

NOTAS SOBRE LA INTEGRACION ECONOMICA Y LAS
EMPRESAS TRANSNACIONALES *

Eduardo Gane

* Les presentes notas han sido escritas por el autor sólo para el propósito de un Seminario académico interno de la institución.

NOTAS SOBRE LA INTEGRACION ECONOMICA Y LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES

Las siguientes reflexiones sobre la integración económica y las empresas transnacionales se encuentran necesariamente limitadas por la complejidad del tema y por la obligación de sintetizar las ideas en unas pocas páginas. La sola teoría de la integración, con sus fundamentos, críticas y dimensión del espacio analítico que debe cubrir, dan para un largo ensayo; afortunadamente lo mucho que sobre el tema se ha escrito evita repetir todos sus argumentos y experiencias. En cuanto a las empresas transnacionales, también existe un abundante material publicado, que se acrecienta día a día. Las evidencias empíricas, sin embargo, son más escasas en particular acerca de su presencia y comportamiento en América Latina y el Caribe.

El autor, mientras fue funcionario de la Unidad Conjunta CEPAL/CET, tuvo la oportunidad de estudiar en conjunto con Michael Mortimore algunos casos de participación de empresas transnacionales en la Subregión Andina, especialmente en Colombia y el Ecuador, lo que le permitió tener una visión más detallada y real de como operan dichas empresas bajo las condiciones de un esquema dado de integración. Esta experiencia y ciertas consideraciones generales sobre el tema es lo que se intenta transmitir en las próximas páginas.

Las notas se han dividido en tres partes. La primera recoge aspectos del marco teórico general de la integración económica; la segunda, comenta estas mismas consideraciones teóricas a la luz de los esquemas de integración latinoamericanos y de las empresas transnacionales y, la última, resume algunas conclusiones de los estudios mencionados sobre programación sectorial andina.

I. EL MARCO TEORICO GENERAL DE LA INTEGRACION ECONOMICA

En la práctica la teoría de la integración económica se ha ubicado como un componente de la economía internacional, incorporando además elementos de localización de unidades productivas. No obstante, las dificultades que se encuentran al intentar definir correctamente su problemática y los límites de su acción y efectos son muy grandes, dado que es necesario tener en cuenta la mayor parte de los aspectos de la teoría económica. Más específicamente en agrupaciones regionales o subregionales formadas por países en desarrollo se ha sugerido la conveniencia de abordar los temas de la integración desde el ángulo de "las teorías del desarrollo y de la programación orientadas hacia el cambio de las estructuras productivas y tecnológicas ... y en las relaciones de dependencia de los países subdesarrollados con el resto del mundo".^{1/} Esto, principalmente porque se reconoce que la integración no es un fin en sí mismo, sino un camino para acelerar el desarrollo económico y minimizar los elementos que lo condicionan, pertenezcan ellos directamente o no a la esfera de la economía. Detrás de ese planteamiento se manifiesta, también, la certeza de la existencia de una restricción impuesta por los inevitables vínculos con terceros países desarrollados muchas veces a través de su medio de ligazón más complejo: las empresas transnacionales.

Asimismo, es fácil apreciar que todas las fases conducentes a un proceso de integración tienen un alto contenido político, sea en las formas de estrategias internacionales (geopolíticas) o de factores sociológicos de estructura y poder de los diferentes actores de la comunidad nacional o del exterior.

En todo caso, los países participantes en un proceso de integración lo hacen esperando lograr ciertas ganancias o ventajas derivadas de su asociación con los restantes países miembros de la agrupación, en especial las correspondientes a la expansión de la producción industrial y al desenvolvimiento de la infraestructura que ella normalmente

^{1/} Constantino Vaitsos. Crisis de los procesos de integración económica. El Trimestre Económico, nº 181, enero-marzo de 1979, página 114.

genera. Dichas ganancias al inicio del proceso, son potenciales, no existiendo ningún mecanismo automático o seguridad a priori en relación a su materialización y -lo que es más importante- a la forma en que se reparten los beneficios entre los socios del sistema, salvo los ya conocidos efectos de "polarización" (el más grande recibe más ventajas, en ausencia de herramientas correctivas).

En lo que sigue se hará un breve examen de algunos de los postulados principales sobre los cuales se apoyan los beneficios o ventajas esperadas de un esquema de integración. Estos son, según L. Unger,^{2/} los enumerados a continuación:

1. Especialización de la producción e incremento de los intercambios comerciales.
2. Economías de escala.
3. Economías externas.
4. Incremento de la eficiencia de la economía a consecuencia del aumento de la competencia.
5. Cambios favorables en los términos del intercambio.
6. Aportes de capitales extranjeros, know-how y licencias.

Luego de analizar de manera sucinta cada uno de los seis aspectos enunciados, se verán en general algunas de las experiencias relativas a la integración en América Latina y los casos particulares de dos de sus instrumentos: la programación sectorial industrial y los acuerdos de complementación, ambos con el fin de ejemplificar en forma práctica estos conceptos generales.

1. Especialización de la producción (mejor localización de los recursos) e incremento de los intercambios comerciales

La creación de una unión aduanera, zona de libre comercio u otra forma arancelaria preferencial correspondiente a una agrupación de países debe generar, al menos en teoría "efectos de producción" y "especialización al nivel de producto". El primero se refiere a la substitución de una fuente de abastecimiento proveniente de terceros países por

^{2/} Ladislav Unger. Avantages Potentiels de L'Integration Economique. Mondes en Developpement, nº 23, 1978.

abastecimientos procedentes de la propia zona o unión. Los efectos positivos de este proceso son consecuenciales a la existencia de una barrera arancelaria diferencial (aumento de la producción dentro de la agrupación) y los negativos a la desviación del comercio (se supone que de una fuente más competitiva en términos de costo y precio). El segundo, la especialización a nivel de producto -o en su otra versión, a nivel de factores- parte de la base que una diferencia relativa entre los costos comparativos o en la dotación de recursos de los países participantes en un esquema de integración, sea entre ellos mismos o respecto al resto del mundo, conducirá a una especialización ventajosa, bajo ciertas condiciones que se señalan más adelante.

