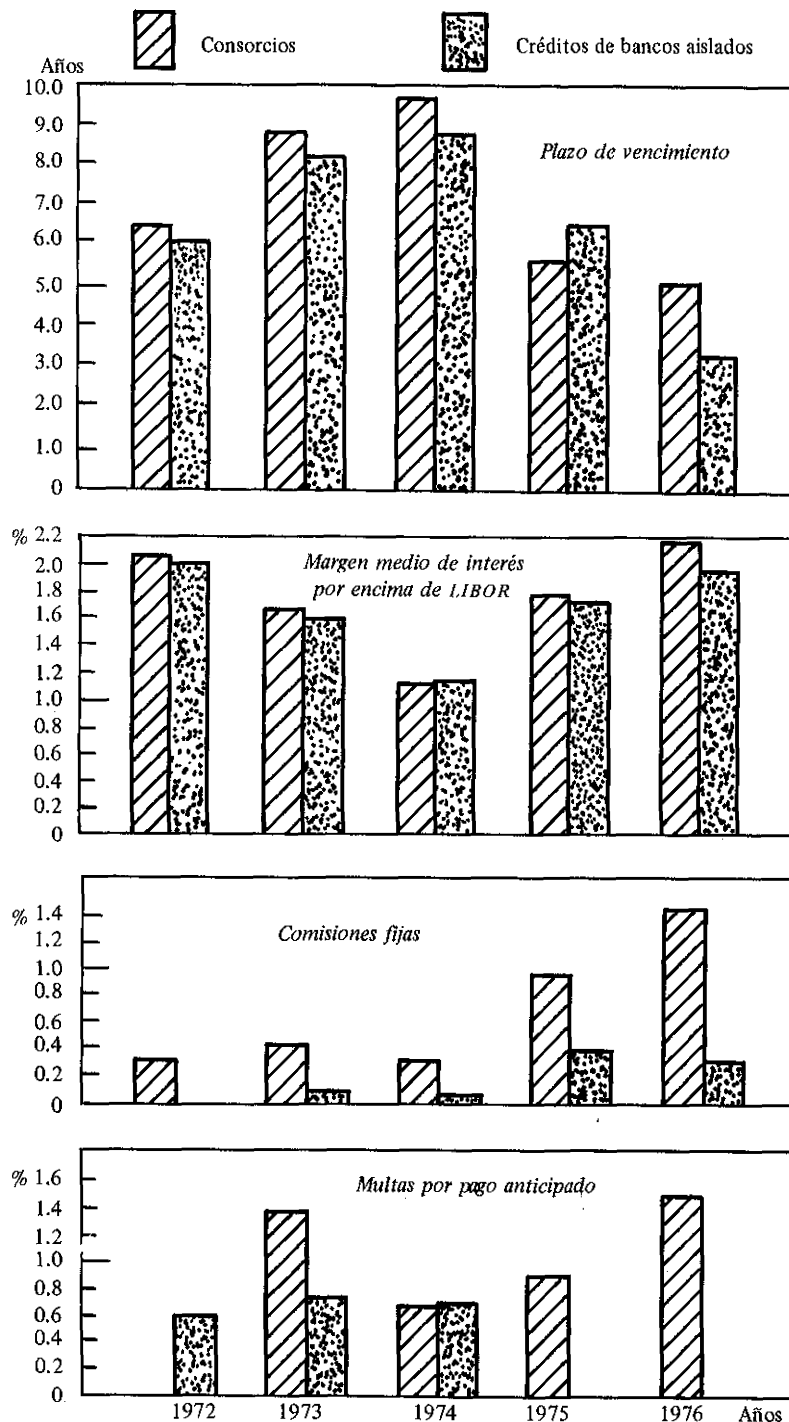
Si bien los créditos de refinanciación constituían el principal tipo de crédito, el nuevo estilo de las operaciones bancarias mundiales a comienzos del decenio de 1970 se reflejó en una diversificación significativa de las actividades crediticias. (Véase el cuadro 5.) Casi el 28% del crédito fue de libre disposición, es decir, los bancos proporcionaban los fondos sin poner condiciones relacionadas con su utilización. Hubo también numerosos préstamos para proyectos y, lo que es muy interesante, brindaron créditos considerables para ayudar al gobierno a compensar a las firmas extranjeras que habían sido nacionalizadas en virtud del programa de reformas.

En su mayoría, los préstamos de libre disposición se concedieron en 1973. Esto indica que los bancos estaban deseosos de otorgar préstamos al Perú cuando los principales proyectos se encontraban todavía en etapa de planificación, y que el Perú estaba también deseoso de establecerse como cliente importante. Los objetivos de ambas partes se alcanzaban en mejor forma mediante créditos que no estuviesen vinculados a actividad concreta alguna.

A diferencia de lo sucedido en los años sesenta, los préstamos bancarios para proyectos revistieron alguna importancia en 1971-1976. Se concentraron en mayor escala en las actividades relacionadas con el petróleo y la industria manufacturera, en este orden. Se estima que más de una cuarta parte de los recursos se concedieron para gastos locales. En la mayoría de los proyectos los préstamos bancarios complementaron otras fuentes de financiamiento, como créditos de los proveedores y préstamos bilaterales; en otras palabras, constituyeron un elemento entre otros muchos dentro de una operación financiera compleja. Sin embargo —lo que es significativo— los bancos comerciales

Gráfico 3

PERU: COMPARACION ENTRE LAS CONDICIONES MEDIAS DE LOS CREDITOS DE CONSORCIOS Y DE LOS PRESTAMOS ADELANTADOS POR BANCOS AISLADOS, 1972-1976<sup>a</sup>



Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

<sup>a</sup>Todos los créditos.



tuvieron mucha importancia para financiar con éxito algunos proyectos de elevada prioridad nacional, como el oleoducto transandino y la mina de cobre Cerro Verde I.

Los créditos de nacionalización, que representaron un 6% del total de créditos autorizados, se concedieron como expresión de solidaridad entre los bancos y los inversionistas del país de origen. Resultaron valiosos para el gobierno del Perú por cuanto ellos permitieron a las autoridades resolver prolongadas controversias con inversionistas extranjeros y los gobiernos de sus países de origen. Los bancos e inversionistas estadounidenses y suizos fueron los actores clave en este tipo de crédito. Un préstamo que hizo historia fue el otorgado por Morgan Guaranty en 1974 como parte de un acuerdo global con el gobierno de los Estados Unidos para poner término a un litigio sobre inversiones (y las sanciones correspondientes) que se planteó a fines de 1968 respecto de la nacionalización de empresas con sede en los Estados Unidos.

En cuanto a las condiciones crediticias, los distintos tipos de préstamos incluían costos bastante similares. Clara excepción a esta norma fueron los créditos de nacionalización que se otorgaron en condiciones notablemente más favorables en lo relativo a la tasa de interés, los vencimientos, las comisiones y las multas por pagos adelantados. (Véase el cuadro 6.) Estas condiciones más altas reflejan el carácter especial del crédito como forma de solidaridad entre bancos e inversionistas.

En contraste con lo ocurrido en el decenio de 1960, en el período 1972-1975 los bancos otorgaron préstamos al gobierno en forma prácticamente incondicional. Los préstamos anteriores, fuertemente condicionados, de los años sesenta se pagaron anticipadamente con nuevos créditos no condicionados (y más baratos). Los bancos mostraron poco interés en asegurar los préstamos con algo más que una garantía general del gobierno, y no pareció preocuparles qué se financiaba, cómo se financiaba ni con qué objetivo se financiaba.

El clima tolerante de 1972-1975 cambió radicalmente en 1976. Como se señaló antes, en general los bancos otorgaron préstamos en forma más cautelosa debido a factores ajenos al Perú. Sin embargo, las dificultades económicas

del país provocaron especial preocupación entre sus acreedores privados, y una vez más los préstamos fueron examinados minuciosamente. En 1976, cuando el Perú solicitó un cuantioso crédito de refinanciación a los bancos, la reacción inmediata fue condicionar cualquier nuevo crédito a un acuerdo de crédito contingente del Fondo Monetario Internacional, como se había hecho con los países en desarrollo en el decenio de 1960. Sin embargo, el gobierno insistió en que no podía someterse a las políticas tradicionalmente severas del Fondo Monetario Internacional y, luego de intensas negociaciones, los acreedores comerciales convinieron en otorgar al gobierno préstamos de refinanciación, a pesar de la marcada renuencia de algunos bancos. Con este fin, los bancos se unieron en grupos regionales (estadounidenses, canadienses, japoneses, europeos), para formar grandes consorcios que otorgaron créditos por un valor de casi 400 millones de dólares, todos ellos en casi idénticas condiciones (2.25% sobre la LIBOR de oferta interbancaria de Londres, vencimientos a cinco años con períodos de gracia de dos años, y comisiones fijas de 1.5%).

En las negociaciones para la refinanciación de la deuda, los bancos demostraron abiertamente su deseo de proteger los intereses de las empresas transnacionales. Por lo menos implícitamente, los préstamos fueron condicionados a que el gobierno solucionara los litigios sobre inversiones con dos firmas extranjeras. Esta condición constituía una desviación radical del comportamiento observado a comienzos del decenio de 1970, cuando los bancos otorgaron préstamos al gobierno a pesar de prolongadas controversias con muchas empresas. Después de 1976, por lo menos en una ocasión más los bancos intentaron condicionar la financiación al tratamiento que se le dispensara a una empresa transnacional.

Cuando los bancos convinieron en refinar la deuda comercial del gobierno sin la participación del Fondo Monetario Internacional, lo hicieron plenamente conscientes de que su crédito empujaba todas las demás fuentes, incluido el Fondo Monetario Internacional. Evidentemente, los bancos disponían de los medios para influir en la política gubernamental y esta situación fue explotada, como queda

Cuadro 6  
PERU: CONDICIONES DE LOS CREDITOS AGRUPADAS SEGUN SU TIPO, 1965-1970 Y  
1971-1976<sup>a, b</sup>

Categoría de préstamos	Tasa de interés			Vencimiento total (en años)	Honorarios fijos y multas por pago anticipado	
	Porcentaje de crédito en cada categoría con:				Porcentaje de crédito en cada categoría con:	
	(i) Tasa fija	(ii) Margen de LIBOR	(iii) Margen principal		Honorario fijo	Multa por pago anticipado
	Tasas efectivas			Tasas efectivas		
	1965-1970					
1. Importación de bienes de capital	-	-	-	-	-	-
2. Importación de otros bienes	-	-	-	-	-	-
3. Refinanciamiento	13.0	4.2	82.9	5.07	1.0	14.9
4. Libre disposición	7.96 5.5	1.74 -	1.72 94.5	4.78	1.00 100.0	0.32 100.0
5. Proyectos	8.75 100.0	-	1.69 -	5.64	- 100.0	0.44 100.0
6. Nacionalizaciones	7.45 -	-	-	-	-	-
7. Otras	-	-	-	-	-	-
	1971-1976					
1. Importación de bienes de capital	9.0	53.1	37.9	6.34	35.3	21.9
2. Importación de otros bienes	10.43 100.0	1.61 -	1.15 -	2.00	0.65 -	1.28 -
3. Refinanciamiento	9.00 -	- 96.1	- 1.6 <sup>c</sup>	6.98	- 83.0	- 69.6
4. Libre disposición	- 3.9	1.81 95.2	1.55 1.0	7.15	1.00 93.3	1.23 70.1
5. Proyectos	8.12 -	1.79 93.1	0.75 6.9	6.87	0.61 92.0	1.39 61.6
6. Nacionalizaciones	-	1.71 100.0	1.78 -	8.38	0.67 100.0	0.52 100.0
7. Otras	-	1.31 12.2	- 87.8	4.63	0.22 100.0	- 100.0
	-	0.59	1.25		-	-

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

<sup>a</sup>Créditos sin garantía de organismos de crédito para las exportaciones.

<sup>b</sup>Promedio ponderado por montos autorizados.

<sup>c</sup>El 2.3% de los créditos de refinanciamiento tuvo una tasa distinta de las que se mencionan en el cuadro.

de manifiesto en el hecho de que estuvieron de acuerdo en supervisar un programa de estabilización concebido por el gobierno como incentivo para hacer que los bancos refinanciaran la deuda sin la participación del Fondo Monetario Internacional. Los bancos dividieron el préstamo en dos tramos e hicieron depender el segundo del éxito del programa de estabilización.

El acuerdo de los bancos de otorgar créditos sin la participación del Fondo Monetario Internacional no era nuevo; como se ha señalado más atrás, en 1969-1971 los bancos comerciales habían proporcionado por su cuenta financiamiento fuertemente condicionado. Era nuevo, sin embargo, que los banqueros asumieran la responsabilidad de fiscalizar toda la economía y no sólo unos pocos parámetros como la deuda externa.

Si bien algunos grandes bancos estaban teóricamente capacitados para fiscalizar la economía, y como grupo los bancos tenían considerable influencia sobre la política gubernamental, fracasó la incursión en territorio del Fondo Monetario Internacional. Las críticas externas a la aventura de los bancos fueron vigorosas, y obedecieron a la preocupación causada por el hecho de que instituciones privadas con fines de lucro fiscalizaran los asuntos de un gobierno soberano. Obviamente se vislumbraban grandes posibilidades de que surgieran conflictos de intereses. Por su parte, los peruanos no lograron la cohesión política necesaria para tomar las difíciles decisiones económicas que deseaban los banqueros con el fin de poder extraer de la economía divisas para el pago de la deuda.

Al fracasar el plan de estabilización y aumentar las críticas acerca del papel que les correspondía en la economía, los bancos comerciales retiraron su apoyo al gobierno, con lo que obligaron a las autoridades a correr de uno a otro lado, entre sus acreedores privados y el Fondo Monetario Internacional, en busca de solución para sus problemas.

*Después de 1976.* La senda que conducía a la solución de los problemas era sumamente conflictiva y muy onerosa para la economía. Las nuevas medidas de austeridad impuestas a mediados de 1977 tropezaron con una decidida resistencia popular, y causaron la rápida destitución

de un ministro de economía recién designado. A fines de 1977 un nuevo equipo económico, bajo presión de los bancos, celebró un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional que implicaba ajustes que muchos consideraron totalmente irrealizables. Tras este acuerdo, los bancos comerciales convinieron en negociar nuevos créditos de refinanciamiento. Sin embargo, tal como se preveía, no se alcanzaron las metas establecidas por el Fondo Monetario Internacional —hasta hubo rumores sobre un supuesto intento de falsear los libros financieros— y a comienzos de 1978 tanto el Fondo Monetario Internacional como los bancos retiraron su apoyo. Debido al desconcierto producido por el fiasco respecto del Fondo Monetario Internacional, por las continuas huelgas y manifestaciones contra las medidas de austeridad y por la escasez de divisas, hubo otro cambio de los equipos económicos en mayo de 1978. Al implantarse más medidas de austeridad, estallaron disturbios callejeros en Lima. De todas maneras, las autoridades se las arreglaron para negociar un acuerdo más razonable con el Fondo Monetario Internacional y hacia fines del año se había generado la confianza suficiente como para renegociar los pagos de la deuda que vencían en 1979 y 1980.<sup>9</sup> A fines de 1979 la situación financiera mostraba señales de notable mejoría: los ingresos provenientes de la exportación se elevaron debido a la recuperación de los precios del cobre, a la mayor producción de Cuajone y a las exportaciones de petróleo de la región del Amazonas (a altos precios mundiales); las importaciones disminuyeron debido a las medidas de austeridad y las salidas de capital habían sido reducidas por el aplazamiento del servicio de la deuda. Es más, durante 1979 la situación del sector externo mejoró hasta tal punto que el gobierno decidió no aprovechar todas las posibilidades de reducir el servicio de la deuda que se le habían abierto en 1978, y para 1980 el Perú parecía

<sup>9</sup> Durante las negociaciones un banco importante fue acusado de extorsión, ya que, según se dice, intentó vincular el éxito de las negociaciones de la deuda al manejo, por parte del gobierno, de una controversia sobre la administración de los ingresos en divisas de Cuajone, proyecto para el que dicho banco había concedido importantes préstamos. Sin embargo, la mala publicidad resultante hizo que el banco abandonara esta estrategia.

estar a punto de iniciar un nuevo ciclo crediticio con la banca.

