RESTRINGIDA
E/CEPAL/R.229
19 de junio de 1980
ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina

Seminario sobre Prácticas Restrictivas de Comercio auspiciado por la UNCTAD

Buenos Aires, Argentina, 23 al 27 de junio de 1980

LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES Y LA MODALIDAD ACTUAL DE CRECIMIENTO ECONOMICO DE AMERICA LATINA: ALGUNAS CONSIDERACIONES */

---

*/ Documento preparado por Luiz Claudio Marinho, funcionario de la Unidad Conjunta CEPAL/CET de Empresas Transnacionales de la Comisión Económica para América Latina. Las opiniones expresadas son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

80-6-1225

INDICE

/1. Introducción

1. Introducción

Es importante hacer desde un comienzo algunas advertencias acerca del análisis presentado en este documento.

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

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

Finalmente, a lo largo del documento se harán referencias a los graves problemas que presenta la actual modalidad de desarrollo de la región y se propondrán hipótesis acerca de las posibilidades de un nuevo patrón de asignación de recursos. Para tratar ese conjunto de problemas debería hacerse un análisis de la actuación del Estado, de las empresas públicas, del capitalismo nacional y de las empresas transnacionales, poniendo de manifiesto los diversos pactos de intereses entre ellos. Sin embargo, el documento concentra su atención en la empresa transnacional, sin entrar en un análisis más detenido del papel de los agentes "internos" del desarrollo. Es decir, se trata preferentemente una de las manifestaciones del desarrollo excluyente, concentrador y vulnerable. Esto no significa, sin embargo, desconocer que los fenómenos de la transnacionalización se dan a través de estructuras internas de poder que le son permeables, ni que la perspectiva correcta de análisis obliga a considerar el Estado, el capitalismo nacional y la empresa transnacional como coimpulsores del patrón actual de desarrollo y responsables en conjunto de su mantención o su superación.

/2. Contradicciones

2. Contradicciones del desarrollo actual

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

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

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

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

Es evidente la necesidad de reconocer la fragilidad de la distinción entre factores internos y externos en una modalidad "transnacionalizante" de desarrollo, en la cual ambos aspectos necesariamente se amalgaman. Aún así, en este documento se intenta hilar algunas consideraciones acerca del papel específico de las empresas transnacionales en el actual estilo y en su posible reformulación.

Por de pronto, hay que reconocer que para la producción de una amplia gama de bienes de vital importancia para su desarrollo, los países de la región necesitan contar con el apoyo de las empresas transnacionales. La necesidad de tecnología, la de aumentar la productividad a partir de

/innovaciones, o

innovaciones, o la de acceder a los mercados de los países centrales son sólo algunos aspectos en que se aprecia claramente el interés de la región en contar con el aporte de dichas empresas.

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

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

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

Para ello se hace indispensable, en primer lugar, considerar - aunque sea en forma somera - lo que se considera como la encrucijada actual del crecimiento económico de la región.

3. El desafío al desarrollo 1/

a) La potencialidad productiva

La industrialización de América Latina es hoy una realidad y, para la evaluación de nuestras posibilidades materiales resulta de vital importancia comprenderla. En el período 1950-1975, el producto de la región se cuadruplicó con creces, y alcanzó una dimensión superior a la de Europa en 1950, cuando ésta era ya una de las áreas más industrializadas y contaba entre sus países con algunas de las principales potencias económicas mundiales. En el mismo período, la producción de maquinarias y equipos en la región se multiplicó nueve veces, cubriendo las tres cuartas partes de sus necesidades; la producción de acero aumentó más de 13 veces; la de cemento se multiplicó por 7; la generación de energía eléctrica era en 1975 más de ocho veces superior a la de 1950; la producción de vehículos, inexistente en 1950 alcanzaba en 1975 la cifra de casi 2 millones de unidades.

1/ Véase la exposición del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, señor Enrique V. Iglesias, en el decimoséptimo período de sesiones de la CEPAL, Revista de la CEPAL, Nº 3, primer semestre de 1977.

/La participación

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

Estos hechos, y otros bien conocidos de tenor semejante, dan cuenta del desarrollo de las formas productivas en América Latina. El cuadro puede reforzarse además a través de algunas proyecciones hacia el futuro.

En efecto, a partir de los cálculos de la CEPAL,2/ pueden vislumbrarse algunos cambios de significativa magnitud. Para su mejor comprensión, se presentarán en comparación con determinados aspectos de la situación de la Comunidad Económica Europea en 1970.

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

- El producto manufacturero latinoamericano llegaría a unos 135 mil millones de dólares, cifra inferior en un 20% a la de la CEE en 1970.4/

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

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

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

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

3/ Dólares de 1970, como en todas las otras estimaciones. La tasa de crecimiento supuesta fue de 6.1% anual, o sea, la efectivamente alcanzada entre 1970-1975.

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

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

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

/Estos resultados

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

En ese sentido, hay que reconocer que varios de los problemas de la región se agudizaron. La distribución social de los frutos de la expansión productiva se ha mantenido inalterada y en algunos casos ha empeorado; se han desarrollado nuevas y más complejas modalidades de la dependencia respecto del exterior; el sistema político no ha evolucionado en el sentido de una mayor representatividad. Y este es apenas un esbozo de algunos de los problemas más delicados.

b) La pobreza extrema

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

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

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

El Banco Mundial ha dado a conocer algunas estimaciones acerca de la inversión que sería necesaria para mejorar sensiblemente, dentro del plazo de un decenio, la situación de los 750 millones de habitantes del mundo que actualmente cuentan con un ingreso por persona inferior a 200 dólares al año, el cual se considera como de probreza extrema. Las inversiones necesarias

7/ Véase CEPAL, América Latina en el umbral de los años 80, E/CEPAL/G.1106, noviembre de 1979, pp. 84 y ss.

/se calculan

se calculan entre 110 y 125 mil millones de dólares en el período, o sea entre 11 y 13 mil millones de dólares anuales en el curso de un decenio. Dicha cifra puede compararse con la del gasto mundial en armamentos, el cual en un solo año, 1975, llegó a unos 300 mil millones de dólares. Se podrían ensayar muchas otras relaciones: con el producto total de los países desarrollados, con el monto actual de las inversiones o de determinados consumos masivos, pero no esenciales, etc. En todos los casos se puede concluir que la inversión requerida es considerable, pero está dentro del reino de la realidad y no de la utopía. Es decir, desde el punto de vista del desarrollo de las fuerzas productivas, la sociedad humana en su conjunto - sin considerar la división entre naciones y entre clases - parece haber traspuesto potencialmente el umbral del que se ha llamado reino de la necesidad. En una región como América Latina, cuya potencialidad productiva e ingresos por persona son considerablemente más altos que en Asia o Africa, esta afirmación tiene por supuesto un fundamento mucho más firme.

Las conclusiones de un trabajo reciente realizado en la CEPAL sirven para corroborar esta tesis.8/ Si se mantuviese la tasa histórica de crecimiento - alrededor del 6% anual - la mitad más pobre de la población regional podría llegar a satisfacer sus necesidades elementales de alimentación y vestuario en el plazo de un decenio, en el caso de que su participación en la renta total subiera de aproximadamente el 14% a un 20%, ya sea a través del aumento de sus ingresos, de las prestaciones sociales que los benefician, o de una combinación de ambos factores.