La liberación del intercambio entre países en desarrollo puede producir en el corto o mediano plazo un incremento del intercambio mutuo (efecto estático o tarifario) que, en general, tiende a agotarse rápidamente si no va acompañado de otras medidas que induzcan mayores inversiones, mejoramiento de la eficiencia, de la infraestructura, etc. Se reconoce, así, que la sola liberación del intercambio tiene una influencia limitada sobre el comercio y los cambios estructurales, salvo que la economía de los países participantes sea potencialmente complementaria y no medien costos de transporte excesivos. En la mayoría de los casos las economías de estos países son y han sido históricamente complementarias con las de los países industrializados.

Por lo tanto, únicamente a largo plazo la disminución o supresión de las barreras arancelarias -siempre que instrumentos para-arancelarios o de otra naturaleza similar no actúen en dirección opuesta- podrá dar lugar a una mayor corriente de comercio, mediante inversiones relacionadas que hagan más amplia la complementariedad de las economías de los países participantes. Por supuesto esto vale tanto para procesos basados en mecanismos espontáneos de mercado o en políticas regionales o subregionales de índole planificada.

En cuanto a la especialización internacional, es sabido que sus fundamentos teóricos provienen centralmente de D. Ricardo (costos comparativos relativos) y de Heckscher-Ohlin (ley de proporciones de

/factores o

factores o de dotación de factores). Ambas teorías parten de supuestos que difícilmente se dan o pueden presentarse en la realidad como, por ejemplo, economías abiertas, libre movilidad de factores, igualdad de conocimiento de las tecnologías disponibles, etc. Por su parte, Scitovsky avanza tres razones para justificar una especialización internacional: diferencias en la dotación de recursos naturales, en los costos de transporte y en la productividad.

Entre las naciones en vías de desarrollo, por lo menos en las medianas y pequeñas, las carencias económicas y estructurales son similares: insuficiencia de ahorro y de personal calificado; de empresarios competentes y emprendedores; falta de capacidad de absorción y generación eficiente de tecnología, etc. Ello puede interpretarse en el sentido de que las posibilidades de especialización son escasas y menos viables de lo que se cree corrientemente. Dado que muchas de las actividades necesarias para solucionar dichas deficiencias requiere de una masa crítica mínima es que precisamente se justifica la especialización, entendida como un conjunto de iniciativas destinadas a generar una estructura productiva e institucional más versátil y completa que posibilite luego acciones de especialización horizontales o verticales, según sean los requerimientos específicos del desarrollo global de cada país participante.

Lo que no parece factible es la especialización por grandes sectores económicos (agricultura, minería, industria, etc.) o a nivel interindustrial, fundada además en ventajas comparativas estáticas. Más viable se ve un proceso de especialización intraindustrial (a nivel de productos al interior de un sector).

Con razón L. Unger señala que en el caso de los países en vías de desarrollo, la repartición más eficiente de recursos, a escala mundial, no corresponde necesariamente a la explotación óptima de su potencial de crecimiento. Se puede decir que los efectos de desviación del comercio -y, por consecuencia, la substitución de una fuente de aprovisionamiento caro de una fuente anterior- pueden ser inevitables, y necesarios, puesto que no hay notoriamente otra solución para esos países que iniciar producciones que provoquen precisamente esas

/distorsiones.

distorsiones. Dado que el crecimiento industrial es uno de los objetivos fundamentales de la política económica de esos países, no hay otra manera de lograrlo, al menos en el período inicial, sino por la substitución de productos de terceros países, aunque esta substitución precise de costos de venta más elevados por unidad de producción que los precios vigentes en los mercados mundiales. Es un medio de asegurar un cierto crecimiento económico en el seno de la subregión. De todos modos, desde el punto de vista mundial, se trata de un caso de peor localización de recursos al menos a corto y mediano plazo, pero no forzosamente a largo plazo".^{3/}

2. Economías de escala

Las economías de escala, o reducción del uso de insumos por unidad de producto a consecuencia del aumento de la capacidad de producción o del incremento de tamaño de las series producidas, han recibido relativamente poca atención en la teoría clásica de la integración económica. Sin duda la mayor dimensión del mercado que corresponde a una unidad económica más amplia, resultante del proceso de integración, hace posible el establecimiento de empresas productoras más grandes o de su especialización horizontal y vertical.

Algunos economistas han distinguido entre economías de escala efectuadas al interior de la planta y aquellas realizadas dentro de la empresa (Balassa, por ejemplo, en su *The Theory of Economic Integration*, 1962). Se supone que las primeras reducen los costos de producción (mayor especialización del personal de la usina, aplicación de tecnologías modernas, innovaciones propias menores, control de calidad, etc.), en tanto las segundas están vinculadas a la integración horizontal y vertical de la empresa (baja de los costos generales de administración, ventas, financiamiento, etc. y acercamiento a las etapas de aprovisionamiento o de salida al mercado). Para las empresas de los países en desarrollo de las economías de escala más relevantes debieran ser las "intraplanta" por el bajo número de usinas con que cuenta normalmente cada empresa.

^{3/} Op.cit., página 613.

El aumento de la capacidad media de las plantas, debido a una expansión del mercado disponible, puede llevar a una disminución de los costos de producción en virtud de la baja en los costos fijos unitarios, al tener mayores series de fabricación o al reducir la gama de artículos diferentes a producir. En general se puede señalar que las economías de escala tienden a hacer crecer el tamaño de las plantas, al tiempo que la especialización ejerce presión en sentido contrario. Por ello, la existencia de economías de escala no significa que las plantas gigantes sean forzosamente más eficientes que las plantas de mediana dimensión, si estas últimas se especializan en una reducida variedad de productos.^{4/}

En todo caso, la existencia de un mercado ampliado posibilita a más empresas a funcionar en condiciones óptimas, es decir, incorporando las técnicas más adecuadas de producción y de administración. Esto mismo hace que los países en desarrollo más pequeños necesiten mayormente de la unión económica. También es claro que no todas las ramas de la actividad tienen los mismos problemas de indivisibilidad y nivel absoluto de las escalas de producción, de manera que la dimensión del mercado es más crítica para ciertas industrias que para otras (por ejemplo, bienes de consumo durables, de capital e insumos intermedios provenientes de industrias de base).

