

NACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/Conf.37/L.5  
8 de julio de 1971

ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLES

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

REUNION DE EXPERTOS SOBRE FORMULACION  
Y EJECUCION DE ESTRATEGIAS PARA LA  
EXPORTACION DE MANUFACTURAS

Santiago de Chile, 26 de julio al 4 de agosto de 1971

REFLEXIONES SOBRE LA EMPRESA INTERNACIONAL Y SU PAPEL EN  
EL DESARROLLO DE LAS EXPORTACIONES LATINOAMERICANAS  
DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS

por Franklin R. Root \*

Documento de trabajo

- \* Profesor Asociado en el Department of Marketing and International Business, Wharton School of Finance and Commerce, University of Pennsylvania, U.S.A.. Aunque este documento fue preparado por el Profesor Root en agosto de 1970, mientras se desempeñaba como Asesor Regional en Promoción de las Exportaciones de la CEPAL, las opiniones que aquí se expresan son las del autor y no reflejan necesariamente las de la CEPAL o de la Oficina de Cooperación Técnica de las Naciones Unidas.

71-7-1889



Indice

	<u>Página</u>
Resumen .....	v
Reflexiones sobre la empresa internacional y su papel en el desarrollo de las exportaciones latinoamericanas de productos manufacturados .....	1
I. LA EVOLUCION DE LA EMPRESA INDUSTRIAL INTERNACIONAL ...	2
II. POR QUE LAS EMPRESAS MANUFACTURERAS INVIERTEN EN EL EXTRANJERO .....	10
Criterios de la gerencia respecto de la ubicación en un país de las instalaciones manufactureras .....	19
III. LA EMPRESA INTERNACIONAL COMO EXPORTADORA DE PRODUCTOS ELABORADOS DE AMERICA LATINA .....	24
Las empresas manufactureras internacionales en América Latina: orientación hacia el mercado interno .....	24
Algunas breves observaciones sobre la empresa internacional como agente de transferencia y cambio .....	37



Resumen

1. Puede considerarse que en su evolución una empresa manufacturera internacional pasa por tres etapas: exportación, producción internacional y empresa multinacional.
2. Al entrar en la etapa de la producción internacional, los fabricantes han empezado generalmente con la concesión de patentes y marcas, pero luego han pasado a las inversiones directas evitando los acuerdos de abastecimiento de productos terminados con los fabricantes locales. Comúnmente, la inversión inicial de un fabricante en instalaciones de producción en el extranjero marca una etapa crítica en la evolución de una empresa internacional, porque compromete grandes recursos financieros, administrativos y técnicos que están expuestos a muchos riesgos nuevos.
3. Un viraje de la filosofía administrativa hacia una concepción global de la empresa marca el comienzo de la etapa de empresa multinacional. La gerencia comienza a planificar, organizar y controlar todas las actividades de la empresa en una escala global que trasciende la distinción tradicional entre empresa nacional y extranjera.
4. Sólo unas pocas empresas manufactureras (unas 100) de Estados Unidos y Europa han llegado en la actualidad a la etapa multinacional, pero muchas más lo harán en los próximos decenios, incluyendo a empresarios japoneses. La gran mayoría de las empresas internacionales, sin embargo, seguirá probablemente en las etapas de producción internacional o de exportación; no hay una progresión inevitable hacia la etapa multinacional. Pese a su pequeña cantidad, es probable que las grandes empresas multinacionales sean los principales artifices a escala mundial del comercio, producción e inversión internacionales en productos altamente tecnificados durante el decenio de 1970 y lo que queda de este siglo.
5. La empresa internacional, en su etapa multinacional, pretende tomar decisiones relativas a producción, finanzas, comercialización, investigación y desarrollo y personal sin consideración de fronteras políticas. Y así se abona el terreno para un conflicto entre el Estado-nación y la empresa multinacional. Las relaciones entre la empresa multinacional y los gobiernos nacionales de América Latina, Africa y Asia se exacerbarán

/porque las

porque las empresas multinacionales durante un futuro indefinido serán principalmente norteamericanas, europeas y japonesas. El planteamiento fundamental es el siguiente: ¿cómo pueden aprovecharse las poderosas energías económicas de la empresa multinacional de manera de beneficiar a todos los países y pueblos del mundo?

6. La empresa manufacturera primero invierte en el extranjero para penetrar en los mercados foráneos y desarrollarlos; la principal fuerza propulsora es la estrategia de comercialización, aunque la limitan factores financieros y productivos.

7. Durante la etapa de producción internacional, la empresa manufacturera se inclina a una estrategia bilateral de comercialización internacional; considera a los mercados extranjeros como mercados nacionales separados, pasando por alto las relaciones que existan entre ellos.

8. En la etapa de empresa multinacional, el fabricante abandona la estrategia bilateral de comercialización para seguir una estrategia multilateral. Se consideran los mercados nacionales como segmentos del mercado global; la atención de la gerencia se concentra en el aumento de las transacciones entre filiales nacionales en el orden global o regional. La estrategia de comercialización multilateral puede ser un poderoso generador de comercio internacional; tiene influencia directa sobre la función de las empresas manufactureras internacionales en la creación de exportaciones procedentes de países en desarrollo.

9. Para seguir una estrategia de comercialización multilateral, la empresa internacional intenta integrar sus políticas y operaciones a escala regional o mundial. La forma básica de integración es la de mercados, que induce la integración internacional tanto horizontal como vertical entre las filiales de la empresa manufacturera. Las transacciones internas resultantes entre las filiales de la empresa tendrán una participación cada vez mayor en las manufacturas mundiales.

10. Para desarrollar la integración de mercados, horizontal y vertical a escala mundial, la empresa matriz debe ejercer el control de la gestión de sus filiales nacionales. La cuestión del control de la gestión plantea el asunto de la propiedad. Los gerentes de las empresas internacionales altamente integradas casi siempre insisten en la propiedad total de las

/filiales como

filiales como requisito previo sine qua non para lograr la eficiencia en las operaciones globales. Por el contrario, las empresas internacionales con escasa integración horizontal o vertical suelen estar menos preocupadas de la propiedad absoluta, y hasta es posible que busquen activamente asociarse en la empresa conjunta. Probablemente la mayoría de los gerentes internacionales de la actualidad consideren la propiedad una cuestión pragmática, de negocios, más bien que un asunto ideológico o político.

11. Aunque los gerentes internacionales son renuentes a decidir respecto de acuerdos de propiedad en el extranjero por razones políticas, son muy sensibles a los factores políticos para adoptar decisiones relativas a inversiones en países determinados. Tal vez el factor más importante que determine el clima de un país en cuanto a las inversiones sea el grado de estabilidad política que advierten los gerentes. Lo que más temen son los cambios súbitos y arbitrarios de las "reglas del juego".

12. Se aprecia en muchos casos un desacuerdo entre los gobiernos y las empresas internacionales respecto de las políticas gubernamentales más favorables para la inversión extranjera. Ambas partes tienen la responsabilidad de aprender mucho más acerca de las motivaciones e intereses de la otra parte.

13. Antes de que una empresa manufacturera internacional invierta efectivamente en un país, tendrá la posibilidad de elegir entre muchos países, especialmente si opera a escala mundial. La manufactura rara vez está determinada por los recursos: se orienta más bien por los mercados; pero aun así al rebajar las barreras al comercio en las zonas industriales del mundo puede resultar económico abastecer a los mercados nacionales desde bases externas de producción. A este respecto, las empresas manufactureras difieren marcadamente de las empresas extractivas.

14. La movilidad de las empresas manufactureras internacionales las vuelve poderosas negociadoras frente a los gobiernos que pretendan atraer inversiones extranjeras.

15. La mayor parte de las inversiones extranjeras en manufacturas se han producido en América del Norte y Europa occidental, y no en las zonas en desarrollo, cuyos mercados son más pequeños y donde los riesgos

/políticos son

políticos son mayores. Los países en desarrollo deben hallar la manera de estimular estas inversiones o renunciar a su contribución económica potencial.

16. Desde el decenio de 1930, las empresas manufactureras internacionales han establecido fábricas en América Latina principalmente para mantener un mercado de exportación amenazado de extinción por las limitaciones a las importaciones. Como la competencia local era débil, la política gubernamental de sustitución de importaciones ha tendido a crear empresas monopólicas o semimonopólicas bajo control extranjero, (junto a empresas locales creadas en igual forma) orientadas principalmente a abastecer pequeños mercados nacionales. Desde el punto de vista de la gerencia internacional, esas inversiones son defensivas. Por el contrario, las empresas internacionales han seguido una estrategia agresiva en sus inversiones en América del Norte y Europa occidental, orientada a aprovechar las oportunidades del mercado y la competencia más bien que a sortear las limitaciones de las importaciones. Las filiales internacionales de estas dos zonas generan exportaciones en la actualidad porque sus costos les permiten competir en los mercados mundiales.

17. Los costos de fabricación son más elevados en América Latina que en América del Norte o Europa occidental, incluso para las filiales de las mismas empresas internacionales. Los elevados costos de producción constituyen el mayor obstáculo que tienen las empresas latinoamericanas para aumentar la exportación de manufacturas. Hay escasa posibilidad de reducir marcadamente los costos de fabricación en los países más pequeños de América Latina por la pequeñez de sus mercados internos, que no permite aprovechar ni las economías de escala ni las fuerzas de la competencia. Dado el lento ritmo de la integración latinoamericana, la mayor parte del crecimiento futuro de las exportaciones de manufacturas se producirá probablemente en el Brasil, México y la Argentina.

18. La integración regional permitiría a las empresas internacionales racionalizar sus actividades en América Latina. Una consecuencia de esta racionalización sería un pronunciado aumento del comercio intrarregional de productos manufacturados; otra sería una brusca reducción de los costos de fabricación de las filiales internacionales, a causa principalmente

de las economías de especialización y escala. Al reducir los costos, la integración regional prepararía a las filiales internacionales para exportar a América del Norte y Europa occidental.

19. Los gobiernos latinoamericanos deben comprender que cualquier política encaminada a limitar la participación de las empresas internacionales en los mercados comunes regionales tendrá además el efecto de limitar la creación por estas empresas de bases manufactureras para exportar a mercados industriales situados fuera de la región.

20. En general, las filiales internacionales reaccionarán mejor a las políticas eficientes de promoción de exportaciones que las empresas nacionales por tres razones a los menos: 1) las conexiones externas con la empresa matriz y su organización de comercialización; 2) la concentración en productos más nuevos y más avanzados tecnológicamente, y 3) una gestión más competente y dinámica.

21. Aunque las filiales manufactureras de empresas internacionales están más orientadas a la exportación que los fabricantes nacionales, sus exportaciones siguen siendo sólo una parte pequeña de la producción. Se recomienda que los gobiernos latinoamericanos negocien directamente con las empresas internacionales (primero con la filial y luego, si es necesario, con la matriz) el aumento de las exportaciones de la filial. A más largo plazo, el gobierno huésped logrará mejores resultados en la exportación mediante la cuidadosa selección de nuevos proyectos de inversión por parte de empresas internacionales.

22. Los gobiernos latinoamericanos deberán sopesar desde ya la importancia de los nuevos proyectos de inversión extranjera en lo que toca a sus efectos sobre las exportaciones frente a otros efectos.

