

Revista de la CEPAL

Director

RAUL PREBISCH

Secretario Técnico

ADOLFO GURRIERI



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
SANTIAGO DE CHILE / PRIMER SEMESTRE DE 1978

SUMARIO

Necesidades básicas o desarrollo global. ¿Debe el PNUD tener una estrategia para el desarrollo? <i>Sidney Dell</i>	5
Entre realidad y utopía. La dialéctica de las ciencias sociales latinoamericanas <i>Jorge Graciarena</i>	35
El financiamiento externo y los bancos comerciales. Su papel en la capacidad para importar de América Latina entre 1951-1975 <i>Robert Devlin</i>	65
Las relaciones entre los sectores formal e informal <i>Víctor Tokman</i>	103
Empresas transnacionales y productos básicos de exportación <i>Benny Widjono</i>	143
Precios y ganancias en el comercio mundial del café <i>Alberto Orlandi</i>	171
Las desigualdades de salarios en el mercado de trabajo urbano <i>Paulo R. Souza</i>	211
El Fondo Monetario Internacional en una nueva constelación financiera internacional: Comentario interpretativo <i>David H. Pollock y Carlos Massad</i>	237
Algunas publicaciones de la CEPAL	243
Otras publicaciones	259

Empresas transnacionales y productos básicos de exportación

*Benny Widyono**

Este artículo esboza en detalle un esquema general cuyo objeto es orientar el estudio de las negociaciones entre gobiernos y empresas transnacionales vinculadas a productos básicos de exportación. Si los países en desarrollo han mejorado mucho su posición negociadora durante las últimas décadas ante las empresas transnacionales, ello se ha debido no sólo a los cambios en las relaciones de poder económicas y políticas a nivel mundial sino también al conocimiento cada vez más pormenorizado y compartido de todos los factores que los fortalecen ante aquellas.

El convenio que en cada caso concreto establecen empresas transnacionales y gobiernos depende de una constelación de factores interrelacionados, entre los que destacan algunas características económicas, políticas y administrativas de los países huéspedes, la naturaleza del producto y su mercado mundial, los rasgos básicos de la empresa, y el escenario internacional donde se lleva a cabo la negociación. Después de describir estos factores el autor muestra las complejidades del proceso de negociación, los distintos tipos de acuerdos y convenios que se han establecido, las ganancias directas e indirectas a que dan lugar y las formas en que el país huésped puede participar en ellas.

*El autor fue funcionario de la Dependencia Conjunta CEPAL/CET sobre Empresas Transnacionales, de la División de Desarrollo Económico. Actualmente es Jefe de la Dependencia Conjunta CET/CESPAP sobre Empresas Transnacionales en Bangkok.

Introducción*

En julio de 1977, se firmó entre los señores Enrique V. Iglesias y J.B.P. Maramis, Secretarios Ejecutivos de la CEPAL y de la CESPAP, respectivamente, un *aide-mémoire* relacionado con las posibilidades de cooperación regional entre ambas comisiones regionales en lo referente a empresas transnacionales.¹ En dicho documento, los dos Secretarios Ejecutivos acordaron cooperar con la realización de estudios de casos sobre el papel de las empresas transnacionales en relación con productos básicos cuya exportación interesa a ambas regiones. Se contempló además la extensión gradual de esta cooperación a otras comisiones regionales.

Se acordó que todos los estudios de casos debían tener un criterio básico común y concentrarse en aspectos concretos en torno a los siguientes ámbitos de interés:

- 1) Factores que determinan la respectiva posición de negociación de los países huéspedes y de las empresas transnacionales;
- 2) La consiguiente estructura de *distribución de ganancias* entre países huéspedes y empresas transnacionales.

Tomando en cuenta lo anterior, los estudios de casos destacarán especialmente el proceso de negociación entre

*El autor expresa su gratitud a don Aníbal Pinto, Director de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL, por su permanente orientación y consejo.

¹Aide mémoire between the Executive Secretaries of ECLA and ESCAP on Interregional Co-operation among Regional Commissions in the field of Transnational Corporations, Ginebra, 1 de julio de 1977.

ambas partes. Se cree que el juego entre varios factores clave de la posición de negociación en que se encuentra un gobierno tiene gran importancia para determinar el resultado de las negociaciones. A su vez, éstas dan origen a un acuerdo que determina la estructura de la distribución de ganancias provenientes de la exportación de productos básicos.

La dimensión y la complejidad de los problemas varían entre país y país, entre producto y producto, y entre proyecto y proyecto. Por ello resulta actualmente difícil formular recomendaciones generales de política para países huéspedes. Es preciso esperar los antecedentes necesarios, que se reunirán mediante los estudios de casos emprendidos por investigadores en diversas partes del mundo y sobre el máximo posible de productos. El enfoque implícito en los estudios de casos de este proyecto interregional será, por lo tanto, de un *pragmatismo descriptivo*; no se tratará de dar *recetas*. A fin de proporcionar un criterio y un objetivo común para todos los estudios de casos, se ha creado un marco conceptual general aplicable a todos ellos, el que se presenta en este trabajo. Se trata de un marco amplio, capaz de abarcar las múltiples y variadas condiciones y situaciones existentes en la industria. Podrá asimismo aplicarse a las renegociaciones y a las negociaciones relativas a la nacionalización de cualquier medio de producción dentro de un país.

1. Empresas transnacionales y exportación de productos básicos

A pesar de que algunos países en desarrollo muestran un rápido incremento de su exportación de manufacturas durante los últimos años, los productos básicos siguen desempeñando un importante papel dentro de las exportaciones de dicho

tipo de países.² Para los países en desarrollo en su conjunto, los productos básicos constituyeron un 84.7% de las exportaciones totales en 1975. En dicho total, el petróleo alcanzó un 60.9% en 1975, comparado con el 28.3% que tenía en 1960.³

Un fenómeno concomitante del anterior lo constituye el lento crecimiento de la exportación de productos básicos en comparación con el resto de las exportaciones. Entre 1950 y 1975, las exportaciones en precios corrientes mostraron las siguientes tasas anuales de crecimiento: alimentos y materias primas, 7.3%; combustibles, 14%; manufacturas, 12.7%. En precios constantes, los porcentajes son los siguientes: alimentos y materias primas, 4.2%; combustibles, 6.8% y manufacturas, 8.3%. La disminución de la parte correspondiente a alimentos y materias primas dentro del total de las exportaciones del período se refleja en la menor importancia de estos productos en las exportaciones mundiales. Durante el período, la parte correspondiente a alimentos y materias primas disminuyó de un 46.4% a un 19%, mientras que la de combustibles aumentó de un 9.9% a un 18.6% y la de las manufacturas de un 43.7% a un 60.4%.⁴

Generalmente se reconoce que entre

²En todo este trabajo se definen como productos básicos los ubicados entre los capítulos 0 a 4 de la CUCI, así como los del capítulo 68 (metales no ferrosos).

³Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), Manual Estadístico N° EC-166/77, *Tendencias del comercio y de los precios de los productos básicos* (edición de 1977).

⁴Las partes del total de las exportaciones corresponden a exportaciones a precios corrientes. Véase CEPAL, *El desarrollo económico y social y las relaciones externas de América Latina*, E/CEPAL/1024, p. 177.

los factores que motivan dichas tendencias están el rápido progreso tecnológico (que reduce la participación de las materias primas en la demanda total mediante la innovación tecnológica), la obtención de materias primas sintéticas y el acelerado incremento de la producción de alimentos en los países avanzados, así como el alza de los precios de productos manufacturados a causa de la inflación en esos mismos países, y sus políticas de restricción de importaciones.

Estructuralmente, los países exportadores de productos básicos reciben por ellos sólo una pequeña fracción de los precios finales pagados por consumidores y fabricantes de los países importadores. Se ha estimado que, en líneas generales, los consumidores finales pagan más de 200 000 millones de dólares (sin incluir impuestos) por los principales productos básicos —fuera del petróleo— de los países en desarrollo, quienes los compran en forma más elaborada, envasada y publicitada. Sin embargo, los países exportadores de productos básicos sólo reciben 30 000 millones de dólares, es decir, alrededor de una séptima parte del total.⁵ El margen es aún mayor para los productos que exigen complicadas técnicas de elaboración. Por ejemplo, entre 4 y 5 toneladas de bauxita, por un valor de entre 40 y 80 dólares, rendirán una tonelada de metal primario de aluminio, cuyo valor está entre los 700 y los 800 dólares; a su vez, este último dará origen a productos semimanufacturados por un valor que oscila entre los 1 000 y los 1 500 dólares.⁶ Incluso para la exporta-

ción de alimentos que no requieren mayor elaboración posterior, existe un considerable margen entre el valor fob de exportación y los precios al consumidor. Los países exportadores de banano, por ejemplo, reciben ingresos brutos por concepto de exportación que oscilan entre un 12% y un 30.8% del precio por menor al consumidor en Italia y en los Estados Unidos, respectivamente.⁷

En muchos foros internacionales y mediante asociaciones de productores, se han intensificado recientemente los esfuerzos internacionales destinados a mejorar el desenvolvimiento económico de aquellos países en desarrollo que dependen en gran medida de las exportaciones de productos básicos, cuyos esfuerzos se han concentrado en exigencias tales como las de vinculación entre los precios de las materias primas y los de los bienes manufacturados, estabilización de los precios de las materias primas y de los ingresos de los países en desarrollo exportadores de productos básicos, eliminación de barreras (arancelarias y no arancelarias) y aumento del precio de exportación de algunos productos en particular.

Sin duda, todos estos esfuerzos internacionales destinados a mejorar los precios de las materias primas y el acceso a los mercados deberán beneficiar a los países en desarrollo dependientes de la exportación de materias primas; sin embargo, para buscar una solución más general y a largo plazo de sus problemas, las cuestiones referentes a los productos básicos deberán plantearse dentro del más amplio marco de la comercialización

⁵ Mahbub Ul Haq, "The Third World and the International Economic Order", *Turkeyen Lectures*, 1975, Georgetown, Guyana.