##### 5. *Diversos comportamientos de los bancos*

Las investigaciones realizadas dieron también un apoyo razonable a la hipótesis de que los bancos se comportan de variadas maneras y no constituyen un grupo homogéneo, lo que a su vez sugiere que merece un análisis más preciso que el efectuado hasta ahora.

En 1965-1970 los empréstitos al gobierno provinieron de unos pocos grandes bancos estadounidenses con experiencia internacional. Por lo general, la actitud de los bancos fue conservadora, ya que se restringieron los riesgos y las condiciones de crédito. Sin embargo, al comienzo del decenio de 1970 aparecieron muchos nuevos prestadores ávidos de ampliar sus carteras internacionales. Debido a la fuerte competencia en los mercados financieros de los países industrializados y a la rentabilidad relativamente menor en ellos, estos bancos se volvieron hacia los países en desarrollo en busca de terrenos más propicios para acrecentar sus utilidades. Al hacerlo desplegaron dinamismo y liberalidad con respecto a los montos otorgados, los plazos ofrecidos, los tipos de préstamos y las condiciones imperantes de crédito. Los acreedores tradicionales del Perú en los años sesenta mantuvieron una postura más conservadora en estas circunstancias; algunos, interesados en mantener su posición en el mercado, siguieron las tendencias iniciadas por los recién llegados, mientras que otros prestadores tradicionales asumieron una postura más rígida y opusieron resistencia.

Los prestadores dinámicos de los primeros años del decenio de 1970 se caracterizaron por estar dispuestos a entregar sin condiciones cuantiosos créditos no garantizados. Asimismo, parecían más dispuestos a otorgar préstamos de libre disposición y refinanciamiento que sus colegas más conservadores, y además se inclinaban a financiar actividades en esferas no comerciales, como la infraestructura social. Hasta 1975 estos prestadores dinámicos socavaron continuamente las condiciones imperantes en el mercado para los préstamos al Perú, ayudando de ese modo a reducir en forma ininterrum-

pidas las tasas de interés y a alargar los plazos de vencimientos.

En 1975 la comunidad de la banca mundial se había vuelto relativamente conservadora en su actitud frente al tercer mundo. La mayoría de los prestadores dinámicos de los primeros años del decenio de 1970 echaron marcha atrás o se mostraron cautelosos, temiendo por la estabilidad de las finanzas internacionales e inquietos ante la vigente acumulación de deuda de los países prestatarios en desarrollo. Las tendencias del mercado quedaron otra vez bajo el influjo de los grandes y experimentados bancos internacionales que habían controlado las corrientes crediticias en el decenio de 1960. Sin embargo, aun en este clima en general más conservador, algunos bancos internacionales se comportaron de manera mucho más flexible que otras instituciones.

La clasificación de los bancos de acuerdo con su comportamiento respecto del Perú sólo puede hacerse de manera limitada y tentativa, ya que pocos bancos se comprometieron individualmente a otorgar préstamos en gran escala al gobierno de este país. Por lo demás, mientras ciertos bancos eran claramente dinámicos y algunos decididamente conservadores en su actuación, todavía otros fluctuaban entre actitudes de uno y otro tipo, según el momento y las circunstancias.

##### 6. *Clasificación del comportamiento de los bancos*

Desde el punto de vista del origen nacional, generalmente tuvieron comportamientos dinámicos los bancos japoneses, los bancos (regionales) de los Estados Unidos, los bancos italianos y los bancos mixtos (aquellos cuyo capital pertenece a dos o más bancos de diversas nacionalidades), en tanto que habitualmente actuaron de manera conservadora los bancos británicos, suizos y franceses; también puede considerarse que las instituciones alemanas fueron en general conservadoras. Otros grupos nacionales mostraron un comportamiento más variado y actuaron en forma conservadora o dinámica según el caso.

Si se consideran los bancos por su tamaño, por lo general no se observan pautas de conducta bien definidas. Sin embargo, es interesante

señalar que a menudo tuvieron un comportamiento más dinámico los bancos menores, en parte porque los bancos mixtos incluían instituciones de esta última categoría.

Si se estudian los bancos por separado, se observa que uno de los prestadores más dinámicos fue Wells Fargo, que partió de cero y llegó a ser uno de los principales acreedores del gobierno. Dresdner Bank, American Express International, Banco de Tokio, Banca Commerciale Italiana, Bancal Tristate Corp. y Crocker National Bank figuraron entre las instituciones que también exhibieron un comportamiento en general dinámico. Las siguientes instituciones mantuvieron posiciones abiertamente conservadoras: Chemical Bank, Bankers Trust, Morgan Guaranty, Continental Illinois, Charter New York Corp., First Chicago, First National Bank of Boston y National Detroit Corp. Algunos bancos europeos como Schroders, National and Commercial Banking, Crédit Lyonnais, Banque Française du Commerce Extérieur, Banque de l'Indochine et de Suez, Amro Bank Algemene, Bank Nederland y Banque Worms, para mencionar sólo algunos, por lo general mostraron también un comportamiento conservador con respecto al Perú. Otros bancos —como Citicorp, Bank of America, Lloyds Bank, Chase Manhattan, Manufacturers Hanover y Bank of Nova Scotia— mostraron una conducta más o menos dinámica o conservadora, según las circunstancias.

Con respecto a los compromisos relativos de los bancos (autorizaciones brutas de crédito como porcentaje del activo total),<sup>10</sup> se advirtió que el sector público por lo general era un elemento muy secundario en la cartera total de los bancos. Sin embargo, dentro de este contexto, y en términos relativos, en el decenio de 1970 los bancos mixtos asumieron en el Perú los mayores compromisos. (Véase el cuadro 7.) Entre los bancos regulares fueron Wells Fargo, seguido por American Express International y Bancal Tristate Corp, los que tuvieron los compromisos más altos. En general, los mayores prestadores del decenio de 1960 ostentaron compromisos muy parecidos durante los 12

años que abarca el estudio. Constituyeron excepciones: Banker Trust, Continental Illinois y, en menor medida, Manufacturers Hanover, que, siempre en términos relativos, redujeron sus compromisos en el período 1971-1976; también parecen haberlo hecho los prestadores medianos de los años sesenta, como First National Bank of Boston, Charter New York Corporation y National Detroit Corporation.

Algunos bancos que, en términos relativos, mantuvieron o aumentaron sus compromisos en los años setenta, pueden clasificarse todavía entre los que mantuvieron una actitud restrictiva frente al Perú. Morgan Guaranty parecía cauteloso y se mantuvo en segundo plano hasta que en 1974 decidió asumir el papel simbólico de encabezar el consorcio bancario que otorgó un cuantioso préstamo al gobierno como parte del arreglo de una controversia sobre inversiones con los Estados Unidos. Chemical Bank mantuvo una actitud claramente restrictiva respecto del gobierno y sólo empezó a conceder préstamos al sector público cuando participó con Morgan Guaranty en el consorcio antes mencionado. Al parecer, First Chicago también se abstuvo de asumir compromisos en el Perú y entró en el mercado financiero sólo después de haberse resuelto las controversias sobre inversiones con los Estados Unidos.

Los datos empíricos sobre el período 1972-1976 sugieren que, como norma, los bancos se protegían de riesgos limitando el volumen de los préstamos y no mediante el precio del crédito. Mientras los compromisos de préstamos entre instituciones variaban mucho en términos relativos, con el transcurso del tiempo los distintos bancos (y grupos de bancos) prácticamente no acusaron desviaciones significativas respecto de los márgenes de interés y los plazos vigentes en el mercado general para el Perú. De este modo, parece que en el transcurso del tiempo, por lo general, los distintos bancos no pudieron resistir las tendencias del mercado ni reflejar las diferentes apreciaciones del riesgo en las tasas de interés y los plazos de vencimiento.<sup>11</sup>

<sup>10</sup>Cabe recordar al lector que la medición excluye la deuda a corto plazo.

<sup>11</sup> Los datos sugieren que las comisiones desempeñaron un papel más importante en la ponderación del riesgo; sin embargo, las limitaciones de los datos impidieron toda prueba concluyente al respecto.

Cuadro 7

PERU: OBLIGACIONES RELATIVAS DE BANCOS COMERCIALES - AUTORIZACIONES DE CREDITO TOTALES COMO PORCENTAJE DEL ACTIVO TOTAL, 1965-1970 Y 1971-1976<sup>a</sup>  
(100 = 0.499% del activo total)

1965-1970		1971-1976	
Nivel de obligaciones y nombre de los bancos <sup>b</sup>	Clasificación internacional del banco <sup>c</sup>	Nivel de obligaciones y nombres de los bancos <sup>b</sup>	Clasificación internacional del banco <sup>c</sup>
<i>Elevado</i>		<i>Elevado</i>	
100 a 80.0		> 668.9	
Bankers Trust	11	Libra Bank	301 <sup>c</sup>
Continental Illinois	22	Euro American Bank	301 <sup>c</sup>
Manufacturers Hanover	5	668.9 a 510	
		Atlantic Internacional Bank	301 <sup>c</sup>
<i>Intermedio</i>		Asian and Euro American Bank	301 <sup>c</sup>
79.9 a 60.0		509.9 a 343	
Bank of Nova Scotia	47	Banque Européenne de Tokyo	301 <sup>c</sup>
Franklin National Bank	78	Associated Japanese Bank	301 <sup>c</sup>
59.9 a 40.0		342.9 a 175	
Schroders Ltd.	197	Iran Overseas Investment Bank	301
Charter New York Corp.	39	Western American Bank	301 <sup>c</sup>
Citicorp	2	Nippon European Bank	301 <sup>c</sup>
First National Bank of Boston	59	Japan International Bank	301 <sup>c</sup>
39.9 a 20.		Banque de la Societé Financière	
Chase Manhattan	3	Européene	301 <sup>c</sup>
Bank of America	1	Wells Fargo	69
National Detroit Corp.	57	174.9 a 100	
Crocker National Bank	48	Italian International Bank	301 <sup>c</sup>
Toronto Dominion Bank	54	Banca Tristate Corp.	199
		United International Bank	301 <sup>c</sup>
		Inter-Union Bank	301 <sup>c</sup>
<i>Bajo</i>			
< 20		London and Continental Banks Ltd.	301 <sup>c</sup>
Royal Bank of Canada	12	International Mexican Bank	301 <sup>c</sup>
Banca Commerciale Italiana	25	European Brazilian Bank	301 <sup>c</sup>
Morgan Guaranty Trust	6	American Express Int. Bank	223
Westdeutsche Landesbank			
Girozentrale	14	<i>intermedio</i>	
Philadelphia National Bank	94	99.9 a 60	
Lloyds Bank	33	Bank of Nova Scotia	53
Western Bancorporation	8	Banque Commerciale pour l'Europe du Nord	195
Bank of Tokyo	26	International Commercial Bank	301 <sup>c</sup>
		Crocker National Bank	79
		Fidelcor	203
		Philadelphia National Bank	144
		Toronto Dominion Bank	66
		Grindlays Bank	154
		Manufacturers Hanover	16
		First Pennsylvania Corp.	106
		C.I.T. Financial Corporation	210
		Banque Canadienne Nationale	130
		Banque Continentale du Luxembourg	301 <sup>c</sup>
		59.9 a 40	
		Banque Européenne de Crédit	301 <sup>c</sup>
		Bankers Trust	32
		Orion Bank	301 <sup>c</sup>
		Continental Illinois Bank	30
		Franklin National Bank	...
		Citicorp	2
		Royal Bank of Canada	22

Cuadro 7 (conclusión)

1965-1970		1971-1976	
Nivel de obligaciones y nombre de los bancos <sup>b</sup>	Clasificación internacional del banco <sup>c</sup>	Nivel de obligaciones y nombres de los bancos <sup>b</sup>	Clasificación internacional del banco <sup>c</sup>
		<i>Bajo</i>	
		39.9 a 20	
		Bank of Montreal	45
		Anthony Gibbs	301
		Industrial National Corp.	260
		U.B.A.F.	301 <sup>c</sup>
		Dresdner Bank	14
		Trade Development Bank	219
		Chase Manhattan	4
		Lloyds Bank	31
		First Chicago Corporation	35
		Bank of Tokyo	28
		Morgan Guaranty Trust	19
		Bank of America	1
		Shamut Corporation	248
		Nomura Securities	<sup>d</sup>
		Cleveland Trust Co.	151
		Midland and International Bank	301 <sup>c</sup>
		Banco de Santander	112
		Long Term Credit Bank	44
		Central Corp.	258
		Marine Midland Bank	77
		Banque Française du Commerce	
		Extérieur	174
		Chemical Bank	23
		Banque Worms	286
		Schroders Ltd.	301
		Security Pacific Corp.	54
		Deutsche Bank	6
		Western Bancorporation	39
		Fuji Bank	13
		Swiss Volksbank	143
		< 20	
		El resto de los bancos que figuran en el estudio <sup>e</sup>	

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

<sup>a</sup> El ejercicio se refiere sólo a autorizaciones sin garantía de organismos de crédito para las exportaciones.

<sup>b</sup> Las autorizaciones se han calculado como porcentaje del activo del banco. La cuantía del activo correspondiente al período 1965-1970 se basa en datos de 1969 que figuran en *The Banker*, junio de 1970; la cuantía del activo correspondiente a 1971-1975 se basa en datos de 1975 que figuran en *The Banker*, junio de 1976. En los casos de los bancos que no figuran entre los 300 principales de la banca mundial, la cuantía del activo se determinó a partir de los datos del balance de 1975 de la publicación *Who Owns Whom in World Banking*, 1976, de la Banker Research Unit. Otras fuentes que se utilizaron para determinar el monto del activo fueron las publicaciones *Japan Company Handbook* y *The Times 1000*. Los bancos sobre cuyos activos no se pudo conseguir informaciones fueron excluidos del ejercicio (se enumeran más abajo en la nota<sup>e</sup>).

<sup>c</sup> Las clasificaciones se basan en la lista de los 300 principales bancos del mundo preparada por *The Banker*. Las clasificaciones correspondientes al período 1965-1970 se basan en la cuantía de los activos de 1969 que figuran en *The Banker* de junio de 1970; las clasificaciones correspondientes a 1971-1976 se basan en la cuantía de los activos en 1975, que figura en *The Banker* de junio de 1976. Los bancos que no figuran entre los 300 principales se clasifican como 301. La letra "c" entre paréntesis indica que la institución es un banco mixto.

<sup>d</sup> No clasificado en *The Banker*.