23. Hacer que la exportación sea el único criterio para aceptar proyectos de inversión extranjera haría rechazar la mayoría de las proposiciones. Los países latinoamericanos pueden atraer muy pocos proyectos que sólo sirvan de base para la exportación destinados total o principalmente a colocar manufacturas complejas en mercados extranjeros. Las empresas manufactureras internacionales seguirán invirtiendo en América Latina motivadas por el deseo de penetrar en los mercados de la región y desarrollarlos. Con objeto de obtener acceso a los mercados regionales,

/algunas empresas

algunas empresas internacionales deberían estar dispuestas a destinar parte de la producción de una filial a la exportación a mercados extrarregionales.

24. La empresa internacional, especialmente en la etapa multinacional, se ha convertido en especialista en la transferencia de productos, tecnología, capital y capacidad de gestión entre países. Además de su papel como agente de transferencia, la empresa internacional también funciona como agente de cambio, creando nuevos patrones de producción, nuevas tecnologías y nuevo personal especializado en las economías y sociedades huésped. El rasgo que diferencia a las transferencias empresariales de las transferencias oficiales no es el capital o la tecnología, sino la gestión.

25. Sólo en su propio detrimento los gobiernos latinoamericanos podrán ignorar a la empresa manufacturera internacional; más bien deberán aprender a tratar con ella. Deben encontrar maneras de explotar los recursos de la empresa internacional, protegiendo, a la vez, el interés permanente de sus propios pueblos en el progreso económico y social.

Reflexiones sobre la empresa internacional y su papel en el  
desarrollo de las exportaciones latinoamericanas  
de productos manufacturados

El presente trabajo estudia las contribuciones efectivas y potenciales de las empresas internacionales al desarrollo de las exportaciones industriales de los países latinoamericanos. Para evaluar esta función es útil comprender la estructura y estrategia de la empresa internacional tanto desde el punto de vista histórico como del de la gestión. ¿Cómo se tornaron cada vez más internacionales las actividades comerciales de algunas empresas, situadas en su mayoría en América del Norte y Europa? ¿Cuáles son los factores críticos en las decisiones que estas empresas toman respecto de sus inversiones? ¿De qué manera pueden contribuir las empresas internacionales al crecimiento industrial de los países en desarrollo, y, en especial, al crecimiento de sus exportaciones industriales? ¿Qué estrategia deberían seguir los gobiernos latinoamericanos en su trato con las empresas multinacionales? Estas son algunas de las cuestiones que se estudian en el presente trabajo.

Este trabajo no es un informe de investigación; representa el pensamiento de este escritor, que ha pasado los últimos quince años en la universidad enseñando e investigando muchos aspectos de la empresa internacional. Por esta razón, la documentación es poca, y se descansa en buena medida en las conclusiones de los estudios hechos por el propio autor en esta materia anteriormente. Algunas observaciones tienen carácter especulativo.

## I. LA EVOLUCION DE LA EMPRESA INDUSTRIAL INTERNACIONAL

La mayoría de las empresas manufactureras particulares prefiere seguir siendo totalmente nacionales, sin operar en el extranjero. Los empresarios crecen en el mercado nacional, donde adquieren confianza en su habilidad para apreciar los riesgos del mercado y enfrentar a la competencia local. Por el contrario, los negocios internacionales parecen complejos, arriesgados y a menudo misteriosos; requieren del empresario que aprenda a tratar con gobiernos extranjeros y gente que puede comportarse de la manera más sorprendente. En suma, los gerentes de las empresas internacionales deben conocer la forma de superar barreras políticas, económicas, sociales y culturales que corresponden poco a las que les son familiares. Así, no es extraño que la mayoría de las empresas prefiera la seguridad de su país.

Entonces, ¿cómo se vuelcan algunas empresas al campo internacional? La experiencia histórica de las empresas internacionales de los Estados Unidos sugiere que es más probable que el proceso de internacionalización sea una evolución gradual que puede describirse en tres etapas.

### La etapa de la exportación

Comienza con la indagación inicial acerca de los productos de una empresa por un intermediario nacional de exportaciones o directamente por un comprador foráneo. Si la respuesta del fabricante a esta indagación es positiva, el resultado puede ser una venta al exterior que considera beneficiosa. Como consecuencia, el fabricante sigue reaccionando positivamente ante indagaciones posteriores y vende a otros compradores extranjeros, probablemente mediante intermediarios nacionales. En algún momento, el fabricante decide desarrollar activamente sus negocios de exportación en lugar de depender simplemente de indagaciones no solicitadas. Con este objeto, es probable que designe un gerente de exportaciones y le asigne una pequeña cantidad de personal, o también puede entregar su negocio de exportación a un agente exportador de su propio país.

Si el fabricante experimenta una expansión constante de sus ventas de exportación, resultará cada vez más evidente lo inadecuado de un departamento de exportaciones improvisado o de su total dependencia de una

/agencia externa.

agencia externa. Como consecuencia, el fabricante decide a continuación crear un departamento de exportaciones completo con la misma categoría de su departamento interno de ventas. Además, decide evitar el uso de intermediarios nacionales para algunas de sus ventas a mercados extranjeros, si no para todas. Un mayor crecimiento de las exportaciones puede justificar el establecimiento de filiales de ventas en el extranjero, e incluso de operaciones de ensamble, si sus productos vienen desmontados, para reducir el costo del transporte hasta los mercados extranjeros.

El fabricante ha evolucionado ya hacia un programa sistemático de exportaciones apoyado por estudios de mercados, publicidad intensiva y otras formas de promoción. Puede estar vendiendo líneas completas de productos en decenas de mercados, y sus ventas de exportación pueden constituir 10% o más de sus ventas totales. Pero aún dependen por completo de las operaciones de exportación para penetrar en los mercados foráneos (aparte de pequeñas armaduras en el extranjero, en algunos casos). Esta primera etapa de la evolución de una empresa manufacturera internacional termina cuando decide, por razones que se examinarán, penetrar en los mercados extranjeros mediante la producción en el extranjero de acuerdo con uno o más convenios.

#### La etapa de la producción internacional

Así como los fabricantes nacionales prefieren seguir siéndolo, los fabricantes exportadores prefieren no dedicarse a la producción en el extranjero. Las exportaciones, sin embargo, no siempre bastan para alcanzar los objetivos de comercialización internacional del fabricante. Puede buscar mercados extranjeros en los que no puede penetrarse desde una base de producción situada fuera de esos mercados, ni absolutamente ni en un nivel aceptable de ventas. La explicación más común de esta situación, por supuesto, la constituyen los aranceles de importación elevados y otras barreras establecidas por los gobiernos, pero también puede suceder que la competencia interna en un mercado extranjero se torne tan intensa que los productos de un fabricante situado en el exterior queden excluidos prácticamente. ¿De qué manera puede en este caso tener la esperanza de penetrar un mercado así? Claramente, debe hallar la manera de abastecer al mercado extranjero desde una base de producción situada dentro de ese mercado.

/En principio,

En principio, el fabricante exportador puede dedicarse a la producción en el extranjero de tres maneras fundamentales: a) la concesión de patentes y marcas; b) contratos a largo plazo con productores locales, y c) inversión directa en instalaciones manufactureras. Su elección dependerá de muchos factores, pero generalmente los fabricantes de los Estados Unidos han comenzado con la concesión de patentes y marcas y progresado cada vez más hacia la inversión directa, eludiendo los contratos de abastecimiento con fabricantes locales.

Es probable que la concesión de patentes y marcas sea la primera experiencia de producción en el extranjero del fabricante exportador porque parece tan fácil: no requiere inversión alguna de capital y no presenta grandes riesgos. El fabricante sólo permite el uso de sus patentes, tecnología o marcas comerciales o todas ellas, a un productor extranjero independiente a cambio del pago de derechos que generalmente se expresan en un porcentaje de la producción o de las ventas. De esta manera, el fabricante espera participar en el crecimiento de un mercado extranjero en el que no puede penetrar eficazmente mediante las exportaciones. Un acuerdo de mera concesión de patentes y marcas significa que el fabricante sustituye la exportación de sus productos con la exportación de tecnología.

Es probable que el atractivo de la concesión de patentes como medio de ingresar en un mercado extranjero disminuya para el fabricante como consecuencia de su experiencia práctica con el sistema. Es común que el concesionario no se comporte a la altura de lo que de él espera el concedente en cuanto a las ventas y al desarrollo de mercados, por lo que este último se siente frustrado al no tener control administrativo de la gestión del concesionario. De ahí que la inversión directa en la producción en el extranjero resulte cada vez más atractiva para el fabricante al compararla con la concesión de patentes.

Comúnmente, la inversión inicial de un fabricante en instalaciones de producción en el extranjero marca un paso crítico en la evolución de una empresa internacional (no siempre es así, sin embargo. Especialmente, las empresas estadounidenses tienden a considerar sus plantas en el Canadá como "nacionales" en lugar de extranjeras. Para esas empresas, su primera

/inversión fuera

inversión fuera del Canadá se convierte en el paso crítico). Por primera vez, el fabricante arriesga grandes recursos financieros, administrativos y técnicos en una aventura internacional. Ahora está expuesto a riesgos (como la expropiación) que van mucho más lejos que los propios de la exportación o la concesión de patentes, y tiene un activo mucho mayor expuestos a esos riesgos. En consecuencia, la inversión directa en el extranjero compromete a la gerencia de una empresa en decisiones y operaciones internacionales en mucho mayor medida que la exportación o la concesión de patentes.

La primera inversión abona el terreno para otras posteriores. Pueden establecerse fábricas en varios países para producir una o más líneas de productos del fabricante. A la vez, el fabricante sigue exportando productos de sus fábricas nacionales a muchos mercados, sea directamente o por intermedio de sus subsidiarias en el extranjero. También sigue concediendo patentes, pero lo hace cada vez más con sus propias subsidiarias en lugar de hacerlo con productores extranjeros independientes (en la actualidad, el grueso de los derechos de patente que reciben de Europa las empresas estadounidenses proviene de las subsidiarias europeas de esas empresas).

Hacia fines de la etapa de producción internacional, el fabricante estará penetrando en mercados de todo el mundo desde varias bases de producción en distintos países, complementadas con exportaciones directas de la matriz y con la concesión de patentes. En la matriz, la gestión de estas operaciones diversas se dificulta cada vez más; dolorosos traspiés indican la necesidad de integrar las operaciones demasiado extendidas en un sistema de empresas global para aprovechar al máximo los recursos de la empresa. El viraje de la filosofía de la gerencia hacia una concepción global de la empresa marca el comienzo de la tercera etapa de la evolución, la empresa multinacional.

#### La etapa de la empresa multinacional

Una empresa entra en esta etapa cuando su gerencia comienza a planificar, organizar y controlar sus actividades totales en una escala global que trasciende la distinción tradicional entre empresa nacional y extranjera. La empresa intenta responder preguntas como: ¿en qué parte del mundo están

nuestros mejores mercados? ¿En qué parte del mundo debemos fabricar nuestros productos para esos mercados? ¿En qué parte del mundo debemos iniciar actividades de investigación y desarrollo para crear nuevos productos para futuros mercados? ¿En qué parte del mundo debemos contratar personal para nuestra organización? ¿En qué parte del mundo debemos obtener recursos para financiar nuestras inversiones de capital y nuestras operaciones?