⁶ Véase Norman Girvan, *Corporate Imperialism: Conflict and Expropriation*, Nueva York, M.E. Sharpe, 1976, p. 101.

⁷ Véase FAO, Comité de Problemas de Productos Básicos, *Examen de los aspectos económicos de la producción, el comercio y la distribución de banano*, CCP: BA, 75/8, abril de 1975.

internacional de esos productos; así mismo, se hará necesario examinar la estructura general de la distribución de ganancias en dichas actividades, es decir, toda la cadena de operaciones que va desde el productor al consumidor. Con este fin, los esfuerzos internacionales deberán ser complementados por esfuerzos nacionales destinados a alterar la distribución de las ganancias en favor de los países exportadores en desarrollo.⁸ Estas medidas de política en el plano nacional deben abarcar dos etapas diferentes del proceso; una, la distribución de las ganancias partiendo de un valor de exportación fob dado; y el segundo conjunto de políticas debe tener por objeto aumentar el valor agregado de las exportaciones, ya sea mediante operaciones vinculadas hacia adelante (*'forward linkage operation'*) de las exportaciones de productos básicos, destinadas a obtener una mayor parte de las ganancias globales de dichas exportaciones, o mediante el aumento del valor unitario de las exportaciones (como sucedió en el caso de la OPEP).

Y puesto que las ganancias globales de las exportaciones de productos básicos están muy relacionadas con las operaciones de las empresas transnacionales, la clave para comprender la estructura de estas ganancias globales reside en un análisis de la naturaleza y las operaciones de dichas empresas, así como de los efectos que tienen sobre el desarrollo económico de los países productores.

A través de su red mundial de filiales y de compañías asociadas, vinculadas

entre sí mediante un intrincado sistema de servicios financieros, administrativos, tecnológicos y organizativos comunes, un pequeño número de empresas transnacionales sigue controlando, directa o indirectamente, las etapas decisivas de la cadena de operaciones de la mayor parte de las exportaciones de productos básicos, comenzando por la exploración, pasando por la producción, la elaboración, la exportación, el transporte, la comercialización y la distribución, hasta llegar al financiamiento. Las empresas transnacionales han creado complejas constelaciones de integración horizontal y vertical en el campo de las exportaciones de productos básicos, especialmente en el sector minero, con lo cual suelen producir estructuras oligopólicas en los mercados de dichos productos.

Durante los últimos veinte años, aproximadamente, se ha producido una fuerte reducción del grado de control ejercido por las empresas transnacionales sobre las actividades de exportación de muchos productos. Un factor importante que contribuye a esta tendencia es el fortalecimiento de la capacidad de negociación de los países huéspedes y las políticas de refuerzo mutuo que éstos crearon para alterar, en su favor, la distribución de las ganancias.

Los gobiernos huéspedes disponen de una serie de instrumentos de política mediante los cuales pueden intentar alterar la distribución internacional de las ganancias en favor de sus propios países. Dichos instrumentos van desde la renegociación de las condiciones del acuerdo y las concesiones fiscales hasta la imposición de derechos e impuestos, y la exigencia de aumentar las adquisiciones de bienes y servicios y las actividades de elaboración dentro del país huésped. Finalmente, pueden afirmar su soberanía sobre sus recursos naturales mediante

⁸ Este trabajo se concentrará en las ganancias económicas o monetarias derivadas de las actividades de exportación, y dejará de lado otros efectos de las actividades de inversión extranjera, como por ejemplo los registrados en el empleo y en el ámbito cultural.

una nacionalización parcial o total de las filiales de las empresas transnacionales que funcionan en el país. Es innecesario decir que los instrumentos de política de los países huéspedes no se excluyen entre sí, y que una medida puede reforzar otra. Internacionalmente, el surgimiento de muchas firmas independientes del oligopolio de cada producto ha permitido a los países huéspedes contar con mayor número de opciones y comprar en forma independiente los servicios que antes sólo se ofrecían como parte integrante de la inversión directa. Entre estos servicios están la tecnología, la gestión empresarial, la comercialización y la distribución.

2. *Criterios para seleccionar los estudios de casos*

La selección de combinaciones concretas de país y producto para los estudios de casos emprendidos en este proyecto se basa en el marco conceptual general aquí desarrollado, y se hace como sigue:

a) El producto seleccionado debe ser de interés, como producto de exportación, para varios países de América Latina y con preferencia también de Asia. Si este proyecto se extiende hacia otras regiones, el criterio naturalmente se extenderá hasta incluir otros productos de interés específico para Africa y Asia Occidental. Por ello, estadísticamente los productos seleccionados deben tener un lugar destacado dentro de las exportaciones de dichos países. En segundo lugar, los países elegidos deben tener un importante papel dentro del abastecimiento mundial de las exportaciones de dicho producto.

b) La producción y comercialización del producto debe estar controlada en un grado considerable, ya sea directa o indirectamente, por las empresas transnacio-

nales. Puesto que el criterio incluye el control indirecto de la comercialización del producto, la mayor parte de los productos de los países asiáticos y latinoamericanos en desarrollo podrían ser considerados para la selección de los estudios de casos. Incluso si la producción está en manos de pequeños productores, como sucede con ciertos productos agropecuarios de exportación, los aspectos finales de comercialización y distribución en los países consumidores están en manos de un puñado de empresas transnacionales.

c) Las políticas gubernamentales recientes sobre empresas transnacionales vinculadas al producto elegido deben haber logrado incrementar considerablemente las ganancias obtenidas por los respectivos países huéspedes. Se aplica este criterio puesto que se piensa que los estudios de casos que muestren el éxito de las acciones de los gobiernos de países huéspedes permitirán a otros gobiernos, con intenciones similares, avanzar en la 'curva de aprendizaje' de la capacidad de negociación.

Basándose en estos tres criterios, la CEPAL emprendió estudios de casos que consideraban la posibilidad de extender dichas investigaciones hacia Asia y posiblemente hasta Africa. Y los tres seleccionados fueron los siguientes: El estaño en Bolivia; la bauxita-aluminio en el Caribe, concretamente en Jamaica, Guyana y Surinam; y el banano en América Central y Panamá. En los tres casos, las ganancias provenientes de la exportación de los respectivos productos básicos y destinadas a los países huéspedes han mostrado un significativo incremento debido a cambios de política de los gobiernos miembros; lo anterior cumple con el criterio c) antes señalado. Cuando sea posible y adecuado, estos estudios de casos incorporarán informaciones sobre

la experiencia de países del sudeste asiático exportadores de los mismos productos y en relación con las mismas empresas transnacionales. La comparación de diversas formas de control ejercidas por la misma empresa transnacional en distintas partes del mundo contribuirá asimismo a reunir información de estudios de casos en este campo de investigación todavía inexplorado en gran parte. Puesto que los tres productos son también exportados en cantidades significativas por algunos países africanos, la extensión del estudio a esa región evidentemente aumentará la validez de las conclusiones.

El criterio a) fue aplicado tomando en cuenta lo siguiente: entre 1973 y 1975, el estaño constituyó un 41.3% de las exportaciones totales de Bolivia. Las cifras correspondientes para el banano fueron de 27.1% para Costa Rica, 22.3% para Honduras y 27.8% para Panamá. Para la bauxita los porcentajes fueron de 19.6% en Guyana, 24.2% en Surinam y 19.4% en Jamaica.

Otro criterio es el de la importancia de las exportaciones de un país determinado dentro de las exportaciones totales mundiales del producto. Entre 1973 y 1975, Bolivia efectuó el 14% de las exportaciones totales mundiales de estaño; fue el segundo exportador del mundo, después de Malasia. Las cifras correspondientes para el banano fueron de 16% para Costa Rica, de 8.3% para Honduras y de 8.2% para Panamá. Los porcentajes de la bauxita fueron los siguientes: Guyana, 9.5%; Surinam, 10.2% y Jamaica, 23.3%. Durante el mismo período, la región de América Latina y el Caribe alcanzó los siguientes porcentajes de las exportaciones mundiales de los tres productos: 75.2% del banano, 47.2% de la bauxita y 15.4% del estaño. Los porcentajes correspondientes de los

países asiáticos en desarrollo fueron 10.7% del banano, 5.6% de la bauxita y 58.5% del estaño.⁹

El criterio b) se refiere al grado de control que ejercen las empresas transnacionales sobre el producto. Si bien las políticas gubernamentales recientes están ocasionando significativos cambios en los esquemas de propiedad y de control, las empresas transnacionales siguen dominando en los sectores de bauxita-alúmina y de banano, respectivamente, en el Caribe y en el istmo centroamericano, y también, además, en el sudeste asiático y en África.

Seis empresas transnacionales verticalmente integradas controlan la mayor parte de la industria mundial de aluminio. Las cuatro mayores tienen actividades en Jamaica: Aluminum Company of America (ALCOA), Aluminum Company of Canada, ALCAN Aluminum Limited, Reynolds Metals Company y Kaiser Aluminum and Chemical Corporation. También otras dos tienen importancia en la industria del cobre: Revere y Anaconda. La ALCOA opera asimismo en Surinam y en la República Dominicana, mientras que la Reynolds funciona además en Haití. En Surinam, el otro productor importante es Billiton, una empresa transnacional de los Países Bajos, cuyo origen debe buscarse en la industria indonesia del estaño y que actualmente tiene importantes operaciones en Tailandia. La ALCOA también hace exploraciones de bauxita en Indonesia; la producción de Malasia es de propiedad de la ALCAN.

En la economía del banano del Istmo Centroamericano, tres empresas transnacionales estadounidenses ejercen predo-

⁹ BIRF, *Tendencias del comercio y de los precios de los productos básicos*, obra y edición citadas, cuadros 19 y 20.

minio, aun cuando muchas veces operan a través de productores asociados. Las tres compañías son: United Brands (fusión de la United Fruit Company y de la empresa AMK), Castle and Cook (empresa matriz de la Standard Fruit) y Del Monte Corporation. Estas tres compañías, junto con la empresa transnacional japonesa Sumitomo, controlan las exportaciones filipinas de banano mediante un sistema de productores asociados y de control de mercado.¹⁰

La industria del estaño fue seleccionada porque su control por parte de las empresas transnacionales ha presentado modificaciones muy dinámicas, en especial durante el período que siguió a la Segunda Guerra Mundial. En forma relativa podría decirse que esta industria casi siempre ha carecido de estructura, y presenta una falta de compañías completamente integradas que dominen la industria en el plano mundial; lo contrario sucede generalmente con las industrias de otros metales no ferrosos.

