*Comercio Exterior*, vol. 39, núm. 8,
México, agosto de 1989, pp. 650-662

# Panorama de las transnacionales del Tercer Mundo

*Karl Wohlmuth* *

## Introducción

La inversión directa de los países de menor desarrollo relativo creció durante los setenta como resultado de las inversiones de las transnacionales del Tercer Mundo (en adelante nuevas transnacionales: NT). Este crecimiento ha tenido profundas consecuencias en las políticas y las prácticas de los países receptores hacia el capital foráneo. Conviene considerar al respecto que la corriente media anual de inversión extranjera directa proveniente de los países en desarrollo se elevó de 16.5 millones de dólares en el período 1967-1969 a 508.4 millones por año en el lapso 1976-1978.[1] La parte principal de esta corriente es intrarregional, entre los países latinoamericanos y entre los asiáticos. En cuanto a las participaciones relativas, las inversiones directas del Tercer Mundo se manifiestan con mayor fuerza en unas cuantas naciones en desarrollo de América Latina y de Asia. La participación de este tipo de inversiones en el total de la inversión extranjera directa es especialmente importante en Colombia, Perú, Brasil, Ecuador y Venezuela. Algunos de estos países, como Brasil y Colombia, también destacan como inversionistas directos. En Asia sobresalen, como receptores netos de inversiones directas provenientes de otros países del Tercer Mundo, Indonesia, Pakistán, Sri Lanka y Tailandia; exportadores netos de este tipo de recursos en esa parte del mundo son Hong Kong, la India, las Filipinas y Corea del Sur.

La información sobre políticas y prácticas de los países receptores hacia las inversiones provenientes de otros países en desarrollo es más bien escasa. Sería interesante saber más acerca de los temas siguientes:

*i)* las diferencias en la aplicación de las leyes de inversión y de tecnología;

*ii)* las actitudes oficiales y de los grupos sociales y económicos, así como de las filiales de las antiguas transnacionales (AT), con respecto a las inversiones de las NT;

*iii)* los privilegios y las bonificaciones concedidos a los inversionistas de la misma región;

*iv)* las formas de competencia entre las AT y las NT, por ejemplo en lo que concierne a las licitaciones para proyectos públicos, y

*v)* los factores determinantes de la capacidad de negociación de ambos tipos de empresas frente a los gobiernos de los países receptores.

En vista del escaso conocimiento empírico disponible, en este artículo sólo se plantea un marco general para la discusión.

1. Centro de Empresas Transnacionales de las Naciones Unidas, *Salient Features and Trends in Foreign Direct Investment*, ONU, Nueva York, 1983, p. 51.

* Este artículo se basa en parte en el estudio (publicado en alemán) de Dirk Hansohm y Karl Wohlmuth, *Third World Multinationals and the Development Process of Poor Countries*, Bremen, 1985. Apareció como capítulo del libro *Multinationals of the South: New Actors in the International Economy*, editado por Khushi M. Khan y publicado por Frances Printer Publishers y el German Overseas Institute, Londres y Hamburgo, 1986. La versión revisada del trabajo mejoró gracias a las aportaciones de Reginald H. Green, Louis T. Wells Jr. y otros participantes durante el debate respectivo. Se recoge en *Comercio Exterior* con el permiso expreso del autor. Traducción del inglés de Sergio Ortiz Hernán.

Hasta ahora, el examen de las nuevas transnacionales se ha limitado a analizar las estrategias de estas empresas y su papel en el proceso de desarrollo de los países de origen, los de industrialización reciente como Brasil, la India, Argentina, Hong Kong o Corea del Sur. Se habían descuidado, sin embargo, las consecuencias de su actividad en los países receptores, si bien algunos economistas[2] les conceden diversas ventajas desde el punto de vista del desarrollo, sobre todo en cuanto a la tecnología, el tipo de artículos producidos, el papel de las transferencias de ganancias, la posibilidad de regular las actividades y también las diferencias culturales, que en el caso de las NT resultan menores. Éstos son precisamente los puntos centrales de las críticas que comúnmente se hacen contra las actividades y las estrategias de las AT. Por ello algunas organizaciones internacionales, como la ONUDI, ponen muchas esperanzas en las NT, consideradas como instrumentos para cambiar el orden económico mundial asimétrico en el marco de la cooperación Sur-Sur y sobre la base de la autodeterminación colectiva.[3] Por otro lado, algunos críticos de la idea de la autodeterminación colectiva creen con firmeza que dichas transnacionales se orientan tanto como las antiguas a la búsqueda de ganancia y que su expansión es justamente un símbolo del desarrollo desigual y un medio de diferenciación en el seno del Tercer Mundo. Algunos críticos sostienen incluso que las NT son sólo una nueva forma de explotación internacional. Por tanto, se les acusa de ampliar la brecha del desarrollo en el Tercer Mundo.

La hipótesis principal de este trabajo es que los problemas actuales del desarrollo (la crisis del ajuste, el endeudamiento y el proteccionismo, por mencionar sólo los más importantes) repercuten en la expansión de las NT. Es menester, por tanto, estudiar en primer lugar estas tendencias. Así será posible establecer criterios para evaluar sus actividades, en comparación con las propias de las AT, desde el punto de vista de la política de desarrollo.

Por lo anterior se considerarán primero los factores que pueden contribuir a la expansión de las NT. Después se analizará el conocimiento disponible sobre el papel de estas empresas en el proceso de desarrollo, haciendo referencia a asuntos fundamentales como la transferencia de tecnología, las características de los productos y de los mercados, la selección del emplazamiento de las empresas, los efectos en el empleo y en los eslabonamientos económicos, así como las actitudes con respecto a las inversiones conjuntas. Enseguida se estudiará la relación entre las NT y las empresas productivas públicas bi y multinacionales que han surgido al mismo tiempo en el Tercer Mundo, a fin de descubrir las zonas potenciales y reales de cooperación y de conflicto. En el siguiente apartado se examinarán las actitudes de los países receptores hacia las NT con referencia a las estrategias específicas de control. Por último, se evaluará la cuestión básica de la ventaja competitiva de las nuevas frente a las antiguas transnacionales.

2. Louis T. Wells Jr., *Third World Multinationals: The Rise of Foreign Investment from Developing Countries*, MIT Press, Cambridge y Londres, 1983, y Donald J. Lecraw, "Direct Investment by Firms from Less Developed Countries", en *Oxford Economic Papers*, vol. 29, núm. 3, 1977, pp. 442-457.

3. Véase Ismail Sabri-Abddalla, "Third World Multinationals for Colective Self Reliance", en Khadija Haq (ed.), *Dialogue for a New Order*, Pergamon Press, Nueva York, 1980, y Jefferey B. Nugent, "Multinational Joint Venture Companies of Developing Countries as Instrument of Economic Integration for Development", en *Development and Peace*, vol. 3, primavera de 1982, pp. 52-60.

El presente trabajo se basa en una revisión crítica de la literatura y en entrevistas realizadas por el autor en Brasil y Paraguay con funcionarios de algunas NT del primer país y de sus filiales en el segundo, así como con representantes de instituciones oficiales de ambos que se ocupan de las inversiones extranjeras y las importaciones de tecnología.

## La crisis del ajuste, la integración Sur-Sur y la expansión de las NT

La intensidad de la crisis del ajuste y la lentitud del proceso de integración Sur-Sur afectan a los países en desarrollo no petroleros. Existe un nexo entre estas dos tendencias y la expansión de las NT. Se considerará en primer lugar la relación entre la crisis del ajuste y el surgimiento de las nuevas transnacionales y luego la existente entre la integración Sur-Sur y dicha expansión.

### *La crisis del ajuste*

Cuando casi termina el decenio de los ochenta muchos países en desarrollo no petroleros siguen enfrentándose a las consecuencias de los años de recesión en los países industriales, a niveles todavía muy elevados e incluso crecientes de endeudamiento y a nuevos mecanismos y formas de proteccionismo. Numerosas naciones en desarrollo no petroleras de América Latina y África, igual que de Asia (las Filipinas), no lograron resolver sus problemas de ajuste mediante la identificación de un camino viable de cambios estructurales. Al mismo tiempo, los costos del ajuste son elevados: disminución de los salarios reales, desempleo, inflación y baja de la producción real.[4] Estos costos, asimismo, se distribuyen de manera desigual en y entre los países en desarrollo.