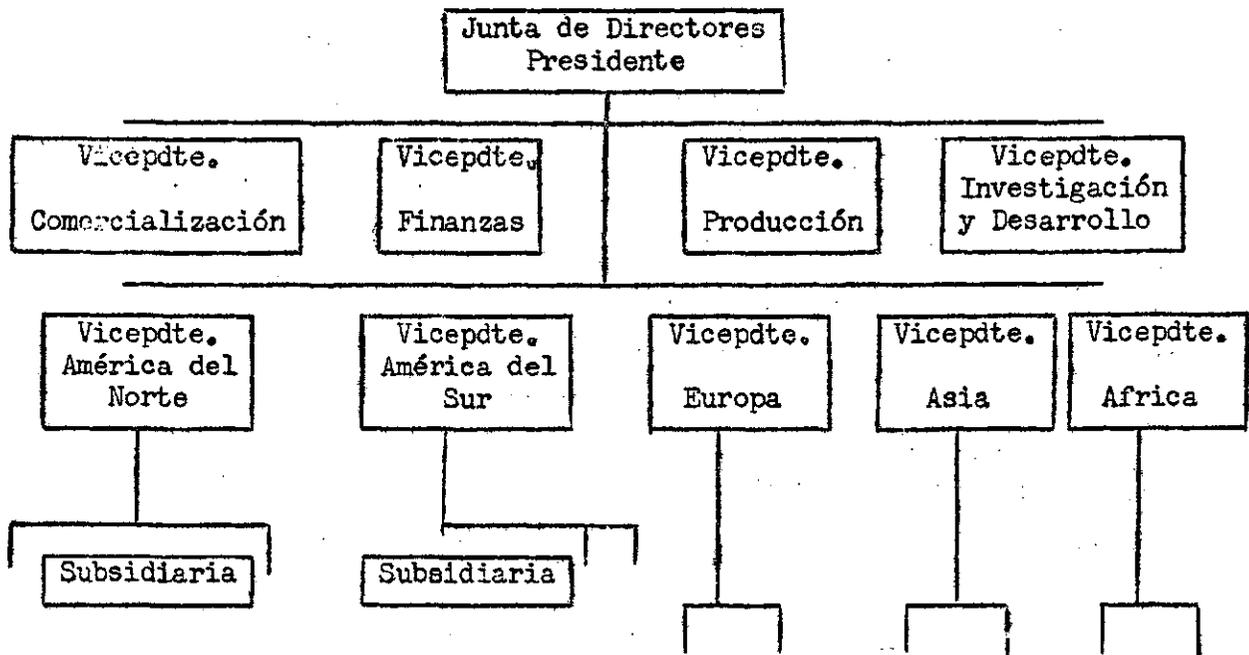
La transformación de una empresa manufacturera nacional en una empresa multinacional no ocurre con rapidez. Implica una reorganización sustancial (a veces abrupta) de la empresa y el reemplazo de los gerentes que no pueden adaptarse a la visión global. Aunque dispone de más de una forma de organización, una en especial revela claramente la importancia de la orientación global para los negocios internacionales, la reflejada en el Gráfico I.

Todos tienen responsabilidades globales: los miembros de la Junta de Directores, el presidente, los gerentes. Por ejemplo, el vicepresidente de comercialización está encargado de prestar asesoría, asistencia técnica y dar otro tipo de apoyo a todas las operaciones de comercialización de la empresa en todo el mundo. Otros vicepresidentes (de los cuáles en el gráfico sólo figuran algunos) tienen responsabilidades análogas en sus propias esferas funcionales.

La responsabilidad lineal en el plano operacional se organiza por regiones geográficas. El vicepresidente para América del Sur, por ejemplo, tiene responsabilidad (y la autoridad lineal correspondiente) de todas las actividades de la empresa en América del Sur (producción, finanzas, comercialización, etc.). Otros vicepresidentes tienen responsabilidades análogas y autoridades para las demás regiones del mundo. Cabe señalar que en esta forma de organización no aparece distinción alguna entre operaciones nacionales e internacionales: para una empresa multinacional estadounidense, América del Norte se convierte en una región más del mundo.

Gráfico I

ORGANIZACION GEOGRAFICA DE UNA EMPRESA MULTINACIONAL



Algunas observaciones sobre el esquema de evolución

En la actualidad, sólo un puñado de empresas manufactureras de Estados Unidos y Europa ha llegado a la etapa multinacional. Sin embargo, todo indica que muchos otros fabricantes de Estados Unidos y Europa, así como del Japón, se volverán multinacionales en los próximos decenios, aunque la mayoría de las empresas internacionales seguirá probablemente en las etapas de producción internacional o de exportación. La mayoría de los fabricantes de todos los países, es claro, seguirá orientada exclusivamente hacia el plano interno. En consecuencia, no hay una progresión inevitable hacia la etapa multinacional. Las limitaciones de magnitud y tal vez, en mayor grado, la filosofía de la gerencia impedirán a muchas empresas transformarse en multinacionales, incluso entre fabricantes que en la actualidad exportan grandes volúmenes.

Sería erróneo, sin embargo, juzgar la importancia de las empresas multinacionales exclusivamente desde el punto de vista de su escaso número relativo (probablemente no más de 100, a lo sumo). La mayoría de estas empresas es sumamente grande, y dominan no sólo sus propios mercados internos, sino mercados de todo el mundo. La IBM, por ejemplo, tiene 70 % del mercado mundial de equipos de computación. Además, se concentran en industrias dinámicas y con una gran medida de investigación (electrónica, equipos de energía nuclear, de transporte, especialidades químicas, productos petroquímicos, etc.), que determinarán el ritmo del crecimiento económico y del comercio mundial en el futuro.

En suma, es probable que las empresas multinacionales sean los principales artífices a escala mundial del comercio, producción e inversión internacionales en productos altamente tecnificados durante el decenio de 1970 y lo que queda de este siglo.

La empresa multinacional y el sistema Estado-nación

El mundo está organizado políticamente en Estado-nación, cada uno de los cuales posee una soberanía nacional que reclama control jurídico sobre el territorio nacional y todas las actividades (incluyendo, por supuesto, las actividades económicas y comerciales) que atraviesan las fronteras nacionales o que tienen lugar dentro de ellas. En especial, disgusta a los gobiernos nacionales el control sobre sus economías que,

a su juicio, viola su soberanía efectiva. Esta preocupación por la autoridad nacional se intensifica comúnmente con actitudes nacionalistas de carácter emocional. En suma, los gobiernos nacionales quieren tener a la vez independencia política y económica. Esta última, por supuesto, es una cuestión de grado, porque pocos países pueden darse el lujo de una independencia económica total, es decir, la autarquía económica.

Por el contrario, la empresa internacional intenta en la etapa multinacional funcionar como si el mundo fuese un mercado global único. Pretende tomar decisiones de producción, finanzas, comercialización, adquisiciones, investigación y desarrollo y personal sin consideración de fronteras políticas. La base física de esta estrategia global está formada por notables progresos tecnológicos de las comunicaciones y el transporte, en tanto que su base económica radica en las ventajas de la especialización económica y de la movilidad internacional de los factores.

Y así el terreno está abonado para un conflicto entre el Estado-nación y la empresa multinacional. Aunque este conflicto tendrá manifestaciones diversas de un país a otro y de una empresa a otra, es importante comprender que es inherente a la empresa multinacional y que, por cierto, no se limita a los países en desarrollo (el "desafío estadounidense" en Europa constituye un buen ejemplo). Sin embargo, hay por lo menos una diferencia importante entre países en desarrollo y países industriales en lo que respecta a este conflicto. Durante un futuro indefinido, las empresas multinacionales serán principalmente norteamericanas, europeas, y japonesas. Este solo hecho exacerbará las relaciones entre las empresas multinacionales y los gobiernos nacionales de América Latina, África y Asia, en tanto que, al mismo tiempo, tenderá a moderarlas (aunque no a eliminarlas) en el mundo desarrollado.<sup>1/</sup>

Algunos académicos especialistas en el comercio internacional creen que la empresa multinacional está señalando el camino hacia una eventual organización supranacional de los pueblos del mundo. Afirman que el

---

<sup>1/</sup> A medida que más empresas europeas y japonesas se conviertan en multinacionales (penetrando en el mercado estadounidense así como en otros), cabe esperar cierta reducción de la preocupación y resentimiento que existe ahora en esas zonas respecto de las empresas multinacionales estadounidenses.

Estado-nación es arcaico porque no puede hacer frente por sí solo a la tecnología del siglo XXI, ni proteger a sus habitantes de diversas amenazas que van desde la contaminación hasta la guerra nuclear. Otros académicos, aunque no llegan a ese extremo, afirman que existe la necesidad de introducir innovaciones institucionales si el Estado-nación y la empresa multinacional han de solucionar sus diferencias. Entre estas innovaciones pueden citarse la creación de una carta de las Naciones Unidas para las empresas internacionales (que posiblemente implique tributación a las Naciones Unidas) y la creación de una organización supranacional que impida los abusos monopólicos de parte de las empresas comerciales globales. Baste decir en este momento que cada gobierno nacional (incluso el de los Estados Unidos) tienen en la actualidad sólo limitados poderes para tratar con la gran empresa multinacional. El planteamiento fundamental, es el siguiente: ¿cómo pueden aprovecharse las poderosas energías económicas de la empresa internacional de manera de beneficiar a todos los países y pueblos del mundo? Una respuesta creadora a esta pregunta sólo puede provenir de la colaboración entre gobiernos nacionales y empresas internacionales al más alto nivel.

## II. POR QUE LAS EMPRESAS MANUFACTURERAS INVIERTEN EN EL EXTRANJERO

Como lo revela la descripción que se ha hecho de la evolución de la empresa internacional, la empresa manufacturera comienza invirtiendo en el extranjero para penetrar en mercados foráneos (y desarrollarlos) que por diversas razones no pueden ser abastecidos con importaciones hechas desde el país en que está domiciliado el fabricante. Este predominio de la estrategia de comercialización en las decisiones de inversión de los fabricantes queda claramente establecida en un estudio hecho por la National Industrial Conference Board, titulado "U.S. Production Abroad and the Balance of Payments". Desde luego, antes de que la gerencia apruebe una inversión en el extranjero, ésta debe estar acorde con los criterios financieros de la empresa, como rendimiento de la inversión e inversión efectiva. Pero la principal fuerza propulsora de una inversión en instalaciones manufactureras en el extranjero es el deseo de establecer o

/reforzar la

reforzar la posición de la empresa en los mercados extranjeros. Rara vez sirven de fuerza inicial los factores financieros y de producción; funcionan más bien como limitaciones que como motivadores.

#### Estrategias bilaterales y multilaterales de comercialización

Durante la etapa de producción internacional, la empresa manufacturera tiende a seguir una estrategia bilateral de comercialización internacional, es decir, su gerencia considera los mercados foráneos como mercados nacionales aparte e ignora las relaciones potenciales entre esos mercados y entre sus subsidiarias situadas en ellos. Dicho de otra manera, la empresa de producción internacional invierte en el país X para abastecer el mercado del país X, no para abastecer a los mercados de los países Y y Z ni el de su país de origen. Estimulan esta estrategia bilateral las restricciones a la importación que imponen los gobiernos, las que aíslan a un mercado de los mercados de otros países. Hasta fines del decenio de 1950 era la estrategia dominante, incluso entre los grandes fabricantes internacionales.