<sup>e</sup> Se excluyó del ejercicio a los siguientes bancos: Banque de L'Union Européenne, Banque Internationale du Luxembourg; Balfour Williamson, Commerce Union Bank, La Salle National Bank, Rothschild Intercontinental Bank, Union Planters Bank, Banco Mexicano, Morgan Guaranty and Partwerns, Dow Banking Corporation, Algemene Bank Nederland, Comco Internacional Bank, LTCB Asia Ltd., Banque Arabe et Internationale d'Investissement, Trade Invest Bank and Trust Company, Banco Atlántico, Banco Nacional de Panamá, Banco de Bogotá, First National Bank of St. Louis, Bank Lew, Privatbank and Verwaltungsgesellschaft, Bank für Gemeinwirtschaft; Industrial Multinational Investment Ltd. y Liberal Bank.

Mientras en el transcurso del tiempo muy pocos bancos pudieron establecer precios que divergieran de manera significativa de los imperantes en el mercado, algunas instituciones claramente crearon puntos de inflexión en las tendencias; el banco clave en este sentido fue el Wells Fargo. En 1972-1974 encabezó repetidamente consorcios bancarios —con firme apoyo de instituciones japonesas— que establecieron precios inferiores a los de mercado. Esto fue imitado rápidamente por otros bancos, con lo cual disminuyó mucho el costo medio del crédito al Perú.<sup>12</sup> En menor medida, el Dresdner Bank desempeñó un papel análogo, y otros bancos que a menudo apoyaron las nuevas tendencias fueron el Banco de Tokio y el Crocker National Bank.

Como una de las medidas de protección ante los riesgos, los bancos comerciales tradicionalmente prefirieron financiar proyectos que produjesen ingresos, y fueron menos entusiastas con créditos para refinanciación, apoyo a la balanza de pagos y de libre disposición. La preferencia sectorial, por lo tanto, ha apuntado a las actividades productivas primarias que producen ingresos. Sin embargo, en el decenio de 1970 la mayoría de los prestadores dinámicos abandonaron esta tradición y no mostraron especial preferencia por determinados sectores o tipos de préstamos. Los grandes y experimentados bancos internacionales demostraron también escasa preferencia a este respecto.

Si se agrupan los bancos por países, se observa que existe cierta inclinación común, ya sea por el comportamiento tradicional o por el no tradicional. Las tendencias tradicionales, conservadoras relacionadas con sectores y tipos de préstamos, se advirtieron en los bancos británicos, alemanes y suizos, y en menor medida, en las instituciones francesas y canadienses, en tanto que el comportamiento no tradicional, más atrevido, correspondió a los bancos japoneses, italianos y estadounidenses, así como a

los bancos mixtos. Un grupo heterogéneo de bancos de países por lo general ajenos a la corriente principal del financiamiento internacional actuó también fuera de las pautas tradicionales de preferencia. Por otra parte, no hubo una relación funcional bien definida entre las preferencias reveladas por sectores y tipos de préstamos, y el tamaño de las instituciones bancarias. Sin embargo, es interesante señalar que muchos bancos de tamaño mediano revelaron preferencias por el comportamiento tradicional, no así los bancos pequeños.

Con respecto a preferencias en materia de protección externa, los bancos más inclinados a usar garantías de organismos de crédito para exportaciones del país de origen parecieron ser los franceses y británicos. Un grupo de bancos de países ajenos a la corriente principal del financiamiento internacional también hizo que esas garantías cubrieran gran parte de sus empréstitos al Perú. Los bancos que al parecer concedieron préstamos al Perú con poca o ninguna garantía de los gobiernos de su país de origen fueron los estadounidenses, japoneses, alemanes, italianos, canadienses y suizos.<sup>13</sup> Si se consideran instituciones aisladas, los bancos con fuerte inclinación a proteger sus préstamos con garantías del país de origen fueron los siguientes: National and Commercial Banking Group, Crédit Lyonnais, Banque Française du Commerce Extérieur, Banque de l'Indochine et de Suez, Amro Bank Algemene, Bank Nederland, Banque Worms y Banco do Brasil, para mencionar sólo algunos.

Cuando se agrupó a los bancos según su tamaño, hubo algunos indicios de que la frecuencia con que se recurría a las garantías del país de origen aumentaba a medida que disminuía el tamaño del banco.

Al examinar el comportamiento de los bancos organizadores de consorcios crediticios, se encontró que los emprendedores recién llegados —por ejemplo, el Wells Fargo— emplea-

<sup>12</sup> El Wells Fargo constituye un buen ejemplo de cómo la relación personal entre el banco y las autoridades de gobierno puede influir en el comportamiento crediticio. Se sabe que un alto funcionario vinculado a las operaciones crediticias internacionales en el Wells Fargo era un peruano que había trabajado como ejecutivo en el Banco Central de ese país durante el gobierno de Belaúnde.

<sup>13</sup> Estas conclusiones deben considerarse con cautela, ya que el prestatario no siempre está enterado de que su crédito comercial está respaldado por garantes externos. Cabe asimismo señalar que el Export Import Bank de los Estados Unidos cerró sus puertas al Perú durante gran parte de los primeros años del decenio de 1970, de modo que impidió las garantías a los bancos estadounidenses.



ban estrategias diferentes de las de los grandes bancos internacionalmente establecidos. En primer lugar, los primeros, obtenían mandatos para la formación de consorcios ofreciendo condiciones más favorables que las del mercado. En segundo lugar, establecían relaciones de trabajo con un gran número de otros neófitos que también estaban dispuestos a rebajar los precios de sus créditos. Estas relaciones de trabajo daban origen a grupos relativamente numerosos de bancos que participaban de manera repetida en consorcios encabezados por bancos organizadores que estaban iniciándose en estas operaciones. Los bancos internacionalmente establecidos como el Citicorp recurrían en menor medida a las rebajas de los precios y mantenían sólo un número reducido de relaciones de trabajo que, cabe señalar, a menudo incluían a otros bancos grandes de prestigio internacional.

Según algunos indicios, los bancos con operaciones locales en el Perú a través de sucursales o filiales (véase el cuadro 8) ocasionalmente modificaban la forma en que otorgaban empréstitos en divisas al gobierno, por el deseo de proteger intereses comerciales locales. Sin embargo, no se observan pautas concluyentes en este sentido, lo que hace sospechar que la mayoría de los préstamos 'protectores' fueron concedidos por las sucursales locales y en moneda local.

Tras las restricciones en los mercados financieros internacionales desde mediados de 1974 y la abierta crisis económica del Perú a fines de 1975, el gobierno se encontró ante una comunidad bancaria bastante cauta. Sin embargo, algunos bancos adoptaron posiciones más flexibles que otros en las negociaciones. Muchos bancos emprendedores que habían iniciado sus operaciones en el Perú durante el decenio de 1970 asumiendo compromisos significa-

tivos —Crocker National y Bancal Tristate, entre otros— sencillamente redujeron sus actividades y ni siquiera participaron en los acuerdos generales de refinanciación celebrados por los bancos en 1976. Otros bancos mantuvieron su relación con el gobierno, pero se opusieron intransigentemente a los esfuerzos de las autoridades por no recurrir al Fondo Monetario Internacional y mitigar los costos sociales y políticos del ajuste. Entre los bancos de este segundo grupo se hallaban el Morgan Guaranty, el Bankers Trust, y el Continental Illinois. El Chase Manhattan también quedaría incluido en este grupo, en especial porque continuamente condicionó su cooperación a la forma en que las autoridades trataran a la Southern Peru Copper Corp. Otro grupo de bancos adoptó en las negociaciones con el gobierno una posición más moderada y relativamente más flexible (en el plano comercial). El Dresdner Bank y el Bank of Nova Scotia sobresalieron en este sentido. También podría incluirse al Crédit Lyonnais, y al Manufacturers Hanover en el grupo de los bancos 'conciliadores'. Y el Citibank, a pesar del endurecimiento perceptible de su posición en 1977, también puede calificarse de más bien flexible en las negociaciones celebradas durante la crisis económica.

Si el comportamiento en la crisis posterior a 1975 se analiza según el origen geográfico de los bancos, se observa que los prestadores más flexibles con respecto al Perú fueron los bancos europeos. Los adversarios intransigentes fueron, en su mayoría, las instituciones estadounidenses que, de paso, eran los prestadores más comprometidos con el Perú. Al parecer, los japoneses no adoptaron una posición fuerte, sino que más bien siguieron las tendencias de negociación que, por lo general, dominaban los bancos de los Estados Unidos.

Cuadro 8

## PERU: BANCOS CON SUCURSALES O FILIALES EN EL PERU Y SU IMPORTANCIA COMO PRESTADORES AL GOBIERNO DEL PERU, 1965-1970 Y 1971-1976

Nombre	Fecha de establecimiento	Importancia como prestador <sup>a</sup>		Nivel de su obligación relativa con el Perú <sup>b</sup>		Importancia como banco organizador de consorcios <sup>c</sup>	
		1965-1970	1971-1976	1965-1970	1971-1976	Como agente y/o administrador	Unicamente como agente
<i>Sucursales</i>							
Citicorp	1920	Mayor	Mayor	Intermedio	Intermedio	Mayor	Mayor
Lloyds Bank	1936	Menor	Intermedia	Bajo	Bajo	Intermedia	Menor
Bank of Tokyo	1965	Menor	Intermedia	Bajo	Bajo	Intermedia	Intermedia
Bank of America	1966	Mayor	Mayor	Intermedio	Bajo	Intermedia	
<i>Filiales</i>							
Banca Commerciale Italiana <sup>d</sup>	...	Menor	Intermedia	Bajo	Bajo	Menor	Menor
Crédit Lyonnais <sup>e</sup>	...	-	Intermedia	-	Bajo	Menor	Menor
<i>Bancos con empresas en el Perú hasta 1970</i>							
Chase Manhattan <sup>f</sup>	1964-1965	Mayor	Mayor	Bajo	Bajo	Intermedia	Menor
Chemical Bank <sup>g</sup>	1966-1967	-	Intermedia	-	Bajo	Intermedia	-
Royal Bank of Canada <sup>h</sup>	Decenio de 1920	Menor	Intermedia	Bajo	Intermedio	Intermedia	-

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

<sup>a</sup> Basada en autorizaciones de crédito brutas en cada período.

<sup>b</sup> Basado en autorizaciones de crédito brutas escalonadas según tamaño.

<sup>c</sup> Basada en datos sobre créditos de consorcios.

<sup>d</sup> Principal propietario extranjero del Banco de Crédito. Antes de que rigieran las leyes de reforma bancaria esta institución, a través de su filial Sudameris, poseía el 62% de las acciones de ese banco. Esto se redujo a menos del 20% en virtud de la reforma bancaria.

<sup>e</sup> Tuvo una participación de importancia en el Banco de Lima, que se redujo a menos del 20% en virtud de la reforma bancaria.

<sup>f</sup> Compró el 51% del Banco Continental. Este fue nacionalizado en 1970 por el gobierno en virtud de las leyes de reforma bancaria.

<sup>g</sup> Fue un importante accionista del Banco Internacional. El gobierno compró su parte en 1970 en virtud de las leyes de reforma bancaria.

<sup>h</sup> Cerró su sucursal en la segunda mitad del decenio de 1960.

## II

### Efectos de los préstamos de la banca comercial en el desarrollo económico del Perú

Hasta ahora el análisis se ha centrado en aspectos muy concretos de los efectos de los créditos bancarios en el Perú. En esta sección se procurará hacer una evaluación más global de los efectos de las actividades de los bancos comerciales en la economía peruana. Como resulta prácticamente imposible separar en forma empírica los efectos de los créditos de los bancos comerciales de aquéllos de otras actividades financieras, reales y políticas de la economía, toda evaluación de esta naturaleza necesariamente habrá de tener un contenido normativo superior a lo corriente. Por lo tanto, el estudio similar que pueda realizar una persona desde otra perspectiva podría dar lugar a conclusiones muy diferentes. En esta oportunidad no se postulan verdades absolutas; en último término el lector deberá apreciar los argumentos ofrecidos de acuerdo con sus méritos, para luego inferir sus propias conclusiones.

*Los aspectos positivos.* En el período 1965-1968 los bancos no constituyeron una fuente importante de financiación para el gobierno. Sin embargo, proporcionaron recursos que redujeron el déficit de recursos fiscales y de divisas en 1966-1968. Con posterioridad, a partir de 1972, los bancos suministraron importantes ahorros externos (véase de nuevo el gráfico 1) y desempeñaron un papel decisivo en el desarrollo del país, tanto en términos absolutos como relativos. Además, es evidente que la aparición de nuevos prestadores comerciales en 1972 proporcionó al Perú un medio de debilitar el bloqueo financiero instituido por potencias hegemónicas centrales y tal vez apoyado también por los prestadores comerciales tradicionales del Perú, que en 1969-1971 concedieron préstamos en una forma muy restringida, únicamente para refinanciación, en condiciones muy onerosas y con limitaciones al endeudamiento futuro. Por lo demás, a partir de 1972 no sólo aumentó mucho la cuantía del crédito bancario, sino que la competencia por el comercio del Perú desembocó en préstamos casi

incondicionales y sin preguntas acerca de su uso. Incluso durante el período más restrictivo posterior a 1974, los bancos dieron muestras de flexibilidad al aceptar en 1976 la solicitud del Perú de que se refinanciara su deuda sin recurrir a un acuerdo de crédito contingente del Fondo Monetario Internacional.

Otro aspecto potencialmente positivo de los préstamos bancarios se relaciona con el sector externo. Con el virtual estancamiento de las exportaciones en el decenio de 1970, los préstamos de bancos comerciales constituyeron durante dicho período el elemento clave para apoyar la capacidad para importar bienes y servicios, que aumentaba rápidamente. (Véase el cuadro 9.) Este crecimiento de la capacidad de importación fue acompañado por una expansión sin precedentes del consumo interno y de la inversión, simultáneamente. El aumento de las existencias causado por las importaciones permitió que la demanda interna aumentara a tasas superiores al crecimiento del producto interno bruto y que ya eran altas con respecto a las tendencias anteriores en el Perú y a las tendencias vigentes en América Latina. (Véase el cuadro 10.) Junto con el crecimiento de la demanda interna se produjo una reducción apreciable del desempleo y un crecimiento también apreciable de los salarios reales.

Los bancos comerciales hicieron también una gran contribución al financiamiento público en el período 1972-1975. Por lo general, los déficits del gobierno en dicho período fueron cuantiosos y hubo que recurrir al financiamiento externo, dominado por los bancos comerciales. (Véase el cuadro 11.) De hecho, al retinanciar continuamente la deuda externa del gobierno, los bancos comerciales liberaron recursos para la inversión y el consumo, a la vez que ingentes créditos de libre disposición permitieron al gobierno acumular reservas, o emplearlos como deseara. Y si bien los bancos no participaron mayoritariamente en la financiación de proyectos, sí apoyaron empresas de ele-

vada prioridad nacional que no eran fáciles de financiar, como el oleoducto trasandino y la mina de cobre de Cerro Verde (así como el proyecto Cuajone en el sector privado). Además, los bancos habitualmente sufragaron los gastos locales de los proyectos. Por último, faci-

litaron también considerables recursos financieros para compensar a las empresas extranjeras nacionalizadas, ayudando de ese modo a desactivar controversias potencialmente explosivas.

Cuadro 9

## PERU: EVOLUCION DE LA CAPACIDAD IMPORTADORA, 1960-1976

(Millones de dólares de 1970; promedios anuales)

Años	Poder de compra de las exportaciones <sup>a</sup>	Corrientes financieras (netas) <sup>b</sup>					Otras (7)	Capacidad importadora (1) + (2)
		Total (6) + (7)	Corrientes extranjeras			Total (3) + (4) + (5)		
			Inversión extranjera directa <sup>c</sup>	Préstamos <sup>d</sup>	Otras <sup>e</sup>			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	
1960-1964	754	-38	-66	49	-	-17	-21	716
1965-1970	1 023	-15	-104	77	17	-10	-5	1 008
1971-1976	1 083	210	19	368	20	407	-197	1 293

Fuente: CEPAL, a base de informaciones oficiales.