Tal es el entorno en que se debaten las estrategias óptimas de desarrollo a fin de encontrar otros caminos, aparte de la muy difundida de las exportaciones como motor de la industrialización. El supuesto de que esta estrategia es superior descansa en el éxito de algunos países asiáticos, sobre todo Taiwán, Corea del Sur, Hong Kong y Singapur. Con todo, hoy se le cuestiona más y más debido a los efectos de los persistentes problemas económicos del mundo. En relación con las exportaciones como punta de lanza de la industrialización se argumenta lo siguiente:

- El éxito obtenido no proviene de una orientación liberal y consecuente en favor de las exportaciones. Se basa, más bien, en el intervencionismo del Estado y en un tipo de industrialización que se engrana con un mercado interno creciente. Esto vale no sólo para Taiwán y Corea del Sur, sino también para los países latinoamericanos de industrialización reciente.[5]

- Las anteriores tasas de crecimiento de las exportaciones no se pueden proyectar hacia el futuro, a menos que se les hagan considerables ajustes.

4. BID, *Economic and Social Progress in Latin America. External Debt. Crisis and Adjustment*, Washington, 1985, pp. 17-122.

5. Hubert Schmitz, "Industrialisation Strategies in Less Developed Countries: Some Lessons of Historical Experience", en *The Journal of Development Studies*, vol. 21, núm. 1, octubre de 1984, pp. 1-21.

■ Bien puede ser que esta estrategia de crecimiento no obtenga el mismo grado de éxito si todos los países en desarrollo la practican.[6]

Irma Adelman ha demostrado que incluso un país como Corea del Sur puede beneficiarse en la actualidad si aplica una estrategia de desarrollo que difiera del modelo de crecimiento basado en las exportaciones.[7] Esta autora supone que la dinámica general de las exportaciones durante el período 1985-1995 será considerablemente menor que la de los años 1960-1973, de manera que el factor crucial de este patrón de crecimiento resultará afectado. Conviene resaltar que las organizaciones internacionales, como el FMI y el BIRF, aún apoyan programas de ajuste y de cambios estructurales que descansan en una actitud optimista hacia las exportaciones que ya no se justifica.[8] Numerosos países en desarrollo que siguieron la pauta del crecimiento basado en las exportaciones durante los años setenta importan cada vez más bienes de capital, tecnología y alimentos y se enfrentan a una carga tremendamente elevada de la deuda que no deja de aumentar. Además, se arguye que el sendero de crecimiento orientado a la exportación se vincula, incluso en condiciones favorables de la economía mundial, con desigualdades crecientes del ingreso en el ámbito interno. Alain de Janvry ha demostrado que las tasas de crecimiento de los países en desarrollo fueron superiores a las de los industrializados durante los sesenta y los setenta, aunque al mismo tiempo privó en los primeros una tendencia favorable a una desigualdad creciente en la distribución del ingreso y a un agravamiento del dualismo y de la pobreza absoluta.[9] Estos fenómenos fueron consecuencia de una estrategia de desarrollo que ha descuidado el mercado interno, sobre todo en relación con la agricultura y las industrias y los servicios vinculados a ella.

Por tanto, resulta adecuado un cambio en favor de una estrategia de desarrollo del mercado interno, que Adelman denomina estrategia de industrialización con base en la demanda de la agricultura y que De Janvry relaciona con una estrategia de bienes-salario.[10] Estos autores apoyan sus propuestas en la necesidad de un rápido aumento de la productividad en la agricultura, el desarrollo de industrias relacionadas con esa actividad y la creación en ella de ingresos masivos. Así se intensificarán los vínculos entre estos sectores y el de las industrias de bienes de consumo. Al mismo tiempo, dicha estrategia promovería la producción que utilice el factor trabajo con intensidad, de suerte que los ingresos y los mercados masivos se incrementarían. Esta estrategia también se vincula con cambios en las estructuras productiva y de distribución, de manera que los campesinos puedan acrecentar los rendimientos que obtienen por su trabajo. La descentralización económica puede ser útil para este propósito; el instrumento principal para fomentarla es el programa de inversiones públicas de cada país.

Un desarrollo de este tipo promovería al mismo tiempo el crecimiento, el empleo, la satisfacción de las necesidades básicas, la autosuficiencia alimentaria, la redistribución del ingreso y la industrialización; también contribuiría a disminuir los riesgos del mercado mundial y a ahorrar divisas.[11] Todas estas cualidades del modelo pueden ayudar a superar la crisis del ajuste. No se trata de un programa clásico de sustitución de importaciones porque no contiene desestímulo alguno de las exportaciones. Estos argumentos no son novedosos, pero Adelman demuestra mediante modelos de simulación que la estrategia planteada puede ser mejor que la que descansa en las exportaciones para ciertos grupos de países durante un buen número de años en el futuro. Quizá sea especialmente útil en naciones con escasas perspectivas de exportación o mercado limitado. La autora sostiene que dicho planteamiento tendría importancia en los ochenta y principios de los noventa debido a las consecuencias desfavorables acumuladas por los ajustes estructurales en los países industriales. Cuando en éstos se den ajustes que abran más espacios para las exportaciones de los países en desarrollo, quizá sea posible volver, hacia fines de los noventa, a una estrategia de crecimiento basada en las exportaciones.

No es fácil identificar a las naciones que se encaminan a un crecimiento de este tipo, aunque es preciso reconocer que algunos países en desarrollo favorecen la agricultura y las industrias y los servicios relacionados con ella debido a presiones de balanza de pagos. Pretenden en primer lugar disminuir su dependencia alimentaria. Esta tendencia nueva se advierte incluso en la política tecnológica de ciertos países en desarrollo. Por ejemplo, los institutos nacionales y regionales de tecnología de Brasil apoyan cada vez más las tecnologías que contribuyan al aprovechamiento de los recursos internos, al ahorro y la sustitución de energía y a la transformación lugareña de productos agrícolas. Con el tiempo quizá surjan ventajas tecnológicas específicas que las empresas de estos países puedan explotar en otras partes del mundo en desarrollo.

Vale la pena resaltar que los programas públicos y privados de inversión que se relacionan con la nueva estrategia de desarrollo pueden tener alguna correspondencia con los campos de inversión y de actividad de las NT. Se sabe que estas empresas son especialmente exitosas en ámbitos como la agricultura, los textiles, la construcción y los servicios.[12] Es ya sabido que las NT, sobre todo las asiáticas y latinoamericanas, participan muy activamente en la agroindustria. Otro campo destacado es la construcción, en donde mejoraron su participación en el mercado durante los setenta. Aunque estas constructoras se desempeñaron sobre todo en el campo de la infraestructura general y los proyectos industriales, es posible que dirijan su actividad a satisfacer las necesidades de infraestructura agrícola y de desarrollo agroindustrial. Con ello se aprovecharían las ventajas específicas de es-

6. William R. Cline, "Can the East Asian Model of Development be Generalized?", en *World Development*, vol. 10, núm. 2, 1982, pp. 81-90.

7. Irma Adelman, "Beyond Export-Led Growth", en *World Development*, vol. 12, núm. 9, 1984, pp. 937-949.

8. Véase Raphael Kaplinsky, "The International Context for Industrialisation in the Coming Decade", en *The Journal of Development Studies*, vol. 21, núm. 1, octubre de 1984, pp. 75-96; Karl Wohlmuth, "Konditionierte externe Entwicklungsfinanzierung und interne Strukturanpassung in den Entwicklungsländern", en Udo Ernst Simonis (ed.), *Entwicklungsländern in der Finanzkrise: Problemme und Perspecktiven*, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Neue Folge Band 136, Berlín, 1983, pp. 177-231, y del mismo Wohlmuth, "IMF and World Bank Structural Adjustment Policies: Cooperation or Conflict?", en *Intereconomics*, septiembre-octubre de 1984, pp. 226-234.

9. Alain de Janvry, "Growth and Equity: A Strategy for Reconciliation", en Kenneth C. Nohe y Rajan K. Sampath (eds.), *Issues in Third World Development*, Westview Press, Boulder, 1983, pp. 19-33.

10. Véanse Adelman, *op. cit.*, y De Janvry, *op. cit.*

11. Adelman, *op. cit.*

12. Rudolph Reitzner, "Der Aufstieg von 'Dritte-Welt-Multis'", en *Informationen übe Multinationale Konzerne*, vol. 1, núm. 81, 1981, pp. 25-26.

tas empresas: su capacidad de funcionar en difíciles condiciones ambientales y de utilizar trabajo no calificado.