En la etapa multinacional, sin embargo, el fabricante abandona esta estrategia bilateral en favor de una estrategia multilateral. Como se señaló anteriormente, los gerentes consideran ahora un mercado mundial que incluye también el mercado interno. Se consideran los mercados nacionales como segmentos del mercado global. Como consecuencia, la atención de la gerencia se centra en el aumento de las transacciones dentro de la empresa (corrientes de productos, tecnología, capital y gestión) entre sus filiales a escala regional o global para aprovechar las economías de escala en todas las funciones de la empresa (investigación y desarrollo, producción, comercialización, finanzas y gestión) y aprovechar las ventajas de la especialización internacional.

Se deduce que una estrategia multilateral de comercialización puede ser un generador poderoso de comercio internacional. Se establecen instalaciones manufactureras en un país no sólo (ni siquiera principalmente) para abastecer a ese mercado, sino además para penetrar en otros mercados nacionales mediante las exportaciones. O también para producir insumos para fábricas de la empresa internacional situadas en otros países. La estrategia multilateral de comercialización, por tanto, tiene influencia

/directa en

directa en el papel de la empresa manufacturera internacional en el desarrollo de las exportaciones de los países en desarrollo. Estimulan esta estrategia de las empresas la integración regional (como la CEE) y la liberación general de las barreras internacionales al comercio mediante el GATT.

Difícilmente es fortuito el surgimiento de esta estrategia en una era de barreras generalmente bajas a la importación de productos manufacturados en el mundo industrial, intensificada por la integración europea.

#### Formas de integración de la empresa multinacional

Para aplicar una estrategia multilateral de comercialización, la empresa internacional hace lo posible por integrar sus políticas y actividades a escala regional o mundial. La forma básica es la integración de mercados para las líneas de productos y programas de comercialización de la empresa. Los gerentes buscan semejanzas entre las variables de mercado de diferentes países, buscando responder a las siguientes preguntas: ¿en qué mercados podemos vender los mismos productos y las mismas líneas de productos? ¿En qué mercados podemos usar las mismas políticas y programas de comercialización, de precios y de promoción?

Este criterio de mercados múltiples ofrece a la empresa enormes ventajas. En cuanto a los costos, la estandarización internacional de productos posibilita las economías de escala en la investigación y desarrollo, la producción y la logística. También la estandarización internacional de políticas y programas de comercialización ofrece muchos tipos de economías de escala. Por ejemplo, los costos de elaboración de programas de publicidad, como el de ESSO. Ahora se puede difundir "el tigre en su estanque" en cien mercados nacionales. En cuanto a la demanda, la estandarización de los mercados estimula la creación de imágenes internacionales positivas que fomentan el conocimiento de los productos de la empresa y la preferencia por ellos. De esta manera, la empresa aprovecha las comunicaciones entre los consumidores y los compradores industriales de diferentes países.

La integración internacional de los mercados induce la integración tanto horizontal como vertical entre las instalaciones manufactureras relacionadas con la empresa internacional.

/La integración

La integración horizontal se produce en la etapa del producto terminado. En lugar de que cada una de sus plantas nacionales produzca líneas completas de artículos, la empresa internacional crea un sistema de especialización entre ellas, teniendo en cuenta la escala de las actividades y la variedad de servicios de que disponen en cada uno de los países en que tienen instalaciones, incluso los factores logísticos de almacenamiento, manipulación y transporte. El movimiento de productos terminados entre sus bases productoras en los distintos países permite a la empresa internacional ofrecer líneas completas de productos en cada mercado a más bajo precio o con mayor calidad o ambas cosas que lo que le sería posible si las produjese por completo en cada base de producción. Sólo algunos de los productos que componen la línea de producción de la empresa internacional en el país X se producen ahora en ese país; los restantes proceden de plantas manufactureras situadas en otros países, incluyendo el país de origen. De hecho, el propio país X puede ser el país de origen de la empresa (por ejemplo, durante muchos años las empresas fabricantes de automóviles de los Estados Unidos han estado importando automóviles de sus plantas productoras de Europa occidental para ampliar las líneas de productos en América del Norte).

La integración vertical es la segunda forma de colaboración entre las filiales manufactureras de la empresa internacional. La integración vertical interna se produce cuando la empresa fabricante decide producir por lo menos algunos insumos de los que requiere en la manufactura de sus productos terminados. En el caso extremo, la integración vertical puede extenderse hacia atrás hasta la extracción de materias primas, pero respecto de la mayoría de los fabricantes, salvo las industrias pesadas (como aceros básicos y otros metales, productos químicos pesados y la refinación de petróleo), es probable que no vaya más allá de la producción de componentes y partes que se ensamblan para hacer productos terminados.

La integración vertical adquiere alcance internacional cuando una empresa fabrica componentes y partes en uno o más países para uso de su fábrica o fábricas situadas en otros países. Así, una empresa internacional fabrica refrigeradores en Europa produciendo los elementos mecánicos en su fábrica de Alemania y los componentes estructurales en su fábrica de Francia,

en tanto que el montaje definitivo se hace en Italia. Otro ejemplo reciente es la decisión de la Ford de fabricar el motor para su auto pequeño estadounidense en la Opel, su subsidiaria alemana. Mayor interés reviste para América Latina la planta IBM de la Argentina, que suministra equipos especializados para computadoras a otras plantas de la IBM en América Latina.

La integración de mercados, la horizontal y la vertical son todos aspectos de un sistema de empresa internacional que intenta aprovechar plenamente las economías de especialización y escala. El resultado es una vinculación de las diferentes entidades nacionales que pertenecen a la empresa (la matriz y sus filiales) mediante corrientes de productos, tecnología, capital y gestión dentro de la red. Desde luego que estas corrientes entran en el balance de pagos de cada país (se estima que una cuarta parte de las exportaciones de los Estados Unidos representa hoy en día transacciones intramepresariales entre matrices de los Estados Unidos y sus filiales en el extranjero). Cabe esperar que estas transacciones intraempresariales representen una participación cada vez mayor en el comercio mundial de manufacturas.

#### La necesidad del control de la gestión en la sede

Para proseguir la integración de mercados, horizontal y vertical a escala mundial, la matriz debe ejercer el control de la gestión sobre sus filiales nacionales. En el plano de la política, debe decidir qué filiales abastecerán cuáles mercados, y qué estrategias y políticas orientarán los programas de comercialización de las filiales (integración de mercados); qué filiales producirán cuáles productos terminados (integración horizontal); y qué filiales se usarán como fuentes de componentes especiales y de otros insumos para filiales que fabrican productos terminados (integración vertical). Además, la empresa matriz debe contar con un sistema de control que señale las diferencias entre rendimiento efectivo y rendimiento esperado de sus filiales, y debe contar con los medios que le permitan corregir esas diferencias. A medida que las transacciones entre las filiales (y entre ellas y la matriz) se vuelven más numerosas y complejas, más urgente se vuelve la necesidad del control en la sede. Que una filial deje de entregar insumos a tiempo, en cantidad

/suficiente o

suficiente o de conformidad con estrictas especificaciones puede ocasionar alteraciones que repercutan en todo el sistema de la empresa internacional.

No debe interpretarse este requisito del control de la gestión en la sede en el sentido de que la sede intente dirigirlo todo en el plano de la filial. Por el contrario. Comúnmente, la gerencia de la sede da gran autonomía de operación a los gerentes de las filiales, estableciendo con frecuencia a las filiales como centros de utilidades. Además, las matrices pueden solicitar la participación de los gerentes de filiales en la formulación de las estrategias y políticas de la empresa. Lo que el control centralizado significa en realidad es que la sede se encarga de las estrategias y políticas globales de la empresa, la coordinación de las actividades entre todas las dependencias de la empresa, y la vigilancia de las operaciones de las filiales para asegurar que se ciñen a los planes.

La sede también da forma a la estructura futura de la empresa mediante sus decisiones de inversión. Decide el tipo de productos nuevos que la empresa debe producir, la capacidad productiva necesaria para el crecimiento de la empresa, y la ubicación de las nuevas plantas manufactureras que suministrarán esa capacidad. Más adelante se analizan los criterios que orientan a la matriz para determinar los países en que estarán situadas las nuevas instalaciones manufactureras.

#### La cuestión de la propiedad

La propiedad de las filiales extranjeras de empresas extranjeras ha suscitado una reacción muy desfavorable en América Latina, especialmente en las industrias extractivas, pero también en las industrias manufactureras. En la actualidad, muchos gobiernos de América Latina obligan o instan enérgicamente a las empresas internacionales a formar empresas mixtas con socios nacionales. Los motivos de esta política son una mezcla de consideraciones económicas y políticas entre las cuales se destacan dos: la creencia de que las empresas mixtas estimularán el crecimiento de las empresas nacionales (y, por consiguiente, de la economía en general) más eficazmente que filiales locales de propiedad total de las empresas internacionales, y el rechazo de la propiedad foránea per se como una

/amenaza a

amenaza a la soberanía nacional. En consecuencia, es apropiado examinar brevemente la cuestión de la propiedad desde el punto de vista de la gerencia de la empresa internacional.

Los gerentes principales de las empresas internacionales que han logrado o hacen lo posible por lograr una gran medida de integración horizontal y vertical entre sus filiales extranjeras son casi siempre partidarios decididos de la propiedad total. Estos gerentes identifican la propiedad con el control, y como deben ejercer control sobre sus filiales para construir un sistema de empresa global, la propiedad parece ser requisito previo sine qua non para la eficiencia de las operaciones.<sup>2/</sup>

La General Motors, la FORD y la IBM constituyen ejemplos de esta posición de la gerencia; todas han integrado su producción y sus operaciones logísticas y de comercialización en el plano internacional. Estas empresas pugnan por la propiedad total de sus filiales, y es probable que se mantengan alejadas de los países en que ella no es posible (la General Motors se ha negado a invertir en la India por esta causa). La IBM invirtió en Japón sólo después que el Gobierno le permitió tener la propiedad del total de la subsidiaria, una concesión notable atendida la enérgica política japonesa respecto de las empresas mixtas.

Además, las empresas integradas intentan obtener la propiedad total de las filiales en que, por razones históricas, sólo tienen propiedad parcial. En 1950, por ejemplo, la Ford adquirió el resto de la Ford del Reino Unido en 350 millones de dólares, pese a las protestas del Gobierno de los Estados Unidos, preocupado por los efectos que tendría sobre el balance de pagos un egreso tan grande de capital a fines de año. En el decenio de 1950, la General Motors adquirió el resto de Holden, su subsidiaria australiana, a los intereses locales. Westinghouse es otro ejemplo. Durante muchos años, esta empresa se dedicó a la manufactura internacional mediante acuerdos de concesión de patentes y marcas con productores extranjeros independientes. Pero en la actualidad, al intentar la creación de un sistema de empresa internacional, Westinghouse abandona esa política en favor de la propiedad total de las instalaciones manufactureras en el extranjero.

---

<sup>2/</sup> Se habla sólo de la propiedad de las filiales extranjeras por la matriz; la propiedad de la propia matriz es asunto distinto.

Como ya se señaló, factores económicos y tecnológicos estimularán a más empresas internacionales a alcanzar un mayor grado de integración en el futuro. Estas empresas no abandonarán fácilmente su determinación de tener la propiedad total de sus filiales extranjeras ni siquiera ante la resistencia de los gobiernos.