3. Economías externas

Las economías externas se generan por factores fuera de las empresas, tales como sistemas de capacitación de mano de obra, institutos de investigación, infraestructura de servicios públicos, mecanismos promocionales financieros y comerciales, administración pública eficaz, difusión tecnológica, etc. Todos ellos influyen sobre los costos de producción y administración de las empresas, y colaboran a definir la localización espacial de sus operaciones.

Una parte sustantiva de las economías externas se deben a acciones gubernamentales fuera de los mecanismos de mercado y corresponden en esencia a cambios en la infraestructura nacional o regional, cuyo

^{4/} L. Unger, op.cit.

valor y contribución al desarrollo no dependen unicamente de los bienes y servicios producidos directamente sino de las externalidades que crean. El efecto en las economías de dichas externalidades difícilmente puede ser medido con los criterios tradicionales de costo-beneficio privado y pertenecen, por su naturaleza, a la esfera de los aportes que deben ser calificados por su costo-beneficio social.

Precisamente porque el proceso de creación de algunas de las principales externalidades también está sujeto, en muchos casos, a economías de escala o masa crítica mínima, es que se puede considerar a éste como una importante fuente de cooperación entre países en desarrollo, en particular en lo referente a la colaboración científica-tecnológica, infraestructura física, entrenamiento de personal técnico, interconexión de sistemas eléctricos y otros campos similares.

La existencia de economías externas produce normalmente consecuencias de polarización, o sea de concentración de actividades en ciertas zonas o países donde las externalidades son mayores. Se da en este caso, además, situaciones de interrelación dinámica entre "polos" e incremento de externalidades inducidas por el propio crecimiento y su efecto centrípeto.

Los mayores conflictos conceptuales envueltos en la creación de economías externas en los países en desarrollo dicen relación con su usual largo plazo de maduración, de quién las costea y a quién benefician. A nivel nacional, se produce frecuentemente la contradicción de que las externalidades son factores de disminución de los costos de producción de las empresas -principalmente las privadas en las economías capitalistas-, sin que ello signifique una baja concomitante en los precios de sus productos, en tanto su financiamiento proviene del esfuerzo colectivo. En el plano internacional suele suceder lo mismo, ya sea que empresas extranjeras se beneficien de dichas externalidades o los participantes en un esquema de integración gocen de manera desequilibrada de sus ventajas.

4. Incremento en la eficiencia de la economía a consecuencia del aumento de la competencia

El punto de discutir aquí es si la integración económica acrecienta o reduce la competencia en comparación con la situación anterior de los países asociados. Se parte de la base que una mayor dimensión del mercado posibilita un número también mayor de plantas fabriles, pero no necesariamente aumenta su capacidad y predisposición a competir. En otras palabras, la presencia de muchos productores en una misma rama de actividad no asegura de ninguna manera una competencia efectiva entre ellos, la eliminación de los ineficientes, ni el aprovechamiento de economías de escala a partir del mercado ampliado.^{5/}

Por el contrario, el poder de grupos mono u oligopólicos puede acrecentarse al aumentar de tamaño las empresas, especialmente en sectores claves de la economía. En todo caso sobre este punto no hay unanimidad entre los economistas dedicados a la integración. Como se verá más adelante, C. Vaitsos sostiene que los principales beneficiados de los esquemas de integración entre países en desarrollo son las filiales de grandes empresas transnacionales y los capitalistas nacionales aliados con dichas corporaciones; en tanto otros autores (Meade, Scitovsky, Balassa) creen que la integración incrementa realmente la competencia.

La estrechez del mercado de algunos países en desarrollo puede explicar elevados costos de producción de ciertas actividades y la poca competitividad que en ellas se manifiesta. Empresas polivalentes (de múltiples líneas de producción) o un limitado número de plantas en cada rama de la industria, con altos niveles de protección para subsistir, son muchas veces el resultado de esfuerzos de países aislados para industrializarse. Por otra parte, como se indicó la integración por sí misma no garantiza una disminución de los índices de concentración, pero ofrece una más alta posibilidad para lograrlo, sobre todo si se introducen colectivamente entre los participantes los necesarios correctivos a los mecanismos normalmente imperfectos del mercado.

^{5/} F. Perroux. L'Europe sans rivages. 1954.

El problema de todos modos es que un cierto grado de protección a las economías de los países en desarrollo es indispensable frente a los más industrializados, dado que no se puede exponer toda la industria existente a la competencia abierta de naciones con más recursos de capital, de tecnología y, por lo general, con instrumentos promocionales de exportación de alta eficiencia, hechos todos que no hacen a la esencia de las denominadas ventajas comparativas sino más bien a las ventajas adquiridas. Según el artículo ya citado de L. Unger, "Para evitar esos efectos nocivos sobre las industrias existentes, no puede hacerse entrar en juego sino progresivamente la competencia de los productores externos y los elementos de comparación correspondientes. Se trata pues de encontrar una dosificación equilibrada entre protección, subvención y competencia a la escala regional, dosificación que debe ser compatible con las exigencias del desarrollo industrial (economías de escala, especialización, etc.)".

5. Cambios en los términos del intercambio

Aunque depende en mucho la forma en que se los mida, los términos del intercambio deberían reflejar los cambios en el poder de compra relativo de las exportaciones en comparación con el costo de las importaciones para un país o conjunto dado de ellos. Para las naciones en vías de desarrollo este concepto es un indicador esencial dada la asimetría de su comercio con los países desarrollados, situación que proviene de una estructura muy poco diversificada de exportaciones, mayormente de materias primas, frente a una amplia gama de importaciones de bienes de capital, insumos intermedios y bienes de consumo durables.

El problema reside, entonces, en los diferentes valores agregados que hay detrás de una y otra estructura de comercio exterior y a la vulnerabilidad que la dependencia de unos pocos productos primarios introduce en las economías de los países en desarrollo (por supuesto, los países petroleros son una excepción relativa).