El control de las empresas transnacionales sobre la industria del estaño se ha visto debilitado aún más, y en forma considerable, por la nacionalización de las tres principales compañías en Bolivia (1952) y por la nacionalización, en 1957, de la Billiton Company en Indonesia. (Bolivia e Indonesia son, respectivamente, el segundo y el tercer productor mundial de estaño en el mundo.) El monopolio estatal indonesio del estaño, P.T. Timah, y la empresa boliviana COMIBOL, que realizó el 75% de las exportaciones bolivianas de estaño en 1975, son actualmente las dos mayores compañías del mundo.¹¹ Más recientemente, en

1976, la mayor empresa transnacional de producción de estaño que quedaba en el mundo (la London Tin Corporation), cuya producción abarcaba Nigeria, Malasia, Tailandia y Australia, pasó a manos de PERNAS, una sociedad de inversiones de propiedad del gobierno de Malasia. La operación se realizó mediante una oferta pública de compra de la empresa matriz de Londres y el traslado de la sede de la Compañía a Malasia.¹²

El control de la fundición de estaño, que a su vez influye sobre la comercialización del metal por parte de las empresas transnacionales, también disminuye rápidamente. Las empresas estatales boliviana e indonesia están ampliando su capacidad de fundición, y pronto alcanzarán a fundir toda su producción interna de estaño. La mayor empresa mundial de fundición de estaño es la Amalgamated Metal Corporation (producto de la fusión, en 1976, de la Consolidated Tin Smelters y la Amalgamated Metal Corporation), que posee instalaciones de fundición en Nigeria, Malasia y Australia. La AMC es controlada por Patiño N.V., dueña también de una fundición de estaño y de instalaciones de producción en el Brasil. En 1974 cerró en Inglaterra la empresa de fundición de estaño Williams Harvey, de propiedad de la AMC, que antes fundía la mayor parte del estaño boliviano.¹³

¹² Fuentes gubernamentales para Bolivia e Indonesia. Sobre la historia de la adquisición hecha por PERNAS, véase Andrew Davenport, "Bargaining for Vital Tin Stakes", *Far Eastern Economic Review*, 1 de abril 1977. "Country Profile", *Asian Finance*, abril-mayo de 1977.

¹³ United States Bureau of Mines, "Tin", en *Mineral Facts and Problems*, Washington, D.C., 1975; Walter Skinner, *Mining International Yearbook*, Londres, The Financial Times, ediciones de 1975, 1976 y 1977. Informes de las compañías: William Fox, *Tin: The*

¹⁰ Informes anuales de las compañías y fuentes gubernamentales.

¹¹ Sin considerar la República Popular China.

Finalmente, los tres productos seleccionados proporcionan adecuados ejemplos de cómo la cooperación y la concertación de los esfuerzos entre países productores pueden mejorar la posición negociadora de cada uno de los países huéspedes. La concertación de actividades por intermedio de la Asociación Internacional de la Bauxita y de la Unión de Países Exportadores de Banano incrementó considerablemente la capacidad de negociación de los países productores. El Convenio Internacional del Estaño,

que actualmente entra a su quinta etapa, hace poco ratificado por Bolivia,¹⁴ está compuesto por países productores y también por países consumidores; sin embargo, los países productores han logrado muchas veces unir sus fuerzas en pro de su interés común en el Consejo Internacional del Estaño, rama ejecutiva del acuerdo. Los acuerdos del estaño han tenido como principal efecto ejercer una influencia estabilizadora en el mercado del estaño, dominado muchas veces por elementos especulativos.

I

Esquema de negociación

La presente sección presenta el esquema general del estudio. En dicho esquema el centro lo constituye el esquema de negociación que figura en el diagrama 1, el cual muestra las relaciones entre los diversos elementos que intervienen en el proceso de negociación y determinan su resultado. El esquema se ha diseñado en forma simple, de manera que pueda aplicarse a todos los casos estudiados. Al mismo tiempo, introduce una dimensión de cambio continuo en la situación, lo que permitirá analizar, a través del tiempo, las variaciones de la relación entre país huésped y empresa transnacional.

En el esquema de negociación se da por supuesto que tanto el gobierno huésped como la empresa transnacional se interesan en maximizar sus respectivas ganancias provenientes del proyecto potencial —o del proyecto existente, en

caso de renegociación— y que, por lo tanto, el proceso de negociación desempeña un importante papel en lo que se refiere a determinar la distribución de dichas ganancias. La negociación entre ambas partes interesadas se realiza dentro de una cierta *situación de negociación* en la cual ambas partes cuentan con su respectiva posición negociadora. La posición negociadora relativa de cada una de las partes se determina mediante un proceso de interacción mutua entre numerosos factores, los que se han agrupado en cuatro conjuntos en el recuadro A del diagrama 1. Dentro de una determinada situación de negociación, se iniciarán los contactos entre ambas partes, con influencia de las instituciones internacionales (diagrama 1, recuadro B).

Existen tres tipos de acuerdos. En el caso de un proyecto minero importante, de un monto de cientos de millones de dólares, estas negociaciones pueden signi-

Working of a Commodity Agreement, Mining Journal Books, Londres, 1974.

¹⁴ *Metals Week*, 20 de junio 1977, p. 3.

ficar años de arduas conversaciones, y dar por resultado un contrato específico. En otros casos, donde los procedimientos han sido normalizados, puede no haber conversaciones formales, y la compañía iniciar sus operaciones una vez firmado un contrato estándar.

En tercer lugar, una compañía puede comenzar a funcionar acogiéndose a leyes generales sobre proyectos de inversión extranjera; es decir, el acuerdo queda implícito. El acuerdo, explícito o implícito, constituirá la base de la distribución de las ganancias entre la empresa transnacional, el país huésped y otros actores (véase el diagrama 1, recuadro C).

El recuadro C del diagrama 1 distingue entre dos diversos tipos de convenio: *el convenio tradicional*, que abarca solamente la distribución de ingresos por concepto del valor bruto de las exportaciones, y el *convenio contemporáneo*, que abarca en general la distribución de todos los beneficios de las exportaciones de productos básicos —es decir, hasta el valor final al consumidor de las exportaciones de productos básicos— en los que se incluyen los márgenes correspondientes a flete, elaboración, manufactura, distribución y comercialización. La distribución de ganancias también puede alterarse en favor del país incrementando simultáneamente el valor unitario de las exportaciones y el precio al por menor al consumidor. Tanto el país productor como la empresa transnacional obtendrán ganancias a expensas del consumidor, como sucedió en el caso de la OPEP.

Como su nombre lo sugiere, el convenio contemporáneo surgió de una evolución del convenio tradicional. Sin embargo, y puesto que el proceso de cambio no es uniforme para todos los productos y todos los países, existen actualmente

países que todavía permiten que las empresas transnacionales se acojan a un convenio tradicional.

La distribución real de las ganancias depende del proceso de realización del proyecto, durante el cual la empresa transnacional ejecuta el proyecto y el gobierno ejerce sus funciones de regulación y control. Otra complicación la constituye el hecho de que la distribución real de las ganancias puede ser muy diferente a la acordada en el convenio. En el caso de un acuerdo implícito, se realizarán automáticamente renegociaciones con el fin de ajustar las disposiciones originalmente convenidas. Sin embargo, en el caso de un contrato formal las renegociaciones son más complejas y darán origen a un nuevo convenio.

La evolución de los diversos tipos de acuerdo y sus consecuencias sobre la distribución de las ganancias están íntimamente vinculadas a los cambios en el poder de negociación de las partes interesadas; por ello resulta útil en esta etapa examinar con mayor detalle los cuatro conjuntos de factores que aparecen en el recuadro A del diagrama 1.

1. *La situación de negociación (recuadro A)*

A continuación se presenta una lista de los principales elementos que integran los cuatro conjuntos de factores que determinan la situación de negociación. Dicha lista no tiene pretensiones de exhaustividad, pero incluye los factores considerados importantes dentro de cada conjunto.