Por el contrario, las empresas internacionales con escasa integración horizontal o vertical se preocupan menos en general de la propiedad total, y hasta pueden buscar activamente socios para empresas mixtas. Scott Paper, un gran fabricante de productos de papel de seda, prefiere en realidad llevar a cabo sus negocios internacionales en países en desarrollo por intermedio de empresas mixtas en las que sólo tiene una participación minoritaria. Cada una de estas empresas mixtas funciona con independencia de las demás, produciendo y comercializando sus productos en el mercado global. En suma, una empresa que sigue una estrategia bilateral de comercialización tiende a ser más flexible respecto de la participación local en sus filiales extranjeras porque el control desde la sede es menos vital.

Hay otras consideraciones que influyen en las actitudes de la gerencia respecto de la propiedad de las filiales. Aparte de la cuestión del control, la empresa matriz tal vez quiera invertir su capital abundante en la mayor medida posible en su propia empresa. ¿Por qué ganar sólo parte de las utilidades de la filial, en circunstancias que la empresa matriz tiene capital suficiente para tener la propiedad de toda la filial? Tal vez se relacione con esta actitud la convicción de la gerencia de que los socios locales pueden aportar muy poco a la filial en cuanto a tecnología, producción, comercialización o gestión general. También algunas empresas pueden no estar dispuestas a compartir sus "secretos tecnológicos" con los socios locales. Finalmente, hay gerentes que quieren tener la propiedad total de sus filiales porque es la manera en que siempre ha operado la empresa tanto en su país como en el extranjero.

Dados los numerosos factores que pueden configurar su actitud respecto de la propiedad, no sorprende que las empresas internacionales no concuerden respecto de la cuestión de las empresas mixtas. En un estudio sobre más de cien grandes empresas internacionales de los Estados Unidos, el autor

/descubrió que

descubrió que cerca del 45 % es partidaria de las empresas mixtas, en tanto que el 55 % es contraria a ellas.<sup>3/</sup> Las empresas partidarias de las empresas mixtas dijeron serlo a causa de las contribuciones que pueden aportar los socios locales en capital, gestión, conocimiento del mercado, etc. Por otra parte, estas empresas rechazan la idea de que las empresas mixtas son convenientes porque complacen a los gobiernos o porque aplacan a las fuerzas nacionalistas.

El estudio descubrió además que tal vez una mayoría de los gerentes internacionales considera la cuestión de la propiedad una cuestión pragmática, de negocios, más bien que un asunto ideológico. Es claro que hay algunos gerentes que consideran la propiedad de las filiales internacionales un derecho de las empresas internacionales de la misma manera en que es un derecho en su país, pero parecen ser hoy en día sólo una minoría pequeña y en disminución. En la actualidad, la mayoría de los gerentes internacionales reconoce plenamente que sus empresas no tienen ningún derecho a priori a poseer filiales extranjeras, que los derechos de propiedad son otorgados por los gobiernos huéspedes y que éstos pueden retirarlos a su entera discreción.

Para muchas empresas internacionales, pues, la cuestión de la propiedad se transforma en una variedad de costos y utilidades relacionada con el rendimiento, crecimiento y rentabilidad de la filial de que se trate. En algunos casos, la gerencia puede llegar a la conclusión de que la utilidad económica neta de una empresa mixta o convenio de concesión de patentes y marcas excede la utilidad económica neta de una filial sobre la cual se tiene la propiedad total. En otros casos puede llegar a la conclusión opuesta.

Otra conclusión importante surge de este estudio: los gerentes internacionales no están dispuestos a tomar en cuenta los beneficios y costos políticos de las diferentes soluciones a la cuestión de la propiedad.

---

<sup>3/</sup> Franklin R. Root, U.S. Business Abroad and the Political Risks, en "Business Topics", invierno de 1968.

Casi siempre considerarán los argumentos comerciales en favor de las empresas mixtas, pero rara vez considerarán los argumentos políticos, si es que lo hacen alguna vez.

Criterios de la gerencia respecto de la ubicación en un país de las instalaciones manufactureras

Aunque los gerentes internacionales son renuentes a decidir respecto de la cuestión de la propiedad de las filiales extranjeras por razones políticas, son muy sensibles a los factores políticos para tomar decisiones relativas a inversiones en países extranjeros determinados. En realidad, su percepción de los riesgos políticos en un país configura poderosamente sus percepciones de la oportunidad y rentabilidad de la inversión en ese país.

Apoya esta aseveración un estudio de este autor sobre las actitudes de la gerencia respecto de los Gobiernos y las oportunidades de inversión en cinco países: el Reino Unido, Francia, México, Brasil y la India.<sup>4/</sup> Se pidió a los gerentes internacionales de más de cien grandes empresas de los Estados Unidos que se sometiesen a tests semánticos diferenciales que medían sus actitudes respecto de los Gobiernos y las oportunidades de inversión en esos cinco países. Se concluyó que las actitudes hacia los Gobiernos estaban muy relacionadas con las actitudes hacia las oportunidades de inversión. Por ejemplo, si los gerentes estiman que un gobierno es inestable, también tienden a creer que las oportunidades de inversión en ese país son poco rentables y arriesgadas. En realidad, el grado de estabilidad política que perciben los gerentes surgió como el factor más importante para determinar el clima de un país para las inversiones. Es la principal razón de que estos gerentes internacionales considerasen que México tenía un clima excelente para las inversiones, en agudo contraste con el Brasil.

La estabilidad política es una preocupación clave de los gerentes internacionales, porque en su ausencia las actividades comerciales se tornan muy aleatorias, amenazadas por la inseguridad política. Por otra

---

<sup>4/</sup> Franklin R. Root, Attitudes of American Executives Towards Foreign Governments and Investment Opportunities, "Economic and Business Bulletin", enero de 1968.

parte, en general, las empresas internacionales están dispuestas a hacer concesiones a políticas gubernamentales enérgicas respecto de las inversiones extranjeras cuando estiman que hay una estabilidad política fundamental. Lo que más temen las empresas internacionales son los cambios súbitos y arbitrarios de las "reglas del juego". Cuando estiman que un gobierno fuerte las mantendrá, están a menudo dispuestos a participar pese a reglas exigentes. El caso de México apoya claramente esta observación.

Para muchas empresas manufactureras, la estabilidad política parece ser una condición necesaria para invertir en un país determinado, pero no condición suficiente. Además, la gerencia debe percibir una verdadera oportunidad de inversión que sea rentable para la empresa. Las publicaciones han analizado ampliamente los muchos factores económicos que deben investigarse para evaluar un proyecto de inversión en el extranjero, y no hay necesidad de entrar a hacerlo ahora. Baste con decir que es probable que los criterios económicos para evaluar una inversión en instalaciones manufactureras destinada a producir para el mercado local difiera de los criterios para evaluar la inversión en instalaciones manufactureras destinadas a producir para los mercados internacionales (incluyendo las transferencias intraempresariales).

Muchos gobiernos tratan de atraer la inversión privada extranjera con una variedad de concesiones (tributarias, subsidios de depreciación acelerada, etc.), como asimismo con la promoción activa de las oportunidades de inversión en la prensa y en otros medios de los países avanzados. Sin embargo, hay pruebas abundantes de que existe desacuerdo entre los gobiernos y las empresas internacionales respecto de las políticas gubernamentales más favorables a la inversión extranjera. Un estudio de Robinson encontró que los inversionistas extrajeros consideran que las cinco políticas más favorables son: 1) establecimiento de un programa de desarrollo nacional y firme adhesión a él; 2) condiciones favorables para la transferencia de utilidades y la repatriación de capitales; 3) ausencia de discriminación respecto de la propiedad y control extranjeros; 4) igualdad

de trato con las empresas nacionales, y 5) ausencia de reglamentaciones detalladas o gravosas sobre organización, propiedad y gestión.<sup>5/</sup>

Por el contrario, su estudio sobre veinte gobiernos reveló que éstos consideran que los cinco incentivos más importantes a la inversión son: 1) exención de tributos a las empresas nuevas; 2) igualdad de trato con las empresas nacionales; 3) un clima interno progresista; 4) la transferencia de utilidades y la repatriación de capitales, y 5) instituciones de crédito patrocinadas por el gobierno.

Cuando los gobiernos no sepan qué factores son importantes para los inversionistas extranjeros, las políticas oficiales de promoción de las inversiones no tendrán éxito. Además, las negociaciones de los gobiernos con las empresas extranjeras se verán entorpecidas por la incomprensión de los motivos e intereses que mueven a la gerencia. Los gerentes internacionales, por supuesto, tienen igual obligación de comprender los motivos e intereses de los gobiernos huéspedes. Con demasiada frecuencia los inversionistas extranjeros consideran sus proyectos sólo desde el punto de vista de los negocios, sin prestar atención a sus consecuencias para el crecimiento económico, el balance de pagos, la ocupación y otras consecuencias que constituyen la preocupación primordial de los gobiernos huéspedes. Si la comunicación entre ambas partes ha de ser eficaz, por tanto, ambas tienen la responsabilidad de aprender más respecto de la otra. Sólo de esta manera puede esperarse eludir las disputas derivadas de la mera incomprensión, y concentrar todos sus esfuerzos en la solución de sus desacuerdos verdaderos. Dicho más positivamente, la comprensión mutua debe ayudar a cada parte a adaptar su posición a los intereses de la otra sin sacrificar, a la vez, sus verdaderos intereses propios.

Antes de invertir efectivamente en un país, la empresa manufacturera internacional dispondrá de diversas posibilidades de ubicación, especialmente si sus operaciones se llevan a escala mundial. Tienen

---

5/ Harry J. Robinson, "The Motivation and Flow of Private Foreign Investment", Menlo Park, California, Stanford Research Center, 1961.

flexibilidad para elegir la ubicación, porque los procesos de fabricación no están ligados a la ubicación de los recursos naturales.<sup>6/</sup> Además, los progresos tecnológicos del transporte amplían constantemente las posibilidades de ubicación de los fabricantes. El Japón es un ejemplo notable. Ha levantado una gran industria del acero sin contar con fuentes locales de mineral de hierro y con un pequeño abastecimiento local de carbón coquizable, y la mayoría de los insumos de materias primas para el resto de sus industrias procede también de fuentes foráneas.

En lugar de orientarse por los recursos, las instalaciones manufactureras tienden a orientarse por los mercados. La poderosa atracción que los mercados de América del Norte, Europa occidental y el Japón ejercen sobre los inversionistas extranjeros es una realidad de los negocios internacionales. Pero hay hechos que hacen que resulte cada vez más económico para los fabricantes abastecer los mercados nacionales desde bases de producción externas, como la reducción de las barreras al comercio, el surgimiento de mercados comunes y zonas de libre comercio, así como avances del transporte y las comunicaciones. Por ejemplo, aunque el fabricante de los Estados Unidos puede verse impedido fuertemente a invertir en el MCE a causa de las oportunidades del mercado (y de la competencia), puede elegir entre seis países para ubicar sus instalaciones manufactureras.