En teoría, la integración económica podría influir de manera favorable en la evolución de los términos del intercambio de los países participantes al mejorar: a) la capacidad de negociación colectiva; y

/b) la

b) la posibilidad de exportar bienes más diversificados y con un mayor grado de manufactura. En cuanto al primer aspecto, se pueden imaginar algunos campos específicos como el aumento de la capacidad de negociación por compras de tecnología, de bienes de capital o de otros bienes indispensables en que opera la capacidad combinada de importación de todos o varios de los países que se integran; la obtención de preferencias comerciales, financiamientos, avales, etc, por tratarse no de países aislados sino de una unidad mayor; y, en fin, de acciones que tiendan a incrementar el interés de las naciones desarrolladas por dar un tratamiento más positivo a sus relaciones de comercio exterior con los países miembros. El segundo aspecto, se traduce en la creación de una base de sustentación más amplia de mercado propio para originar desde allí corrientes de exportación hacia terceros países -por intermedio de aumentos en las escalas de producción y de mejoramientos en la productividad-, justificación para que se generen mecanismos de promoción y financiamiento de exportaciones, que podrán proyectar su acción hacia fuera de la región que se integra; aplicación del poder conjunto de compra para asegurar mercados de exportación, etc.

Todo lo anterior depende del tamaño de la región que se integra, de su elasticidad de demanda por importaciones, de su estructura de exportaciones, en general de su grado de desarrollo y, muy principalmente, de la cohesión económica y política de sus miembros. Esto último significa que aunque la capacidad de negociación conjunta es un elemento importante para incrementar los términos del intercambio, es difícil que los países en desarrollo se lleguen a poner de acuerdo para ejercerla, sea en compras (importaciones) comunes o en mejorar su posición exportadora.

6. Aportes de capital y tecnología extranjeros

Desde el punto de vista del pensamiento más clásico en torno a la integración económica, se ha señalado que la unión de mercados resultante de estos procesos puede representar un marcado incentivo para los empresarios foráneos a ingresar a la región con capitales y tecnología -que difícilmente ofrecerían a cada país por separado-, dando lugar así a una fuente potencial de significativas ganancias al conjunto de

/países que

países que se integran. El diferencial tarifario establecido en favor de los países miembros constituiría un atractivo para que las empresas extranjeras operen dentro de la región en vez de continuar haciéndolo fuera de ella. Sin embargo, algunas investigaciones empíricas han indicado también que la entrada de capitales y/o tecnología extranjera puede no representar necesariamente un aporte neto positivo, si a las sumas o contribuciones ingresadas se le restan los correspondientes flujos en el tiempo de egresos por los diversos conceptos de remuneraciones al capital y a la tecnología externa.

Existe, adicionalmente, el temor que los inversionistas extranjeros puedan ejercer influencias no sólo económicas sino políticas en los países receptores, en especial si estos son de pequeño tamaño. Este fenómeno se relaciona en gran medida con el cambio de procedencia de los capitales extranjeros, al aumentar en forma cada vez creciente la importancia relativa de las inversiones originadas en grandes corporaciones transnacionales y disminuir correlativamente las públicas (gobiernos extranjeros) y las de pequeños y medianos inversionistas foráneos. Algo similar sucede con la tecnología que en proporción muy alta proviene de empresas transnacionales propietarias o productoras de las principales innovaciones o desarrollos científico-técnicos de la época moderna. Son múltiples los canales por los cuales estas empresas reciben pagos por su participación como inversionistas o proveedores de tecnología y muy difícil el acuerdo entre todos los países participantes en un esquema de integración para su eficiente negociación y control. Es común la guerra de incentivos al inversionista extranjero que se da en procesos de integración de carácter comercial, lo que redunda en ventajas desproporcionadas para los inversionistas extranjeros, en desmedro casi siempre del inversionista local, y en una polarización de la actividad extranjera en los países donde hay mayores economías externas.

Otra línea de pensamiento es la que atribuye la falta de inversión procedente del exterior a la insuficiencia de mercado de los países en desarrollo, situación que se modifica con la integración, pero además a la carencia de medios de producción eficientes (mano de obra capacitada, amplio y fluido mercado de capitales, insuficiencias de

/infraestructura, etc.).

infraestructura, etc.). Las oportunidades de inversión están condicionadas generalmente por el desconocimiento de las capacidades latentes (limitaciones informativas e inexistencia de estudios de factibilidad o planes de desarrollo nacional) o de empresarios eficaces.

Se tiende, por último, a confundir la inversión extranjera con la participación extranjera, identificándose ambos conceptos con el ingreso de ahorro externo complementario del nacional, cuando cada vez más la inversión extranjera está cediendo paso al empleo de recursos crediticios más que a capitales de riesgo propios de las empresas.

II. ALGUNOS DE LOS PLANTEAMIENTOS TEORICOS APLICADOS A LA SITUACION LATINOAMERICANA

La experiencia de los esquemas de integración latinoamericanos y del Caribe permite comentar varios de los puntos descritos anteriormente en un marco de referencia más concreto. Entre los aspectos generales que conviene aclarar, previo al análisis de detalle que se hace más adelante, se han elegido algunos que parecen ser de mayor relevancia. Estos son:

A. Aspectos Generales

1. La condición inicial de heterogeneidad de los países participantes, típica en los esquemas de integración de la región, tiende más a acentuarse que a disminuir, así como el incremento del intercambio comercial favorece mayormente a los países de más tamaño. No hay, por tanto, fundamentos teóricos que permitan suponer que la integración de mercados (o simple desgravación tarifaria) proporcione una distribución equitativa de oportunidades y beneficios a los países miembros.