Por tanto, bastaría que la cuota correspondiente al 10% de ingresos más altos se redujera de un 44% del total a un 41%; y la de los estratos intermedios de 42 al 39%. Ello, téngase presente, no impediría que las rentas absolutas de esos grupos se elevaran durante ese lapso (el ingreso del 10% más rico aumentaría de 1 945 dólares en 1970 a 2 424 en 1980, medidos en dólares de 1970).

8/ Véase Aníbal Pinto, "Notas sobre estilo de desarrollo en América Latina", Revista de la CEPAL, Nº 1, 1976.

/Puede que

Puede que esos cálculos padezcan de ingenuidad; puede ser que acaso den una impresión engañosa de la magnitud y complejidad de la empresa. Pero sin duda sirven para demostrar que la erradicación de la pobreza crítica en la región está dentro del terreno de lo posible.

c) Distribución del ingreso, crecimiento de la población y ocupación de la fuerza de trabajo

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

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

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

Incluso si se supone una drástica caída en la tasa de crecimiento de la población - si se postula, por ejemplo, que entre 1970 y fines del siglo ésta disminuiría a la mitad (de 2.8% a 1.4%) - el número de habitantes

/hacia el

hacia el año 2000 se aproximaría de todos modos a los 500 millones. Dicho sea de paso, si se mantuviera el actual ritmo de crecimiento (hipótesis poco probable dado su natural descenso), la población total sobrepasaría los 600 millones en el año 2000.

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

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

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

4. La encrucijada del desarrollo y la presencia de las empresas transnacionales

a) El estilo actual

Frente a las magnitudes expuestas, tradicionalmente se esgrime el razonamiento economicista según el cual es necesario que la región acelere la tasa de crecimiento de su producto, para lo que sería requisito primordial la elevación de la cuota de inversión. Sin embargo, hay que darse

/cuenta de

cuenta de que los problemas propios del actual estilo de desarrollo de la región, particularmente el de los países de mayor dimensión económica, no serán solucionados exclusivamente a través del crecimiento, incluso suponiendo que este presentará tasas elevadas y poco realistas. El problema no se reduce a la necesidad de crecer; es fundamental saber cómo se crece y, sobre todo, tener en claro para quiénes se crece.

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

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

Evidentemente, hay que tener conciencia de las dificultades y escollos que encontraría cualquier intento de redefinir el actual patrón de desarrollo. Desde luego, entraría en conflicto con los intereses creados de los sectores de mayor dinamismo relativo, los cuales se encuentran profundamente comprometidos con el consumo elitista. En lo que respecta a uno de los agentes principales de este tipo de sociedad, sería dable esperar la expresión de una pugna entre los objetivos nacionales redefinidos y los intereses de las empresas transnacionales.

La empresa transnacional en América Latina se ubica - como se sabe - preferentemente en aquellos países de mayor mercado, que han avanzado más hacia la sociedad de consumo; dentro de ellos, en los sectores más dinámicos

---

9/ Véanse al respecto los últimos trabajos del Dr. Raúl Prebisch, "Crítica al capitalismo periférico", Revista de la CEPAL, N° 1, primer semestre de 1976 y "Hacia una teoría de la transformación", Revista de la CEPAL, N° 10, primer semestre de 1980.

/de ese

de ese tipo de sociedad. En un trabajo reciente de la CEPAL se ha anotado que, en 1973, el 21% de las filiales de 7 500 empresas transnacionales en América Latina estaban localizadas en Brasil, un 19% se encontraba en México y un 12% en Argentina.10/ En el caso de Brasil, entre las 2 800 mayores empresas manufactureras, las empresas extranjeras tenían en 1975 una participación especialmente elevada en las ventas totales de equipo de transporte (76%), productos metalmecánicos (71%), máquinas y accesorios, incluidos los eléctricos (67%), productos de caucho (66%) y productos químicos (62%).11/ Para México en 1970 se anotaba que un 40% de la producción industrial correspondía a empresas transnacionales: un 35% de la producción de bienes de consumo no duraderos, un 30% de la de bienes intermedios, un 62% de la de bienes de consumo duradero y un 36% de la de bienes de capital.12/ En Argentina, un análisis de la inversión extranjera en el sector industrial muestra que en 1972 el 31% de la producción manufacturera total del país correspondía a empresas extranjeras.13/

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

10/ A.E. Calcagno, Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina, CEPAL, Santiago de Chile, 1980, pp. 39 y ss.

11/ CEPAL, América Latina en el umbral de los años 80, op. cit., p. 200.

12/ F. Fajnzylber, "Las empresas transnacionales y el sistema industrial de México", Trimestre económico, México, octubre-diciembre de 1975.

13/ A. E. Calcagno, op. cit., p. 45.

/Es útil

Es útil en este momento recordar las palabras del Dr. Prebisch:

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

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

b) La encrucijada del desarrollo por el sector externo: la vocación importadora

La proyección externa del actual estilo de desarrollo de América Latina presenta problemas que se han ido haciendo cada vez más agudos, y para los cuales difícilmente se puede vislumbrar solución sin que medie una acción decidida e inteligente en favor del cambio del modelo de crecimiento.

Es bien sabido que la industrialización de América Latina se fue llevando a cabo desde las actividades más simples hacia las más complejas del punto de vista tecnológico y organizativo. En ese camino, se logró una gran diversificación horizontal, la cual no fue acompañada de un grado equivalente de integración vertical y de complementación intersectorial. Quedaron así rezagadas las ramas de mayor complejidad tecnológica y de mayor dinamismo, particularmente las destinadas a producir ciertos insumos básicos, como productos químicos y metalúrgicos, y una gran variedad de bienes de capital. Se comprende que, si la modalidad de desarrollo se apoya en una industrialización que imita la de los centros, y si se generaliza en los estratos más elevados de ingreso, el consumo de bienes de mayor complejidad

14/ Declaraciones del Dr. Raúl Prebisch en la Reunión de Personalidades de Alto Nivel, encargadas por las Naciones Unidas de estudiar el fenómeno de las empresas transnacionales, citado en J. Kñakal, "Las empresas transnacionales en el desarrollo contemporáneo de América Latina", ILPES, Santiago, 1979, p. 37.

/tecnológica, aumentará

tecnológica aumentará con rapidez la necesidad de importaciones destinadas a suplir la falta de integración vertical y a compensar la falta de complementación intersectorial. En ese sentido, un estudio de la CEPAL señalaba:

"Hasta 1965 el crecimiento medio de las importaciones era 0.4 veces el del producto; vale decir que a un crecimiento anual de 6% en el producto correspondía un crecimiento de 2.4% en las importaciones. En cambio, en el período de 1965 a 1973 la relación entre ambos ritmos de crecimiento pasó a ser de 1.3 en promedio; al mismo ritmo de crecimiento de 6% anual del producto correspondería ahora un incremento de 7.8% en las importaciones." Ahondando en este punto, el mismo estudio planteaba: "Hay un hecho más que agrava la situación: el coeficiente de elasticidad de las importaciones totales con respecto al producto aumenta en relación con el ritmo de crecimiento. Es decir, no sólo el coeficiente de elasticidad es mayor que la unidad y por lo tanto las importaciones tienden a crecer más rápido que el producto, sino que además esta situación se agrava a medida que el ritmo de crecimiento se acelera, por cuanto aumenta también el mismo coeficiente de elasticidad."15/

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

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

16/ CEPAL, Statistical Yearbook for Latin America, 1978.