En suma, la empresa manufacturera internacional dispone hoy en día de un mayor grado de libertad para elegir la ubicación de sus bases de producción en el extranjero. La ubicación de los recursos naturales o de los mercados para vez limitará su libertad para elegir entre los países. Aunque se acepte el argumento de que las empresas manufactureras deben invertir en el extranjero para sobrevivir (aseveración no demostrada), no les es forzoso invertir en un país o región

---

<sup>6/</sup> Las empresas extractivas internacionales tienen menos posibilidades de ubicación; están limitadas a un número determinado de países que cuentan con los recursos naturales apropiados. Incluso en este caso, sin embargo, no es probable que un país tenga una posición monopólica respecto del recurso.

determinado. En este sentido, las empresas manufactureras difieren marcadamente de las empresas extractivas, que constantemente están buscando en todo el mundo (hasta en los fondos oceánicos) minerales comercialmente explotables.

La movilidad de los fabricantes internacionales les da un gran poder negociador respecto de los gobiernos que intentan atraer las inversiones extranjeras.

Este poder se reduciría en parte ante una política común de inversiones extranjeras apoyada por varios gobiernos que comprendiesen una región, pero el grado de debilitamiento dependería también de las oportunidades de mercado que ofreciese la región. Aunque los países del MCCA pueden mejorar indudablemente su posición para negociar con los inversionistas extranjeros siguiendo una política común, su posición seguirá siendo débil en general a causa del pequeño tamaño del mercado de la región del MCCA, incluso considerada en su conjunto.

Es un hecho que la mayor parte de la inversión extranjera en manufacturas se ha producido en América del Norte y Europa occidental, no en las regiones en desarrollo. Salvo, pocas excepciones, los mercados de los países en desarrollo son más pequeños y menos dinámicos que los mercados de los países avanzados, mientras que, al mismo tiempo, los riesgos políticos han sido mucho mayores. No cabe extrañarse, pues, de que la mayoría de los fabricantes internacionales haya concentrado sus inversiones en los países industrializados. Lejos de tener que combatir una avalancha de inversiones foráneas en manufacturas, América Latina y las demás regiones en desarrollo deben hallar la manera de estimular esas inversiones o renunciar a su contribución económica potencial.

### III. LA EMPRESA INTERNACIONAL COMO EXPORTADORA DE PRODUCTOS ELABORADOS DE AMERICA LATINA

En esta última sección se examina el papel tradicional de la empresa manufacturera internacional en América Latina: orientación hacia el mercado interno a causa del alto grado de protección contra las importaciones y a los costos elevados de fabricación. A continuación se examina lo que los gobiernos latinoamericanos pueden hacer para impulsar a las filiales de empresas internacionales a exportar mediante la integración económica, las negociaciones con las empresas internacionales que ahora actúan en América Latina, y la aplicación de criterios de selección de nuevas inversiones. Termina con algunas breves observaciones sobre el papel de la empresa internacional como agente de la transferencia y del cambio.

#### Las empresas manufactureras internacionales en América Latina: orientación hacia el mercado interno

Desde el decenio de 1930, los fabricantes internacionales han establecido plantas industriales en América Latina principalmente para mantener un mercado de exportación que estaba amenazado de extinción por las limitaciones a la importación.

La política de sustitución de importaciones seguida por los gobiernos latinoamericanos ha estimulado la inversión extranjera en instalaciones manufactureras destinadas sólo a abastecer el mercado local. A causa del reducido tamaño de este último, de la frecuente falta de una infraestructura industrial, de la ausencia de industrias de apoyo y de otros factores muy conocidos, el costo de producción de estas instalaciones resulta superior (y a menudo muy superior) al de instalaciones semejantes en el país de origen o en otros países avanzados. La inversión en esas instalaciones sólo resulta rentable porque los aranceles y los contingentes de importación excluyen la competencia internacional. Como la competencia interna ha sido débil o nula, la política de sustitución de importaciones ha tendido a crear, en consecuencia, empresas monopólicas o semimonopólicas controladas desde el extranjero (junto con empresas locales creadas en forma semejante) orientadas primordialmente hacia estrechos mercados locales. Desde el punto de vista de la gerencia internacional, estas inversiones son defensivas (conservación de ventas de exportación) en lugar de agresivas (desarrollo de posiciones de mercado).

/En contraste

En contraste con esta estrategia defensiva seguida en América Latina, las empresas internacionales han seguido una estrategia agresiva respecto de sus inversiones en Europa occidental y América del Norte. Las empresas estadounidenses han establecido plantas industriales en Europa principalmente como reacción ante mercados y competencia dinámicos, y sólo parcialmente, si es que del todo, como reacción ante los aranceles proteccionistas y otras barreras a las importaciones. Cada vez más, las empresas europeas invierten en América del Norte por la misma razón. Grandes reducciones arancelarias en conferencias sucesivas del GATT y un abandono general de las cuotas de importación de muchos productos tanto en Europa occidental como en los Estados Unidos han reducido continuamente la importancia de la estrategia defensiva inducida por la protección contra las importaciones.

Como consecuencia, las fábricas estadounidenses en Europa (y las fábricas europeas en América del Norte) se ven obligadas a competir no sólo con productores locales, sino además con productos elaborados importados. En consecuencia, los costos de estas fábricas deben estar en situación de competir internacionalmente desde el comienzo.

Por esta razón, las fábricas estadounidenses en Europa se han adaptado rápidamente a la evolución de la CEE y de la Asociación Europea de Libre Intercambio y muchas están exportando ahora al resto del mundo, incluso América del Norte. Ya a mediados del decenio de 1950, a las empresas estadounidenses del Reino Unido correspondía la tercera parte de todas las exportaciones de ese país de productos industriales nuevos, y dos quintos, si se consideran en esta categoría los automóviles.<sup>7/</sup> La experiencia de las fábricas estadounidenses en Europa demuestra en forma concluyente que las empresas internacionales pueden hacer una contribución importante a la exportación de manufacturas, especialmente en productos nuevos que incorporen en gran medida tecnologías avanzadas. Pero para que ésto suceda los costos de fabricación deben ser suficientemente bajos como para competir internacionalmente.

---

<sup>7/</sup> Véase John H. Dunning, "American Investment in British Manufacturing Industry", George Allen and Unwin, Londres, pág. 293.

Los costos de fabricación en América Latina

Hace diez años se compararon los costos en Estados Unidos de las empresas internacionales de ese país y los costos de fabricación de sus propias subsidiarias en Europa occidental y América Latina. Se descubrió que en Europa occidental algunos costos eran mayores y otros inferiores, pero que en general esas fábricas competían con las de Estados Unidos. En el caso de América Latina, sin embargo, los costos fueron mayores que los de Estados Unidos en el 69 % de las comparaciones (la muestra comprendió 66 productos diferentes).<sup>8/</sup> Este es el cuadro pertinente.

Comparación de costos por unidad de las subsidiarias  
latinoamericanas y de las fábricas estadounidenses  
de las mismas empresas internacionales

(Porcentajes de la muestra)

	Mate- riales	Costos de las fábricas		Total	Ventas	Otros	Costo total por unidad
		Mano de obra	Gene- rales				
México -	13	73	53	28	56	56	31
+	86	27	47	72	44	44	69
América Latina -	7	57	7	7	27	18	14
Con exclusión de México, el Brasil, y la Argentina +	93	43	93	93	72	82	85
Total -	14	68	35	26	56	30	31
América Latina +	86	32	65	75	44	71	69

+ Indica costos iguales o superiores a los de los Estados Unidos.

- Indica costos inferiores a los de los Estados Unidos.

<sup>8/</sup> T.R. Gates y F. Linden, "Costs and Competition", Nueva York, 1961.

Es digno de señalar que los costos materiales en América Latina son habitualmente superiores a los de los Estados Unidos. Aunque los costos de mano de obra por unidad son inferiores en América Latina a los de los Estados Unidos en un 68 % de los casos comparados, son superiores en el resto pese a que los salarios son muy inferiores. No sorprende que los costos generales de las fábricas sean superiores en América Latina en dos terceras partes de las comparaciones reflejando la escala generalmente más pequeña de producción, aparejada frecuentemente a una capacidad instalada excesiva. Se observará que los costos generales son inferiores en México en un 53 % de las comparaciones a causa del gran mercado interno, que posibilita las economías de escala (señala claramente la gravitación del tamaño del mercado interno sobre los costos generales por unidad el hecho de que la Argentina, el Brasil y México tienen costos generales por unidad muy inferiores al resto de América Latina, que en un 93 % de las comparaciones tuvo costos generales por unidad superiores a los de los Estados Unidos).

Además de los costos de producción y de venta, también influyen en los precios de los productos manufacturados en América Latina los impuestos sobre los ingresos comerciales y las tasas de interés.<sup>9/</sup> Aunque el efecto que los impuestos sobre los negocios tienen en los precios tal vez sea superior en los Estados Unidos (las tasas de los impuestos superiores, desde luego) probablemente lo contrarrestan las tasas de interés más elevadas en América Latina, especialmente para financiar el capital de trabajo.

Los elevados costos de producción constituyen el mayor obstáculo que tienen las empresas latinoamericanas para aumentar la exportación de manufacturas. Esta afirmación es válida para las empresas manufactureras tanto nacionales como de propiedad extranjera. Los países que están en mejor situación a este respecto son los países grandes: el Brasil, México y la Argentina. Al producir para los mercados internos de buen tamaño de estos países, algunas fábricas pueden alcanzar economías de escala comparables a las de América del Norte y Europa. Están, por tanto, mucho mejor preparados

---

<sup>9/</sup> En condiciones de competencia perfecta, desde luego, los impuestos sobre los negocios no tienen ninguna influencia sobre los precios. Pero la competencia no es perfecta en las manufacturas ni en América del Norte ni en América Latina, aunque por razones diferentes, tal vez.

para entrar en los mercados internacionales que las fábricas de los países más pequeños de América Latina. Desde luego, los costos de fabricación competitivos no son el único factor en las ventas de exportación de una empresa, pero forman una base indispensable para cualquier programa continuado de exportación. A menos que puedan reducirse los costos de fabricación, sólo pueden considerarse magras las perspectivas de toda expansión general de las exportaciones de manufacturas de los países más pequeños de América Latina. El cuadro anterior señala que los costos totales por unidad de estos países eran superiores en el 85 % de las comparaciones. Están atrapados en un círculo vicioso: las exportaciones de manufacturas están limitadas por los costos de producción elevados, y éstos lo son porque el mercado interno es pequeño, lo que, a su vez, hace que los costos de producción sean elevados.

Queda en claro que los países más pequeños deben hallar la forma de romper este círculo vicioso. Una manera consiste en introducir más competencia en los mercados internos mediante el abandono de la política de sustitución masiva de importaciones en favor de una política de protección selectiva contra las importaciones. Otra manera consiste en el estímulo de la producción destinada a la exportación tanto de empresas nacionales como de empresas extranjeras. Sin embargo, la manera más auspiciosa consiste en la integración regional de los mercados nacionales. La integración no sólo ampliaría directamente los mercados, con lo que permitiría las economías de escala, sino que además intensificaría la competencia interna y proporcionaría las condiciones básicas necesarias para la expansión de las exportaciones de las empresas nacionales y de las extranjeras.

Dado el lento ritmo de la integración latinoamericana, sin embargo, la mayor parte del crecimiento futuro de las exportaciones de manufacturas tendrá lugar principalmente en el Brasil, México y la Argentina.