Aunque no se puede por ningún motivo asignar únicamente a la integración las diferencias de crecimiento del PIB de los países de la ALALC y la Subregión Andina, el cuadro muestra que, con la sola excepción de la Argentina, los otros dos países grandes han aumentado su participación en el PIB conjunto. Las naciones medianas y pequeñas, salvo dos casos -Bolivia y el Ecuador- han disminuido apreciablemente

/su participación

su participación.^{6/} Si bien es cierto que la integración no es la culpable exclusiva de esta situación, tampoco ha contribuido a evitar dicha tendencia y más bien ya ayudado a acelerarla.^{7/}

ESTRUCTURA Y CAMBIOS EN LA COMPOSICION DEL PIB EN LOS
PAISES DE ALALC Y DE LA SUBREGION ANDINA

PIB al costo de factores (millones de dólares a precios constantes de 1970)						
1962		1970		1976		
Valor	%	Valor	%	Valor	%	
ALALC	103 671	100.0	162 129	100.0	231 875	100.0
Argentina	19 802	19.1	28 686	17.6	33 547	14.5
Brasil	27 599	26.6	42 885	26.5	78 352	33.8
Chile	5 714	5.5	7 961	4.9	7 748	3.3
México	25 044	24.2	44 934	27.7	60 368	26.0
Paraguay	584	0.6	813	0.5	1 169	0.5
Uruguay	2 307	2.2	2 675	1.6	2 797	1.2
SUBREGION ANDINA	22 621	21.8	34 175	21.1	47 895	20.7
Bolivia	782	0.8	1 244	0.8	1 768	0.8
Colombia	7 489	7.2	11 217	6.9	16 189	6.9
Ecuador	1 383	1.3	2 142	1.3	3 447	1.5
Perú	4 968	4.8	7 115	4.4	9 559	4.1
Venezuela	7 999	7.7	12 457	7.7	16 932	7.3

Fuente: Cuadernos estadísticos de la CEPAL, Series Históricas del Crecimiento de América Latina, 1978.

^{6/} Las diferencias de tamaño indicadas por el PIB de los países del cuadro ocultan heterogeneidades estructurales probablemente mayores.

^{7/} Ver documento CEPAL: ALALC: El programa de liberación comercial y su relación con la estructura y las tendencias del comercio zonal. Página 34 y siguientes sobre los desequilibrios cuantitativos en el comercio zonal.

2. El interés de los países mayores de la región por la integración ha demostrado ser cualitativamente diferente del de las naciones medianas o pequeñas. En efecto, la existencia de un mercado interno suficiente para sustentar gran parte de las actividades económicas en términos de relativa eficiencia, le confiere al mercado regional un papel complementario, en especial para producciones que requieren de grandes inversiones, estabilidad de demanda, rápidos cambios tecnológicos o escalas de producción muy elevadas. Para los países medianos y pequeños por el contrario la unión de mercados es frecuentemente su única alternativa de participar en el desarrollo de muchas de las ramas de la producción. En otras palabras, naciones como Argentina, Brasil y México necesitan del mercado conjunto para continuar y estabilizar su proceso de desarrollo, en tanto que los restantes países lo precisan a fin de acceder a ciertas actividades no factibles para cada uno de ellos aisladamente. Esta ha sido una de las razones más poderosas para la implantación de la Subregión Andina, con un tamaño similar al de algunos de los países mayores de la región. Las diferentes motivaciones para estar presentes en los esquemas de integración de los países grandes y medianos y pequeños, hace difícil el consenso acerca de los instrumentos y objetivos que se deben emplear o alcanzar en el proceso.

3. En la región se pueden distinguir diversos tipos de integración, algunos de los cuales en sus fundamentos han procurado apartarse de la asignación de actividades por intermedio del puro mecanismo del mercado (Subregión Andina, MCCA y en cierta medida el CARICOM). Cuando más se avanza en la aplicación de políticas comunes de desarrollo económico, intentando el mayor beneficio para el conjunto y en particular para los miembros más débiles; el proceso se acerca más a un modelo que se podría denominar de integración-cooperación. Por su naturaleza esta situación se aleja necesariamente del devenir espontáneo de los hechos económicos y políticos de las relaciones tradicionales de la región.

4. La capacidad para captar desde el inicio los efectos finales que su participación en los procesos de integración puede provocar en la economía de los países menos desarrollados, es lógicamente inferior

/para éstos

para éstos que para los de mayor desarrollo, debido a la desigual experiencia, medios de estudio y análisis. Este factor ha llevado a los primeros países a, después de cometer inevitables errores de negociación, retraerse de tomar parte en nuevas negociaciones e incluso a desaprovechar determinadas oportunidades. Además, pese a que sus políticas económicas internas pueden a veces inclinarse preferentemente hacia la llamada economía de mercado, en los esquemas de integración son partidarios de modelos planificados de distribución de oportunidades entre las naciones miembros, a fin de asegurarse un mínimo de ventajas.

5. En la mayoría de los países latinoamericanos las corrientes de comercio están dirigidas preponderantemente hacia las naciones industrializadas, con las cuales, dada la división internacional del trabajo impuestas por estas últimas, se dan más amplias posibilidades de complementación que con sus vecinos regionales. La consecuencia directa de ello es que no sólo una parte significativa del comercio se efectúa con los países desarrollados, sino que adicionalmente los instrumentos que coadyuvan a esas corrientes de comercio se han adecuado a dicha realidad y resulta muy difícil adaptarlos a los procesos de integración regionales sin sufrir presiones y trastornos. Así, los tipos de cambio, los instrumentos promocionales de comercio internacional, los aranceles a determinados bienes (los de capital, por ejemplo), los mecanismos crediticios, etc., están en gran medida condicionados por la realidad descrita y se encontrará una natural resistencia a modificarlos en función de una integración con resultados inciertos o bajo rendimiento comparativo.

6. Como ha señalado acertadamente C. Vaitsos, "la integración económica no surge en forma espontánea en cualquier marco económico, sino que es promovida por realidades económicas específicas y estructurada por actores socioeconómicos y políticos, para obtener objetivos particulares o proteger determinados intereses".^{8/} Los movimientos integracionistas de la región han tenido comienzos históricos principalmente

^{8/} C. Vaitsos, op.cit., página 39.

de carácter técnico, político e ideológico y resultado de decisiones gubernamentales. No se puede hablar por ello de participación popular en su gestación, ni menos en su trayectoria posterior. Hasta el momento han sido los grupos dominantes nacionales y extranjeros, directamente o a través de los propios gobiernos, los principales y casi únicos actores de los procesos de integración latinoamericanos. Incluso existe la sensación bastante difundida que los responsables de llevar a cabo las acciones integracionistas han ido perdiendo contacto, ya no sólo con la realidad, sino con los propios mandantes (gobiernos). Este fenómeno es similar hasta cierto punto con el de la planificación, puesto que ambos encuentran dificultades en lograr una adecuada inserción en los centros de decisión del aparato gubernamental y de consulta nacional.