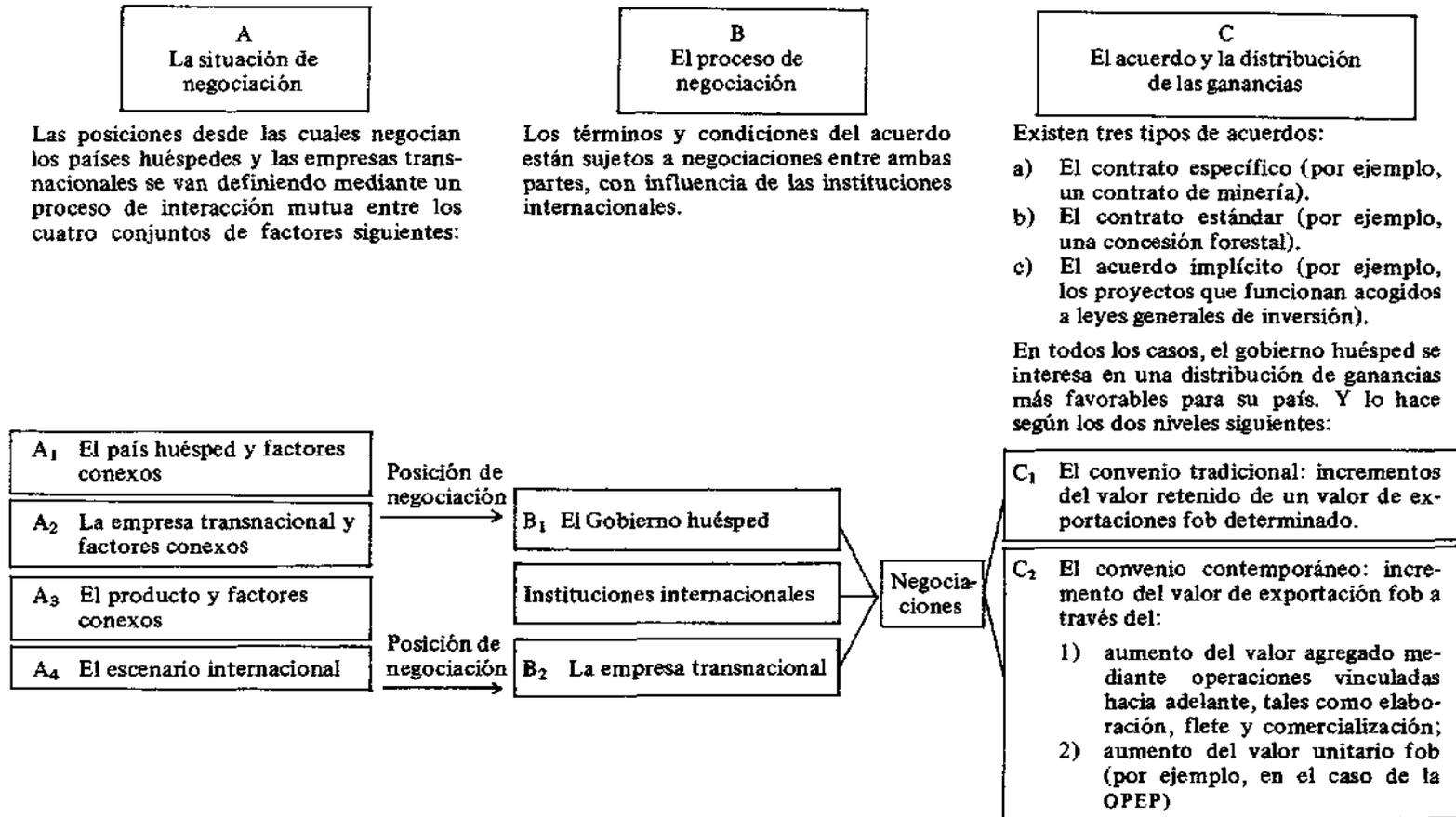
a) *El gobierno huésped y factores conexos (A 1)*

i) *Factores políticos*

— Grado de independencia y de vin-

Diagrama 1

EMPRESAS TRANSNACIONALES EN LA EXPORTACION DE PRODUCTOS BASICOS: ELEMENTOS DEL ESQUEMA DE NEGOCIACION



culación con grupos político-económicos.

- Ideología del gobierno, especialmente su actitud frente a la inversión de capital extranjero.
 - Estabilidad y poder del gobierno, y su grado de autoridad a través del país.
 - Penetración y control extranjeros en diversos sectores productivos del país.
- ii) *Factores administrativos y marco legal*
- Calificaciones de la burocracia; capacidad y eficiencia; papel de la educación y de la capacitación.
 - Capacidad y experiencia en negociaciones con empresas transnacionales.
 - Calificación del personal técnico (su capacidad para cumplir independientemente funciones empresariales).
 - Su grado de información acerca de la industria y la empresa considerada, así como de las condiciones impuestas por otros gobiernos huéspedes.
 - Su grado de información sobre la relación entre la empresa transnacional y el gobierno del país donde se encuentra su casa matriz, y entre la misma empresa e instituciones, tales como OPIC (Overseas Private Investment Corporation) y el Banco de Exportación e Importación de Washington (Eximbank).
 - Leyes y reglamentos del país, especialmente los relacionados con la inversión extranjera.

iii) *Factores económicos*

- Dependencia de los ingresos de divisas de las exportaciones en general, y los del producto consi-

derado en particular: grado de diversificación de las exportaciones.

- Lugar que ocupa el país dentro del comercio mundial del producto considerado.
 - Lugar que ocupa el país en la producción y reservas mundiales del producto.
 - Proporción del producto básico exportado, en relación con la producción total del país huésped.
 - Relaciones con sistemas económicos internacionales.
 - Dependencia económica y financiera: balance de pagos, endeudamiento, etc.
- b) *La empresa transnacional y factores conexos (A 2)*

i) *Relaciones internacionales de control*

- Estructura del oligopolio: grado de integración vertical y horizontal y de control de la producción y exportación, de los fletes, la elaboración, la comercialización y la distribución.
- Existencia de acuerdos de cartel, o incluso acuerdos de caballeros, dentro de la industria mundial del producto.
- Dinámica del oligopolio: debilitamiento del mismo mediante surgimiento de firmas independientes en dicha industria.
- Posición de la empresa transnacional considerada dentro de la industria respectiva: su participación en los mercados; sus abastecimientos de materias primas; su capacidad de producción y elaboración.

- Estrategias de la empresa en lo referente al control mundial de abastecimientos de materias primas.
 - Necesidad de asegurarse una tasa de retorno adecuada (*'hurdle rate'*), es decir, una tasa interna mínima de retorno aceptable y acorde al riesgo.
- ii) *Relaciones con el respectivo país huésped*
- Estructura de la empresa transnacional en el país huésped:
 - Lugar que ocupa la filial, o las filiales dentro del sistema de la empresa;
 - Compañías relacionadas o asociadas mediante directores entrelazados y contratos de gestión y de tecnología.
 - Movilidad transnacional de la empresa:
 - Su dependencia de las materias primas del país huésped considerado, y sus posibilidades de cambio a otras fuentes de abastecimiento;
 - Factores relativos al coeficiente de endeudamiento del proyecto de inversión;
 - Inversión planificada o ya realizada en el país huésped considerado.
 - Apoyo a la empresa por parte de su país de origen.
- c) *Naturaleza del producto básico (A 3)*
- i) Tendencias de demanda y oferta y proyecciones de dichas tendencias. Importancia del comercio dentro de la producción mundial de dicho producto básico.
 - ii) Tendencias de demanda y oferta de sustitutos.
- iii) Elasticidad-ingreso, elasticidad-precio y elasticidades de sustitución.
 - iv) Estructura del mercado: importancia de los mercados formales y del comercio en mercados competitivos por oposición a las transacciones dentro de la misma empresa.
 - v) Concentración geográfica de los países en lo que respecta a la producción, elaboración, comercio y consumo del producto básico.
 - vi) Naturaleza y estructura de la industria: proporción del valor de exportación de los productos básicos en el valor final al consumidor del país importador.
 - vii) Dinámica de descubrimiento de recursos, y en el caso de los minerales, tendencias de las reservas vinculadas a la producción actual.
 - viii) Tendencia al gran tamaño de los proyectos mineros: mayor inversión de capital requerida por tonelada métrica de producción del producto básico considerado.
- d) *El escenario internacional (A 4)*
- i) *Orden político mundial: emancipación y descolonización políticas en la postguerra.*
 - ii) *Orden económico mundial:*
 - Llamados a una emancipación económica que acompañe a la independencia política, lo que culmina con las exigencias de un Nuevo Orden Económico Internacional; y, por otra parte, sostenido crecimiento del poder de las empresas transnacionales en todas las esferas.

- Papel que corresponde a las instituciones internacionales: organismos de las Naciones Unidas, especialmente la UNCTAD, el FMI, el BIRF, etc.
 - Acuerdos internacionales sobre productos básicos, por ejemplo el Convenio Internacional del Estafío.
 - Asociaciones de productores, por ejemplo la Organización de Países Productores de Petróleo, la Asociación Internacional de la Bauxita, la Unión de Países Exportadores de Banano y la Asociación de Países Productores de Caucho Natural.
 - Multipolarización de la economía mundial.
 - Sistemas de preferencias para un grupo particular de países establecidos por ciertos países importadores, y otras políticas impuestas por países consumidores e importadores.
 - Sanciones potenciales o reales impuestas por los países de origen y/o por instituciones internacionales en el caso de políticas, tales como la expropiación.
- e) *Cómo se configura la situación de negociación*

Sería difícil, si no imposible, asignar valores o ponderaciones significativas a los factores antes mencionados, muchos de los cuales son de carácter cualitativo. Más todavía, y aun cuando a corto plazo se supone que ciertos factores se mantienen constantes, a la larga todos ellos varían, lo que crea un clima de cambio continuo y muchas veces de tensión dentro de la situación en que se realizan las negociaciones.

Hasta que se desarrolle una teoría general más rigurosa acerca del marco de negociación, en la cual deberán contemplarse tanto los factores cualitativos como los cuantitativos, el acercamiento más plausible al problema parece ser la realización de estudios de casos, que es la metodología adoptada en este trabajo.¹⁵ La lista precedente servirá entonces solamente como *aide mémoire*. Los aspectos más importantes pueden llegar a apreciarse comparando casos muy similares en diversos países o industrias, o en la misma industria en diferentes períodos de tiempo. Se cree que la acumulación de antecedentes sobre los estudios de casos hará que otros gobiernos huéspedes logren aplicar estrategias similares frente a las empresas transnacionales que operan en sus países.

Aun cuando en general el incremento del poder de negociación de un país huésped automáticamente debilitará a la parte contraria, existen casos en que esto no sucede, por cuanto ambas partes pueden aumentar las ganancias por distribuir mediante estrategias concebidas en conjunto. El alza del precio del petróleo constituye, por supuesto, el ejemplo más evidente; mediante ella, tanto los países huéspedes como las empresas transnacionales aumentaron sus beneficios, captando conjuntamente el excedente de los consumidores.

En términos generales, y debido a sus características estructurales propias, las empresas transnacionales son casi por definición capaces de captar una mayor proporción de los beneficios. Entre las

¹⁵ Existen, por supuesto, muchos modelos rigurosos de negociación, en los cuales no se toman en cuenta los factores no cualitativos, o bien se suponen constantes. Ninguno de ellos tendrá valor operativo para el criterio aquí propuesto.

ventajas exclusivas de que gozan está la movilidad transnacional y el dominio sobre recursos vitales, lo que les permite controlar las etapas decisivas de la exportación de productos básicos. Su ventaja consiste precisamente en ser transnacionales, a diferencia del gobierno de cada uno de los países.