<sup>a</sup> Deflactadas según índices de precios de importación.

<sup>b</sup> Exportaciones ajustadas para los efectos de la relación de intercambio. Incluye transferencias sin contrapartida.

<sup>c</sup> Inversión extranjera directa neta menos remesas de utilidades.

<sup>d</sup> Préstamos a corto, mediano y largo plazo no compensatorios brutos, menos amortización y pagos de interés.

<sup>e</sup> Deducidas las donaciones, derechos especiales de giro y amortización de préstamos compensatorios.

<sup>f</sup> Movimiento neto de activos de residentes, y errores y omisiones.

Cuadro 10

PERU: CRECIMIENTO DE LA DEMANDA Y DEL PRODUCTO INTERNOS EN COMPARACION CON AMERICA LATINA, 1972-1975<sup>a</sup>

(Tasas anuales medias de crecimiento)

	Perú	América Latina
Consumo	6.9	5.5
Inversión	13.9	12.0
Demanda interna	8.1	7.0
Producto interno bruto	5.6	6.5

Fuente: CEPAL, a base de informaciones oficiales.

<sup>a</sup> Basado en precios de mercado en dólares de 1970.

Cuadro 11

PERU: DEFICIT FISCAL DEL GOBIERNO CENTRAL Y SU FINANCIAMIENTO EN  
1966-1968, 1969-1971, 1972-1975 Y 1976

	Promedio			1976
	1966-1968	1969-1971	1972-1975	
Déficit fiscal (miles de millones de soles) <sup>a</sup>	4.8	3.9	17.4	48.4
Déficit como porcentaje de los gastos <sup>a</sup>	16.3	9.3	21.4	30.3
Financiamiento del déficit (neto)				
Porcentaje financiado externamente	47.2	18.0	51.8	32.2
Porcentaje financiado internamente	52.8	82.0	48.2	67.8
Porcentaje de la financiación total	100	100	100	100

Fuente: CEPAL, a base de informaciones oficiales.

<sup>a</sup> Excluye la amortización de la deuda pública.

*Los aspectos negativos.* Desde otro ángulo, sin embargo, muchos aspectos de la participación de la banca comercial extranjera en la economía pueden considerarse menos afortunados.

Una de las principales preocupaciones acerca de la participación de los bancos en la economía peruana es la de que sus recursos financieros puedan haber infundido en las autoridades públicas un falso sentido de seguridad. En el período 1969-1971, el gobierno actuó con firme determinación y disciplina para superar un bloqueo económico externo total; a pesar del ambiente hostil, las autoridades se las arreglaron, entre otras cosas, para lograr tasas de crecimiento más que respetables, reducir el desempleo y elevar los salarios reales,

mientras a la vez modificaban de manera significativa las relaciones con el capital privado extranjero y nacional. (El elemento de recuperación a partir de la crisis de 1967-1968 originó sólo una parte pequeña de estos resultados. (Véase el cuadro 12). Sin embargo, desde 1972 —año en que los bancos ingresaron en masa a la economía peruana— la disciplina económica del régimen comenzó a resquebrajarse. Con carta blanca de los prestadores comerciales, el Perú se encontró con que podía importar sin prestar suficiente atención a las exportaciones; invertir sin adecuada preocupación por el contenido de las importaciones o por combinar bien los períodos de gestación; consumir alimentos sin programas eficaces de producción interna; y gastar a pesar de recaudaciones tribu-

Cuadro 12

PERU: EVOLUCION DE LOS GASTOS Y DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO, 1966-1971  
(Índice basado en soles de 1970 con 1966=100)

	1966	1967	1968	1969	1970	1971
Consumo privado	100	102.5	103.5	109.9	120.6	125.5
Consumo público	100	105.5	111.3	114.1	123.7	131.7
Inversión en capital fijo	100	92.5	78.7	80.9	90.1	99.2
Demanda interna	100	101.8	97.6	102.7	112.4	120.5
Exportaciones	100	101.5	112.8	108.1	112.9	103.1
Importaciones	100	102.5	89.3	87.5	92.3	92.5
Producto interno bruto	100	101.6	102.3	106.8	116.5	122.5

Fuente: CEPAL, a base de informaciones oficiales.

tarias internas estancadas o en declinación. (Véase el cuadro 13.) En este ambiente relajado, aumentó al máximo la dependencia de la economía respecto de los bancos y el financiamiento externos. Así, irónicamente, un programa concebido originalmente para eliminar la dependencia respecto del capital extranjero evolucionó de tal manera que sólo cambió las empresas extranjeras por los bancos extranjeros. El nuevo tipo de relación con el capital extranjero se complicó y la economía se hizo tan claramente vulnerable como la que más a las influencias externas.

Si los bancos hubiesen continuado mostrando un deseo ilimitado de financiar la economía del Perú sin interferir en ella, la cuestión de la vulnerabilidad no sería pertinente. Sin embargo, hubo una contracción general en la banca mundial en 1975; y a medida que los banqueros se mostraban más reacios a proporcionar recursos y que las condiciones de los préstamos se tornaban más onerosas, el velo de las finanzas se hizo más transparente, y dejó traslucir una economía estructuralmente muy débil. En 1976 cundió el pánico entre los banqueros, que trataron de obligar al Perú a adoptar un programa de estabilización del Fondo Monetario Internacional. Pero luego, al comprobar la resistencia del Perú, y reconociendo su propia influencia, los bancos experimentaron con un apoyo explícito a la balanza de pagos por su propia cuenta. Además, ya no se abstuvieron de intervenir: los bancos no sólo vigilaban oficialmente la política económica del gobierno, sino que también comenzaron a prote-

ger los intereses de las empresas transnacionales que eran sus clientes. De este modo, los bancos se transformaron una vez más en intervencionistas.

A un tiempo que se volvían intervencionistas, los bancos no mostraron mucha capacidad para soportar los problemas que generalmente surgen en el proceso de ajuste en los países en desarrollo. Ellos proporcionaron, sin embargo, al Perú recursos financieros sin restricciones en el decenio de 1970, aunque las políticas económicas promovían una dependencia cada vez mayor respecto de los recursos extranjeros. Si los bancos estaban conscientes de las tendencias fundamentales —como deberían haberlo estado— entonces ellos también deben haber estado aguardando, junto con los peruanos, los rendimientos a largo plazo de las inversiones en petróleo, minería, etc. Si no estaban conscientes de ellas, su comportamiento crediticio debe considerarse entonces imprudente. En todo caso, su apoyo tácito a las políticas gubernamentales durante la primera mitad del decenio de 1970 podría llevar a imaginar que los bancos asumirían las consecuencias de sus decisiones y ayudarían al Perú a superar sus dificultades sin graves costos sociales. Pero en la realidad, tan pronto como se tornó evidente que el ímpetu de las políticas pasadas —que los bancos incuestionablemente apoyaron— no podía quebrarse fácilmente y que la mezcla de política y economía no estaba madura para efectuar el severo ajuste que se hubiera necesitado para extraer de la economía divisas destinadas al servicio de la deuda, los banqueros

Cuadro 13

PERU: TENDENCIAS COMERCIALES Y FISCALES  
(Porcentaje del producto interno bruto)

	1960– 1964	1967	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Coefficiente de exportaciones	23.1	20.4	19.7	17.2	17.5	14.1	12.7	11.5	11.7
Coefficiente de importaciones	16.1	20.0	15.7	14.9	14.4	16.3	20.2	21.8	17.7
Ingresos fiscales	14.2 <sup>a</sup>	15.1	16.1	15.7	15.5	14.9	15.3	15.8	14.5
Desembolsos fiscales	... <sup>a</sup>	20.2	19.9	21.8	22.2	23.2	22.1	23.7	22.9

Fuente: CEPAL, a base de informaciones oficiales.

perdieron la confianza y se retrajeron hasta que el Perú se hubiese sometido a las exigencias aun más severas del Fondo Monetario Internacional.

Así, pues, los bancos resultaron ser una fuente de financiación efímera para un país en desarrollo incapaz de adoptar decisiones rápidas y difíciles en materia de ajustes económicos. Por supuesto, las cosas podrían haber evolucionado de manera diferente si desde el comienzo el Perú hubiese actuado con cautela y hubiera examinado a fondo los ofrecimientos de crédito de los prestadores comerciales. Sin embargo, aun cuando así hubiese ocurrido, los plazos de los créditos comerciales todavía habrían sido inadecuados para las necesidades del desarrollo. En el período 1971-1976, los plazos de préstamos comerciales al Perú promediaron apenas siete años, plazo adecuado únicamente para las actividades más lucrativas. Desde luego, la inversión en infraestructura social puede tardar a veces hasta una generación en dar un retorno y, por lo tanto, requiere préstamos a mayores plazos que los que podrían ofrecer los bancos comerciales. Incluso en la esfera comercial los plazos de siete años pueden ser demasiado cortos puesto que muchos proyectos suponen industrias incipientes que pueden empezar a dar un retorno en plazos muy superiores a los de actividades idénticas en los países industrializados. Esto sin contar con que el retorno podría prolongarse debido a errores o a hechos fortuitos —como disminución de los precios de exportación—, factores frecuentes en los países en desarrollo.

El problema reseñado es importante y tiene repercusiones que trascienden el caso peruano; es evidente que la falta de simetría entre las necesidades a largo plazo del desarrollo y la índole de los plazos, de corto a mediano, con que otorgan financiamiento los bancos comerciales, plantea graves obstáculos en la senda del desarrollo socioeconómico de amplia base. Desde luego, las políticas para enfrentar el problema pueden ser muy diversas. Pero a fin de ilustrar la gravedad del asunto para un país que tiene deudas cuantiosas con bancos comerciales, tales opciones se pueden simplificar y reducir básicamente a dos: i) centrar las estrategias de desarrollo en actividades con elevada rentabilidad comercial privada a corto plazo y

aguardar que el desarrollo social se 'derrame' sobre la población; o ii) buscar hoy un desarrollo socioeconómico equilibrado y esperar que los bancos refinancien sus préstamos con vencimientos a corto plazo.

La primera opción podría agradar a autoridades financieras conservadoras, pero infortunadamente la experiencia ha demostrado que las estrategias que suponen que el desarrollo social se 'derrama' son a menudo nocivas, y constituyen simplemente una excusa para aplazar innecesariamente la reforma social y una distribución del ingreso razonablemente equilibrada. Se las ha asociado asimismo con regímenes que excluyen de la participación política a grandes segmentos de la sociedad.

Ya se ha señalado que en realidad los bancos refinancian sus préstamos (tal vez a regañadientes), lo que hace que la segunda opción sea técnicamente viable. Sin embargo, la refinanciación es un modo inadecuado de atender al prolongado período de gestación del desarrollo, ya que los prestatarios llegan a hacerse muy vulnerables a las veleidosas condiciones crediticias de los mercados comerciales. Si se busca la refinanciación en un mercado de prestatarios, como el de 1972-1974, los resultados pueden ser buenos al tener los nuevos créditos márgenes de interés bajos y vencimientos más prolongados. Sin embargo, si la refinanciación se registra en un mercado de prestadores, como el de 1975-1976, los resultados pueden ser contraproducentes para el desarrollo. No sólo podría tornarse difícil el acceso al crédito, sino que los márgenes de interés serían desmesuradamente altos y los plazos de vencimiento desusadamente breves. Esto abultaría el servicio de la deuda, complicaría la gestión de la deuda y generaría más necesidades de refinanciación. En estas circunstancias el servicio de la deuda podría resultar más gravoso, haciendo que los banqueros se preocuparan ante la situación del país e hicieran aún más severas las condiciones crediticias. Cuando las autoridades de gobierno empiezan a preocuparse de la opinión de los banqueros acerca de la solvencia de su país, la política económica puede desviarse desde estrategias de desarrollo socioeconómico de amplia base a un enfoque más estrecho en que se haga hincapié en actividades con elevada tasa de rentabilidad privada a corto plazo y en una

excesiva liquidez en el sector de pagos externos.

Si la necesidad de refinanciación se plantea en condiciones de abierta coacción económica, como ocurrió en el Perú en 1976, los resultados pueden ser desastrosos para el desarrollo. Los bancos, al procurar obtener divisas para el servicio de la deuda, se tornan intervencionistas, ya sea en forma directa, im-

poniendo exigencias a la política gubernamental, o indirecta, obligando a las autoridades a someterse a la inspección del Fondo Monetario Internacional. Además, la refinanciación proporcionada por los bancos es a muy corto plazo, se hace en condiciones onerosas, y va acompañada por considerables costos sociales y contratiempos para el proceso de desarrollo.

### III

## Algunas conclusiones y recomendaciones

El propósito de esta sección es extraer algunas conclusiones acerca de las operaciones crediticias de los bancos comerciales, sobre la base del estudio de la experiencia peruana. Desde luego, es difícil llegar a conclusiones definitivas generalizando a partir del caso de un país y, por lo demás, el análisis retrospectivo del tipo aquí realizado puede ser eclipsado por la rápida evolución de los acontecimientos en la banca mundial. No obstante, a falta de un análisis más preciso de la experiencia de otros prestatarios, hay por lo menos dos razones para sospechar que, en efecto, pueden extraerse de este estudio enseñanzas generales y conclusiones tentativas en materia de políticas.

En primer lugar, un número importante de los síntomas del caso peruano se manifiestan aparentemente en varios otros países en desarrollo (por ejemplo, Jamaica, Bolivia, Zaire, tal vez Nicaragua) que han obtenido préstamos de bancos; además, a medida que aumenta el endeudamiento en el Tercer Mundo, y si más regímenes políticos evolucionan hacia procesos democráticos, la lista bien podría ampliarse, incluso tal vez con algunos países en desarrollo que tuvieron éxito como prestatarios. En segundo lugar, en tanto que los bancos indudablemente han aprendido de sus errores e intentarán en consecuencia ajustar sus políticas de préstamos, gran parte de su comportamiento se debe a su estructura de institución comercial privada y, por consiguiente, existen pocas razones para esperar una modificación radical de su conducta a mediano plazo. Así, pues, hecha esta advertencia previa, en los párrafos siguientes

se expondrán algunas conclusiones y recomendaciones de carácter general.