#### La integración regional y la empresa internacional

La integración regional permitiría a las empresas internacionales racionalizar sus actividades en América Latina. El sistema actual de fábricas locales filiales en gran medida autárquicas sería reemplazado por un sistema de fábricas interdependientes que aprovecharía la especialización y las economías de escala. Algunas de estas fábricas elaborarían productos

/terminados para

terminados para la venta en toda la región; otras se especializarían en la producción de insumos para otras fábricas. Una consecuencia de esta racionalización sería un aumento marcado del comercio intrerregional de productos manufacturados; otra, una reducción brusca de los costos de manufactura de las filiales internacionales principalmente (pero no completamente) a causa de las economías de especialización y escala.

No hay necesidad de especular respecto de la reacción de las empresas internacionales ante la integración de América Latina, porque está el ejemplo de las empresas estadounidenses en la CEE. Desde el comienzo, estas empresas han considerado la CEE como un solo mercado y han creado sistemas de producción y comercialización que abarcan toda la CEE para abastecerla. Anteriormente se analizó en el presente documento el desplazamiento de las empresas internacionales hacia estrategias multilaterales de comercialización a escala global. La integración regional de América Latina ampliaría notablemente la oportunidad de una estrategia multilateral de comercialización en esa región, y las primeras en aprovechar esa oportunidad serían las empresas internacionales.

Hay en algunos círculos latinoamericanos el temor de que las empresas internacionales disfruten de todos los beneficios de la integración económica, en desmedro de las empresas nacionales. Las cuestiones económicas y políticas que plantea esta preocupación son demasiado complejas para analizarlas en este documento. Como hemos señalado, las empresas internacionales tienen grandes incentivos para actuar en el plano regional y hasta en el plano global. Como las empresas nacionales no comparten esta perspectiva regional (su perspectiva se limita al mercado interno), cabe esperar que las empresas internacionales reaccionen más rápidamente a las oportunidades que brinde el mercado regional, lo que no significa que las empresas nacionales no reaccionarán jamás, sino solamente que se demorarán. También en este sentido es instructiva la experiencia de la CEE. Durante la primera mitad del decenio de 1960 fueron las empresas internacionales estadounidenses las que aprovecharon al máximo el mercado común, pero a medida que se adentraba el decenio, cada vez más empresas europeas empezaron a comercializar, y hasta a producir, sus artículos en la escala de la CEE. Puede afirmarse que el "efecto demostración" y la competencia de las empresas estadounidenses estimularon a las empresas europeas a participar activamente en el mercado común.

/Si el

Si el progreso hacia la creación de un mercado común en América Latina se mide por el crecimiento del comercio intrarregional y de la especialización (medida que se usa comúnmente para este fin), casi seguramente las empresas internacionales contribuirán enérgicamente a este objetivo si se les da la oportunidad. Pero no es todo. La integración aumentaría además la capacidad de las filiales internacionales en América Latina para exportar manufacturas a América del Norte y Europa reduciendo los costos de producción y comercialización a niveles que permitan competir. Estas filiales serían cada vez más atraídas hacia sistemas globales de comercialización multilateral dirigidos por las empresas existentes. Como se señaló, ya ha sucedido en Europa occidental con las fábricas filiales de empresas estadounidenses.

En suma, los gobiernos latinoamericanos deben comprender que cualquier política encaminada a limitar la participación de las empresas internacionales en los mercados comunes regionales limitará además la creación por estas empresas de bases manufactureras para exportar a mercados industriales situados fuera de la región. Esto es especialmente válido para aquellos países que sólo tienen mercados internos pequeños. El desarrollo de exportaciones extrarregionales de manufacturas de estos países está relacionado íntimamente con el desarrollo del comercio intrarregional de los mismos productos. Esto vale tanto para las empresas internacionales como para las nacionales.

#### El cambio de las filiales de empresas internacionales hacia la exportación

Se sostuvo que la integración regional (con todas sus consecuencias) sería una fuerza poderosa que impulsaría a las filiales latinoamericanas de empresas internacionales a producir para la exportación, intrarregionalmente en un comienzo, para más tarde también exportar extrarregionalmente. Pero además de la integración, cada gobierno puede tomar algunas medidas para estimular las exportaciones de las filiales, cuyo éxito variará según las circunstancias. Muchas de estas medidas, por supuesto, corresponderán a otras más generales dirigidas a todos los fabricantes, nacionales o internacionales. Generalmente, las filiales de empresas internacionales reaccionarán mejor a una política oficial de promoción de las exportaciones que las empresas nacionales por tres razones a lo menos: primero y principalmente, la filial pertenece a una empresa internacional que cuenta con la experiencia

y la organización para penetrar en mercados de exportación. Una vez que la matriz decide usar a su filial en América Latina como fuente de insumos o de productos terminados se resuelve en gran medida el problema de la comercialización de exportaciones con el ingreso de la subsidiaria en un sistema de comercialización de una empresa. Incluso cuando se permite a una subsidiaria buscar mercados de exportación por su propia cuenta (lo que puede suceder especialmente respecto de sus ventas de exportación dentro de América Latina), puede pedir a la matriz asistencia y asesoría para la comercialización.

En segundo lugar, la filial fabrica productos más nuevos y tecnológicamente más avanzados que la mayoría de las empresas nacionales. En realidad, ésta es la mayor ventaja respecto de la competencia que tienen las empresas extranjeras en América Latina. Además, esta capacidad (que deriva del acceso a la tecnología de la matriz) da a la filial extranjera una ventaja relativa para la exportación.

En tercer lugar, la filial dispone de una gerencia más competente y agresiva (y costos más bajos de fabricación, en consecuencia) que la mayoría de las empresas locales. Una de las principales contribuciones que hace la matriz a su filial es la "tecnología de la gestión", que comúnmente se transfiere a los nacionales mediante programas de desarrollo de la gestión.<sup>10/</sup>

Dadas estas ventajas, cabría esperar que las subsidiarias de fabricantes internacionales ya se orientasen más hacia la exportación que sus contrapartes locales. Desgraciadamente, hay pocos datos al respecto, pero el estudio de Fajnzylber señala que ésta es la situación en el Brasil.<sup>11/</sup> Una de cada cuatro filiales de empresas internacionales exporta, y a ellas corresponde un tercio de las exportaciones de manufacturas brasileñas.

---

<sup>10/</sup> Las empresas internacionales llenan cada vez más cargos directivos de sus filiales con nacionales. En parte es una reacción ante el nacionalismo, en parte se debe a las presiones de los costos, y en parte a las exigencias de los programas de desarrollo de la gestión empresarial.

<sup>11/</sup> "Resumen de los principales resultados y conclusiones proporcionados por el informe: Estudio de algunos aspectos básicos para la formulación de una estrategia de exportación de productos manufacturados en Brasil", septiembre de 1969.

El contenido tecnológico de estas exportaciones es bastante superior al de las exportaciones de empresas nacionales. Fajnzylber señaló además que para la gran mayoría de las empresas que exportan manufacturas, la actividad es marginal y cíclica, pero que ésto no es tan válido respecto de las filiales de empresas internacionales como respecto de las empresas nacionales.

Un estudio reciente basado en datos recogidos por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos informa que las exportaciones de las filiales de empresas manufactureras de los Estados Unidos en América Latina sumaban 668 millones de dólares, es decir, el 41 % del total de exportaciones de manufacturas latinoamericanas (que fue de 1 613 millones de dólares) en 1966; entre 1957 y 1966, las exportaciones anuales de estas filiales aumentaron en 704 %, en tanto que las exportaciones de manufacturas de todos los demás productores de América Latina aumentaron sólo en un 51 % (en 1957, las exportaciones de filiales de manufactureras estadounidenses llegaban sólo al 12 % del total de las exportaciones latinoamericanas de manufacturas). Más de la mitad de las exportaciones de filiales de fabricantes estadounidenses (347 millones de dólares de un total de 668 millones) correspondieron en 1966 a ventas hechas a otras filiales de las mismas matrices estadounidenses, lo que revela la importancia de los sistemas de comercialización empresariales. Las exportaciones de filiales de empresas manufactureras estadounidenses constituyeron en 1966 cerca de un 13 % de sus ventas totales del año (6 500 millones de dólares). Además de sus exportaciones a mercados situados fuera de América Latina, estas filiales exportaron 52 millones de dólares en manufacturas a otros países latinoamericanos.<sup>12/</sup>

Aunque probablemente las filiales de fabricantes internacionales en conjunto exportan una mayor parte de su producción que los fabricantes nacionales de América Latina, respecto de la mayoría de ellos esa parte sigue siendo muy pequeña. Como se dijo anteriormente, estas filiales se establecieron en su mayoría para abastecer a los mercados internos cuando las exportaciones hacia esos mercados fueron excluidas por elevadas barreras proteccionistas. ¿Cómo pueden ahora los gobiernos impulsar a estas filiales internacionales a que produzcan para la exportación?

<sup>12/</sup> Véase Herbert K. May, "The Effects of United States and other Foreign Investment in Latin America", Council of the Americas, New York, 1970, págs. 1 y 2.

Además de seguir políticas generales favorables a la exportación de manufacturas (tasas de cambio realistas, políticas fiscales y monetarias no inflacionarias, etc.,) y programas de promoción de exportaciones encaminados a ayudar a los fabricantes en general, se recomienda que los gobiernos latino-americanos negocien directamente con las empresas internacionales (primero con la filial y luego, si es necesario, con la matriz) el aumento de las exportaciones. Los funcionarios de gobierno deben prepararse para esas negociaciones reuniendo los antecedentes de las exportaciones de cada filial (tamaño, tasa de interés, destino, composición de productos, parte de la producción total, etc.,) y cómo se compara con otras empresas del mismo ramo industrial.

Estas negociaciones tendrían por objeto explorar la manera en que una filial puede aumentar más (o iniciar) sus ventas de exportación. Deben determinarse los factores que limitan esas ventas, aunque no siempre sea tarea fácil. Es especialmente importante averiguar qué factores limitantes pueden atribuirse a las actividades de la filial (como los costos elevados de fabricación) y qué factores pueden atribuirse a la política de la matriz (como las limitaciones de los mercados de exportación).

Respecto del primer tipo de limitaciones, el gobierno puede ofrecer bastante ayuda, especialmente cuando las propias políticas y reglamentaciones oficiales contribuyen a los problemas operacionales. Por ejemplo, una queja común entre los gerentes internacionales es que los gobiernos huéspedes frecuentemente imponen restricciones sobre las importaciones de materias primas y otros insumos que luego originan detenciones de la producción y mayores costos.

La limitación de las exportaciones que deriva de la política de la matriz hacia una filial constituye asunto apropiado para las negociaciones entre el gobierno huésped y la gerencia de la matriz. En ellas los funcionarios públicos deben recalcar a la gerencia de la matriz la importancia clave que tienen para el gobierno huésped las exportaciones de la filial, señalando la forma en que la política de la matriz las restringe en la actualidad. El resultado de estas negociaciones dependerá de las circunstancias de cada caso, incluyendo el poder relativo de negociación de cada parte. Sin embargo, la gerencia de la matriz estará en posición más débil

/si no

si no puede justificar su política hacia la gerencia de la filial como provocada por factores que escapan a su control. Cuando los factores están bajo su control (como limitaciones administrativas del mercado o una fórmula de fijación de precio de las exportaciones impuesta a la filial), la gerencia de la matriz tendrá flexibilidad para hacer concesiones al gobierno huésped. El hecho de que la filial ya esté actuando en el país huésped también se suma al poder de negociación de los funcionarios gubernamentales.