/Ciertamente, las

Ciertamente, las causas coyunturales que podrían explicar ese comportamiento del sector externo son diversas.17/ Sin embargo es indudable que su trasfondo estructural tiene que ver con la existencia de patrones de consumo muy dinámicos, derivados de la concentración del ingreso. En la medida en que aumenta el ingreso en nuestros países, los sectores intermedio y alto, cuyo peso es decisivo en la demanda efectiva, satisfacen sus necesidades más simples y pasan a crear una demanda que se concentra preferentemente en bienes más complejos, los cuales provienen en gran proporción del exterior, o bien exigen un alto contenido importado, en el caso de producirse en el país.

Como contrapartida, la estructura de la oferta industrial evoluciona hacia un tipo de industria dinámica con elevada propensión a importar, en la cual predominan las empresas transnacionales.

Vale la pena, en este punto, detenerse a considerar el significado de la propiedad extranjera sobre las industrias de mayor dinamismo relativo, y los efectos que ésta tiene sobre los desequilibrios del sector externo. Desde luego, es importante observar que la demanda de importaciones registrada para las filiales de empresas transnacionales no siempre parece obedecer a las necesidades técnicas de contenido importado del tipo de bien que producen. Podría suponerse que un porcentaje de las importaciones sobrepasan las necesidades efectivas, y configuran así una especie de "vocación importadora" que favorece a los intereses globales y de lucratividad de la empresa mundial.

En el caso de México, se ha observado que las importaciones de las empresas industriales extranjeras constituyen cerca de la mitad de las importaciones de bienes de capital del sector privado; como ese porcentaje es mayor que la participación de esas empresas en la producción industrial, puede concluirse que su coeficiente de importaciones es más elevado. Una estimación de las importaciones de bienes intermedios le asigna un coeficiente (importaciones de bienes intermedios/valor bruto de producción) de 7.8% a las empresas transnacionales y un 3.4% a las nacionales; para el total de las

---

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

/importaciones este

importaciones este coeficiente (importaciones totales/valor bruto de producción) era en 1970 de 11.9%, en el caso de las empresas transnacionales y de 5.1% para el conjunto de las industrias. Por otro lado, es importante observar que el comportamiento de las empresas transnacionales en relación a las exportaciones suele ser poco dinámico. En consecuencia, el sector transnacional de la economía presenta déficit comerciales recurrentes: en el período de 1970 a 1973 el déficit comercial promedio de las transnacionales constituyó un 47% del déficit comercial total de la economía mexicana.18/

En el caso de Colombia, en 1971 el 93.5% de las importaciones de las empresas industriales correspondía a aquellas en las que el capital extranjero superaba el 49%. Por otro lado, el saldo entre exportaciones e importaciones de las empresas industriales de capital extranjero mostró un fuerte déficit: 196.2 millones de dólares, cifra que debe compararse con la del déficit del balance comercial del país, ascendente a 192.3 millones.19/

De hecho, el problema crucial es que esa tendencia a importar de las empresas transnacionales frecuentemente va de la mano con una actitud reacia a exportar, lo que da origen a fuertes déficit de comercio externo. Como se comprende, este trabajo no pretende criticar el hecho mismo del mayor peso relativo de las importaciones en los sectores transnacionalizados, el cual podría explicarse por razones de ubicación en la estructura productiva, del tipo de bien que producen, etc. Sí se quiere destacar que, esas importaciones no siempre corresponden a la estricta necesidad de los procesos productivos, por un lado, y, por otro, que la renuencia de las empresas transnacionales en relación con las exportaciones, como se verá más adelante, significa que el peso de esas importaciones deteriora las posiciones del sector externo de los países. Es así como una investigación sobre el balance comercial de las 115 principales empresas transnacionales presentes en el Brasil, elaborado por el Ministerio de Planificación de ese país,20/ muestra

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

19/ Véase Calcagno, A.E., op. cit., p. 54.

20/ SUBIN, Ministerio de Planejamento, Balanço de Pagamentos de 115 empresas multinacionais, Brasilia, 1976.

/que el

que el saldo del balance comercial de aquellas empresas presentó en 1974 un déficit del orden de 2.2 mil millones de dólares, lo que constituyó casi el 50% del déficit comercial total de la economía. En el mismo sentido, una investigación reciente para el caso de Chile demuestra que en 1979 el balance comercial de la totalidad de las empresas transnacionales que operaban en el país arrojó un saldo negativo de 234 millones de dólares, que se eleva a 334 millones si se excluyen las empresas mineras; dicha cifra representa el 38% del saldo negativo total del balance comercial chileno.21/

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

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

Por otro lado, en lo que se refiere a las importaciones de bienes de capital efectuadas por las filiales de las transnacionales a través de operaciones dentro de la misma empresa en Brasil se constató una sustitución de importaciones actuales o potenciales (en "consumo" a corto plazo y en la producción a largo plazo) al revés, en el sentido de favorecer la demanda

---

21/ Véase Lahera, E., La presencia de las empresas transnacionales en Chile, Unidad Conjunta CEPAL/CET de Empresas Transnacionales, CEPAL, investigación en curso.

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

/Cuadro 1

Cuadro 1

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

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

Fuente: U.S. Senate, Committee on Foreign Relations, Subcommittee on Multinational Corporations, Multinational Corporations in Brazil and Mexico: Structural Sources of Economic and Non-economic Power, US Government Printing Office, Washington, D.C., agosto, 1975. Véase M. Mortimore, El impacto de las empresas transnacionales sobre el comercio exterior de América Latina, 1980, anexo a este documento.

a/ Excluye industria de caucho.

/de importaciones

de importaciones en detrimento de la posible producción nacional.23/ Es decir, no sólo existe, por parte de las transnacionales, una propensión a importar; además, una gran proporción de esas importaciones corresponde a operaciones internas de la misma empresa transnacional, dándose así la posibilidad de que los precios fijados para las importaciones de insumos y bienes de capital puedan ser considerablemente distintos a los vigentes en el mercado internacional.

De hecho, puede comprobarse que se ha generalizado la práctica de fijación de "precios de transferencia" en el comercio dentro de una misma empresa transnacional, que éste puede ejercer efectos muchas veces más importantes que los de las transferencias financieras propias de su actuación en los países latinoamericanos. El mecanismo de fijación de precios de transferencia permite que la empresa transnacional promueva sus intereses a nivel mundial - en particular su rentabilidad mundial - en detrimento de los intereses económicos nacionales de los países en los cuales opera.

Así por ejemplo, se pueden establecer precios de transferencia dentro de una empresa transnacional con el fin de "reducir al mínimo los pagos por concepto de dividendos e impuestos a los accionistas y a las autoridades locales; para sacar el máximo provecho de las subvenciones y bonificaciones del Estado; para eludir los controles nacionales sobre la repatriación de utilidades; para la protección o especulación cambiarias, o para acumular saldos de caja en determinados países; o como instrumento de política de mercado para eliminar la competencia local",24/ etc.

En un estudio realizado en Colombia acerca de la industria farmacéutica, se concluyó que del total de envíos al exterior "las utilidades declaradas" por las filiales de las transnacionales representaban un 3.4%, las regalías por asistencia técnica un 14%, y la sobrefacturación la impresionante cifra de 82.5%. Por otro lado, "de 19 empresas farmacéuticas extranjeras -

23/ Véase P. Malan y Regis Bonelli, "Os Limites de Possivel: Notas sobre Balanço de Pagamento e Indústria nos anos 70", en Pesquisa e Planejamento Econômico, volumen 6, agosto de 1976, Nº 2, IPEA, Río de Janeiro, pp. 390 y ss.