La investigación plantea serias interrogantes acerca del predominio de los bancos comerciales en el financiamiento externo de los países en desarrollo. Su aparición en el decenio de 1970 proporcionó ciertamente a estos países un instrumento financiero nuevo y útil, pero al parecer este nuevo instrumento debe usarse con cautela debido a sus limitaciones con respecto a las necesidades del desarrollo. Se ha observado que los plazos que los bancos han ofrecido, incluso en las mejores circunstancias, han sido muy cortos frente al largo período de gestación de muchas actividades relacionadas con el desarrollo socioeconómico de amplia base. Tampoco se ha demostrado que la refinanciación sea una forma adecuada de superar el espectro de los vencimientos a corto plazo. En el Perú, las pautas crediticias de los bancos han sido sumamente irregulares, tanto en lo que se refiere a la cuantía del crédito disponible como a sus costos y condiciones. Cuando los bancos estaban en plan de expansión, a comienzos del decenio de 1970, se adelantaron a ofrecer al gobierno financiamiento sin condiciones. Frente a una financiación externa aparentemente ilimitada, el inexperto sector público encontró que podía arremeter en pos del desarrollo, evitando a la vez ajustes (políticamente desagradables) de la política económica; en realidad, los préstamos de la banca ocultaron latentes debilidades estructurales y de política en la economía, al punto que muchos de los mismos bancos al parecer no previeron los pro-



blemas resultantes. Sólo cuando los desequilibrios financieros fueron excesivamente exagerados reaccionaron los banqueros. Y entonces, cuando las autoridades intentaron ajustar la economía, los bancos limitaron sus préstamos a aquellos para el refinanciamiento de deudas anteriores en condiciones extremadamente severas, recurso momentáneo que no significó un verdadero alivio en el servicio de la deuda. Por otra parte, se ha demostrado que los bancos habían intervenido en los asuntos internos del Perú y ejercido presiones para proteger los intereses de las empresas transnacionales que eran sus clientes en los momentos de mayor vulnerabilidad del prestatario. Tan pronto como se hizo evidente que el proceso de ajuste no podría efectuarse con rapidez debido a la resistencia a los costos sociales y políticos necesarios para exprimir de la economía divisas con las cuales servir la deuda, cundió el temor entre los banqueros, quienes se negaron a conceder crédito alguno a menos que el Perú deflactara su economía con arreglo a la prescripción del Fondo Monetario Internacional. De este modo, los bancos comerciales dieron pruebas de que no están hechos para encarar los trastornos e incertidumbres económicas que a menudo aparecen en los países en desarrollo, particularmente en períodos de crisis económica.<sup>14</sup> Es más, si recurrimos a una ocurrencia muy popular durante la crisis financiera de los años treinta, podría decirse que los préstamos bancarios al Perú han aparecido como “un paraguas que se puede pedir prestado mientras el tiempo está bueno, pero que debe devolverse apenas empieza a llover”.<sup>15</sup>

El problema fundamental parece estribar en que los bancos comerciales no son instituciones de desarrollo, que por lo tanto su ritmo

de entidad comercial privada y el tipo de riesgo que prefieren asumir les hace difícil, si no imposible, atender cabalmente a los objetivos socioeconómicos más amplios del desarrollo, que son a largo plazo y se basan en la rentabilidad social.

Hay varios factores que parecen restringir fuertemente el comportamiento de los bancos comerciales. En primer lugar, se trata de instituciones con fines de lucro que operan sobre la base de la rentabilidad privada. Pueden admitir la rentabilidad social en sus operaciones crediticias únicamente en la medida en que éstas acrecienten las primeras; y en todo caso, el período en que se gesta ese proceso de retroalimentación tiende a ser largo.

En segundo lugar, la gran mayoría de los recursos bancarios proviene de depósitos a la vista o a corto plazo,<sup>16</sup> lo que limita el grado en que los bancos pueden arriesgarse a prestar a largo plazo sobre la base de fondos a corto plazo. De este modo, por la índole de la fuente de recursos, estas instituciones sólo pueden hacer préstamos a corto o a mediano plazo.

En tercer lugar, los banqueros —como ellos lo admitirán sin dificultades— tienen una preocupación especial por minimizar el riesgo, la que en parte es tradicional, pero que refleja también el hecho de que los bancos operan con dinero ajeno y deben velar por la seguridad de los depósitos para poder seguir obteniendo recursos. Esto lleva a una actitud conservadora en que ‘cautela y prudencia’ constituyen por lo general el santo y seña para las operaciones crediticias. Cuando examinan la posibilidad de prestar a países en desarrollo, la banca naturalmente se interesa en primer lugar en las perspectivas de reembolso. No debe sorprender entonces que los indicadores de liquidez a corto plazo (y no los indicadores de desarrollo) sean los más importantes criterios de solvencia crediticia; la buena administración es sinónimo de garantía de liquidez para atender al servicio de la deuda, aun cuando ello signifique deflación de la economía local para liberar divisas.

<sup>14</sup> En teoría la crisis económica podría haberse superado rápidamente (o, por supuesto, evitado totalmente) con medidas oportunas de política económica. Sin embargo, en el mundo real los criterios económicos a menudo se supereditan a consideraciones sociales y políticas más inmediatas. En países pobres —especialmente aquellos con un grado importante de participación política— estas últimas fuerzas pueden ser muy fuertes. De este modo, si bien ha de fomentarse la disciplina económica, las crisis económicas periódicas y prolongadas constituyen una infortunada realidad a la que debemos hacer frente.

<sup>15</sup> Tomado de Ragnar Nurkse, *Problems of Capital Formation in Under Developed Countries*, Oxford, Inglaterra, Basil Blackwell, 1953, p. 135.

<sup>16</sup> Por ejemplo, en 1976, el 61% de los depósitos totales de Citicorp tenía plazos medios de vencimiento de sólo 90 días. Véase Chandra Hardy, “Commercial Bank Lending to Developing Countries: Supply Constraints”, en *World Development*, Vol. II, N.º 2, febrero de 1979, p. 192.

Si los bancos se apartan del molde conservador impuesto por las restricciones institucionales —como sucedió durante un breve período a comienzos del decenio de 1970— se intensifican las contradicciones institucionales y surgen críticas de las autoridades reguladoras, lo que les obliga a redescubrir las llamadas prácticas bancarias prudentes. En estas circunstancias las condiciones crediticias se hacen más severas y los países prestatarios afrontan un ambiente externo muy difícil, lo que a menudo causa contratiempos graves para el desarrollo; por contraste, al parecer los bancos no pierden nada, ya que la refinanciación de sus créditos a corto plazo les asegura el reembolso y las utilidades.

La experiencia peruana sugiere que el financiamiento de bancos comerciales presenta muchas características que no concuerdan con las necesidades del desarrollo. Si bien son muy apropiados como intermediarios de fondos a corto plazo para el comercio y para capital de explotación (función que los bancos desempeñaron durante siglos), hay indicios de que les resulta difícil satisfacer las necesidades de financiamiento a largo plazo para el desarrollo y que sus inclinaciones, en lo que toca a riesgos y plazos, hacen de ellos una fuente más bien incierta de recursos para resolver problemas estructurales de balanza de pagos. Parecería, pues, que los bancos comerciales no son un buen sustituto del financiamiento oficial a largo plazo y del acceso a los mercados de valores privados. En el caso de países en desarrollo como el Perú, en que la política pública adoleció de inexperiencia y estuvo sometida a severas presiones internas en favor del crecimiento económico con reforma social, evidentemente los bancos fueron un muy mal sustituto. El Perú ha sufrido las consecuencias, e indudablemente otros países también las sufrirán. Cabría pensar entonces que la comunidad internacional debería estar buscando alternativas al sistema actual de financiamiento externo dominado por los bancos, que ha evolucionado de un modo especial y que al parecer funciona de manera tal que deja sin satisfacer muchas de las necesidades básicas de financiación para el desarrollo.

Lamentablemente, pese a que hay indicios de que los bancos comerciales —por razones

que no se deben enteramente a ellos— están enredados en exceso en el financiamiento global de los países en desarrollo, existe una infortunada inercia intelectual y política en los países industrializados con respecto a revitalizar otras posibles fuentes de financiación, especialmente cuando los programas con este fin pueden incluir mayores contribuciones a los organismos multilaterales, que en muchas circunstancias parecerían constituir una fuente muy apropiada para financiar el desarrollo. De este modo, en el mundo severo de la realidad política, cabe suponer que, salvo haya un colapso de las finanzas mundiales, los bancos comerciales seguirán constituyendo en el futuro inmediato la principal fuente de financiamiento para el desarrollo de los países en desarrollo de ingresos superiores, como los de América Latina. ¿Cómo aprovechar entonces, en la mejor forma posible, un sistema financiero internacional no satisfactorio para el desarrollo?

El objetivo inmediato debería ser limar las mayores asperezas del comportamiento crediticio de los bancos. Las posibilidades de cambio están limitadas por el hecho de que muchos problemas son intrínsecos a la institución misma de la banca comercial privada, y porque hay cientos de bancos que operan internacionalmente, sin ninguna supervisión sobre su liquidez o comportamiento. De todos modos, al parecer se podrían tomar algunas medidas para aliviar la situación sin rebasar los límites de la prudencia en la actividad bancaria.

Como norma general, en sus relaciones con países en desarrollo los bancos comerciales podrían poner mayor cuidado en operar en esferas para las que a la larga son más aptos, y reducir así las posibilidades de alteraciones radicales de su comportamiento que perturben la estabilidad del mercado y el desarrollo de los países prestatarios.

En este espíritu, los bancos podrían considerar la posibilidad de concentrar sus operaciones crediticias en esferas tradicionales de competencia, es decir, el suministro de capital de explotación a corto plazo o el financiamiento de inversiones comerciales a mediano plazo. Además, podrían evitar conceder empréstitos para propósitos comerciales simplemente sobre la base de una garantía gubernamental; más bien sería aconsejable tal vez evaluar fríamente

la transacción sobre bases comerciales (y no políticas), con miras a evaluar las reales perspectivas de reembolso. En otras palabras, los bancos deberían dejar de tratar a los gobiernos como si éstos dispusieran de algún mecanismo especial que asegurara el reembolso; las operaciones crediticias para fines comerciales deberían ajustarse a algunas normas de viabilidad comercial.

Siguiendo la prescripción antes señalada, los bancos comerciales podrían evitar el financiamiento directo de la balanza de pagos cuando los problemas estén claramente asociados a la estructura socioeconómica, y no a la mera falta de liquidez a corto plazo. La experiencia ha demostrado que los bancos son incapaces de hacer frente a las repercusiones político-económicas que, como se afirmó antes, constituyen con frecuencia una infortunada realidad que acompaña el proceso de ajuste en los países en desarrollo; tampoco están en condiciones de participar en la elaboración de políticas macroeconómicas públicas. ¿Para qué entrar entonces a un terreno que al final tal vez obligue a una retirada rápida y perjudicial? Por supuesto, los bancos sólo podrían eludir el dar apoyo directo a las balanzas de pagos si los países prestatarios llegaran a amoldarse al Fondo Monetario Internacional y si los organismos multilaterales de desarrollo pudieran desembolsar más recursos financieros. Sería atinado, por lo tanto, que el Fondo Monetario Internacional moderara de una vez por todas sus condiciones y adoptara una metodología pluralista y a más largo plazo para abordar los problemas de ajuste; asimismo, si se desea que los bancos eviten el financiamiento directo de la balanza de pagos se necesitarían muchos más préstamos "de programas" a mediano plazo por parte del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Desde luego, con frecuencia se pedirá a los bancos comerciales que refinancien sus préstamos, lo que constituye un apoyo indirecto a la balanza de pagos. El refinanciamiento debería considerarse una forma natural de mitigar las dificultades de reembolso y no debería gravarse con condiciones punitivas —es decir, con honorarios y márgenes de interés muy superiores al promedio y con plazos de vencimiento más cortos que el promedio— a los prestatarios

en proceso de ajuste. Cabe recordar que la capacidad real de casi todos los prestatarios para atender al servicio de su deuda depende del proceso de refinanciamiento y renovación; dado que la mayoría de los países en desarrollo registran importantes déficit en las transacciones corrientes, casi siempre la deuda se paga recurriendo a un nuevo endeudamiento. De este modo, abrumar a un prestatario debilitado con elevados márgenes de interés y vencimiento a corto plazo en realidad puede causar nuevos problemas y aumentar, en lugar de disminuir, el riesgo de mora.

Cuando un país en desarrollo enfrenta dificultades estructurales internas y se le hayan acumulado vencimientos, los bancos podrían mostrarse menos reacios a reestructurar el servicio de la deuda. La reestructuración a mediano plazo de la deuda podría considerarse una manera habitual de aliviar la carga en favor del desarrollo económico, y de reducir los riesgos por falta de pago. Si se mantuviesen los pagos de interés, como debería ser, los bancos tendrían más trabajo contable, pero no necesariamente pérdidas de ingresos.<sup>17</sup>

Los bancos comerciales podrían también considerar con criterio más amplio las estrategias de pago anticipado o de refinanciamiento de los países prestatarios en desarrollo, y mantener a un nivel mínimo las multas y otras restricciones relacionadas con esas operaciones. Esto no significa dar por supuesto que el pago anticipado o el refinanciamiento constituyan un 'derecho' del prestatario. Tales estrategias indudablemente causan problemas a la banca; no sólo se pierde un préstamo lucrativo, sino que también se recibe liquidez no deseada, salvo que el propio banco participe en el nuevo crédito. Además, los bancos tampoco pueden solicitar ajustes *ex post* de los términos de un antiguo préstamo cuando las condiciones del mercado cambian en favor suyo. Sin embargo, se enfrenta una situación donde lo que parece ser una medida racional por parte de cada banco podría ser perjudicial para los interesados en su conjunto. Y esto porque un país prestatario

<sup>17</sup>Puesto que a los préstamos se les han cargado primas por riesgo, incluso se podría prever tasas de interés concesionarias (es decir, pérdidas) al reprogramar el pago de las deudas de prestatarios especialmente apremiados (casi en bancarrota).

en desarrollo que puede cambiar sus antiguos préstamos por otros en condiciones más favorables, puede reducir de este modo los efectos de las cambiantes condiciones en los mercados crediticios, y, por consiguiente, ofrecer menos riesgo al crédito total y por lo general elevar su capacidad para obtener nuevos préstamos de los bancos.

Hay otras tres esferas concretas donde los bancos podrían modificar su comportamiento:

i) Podrían tratar de conseguir más fondos a largo plazo para reducir su dependencia respecto de los depósitos a corto plazo y de ese modo prolongar en forma prudente los plazos de vencimiento. Algunos bancos, como el Citicorp, ya han intentado hacerlo; cabe esperar pues que el sistema se generalice y se intensifique en la comunidad bancaria mundial.<sup>18</sup>

ii) Podrían reconsiderar la necesidad de servir a las empresas transnacionales como policías mundiales. Cuando tales empresas invierten en un país (y los bancos las ayudan), todas las partes asumen riesgos calculados sobre la base de la rentabilidad del capital. Así, pues, el otorgamiento de préstamos al gobierno de un país en desarrollo debe considerarse como una transacción comercial aislada y no debería vincularse a la suerte de empresas transnacionales que operen en el país. A comienzos del decenio de 1970 los bancos demostraron que no debe haber una conexión entre el tratamiento que da un gobierno a la inversión extranjera y las fructuosas relaciones comerciales entre ambas partes. ¿Para qué renovar entonces la antigua práctica de servir de fachada a las empresas transnacionales?

iii) Podrían evitar ofender la sensibilidad de los países prestatarios en desarrollo pidiéndoles que renuncien a su inmunidad soberana y a su jurisdicción local sobre los acuerdos crediticios. Como una alternativa a la práctica tradicional, se puede prever un mayor empleo del arbitraje internacional como manera de satisfacer las necesidades de garantías de los bancos y el deseo de los gobiernos de no someterse al régimen jurídico de un país extranjero.

<sup>18</sup> En muchos casos hay limitaciones legales a la financiación a largo plazo por parte de los bancos comerciales. Las autoridades reguladoras nacionales tal vez deseen reconsiderar sus políticas en esta esfera.