La fuerza de una filial de una empresa transnacional reside en los grandes gastos que realiza la empresa en su totalidad, y no en los de una filial determinada. Mediante fuertes desembolsos dedicados a exploración, publicidad y comercialización, o bien a investigación tecnológica,¹⁶ las empresas transnacionales controlan la mayor parte de los accesos a las industrias. Según cuáles sean los factores clave de escala, y según en qué rubros se hagan los gastos más cuantiosos, los accesos decisivos se ubicarán después de la etapa de producción, como en el caso del banano (y otros productos agropecuarios tropicales), del estaño, la bauxita y el mineral de hierro; o bien, en la etapa de exploración y producción, como en el caso del petróleo, del cobre, del níquel y del gas natural.

De acuerdo con lo anterior, frente al desafío del nacionalismo económico en los países donde están los pozos y las minas, las compañías petroleras o cupreras difícilmente pueden desplazar su control oligopólico hacia etapas posteriores. En cambio, en los casos en que el control oligopólico es mayor en la etapa posterior a la producción, las empresas transnacionales pueden seguir ejerciendo dicho control aun cuando se nacionalicen sus instalaciones productivas.¹⁷

A pesar de la dificultad que presenta asignar valores o ponderaciones a los factores de la lista precedente, pueden hacerse ciertas generalizaciones acerca de la magnitud y de la intensidad de los efectos de cada factor sobre el poder de negociación de los países huéspedes y de las empresas transnacionales, respectivamente.

En igualdad de condiciones, y desde el punto de vista de la estructura de las empresas transnacionales, un país dueño de un recurso para el cual existen sustitutos está de hecho en una posición más débil que el propietario de una fuente única de un material, y la posición de este último es más fuerte cuando no depende sólo de ese recurso para sus ingresos por conceptos de exportación.

En un determinado país huésped, una empresa transnacional que depende en gran medida de las materias primas provenientes del mismo país, estará en una posición más débil que otras empresas cuyo esquema de recursos esté más diversificado. La capacidad de los países huéspedes para hacer competir una compañía con otra dependerá de la dinámica del oligopolio, que varía entre uno y otro producto. Y donde el control de las escasas compañías dominantes está sujeto al desafío permanente de la proliferación de nuevas compañías independientes, los países huéspedes estarán en mejor situación para negociar que en el caso de existir sólo un puñado de compañías que controlan parte decisiva de la tecnología o de la comercialización del producto.

Los países huéspedes, cuya habilidad para negociar o cuya experiencia de ne-

¹⁶ Paul Streeten, "Policies towards Multinationals", *World Development*, Vol. 3, Nº 6, junio de 1975, pp. 393-397.

¹⁷ Theodore H. Moran, "Transnational

Strategies of Protection and Defense by Multinational Corporations: spreading the risk and raising the cost for nationalization in natural resources", *International Organization*, Vol. 27, Nº 2, primavera de 1973.

gociación es escasa por carencia de personal capacitado y de información sobre el mercado, podrán aprovechar el conocimiento y la experiencia de otros países que han logrado contratos favorables o que han renegociado ventajosamente los existentes. Una acción concertada y solidaria entre países huéspedes fortalecerá automáticamente las posiciones de cada uno de ellos; la falta de solidaridad por el contrario posibilitará que las empresas hagan competir un país con otro.¹⁸ Todas las empresas transnacionales pueden, por definición, trasladarse fácilmente por encima de las fronteras nacionales. Sin embargo, en el caso de explotaciones mineras, las empresa con reservas de mineral en muchas partes del mundo tendrán una ventaja por sobre las compañías con limitada movilidad de recursos. En este sentido, debe recordarse que en los casos del petróleo y la bauxita, caracterizados por el éxito de la acción concertada de los países, hubo un grupo de ellos con problemas e intereses similares que tomó la iniciativa: en el caso del petróleo, los países árabes; en el caso de la bauxita, los países caribeños.

La estructura de mercado del producto determina en forma importante el poder de negociación de los países huéspedes. A falta de un mercado abierto del respectivo producto, los países huéspedes deberán vender su producción —incluso después de nacionalizada— al puñado

¹⁸ Una vez que logró incrementar en un 600% sus ingresos por concepto de exportación de bauxita en 1974, el gobierno de Jamaica envió misiones a otros países productores de bauxita, los que luego impusieron gravámenes semejantes. La solidaridad benefició a todas las partes. Los demás países pudieron aprovechar las habilidades y el conocimiento de Jamaica para planificar sus propias estrategias; además, la posición de Jamaica se vio fortalecida por la acción concertada de los restantes productores.

de empresas transnacionales que controlan la industria. Si la nacionalización no se produce, el precio de exportación es en realidad un precio de transferencia entre dos filiales de la misma compañía, y puede ser fijado arbitrariamente por ésta, cuyo objetivo no es maximizar las utilidades de la filial, sino sus propias utilidades mundiales.

Finalmente, la información constituye una fuente muy importante de poder. Por ejemplo, si un gobierno sabe cuál es la tasa de retorno por sobre la cual una compañía tiene utilidades, puede gravar fuertemente las utilidades que la exceden, por cuanto éstas representan una renta. Lamentablemente, esta tasa suele ser un secreto muy bien guardado, aun cuando puedan darse ejemplos de negociaciones cuyo éxito se debió sobre todo a la información que maneja el gobierno respecto de dicha tasa (por ejemplo, el gravamen impuesto por Jamaica sobre la bauxita).

Pasando de las condiciones fundamentalmente estáticas a las condiciones a mediano plazo, los cambios que las posiciones de negociación sufren a lo largo del tiempo pueden analizarse en dos planos: el plano del proyecto y el plano general.

En el plano del proyecto, se observa generalmente que la posición de negociación de los países huéspedes es más débil justamente antes de su iniciación. Esto es lo que sucede particularmente con los grandes proyectos mineros, cuya primera etapa exige capital de riesgo para ingentes gastos de exploración en gran escala, los que pueden ser aportados por la empresa transnacional. Una vez que la empresa ha invertido grandes cantidades de capital, el cual queda inmovilizado a corto plazo, la posición de negociación se torna favorable a los países huéspedes, a los cuales las condiciones originales de

acuerdo podrían llegar a parecerles excesivamente generosas. En estos casos la ley puede crear nuevos impuestos, pueden aumentarse las actividades de control y regulación dentro del convenio existente, o bien puede pedirse la renegociación del contrato original. El equilibrio del poder de negociación puede volver a favorecer a la empresa transnacional cuando ésta considera una nueva y fuerte inversión, hasta que el nuevo convenio cae de nuevo en desuso. Este esquema cíclico del proceso de negociaciones Raymond Vernon la ha denominado "caducidad de los acuerdos" (*"obsolescing bargain"*).¹⁹

Al analizar los cambios dinámicos ocurridos en el plano mundial, puede observarse que la tendencia cíclica ya descrita oscila en torno a una tendencia secular, de acuerdo con la cual los países huéspedes han ido logrando un continuo reforzamiento y mejoría de su posición de negociación frente a las empresas transnacionales. Lo anterior se refleja en la capacidad de estos países para obtener condiciones cada vez mejores en sus convenios, o para aplicar medidas de política tales como renegociación o nacionalización a los proyectos existentes. Todo ello ha alterado la distribución de las ganancias inequívocamente en favor de los gobiernos huéspedes.

De los factores antes enumerados, tres han contribuido en forma particular-

mente destacada a perfilar dicha tendencia: el mejor clima internacional frente a la participación del Tercer Mundo en las actividades económicas mundiales; el mejoramiento de las condiciones de negociación de los países huéspedes; y el surgimiento de nuevos poderes industriales, con sus propias empresas independientes, que desafían el predominio del puñado de compañías con control sobre cada producto. A continuación se analizan estos tres factores.

Históricamente se admitía como un hecho que las colonias y los países periféricos debían especializarse en la producción de materias primas y de alimentos baratos para los países metropolitanos. El dinamismo creado por las corrientes de productos provenientes de los países periféricos y de las colonias se sintió especialmente en los países metropolitanos, donde se concentraba todo el proceso de decisiones relativas a la elaboración, manufactura y comercialización de los productos; los países exportadores de productos básicos fueron relegados a una situación de dependencia. El dinamismo que llegaba a imprimirseles muchas veces se limitaba a los enclaves de exportación orientados hacia el exterior.

El capital de inversiones privadas desempeñó un papel fundamental en esta división internacional del trabajo entre metrópolis y periferia. Hasta fines del siglo XIX, Europa Occidental se interesaba por las colonias principalmente como fuente de alimentos y de productos agrícolas de bajo costo. Hubo empresas privadas, algunas con el esbozo de las características de las actuales compañías gigantes, que desarrollaron la economía de las plantaciones y los mecanismos comerciales necesarios para satisfacer estas necesidades de la metrópoli. Al iniciarse el siglo XX, esta relación típica adquirió una nueva dimensión. A medida

¹⁹ Raymond Vernon, *Sovereignty at Bay*, Basic Books, Nueva York, 1971, pp. 46 y ss. Bosson y Varon distinguen entre el poder de negociación de los países huéspedes en el nivel de pre-exploración, pre-explotación y post-ejecución de un proyecto minero. Rex Bosson y Bension Varon, *The Mining Industry and the Developing Countries*, Oxford University Press, 1977, pp. 137-139. Véase asimismo Theodore Moran, "Economic Nationalism and the Cooper Industry", *Development Digest*, Vol. XIV, No 3, julio de 1976.

que se expandía rápidamente el sector industrial en Europa Occidental y en el Japón, y que iban agotándose rápidamente las fuentes nacionales de combustibles y de minerales, estos países emprendieron una activa búsqueda de combustibles y minerales en ultramar.