24/ Véase UNCTAD, Transacciones internas de la empresa transnacional y su repercusión en el comercio y el desarrollo, Serie de informes Nº 2, mayo de 1978, pp. 5 y ss.

/estudiadas en

estudiadas en Chile se encontró que en seis de ellas la sobrefacturación oscilaba entre 0% y 30%; en otras tres variaba entre 31% y 100% y en diez la sobrefacturación superaba el 100%".25/

En otros sectores económicos, cuyos insumos presenten un mayor grado de estandarización y exista una oferta internacional más diversificada, los niveles de fijación de precios de transferencia pueden ser menores. Sin embargo, para tener una idea de sus efectos sobre la tasa de rentabilidad real, puede hacerse un ejercicio hipotético sobre la base de supuestos mínimos de sobrefacturación. Supongamos que los insumos importados representen un 20% del valor de las ventas de las filiales; que el sobreprecio sea también de 20%,26/ y que las ventas representen aproximadamente el doble del capital invertido. En esas condiciones se concluye que la utilidad obtenida por esta vía corresponde al 8% del capital invertido. Si a la rentabilidad promedio declarada por el Departamento de Comercio de Estados Unidos - 11% - se agrega este 8% y el 2 a 3% correspondiente a regalías, se obtendría una rentabilidad real aproximadamente igual al doble de la nominal.27/

Puede apreciarse entonces que la vocación importadora de la transnacional, expresada por medio de operaciones dentro de una misma empresa, así como la práctica generalizada de fijación de precios de transferencia, imponen un grave recargo financiero a la mantención de la actual modalidad de crecimiento.

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

25/ Véase F. Fajnzylber, "La empresa internacional en la industrialización de América Latina" en J. Serra, Desarrollo latinoamericano: ensayos críticos, F.C.E., México, 1974, pp. 135 y ss.

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

27/ F. Fajnzylber, "La empresa internacional en la industrialización de América Latina", op. cit., p. 136.

/- el

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

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

- la presencia dominante de empresas transnacionales en la configuración de los patrones elitistas de consumo y en la propiedad de grandes segmentos de los sectores productivos profundizan esa dependencia externa,28/ imponiendo la racionalidad empresarial de empresa mundial por sobre los intereses nacionales, a partir de una vocación importadora y de prácticas arbitrarias de comercio exterior, en transacciones realizadas en el seno de una misma empresa;

- existe asimetría entre la expansión de las importaciones y la generación de capacidad de pago a través del aumento del valor de las exportaciones, como lo demuestran los niveles cada vez más elevados de absorción de financiamiento externo y la consiguiente expansión vertiginosa de la deuda externa: 115 mil millones de dólares en 1978 contra 53 mil millones en 1974, tomando en cuenta solamente aquellos países latinoamericanos no exportadores de petróleo.29/

28/ Es útil recordar que también en la dependencia energética de nuestros países se presenta una imitación de la "civilización montada a partir de 1 dólar el barril de petróleo". En efecto, América Latina utiliza actualmente nada más que 5% de su potencial energético hidroeléctrico, mientras un país como Brasil depende de la energía a partir de hidrocarburos en más de 40%. Véase Goldenberg, J., "Estratégia energética para países desenvolvidos e em desenvolvimento" en Pesquisa e Planejamento Econômico, IPEA, Nº 9, abril 1979, Río de Janeiro, pp. 87 y ss.

29/ Esa asimetría, como se verá en la sección siguiente, tiene su origen real en la asimetría del comercio exterior de bienes producidos por distintos sectores. Las exportaciones de productos básicos en América Latina son 2.4 veces superiores a las importaciones de esos mismos bienes; en el otro extremo, las exportaciones de manufacturas de la industria metalmecánica constituyen apenas el 0.2% de las importaciones respectivas. Véase Norberto González y Octavio Rodríguez, El desarrollo latinoamericano y la estrategia externa, CEPAL, Santiago, 1978, pp. 8 y ss. También O. Rodríguez, La teoría del subdesarrollo de la CEPAL, Siglo XXI, México, 1980, pp. 254 y ss.

5. La redefinición del estilo del desarrollo y el papel de las empresas transnacionales

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

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

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

a) El comercio con los centros: el mercado externo

Se hizo referencia en la sección anterior a la existencia de una asimetría en el comercio exterior de América Latina con los países centrales. Dicha asimetría se produce como consecuencia de la estructura productiva de la industria latinoamericana, incapaz de cubrir las necesidades de ciertos insumos y bienes de capital de tecnología más compleja. Así, la especialización de la región en el comercio y en la división internacional del trabajo es de tipo intersectorial: se produce y exporta principalmente en algunos sectores (productos básicos, bienes de consumo, e insumos intermedios de elaboración no muy compleja), lo cual condiciona una tendencia

/al desequilibrio.

al desequilibrio. Dicha especialización implica que se exportan bienes de menor elasticidad-ingreso, y se deben importar productos de las industrias de tecnología avanzada, cuya demanda es mucho más dinámica.

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

Sin embargo, es importante tener una perspectiva correcta acerca del significado del esfuerzo exportador para distintos tipos de países de la región. Para los países menores, de mercado interno pequeño, las exportaciones representan un mercado dinamizador fundamental para las actividades internas, pero sin duda no sucede lo mismo con los países de mayor tamaño relativo. Para estos últimos, las exportaciones constituyen un elemento vital, por cuanto permiten absorber el financiamiento externo gracias al cual pueden seguir manteniendo sus abultadas necesidades de importaciones. Es decir, en el caso de los países de mayor tamaño, la generación de divisas para cubrir los compromisos del endeudamiento externo constituye una necesidad imperiosa, como se puede deducir a partir del análisis del cuadro 2, en el cual se observa la baja relación entre exportaciones y valor bruto de la producción para los tres países de mayor desarrollo relativo y para la subregión andina. En 1974 solamente en el caso de las industrias metálicas básicas en México esa relación logró alcanzar la cifra de 10%, todos los demás porcentajes fueron menores.

Cualquiera sea la función de los mercados de los centros - la de "motor" del crecimiento para los países menores, o la de "lubricante" del crecimiento para los países mayores - es importante preguntarse cuales son las posibilidades de que el "acceso a los mercados" de las economías centrales se expanda al ritmo requerido por el desarrollo de la economía latinoamericana.

/Cuadro 2

Cuadro 2

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

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

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

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

/Todavía persiste,

Todavía persiste, y ciertamente persistirá, a lo menos en el mediano plazo, el predominio de los productos básicos en las exportaciones de la región. En efecto, las exportaciones de materias primas y combustibles representaron en 1975 alrededor de 85% del total (47% de materias primas y alimentos). Aun para Argentina y Brasil esta proporción es cercana al 75%; en México es algo menor, debido a las exportaciones de maquila. Por otra parte, el comercio mundial de productos básicos crece mucho más lentamente que el de manufacturas; entre 1950 y 1975 la proporción de materias primas y alimentos en el total del comercio mundial bajó persistentemente, de 46 a 19%, mientras que en ese mismo lapso la proporción de manufacturas se elevó de 44 a 60%, y la de combustibles de 10 a 19%. No resulta pues entonces sorprendente que, en este marco de comercio mundial, las posiciones de América Latina hayan sufrido un deterioro ostensible.30/

Por otra parte son bastante conocidas las vicisitudes, tanto históricas como actuales, que trae consigo el basar el esfuerzo exportador en los productos básicos. Para ahorrar argumentos de todos conocidos, basta con tomar en cuenta algunos antecedentes reunidos por el Banco Mundial acerca de las perspectivas de las exportaciones mundiales. El cuadro 3 deja ver claramente que las posibilidades de expansión del comercio de productos básicos serán excedidas con creces por las perspectivas de crecimiento de las exportaciones de manufacturas; esto no quiere decir que se desconozcan las posibilidades coyunturales de obtener importantes éxitos en las exportaciones de productos básicos sobre todo considerando la actual diversificación de los productos que la región puede exportar.