Acaso las NT sean más idóneas que las AT para apoyar la nueva estrategia de desarrollo. Ello se debe a sus características específicas: se supone que saben adecuar la tecnología al ambiente de los trópicos, utilizar tecnologías de pequeña escala y con trabajo intensivo, atender mercados pequeños aunque crecientes y complejos, y aplicar técnicas gerenciales flexibles. Todas estas son cualidades aptas para funcionar en un medio de inestabilidad y heterogeneidad políticas e, incluso, de corrupción generalizada. Esas conveniencias pueden hacer de las NT contrapartes adecuadas de una nueva estrategia de desarrollo.

También es posible que las NT apoyen de manera indirecta esa estrategia debido al menor contenido de importación de sus actividades, al mayor uso de recursos internos, a las menores transferencias de utilidades y a otras características que pueden favorecer una política de ajuste. Sin embargo, cabe la posibilidad de que la transición hacia esa nueva estrategia de desarrollo sea muy compleja. No obstante, la magnitud de la crisis del ajuste tendrá consecuencias inevitables y será interesante saber más sobre la forma en que las NT vayan a aprovechar sus oportunidades.

### *Integración Sur-Sur*

La crisis de la integración institucional y estatista del Sur es otro factor que puede impulsar la expansión de las NT.[13] La integración Sur-Sur ha recibido más atención tras el Programa de Caracas sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (1981), aunque los resultados de éste sean hasta ahora muy escasos. De ahí la necesidad de encontrar otras formas de integración. Una posibilidad es renovar la dinámica de la integración Sur-Sur promoviendo las entidades privadas (capitalistas) en esa parte del planeta, es decir, las transnacionales del Tercer Mundo y otros inversionistas directos de países en desarrollo. La fórmula capitalista de integrar el Sur puede recibir el apoyo de medidas jurídicas e institucionales de los gobiernos de los países de origen y de los receptores. Se argumenta que este tipo de integración acaso resulte más eficaz en materia de costos que uno dirigido en exclusiva por el Estado y que se apoye sólo en instituciones y empresas gubernamentales. Ejemplos recientes demuestran que tales empresas están demasiado expuestas a factores políticos y con frecuencia se plántean demasiado ambiciosamente, de manera que, a fin de cuentas, no resulta viable la relación entre los costos y los beneficios económicos. Tal es el caso de la empresa binacional establecida por los gobiernos de Paraguay y de Brasil para llevar adelante el gigantesco proyecto hidroeléctrico de Itaipú; o el de Acepar, empresa siderúrgica binacional establecida también por ambos gobiernos y que se localiza en territorio paraguayo. Este tipo de proyectos está también expuesto en demasía al problema de los pagos ilícitos. A menudo se retiran a causa de ellos fondos de otros sectores que son importantes para otras estrategias de desarrollo, por ejemplo, la agricultura.[14] Las ventajas inherentes a las empresas públicas conjuntas (poderío financiero y flexibilidad de los participantes oficiales para establecer un entorno jurídico y económico adecuado, verbigracia) no compensan necesariamente las desventajas inherentes, como se ha demostrado a plenitud tanto en Itaipú como en Acepar. Ambos proyectos son demasiado ambiciosos y resultan muy vulnerables a consideraciones políticas de corto plazo y al rejuego de los intereses creados y la corrupción.

La lección que se desprende de lo anterior es que quizá las NT son más fuertes por su viabilidad comercial. No es una cuestión que ataña al régimen de propiedad, como lo muestran el Banco do Brasil (del sector público) y Vale do Rio Doce (también empresa brasileña pública). Más bien es un asunto de responsabilidad y credibilidad frente a la sociedad y de exposición a las presiones políticas.

La integración Sur-Sur según la fórmula capitalista no carece de peligros, ya que entraña el riesgo de acentuar las tendencias de desarrollo desigual en el Tercer Mundo. No obstante, el desarrollo desigual existe de cualquier forma. Esto también ocurre en el comercio Sur-Sur, que no es un intercambio genuino entre empresas de esa zona del mundo o entre NT, sino que está dominado en gran medida por las AT, sobre todo en cuanto a materias primas y productos manufacturados se refiere.[15] Nuevos participantes en el comercio y las inversiones directas entre países del Sur pueden contribuir a evitar la dependencia unilateral de un solo grupo de actores. Dos cosas han de quedar claras desde un principio: las posibilidades de una auténtica integración Sur-Sur son en extremo limitadas frente al Norte; los vínculos entre las AT y las NT ganan importancia día a día.

El autor entrevistó a funcionarios de las empresas transnacionales brasileñas siguientes: la constructora Tenenge (São Paulo, privada), la bancaria Banco do Brasil (Brasilia y Río de Janeiro, pública), la minera Vale do Rio Doce (Río de Janeiro, pública) y la compañía Cascadura (São Paulo, privada), que trabaja en el campo de las técnicas de tratamiento de superficies. Según la información obtenida, éstas NT tienden a vincularse cada vez más en varios niveles de acción con las AT. La empresa Tenenge coopera con estas últimas en el ámbito de las licitaciones nacionales e internacionales. El Banco do Brasil colabora con bancos transnacionales y con NT y AT en inversiones conjuntas y otras actividades. La empresa Vale do Rio Doce participa con AT en inversiones conjuntas realizadas en Brasil y en Estados Unidos. La compañía Cascadura colabora en la zona de São Paulo con clientes que son filiales de transnacionales alemanas y cooperará con estas compañías en Alemania cuando su filial comience a producir en el sur de dicho país europeo.

Estos ejemplos muestran que las AT son parte del entorno de las NT y pueden complementar las actividades de éstas, ayudándolas a asegurar el acceso a los mercados, a las tecnologías y al financiamiento. Las NT pueden, por su parte, complementar las actividades de aquéllas porque su estilo gerencial flexible es adecuado para las condiciones prevalecientes en los países en desarrollo o debido a que aplican las tecnologías conocidas de manera dúctil. Así, por ejemplo, la ventaja específica de la empresa Cascadura consiste en la combinación maleable de varias técnicas de tratamiento de superficies. Por tanto, la idea de la integra-

13. Frank Enrique Bracho, "Utopia and Reality of South-South Economic Cooperation", en *Ifda dossier*, vol. 45, enero-febrero de 1985, pp. 34-40.

14. Sobre Itaipú, Acepar y otros proyectos véase Centro de Empresas Transnacionales de las Naciones Unidas, *Measures Strengthening the Negotiation Capacity of Governments in Their Relations with Transnational Corporations*, ONU, Nueva York, 1983, pp. 52-53.

15. Véase CTC, *The CTC Reporter*, núm. 18, otoño de 1984, p. 22.

ción Sur-Sur como un sistema en que interactúan genuinos participantes de esa parte del mundo no es ya pertinente, y la fórmula capitalista de integración puede encontrar en ella una respuesta mejor que la del pasado reciente. Cabe esperar que este tipo de integración contribuya a una interacción dinámica del Sur. Las modificaciones de las leyes de inversión y de tecnología realizadas en numerosos países en desarrollo en los últimos años parecen reflejar esta nueva tendencia.

Como las características particulares de la crisis del ajuste pueden también influir en la integración Sur-Sur, existe la posibilidad de que la expansión de las nuevas transnacionales se vea estimulada por la acumulación de efectos de dicha crisis.

## Las transnacionales del Tercer Mundo y el proceso de desarrollo

¿Qué efectos ejercen las NT en el proceso y la política de desarrollo de los países receptores? ¿Hay consecuencias favorables de apoyo al cambio de estrategia, tal como se delineó en la sección anterior? ¿Cuáles son los efectos en áreas específicas que son importantes para una nueva estrategia de desarrollo? Estos últimos, por ejemplo, se pueden presentar en el campo de la producción que utilice intensivamente el trabajo, en el tipo de productos que se elaboren, en la ocupación y en los eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante. Conviene, por tanto, plantear las siguientes preguntas concretas:

*1)* ¿Qué tipos de tecnologías se ofrecen?

*2)* ¿Para cuáles mercados se produce (de exportación, de bienes de capital, de artículos suntuarios o de consumo masivo)?

*3)* ¿Qué tan importantes son los efectos en el empleo?