Otra esfera importante de cambio sería sacar a luz las operaciones crediticias comerciales. Los prestadores (y a veces los prestatarios) rodean de misterio sus transacciones; en último término, esto beneficia a los bancos, que pueden 'fragmentar' los mercados en provecho propio en lo que toca a las modalidades de crédito. Una mejor información sobre los detalles de las transacciones crediticias por parte de los distintos bancos sólo puede mejorar la posición negociadora de los países en desarrollo. Cabe recordar que, según se ha visto, los bancos comerciales no actúan como grupo homogéneo, sino que sus comportamientos más bien difieren en muchos aspectos importantes. Es esencial que, al negociar, los países prestatarios en desarrollo estén conscientes de estas distinciones para que puedan adaptar sus relaciones con las instituciones comerciales de manera que vayan en apoyo de los objetivos de desarrollo nacional. Sin embargo, son pocos los análisis institucionales sobre el comportamiento de los diversos prestadores y sus convenios de préstamo, lo que hace difícil para los nuevos prestatarios planear *ex ante* las estrategias para negociar con las distintas instituciones. En las actuales circunstancias los prestatarios sólo pueden comenzar a distinguir el comportamiento de los bancos tras una larga experiencia; y este aprendizaje práctico puede ser difícil y estar sembrado de escollos innecesarios y costosa superación. Además, las evaluaciones de los bancos que así se hacen suelen ser más informales que sistemáticas.

Convendría, por lo tanto, que los investigadores y las organizaciones internacionales dedicaran un mayor esfuerzo a analizar el comportamiento de las instituciones que otorgan préstamos comerciales. Mientras los bancos sigan mostrándose renuentes a revelar el carácter exacto de su relación con los países en desarrollo, al parecer la manera más productiva de abordar esta situación sería efectuar estudios detallados de casos como éste, los que al acumularse serían cada vez más reveladores del comportamiento de determinadas instituciones en materia de operaciones crediticias.<sup>19</sup> Es más, organizaciones internacionales como el

<sup>19</sup> A continuación del proyecto relacionado con el Perú, la CEPAL ha emprendido un estudio análogo en Bolivia.

Centro de Empresas Transnacionales, el Banco Mundial o alguna nueva institución especial, patrocinada por los propios países en desarrollo, podrían establecer un sistema de información al cual los países prestatarios en desarrollo proporcionarían copias de sus convenios de crédito con bancos comerciales. Utilizando estos datos, la organización podría a su vez analizar sistemáticamente la evolución del comportamiento de los distintos bancos tanto con respecto a prestatarios aislados como a grupos de prestatarios. Las conclusiones podrían hacerse llegar a los gobiernos participantes en el sistema, de modo que se obtendría un panorama de los bancos más amplio que el actualmente disponible para prestatarios aislados.<sup>20</sup> Este sistema posibilitaría a los países un útil intercambio de opiniones y experiencias relativas a prestadores determinados y les permitiría ajustar en consecuencia sus negociaciones con los acreedores. El intercambio de información entre prestatarios acerca de los bancos contrapesaría también las ventajas de los banqueros, que están ganando cada vez mayor acceso a los datos oficiales sobre los países, y que tienen posibilidades de intercambiar esta información a través de las comunicaciones relacionadas con la formación de consorcios.

Desde luego, al principio tal vez haya resistencia a semejante sistema, ya que algunos prestatarios suelen proteger mucho los datos relativos a sus actividades con bancos comer-

ciales. Habrá que trabajar para superar este problema y demostrar a los países en desarrollo las ventajas del sistema; habrá que garantizar además la confidencialidad de cada transacción. A pesar de dichos obstáculos, debería encararse cuanto antes un diálogo sobre esta materia entre los gobiernos de los países en desarrollo.

Como última conclusión importante, digamos que al parecer un sistema bancario internacional no regulado experimenta periódicamente expansiones provocadas por la oferta, lo que exige que los prestatarios respondan con moderación a las proposiciones de los banqueros. A comienzos del decenio de 1970 la liquidez mundial y un mercado no regulado de monedas europeas fomentó una clara expansión de las operaciones crediticias impulsada por la oferta. Luego de un período de contracción en 1975-1977, una vez más los bancos, sometidos a presiones de liquidez, comenzaron activamente a atraer clientes de países en desarrollo. Cuando los bancos muestran poca moderación, son los países prestatarios los llamados a ejercerla. Esto sugiere que los países i) deben ajustarse a programas económicos sistemáticos; ii) deben controlar cuidadosamente su relación con las fuentes externas de financiamiento en general y con las comerciales en particular; y iii) deben considerar el financiamiento externo únicamente como complemento de un vigoroso esfuerzo nacional por generar ahorros para el desarrollo. Además, cuando se utilicen recursos extranjeros, deberá velarse porque se destinen de manera compatible con el costo y los plazos de vencimiento del crédito. La moderación y la asignación sagaz de los recursos son particularmente importantes para las economías de tamaño pequeño y mediano, donde los ofrecimientos de crédito comercial pueden exceder fácilmente la verdadera capacidad de la economía para asignar los fondos comerciales a actividades comerciales apropiadas.

---

Véase el artículo de M. Mortimore en este mismo número de la *Revista*.

<sup>20</sup> Con respecto al Perú, la tabulación del Banco Mundial de los créditos en euromonedas divulgados brindaba sólo una visión parcial de las transacciones con los bancos comerciales; los datos proporcionaban también sólo información limitada sobre un consorcio, las condiciones del convenio y la función específica de cada banco en la operación.

# Algunas Publicaciones de la CEPAL

**Estudio Económico de América Latina, 1979, CEPAL, Santiago de Chile, 1980, 523 páginas.**

El *Estudio Económico* es un informe anual cuya finalidad principal consiste en reseñar las tendencias de la evolución económica durante el año correspondiente. El de 1979 comienza con una primera parte introductoria donde se analizan algunos aspectos principales de aquella evolución, en especial el crecimiento económico, el sector externo y la inflación, para completarse, en la segunda parte, con el estudio de lo sucedido en 26 países de la región. Desde un punto de vista general, el *Estudio* concluye que la evolución de América Latina fue, en general, bastante favorable, sobre todo habida cuenta la situación económica mundial que estuvo caracterizada por la reducción del ritmo de crecimiento económico tanto en los países industrializados como en las economías centralmente planificadas y en los principales países exportadores de petróleo; la acentuación de la inflación mundial; por nuevas y pronunciadas alzas en el precio del petróleo, y por cambios significativos en los movimientos del comercio y el financiamiento internacionales. En efecto, si bien durante el año se agudizaron en numerosos países de la región los procesos inflacionarios y aunque el déficit de la cuenta corriente del conjunto de América Latina se elevó considerablemente, en 1979 subió también en forma muy marcada la tasa de crecimiento del producto total de la región y continuaron expandiéndose a ritmos elevados el valor y el volumen de las exportaciones latinoamericanas.

Así, luego de cuatro años de crecimiento económico discreto, durante los cuales el producto interno bruto se incrementó, en promedio, apenas 4.3% al año, en 1979 éste subió 6.5%. Esta tasa —que casi dobló la del crecimiento económico en el conjunto de los países que forman parte de la OCDE— significó además que, por primera vez desde la crisis internacional de mediados del decenio, el producto por habitante aumentara 4%, tasa cercana a las registradas en la región durante la primera mitad de los años setenta, durante la cual la economía de América Latina se expandió de manera excepcionalmente rápida y sostenida.

La intensificación de la actividad productiva de la región estuvo acompañada en 1979 de una ampliación particularmente significativa de las corrientes comerciales y financieras con el resto del mundo. En efecto, a pesar del menor dinamismo que mostraron ese año las economías centrales y del resurgimiento en ellas de prácticas proteccionistas, y no obstante también las menores compras realizadas por los países de la OPEP en el exterior, el valor de las exportaciones latinoamericanas de bienes aumentó más de 33%, superando así con creces el ritmo de crecimiento de las exportaciones mundiales (25%).

Igual que en los tres años anteriores —durante los cuales las exportaciones aumentaron también a tasas bas-

tante altas, si bien muy inferiores a la lograda en 1979— la expansión de las ventas se originó en buena medida en 1979 en la ampliación del quantum; éste creció cerca de 11% para el conjunto de la región y a un ritmo aún más elevado en el grupo de los países no exportadores de petróleo.

Esta vigorosa expansión se vio reforzada, además, por el alza sustancial del valor unitario de las exportaciones, el cual subió más de 20% a raíz del mejoramiento de los precios internacionales del petróleo, cobre, madera, plomo, níquel, carne, azúcar y muchos otros productos básicos. Como consecuencia de ello, y no obstante el alza también muy pronunciada (15%) del valor unitario de las importaciones, la relación de precios del intercambio aumentó casi 5%, compensando así en parte la fuerte caída del año anterior.

Durante 1979 se incrementó asimismo intensamente (26%) el valor de las importaciones. Con todo, esta expansión, si bien mucho mayor que la registrada en cualquiera de los cuatro años precedentes, fue bastante menor que la de las exportaciones y, en consecuencia, durante 1979 se redujo marcadamente el déficit del comercio de bienes y servicios. Para el conjunto de la región, éste disminuyó de 5 900 millones de dólares en 1978 a 4 000 millones en 1979.

Sin embargo, como resultado de un nuevo y cuantioso aumento de más de 4 000 millones de dólares en los pagos netos de utilidades e intereses al capital extranjero, durante 1979 se amplió otra vez el déficit de la cuenta corriente del balance de pagos. Este saldo negativo ascendió a más de 18 300 millones de dólares, monto antes jamás registrado y que superó holgadamente tanto al de 16 300 millones del año anterior como al de 14 200 millones registrados en 1975, al culminar la anterior recesión internacional.

Con todo, igual que en los años anteriores, el desequilibrio de la cuenta corriente constituyó en alguna medida una consecuencia de la abundante afluencia de capitales hacia la región. De hecho, durante 1979 el movimiento neto de capitales autónomos alcanzó un monto sin precedentes cercano a los 25 500 millones de dólares, con el cual no sólo fue posible financiar el saldo adverso de las operaciones corrientes, sino que se logró ampliar también las reservas internacionales netas en más de 7 000 millones de dólares.

Finalmente, durante 1979 se generalizaron y aceleraron los procesos inflacionarios en América Latina. En efecto, para el conjunto de la región, el ritmo de aumento de los precios subió desde algo más de 40% en 1978 a 55% en 1979, en tanto que el número de países donde los precios al consumidor se elevaron con mayor rapidez que en el año anterior (17) más que triplicó el de aquellos donde la inflación perdió intensidad.

**Nicaragua: El impacto de la mutación política, Serie Estudios e Informes de la CEPAL, N.º 1, Santiago de Chile, 1981**

Esta publicación, que es la primera de la nueva serie 'Estudios e Informes de la CEPAL', está orientada a facilitar la movilización de la cooperación técnica y financiera internacional que requiere la situación en que se encuentra Nicaragua. Consta de tres partes, más un resumen. En la primera se presentan algunas referencias al pasado reciente que facilitarán la interpretación de los acontecimientos ocurridos y proporcionarán una idea sobre el costo social

que éstos significaron para el pueblo nicaragüense. Para ello se mencionan las características y hechos sobresalientes de la evolución de la economía desde la segunda guerra mundial, y especialmente en el presente decenio, y al trasfondo económico crítico en que se desarrollaron los acontecimientos de los últimos años. Se estiman, asimismo, de manera muy preliminar, las pérdidas humanas y los costos materiales producidos por dicho conflicto, aunque debe señalarse que al elaborar estos cálculos y por razones obvias, se ha prestado más atención a la urgencia que a la precisión. También se puntualizan algunas de las repercusiones probables de esos hechos sobre la evolución reciente de la economía nicaragüense. En la segunda parte se describen la agenda prioritaria adoptada por el nuevo Gobierno de Reconstrucción Nacional y los primeros pasos dados para la puesta en marcha de su Programa, y además se identifican áreas prioritarias del quehacer nacional susceptibles de recibir apoyo financiero y técnico de la comunidad internacional. Por último, la tercera parte se dirige fundamentalmente a dicha comunidad; se señalan allí algunos requerimientos para la cooperación externa, dentro del marco de prioridades que el propio gobierno nicaragüense ha establecido.

El Programa del Gobierno de Reconstrucción Nacional contempla el inicio de tres planes de acción, no necesariamente sucesivos: el plan de emergencia, el de la recuperación económica inmediata, y el de la reconstrucción, la transformación y el desarrollo socioeconómico.

Aparte del programa de emergencia —dirigido a atender las necesidades más inmediatas de la población: alimentación, primeros auxilios y reasentamiento, además de reparación de daños causados por el conflicto bélico—, en la agenda del nuevo Gobierno se consideran cinco áreas prioritarias que requieren el apoyo técnico y financiero de la comunidad internacional. Se trata, *primero*, de las tareas relacionadas con las características de una economía mixta y con el nuevo papel asumido por el Estado. En otras palabras, se considera que una de las actividades más importantes —ya emprendida— es la consolidación del sector público, el funcionamiento eficaz de todos sus órganos, y especialmente el de aquellos que tendrán a su cargo las tareas para alcanzar las metas del proceso emprendido, entre los que figuran en forma preponderante el Instituto de la Reforma Agraria, el Fideicomiso Nacional, el Ministerio de Comercio Exterior en proyecto, los bancos recientemente nacionalizados, el Ministerio de Finanzas, el de Bienestar Social y el de Planificación. *Segundo*, de la rehabilitación del sistema financiero, incluyendo la del sistema de intermediación, de las finanzas públicas y de las relaciones financieras externas. *Tercero*, de la reactivación de las actividades productivas, especialmente del sector agropecuario, pero también la minería y la industria, sobre todo con el propósito de obtener divisas y crear oportunidades de ocupación. *Cuarto*, de la reconstrucción de la infraestructura física —especialmente de vivienda— afectada por el terremoto de 1972 así como por el conflicto bélico; y *quinto*, de la normalización de servicios básicos como la educación —interrumpida los últimos meses— y de la atención a la salud, con especial consideración por el abastecimiento de alimentos para la población.

La comunidad internacional ha prestado un apoyo va-

lioso al Gobierno de Nicaragua en las actividades de emergencia —aunque cabe esperar una colaboración mayor y más rápida— y a ella habrá de corresponder desempeñar un papel decisivo en las inaplazables actividades de rehabilitación y reconstrucción, así como en las relacionadas con la consolidación y el desarrollo del país a largo plazo. La cooperación esperada deberá satisfacer la doble finalidad de evitar mayores sufrimientos a la población nicaragüense durante la etapa crítica de la rehabilitación y la reconstrucción de su país y al mismo tiempo contribuir a un desarrollo económico y social de amplias perspectivas.

En el aspecto financiero, es de urgente necesidad que se favorezca la balanza de pagos del país, la renegociación de su deuda externa —con una moratoria temporal mientras se conciertan los acuerdos pertinentes— y el financiamiento externo en las condiciones más favorables posibles para los programas y proyectos relacionados con el plan inmediato de rehabilitación y reconstrucción, y con el de consolidación y desarrollo a mediano y a largo plazo. En el aspecto comercial, se considera que la rehabilitación requiere acciones concertadas que faciliten la entrada de los productos nicaragüenses en los mercados tanto de los países desarrollados como de los países en vías de desarrollo, y en especial en los del Mercado Común Centroamericano, sin que se le exija a Nicaragua reciprocidad en momentos en que por fuerza el país se ve obligado a ajustarse a un programa de máxima austeridad en lo que respecta a las importaciones.

La situación de Nicaragua es ahora tan grave que sin el decidido concurso de la comunidad internacional será mayor, si cabe, el sufrimiento de un pueblo ya muy castigado, y forzoso además el incumplimiento de las obligaciones financieras que el país contrató en otras circunstancias.