Las compañías privadas desempeñaron un importante papel en esta búsqueda. Esta era fue testigo del nacimiento, en 1907 de una compañía totalmente integrada, la Royal Dutch Shell, que fue seguido por el de otras compañías petroleras o buscadoras de todos los minerales entonces principales: el cobre, el estaño, la bauxita y el mineral de hierro. Los Estados Unidos siempre habían sido relativamente autosuficientes en lo que respecta a estas materias primas; sin embargo, y puesto que el país necesitaba abastecimientos del extranjero, sus compañías no sólo participaron en esta búsqueda mundial de combustibles y de minerales, sino que en muchos casos la encabezaron.

El ambiente internacional se caracterizaba por una franca orientación contraria a las colonias y a los países periféricos. Los 'países huéspedes' de las colonias tenían gobiernos coloniales cuyos objetivos coincidían con los de las empresas transnacionales, es decir, garantizar una corriente regular, ordenada y barata de materias primas y alimentos para la metrópoli, sin tomar mayormente en cuenta las necesidades económicas de la población de las colonias. Incluso en el caso de los países periféricos independientes latinoamericanos, la posición de negociación de las empresas transnacionales, apoyada en muchos casos por los poderosos gobiernos de sus países de origen era muy ventajosa; las de los países huéspedes, en cambio, muy precaria. El segundo factor que explica la debilidad de la posición de los gobiernos huéspedes

en aquellos tiempos era el de su total ignorancia respecto de sus recursos básicos, junto con su falta de experiencia en materias tan complejas como contratos mineros. Los países huéspedes sólo podían basarse en los informes de las compañías acerca de la naturaleza y cantidad de sus riquezas naturales, lo que evidentemente constituía una desventaja para ellos, y las empresas virtualmente podían dictar los términos y las condiciones del contrato.

El ambiente internacional ha variado considerablemente, sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial; la emancipación política y la descolonización de los años 1950 y 1960 han transformado en países independientes las anteriores colonias. Las empresas transnacionales deben tratar ahora con gobiernos de países huéspedes, y no con gobiernos coloniales.

Sin embargo, las nuevas naciones muy pronto comprobaron, como las latinoamericanas del Tercer Mundo antes que ellas, que la independencia política no significaba automáticamente la independencia económica. De todos modos, el poder de negociación colectiva de los gobiernos huéspedes ha aumentado gracias al desarrollo de las comunicaciones internacionales, a la mayor capacidad adquirida por los mecanismos burocráticos y a la creciente conciencia de los intelectuales del Tercer Mundo, alimentada por una corriente cada vez mayor de graduados universitarios (muchas veces provenientes de universidades del mismo país de origen de las empresas transnacionales). Las naciones del Tercer Mundo advierten que no puede alcanzarse la independencia económica si se mantienen en su papel de proveedores de materias primas para la metrópoli y siguen recibiendo sólo una porción minúscula del total de

los beneficios provenientes de sus exportaciones de productos básicos.

La solidaridad y la conciencia del Tercer Mundo, demostradas en muchos foros internacionales existentes, han contribuido en forma significativa al cambio en el ambiente internacional. Además, el desarrollo de las comunicaciones internacionales hizo posible que los países huéspedes aprovechen la experiencia de los demás, de modo que los nuevos convenios se hagan en condiciones más favorables para ellos. Las sucesivas olas de nacionalizaciones y renegociaciones se refuerzan mutuamente, y muchas veces repercuten sobre la misma industria en otros países, e incluso sobre otras industrias.

Un factor importante que contribuyó a disminuir el poder de los oligopolios fue el surgimiento de numerosas compañías independientes, algunas de ellas empresas transnacionales totalmente integradas; otras que venden servicios parciales, como tecnología; y otras más que son empresas estatales. Se trata de una consecuencia de la multipolarización del poder económico mundial entre los países de Europa Occidental, los países socialistas y Japón, producida en los años sesenta y setenta, y que desafía la supremacía económica estadounidense de postguerra. Lo expresado, por supuesto, no significa que las compañías anteriores hayan disminuido su importancia en términos absolutos. Por el contrario, si se considera cada caso por separado, dichas compañías, mediante continuas fusiones, formación de consorcios e integración vertical y horizontal, estadísticamente se han reforzado. De todos modos, es indudable que en el caso de la mayor parte de los productos controlados por los oligopolios, su participación relativa en la producción y exportación ha ido disminuyendo con el tiempo.

2. *El proceso de negociación* (recuadro B)

Una vez definida la situación de negociación, la habilidad con la cual un gobierno maneja su posición negociadora determina en gran medida el éxito relativo de su empeño de maximizar las ganancias provenientes de las exportaciones de productos básicos. En el proceso de negociación entre la empresa transnacional y el gobierno huésped pueden distinguirse varias etapas. La primera tiene lugar antes de la iniciación de un nuevo proyecto. En ella, el proceso de negociación determinará las condiciones del convenio, las cuales a su vez determinarán la distribución de las ganancias del proyecto. En los convenios contemporáneos, las condiciones acordadas incluyen aspectos tales como: precios de traspaso; tipo y costo de la tecnología; tasas de impuesto y de derecho y técnicas de información y control de los impuestos; concesiones y sus límites temporales; honorarios de gestión y derechos de patentes; estructura del endeudamiento y de la propiedad, incluso el grado de participación nacional; exigencias de elaboración en el país, y compra de bienes y servicios en la nación huésped.

Durante la realización del proyecto por parte de la empresa transnacional, el gobierno, en el ejercicio de sus funciones de regulación y control, intentará garantizar que las ganancias efectivas del mismo concuerdan con las condiciones previamente fijadas. Dentro de los límites del convenio original, puede imponer gravámenes o promulgar leyes que afecten la distribución de las ganancias. Sin embargo, si el gobierno exige cambios considerables, tales como la imposición de nuevos gravámenes a la producción, la participación en el capital social de las compañías respectivas u otras que exijan

cambios en las disposiciones originales del convenio, el proceso de negociación entra en su segunda etapa, es decir, la de renegociación de aquél. En la actualidad, en las relaciones entre un país huésped y una empresa transnacional, suelen ser muy comunes las renegociaciones, dado el cambio en la posición negociadora extensamente descrito en la sección anterior.

Cuando las renegociaciones se interrumpen, el gobierno puede decidir nacionalizar las instalaciones de propiedad de la empresa transnacional. La nacionalización puede realizarse sin que se produzcan nuevos intentos de renegociación, como sucede cuando un gobierno decide nacionalizar por cuestión de principios o actúa en función de ciertos acontecimientos propios de ese caso particular. A no ser que la nacionalización vaya unida a la confiscación, también será necesario un cierto tipo de negociación. Esta actividad, que podría denominarse la tercera etapa del proceso, se centrará en el problema de los pagos de compensación, pero muchas veces incluirá también negociaciones sobre una nueva relación entre ambas partes, como ser acordar contratos de gestión, de tecnología y de comercialización. La nacionalización de una 'célula' dependiente o de una filial no será seguida necesariamente por el corte de todas las vinculaciones con la red mundial constituida por la empresa transnacional.

3. El convenio y la distribución de las ganancias (recuadro C)

En cuanto al volumen de la distribución de las ganancias considerado en sí mismo, este estudio utilizará el concepto de *valor retenido* (*retained value*) como base para medir dicha distribución. De acuerdo con este concepto, las ganancias

del país huésped constituyen la suma total de ingresos de todos los componentes de la actividad de exportación retenida en el país. El cuadro 1 muestra que, para el convenio tradicional, los componentes más importantes son: a) sueldos y salarios; b) adquisiciones de bienes y servicios en el país;²⁰ c) participación del gobierno en los ingresos: derechos de patentes, impuestos, gravámenes, dividendos; d) reinversión de utilidades.

El cuadro 1 muestra también que el convenio contemporáneo tiene dos componentes: uno es el valor bruto de las exportaciones (XR), donde los problemas de la distribución de las ganancias son por supuesto idénticos a los del acuerdo tradicional, es decir $XR = RV + OP$. El segundo componente es el de las ganancias provenientes de actividades vinculadas hacia adelante. Si el gobierno logra trasladar al país huésped las actividades de etapas siguientes, tales como refinación, fundición e incluso manufactura, pero sigue dependiendo de las empresas transnacionales para la realización de dichas actividades, surgen nuevas consecuencias distributivas. Una vez más, los componentes del valor al por menor adquieren importancia. Los gobiernos también están interesados en tener participación en las operaciones lucrativas, tales como transporte, comercialización y distribución, las que se realizan fuera del país huésped y presumiblemente podrían generar ingresos de divisas. Las magnitudes importantes no son las de los márgenes brutos recaudados en dichas operaciones, sino el excedente neto de

²⁰ Se definen restando el contenido de importación de las adquisiciones hechas en el país; dicho contenido puede ser muy elevado, especialmente en países pequeños con escasa base industrial.

Cuadro 1

LA DISTRIBUCION DE GANANCIAS EN LOS DOS TIPOS DE CONVENIO

<i>El convenio tradicional</i> ^a	<i>El convenio contemporáneo</i> ^a
A. Componentes del ingreso bruto por concepto de exportaciones (XR).	Componentes de la distribución de ganancias del valor final al consumidor (FCV)
1. <i>Componentes del valor retenido de las exportaciones (RV):</i>	A. <i>Componentes del ingreso bruto por concepto de exportaciones (XR)</i>
a) sueldos y salarios (W)	$XR = RV + (OP) \quad (1)$
b) adquisiciones de bienes y servicios (DP) ^b	
c) parte de los ingresos que corresponden al gobierno (GR)	
d) utilidades reinvertidas (RP)	
2. <i>Componentes de los fondos que salen del país (OP):</i>	B. <i>Componentes de las actividades vinculadas hacia adelante (FL):</i>
a) importaciones de bienes y servicios, incluso invisibles como patentes y licencias (MGS)	a) refinación y fundición (o maduración para alimentos tales como los bananos)
b) salarios de expatriados cancelados en el extranjero (SE)	b) manufacturas
c) pago de préstamos extranjeros, incluso los intereses (LP)	c) fletes y seguros
d) utilidades de empresas transferidas al extranjero (TP)	d) comercialización y distribución
$XR = RV + OP \quad (1)$	$FCV = XR + FL \quad (2)$

^aVéase en el diagrama 1 la explicación de los dos tipos de convenio.