Desde otra perspectiva (y poniendo en el escenario al principal protagonista) no puede desconocerse que los éxitos en la exportación de productos básicos no están ajenos a la actuación de las empresas transnacionales. Tanto en la producción de algunos rubros de alimentos como en la comercialización de las materias primas de comercio más dinámico, la empresa transnacional tiene frecuentemente un papel principal, y es capaz de captar una participación relevante en las ganacias del comercio.

30/ Véase CEPAL, América Latina en el umbral de los años 80, op. cit., pp. 108 y ss.

/Cuadro 3

Cuadro 3

TASAS DE CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES POR RUBROS PRINCIPALES: TENDENCIA HISTORICA Y PROYECCIONES

(Precios constantes de 1975)

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

Fuente: World Bank, World Development Report, 1978; citado en Aníbal Pinto, La internacionalización y la búsqueda de un nuevo patrón de relacionamiento externo: razones, peligros y opciones, CEPAL, 1979, p. 32.

/Sin embargo,

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

En cuanto al comercio de manufacturas, las exportaciones de América Latina se expandieron en el período 1955-1975 a una tasa anual promedio cercana al 17%, en precios corrientes. La participación de ese rubro en las exportaciones totales evolucionó de 8.7 a 23.6% en el período 1965-1977. Para los países grandes, responsables de casi 70% de las manufacturas exportadas por la región, esa proporción alcanzó a 33% en 1977; a los países medianos, productores del 12.7% de las manufacturas exportadas, les cupo una participación en el total de exportaciones que no sobrepasó el 8%. Las cifras correspondientes al Mercado Común Centroamericano son altas obviamente por la actuación del comercio intrarregional. (Véase el cuadro 4.)

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

Los resultados no llegan a sorprender. Casi el 90% de las exportaciones de productos metálicos, maquinaria y equipo proviene de los países grandes, donde estas exportaciones representan el 35.4% del total. Por otro lado, es también predominante la participación de este tipo de países en la exportación de bienes de consumo no duraderos. Para los países medianos y pequeños, las posibilidades dinámicas están hasta ahora en las exportaciones de bienes de consumo no duraderos y de bienes intermedios.

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

/Cuadro 4

Cuadro 4

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

(Porcentajes sobre valores fob)

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

Fuente: Aníbal Pinto, Internacionalización y la búsqueda de un nuevo patrón de relacionamiento externo: razones, peligros y opciones, CEPAL, 1979, p. 40.

a/ Argentina, Brasil y México.
b/ Chile, Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela.
c/ Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.
d/ Cifras parcialmente estimadas.
e/ Bolivia, Ecuador, Paraguay y República Dominicana.
f/ Bahamas, Barbados, Belice, Granada, Guyana, Jamaica, Suriname y Trinidad y Tabago.

/Cuadro 5

Cuadro 5

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

(Porcentajes sobre valor fob)

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

Fuente: Aníbal Pinto, Internacionalización y la búsqueda de un nuevo patrón de relacionamiento externo: razones, peligros y opciones, CEPAL, 1979, p. 41.

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

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

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

d/ Argentina, Brasil y México.

e/ Chile, Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela.

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

g/ Bolivia, Ecuador, Paraguay y República Dominicana.

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

/Evidentemente, esos

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

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

En efecto, en la medida en que las exportaciones latinoamericanas de algún bien van alcanzando magnitudes que las convierten en competidoras significativas de las industrias locales de los países centrales, dichos países comienzan a restringir sus importaciones.31/ El fenómeno proteccionista ha alcanzado una magnitud y una extensión que hacen imposible el éxito de una estrategia exportadora de la región en lo que se refiere a una gran variedad y cantidad de productos.

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

31/ Son casos suficientemente conocidos los ocurridos con las exportaciones de textiles, calzados, carne para el Mercado Común Europeo, acero, zinc y un sinnúmero de productos, llegando hasta a imponerse restricciones a las exportaciones de orquídeas de Colombia.

/Cuadro 6

Cuadro 6

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

(Porcentajes)

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

Fuente: América Latina en el umbral de los 80, E/CEPAL/G. 1106, noviembre de 1979, p. 121.

a/ No se dispone de datos.

/No es

No es este el momento de tratar este fenómeno, y el abordar las variadas y a veces imaginativas formas de proteccionismo ejercidas por los centros excedería los límites del presente trabajo.32/ Pero sí es de vital importancia darse cuenta de que cualesquiera sean sus justificaciones - y las hay de muy variada índole, desde la "estanflación" hasta problemas de desorganización de mercados, pasando por el poder de negociación de algunos sectores relativamente rezagados - el proteccionismo amenaza la posibilidad de que América Latina pueda aprovechar sus ventajas comparativas de comercio. Hacia el futuro no se vislumbran cambios favorables; podría más bien anticiparse que, mientras las economías centrales enfrenten tasas de crecimiento modestas, y se mantengan los problemas inflacionarios y de reorganización de sectores productivos menos dinámicos, el fenómeno del "comercio libre condicionado" tenderá más bien a agudizarse.

En lo que se refiere a productos de tecnología más avanzada, la tasa media de protección viene bajando constantemente desde 1950. A través de varias negociaciones multilaterales (negociación Dillon, Ronda Kennedy, Ronda Tokio) ocho países desarrollados lograron disminuir la tasa media sobre los productos gravados de 50% en 1950 a 9% en 1967.33/ Sin embargo, aquí se manifiesta una paradoja en las relaciones centro-periferia. "Se ha liberalizado ... aquello donde la periferia no tiene por ahora ventajas comparativas debido a la superioridad técnica y económica de los centros, que se manifiesta sobre todo a través de las transnacionales. Y escapan a la liberalización - defendidos por diferentes formas de proteccionismo - aquellos bienes manufacturados (y también primarios) donde la periferia tiene ventajas comparativas o podría tenerlas fácilmente gracias a sus propias empresas."34/

32/ Hay abundantes publicaciones sobre el tema. Algunos estudios recientes se pueden encontrar en la Revista de CEPAL, Nº 6, de agosto de 1978, 8, de agosto de 1979 y 10, de abril de 1980; son respectivamente, los trabajos de Pedro Mendive, "Proteccionismo y desarrollo"; Gary Sampson, "El proteccionismo contemporáneo"; y Pedro Mendive, "Exportaciones de manufacturas".

33/ Bélgica, Estados Unidos, Francia, Japón, Los Países Bajos, el Reino Unido, la República Federal de Alemania y Suecia.

34/ R. Prebisch, Hacia una teoría ... op. cit., p. 200.