**El desarrollo de América Latina en los años ochenta, E/CEPAL/G. 1150, versión mimeografiada, Santiago de Chile, 1981, 122 páginas.**

Este estudio que constituye el informe presentado por la Secretaría de la CEPAL al decimonoveno período de sesiones de la Comisión, intenta presentar, en forma sucinta, una evaluación de los problemas centrales del desarrollo en América Latina, además de un análisis global de las estrategias y políticas que debieran promoverse para impulsar el progreso económico y social de los países de la región. No es fácil lograr satisfactoriamente esos propósitos, por la variedad de situaciones y la diversidad de perspectivas que pueden identificarse en el ámbito regional. Sin embargo, no es vano el esfuerzo, porque es evidente que son comunes a casi todos los países aspectos importantes de los problemas del desarrollo latinoamericano que poseen gran trascendencia para la acción práctica, sobre todo aquellos que se vinculan con la naturaleza y estructura del proceso socioeconómico en marcha y con las relaciones externas de los países de la región.

La situación actual no está exenta de cierto clima o sensación de frustración, tanto en el plano nacional cuanto en el regional e internacional. Hace algunos años se vivía con la impresión de que la estabilidad y el auge de la economía mundial, además de la favorable evolución de los

países occidentales y de la Europa oriental en la posguerra se debían a acertadas decisiones en la organización institucional y funcional de la economía mundial y al progreso alcanzado por la ciencia y la política económicas, que habrían conseguido programar u orientar la conducción exitosa de las economías nacionales y de las recíprocas relaciones económicas, financieras y tecnológicas entre los países. Sin duda, esta impresión tenía buenos fundamentos. Pero tampoco es menos cierto que los acontecimientos que se han venido precipitando al avanzar los años setenta parecen demostrar que esa expansión de la economía mundial y el crecimiento económico de los países industriales de Occidente no obedeció sólo a la experiencia y a la programación de la política económica, sino también a condiciones favorables derivadas de la explotación y aprovisionamiento a precios relativamente reducidos de recursos básicos como el petróleo, ventajas que el desarrollo tecnológico supo aprovechar. Una reflexión análoga podría formularse, aunque sólo sea como interrogante, con respecto al crecimiento económico de los países socialistas, si bien como es fácil comprender se trata de situaciones y experiencias distintas. Sin embargo, es suficientemente sabido que algunas limitaciones en la disponibilidad de recursos básicos y humanos explican por lo menos en parte el debilitamiento que se está registrando en el ritmo de crecimiento económico de estos países. En un plano más general los problemas se relacionan con las condiciones de viabilidad de un estilo de desarrollo que se ha difundido vertiginosamente en los países industriales y es asimilado por el mundo en desarrollo, planteando una seria interrogante acerca de la naturaleza estructural o coyuntural de la crisis económica y política por la que se está atravesando.

El examen que se hace en este documento sobre el desarrollo de América Latina en los años ochenta considera tres aspectos centrales. Primero, se intenta hacer una evaluación económica y social del proceso de desarrollo, centrándose especialmente en la identificación de los problemas actuales; esta evaluación conduce a la conclusión fundamental de que es imprescindible imprimir una nueva orientación a las estrategias y políticas de desarrollo; segundo, se estudian los elementos de esa nueva orientación en el contexto de un enfoque integral y orgánico, indicando ciertas metas y objetivos que debiera proponerse América Latina para el próximo decenio, especialmente en el campo económico. Y, tercero, se consideran en forma más concreta y detallada los lineamientos generales sobre la política económica y social, tanto global como sectorial, y se abordan los principales aspectos de la política económica externa y la cooperación regional. En suma, este estudio está orientado a servir mejor a los gobiernos en la preparación de un programa regional de acción que se vincularía con la nueva Estrategia Internacional del Desarrollo para instrumentar su aplicación en el ámbito regional. De esta manera se lograría integrar en forma más satisfactoria los aspectos nacionales y regionales con las proposiciones de carácter internacional de la nueva Estrategia.

Entre los documentos que se prepararon para servir de apoyo al aquí comentado deben mencionarse:

- *El desarrollo agrícola en los años ochenta*, E/CEPAL/G. 1159, 1981 (versión mimeografiada), 44 páginas.

- *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta*, E/CEPAL/G. 1160, 1981 (versión mimeografiada) 190 páginas.
- *América Latina: La política industrial en el marco de la nueva estrategia internacional para el desarrollo*, E/CEPAL/G. 1161 (versión mimeografiada), 55 páginas.

**¿Se puede superar la pobreza? Realidad y Perspectivas en América Latina**, CEPAL/PNUD, Santiago de Chile, 1980, 286 páginas.

En este libro se recogen los documentos presentados a un seminario sobre pobreza crítica, realizado en la CEPAL en agosto de 1979. Ellos aparecen ahora ordenados en cinco rubros principales.

El primero es una síntesis modificada del documento de Sergio Molina y Sebastián Piñera, "La pobreza en América Latina: situación, evolución y orientaciones de políticas" que es una especie de marco de referencia para el estudio de la pobreza y la elaboración de estrategias e instrumentos para superarla. En este trabajo los autores presentan sintéticamente un diagnóstico de la pobreza en América Latina, sus necesidades básicas y las distintas estrategias de desarrollo en relación con el tema; ubican el problema de los pobres en el contexto de la estructura y el funcionamiento de la economía de los países latinoamericanos; y por último precisan las áreas de intervención y las políticas distributivas y redistributivas adecuadas para la solución de la pobreza.

El segundo rubro —la pobreza urbana y rural— abarca dos documentos en los cuales se intenta presentar en profundidad y con mayor grado de especificidad sectorial el diagnóstico y el esquema de política contenidos en el marco de referencia. Francisco León presenta la magnitud del problema de la política en las áreas rurales, el trasfondo ideológico de las teorías del desarrollo y discute las estrategias y los instrumentos de política específicamente destinados a la superación de la pobreza rural. El tratamiento de la pobreza urbana está a cargo de Víctor Tokman, quien la relaciona directamente con el problema del empleo. El diagnóstico justifica plenamente su planteamiento: sólo una pequeña proporción de los pobres urbanos están abiertamente desempleados, mientras que la mayoría de ellos se emplea en el sector informal de la economía, de baja productividad y reducidos salarios. Por lo tanto, el autor subraya la necesidad de considerar las políticas de empleo y de ingreso como componentes obligados de una estrategia integral de desarrollo.

El tercer rubro relaciona la pobreza con el mercado de factores productivos, a saber los mercados de trabajo y de capitales. Hernán Aldabe se ocupa del mercado de capitales y sostiene que, debido a la carencia crónica de capital de los grupos pobres, el tema del mercado de capitales y pobreza queda circunscrito sólo a un aspecto: el que trata de descubrir el mejor modo de canalizar fondos para aumentar la capacidad de consumo o de inversión de algunos sectores pobres, utilizando mecanismos propios del sistema financiero. Desde este punto de vista, el autor cree que la canalización "conciene de algún modo al sector público, el cual utiliza el crédito institucional como instrumento de una política de bienestar".



En casi todos los países de América Latina el condicionamiento básico del mercado de trabajo se debe a un hecho estructural: la estructura productiva no se adecua a la dotación de recursos existentes. Este es el punto de partida de Sebastián Piñera y Joseph Ramos en su documento "Pobreza y el funcionamiento del mercado de trabajo". Para estos autores una de las imperfecciones más importantes del mercado de trabajo es su segmentación; segmentación que se presenta a nivel internacional (barreras a la migración), a nivel nacional y dentro de éste, tanto a nivel rural-urbano como en el plano formal e informal. En consecuencia, un buen funcionamiento del mercado de trabajo exige una política gubernamental activa para compensar y corregir sus distorsiones estructurales, además de la reducción de barreras que agudizan las imperfecciones de este mercado. Algunos ingredientes de éstas, según los autores, son entre otros, los siguientes: un movimiento de capitales y tecnologías hacia el campo, perfeccionar el mercado de tierra y riego, facilitar el acceso del trabajador informal al capital, crédito y tecnología, promover un flujo de capital y tecnología hacia los países en desarrollo.

Los tres artículos que componen el rubro cuarto de este libro están dedicados al análisis de algunas políticas redistributivas, imprescindibles en toda estrategia global de superación de la pobreza, tales como la seguridad social, la satisfacción del déficit de necesidades básicas y algunas medidas de política fiscal.

Carmelo Mesa-Lago comprueba el papel casi nulo que la seguridad social latinoamericana ha jugado hasta ahora en la reducción de la pobreza. Recomienda una reforma de la previsión social que contemple incorporarla a la planificación nacional; prioridad a la extensión horizontal respecto de la vertical, prioridad en los riesgos para cubrir, unidad y uniformidad del sistema, financiamiento a través de impuestos y primas escalonadas.

Marcelo Selowsky, por su parte, en su trabajo, se propone varios objetivos, entre los cuales se destacan: evaluar el déficit de consumo de necesidades básicas de los pobres, con especial referencia en los niños; identificar programas específicos destinados a llenar este déficit —por ejemplo: expansión de los sistemas de salud y educación— y, finalmente, evaluar el costo fiscal de estos programas y sus contradicciones eventuales con el objetivo del crecimiento económico.

La agenda de política fiscal para algunos países latinoamericanos semindustrializados que propone Eduardo Aninat, parte del supuesto de la conveniencia de plantear cambios de tipo gradual y progresivos que mejoren, fortalezcan y, por consiguiente, establezcan el papel que cumple la política fiscal en dichos países. Después de pasar revista a la estructura tributaria, el autor discute una de las principales áreas de política tributaria que surge de algunas tendencias de los sistemas actuales de comercio exterior y de los sistemas de tributación a los ingresos y la propiedad.

El último rubro de esta compilación —comercio internacional y empleo— incluye el documento elaborado por Jagdish Bhagwati y Ricardo Martín, donde los autores evalúan comparativamente la eficacia de las estrategias de desarrollo basadas en la sustitución de importaciones y en la promoción de exportaciones, en relación al problema del empleo y el crecimiento. La evidencia empírica que pre-

sentan los lleva a concluir que la estrategia de desarrollo basada en la promoción de exportaciones es superior a la de sustitución de importaciones desde el punto de vista de sus efectos sobre el empleo y el crecimiento.

**Perú 1968-1977: La política económica en un proceso de cambio global**, por Aníbal Pinto y Héctor Assael, Serie Estudios e Informes de la CEPAL, N.º 2, Santiago de Chile, 1981.

Este trabajo forma parte de una serie de estudios acerca de las políticas económicas practicadas en diversos países de la región durante la última década, y de los cuales, con anterioridad, ya ha sido publicado el correspondiente a Ecuador.<sup>1</sup>

El objetivo principal y la motivación directa de esa iniciativa fue examinar en qué grado y forma las transformaciones del escenario mundial —'estancamiento' en las economías centrales, reajuste petrolero, perturbaciones financieras, para sólo citar lo más sobresaliente— afectaron a países representativos y de qué manera ellos enfrentaron ese desafío.

Dentro de la perspectiva antes enunciada se ha pretendido distinguir las situaciones básicas relativas a economías que —en lo principal— han sido favorecidas por la coyuntura, aquellas que han resultado perjudicadas y aquellas donde su incidencia presenta rasgos contradictorios. Como es obvio, la condición de exportadores, importadores o de relativo autoabastecimiento en materia de petróleo, ha marcado en alto grado las afiliaciones. Casi huelga recordar que una posición ventajosa en ese respecto no equivale a ausencia de problemas —como lo evidenció el trabajo sobre Ecuador— sino a la gravitación de otros, de distinta naturaleza, pero probablemente menos angustiosa que los enfrentados por el primer grupo de países.

La economía del Perú ocupa una posición muy particular en esa constelación. Desde luego, por su nivel de suficiencia interna, a la que se agrega la circunstancia de que en el curso del período cubierto pareció en vías de fortalecerse significativamente debido a las expectativas y obras en nuevas explotaciones.

Más que eso, sin embargo, su particularidad reside en que dichos elementos se presentan y actúan en el marco de un proyecto global de cambios políticos, sociales y económicos de indudable envergadura. De este modo, las cuestiones vinculadas al relacionamiento exterior o al petróleo no tienen el mismo carácter dominante que en otros casos y sólo pueden apreciarse debidamente en el contexto de ese designio integral. Si esto confiere atractivo al intento, también implica retos que es difícil responder, sobre todo si se tiene presente la trascendencia del experimento.

En efecto, el llamado 'modelo peruano' se inscribe entre los principales ejemplos de la creatividad política latinoamericana de estos últimos tiempos, y de ello da prueba la atención internacional y regional que suscitó, las

<sup>1</sup>Véase CEPAL, *Ecuador: desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera*, Cuadernos de la CEPAL, N.º 25, Santiago de Chile, 1979.

apasionadas controversias que lo rodearon y la impresionante bibliografía sobre su curso y peripecias, elemento este último que, a la vez, facilita e inhibe nuevos empeños por descifrarlo.

Para emprender la tarea se han preparado dos partes. En la primera se recuerdan algunos elementos primordiales de los diagnósticos sobre la realidad peruana, examinando después los componentes y logros específicos del proyecto iniciado en 1968 y que tenían por objeto la mutación de ese cuadro; por último, se ensaya una evaluación del desarrollo y peripecias de las políticas económicas adoptadas y de la trascendencia y limitaciones de la experiencia.

En la segunda parte se plantea el examen concreto de las medidas adoptadas en función del proyecto global, poniendo de manifiesto su incidencia sobre ciertas áreas decisivas —particularmente los sectores externo y público—, e identificando los factores de desequilibrio que van a expresarse progresivamente en tendencias inflacionarias, trastornos del balance exterior y, finalmente, crisis política. Como apéndice complementario, y en razón del importante papel jugado en esta experiencia, se ha incluido una revisión de las características y vicisitudes del financiamiento externo, que resume los antecedentes disponibles sobre el tema.

# CUADERNOS DE LA C E P A L

N.º

Título

- 1 *América Latina: El nuevo escenario regional y mundial*,\* 1975, 51 pp.
- 2 *Las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo*,\* 1975, 72 pp.
- 3 *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina*, 1975, 96 pp. (Agotado.)
- 4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina*, 1975, 85 pp.
- 5 *Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 72 pp.
- 6 *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias*, por Jorge Rose, 1975, 42 pp. (Agotado.)
- 7 *La coyuntura internacional y el sector externo*, 1975, 87 pp. (Agotado.)
- 8 *La industrialización latinoamericana en los años setenta*, 1975, 118 pp. (Agotado.)
- 9 *Dos estudios sobre inflación. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada*, 1975, 57 pp. (Agotado.)
- 10 *Reactivación del mercado común centroamericano*, 1976, 145 pp.
- 11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola*, por Germánico Salgado, 1976, 52 pp.
- 12 *Temas del nuevo orden económico internacional*, 1976, 82 pp.
- 13 *En torno a las ideas de la CEPAL: Desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 54 pp.
- 14 *En torno a las ideas de la CEPAL: Problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 48 pp.
- 15 *Los recursos hidráulicos de América Latina*,\* 1977, 55 pp. (Agotado.)
- 16 *Desarrollo y cambio social en América Latina*, 1977, 62 pp. (Agotado.)
- 17 *Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional*,\* 2.ª ed., 1979, 65 pp.
- 18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, por A. Di Filippo, 2.ª ed., 1979, 67 pp.
- 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, por C. Massad y R. Zahler, 2.ª ed., 1978, 63 pp. (Agotado.)
- 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 2ª. ed., 1979, 117 pp.
- 21 *25 años en la agricultura de América Latina. Rasgos principales 1950-1975*, 2ª. ed., 1979, 95 pp.
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, por Carlos A. Borsotti, 1978, 60 pp. (Agotado.)
- 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, por Juan Sourrouille, 1978, 66 pp. (Agotado.)
- 24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina*, por Alberto Fracchia, 1978, 64 pp.
- 25 *Ecuador: Desafíos y logros de la política económica en la fase de la expansión petrolera*, 1979, 158 pp.