Aunque las conversaciones directas con la gerencia de la filial y la de la matriz tendrán resultados diversos, en opinión del autor de este trabajo vale la pena intentarlo. A largo plazo, sin embargo, el gobierno huésped logrará mejores resultados en cuanto a las exportaciones seleccionando los nuevos proyectos de inversión de las empresas internacionales.

#### Selección de nuevos proyectos de inversión según su potencial de exportación

A menos que un gobierno siga una política de laissez-faire hacia las inversiones de las empresas internacionales, está obligado a decidir respecto de los méritos de cada proyecto de inversión. Para ser racional, este proceso de decisión debe usar criterios de selección que reflejen las prioridades del gobierno huésped. Si estos criterios no se definen expresamente ni se ordenan según su importancia, el gobierno corre el riesgo de permitir inversiones que no correspondan a sus intereses o de excluir inversiones favorables.

La diversidad de intereses que un gobierno puede tener en las inversiones extranjeras dificulta con frecuencia alcanzar un conjunto consecuente de criterios de selección, por razones políticas tanto como por razones económicas. Desde la Segunda Guerra Mundial, los gobiernos latinoamericanos han dado mayor importancia a los efectos de sustitución de importaciones de los proyectos de inversión extranjera en instalaciones manufactureras que a otros criterios - efectos sobre el balance de pagos, sobre la ocupación, sobre el desarrollo económico -, que rara vez han sido determinantes. En época más reciente, han adquirido mayor importancia la propiedad y la tecnología. Sólo ahora, sin embargo, se vuelve la atención hacia los efectos de las inversiones extranjeras sobre las exportaciones de manufacturas.

Los gobiernos latinoamericanos deben decidir ahora sobre la importancia de los efectos sobre las exportaciones en relación con otros efectos; deben determinar las compensaciones aceptables entre los diferentes efectos,

/ya que

ya que ninguna inversión puede por sí elevar al máximo todos los efectos. Además, los gobiernos huéspedes deben dar a conocer a las empresas internacionales sus preferencias en cuanto a las inversiones, de manera que puedan elaborar proyectos óptimos desde el punto de vista de esas preferencias protegiendo a la vez sus intereses. Cuando las empresas internacionales no tienen clara la estructura de las preferencias de un gobierno, pueden perder mucho tiempo y dinero elaborando proyectos que luego son rechazados o modificados sustancialmente en negociaciones difíciles, o pueden evitar, simplemente, invertir en ese país.

Aunque fuese políticamente viable hacer que los efectos sobre las exportaciones sean los únicos criterios para aceptar proyectos de inversión extranjera, este camino sería poco sensato para los gobiernos latinoamericanos, por razones muy simples: excluiría la mayoría de los proyectos de inversión de empresas extranjeras, muchos de los cuales podrían ser convenientes por otros motivos. Los países latinoamericanos pueden atraer muy pocos proyectos que sólo sirvan de base para la exportación, destinados totalmente a colocar manufacturas complejas en mercados extranjeros.<sup>13/</sup>

Así lo indicará un rápido examen de los requisitos para proyectos que sirvan de base para la exportación. Estos pueden clasificarse en dos categorías principales: 1) instalaciones manufactureras filiales de empresas extranjeras en un país A para abastecer de productos terminados a mercados de los países B, C, D, etc., y 2) instalaciones manufactureras filiales de una empresa extranjera en un país A para abastecer de piezas, repuestos, subconjuntos y otros insumos a filiales hermanas en los países B, C, D, etc.

La primera categoría requiere que el país A tenga acceso conveniente a los demás países sin barreras al comercio o con barreras pequeñas (el ejemplo más claro es la participación en una zona de libre comercio o unión aduanera) o mediante transporte de bajo costo (incluso la facilidad de las comunicaciones) o ambas cosas, y que no contrarresten estas ventajas costos elevados de fabricación. En su mayoría, los países latinoamericanos no ofrecen estas ventajas (salvo México y algunos países del Caribe), y, además, los costos de fabricación son elevados. Desde luego, esta situación

---

<sup>13/</sup> Excluimos de las "manufacturas complejas" la elaboración de materias primas.

cambiaría si los países latinoamericanos eliminasen las restricciones al comercio intrarregional. En ese caso podrían atraer proyectos de inversión que sirvan de base a las exportaciones los países que ofreciesen condiciones favorables para el acceso a otros países de la región, como sucede frecuentemente con los Países Bajos y Bélgica en la CEE. También favorecería este tipo de inversiones en América Latina, aunque probablemente sólo respecto de algunos países, el tratamiento arancelario preferencial de parte de los países industrializados para las manufacturas de los países en desarrollo.

La segunda categoría de inversiones extranjeras que sirvan de base para las exportaciones da gran importancia a los bajos costos de fabricación y a la estabilidad política del país A. Esos productos tienen comúnmente un alto valor por unidad, de manera que los costos de transporte sólo tienen pequeña importancia. Los países en desarrollo que han tenido mayor éxito en atraer estas inversiones son Taiwán, Corea del Sur, Singapur, Hong Kong, México y algunos países del Caribe. Estos países ofrecen mano de obra barata que puede capacitarse rápidamente hasta una semicalificación (con frecuencia es mano de obra femenina) y un ambiente político estable. Un ejemplo común de esta categoría de inversiones es la instalación por empresas estadounidenses de subconjuntos electrónicos en filiales situadas en Taiwán, por ejemplo, para fabricar productos terminados en sus fábricas situadas en los Estados Unidos. Como la matriz tiene movilidad de ubicación respecto de este tipo de inversiones, puede comparar los costos de fabricación a escala global en lugar de hacerlo sólo a escala regional. Se comparan los costos en un país latinoamericano con los costos de un país asiático y (posiblemente) los de un país de Europa meridional. Para atraer este tipo de inversiones los costos deben ser mínimos. La estabilidad política también es clave, porque toda alteración de la producción de la filial obligaría a hacer ajustes difíciles en otras filiales de la empresa que dependen de esa producción como apoyo de la propia. La mayoría de los países latinoamericanos no puede competir en ninguno de estos aspectos - costos bajos de fabricación o gran estabilidad política - para atraer inversiones internacionales en manufacturas.

Las empresas manufactureras seguirán invirtiendo en América Latina movidas por el deseo de penetrar y desarrollar los mercados de la región. Para obtener acceso a los mercados regionales, algunas empresas internacionales deberán estar dispuestas a destinar parte de la producción de una filial a la exportación hacia mercados extrarregionales (como se observó antes, no habrá dificultad en obtener compromisos de exportar a mercados regionales abiertos por convenios gubernamentales).

Es una cuestión de negociaciones: ¿A qué renuncian ambas partes con un compromiso de exportar? Grandes posibilidades de compensaciones entre los diferentes efectos de la inversión aumentan la probabilidad de un acuerdo eventual entre la empresa internacional y el gobierno huésped. ¿Está dispuesto el gobierno a renunciar a su insistencia, por ejemplo, en una participación minoritaria en una empresa mixta para obtener un compromiso de exportar? ¿Está dispuesta la empresa a adquirir un compromiso de exportar (y posiblemente un rendimiento menor de su inversión) a cambio del derecho a una participación mayoritaria en una empresa mixta o incluso a la propiedad total? Sin duda que respecto de algunos proyectos de inversión, los factores económicos excluirán todo compromiso de exportar de parte de la empresa internacional, pero respecto de otros habrá cierta flexibilidad económica que permitirá negociaciones fructíferas si el gobierno huésped también está dispuesto a hacer algunas concesiones.

Algunas breves observaciones sobre la empresa internacional  
como agente de transferencia y cambio

Corresponde hacer algunas observaciones finales sobre el papel de la empresa internacional en la economía mundial como agente de la transferencia y el cambio a la vez.

La empresa internacional, especialmente en la etapa multinacional, se ha convertido en especialista en la transferencia de productos, tecnología, capital y capacidad de gestión entre los países. La teoría tradicional del comercio excluía toda movilidad internacional de los factores de la producción; la empresa internacional, efectivamente, ha dado al traste con esta teoría. El rasgo que caracteriza a la empresa internacional avanzada es precisamente su capacidad de desplazar a los factores de la producción de un país a otro; ya no se limita a la exportación e importación de productos. Esta capacidad

/aumenta grandemente

aumenta grandemente su contribución efectiva y potencial a la economía internacional mediante una mejor asignación de los recursos entre los países y mediante efectos de crecimiento y desarrollo.

La empresa internacional introduce una fuerza dinámica en las estructuras comparadas de costos de los países transfiriendo capitales, tecnología y gestión a los países y luego combinándolos con factores locales para fabricar nuevos productos de maneras nuevas para el consumo interno y la exportación. De esta manera, la empresa internacional funciona como agente de cambio, creando nuevos métodos de producción, nuevas tecnologías y nuevas calificaciones de la mano de obra en los países y economías huéspedes.

Todo ello equivale a decir que la empresa internacional es un poderoso motor económico para la transmisión de factores productivos y tecnología entre los países. Este papel económico es subestimado por los economistas y otros expertos que centran su atención en el plano gubernamental. Sugiere su importancia un estudio de la OCDE que encontró que las empresas internacionales tienen la responsabilidad de la transferencia de más asistencia técnica a los países en desarrollo que los programas oficiales de asistencia técnica.<sup>14/</sup> También se comparan favorablemente los capitales transferidos por las empresas internacionales a los países en desarrollo con las transferencias oficiales de capitales. Pero el rasgo que diferencia a las transferencias empresariales de las oficiales es la gestión, no el capital y la tecnología. Las empresas internacionales no sólo transfieren capital y tecnología a los países huéspedes (como los programas de ayuda oficial), sino que además los combinan con factores locales de producción para fabricar y comercializar productos comerciales (lo que los programas de ayuda oficial no hacen).

Algunos economistas expertos en desarrollo sostienen que la empresa internacional hace demasiado dejando poco a la empresa local.<sup>15/</sup> Este asunto es demasiado complejo para tratarlo aquí. Pero este argumento hace suposiciones dudosas respecto de los pequeños efectos de eslabonamientos

---

<sup>14/</sup> Technical Assistance and Private Enterprise, "The OECD Observer" diciembre de 1967, pág. 36.

<sup>15/</sup> Véase, por ejemplo, Albert O. Hirschman, "How to divest in Latin America and Why", Princeton, New Jersey, 1969.

posteriores de las inversiones extranjeras así como sobre sus efectos desmoralizadores sobre la empresa local, especialmente en el caso de las inversiones en manufacturas.

Los gobiernos latinoamericanos no pueden darse el lujo de ignorar a ~~la~~ empresa manufacturera internacional; más bien deben aprender a tratar con ella. Las empresas internacionales tienen la tecnología, la capacidad administrativa, la organización y las relaciones de mercado que América Latina necesita y de los que no dispone ninguna otra fuente. Por cierto que ningún gobierno o agencia oficial puede hacer lo que la IBM y otras empresas multinacionales hacen a escala global.

Los gobiernos de América Latina (y los de otras partes también) deben hallar la manera de aprovechar los recursos de la empresa internacional protegiendo, a la vez, el interés permanente de sus propios pueblos en el progreso económico y social. No se sugiere que conciliar el interés nacional y de la empresa internacional sea tarea fácil. Pero las recompensas potenciales justifican intentarlo.