7. Varios de los factores anteriormente mencionados han llevado a situaciones de crisis a los esquemas regionales o subregionales de integración en cuanto: a) la posibilidad real de cumplir los plazos y etapas convenidos (incumplimiento jurídico); b) mecanismos insuficientes o no aptos para alcanzar los fines propuestos; c) objetivos y metas no muy explícitos y claros; y d) preocupación por quienes (países o agentes económicos) han resultado realmente beneficiados con la integración.^{9/}

Aparte de lo que ya se señaló sobre la polarización de los beneficios en término de los países mayores, el último punto lleva a la consideración de la participación de los empresarios nacionales y extranjeros en la distribución de ganancias de la integración en los esquemas latinoamericanos.

B. Las empresas transnacionales en la integración

Se verá en forma muy breve y siguiendo aproximadamente el mismo orden del capítulo I, cuales son las potencialidades que para las empresas transnacionales (ET) representan los procesos de integración económica.

^{9/} Sobre los puntos a), b) y c) hay bastante literatura de muy buenos autores latinoamericanos (G. Salgado, F. Salazar, C. Díaz-Alejandro, R. French-Davis, etc.). En relación al punto d) el material es mucho más reducido.

1. En relación a la especialización de la producción e incrementos de los intercambios comerciales, las ET se encuentran en diferentes posiciones según sea: a) el nivel de aranceles hacia terceros países e intraregionales, y b) que ya se encuentren instaladas en uno o más de los países que se integran. En el caso de existir un diferencial apreciable entre tarifas arancelarias internas y externas, las ET tenderán a trasladar algunas de sus operaciones dentro del esquema de integración, lo que no significa de ninguna manera la eliminación de sus nexos con sus casas matrices u otras filiales o subsidiarias fuera de él (compras de insumos, tecnología, bienes de capital, etc.). Dicha presencia "dentro de las murallas", con seguridad sigue las mismas reglas de especialización e intercambio que se produce a nivel mundial, es decir, concentración en los países de mayor mercado de las actividades productoras más complejas e intercambio desbalanceado con los países menores.

El segundo aspecto, de si las ET recién llegadas tienen un comportamiento distinto de las ya instaladas en los países que se integran, es un asunto más discutible.^{10/} Ello se debe en gran medida al poco conocimiento que hay sobre la estructura (dimensión y complejidad) de varias de las ET que operan en la región y, principalmente, a los múltiples vínculos que han tenido tradicionalmente las economías y con las propias empresas latinoamericanas, lo que dificulta dibujar una frontera entre antiguas y nuevas. Es claro, sin embargo, que la presencia de las ET se da en sectores y ramas de altos índices de concentración de pocas y grandes empresas. Dicho hecho es indicativo de su preferencia por los segmentos más oligopólicos de la oferta.

La especialización y complementación de producciones entre filiales de una ET dentro de un espacio de integración se efectuará sólo si para ese sistema transnacional, como un todo, hay posibilidades de aumentar los beneficios. Como se ha señalado reiteradamente por numerosos autores, las ET no persiguen necesariamente una mayor eficiencia (baja de costos) sino aumentos de ganancias en un horizonte

^{10/} Para un análisis detallado sobre este tema, ver C. Vaitsos, "Latin American Economic Integration and Transnational Enterprises". UNCTAD, 1978.

de tiempo mediano o largo (consolidación de posiciones oligopólicas), compatible con el crecimiento de su esfera de acción, dada la existencia de otras ET. Bajo estas circunstancias, las ET estarán en términos relativos en mejores condiciones para efectuar eventuales especializaciones o intercambios comerciales que las empresas nacionales de los países participantes, por razones de tamaño, conocimiento, red de afiliados, etc. Sin duda esta realidad fue la que impulsó a la Comisión del Acuerdo de Cartagena a aprobar, previo a la distribución de oportunidades de mercado entre las naciones miembros, la Decisión 24 que reglamente el papel del capital y la tecnología extranjeras en el aprovechamiento del nuevo espacio económico (Decisión tan atacada precisamente por las ET y por su organismo de contacto, el Consejo de las América).

En la ALALC todos los estudios acerca de los acuerdos de complementación muestran los mismos resultados, en cuanto a que los mayores participantes y beneficiados con ellos han sido las ET, por su capacidad de movilizar su red de filiales y proponer acuerdos ad-hoc.

Un aspecto adicional, que se comentará en los puntos siguientes, es que la especialización internacional basada en las ventajas comparativas poca relevancia tiene para las ET en el caso de ventajas no atribuibles a los recursos naturales. En otras palabras, cuando se trata de ventajas adquiribles (una parte importante de todas las ventajas tiene este carácter) las ET o las poseen o tienen los medios para crearlas, como se ha demostrado en algunas regiones carentes de recursos. En la región, las ET muchas veces han inducido a los gobiernos a generar las condiciones para un mejor trapaso de ciertas ventajas adquiridas (industria automotriz, por ejemplo) en sectores del dominio exclusivo de estas corporaciones, proporcionándoles además la otra gran ventaja que es el tamaño del mercado unificado.

2. En lo que dice relación con las economías de escala, las ET pueden llegar a ellas con facilidad al interior de las plantas, pero esencialmente dentro de la empresa en su totalidad (administración centralizada, empleo de modernos sistemas de decisión computarizados, acceso fácil al financiamiento, posibilidad de efectuar y apropiarse

/de investigación

de investigación y desarrollo científico-tecnológico, etc.)). Para la mayor parte de las empresas locales de América Latina estas economías de escala son difíciles de alcanzar por su tamaño relativamente reducido; a excepción de ciertas corporaciones estatales de gran dimensión como las empresas eléctricas, petroleras, siderúrgicas y otras, que generalmente no participan en áreas de integración económica.

Por otra parte, las ET han implantado unidades de gran escala de producción en sectores que han sido normalmente del dominio de empresas pequeñas o medianas, tales como alimentos en conserva, industrias textiles de fibras artificiales, pesca y varios otros, creando situaciones de economía dual en dichas ramas y haciendo más compleja la integración de esas actividades. Así, por un lado la resistencia de las ET a perder sus ventajas oligopólicas es muy grande y, por otro, la de los gobiernos que ven con temor los problemas de cesantía y paralización que puede ocasionar la integración de sectores tan heterogéneos y sensibles a los efectos de una brusca modernización.