/Sin embargo,

Sin embargo, podría argüirse que, si los bienes de tecnología más avanzada, que se transan fundamentalmente entre los centros, están sujetos a gravámenes bajos, América Latina - o al menos, sus países de mayor desarrollo relativo - tendrían importantes posibilidades de expandir las exportaciones en esos rubros.

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

Una vez más es pertinente preguntarse si el interés de la empresa mundial coincide con los objetivos nacionales de dinamizar ese tipo de exportación. La respuesta es obvia: más bien hay conflictos de intereses en ese campo.

En primer lugar, es importante considerar que la empresa transnacional en América Latina se muestra reacia a la exportación. Ha ingresado en nuestros países buscando ante todo posiciones monopólicas que le permitan disfrutar cómodamente del mercado interno, sin competencia o con una competencia marginal. El cuadro 7, que reúne datos para Brasil y México, casos sobresalientes de presencia de transnacionales en los sectores más dinámicos, demuestra claramente que los porcentajes de exportación en esos sectores eran más bien insignificantes en 1972; en ningún caso alcanzaban cifras superiores a 8.2%, y los promedios nacionales respectivos eran de 3.4 y 4.9%, tendencia que ha persistido hasta ahora.

Sin embargo, todavía más esclarecedor es examinar los canales a través de los cuales se realizan las exportaciones de bienes de tecnología más avanzada. En ese sentido el cuadro 8 permite observar que en el caso de las filiales de empresas transnacionales norteamericanas en América Latina (véase nota 22), los porcentajes de exportaciones totales de algunas manufacturas que se realizan por vía del comercio interno de las empresas mundiales sobrepasan 73% en el caso de Brasil y el 82% en el caso de México respectivamente (promedios globales). Para Brasil, con excepción de los rubros de

/Cuadro 7

Cuadro 7

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

(Millones de dólares)

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

Fuente: U.S. Senate, Multinational Corporations in Brazil and Mexico: Structural Sources of Economic and Non-economic Power, US Government Printing Office, Washington, 1975; citado en M. Mortimore, El impacto de las empresas transnacionales sobre el comercio exterior de América Latina, 1980, anexo a este documento.

a/ Excluido el caucho.

/Cuadro 8

Cuadro 8

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

(Millones de dólares)

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

Fuente: U.S. Senate, Multinational Corporations in Brazil and Mexico: Structural Sources of Economic and Non-economic Power, US Government Printing Office, Washington, 1975; citado en M. Mortimore, El impacto de las empresas transnacionales sobre el comercio exterior de América Latina, 1980, anexo a este documento.

/metales, alimentos

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

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

La baja participación en los mercados centrales de las exportaciones regionales de algunos rubros dinámicos,35/ así como la frecuente imposición de restricciones contractuales y prácticas restrictivas de comercio que afectan ese tipo de exportaciones, indicarían que la presencia de América Latina como partícipe del comercio dinámico de los centros no encuentra eco en los intereses de las empresas transnacionales, agente privilegiado en ese campo.

Así, el panorama que se perfila sobre las posibilidades de mercado en las economías centrales no es alentador para América Latina. Difícilmente se podría imaginar una estrategia exportadora, sea ésta de productos básicos,

35/ A título de ejemplo se puede mencionar que las importaciones desde América Latina de maquinaria eléctrica, no eléctrica y de equipos de transporte representaron respectivamente 12, 3 y 2.3% de las importaciones totales realizadas por los países desarrollados - CEE, Estados Unidos y Japón (excluido intercambio regional) en 1975. Véase OECD, Trade by Commodities, Market Summaries: Imports, vol. I, 1975.

/de industria

de industria ligera o de industria pesada, que permita a la región seguir haciéndose cargo de los crecientes gastos de importación que exige la mantención del desarrollo imitativo bajo la égida de la empresa transnacional.

b) La integración: el mercado regional

La consideración del mercado intrarregional de América Latina crece en importancia si se tiene en cuenta la pérdida sistemática de gravitación relativa que ha experimentado la región en el comercio mundial. Entre 1960 y 1977, la participación de América Latina en las exportaciones mundiales se redujo de 6.2% a 4.5%. Mientras tanto, en el mismo período las exportaciones de países latinoamericanos a la región se elevaron a un ritmo casi tres veces superior al ritmo de crecimiento de las exportaciones hacia fuera de la región, ampliando su participación en el total de las exportaciones de 8 a 17%.36/

Por otro lado, el comercio intrarregional reviste también importancia por su estructura. En él las manufacturas tienen un peso claramente superior al de su representación en el comercio hacia los centros, llegando a significar, para un grupo de países 37/ de la ALALC, el 53% de las ventas a la región. A su vez, dentro de las manufacturas las de tecnología más avanzada, como las de bienes intermedios y metalmecánicos, generaron un 77% de las exportaciones hacia la región para ese mismo grupo de países.

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

Sin embargo, esa perspectiva debe ser matizada por la consideración de algunos problemas propios del proceso de integración.

Para comenzar por el tema básico de este trabajo, habría que preguntarse qué papel ha desempeñado hasta ahora la empresa transnacional en el comercio intrarregional, y cuáles serían sus intereses futuros previsibles. Evidentemente, lo anterior significa considerar que la empresa transnacional no es neutral respecto a los procesos de integración. De hecho se convierte

---

36/ Véase CEPAL, América Latina en el umbral de los 80, op. cit., pp. 156 y ss.

37/ Argentina, Brasil, Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay.

/en uno

en uno de los agentes más importantes de la cooperación, influyendo en sus políticas y participando de su ejecución; al intentar favorecer sus intereses empresariales, puede constituirse en fuerza integradora o bien desintegradora.38/

No resulta sencillo analizar el papel de la empresa transnacional en los procesos de integración. A veces ha constituido una fuerza integradora, convirtiéndose en un agente más audaz que los gobiernos y las empresas nacionales; en otras oportunidades, ha actuado como fuerza contraria a la integración. Claro está que esta aparente contradicción corresponde a la actuación de distintas empresas frente a circunstancias específicas. La actitud de la empresa transnacional que realiza actividades paralelas a través de filiales en varios países de la región difiere, por ejemplo, de la actitud de una empresa que recién comienza a operar en la región. En el primer caso, la cooperación regional seguramente promoverá algún tipo de competencia entre filiales de la misma empresa, y por ello la empresa transnacional podría actuar como fuerza contraria a la integración. En el segundo caso, en cambio, la fusión de varios mercados nacionales favorece a la empresa transnacional que recién se instala en un país, el que le ofrezca mejores condiciones e incentivos. En el mismo sentido, podría conjeturarse que la integración refuerza la posición de algunas transnacionales frente a empresas nacionales, dadas ciertas características tecnológicas sectoriales; como ejemplo puede citarse el caso de la industria automotriz, en la cual la integración beneficia a las armadurías, casi siempre de propiedad transnacional. Sin embargo, podría también argumentarse que, incluso en esos casos, un proceso más efectivo de integración - que implicara la adopción de una política común, regional, de tratamiento del capital extranjero - no contaría con el beneplácito de las transnacionales. En resumen, la empresa transnacional será una fuerza integradora o desintegradora según sean los intereses globales de la empresa mundial en lo que se refiere a la maximización del excedente de largo plazo y a la seguridad de tener una participación aceptable o creciente en el mercado.

38/ Véase al respecto C. Vaitsos, Crisis en la cooperación económica regional, IIET, México, 1978, pp. 42 y ss.