\* Versiones en español e inglés.

El precio de venta de los Cuadernos es de US\$ 3.00 franqueo aéreo incluido.

Para obtener las publicaciones de la C E P A L pídalas o solicite información a:

Unidad de Ventas de Publicaciones

C E P A L

Casilla 179-D

Santiago de Chile

# CUADERNOS DE LA C E P A L

- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿Desarrollo social o marginación?*, 2ª. ed., 1980, 165 pp.
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 99 pp. (Agotado.)
- 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa — El caso chileno*, por Rodolfo Hoffmann, 1979, 41 pp.
- 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: Tres estudios,\** 1979, 67 pp.
- 30 *América Latina: Las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta*, 1979, 243 pp. (Agotado.)
- 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 77 pp.
- 32 *Movimientos internacionales de capitales*, 1979, 210 pp.
- 33 *Informes sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A.E. Calcagno, 1980, 114 pp.
- 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por Daniel Heymann, 1980, 240 pp.
- 35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por Ben Evers, Gerard de Groot y Willy Wagenmans.
- 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por Alvaro Saieh, 1980, 82 pp.
- 37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta*. 1981, 152 pp.

*Canada and the foreign firm,\*\** D. Pollock, 1976, 43 pp.

*United States = Latin American Trade and Financial Relations Some Policy Recommendations,\*\**  
S. Weintraub, 1977, 44 pp.

*Energy in Latin America: The Historical Record,\*\** J. Mullen, 1979, 66 pp.

*The Economic Relations of Latin America with Europe,\*\** 1980, 156 pp.

\*Versiones en español e inglés.

\*\*Versión en inglés únicamente.

## CUADERNOS ESTADISTICOS DE LA C E P A L

- | N.º | Título   |
|-----|--|
| 1   | <i>América Latina: Relación de precios del intercambio</i> , 1976, 66 pp.  |
| 2   | <i>Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina</i> , 1976, 178 pp. (Agotado.)  |
| 3   | <i>Series históricas del crecimiento en América Latina</i> , 1978, 206 pp. (Agotado.)  |
| 4   | <i>Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso</i> , 1978, 110 pp. |
| 5   | <i>El balance de pagos de América Latina, 1950-1977</i> , 1980, 174 pp.  |

El precio de venta de los Cuadernos es de US\$ 3.00, franqueo aéreo incluido.

Para obtener las publicaciones de la C E P A L pídalas o solicite información a:

Unidad de Ventas de Publicaciones

C E P A L

Casilla 179-D

Santiago de Chile

# EL TRIMESTRE ECONOMICO

**Comité editorial honorario:** Emilio Alanís Patiño, Emigdio Martínez Adame, Raúl Ortiz Mena, Felipe Pazos, Raúl Prebisch y Raúl Salinas Lozano. **Comité editorial:** México: Gerardo Bueno, Edmundo Flores, José A. de Oteyza, Leopoldo Solís M., Carlos Tello, Manuel Uribe Castañeda y Fernando Fajnzylber W. Brasil: Celso Furtado y Francisco Oliveira. Colombia: Constantine V. Vaitsos. Chile: Jacques Chonchol, Alejandro Foxley y Osvaldo Sunkel.

Director: Oscar Soberón M.

Vol. XLVIII

(2)

México, abril-junio de 1981

Núm. 190

## SUMARIO

### Artículos

Antonio Yúnez Naude, *Los dilemas del desarrollo compartido. La política económica de 1971 a 1976* • Jagdish N. Bhagwati y Ernesto Tironi, *Reducciones arancelarias, capital extranjero y empobrecimiento: Un análisis teórico* • Ricardo Infante B., *Heterogeneidad estructural, empleo y distribución del ingreso* • Carlos Antonio de Mattos, *Crecimiento y concentración espacial en la América Latina. Algunas consecuencias* • Nathaniel H. Leff, *Capital monopolítico y la política pública de los países en desarrollo* • Robert B. Cohen, *La reorganización internacional de la producción de la industria automotriz* • Antonio Casas González, *La crisis energética mundial y la América Latina. El papel de Venezuela.*

DOCUMENTOS

REVISTA DE REVISTAS

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

PUBLICACIONES RECIBIDAS

FONDO DE CULTURA ECONOMICA

Av. Universidad 975

Apartado Postal, 44975

México 12, D.F.

## Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales

**Comité editorial:** Adolfo Canitrot, Jorge Balán, José Luis Machinea, Manuel Mora y Araujo, Alberto Petrecolla, Carlos Strasser, Gregorio Weinberg. Secretario de Redacción: Getulio E. Steinbach.

Volumen 20

Octubre-diciembre 1980

N.º 79

### Artículos

Torcuato S. Di Tella, *La sociología argentina en una perspectiva de veinte años* • Lyman L. Johnson y Susan M. Socolow, *Población y espacio en el Buenos Aires del siglo XVIII* • Anibal Arondo, *El conflicto agrario argentino de 1912. Ensayo de interpretación* • José Panettieri, *La ley de Conversión monetaria de 1864 y la Oficina de Cambio de 1867. Causas y consecuencias económico-sociales.*

### Notas y Comentarios

Celestino Carbajal, *Rentabilidad, tasas de interés y supervivencia de la firma* • Héctor L. Diéguez y Alberto Petrecolla, *Cambios recientes en la concentración y desigualdad de captación de depósitos por el sistema bancario argentino.*

DESARROLLO ECONOMICO —Revista de Ciencias Sociales— es una publicación trimestral editada por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). **Suscripción anual:** R. Argentina, \$ 130.000; Países limítrofes, US\$ 36; Resto de América, US\$ 40; Europa, Asia, África y Oceanía, US\$ 44. **Ejemplar simple:** US\$ 12 (recargos por envíos vía aérea). Pedidos, correspondencia, etcétera, a: INSTITUTO DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL, Güemes 3950 (1425), Buenos Aires, República Argentina.

# REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGIA

Organo oficial del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Torre II

Director: Julio Labastida Martín del Campo

Coordinador de la Revista: Dr. Carlos Martínez Assad

AÑO XLII/VOL. XLII/Núm. 4

2.<sup>a</sup> época

OCTUBRE-DICIEMBRE DE 1980

## I. Trabajadores mineros

Federico Besserer, José Díaz, Raúl Santana, *Formación y consolidación del sindicalismo minero* • Victoria Novelo, *De huelgas, movilizaciones y otras acciones de los mineros del carbón en Coahuila* • Juan Luis Sariego Rodríguez, *Los mineros de la Real del Monte: un proletariado en formación y transición* • Ilan Bizberg y Leticia Barraza, *La acción obrera en las Truchas* • Francisco Zapata, *Mineros y militares en la coyuntura actual de Bolivia, Chile y Perú (1976-1978)* • Lawrence Whitehead, *Sobre el radicalismo de los trabajadores mineros de Bolivia* • Dirk Kruijt, Menno Vellinga, *Las huelgas en la Cerro de Pasco Corporation (1902-1974): los factores internos.*

## II. Burguesía y clases medias

Denis Baranger, *Clases medias y pequeñas burguesías* • Enrique Ogliastrí y Ernesto Guerra, *Fracciones de clase en la burguesía de ciudades intermedias* • Marcos Palacios, *La fragmentación regional de las clases dominantes en Colombia: una perspectiva histórica* • Idalia Rueda Cadena, *Bolsa de valores, instrumento de concentración del capital.*

## III. Sección Bibliográfica.

TORRE DE HUMANIDADES, N.º 2-7.º PISO CIUDAD UNIVERSITARIA COYOACAN 20, D.F. MEXICO

### PUBLICACIONES DE LA C E P A L

*Agua, desarrollo y medio ambiente*, 1980, 443 pp. US\$ 9.

Robert Devlin, *Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú. 1965-1976*, 1980, 265 pp. US\$ 9.

*América Latina en el umbral de los ochenta*, 2.<sup>a</sup> ed., 203 pp., US\$ 6.

#### Serie Estudios e informes

1. *Nicaragua: El impacto de la mutación política*, 1981, 126 pp. US\$ 3.

2. Aníbal Pinto y Héctor Assael, *Perú 1968-1977. La política económica en un proceso de cambio global*, 1981, 166 pp., US\$ 3.

Unidad de Ventas de Publicaciones

C E P A L

Casilla 179 - D

Santiago de Chile



centro de investigación y docencia económicas, a.c.

**ECONOMIA DE AMERICA LATINA 6**  
**revista de información y análisis de la región**

Primer Semestre 1981

**DESAFIOS AL PENSAMIENTO ECONOMICO**

- La Periferia Latinoamericana en el Sistema Global del Capitalismo. *Raúl Prebisch*
- Problemas de Industrialización Avanzada en Capitalismos Tardíos y Periféricos. *María Conceicao Tavares*
- Notas sobre la Heterogeneidad Estructural y el Empleo. *Octavio Rodríguez y Benito Roitman*
- El Enfoque de la Dependencia en el Pensamiento Económico Latinoamericano. *Pedro Paz*
- Corrientes Críticas de la Sociología Latinoamericana Contemporánea. *Pablo Gonzalez Casanova*
- América Latina: La Mirada desde la Sociedad. *Juan Carlos Portantiero*

---

**SUSCRIPCION**

	<i>Anual</i>	<i>Bianual</i>
México:	\$ 240.00	\$ 430.00
América Latina y el Caribe:	US. \$ 15.00	US. \$ 25.00
EE. UU. y Canadá:	US. \$ 20.00	US. \$ 35.00
Europa y resto del mundo:	US. \$ 25.00	US. \$ 40.00
		<i>Número Suelto</i>
México:		\$ 120.00
América Latina y el Caribe:		US. \$ 8.00
Resto del Mundo:		US. \$ 15.00

Para solicitar suscripciones o números sueltos dirigirse a:

Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

Departamento de Publicaciones

Apartado Postal 10-883

México 10, D.F.

Tel. 570-20-22, ext. 135 y 140

Los cheques o giros postales por el material solicitado deberán hacerse a nombre del:

*Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.*

DE VENTA EN PRINCIPALES LIBRERIAS DEL D.F.

**CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA**  
**PUBLICACIONES PERIODICAS**

Boletín  
demográfico



Edición bilingüe, contiene estimaciones y proyecciones de población, tasas de natalidad, de mortalidad, etc., de la región.

Suscripción anual (2 números): ..... US\$ 5.

Presenta estudios y resultados de investigaciones, eventos que se están desarrollando y, además, comentarios de libros y documentos de actualidad.

Suscripción anual (3 números): ..... US\$ 10.



Notas de Población

Resúmenes sobre  
Población en  
América Latina



Resúmenes sustantivos en español de la literatura: citas bibliográficas con títulos en español e inglés: índices temáticos, geográficos y de autores.

Suscripción anual (2 números): ..... US\$ 10.

CELADE

Edificio Naciones Unidas Avenida Dag Hammarskjöld - Casilla 91

Santiago, CHILE

**INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL**

**I L P E S**

Casilla 1567 - Santiago, Chile

**BOLETIN DE PLANIFICACION**

N.º 12

Santiago, junio de 1981

**Presentación**

**Artículos:**

ILPES, *Estado de la planificación: La planificación en el decenio de los 80. Una propuesta de acción* • CEPAL (Oficina para el Caribe), *Estrategia para los países caribeños en el tercer decenio para el desarrollo* • Fernando H. Cardoso, *El desarrollo en capilla* • Rolando Franco, *Desarrollo, pobreza y necesidades básicas* •

**Notas y comentarios**

Seminario sobre empresas públicas en Centroamérica y el Caribe • Seminario internacional sobre participación social en América Latina • Resumen de artículos aparecidos en el número 12 de la *Revista de la CEPAL*.



# ENCUENTRO 9

SELECCIONES PARA LATINOAMERICA

Un análisis político de la situación actual en El Salvador (ECA, Editorial inédita, San Salvador) • Análisis crítico de la política norteamericana en El Salvador (Doc. interno USA, *Le Monde Diplomatique* en español) • Los Estados Unidos de Reagan (*Le Monde*, Francia) • La política de USA en el Medio Oriente (Orbis, USA) • La declinación de la clase política norteamericana • Ejército de USA: efectivos y material (IISS, Londres) • Los conflictos nacionales que han ensangrentado al mundo en los últimos 15 años y que han ocasionado ya 10 millones de muertos (*Le N.O.*, Francia) • La tarea de transformar el subdesarrollo: reseña de la obra de Raúl Prebisch (ICE, España) • La crisis financiera internacional: 20 hitos en su desarrollo (CIDE, México) • *Cornelius Castoriadis*: Una visión original del mundo de hoy y de mañana (*Esprit*, Francia) • *Erich Fromm*: El humanismo militante • Los ingenieros de genes: observaciones y tesis acerca de la segunda revolución biológica (*Humboldt*) • Las experiencias de Piaget en fichas (II) - CERI-OCDE • *Scannone*, Sabiduría popular y teología inculturada (*Stromata*, Argentina) • *G. Arroyo*, Teoría de la dependencia, mediación científica de la teología de la liberación (*Christus*) • Matrimonio y familia: interrogantes realistas y respuestas menos realistas (*Herder Korrespondenz*) • *Mc Cormick*, Energía nuclear y armas nucleares (*Theological Studies*, USA).

CENTRO DE PROYECCION CRISTIANA

Jr. Aguarico 586 - Breña

Lima

PERU

## REVISTA PARAGUAYA DE SOCIOLOGIA

Publicación de Ciencias Sociales para América Latina. Editada por el Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos

Director: Domingo M. Rivarola

Editor: Graziella Corvalán

AÑO 18

ENERO-MAYO de 1981

N.º 50

Paul L. Garvin, *La lingüística como recurso en la planificación del lenguaje* • Sergio Díaz-Brisquet, *La migración internacional en América Latina y el Caribe: Una visión general de algunas de sus características* • Ricardo Rodríguez Silvero, *Paraguay: El endeudamiento externo* • Graciela Batallán, *Las comunidades agrícolas del Norte Chico Chileno* • Roberto B. Soldinger, *Sociología de la inmigración* • Rodrigo Baño, Leopoldo Benavides, Enzo Faletto, Angel Flisfich, Julieta Kirwood, *Proceso de industrialización y proceso político en América Latina* • Nasim Yampey, *Migración y salud mental* • Documentación Paraguaya • Reseñas Bibliográficas • Documentos • Estadísticas.

Suscripción e Información: Eligio Ayala N.º 973 - Casilla Correo 2157 - Asunción - Paraguay

### كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم منها من المكتبة التي تحامل معها أو اكتب إلى الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

#### 如何取得联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经销处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

#### HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

#### COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

#### КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

#### COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

La *Revista de la CEPAL* —tanto en español como en inglés— se publica *tres veces* por año: en abril, agosto y diciembre. El valor de cada ejemplar (incluido flete por vía aérea) y el de la suscripción anual es el siguiente:

	<i>Precio por ejemplar</i>	<i>Precio de la suscripción anual</i>
América del Sur, Centroamérica y México	US\$ 3.00	9.00
EE. UU. y Canadá	4.00	12.00
Europa y Asia	5.00	15.00
Oceanía	8.00	24.00

Para obtener las publicaciones de la CEPAL pídalas o solicite información a:

PUBLICACIONES DE LA CEPAL  
Casilla 179 - D, Santiago de Chile