La investigación y el desarrollo tecnológico también opera en medida importante bajo condiciones de economía de escala y diversas publicaciones han concluido que cerca de las tres cuartas partes de la innovación tecnológica de todo el mundo desarrollado es producida por las ET. Esto lleva, sin duda, a un acelerado proceso de concentración de poder (conocimiento es poder, se ha dicho) en manos de dichas corporaciones y a una participación ventajosa en esquemas de integración que buscan sobre todo un "salto tecnológico" que los ayude a ponerse a la par de los países más desarrollados de la región.

3. Los países que se integran, junto con las desgravaciones arancelarias mutuas, buscan facilitar el intercambio comercial a través de diversos esfuerzos para mejorar la infraestructura física y posibilitar su aprovechamiento; financiar y promover exportaciones intraregionales; adoptar normas comunes sanitarias, de calidad, etc.; incentivar al capital y la tecnología foránea; y disposiciones similares. Gran parte de ellas se convierten en economías externas que las empresas participantes internalizan en mayor o menor proporción de acuerdo con su estructura y posibilidades. Un rasgo singular de las ET es su facultad

/de hacer

de hacer uso de las economías externas debido a su movilidad geográfica, sus redes de filiales y subsidiarias y su capacidad para captar y trasladar ciertos recursos productivos escasos en la región en su propio beneficio (personal calificado, crédito). La apropiación de esas externalidades se realiza sin que las ET contribuyan normalmente a pagar el costo social de la utilización de dichos beneficios, en gran parte por su facilidad para minimizar los tributos o impuestos que les corresponderían, mediante el expediente de los precios de transferencia, sobrefacturación de bienes de capital y tecnología, recargos por financiamiento y otras medidas destinadas a disminuir la base tributable.

Por otra parte, las ET tienden a seguir el mismo principio de polarización del desarrollo económico al concentrarse en las zonas o países donde las economías externas son mayores, situación que compila la distribución equitativa de los efectos de la integración.

4. La idea de que la integración económica acrecienta la competencia, y por tanto la eficiencia de la economía, tiene su explicación a partir del concepto de que un mercado más amplio dá cabida a un número mayor de plantas productoras eficientes en el nuevo espacio que se crea. Hasta ahora los índices de concentración de la actividad económica parecen mostrar lo contrario. La causa de este fenómeno se encuentre probablemente en la correlación entre el incremento del tamaño de las empresas, sea debido a economías de escala o externalidades, y el poder de sus grupos propietarios, factor que a su vez favorece una mayor concentración en las actividades económicas y amplifica su influencia sobre los responsables de la política económica nacional e integracionista.

Dado que quienes están en condiciones más ventajosas para aprovechar el mercado ampliado son las ET, a los grupos locales no le quedan más alternativas que aliarse con los intereses transnacionales o permanecer en posiciones de retaguardia en sus propios mercados. La opción frente a la circunstancia de poder oligopólico o concentración de la actividad en algunos agentes económicos no es necesariamente la apertura amplia de los países miembros a la competencia de terceros

/países,

países, porque ésta no garantiza la erradicación de factores de imperfección de la oferta interna y por el contrario puede forzarlos a una más estrecha vinculación con los elementos externos de esta misma naturaleza.

5. En materia de términos del intercambio hay estudios como el de C. Vaitsos ^{11/} indicativos de que, por ejemplo, la integración Centroamericana hizo que esta región en su conjunto fuera, después de algunos años de iniciado el proceso, más dependiente del resto del mundo por el alto contenido de importaciones extraregionales que tuvo el aumento de producción y comercio intraregional. Es normal que las ET operen con la balanza de pagos negativa en sus filiales y subsidiarias de los países y regiones de mercado reducido y aún de algunos mayores (los enfrentamientos del gobierno brasileño con las ET se han debido principalmente a esta razón).

Las ET al tener sus actividades distribuidas en distintas áreas geográficas (naciones desarrolladas y en desarrollo) pueden influir según sus propias estrategias y conveniencias en una parte importante de la evolución de los términos del intercambio de las regiones que se integran. Dadas sus múltiples esferas de acción, que generalmente cubren un amplio espectro productivo, tecnológico, financiero y de servicios, pueden controlar varios de los factores determinantes de los términos del intercambio intra y extraregional.

Finalmente, en relación a la descripción efectuada en los diferentes puntos tratados acerca de las ET, éstas aparecen como los únicos "malos de la película", en circunstancias que no se debe excluir una parte de responsabilidad a las contrapartes nacionales o regionales en los efectos causados por dichas corporaciones en los procesos de integración. En efecto, con frecuencia por desconocimiento, falta de información o intereses creados estas contrapartes no asumen correctamente su papel frente a las ET. Ello implica que aunque en muchas ocasiones los máximos perseguidos por unos y otros pueden ser incompatibles hay, sin duda, una franja de mutuo interés con posibles distribuciones equitativas de beneficios para ambas partes: países y zonas de integración y ET.

^{11/} C. Vaitsos, op.cit.

III. ALGUNAS CONCLUSIONES DE ESTUDIOS DE CASOS SOBRE LAS ET Y LA INTEGRACION 12/

El resultado tal vez más importante de los estudios en detalle de ET que participan en los acuerdos de complementación de ALALC y en la programación sectorial andina se refiere a la caracterización de este tipo de corporaciones. En la literatura sobre el tema ha existido una tendencia, probablemente involuntaria y simplificadora, a crear un prototipo representativo de la conducta y estructura de estas empresas, suponiéndolas uniformes y fácilmente tipificables. La primera conclusión que salta a la vista es la heterogeneidad estructural y de comportamiento de las ET. Esto por supuesto no significa que no existan ciertos rasgos comunes entre muchas de ellas.