*4)* ¿De dónde provienen los insumos?

*5)* ¿Dónde se localizan las actividades (hay centralización o descentralización)?

*6)* ¿Qué relaciones existen entre las NT, las empresas nacionales y el Gobierno?

La mayor parte de los argumentos presentados en esta sección se relaciona con el sector manufacturero. No obstante, también se hacen algunas observaciones referentes a otros sectores, tales como la construcción, la minería y la banca.

### *La transferencia de tecnología de las NT*

En varios estudios sobre la transferencia de conocimientos técnicos de las transnacionales del Tercer Mundo se concluye que estas empresas utilizan más las tecnologías intensivas en trabajo que sus competidoras de los países industriales e, incluso, que las empresas del país de que se trate.[16] Esto se explica al parecer porque las empresas nacionales a menudo carecen de información sobre las tecnologías disponibles en otros países del Tercer Mundo pero, en cambio, conocen las disponibles en las naciones industriales.

Que las AT utilicen las tecnologías más modernas no causa sorpresa alguna. Ello les otorga una posición tecnológica monopólica que constituye la base fundamental de sus ventajas características. Tales tecnologías tienen un bajo costo de transferencia debido a la discrepancia entre los costos medios y los marginales del conocimiento.[17] Dos razones explican la utilización de tecnologías más intensivas en trabajo por parte de las NT: primera, invierten en sectores (textiles y calzado, por ejemplo) que disponen de tecnologías de fácil acceso y se caracterizan porque sus productos son muy poco o nada diferenciados y porque utilizan muy intensamente la mano de obra; segunda, tales tecnologías se usan incluso en los sectores donde están en actividad las AT y las NT. Una causa posible de esto es que las NT no disponen de las tecnologías más modernas, sino únicamente de aquellas de acceso libre que se obtienen en los países industriales y se adaptan en el lugar de origen de las NT. Las adaptaciones ocurren, primero, cuando las tecnologías se transfieren desde los países industriales y, segundo, cuando se transfieren hacia otros países en desarrollo y son de los tipos siguientes:

*1)* Las que permiten utilizar maquinaria en escala más pequeña sin pérdida de eficiencia.

*2)* Las que posibilitan el uso de maquinaria idónea para múltiples propósitos, lo que constituye una ventaja debido al pequeño tamaño de los mercados y a la falta de capital.

*3)* Las que hacen posible aprovechar al máximo las materias primas del país.

*4)* Las que admiten un aumento de la intensidad del trabajo al sustituir parcialmente maquinaria por éste.[18]

La ventaja de utilizar tecnologías más intensivas en trabajo es obvia: éstas son más adecuadas a la dotación de los factores de los países en desarrollo. Dichas tecnologías también pueden resultar más apropiadas para los mercados más pequeños, de suerte que al usarlas se aprovecha mejor la capacidad instalada.[19] En la literatura hay frecuentes referencias a sus efectos favorables en el empleo y la generación de ingresos. En conjunto, estas tecnologías suelen concordar con los objetivos de la estrategia de desarrollo que se ha delineado. Otra ventaja consiste en que se pueden integrar mejor en el proceso económico real del país receptor debido a que el nivel tecnológico es, en general, no demasiado mayor en el país de origen del inversionista. Con base en esas tecnologías es posible desarrollar más fácilmente la capacidad tecnológica interna. Este punto es importante porque en todos los estudios sobre tecnología y desarrollo se insiste en la trascenden-

16. Véase Donald J. Lecraw, *op. cit.*, en donde se encontrará información sobre Tailandia.

17. Véase Paul Streeten, "The Theory of Development Policy", en John H. Donning (ed.), *Economic Analysis and the Multinational Enterprise*, Allen & Unwin, Londres, 1974, pp. 272-275.

18. Wells, citado en Krishna Kumar, "Third World Multinationals: A Growing Force in International Relations", en *International Studies Quarterly*, vol. 26, núm. 3, septiembre de 1982, p. 405.

19. Véase Louis T. Wells Jr., "Technology and Third World Multinationals", en OTI, *Working Paper No. 19*, Programa sobre Empresas Transnacionales, Ginebra, 1982.

cia del desarrollo tecnológico como parte del desarrollo económico.[20]

Sanjaya Lall sostiene, sin embargo, que no se justificaría concluir que el menor volumen de producción de las NT y sus filiales se relaciona siempre con tecnologías más intensivas en trabajo, como postula Wells.[21] Es necesario estudiar el proceso real del cambio técnico en el ámbito de la empresa. En la medida en que se dispone de tales estudios, se habla de tecnologías más intensivas en trabajo y mejor adaptadas a las condiciones ambientales y a los mercados más pequeños. Empero, en un estudio sobre Brasil se plantean dudas en este punto: se concluye en él que las NT brasileñas no utilizan tecnologías de trabajo más intensivo cuando invierten en el exterior.[22] Se informa de transferencia de tecnologías que utilizan trabajo con intensidad en el caso de la India y Argentina, países cuya política de desarrollo se orienta más hacia adentro. Lo mismo se informa de Corea del Sur, Hong Kong y Taiwán, más orientados hacia afuera.[23] Al analizar la transferencia de tecnología realizada por las NT, no basta estudiar la intensidad con que se usa la mano de obra ni examinar el potencial para crear una capacidad tecnológica interna. También tienen importancia a este respecto el proceso de adaptación tecnológica y la relación con el nivel mundial de tecnología.

El ejemplo de la empresa Cascadura, de São Paulo, es interesante en cuanto al proceso de adaptación y al nivel de tecnología. Los directivos suponen que esta compañía alcanzó ya el nivel tecnológico mundial en lo que hace a tratamiento de superficies. Al principio desarrollaron las tecnologías con la ayuda de la literatura y la documentación científicas y la adaptaron a las necesidades concretas del mercado brasileño. Estas necesidades estaban muy diversificadas: las técnicas de tratamiento de superficies se utilizan en la industria siderúrgica de Minas Gerais; en la industria petroquímica de Salvador, en el estado de Bahía; en la informática y la farmacéutica de Río de Janeiro, y en las distintas actividades industriales de São Paulo, donde se localiza la planta principal. Usos tan variados dieron desde un principio una ventaja a la empresa en términos de flexibilidad tecnológica, la cual se puede aprovechar ahora incluso cuando se invierte en la RFA. La empresa Cascadura utiliza simultáneamente varias técnicas de tratamiento de superficies, en tanto que sus competidores tienen más limitaciones al respecto. La compañía brasileña se mantiene en el nivel tecnológico mundial merced a un intercambio internacional de información. Con regularidad organiza simposios internacionales en São Paulo a fin de estar en contacto con los últimos avances de las tecnologías para tratar superficies. Por tanto, es preciso matizar los argumentos sobre el atraso tecnológico en los países del Tercer Mundo, ya que la Cascadura tiene acceso a la última información en su campo, bien sea sin costo (literatura) o mediante gastos (organización de simposios y otras actividades). Si la aplicación de diversos procesos técnicos para tratar superficies se considera como una tecnología, entonces la compañía brasileña puede considerarse como líder en su campo. El notable crecimiento del mercado brasileño durante los últimos 20 años ha propiciado la generación de esta ventaja porque la empresa Cascadura tuvo que adaptarse a un mercado interno pequeño en rápido crecimiento para crear y aplicar sus técnicas.

Las ventajas específicas de la empresa Cascadura consisten en una combinación de factores tales como la experiencia industrial reciente, la tecnología de pequeña escala y un estilo gerencial flexible, por sólo mencionar los más importantes. La ventaja de la experiencia industrial reciente se relaciona con un hecho: quienes empiezan más tarde la industrialización tienen un mejor conocimiento de los problemas; la ventaja de la tecnología de pequeña escala tiene que ver con la capacidad de producir series pequeñas, de transformar partes individuales y manejar instalaciones separadas; la ventaja de un estilo gerencial flexible se vincula con la habilidad de aplicar diversos procesos técnicos para tratamiento de superficies. Este conjunto de ventajas es tal, que incluso hace posible que Cascadura invierta en la RFA. A fin de mejorar su posición competitiva, la empresa también invierte en investigación y desarrollo, aunque con medios limitados: no más de 3-4 por ciento de sus empleados en Brasil se dedica de tiempo completo a esa actitivad. También se espera que la filial en Alemania realice actividades de investigación y desarrollo en el futuro, de manera que haya cierta división del trabajo a este respecto. El aprovechamiento de las ventajas específicas de la empresa brasileña en Alemania sólo puede darse en los nichos donde se requiera este paquete de características y no en el caso de procesos repetitivos, en los que las empresas especializadas tienen ventajas decisivas.