^bEstas adquisiciones se definen restándole el contenido de importación de las adquisiciones hechas en el país.

dichas actividades que pueda captar el país huésped.²¹

El concepto de *valor retenido* empleado en este estudio fue aplicado por Mikesell a estudios de casos acerca del cobre, el petróleo y otros productos.²²

²¹ Véase la introducción de este trabajo.

²² Véase Raymond F. Mikesell, *Foreign Investment in the Petroleum and Mineral Industries*. Resources for the Future, Inc., The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1971. Véase también del mismo autor, *Foreign Investment*

No es en modo alguno la única manera de calcular los beneficios de la nación, ni tal vez tampoco la mejor, puesto que presenta varios defectos, tales como la incapacidad para computar el costo de oportunidad social y la tasa de descuento social. Sin embargo, desde el punto de vista de la política del país huésped, resulta útil el criterio de comparar medios

in *Cooper Mining, Resources for the Future, Inc.*, The Johns Hopkins Press, Baltimore.

alternativos de desarrollo de un proyecto. Más aún, en el nivel de los estudios de casos los problemas de cálculo debidos a falta de información harían imposible utilizar una medida más perfeccionada de la distribución de las ganancias, tales como el concepto de valor neto actual, del proyecto de inversión propuesto por Mikesell, Mc Kern y Kindleberger.²³ De acuerdo con este último concepto, el factor tiempo se toma en cuenta introduciendo una adecuada tasa de descuento social. Además, la ecuación incluye medidas tales como el valor social de las economías externas y el costo de oportunidad social de los insumos nacionales, todos los cuales resultan difíciles de calcular.

El cuadro 1 presenta lo anterior en forma simplificada, puesto que supone la existencia de un proyecto en realización y con ingresos en divisas por concepto de exportaciones. Sobre esta base, puede calcularse, para un período anual, cómo se distribuyen los ingresos de exportación entre los diversos actores: la empresa transnacional, el gobierno huésped y otros.

Un elemento clave para las negociaciones lo constituye la determinación de las *ganancias directas*, o de las ganancias en sentido más estricto, es decir, el excedente que arroja el proyecto. Puesto que

el excedente consiste en la diferencia entre ingreso y costo, su monto dependerá del método mediante el cual se calculen los diversos rubros que determinan ambas magnitudes. Los métodos de cálculo suelen constituir una importante fuente de conflictos. Los proyectos de exportación de productos básicos incluyen complejas transacciones de entrada y salida entre diversas filiales de la empresa transnacional, y el cálculo del costo y del ingreso depende muchísimo de las prácticas de precios de transferencia adoptadas por dicha empresa.

Para mejor comprender la relación entre la inversión hecha por la empresa transnacional y el excedente arrojado por el proyecto, la corriente de balance de pagos del proyecto debe ser reconstituida desde el comienzo del mismo, lo que se hace en el cuadro 2, donde se distingue entre ambas etapas del proyecto: el período inicial de inversión o de preexportación, y el período de exportación constante. En ambos períodos, los pagos de entrada son iguales a la suma del valor retenido más los pagos de salida ($IP = RV + OP(1)$).

El período de preexportación varía entre uno y otro proyecto. En la minería y en el petróleo, incluirá el período de exploración, durante el cual la empresa aporta capital social o de préstamos para actividades de alto riesgo que pueden no lograr su objetivo. Por ello, la compañía espera una tasa de retorno de dicha inversión superior a la tasa normal, y la obtendrá, en forma de utilidades, una vez que comience la producción del proyecto. Aun cuando la actividad no ofrece tantos riesgos, como en el caso de las plantaciones de banano, habrá un período inicial durante el cual se efectúan gastos sin percibir utilidades. Muchas veces la corriente de entradas no consiste en dinero sino en maquinaria pesada,

²³ Charles P. Kindleberger, "Direct Foreign Investment in Economic Development", en *Direct Investment in Asia and the Pacific*, (Peter Drysdale Ed.), Un. of Toronto Press, 1972. Fue desarrollado más ampliamente por Raymond F. Mikesell, "Foreign Direct Investment in External Financing", trabajo presentado a la Conferencia sobre Política Financiera Externa, patrocinada por la OEA y el Banco Central de Chile, Santiago, marzo de 1977. Véase asimismo Bruce McKern, *Multinational Enterprise and Natural Resources*, McGraw Hill, Australia, 1976, pp. 23-33.

Cuadro 2
DISTRIBUCION DE LAS GANANCIAS DURANTE LAS DOS FASES
DEL PROYECTO DE INVERSION

<i>Pagos de entrada (IP)</i>	<i>Valor retenido (RV)</i>	<i>Pagos de salida (OP)</i>
<i>Primera fase: período inicial de inversión:</i>		
1. Transferencia de la sede de la empresa transnacional (THQ)	1. Sueldos y salarios (W)	1. Importaciones de bienes y servicios, incluso diseños, planos, etc. (MGS)
a) capital social (EC) (en dinero y préstamos subordinados)	2. Adquisición en el país de plantas, equipos, bienes y servicios ^a (DP)	2. Salarios de expatriados, pagados en el extranjero (SE)
b) endeudamiento (préstamos externos) (DE)	3. Cambios en los saldos en dinero en bancos del país (CLB)	3. Cambios en los saldos en dinero en bancos extranjeros (CFB)
		4. Pagos por concepto de intereses (IP)
<i>Segunda fase: período de exportación constante: resultados de la operación en un año i</i>		
1. Ingresos por concepto de exportaciones (XR)	1. Sueldos y salarios (W)	1. Importaciones de bienes y servicios, incluso derechos, patentes, licencias, etc. (MGS)
2. Transferencias de la sede de la empresa transnacional (THQ) tal como en a) y b) en la primera fase	2. Adquisición de bienes y servicios en el país (DP)	2. Salarios de expatriados, pagados en el extranjero (SE)
	3. Participación gubernamental en los ingresos (GR)	3. Utilidades y depreciación trasladadas al extranjero (TP)
	4. Rentas retenidas y depreciación reinvertida en bancos del país (RP)	4. Amortización de la deuda (DA)

Nota: En ambos períodos: $IP = RV + OP$ (1).

^aMenos su contenido de importación.

equipos de perforación, etc., de modo que el rubro de entrada automáticamente se ve compensado por el rubro de importación. Durante este período, los principales rubros del valor retenido son los sueldos y salarios (W) y las adquisiciones de bienes y servicios dentro del país (DP).

En la segunda etapa, el período de exportación constante, comenzará realmente a plantearse el problema de la distribución de ganancias, por cuanto habrá ingresos en divisas por concepto de exportaciones y será necesario repartirlos. Las empresas suelen justificar su elevada tasa de utilidades, o de rentabili-

dad, aduciendo que deben compensar los gastos de la primera etapa y justificar las actividades de alto riesgo emprendidas durante la misma. Aunque lo anterior puede ser cierto, en la práctica resulta difícil estimar las magnitudes de una justa recuperación de la inversión que considere los riesgos de la primera etapa, puesto que se utilizan precios de transferencia y que los ingresos de la empresa se maximizan a escala global. Será difícil que un gobierno comprenda que los ingresos de exportación de productos de su propio país compensan una inversión fallida en otro país.

Hablando conceptualmente, la capacidad de los gobiernos para captar las ganancias directas de las actividades de exportación se vincula a las diversas categorías de rentas dentro de las ganancias globales. Resulta provechoso distinguir entre tres tipos de renta que provienen de la exportación de productos básicos:

1. Renta de los recursos, propuesta inicialmente por Ricardo para la agricultura, hace ya muchos años. Actualmente el concepto resulta mucho más aplicable a la minería, en especial cuando las diferencias en la calidad de los depósitos mineros y en su facilidad de acceso producen una diferenciación en la renta de los recursos.

2. Cuasirrenta. Este tipo de renta es obtenida por factores de producción reunidos por la empresa transnacional, tales como el capital y la tecnología. Incluye también los servicios de expertos, los cuales, debido a la posición oligopólica de los altos jefes de empresa, no son fáciles de obtener.

3. Rentas monopólicas y monopsónicas. Puesto que en el comercio de productos básicos no existe una perfecta competencia, los oligopolios que controlan los accesos obtienen este tipo de ren-

ta por parte del comprador y del vendedor.

En la práctica, resulta difícil para un país huésped identificar los tres tipos de rentas y exigir una participación en cada uno de ellos. La cuasirrenta suele aparecer entre los rubros de costos de las empresas transnacionales, y formará parte de los pagos de salida. Intentar captar dichas rentas resulta difícil; sin embargo, algunos países han creado, con éxito, un impuesto sobre los derechos de licencias.

Por razones obvias, las rentas diferenciales de los recursos son las más fáciles de captar por parte de los gobiernos huéspedes. Finalmente, las mayores proporciones de ganancias exigidas y obtenidas por los gobiernos en el caso del petróleo y de la bauxita han sido transmitidas a los consumidores por las empresas transnacionales, lo que permite tanto a los gobiernos huéspedes como a las empresas transnacionales maximizar conjuntamente las rentas monopólicas obtenidas de esas industrias.²⁴

Actualmente, la distinción entre los dos tipos de convenio está desapareciendo rápidamente. Entre ambos extremos, es decir, un gobierno huésped que obtiene una parte mínima mediante un convenio tradicional y un gobierno que parti-

²⁴ Los conceptos sobre rentas provienen de un trabajo de Helen Hughes, "The Distribution of Gains from Foreign Direct Investment in Mineral Development", Southeast Asia Development Advisory Group, *Papers on Development Problems in Southeast Asia*, The Asia Society, Nueva York, 1974 (versión mimeografiada). La incidencia de los nuevos impuestos o gravámenes creados por los gobiernos es analizada por Malcolm Gillis y Charles E. McLure, Jr., "The Distributional Implications of the Taxation of Natural Resources", *Rice University Studies*, Houston, Texas, vol. 61, Nº 4, otoño de 1975, pp. 143-162.

cipa en todas las actividades, incluso las vinculadas hacia adelante —como en el caso de una firma totalmente integrada y nacionalizada— existe una amplia gama de variaciones sobre un tema básico, especialmente dada la proliferación de nuevos tipos de convenios que reemplazan a la forma tradicional de inversión directa, tales como las operaciones conjuntas, las operaciones llave en mano, los contratos de gestión o de tecnología, los acuerdos de participación en la producción, etc.