/En la

En la integración regional en América Latina la empresa transnacional ha buscado, de manera general, dos objetivos: impulsar y controlar las modalidades de cooperación que le sean más favorables, y aprovechar las oportunidades del mercado regional dentro de su perspectiva de empresa mundial.

En cuanto al primer objetivo, la actuación de la empresa transnacional es de activa participación en las reuniones y decisiones relativas a la integración regional. En el seno de la ALALC, en el curso de 194 reuniones celebradas a lo largo de once años para negociar los acuerdos de concesiones arancelarias industriales, el examen de las actas de las sesiones permite deducir que el 50% de los participantes representaba a subsidiarias de empresas transnacionales, y que en sectores dinámicos de comercio - como productos eléctricos y electrónicos, equipos de oficina y productos químico-farmacéuticos - esa proporción alcanzaba a un 80%.39/ Sin embargo, no sólo estaban representadas empresas transnacionales interesadas en promover algún esquema de integración; en las reuniones mencionadas, la mayoría de las empresas transnacionales no exportaban una parte significativa de sus ventas totales. Su interés consistía en imponer su lógica empresarial por sobre los designios de la integración.40/

Esa misma lógica se mantiene en la forma de operar de la empresa transnacional cuando busca aprovechar las ventajas del mercado regional. El cuadro 9 muestra que en 1972 algunos de los rubros más dinámicos en las exportaciones intrarregionales se comercializaban a través de transacciones dentro de una misma empresa, por lo menos en el caso de las filiales de empresas norteamericanas. Allí se puede observar que los porcentajes promedio de operaciones entre filiales para el total de manufacturas exportadas a la región sobrepasó el 63% y el 69%, para Brasil y México, respectivamente, alcanzando representación superior al 80% en rubros tales como material de transporte e instrumental técnico y científico.

39/ En determinadas reuniones la Cynamid estuvo representada por seis subsidiarias; Pfizer por cinco; Ciba-Geigy, Sandoz y Wyeth por cuatro; Bayer, Hoescht, Johnson y Johnson, Rhodia, Merck, Eli Lilly por tres. Véase C. Vaitsos, op. cit., pp. 47 y ss.

40/ C. Vaitsos, op. cit., p. 47; R. Almeida, Reflexiones sobre la integración latinoamericana, E/CEPAL/L.214, febrero de 1980, pp. 55 y ss.

/Cuadro 9

Cuadro 9

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

(Millones de dólares)

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

Fuente: U.S. Senate, Multinational Corporations in Brazil and Mexico: Structural Sources of Economic and Non-economic Power, US Government Printing Office, Washinton, 1975; citado en M. Mortimore, El impacto de las empresas transnacionales sobre el comercio exterior de América Latina, 1980, anexo a este documento.

/Puede comprobarse

Puede comprobarse así una vez más que los productos de mayor dinamismo relativo de comercio, aquellos que involucran procesos tecnológicos más avanzados, están bajo el dominio de las empresas transnacionales, y se transan entre los centros o en el seno de la empresa mundial, entre la casa matriz y sus filiales o entre filiales, como sucede en el caso del comercio intrarregional latinoamericano.

Así, el proceso intrarregional que sirve a los intereses de las transnacionales exige una base exportadora interna de productos dinámicos desde algunos países de industrialización más avanzada, y una ampliación de los vínculos de producción e insumos con su casa matriz en los centros. Así se explica que en 1974 las exportaciones intrarregionales de las industrias metalmecánicas hayan representado un 71% de las exportaciones totales de estos bienes en el caso de Argentina, un 45% en el caso del Brasil y un 21% en el caso de México, en circunstancias que las importaciones intrarregionales de esos mismos bienes por parte de los tres países no alcanzaron en ese año a representar el 1% de las importaciones totales en esos rubros.41/

Lo anterior nos lleva a considerar otro punto de vital importancia para el éxito futuro de los procesos de integración. De hecho, y en alguna medida influido por el tipo de división de trabajo que impone la empresa transnacional, se ha venido perfilando en el intercambio intrarregional un problema de asimetría de comercio, que responde a los mismos moldes de la existente en las relaciones comerciales de América Latina con los centros. Los países grandes exportan a la región bienes de elevada elasticidad-ingreso de demanda e importan bienes de menor elasticidad y de menor valor agregado incorporado. Ello evidentemente conduce a déficit crónicos en los países de menor desarrollo relativo - véase el cuadro 10 - lo cual desalienta sus esfuerzos de integración. Así, la integración acumula sus ventajas en los países grandes, para quienes, sin embargo, dicho proceso no llega a ser esencial, por cuanto cuentan con la reserva de un mercado interno apreciable, actual o potencial. En cambio, las otras economías, que perciben ganancias relativamente menores dentro de las actuales modalidades de integración, son las que impulsan y necesitan vitalmente la

41/ CEPAL, América Latina en el umbral ..., op. cit., p. 162.

/Cuadro 10

Cuadro 10

ALALC: SALDOS COMERCIALES

(1962 = 100)

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

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

/integración. Esto

integración. Esto no quiere decir, evidentemente, que los países de menor desarrollo relativo estarían en mejor condición sin la integración, o que sin ella los países grandes dejarían de presentar grandes diferencias respecto de los otros en sus saldos favorables de comercio. Pero sí significa que existe una relación inversamente proporcional entre los beneficios de la integración y los impulsos hacia la misma, y que el proceso se hace cada vez más engorroso.

Los problemas aquí planteados - el del papel de la transnacional y el de la asimetría existente en el comercio, fuerzas desintegradoras que se refuerzan mutuamente - son solamente dos cuestiones centrales en medio de varios escollos más que desalientan y dificultan el proceso. Están también en juego actitudes de agentes privados nacionales contrarios a la integración; posiciones de países, sobre todo los de mayor desarrollo relativo, que a veces confunden planos internos y externos y anteponen a la integración regional la necesidad de integrarse primero internamente - horizontal y verticalmente - como si fuese contradictorio el progresar en ambas vías; resquemores derivados de divergencias geopolíticas; y, en algunos casos, la visión miope de propiciar un desarrollo nacional autárquico o un tipo de inserción internacional viable para un país aislado pero no para toda la región.42/

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

42/ Rómulo Almeida, op. cit., intenta una caracterización de la posición de los grupos sociales frente a la integración. Véanse pp. 52 y ss.

/Las posibilidades

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

c) El desarrollo integrador: el mercado interno

Las publicaciones económicas latinoamericanas suelen insistir en que el mercado interno constituye el principal foco de dinamismo económico, y que en el futuro su importancia será aún mayor. Obviamente, la observación es básicamente correcta; sin embargo, generaliza distintas condiciones nacionales y desdibuja, en un gran agregado, matices fundamentales de lo que se ha de entender por mercado interno.

Para los propósitos de este trabajo - que busca comprender una nueva dinámica económica y propiciar una actuación distinta por parte de sus principales actores, especialmente la empresa transnacional - es fundamental, sin embargo, establecer, aunque sea a grandes líneas, algunas distinciones entre países, y entender claramente que "mercado interno" no quiere decir necesariamente "mercado socialmente integrado".