La inversión directa en Alemania también ayuda a que la empresa brasileña se mantenga al mismo nivel de la tecnología mundial. El endeudamiento de su país de origen la obliga a obtener divisas a fin de adquirir el equipo especializado más moderno. Para estos efectos, la inversión directa acaso contribuya a mantener el liderazgo de la empresa en el mercado brasileño. Está prevista, incluso, cierta diversificación de los patrones de la producción en Brasil gracias a las inversiones directas: la empresa puede asegurar pedidos de exportación alemanes de ciertos productos especializados, como determinados tipos de rodillos, que requieren procesos productivos en los que se utiliza intensivamente la mano de obra. Las ventajas de localización de esa producción son evidentes debido a los costos de la mano de obra y a la disponibilidad de acero de calidad razonablemente buena en Brasil. La inversión directa también es necesaria para estar cerca del cliente y porque el conocimiento que se vende no es patentable.

El hecho de que la empresa Cascadura pueda también aprovechar sus ventajas específicas en países industriales indica que

20. Véanse Carl J. Dahlmann y Francisco C. Sercovich, "Exports of Technology from Semi-Industrial Economies and Local Technological Development", en *Journal of Development Economics*, vol. 16, 1984, pp. 63-99, y Martin Fransman y Kenneth King (eds.), *Technological Capability in the Third World*, MacMillan Press, Londres, 1984.

21. Véase Sanjaya Lall, *Multinationale Konzerne aus der Dritten Welt*, Campus, Francfort y Nueva York, 1984.

22. A. Villela, "Multinationale Konzerne aus Brasilien", en Lall, *op. cit.*, p. 307.

23. Información sobre la India y Argentina se encuentra en J. Katz y B. Kosakoff, "Multinationale Konzerne aus Argentinien", en Lall, *op. cit.*; Sanjaya Lall, "The Rise of Multinationals from the Third World", en *Third World Quarterly*, vol. 5, núm. 3, julio de 1983, pp. 618-626, y, del mismo autor, "Exports of Technology by Newly Industrializing Countries: An Overview", en *World Development*, vol. 12, núm. 5/6, 1984, pp. 471-480. Otros países se pueden estudiar en E.K.Y. Chen, "Multinationale Konzerne aus Hongkong", en Lall, *Multinationale Konzerne aus der Dritten Welt*, *op. cit.*; Wee-Lee Ting y Chi Schive, "Direct Investment and Technology Transfer from Taiwan", en Krishna Kumar y Maxwell G. McLeod (eds.), *Multinationals from Developing Countries*, Heath and Co., Lexington, D.C., 1981, y Sung-Hwan Jo, "Overseas Direct Investment by South Korean Firms: Direction and Pattern", en Kumar y McLeod, *op. cit.*, pp. 52-78.

los procesos de adaptación de tecnología y de creación de capacidad tecnológica interna están muy avanzados y que la transferencia de tecnología a otros países en desarrollo puede resultar especialmente benéfica para éstos. Este caso revela que el uso intensivo de mano de obra y la producción en pequeña escala características de las tecnologías transferidas por las NT es acaso sólo una parte de las ventajas de desarrollo que cabe mencionar. En efecto, un aspecto importante de la transferencia tecnológica es la transmisión a otros países en desarrollo de una experiencia de aprendizaje industrial. Esta experiencia puede facilitar que el paquete de inversiones foráneas se desate.[24]

Otras ventajas específicas de las NT radican en la producción de bienes y servicios más apropiados a las condiciones prevalecientes en los trópicos.[25] Sin embargo, es preciso esclarecer lo que esto significa en realidad. Así, por ejemplo, puede considerarse que la empresa Tenenge de São Paulo posee una ventaja en materia de técnicas de construcción adecuadas a las condiciones de clima y terreno de América Latina. Otra ventaja es su capacidad de mantener buenas relaciones industriales con trabajadores temporales no calificados que laboran en condiciones ambientales difíciles. Estas ventajas específicas se relacionan asimismo con las técnicas gerenciales. Las compañías constructoras del Sur han demostrado a menudo su aptitud para resolver problemas de oferta insegura, de procedimientos administrativos difíciles y de situaciones complicadas de mercado. Por ello, los funcionarios de la Tenenge sostienen que son más bien sus técnicas de manejo y administración, no tanto las de construcción, las que explican su ventaja sobre los competidores. A ésta se agregan otros factores, como el acceso al financiamiento, importante cuando se participa en una licitación (la empresa lo obtiene, por ejemplo, del Banco do Brasil). Los grandes éxitos de las compañías constructoras brasileñas en muchos países del Sur se pueden entender en este contexto.[26] La posición competitiva de estas empresas en otros países en desarrollo se explica también gracias al apoyo oficial mediante el prefinanciamiento de licitaciones, la capacitación en ingeniería y los incentivos fiscales, medidas todas que desempeñan, al parecer, un importante papel de estímulo.[27] La transferencia de estas técnicas gerenciales es muy benéfica para los países receptores. La transmisión general de tecnología de estas empresas puede ser muy útil en los países receptores y contribuir a resolver problemas del ajuste y a establecer vínculos eficaces con otros países del Sur.

### *Mercados y productos de las transnacionales del Tercer Mundo*

La mayoría de las filiales de las NT produce para los mercados de los países receptores. Existen sin embargo algunas inversiones cuyo objetivo es exportar a los países industriales, aunque son insignificantes.[28] Este patrón refleja inversiones de tipo horizontal: se realizan en la misma industria para los mercados de los países receptores, y las exportaciones se hacen desde los países de origen. Hay excepciones a esta regla. El propósito principal de las NT de Hong Kong cuando invierten en otros países en desarrollo es asegurarse un acceso adicional a los mercados protegidos de los países miembros de la OCDE.[29] Iguales motivos son pertinentes en el caso de algunas NT de la India cuando invierten en otros países.[30]

Las empresas brasileñas cuyos funcionarios entrevistó el autor siguen más o menos esa pauta de inversiones. La compañía Tenenge invierte en Chile y Paraguay para atender los mercados de esos países. Las operaciones internacionales de la empresa (participa en licitaciones nacionales e internacionales) se realizan desde la matriz de São Paulo. La inversión directa de Vale do Rio Doce en California se emprende sobre todo para abrir ese mercado al mineral de hierro y al acero brasileños, y no con el propósito de exportar a los países industriales desde esa filial. Vale do Rio Doce suministra mineral de hierro a un acerero brasileño independiente y las planchas de acero que produce se envían a California, donde la empresa brasileño-estadounidense elabora productos de ese metal. De igual modo, la filial de Cascadura en Alemania no pretende exportar a otros países europeos; más bien intenta conseguir pedidos de exportación para sus fábricas en Brasil.

En general, las NT elaboran bienes relativamente simples y compiten más bien mediante los precios y no a base de diferenciar el producto, lo que exige una gran intensidad tecnológica y un mercadeo avanzado. Por ello se adaptan a una estrategia de producción para mercados muy amplios, en tanto que los productos de las AT se inscriben a menudo más en el ámbito suntuario. En estas transnacionales antiguas hay una relación definida entre producir bienes destinados a consumidores de altos ingresos y contribuir a la existencia de esa distribución desigual del ingreso.[31] Sin embargo, es preciso matizar la cuestión de la proximidad de las NT a los mercados de masas mediante referencias a casos concretos de países del Tercer Mundo y a los grados de desarrollo de éstos. Las NT que abastecen el mercado masivo de la población brasileña de ingresos medios, mercado constituido por millones de clientes relativamente bien pagados, acaso no sean demasiado diferentes de las AT, ya que utilizan cada vez más la diferenciación de productos, el mercado y las marcas registradas. En este caso, las AT y las NT abastecen el mismo mercado. En relación con el ingreso per cápita medio de Brasil, las NT también suministran bienes suntuarios, aunque todavía con un uso menos intenso del mercadeo y la publicidad. Si han de mantener sus posiciones tendrán que mejorar en estas áreas de la estrategia comercial. Tomando de nuevo el ejemplo de la empresa Cascadura, organización empresarial que colabora con la mayoría de las AT en Brasil, sus actividades no pueden considerarse tan próximas a los mercados de masas como las de éstas.