Durante las negociaciones, el gobierno del país huésped no se limitará a la distribución de las ganancias directas, es decir, a captar sólo su parte de las rentas o del excedente. Se interesará también por el aumento de las ganancias indirectas, es decir, la participación de los demás actores nacionales: sueldos, salarios y adquisición de bienes y servicios en el país. En el caso del convenio contemporáneo, se interesará también por los efectos de los vínculos hacia adelante del proyecto. En otras palabras, el efecto total del desarrollo no sólo depende de la magnitud del valor retenido, sino también, y en forma más importante, de la composición del valor retenido, la cual determina la solidez de los diversos vínculos descritos en las páginas que siguen.

Un mejor control y una mejor regulación de las estipulaciones del convenio referentes al personal nacional y a la adquisición de bienes y servicios, y la elaboración del producto dentro del país, dará muchas veces como resultado fuertes incrementos de las ganancias indirectas, es decir, de la participación en los diversos componentes del valor retenido de las exportaciones. Si el convenio es de tipo tradicional, o tiene una fuerte orientación favorable para la empresa, el problema de cómo incrementar las ganancias

provenientes de exportaciones de productos básicos sólo podrá resolverse mediante drásticas renegociaciones.

Resulta útil aclarar algo más el efecto que produce la distribución de las ganancias sobre el desarrollo económico. Esto tiene particular importancia puesto que el estudio de las ganancias de las empresas transnacionales muchas veces presenta confusiones conceptuales que le quitan todo el sentido que podría tener para los formuladores de políticas.

Puesto que este trabajo trata de un sector orientado hacia la exportación, el análisis lógicamente debe concentrarse en torno a las ganancias financieras provenientes de proyectos de exportación. Sería ajeno al campo del estudio incluir aspectos tales como los efectos sobre el empleo, la distribución del ingreso, la selección de inversiones o el medio ambiente, aspectos todos que, por supuesto, tienen gran importancia sobre el efecto real de los proyectos de desarrollo económico. De todos modos, parece útil considerar los efectos de un proyecto sobre el desenvolvimiento de un país, por cuanto de sus ventajas e inconvenientes depende su repercusión global sobre el desarrollo. En este sentido, el sistema de vínculos generalizados estudiado por Hirschman y otros constituirá una guía útil.²⁵ Los conceptos de vínculos hacia adelante y hacia atrás ("*forward and backward linkages*") de una inversión, propuestos por Hirschman, son ya bien conocidos en las publicaciones sobre desarrollo económico.²⁶ Los efectos de

²⁵ El análisis aquí presentado sigue de cerca a Albert O. Hirschman, "A Generalized Linkage Approach to Development, with Special Reference to Staples", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 25, supplement, 1977.

²⁶ Albert O. Hirschman, *Strategy of Economic Development*, New Haven, Conn., 1958.

los vínculos de una determinada línea de productos han sido definidos por Hirschman como fuerzas que generan inversión y que son puestas en movimiento mediante relaciones de insumo-producto. Los vínculos hacia atrás son aquellos que se supeditan a la adquisición de bienes y servicios dentro del país por parte de un proyecto de inversión, lo que lleva a nuevas inversiones por parte de los abastecedores.²⁷ Los vínculos hacia adelante se refieren a las inversiones relacionadas con el uso del producto (en otras palabras, la integración sucesiva del proyecto en la elaboración, la manufactura, la comercialización y la distribución.²⁸ Estos vínculos, que pueden llamarse vínculos de producción, constituyen el principal interés de los países huéspedes en sus negociaciones con una empresa transnacional.

Además, los gobiernos huéspedes deben tomar en cuenta los vínculos de consumo y los vínculos fiscales del proyecto de inversión, según los denomina Hirschman. Ambos se relacionan con los ingresos del proyecto exportador. El vínculo de consumo opera como sigue: los nuevos ingresos creados por la producción y exportación de productos básicos pueden gastarse inicialmente en importaciones; sin embargo, se considera que un vínculo de consumo es positivo si dichas importaciones, una vez alcanzado un volumen suficiente, pueden sustituirse con el tiempo mediante industrias manufactureras nacionales. Por supuesto, el vínculo de consumo puede resultar

negativo, en el caso de que los nuevos bienes de consumo compitan contra la producción nacional y por sus precios la eliminen del mercado.

El vínculo fiscal se refiere a los efectos de los ingresos fiscales generados por las exportaciones de productos básicos. Los gobiernos huéspedes se interesan, en primera instancia, en el aumento de su participación en las rentas de las exportaciones de productos básicos; sin embargo, su efecto final sobre el desarrollo económico dependerá de que el gobierno dedique estos ingresos a la inversión productiva, es decir, de la existencia de un vínculo fiscal. Es innecesario decir que mientras más grande sea la torta, mayor será la probabilidad de que al menos parte de ella se dedique a la inversión productiva.

Un determinado tipo de vínculo muchas veces sólo puede obtenerse a expensas de otro. Así, los vínculos fiscales han tenido un papel muy importante en las actividades mineras y petroleras que mostraban todos los signos del 'enclave'. Como este último se define por la falta de relación con el resto de la economía, significará automáticamente la ausencia de otros vínculos, es decir, los de la producción y el consumo. Un país pequeño que recibe enormes sumas por concepto de impuestos a la exportación petrolera, por ejemplo, tendrá menos interés en fomentar los vínculos hacia adelante y hacia atrás. El vínculo de consumo también puede faltar si logra mantenerse una fuerte tendencia a importar y no se posibilita el fomento de la industria nacional. En este caso, el único vínculo de consumo podría ser el mejoramiento de las instalaciones portuarias y viales destinadas a absorber la expansión astronómica de las importaciones.

Quedaría fuera del objeto de este

Hay versión española: *La Estrategia del Desarrollo Económico*, de M. Teresa Márquez de Silva Herzog, Fondo de Cultura Económica, México, 1961.

²⁷ DP en los cuadros 1 y 2.

²⁸ FL en el cuadro 1.

estudio examinar con mayor detalle el funcionamiento de los diversos vínculos. Con excepción de los de producción, es decir, los orientados hacia adelante y hacia atrás, que presentan un interés directo para las negociaciones con empresas transnacionales, los otros vínculos tienen una relación más estrecha con las políticas internas y con el efecto multiplicador.

Resumen

El esquema conceptual total aquí expuesto servirá en líneas generales, como guía de los estudios de casos en este campo de investigación. En cada uno de los estudios de casos deberán realizarse modificaciones en los amplios parámetros que presenta este estudio. Sin embargo, ciertas hipótesis comunes desarrolladas dentro de este esquema deberán ser puestas a prueba en todos los estudios de casos, con el fin de que en el futuro pueda realizarse un estudio comparativo. Entre estas hipótesis básicas están las siguientes:

1. Durante los últimos veinticinco años se ha producido un cambio significativo en la distribución de las ganancias, el cual favorece a los gobiernos y países huéspedes.
2. La mejora en la distribución de las ganancias es un resultado directo del fortalecimiento de la posición relativa de negociación de los gobiernos huéspedes.
3. La posición relativa de negociación se determina mediante la interacción entre cuatro conjuntos de factores: a) los gobiernos huéspedes; b) las empresas transnacionales; c) el tipo de producto; y d) el escenario internacional.
4. La lista de los cuatro conjuntos de factores enumerados en el trabajo debe ser utilizada como

lista de verificación por los investigadores que emprendan estudios de casos. El uso de una lista común en dichos estudios permitirá formular generalizaciones acerca de la importancia relativa de determinados factores.

5. Básicamente, el gobierno puede alterar en su favor la distribución de las ganancias mediante un proceso de negociación con las empresas transnacionales.
6. Las negociaciones se celebran en diversos momentos de un proyecto. Antes de iniciarse éste se realizan para llegar a un convenio; una vez ejecutado el proyecto, pueden celebrarse renegociaciones con el fin de alterar las condiciones del contrato; finalmente, si el gobierno decide nacionalizar la filial de la empresa transnacional considerada, pueden celebrarse negociaciones para fijar la compensación y tal vez acordar otras disposiciones, como las relativas a comercialización.
7. Existen considerables variaciones de este modelo básico. En el caso de proyectos pequeños, simplemente pueden omitirse las negociaciones, por cuanto las empresas realizarían un proyecto aco-

giéndose a un contrato estándar o a un convenio implícito. Las renegociaciones se harían automáticamente cada cierto tiempo si los gobiernos deciden alterar los contratos básicos y las normas y reglamentaciones sobre inversión extranjera.

8. En lo que respecta al contenido del convenio, pueden distinguirse dos tipos: a) el convenio tradicional, respecto de la distribución de un valor de exportaciones fob determinado; y b) el convenio contemporáneo, que se refiere al incremento del valor de exportación mediante efectos de los vínculos hacia adelante.
9. Las ganancias pueden dividirse en: a) ganancias directas, es decir, el excedente que arrojan las actividades de exportación, y b) ganancias indirectas: el valor retenido al cual acceden los actores nacionales no gubernamentales del proyecto de exportación (ad-

quisición de bienes y servicios en el país, sueldos y salarios y también las utilidades reinvertidas por las empresa).

10. Ganancias directas: interesa a los gobiernos tanto su participación porcentual como el volumen del excedente, puesto que este último puede ser determinado por factores negociables, tales como los precios de transferencia y las prácticas de depreciación.
11. Ganancias indirectas: los gobiernos pueden influir en el valor de las ganancias indirectas mediante leyes que exijan un empleo más extensivo de personal del país y de bienes y servicios de producción nacional, así como mediante leyes que exijan participación del gobierno y del país huésped en actividades relacionadas con los productos básicos exportados vinculados hacia adelante (elaboración, comercialización, fletes, distribución y financiación).