Las variables distintivas más relevantes sobre las ET, aparecidas en estos estudios son:

- Significativas diferencias de tamaño entre las ET, considerando la casa matriz y su sistema transnacional. Unas están entre las mayores del mundo con ventas que superan los 50 mil millones de dólares por año, y otras no son más grandes que algunas empresas latinoamericanas (especialmente públicas);

- Muy diferente grado de diversificación de la producción y del conjunto de sus actividades en general. Varias de ellas sobrepasaban los 20 000 artículos diferentes, en tanto otras se encuentran muy especializadas en un número reducido de productos. El problema que surge

12/ Se trata de conclusiones de los siguientes documentos de trabajo de la Unidad Conjunta CEPAL/CET: "Acuerdos de complementación de ALALC y participación de las empresas transnacionales: los casos de máquinas de oficina y productos electrónicos, de Roberto Tomasini; "El programa petroquímico andino: antecedentes, perspectivas y su relación con las empresas transnacionales, de Carlos Alberto Garay; "La programación metalmeccánica del Acuerdo de Cartagena y las empresas transnacionales, de Eduardo Gana; "La programación andina y su aplicación en Colombia: el papel de las empresas transnacionales, de Michael Mortimore; y "La programación andina y sus resultados en el Ecuador: el papel de las empresas transnacionales, de Eduardo Gana y Michael Mortimore (en publicación).

de aquí es la generalización que se ha hecho sobre el comportamiento mono u oligopólico de las ET, dado que se confunde la situación de la empresa con la de los productos. En efecto, la teoría habla de mercados imperfectos de productos -oferta o demanda- y en este caso se trata de empresas que pueden estar operando en mercados muy diferentes con sus diversos productos, en virtud precisamente de la gran gama de ellos que comercializan y en variadas regiones geográficas.

- Muchas de las empresas analizadas tienen su base principal de acción en su propio país de origen, lo que les da una base de sustentación con bastante independencia de las contingencias del comercio exterior y les permite contar, además, con la ayuda de los mecanismos nacionales de promoción en sus actividades externas y con la propia infraestructura de un país desarrollado. Por el contrario ciertas empresas funcionan con un alto porcentaje de actividades típicamente transnacionales, es decir, con una reducida actividad en sus mercados internos. En el primer caso se encuentran mayormente las ET norteamericanas estudiadas y en el segundo empresas europeas y japonesas.

- La extensión de la red de filiales y subsidiarias también varía en forma significativa y sobre todo su presencia en la región. De las entrevistas con ejecutivos de las ET ha surgido la convicción que gradualmente Brasil y México se han ido convirtiendo en una suerte de sub-centros de localización y decisión de actividades de las ET para toda la región.

- Las ET muestran comportamientos ampliamente diferenciados en materias como participación accionaria y transferencia de tecnología. Así, algunas ET tienen por política mantener el predominio absoluto sobre la propiedad accionaria de las sociedades, en cambio otras no hacen cuestión de ser socios minoritarios e incluso prefieran operar sólo mediante nexos tecnológicos.

- Una parte significativa de la variedad de filiales y actividades de las corporaciones transnacionales se debe a la forma en que ésta ha ido creciendo en el tiempo, principalmente porque una proporción muy importante de sus ampliaciones ha sido el producto de la compra de empresas existentes y la fusión de ellas con otras nuevas. Este les ha

permitido adquirir no sólo un mayor tamaño y redes adicionales de filiales, sino que también una gran diversidad de tecnologías, personal calificado, capacidades administrativas y presencia de nuevos mercados. El crecimiento de estas ET ha sido pues más por absorción de otras empresas que por desarrollo propio.

En cuanto a las conclusiones acerca de la presencia de las ET en los esquemas de integración de ALALC y de la Subregión Andina, las indicaciones son bastante claras en relación al atractivo que la integración ejerce sobre estas corporaciones. Sólo a título de ejemplo se darán algunas informaciones sobre la materia.

Los acuerdos de integración de ALALC muestran que dos ramas industriales reúnen casi el total de los productos negociados: química (química, petroquímica y farmacéutica) y maquinaria (eléctrica y mecánica) y artefactos eléctricos. En estos sectores hay una elevada concentración industrial y, además, un marcado predominio de empresas transnacionales. La exportación de 18 de los 19 productos de mayor intercambio (69% del total importado) debe atribuirse también a ET. Dice R. Tomasini: "Todo parece indicar que los acuerdos de Complementación aquí analizados resultaron la expresión escrita de la política de división de mercado practicada por las ET que operan en el área, estimuladas por las ventajas adicionales que representan los incentivos que cada uno de los países otorga a la exportación y por el importante margen de preferencia que esos productos disfrutaban frente a terceros mercados".

Por su parte, los resultados de la marcha del Programa Metalme-cánico hasta 1976 indicaba, en relación a las vinculaciones tecnológicas con ET, que de las 12 empresas creadas a consecuencia de dicho programa, la totalidad operaba con contratos de tecnología extra-subregionales en su mayoría procedente de ET consideradas entre las mayores del mundo. El caso petroquímico es aún peor, porque la mayor parte de las denominadas tecnologías de punta del sector están exclusivamente en manos de las ET o de sus empresas de ingeniería.

Los estudios de Colombia y Ecuador señalan no sólo un aumento de los vínculos tecnológicos con las ET en los mencionados programas

/sectoriales sino

sectoriales sino que además incrementos en los nexos de capital de las empresas participantes con estas corporaciones. Para una información más detallada acerca de éste y los otros casos, se puede consultar directamente los documentos citados al comienzo de la presente sección.

La conclusión final de todo este diagnóstico es que la integración en la región precisa de una clara definición de los destinatarios de los beneficios y esfuerzos que requiere todo el complejo proceso de unión, parcial o total, de los mercados de los países miembros. Y está claro que no basta con la adhesión a ciertas normas sobre la materia, sino la voluntad de aplicarlas en su integridad. Las relaciones con las ET es un caso muy ilustrativo de esa necesidad, puesto que no es posible imaginar vinculaciones equilibradas con ellas sin un mínimo de cooperación y reglas comunes para mejorar la normalmente inferior capacidad de negociación de los países de la región.

En general, se puede señalar que se trata de buscar una adecuada dosificación entre proyectos viables de integración y un relacionamiento externo -con sus principales agentes, las ET- de mutua conveniencia, sobre la base de un significativo cambio de la estructura histórica que han tenido estos nexos.