En general y hasta ahora, las NT carecen aún de la experiencia necesaria para vender productos en los cuales se utilicen muy

24. Véase Centro de Empresas Transnacionales de las Naciones Unidas, *Measures Strengthening . . ., op. cit.*, pp. 41-42.
25. Wells, *Third World Multinationals . . ., op. cit.*, p. 43.
26. Véanse Tomás Irineo Pereyra, "O Brasil Exporta Sua Tecnologia", en *Industria & Desenvolvimento*, vol. XIX, núm. 8, agosto de 1985, pp. 4-6; Cacex, *Informação semanal*, núm. 921, Río de Janeiro, noviembre de 1984, y BID, *Economic and Social Progress in Latin America: The External Sector*, Washington, 1982, pp. 141-161.
27. BID, *Economic and Social Progress in Latin America: The External Sector, op. cit.*, pp. 155-157.
28. Louis T. Wells Jr., *Third World Multinationals . . ., op. cit.*, p. 55.
29. Sanjaya Lall, *Multinationale Konzerne . . ., op. cit.*, p. 38.
30. Véase Wells, citado por Lecraw, *op. cit.*
31. Véase Streeten, *op. cit.*

intensamente las marcas registradas y el mercadeo. Esto también vale para las empresas brasileñas. Las NT compiten sobre todo en la producción de bienes uniformes y baratos. Invierten menos en ramas en que la publicidad es un factor intensivo. Además, cuando se trata de sectores en que hay inversiones de las AT y las NT, éstas gastan menos que aquéllas en publicidad.[32]

Debido a falta de datos, no es posible distinguir la proporción de los bienes de consumo masivo y la de los artículos suntuarios en la producción de las NT; además, esta tarea se dificulta, como se señaló, por problemas metodológicos. Aún más, no es posible determinar la parte de la producción de bienes de capital que se orienta a la agricultura. Sin embargo, las NT de la India producen lo que podemos llamar bienes de amplio consumo, en tanto que las argentinas elaboran artículos destinados a grupos de ingresos más elevados. El papel que cumplen éstas en el suministro de insumos agrícolas, sin embargo, carece al parecer de importancia (sólo 2 de 64 empresas invierten en el sector de maquinaria agrícola).[33] Algunos autores insisten en la importancia de la diferenciación de productos (marcas registradas y gastos de publicidad) para las NT argentinas y brasileñas.[34] Esto puede ser el efecto de una experiencia más larga de industrialización, del grado de desarrollo y de una intensa competencia con las AT en las mismas industrias. Desde este punto de vista, cabe esperar que las NT sigan una senda de desarrollo que las acerque al tipo de productos que suministran las transnacionales antiguas.

### *Efectos en el empleo de las transnacionales del Tercer Mundo*

Como se dijo, las ventajas importantes de las tecnologías utilizadas por las NT son: *1)* el uso más intenso de la mano de obra, que tiene consecuencias favorables en la ocupación, y *2)* una menor necesidad de utilizar trabajo muy calificado, recurso escaso en la mayoría de los países en desarrollo. No obstante, escasean los datos empíricos sobre la utilización relativa del factor trabajo (en general, y conforme a diversos grados de calificación) en las AT y las NT, de manera que es ésta un área que requiere de investigaciones en el futuro. Un tercer criterio para evaluar el desempeño de las NT con respecto al mercado de trabajo es el empleo de trabajadores extranjeros en relación con los del país, así como el cambio de esta relación en el tiempo. Algunos autores sostienen que la cantidad de trabajo foráneo en las filiales de las NT es mayor que en las filiales de las AT. Esto puede obedecer a la práctica de una administración paternalista y significa que individuos o familias enteras provenientes del país de origen del inversionista trabajan en el manejo de las filiales.[35] La baja remuneración de los gerentes en estos países puede ser también un elemento decisivo.[36] Sin embargo, esta tendencia no la confirman otros autores. En Tailandia, las NT procuran contratar la mayor cantidad posible de administradores del país.[37] La misma tendencia se advierte en las NT de la India, que tratan de remplazar lo más pronto posible a su numeroso personal de esa nacionalidad.

El importante tema de la capacitación de personal en cada país está más bien descuidado en la literatura. Se informa que las NT de Hong Kong disponen de algunos programas de capacitación de los trabajadores del país en el que invierten.[38] Puede suponerse que las NT ofrecen capacitación con mayor facilidad que las AT porque el avance tecnológico en el país de origen no es demasiado mayor que en la nación receptora y quizá los costos de esos programas sean mucho más bajos para las NT. La empresa Cascadura lo planea "a la inversa": capacitar a algunos trabajadores brasileños en la filial de Alemania, a fin de que se familiaricen con las actitudes laborales y los métodos de producción modernos. Este "factor de capital humano" puede ser una motivación adicional de la inverión directa de la empresa brasileña en el país europeo.

Cabe considerar que los efectos ejercidos por las NT en el mercado de trabajo y en materia de capacitación son en conjunto favorables. No obstante, es preciso evaluar a este respecto el grado de desarrollo logrado por las NT y relacionarlo con el de las antiguas transnacionales.

### *Los efectos de eslabonamiento de las NT*

En general, las NT utilizan en mayor proporción materias primas y bienes de capital del país donde invierten que las AT e, incluso, que las empresas nacionales que actúan en los mismos sectores.[39] Esto obedece al tipo de tecnología utilizada, que se adapta mejor a las materias primas y los bienes industriales del país, pese a que éstos no siempre tienen la misma calidad que los importados. En cambio, las filiales de las AT usan menos insumos nacionales porque sus productos no están sujetos a la misma competencia de precios. Por ello, estas empresas no se ven obligadas a adaptarse a los suministros del lugar como una forma de innovar reduciendo costos. A menudo forman parte de un sistema internacional de producción que las abastece de bienes y materiales importados. También elaboran productos al amparo de marcas registradas, lo que las obliga a tener una calidad internacional estable y uniforme.[40]

Sin embargo, el patrón apenas delineado no es típico de todas las NT. Hay algunas, las que más orientan sus actividades hacia la exportación, como muchas de las que funcionan en Hong Kong, que siguen una estrategia muy diferente: se procuran sólo una parte muy pequeña de su maquinaria y sus insumos en el ámbito interno.[41] No obstante, los países que tienen una larga experiencia de sustitución de importaciones pueden utilizarla plenamente para adaptar tecnologías que permitan usar insumos y materiales del país. La estrategia de investigación y desarrollo de las NT de la India se dirige fundamentalmente a evitar importa-

32. Wells, *Third World Multinationals . . .*, *op. cit.*, p. 60.
33. Véase Katz y Kosakoff, *op. cit.*, p. 218.
34. *Ibid.*, y Villela, *op. cit.*
35. Véanse Wells, "Technology and Third World Multinationals", *op. cit.*, y J.P. Agarwal, "Intra-LDCs Foreign Direct Investment: A Comparative Analysis of Third World Multinationals", *Working Paper No. 198*, Instituto de Economía Mundial de Kiel, 1984.
36. Véase Peter O'Brien, "The New Multinationals: Developing Country Firms in International Markets", en *Futures*, agosto de 1980, pp. 303-316.
37. Véase Lecraw, *op. cit.*
38. Chen, *op. cit.*
39. Véanse Agarwal, *op. cit.*; O'Brien, *op. cit.*, y Lecraw, *op. cit.*
40. Wells, *Third World Multinationals . . .*, *op. cit.*
41. Chen, *op. cit.*

ciones.[42] Estas experiencias se transfieren después a otros países en desarrollo mediante la inversión directa. Sin embargo, tales estrategias de investigación y desarrollo pueden también provocar una mala asignación de recursos.

Los eslabonamientos de la empresa Cascadura con la economía brasileña se caracterizan por el uso intenso de maquinaria e insumos del país, aunque se importan o se trata de importar las partes del equipo necesarias para mantenerse a la altura de la tecnología mundial en cuanto a las técnicas de tratamiento de superficies. Como se esbozó, esta actitud también ha proporcionado un motivo para invertir en Alemania. Concepciones y prácticas similares se observan en el funcionamiento de la empresa Tenenge, la cual importa equipo sólo si no puede mantenerse de otra manera en el nivel mundial de las técnicas de construcción.