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

Sin embargo, ello no quiere decir que el mercado de que disponen esos países para bienes de tecnología más avanzada sea comparable con los mercados similares de las economías centrales. Obviamente el consumo de este tipo de bien se concentra en una fracción minoritaria de la población,

/y dicha

y dicha fracción no alcanza la dimensión absoluta suficiente como para llevar a cabo procesos productivos eficientes y que aprovechen a cabalidad las economías de escala.43/ Este hecho se compensa a través de precios más elevados que los de productos similares en los centros, precios que son posibles a partir de una producción oligopólica o monopólica - que garantiza elevada rentabilidad - en la cual predominan frecuentemente las empresas transnacionales.

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

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

Examinando el problema desde otro ángulo, un trabajo de la CEPAL señalaba en 1975 lo siguiente:

> "Si se juzga por el número de habitantes, América Latina y algún país en particular tiene un mercado bastante amplio. Pero esa amplitud es más aparente que real. Si se observa el comportamiento de la demanda de sectores sociales con distintos niveles de ingreso, se aprecia con claridad que solamente las personas con un ingreso superior a los 500 dólares anuales generan una demanda significativa de bienes industriales no alimenticios. Más del 80% de la demanda de manufacturas no alimenticias de América Latina proviene de personas cuyo ingreso es superior a la cifra mencionada. La mitad de la población de América Latina tiene un ingreso inferior a 500 dólares."43/

Ello configura una estructura de crecimiento excluyente, cuya dinámica no depende del consumo de las amplias mayorías internas. La industrialización restrictiva no está comprometida con los consumos generalizados, y puede mantenerse dinámica a pesar de que un 50 a 60% de la población no participe

---

43/ Véase J. Ayza y N. González, op. cit., capítulo III.

44/ Ibid., capítulo III.

/de ella,

de ella, siempre que logre apropiarse del excedente económico y distribuirlo "adecuadamente". De hecho se vitaliza con el propio consumo capitalista (de empresas, sector público y estratos de ingresos elevados), prescindiendo del mercado consumidor de la mayoría de la población.

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

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

En una primera perspectiva, es impensable que el desarrollo pueda seguir a largo plazo sin que se distribuyan de manera más equitativa sus frutos, y esta conclusión no proviene tan solo de consideraciones éticas mínimas: hay también en juego una percepción de meridiana claridad en cuanto a los riesgos políticos que traería consigo la persistencia del actual estilo concentrador.

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

Hay que considerar asimismo que la presencia predominante de la empresa transnacional en los sectores dinámicos de esas economías ya alcanzó dimensiones de una magnitud (tanto absoluta como relativa) que le permite influir decisivamente en los rumbos del desarrollo nacional. Ya se

/presentaron, en

presentaron, en su oportunidad, algunos datos que dan cuenta de esa presencia en los países grandes. Aquí, solamente a título de ilustración, y utilizando el caso de Brasil, se podría mencionar que si se aplicase la tasa media de utilidad de las empresas transnacionales en el período 1968/1972 (12%) al capital extranjero existente en Brasil en 1975, el volumen de utilidad bruta representaría el 16% de los ingresos generados por las exportaciones en ese año. Claro está, no se baraja la hipótesis de que en algún momento se realicen remesas de utilidades de tal magnitud. Pero la no repatriación abre posibilidades de mayores inversiones en expansión y compra de industrias nacionales. Obviamente esas circunstancias postergan el problema, pero sólo lo remiten al futuro, sin darle solución.45/

Así, la potencialidad de desarrollo a largo plazo de las economías latinoamericanas tendrá que pasar, ineludiblemente, por cambios profundos en el actual patrón de asignación de recursos. Esto significa hondas transformaciones en la estructura distributiva, compromiso creciente con empleo productivo para amplios sectores de la población, sensible disminución de la vulnerabilidad en relación con los centros y las transnacionales. En síntesis se trata de la creación de un mercado interno integrado en que los incentivos dinámicos se ubiquen, en distintos grados, forma y tiempo - respetando condiciones nacionales - en los consumos básicos y generalizados de toda la población.

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

Las consideraciones esbozadas son también valederas, con algunas precisiones, para el caso de los países de menor dimensión relativa. También en ellos se observa la presencia de estructuras concentradas de ingreso, las cuales impiden la incorporación de amplios estratos sociales

---

45/ Véase P. Malan y R. Bonelli, op. cit., p. 396.

/al mercado

al mercado interno de manufacturas. También en este caso, el desarrollo integrador, basado en cambios profundos en la asignación actual de recursos, podría permitir la incorporación de esos estratos, lo cual no sólo significaría economías de escala a ciertas industrias más avanzadas sino que además daría dinamismo a industrias tradicionales de manufacturas de consumo no duraderas, para cuya expansión no se perciben demasiadas dificultades técnicas en la mayoría de los países.

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

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

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

/6. Síntesis

6. Síntesis final

En este trabajo se procuró mostrar que en el largo plazo, la actual modalidad de crecimiento de América Latina, en ausencia de profundas transformaciones, agudizaría sus problemas más cruciales: estructura concentrada de ingreso, pobreza extrema, ausencia de empleo productivo para grandes segmentos de la población, creciente vulnerabilidad externa y pérdida progresiva de capacidad nacional de gestión económica.

Se intentó dejar sentado, desde el comienzo del trabajo, que los actuales problemas y su agudización no responden a imposibilidades físicas de las fuerzas productivas de la región. De hecho, el desarrollo ya alcanzado permite, a partir de la potencialidad productiva regional, aspirar a la solución de esas deformaciones: la persistencia de formas excluyentes y vulnerables de crecimiento se debe a las características de la actuación de los agentes económicos en la región. Entre ellas, se intentó analizar especialmente la actuación de la empresa transnacional, buscando dilucidar su impacto sobre la configuración del actual estilo imitativo de desarrollo, y los condicionamientos que su presencia impone a la búsqueda de nuevos rumbos.

La idea es de que existiría una contradicción entre la forma de operar de la empresa transnacional, subordinada a la lógica empresarial interna de la firma mundial, y los objetivos nacionales más representativos y legítimos, que se definirían a partir de la búsqueda de un estilo de desarrollo integrador de las amplias mayorías internas.

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

Por otro lado, también la proyección externa de América Latina entra en conflicto con los intereses de las transnacionales. En ese sentido, se procuró mostrar que su actuación como puente en el comercio hacia los centros obedecía a criterios que no favorecían la solución de la asimetría de comercio

/existente, sino

existente, sino que más bien la profundizaban a partir de su vocación importadora y su renuencia a exportar, reflejos ambos de los intereses internos de las grandes firmas.

En el mismo sentido, se destacó la actuación de la empresa transnacional en los intentos de integración regional, observando que su lógica empresarial la inclinaría a proponer formas de comercio abierto y a oponerse a procesos que implicarían a la postre un concierto regional de políticas sobre capital extranjero y un desarrollo industrial regional planificado.

Así, tanto en el plan interno como en la proyección externa, el cambio del estilo actual del desarrollo despertaría evidentes resistencias en las empresas transnacionales, a juzgar por la actuación que han tenido hasta ahora.

Sin embargo, en el conjunto del tercer mundo América Latina constituye un área semi-industrializada que combina niveles de ingreso y desarrollo relativamente elevados con grandes potencialidades. Obviamente, tales condiciones arman a la región de un poder de negociación particularmente fuerte: la reconocida perspicacia prospectiva de la empresa transnacional podría permitir que este se utilizara con éxito en la obtención de una mayor adecuación del capital extranjero a los intereses regionales y en la salvaguardia de un desarrollo más autónomo.