Las características de las NT pueden cambiar si estas empresas se orientan más hacia la exportación y abastecen a los mismos mercados que las AT. Estos procesos también suelen afectar los vínculos con la industria del país. A largo plazo, es posible que ocurra una convergencia de las fuentes de abastecimiento entre las nuevas y las antiguas transnacionales. Algo parecido puede resultar en materia de convergencia en cuanto a las estrategias de diferenciación del producto.

### *Las opciones de localización de las NT*

Las unidades industriales más pequeñas de las filiales de las NT representan una posibilidad de propiciar la descentralización industrial, la cual puede significar una ventaja especial en la ampliación de los mercados regionales y en el establecimiento de vínculos con la agricultura. Sin embargo, no abunda la información sobre el emplazamiento de las filiales de las NT. Según datos disponibles, estas filiales se concentran en los centros urbanos, sobre todo en las capitales de los países en desarrollo. El fenómeno puede provenir de la falta de infraestructura propia y de la dependencia con respecto a los servicios de las autoridades del Gobierno central. Es más fácil garantizar la seguridad del abastecimiento y organizar la producción y las ventas en las zonas urbanas. Si estos patrones de funcionamiento resultaran típicos en la determinación de los emplazamientos de las NT, acaso sea necesario que los gobiernos de los países receptores adopten medidas especiales a fin de relocalizar dichas filiales. Es posible, sin embargo, que los gobiernos mencionados vean con agrado que los centros urbanos sean abastecidos con bienes de consumo masivo y con insumos baratos, como elemento de su lucha contra los procesos inflacionarios en esas zonas.

La compañía Cascadura, entre las empresas estudiadas en Brasil, es un caso típico de inversión en las grandes aglomeraciones urbanas, como São Paulo. No es posible exagerar la importancia de esta enorme ciudad, en donde se concentra 55% de la producción industrial brasileña. La filial de Cascadura en Alemania se emplazará en una zona del sur considerada de alta tecnología; las características de esta región, los incentivos financieros que en ella existen y el acceso a una fábrica en términos favorables hacen de este emplazamiento algo muy benéfico. Otra razón tras el establecimiento de esta filial de Cascadura es la cercanía a los centros alemanes de alta tecnología. Cabe esperar que las NT consideren en sus evaluaciones estos aspectos locacionales. Las inversiones de Tenenge en Chile y Paraguay se localizan en las capitales respectivas, Santiago y Asunción. La filial santiaguina, que se ocupa de numerosos proyectos de construcción industrial por encargo de las empresas chilenas más importantes, necesita estar próxima a los centros económicos, financieros y administrativos del país. La filial paraguaya se ha desempeñado en el campo de gigantescos proyectos hidroeléctricos (Itaipú) y en la construcción de una siderúrgica (Acepar). Una subsidiaria de la Tenenge paraguaya participa en el capital de una empresa que fabricará estructuras y componentes de acero. Este tipo de actividades exige que la inversión directa se localice en la capital, a fin de defender los intereses de la empresa mediante el cabildeo y de conseguir apoyo político, por ejemplo.

### *Cooperación de las NT con el capital y los gobiernos de cada país*

Las NT están más dispuestas a emprender coinversiones junto con capitalistas de los países receptores. El 90% de las empresas de este tipo pertenecientes a países del Tercer Mundo participa en operaciones conjuntas,[43] en tanto que la cifra correspondiente a empresas transnacionales estadounidenses es de sólo 40%. Cabe esperar que las NT estén más inclinadas a las coinversiones que las AT. La mayoría de las empresas conjuntas en que participan las NT tiene propiedad mayoritaria del país receptor y un alto grado de autonomía frente a la casa matriz. Esto obedece a un propósito importante de los inversionistas del Tercer Mundo: diversificar los riesgos a fin de maximizar la tasa de rendimiento, ajustada conforme a los peligros e incertidumbres prevalecientes en condiciones de inestabilidad política y económica. Una estrategia de este tipo puede utilizarse para disminuir la dependencia con respecto al sistema político-administrativo tanto del país de origen como del receptor.

Las AT evitan a menudo las coinversiones porque están interesadas en mantener sus posiciones monopólicas en materia de tecnología. La diferenciación de productos que practican es una barrera a la entrada de empresas de los países en los que operan. Como funcionan con frecuencia en una red de producción global, integrada verticalmente, pueden ofrecer un paquete completo de servicios en el marco de su inversión directa. Por tanto, disponen de una gran capacidad de negociación que ejercen contra los gobiernos de los países receptores.[44] Las NT del Tercer Mundo no ofrecen esas tecnologías, que podrían darles una ventaja monopolística específica. Sus necesidades de protección del conocimiento son limitadas: el *know how* de que disponen pertenece más al ámbito de la técnica gerencial que al de las fuentes de conocimientos patentables. Invierten más en sentido horizontal que vertical. Dependen con mayor fuerza de la cooperación de los lugareños porque no siempre pueden ofrecer paquetes completos, como ocurre, por ejemplo, en materia de mercadeo, distribución y financiamiento con recursos del lugar. Su capacidad

42. Desai, citado por Louis T. Wells Jr., "Foreign Investors from the Third World", en Kumar y McLeod, *op. cit.*, p. 29.

43. Véase Wells, *Third World Multinationals . . ., op. cit.*

44. Véanse Streeten, *op. cit.*, y Nathan Fagre y Louis T. Wells, Jr., "Bargaining of Multinationals and Host Governments", en *Journal of International Business Studies*, vol. 13, núm. 2, otoño de 1982, pp. 9-23.

de negociación es menor, aunque la aceptación que consigan en el país receptor puede ser mayor.

Sin embargo, el estudio de las empresas brasileñas permite plantear algunas reservas a las afirmaciones anteriores. La política de la empresa Tenenge consiste en rehuir las participaciones conjuntas cuando invierte en el exterior. A fin de evitar conflictos en materia de disposiciones sobre propiedad, esta empresa sólo invierte en países cuyas legislaciones sean muy liberales en este ámbito, como es el caso de Paraguay y Chile. Esta política se basa en el temor de que el socio del país receptor contribuya sólo con una parte muy pequeña de capital y, a pesar de ello, exiga un grado considerable de control de la filial. El comportamiento de la empresa Tenenge quizá también se explique con referencia a las participaciones en los mercados sectoriales del país de origen y de los receptores. La Tenenge es una de las cuatro constructoras brasileñas más destacadas y todas ellas tienen esferas concretas de influencia en América del Sur. La Tenenge está situada también entre las tres constructoras líderes en Paraguay y Chile. Existe al parecer una asignación ya determinada de los mercados, de suerte que no se requiere una coinversión para tener acceso a los contratos públicos y privados.

## Las multinacionales públicas y las transnacionales del Tercer Mundo

Además de las transnacionales del Tercer Mundo hay un importante grupo de nuevos participantes: las empresas multinacionales públicas que surgen mediante negociaciones entre gobiernos y requieren de gestiones diplomáticas.[45] A los fines de este artículo, sólo se consideran las multinacionales públicas (MP) que han tenido desde el principio la influencia y la dirección política de los gobiernos, a diferencia de empresas como la Vale do Rio Doce que, aunque de propiedad pública, se maneja con criterios comerciales privados. Las MP se establecen a menudo aprovechando entidades o empresas públicas de varios países en desarrollo que ya realizan tareas de interés común, por ejemplo, la explotación de materias primas o la construcción de plantas productivas que requieren de los mercados de distintos países a fin de propiciar las economías de escala.

Las "economías de escala" parecen de especial importancia para las MP debido a que dichas empresas pueden adaptar el mercado a las economías de escala que se necesitan en ciertos proyectos intensivos en capital.[46] Esta estrategia de cooperación también obedece a problemas de mercadeo en tiempos de recesión, de manera que la ampliación de los mercados compense los efectos de la menor actividad económica.[47] La existencia de un gran sector de empresas públicas en la mayoría de los países en desarrollo es un fundamento obvio de un nuevo proceso de internacionalización, aparte del que se realiza con las empresas privadas, que es anterior. Así, se han configurado dos funciones de las MP: primera, complementar el proceso de internacionalización de las empresas privadas pertenecientes a países en desarrollo en áreas en las cuales se carece de capacidad competitiva, por ejemplo, en proyectos muy intensivos en el uso de capital o en aquellos que requieren un apoyo oficial muy fuerte; segunda, contrarrestar la actividad y la influencia de las AT. Sin embargo, y en contraste con las antiguas y las nuevas transnacionales, aún están por crearse diversas condiciones que favorezcan la dinámica de las MP en materia de cooperación económica entre países en desarrollo, por ejemplo. Dichas condiciones se relacionan con el establecimiento y la consolidación de zonas de integración, con la construcción de infraestructura, el mejoramiento de la movilidad del capital, el trabajo y la tecnología, y la creación de una conciencia sobre los posibles beneficios provenientes de utilizar recursos de una zona de integración formada por países en desarrollo. Las experiencias al respecto resultan muy reveladoras.

Las empresas multinacionales latinoamericanas[48] se basan en intentos de integración regional, como ocurre con el SELA, e intentan contrarrestar la posición de ventaja de las AT en sectores de importancia estratégica para los países participantes. Los ejemplos sobresalientes se refieren al comercio de productos primarios, campo en que son muy fuertes las AT. Tal ocurre con la empresa Commumbana, que pretende disminuir la dependencia externa en cuanto a la producción y el mercadeo de plátano en los países miembros. Conviene subrayar que incluso estos modestos intentos de participar en el comercio mundial de banano se han enfrentado a los ataques de las AT. El rechazo de los productores bananeros independientes de los países miembros a cooperar con la nueva MP es sólo una manifestación de la fuerza que tienen las AT en el mercado. En general, esta empresa participativa no constituye más que "una experiencia conjunta de aprendizaje", pero no carece de importancia si se considera la complejidad del mercado mundial del banano.

Otra creación multinacional, la Multifert, en el comercio de fertilizantes, intenta disminuir la dependencia con respecto a las grandes empresas extranjeras que actúan en este campo. La MP mencionada se enfrenta a una fuerte resistencia de las compañías foráneas que tradicionalmente han controlado el abastecimiento de fertilizantes. Por ello, también se puede considerar en la actualidad como "una experiencia conjunta de aprendizaje".

La empresa Aquila es un proyecto conjunto de las compañías petroleras estatales de Argentina y Bolivia, al cual quizá ingrese Colombia como tercer participante. Se intenta con él establecer una planta de plaguicidas. Este proyecto desempeña de manera más directa las dos funciones mencionadas de las MP: complementar la internacionalización privada en áreas en que estas empresas no son competitivas o no participan, y contrarrestar la influencia de las AT. Esto es obvio en un caso en el que la fuerza de las MP proviene del poderío de las empresas petroleras esta-

45. Véanse ONUDI, *Multinational Production Enterprises: A Preliminary Overview*, UNIDO/PC.121,10 de septiembre de 1985; Centro de Empresas Transnacionales de las Naciones Unidas, *Measures Strengthening . . ., op. cit.*; Alberto Jiménez de Lucio, "The East, the South and the Transnational Corporation", en *CEPAL Review*, núm. 14, agosto de 1981, pp. 51-61; Marjan Svetričič, "Joint Ventures Among Developing Countries", en *Public Enterprise*, vol. 3, núm. 2, 1982, pp. 85-96; ICPE y UNCTAD, "Expert Group Meeting", en *The Role of Public Enterprise Joint Ventures Among Developing Countries and Factors Conducive to the Improvement of Their Performance. Final Report*, Ljubljana, 16-21 de octubre de 1983.

46. Centro de Empresas Transnacionales de las Naciones Unidas, *Measures Strengthening . . ., op. cit.*, p. 52.

47. ICPE y UNCTAD, *op. cit.*

48. Véase Centro de Empresas Transnacionales de las Naciones Unidas, *Measures Strengthening . . ., op. cit.*, pp. 47-51.

tales de los países participantes. No obstante, la dependencia tecnológica con respecto a las AT es aún materia de preocupación.

Algunas interrogantes que vienen a cuento son las siguientes: ¿Qué tanto se pueden apoyar las NT y las MP entre sí? ¿Cuántas posibilidades de conflicto y competencia hay en realidad entre estos dos grupos de empresas? En el contexto del sistema de las Naciones Unidas para promover la cooperación económica entre países en desarrollo (programa de mediano plazo para el período 1984-1989), las empresas productivas multinacionales de los países en desarrollo tienen un importante papel que desempeñar. Se definen y caracterizan como sigue: el régimen de propiedad es multinacional; todos los inversionistas tienen iguales derechos con respecto a las utilidades y el control, y acceso igual a las tecnologías; las nuevas entidades deben contribuir al logro de determinados objetivos nacionales, a la satisfacción de ciertas necesidades de los países y al mejoramiento de la capacidad tecnológica de las empresas y países participantes; han de mejorar la capacidad de negociación frente a organizaciones del exterior y también propiciar el uso de recursos internos; deben aprovechar el potencial de las economías de escala y apoyar asimismo otras formas de cooperación económica entre países en desarrollo.

Tratándose de la cooperación entre las MP y las NT, es obvio que las segundas pueden contribuir al logro de ese propósito mediante sus estrategias y actividades propias. Sin embargo, no siempre ocurre así, debido a que las NT tienen intereses económicos que pueden entrar en conflicto con los del país y la región de origen. Es posible que los gobiernos den apoyos específicos a fin de combinar el potencial de desarrollo de las MP y las NT. Resultados especialmente venturosos pueden obtenerse en campos tales como el aprovechamiento de materias primas, la investigación conjunta, la producción de insumos básicos, la generación de energía y la creación de infraestructura, entre otros.

Entre las empresas públicas multinacionales o binacionales y las NT pueden darse relaciones ambiguas. Los problemas de algunas entidades binacionales latinoamericanas como, por ejemplo, Itaipú y Acepar,[49] son notorios: se trata del dominio de un gran país (Brasil) sobre uno pequeño (Paraguay); hay una planeación muy ambiciosa y politizada; se aplican criterios no económicos en la ejecución de los proyectos, y existe también una corrupción generalizada. En los casos de Itaipú y Acepar, algunas NT, como la Tenenge, han encontrado mercados lucrativos que las motivaron a realizar una inversión directa en Paraguay. No obstante, los problemas de largo plazo creados por esas participaciones binacionales pueden repercutir en la posición de la filial paraguaya de la Tenenge. Este ejemplo muestra que la posición de la NT brasileña en el mercado del país receptor depende hasta cierto punto del tipo de dominio que ejerza el país de origen (Brasil) en el socio menor (Paraguay). De cualquier manera, la mejor coordinación de las actividades de diversos grupos participantes (públicos y privados, multi y binacionales, antiguas y nuevas transnacionales) tiene importancia creciente para los países en desarrollo que pretendan controlar las corrientes de entrada y de salida del capital de inversión y de la tecnología.

Al evaluar el programa de cooperación entre empresas de países en desarrollo de la ONUDI (1984) es posible identificar algunas razones importantes del fracaso y del lento avance: *1)* la dependencia con respecto al resultado general de la integración regional; *2)* la excesiva insistencia en la planeación de proyectos de gran escala; *3)* la falta de capitalistas nacionales; *4)* la exagerada porfía en proyectos multinacionales, y *5)* los complicados requisitos y estímulos jurídicos y administrativos establecidos, que a menudo resultan incongruentes.

La internacionalización creciente de las empresas privadas que se logra gracias a las NT quizá contribuya a crear condiciones que permitan superar algunas de estas causas de fracaso.

Desde este punto de vista, las NT pueden contribuir a formas más realistas de cooperación de empresa a empresa en los países en desarrollo; quizá también propicien la creación de una red de cooperación económica que sea útil para las empresas y entidades públicas cuando decidan participar en inversiones conjuntas. Asimismo, la idea de la cooperación entre empresas, como la propone la ONUDI, parece fructífera en lo que respecta al control del capital extranjero y al estímulo de la inversión intrarregional en los países en desarrollo.[50]

## Prácticas, políticas y posibilidades de control de las transnacionales del Tercer Mundo

El dinámico crecimiento de las transnacionales del Tercer Mundo puede provocar nuevas exigencias de control del capital foráneo en los países en desarrollo. Se sabe que el sistema entero de regulación (las leyes de inversiones y de tecnología, así como las instituciones relacionadas con ellas) está pensado sobre todo para encargarse de las actividades de las AT. También se sabe que no existe una concepción coherente de control en el Tercer Mundo y que hay diversas posiciones, más o menos liberales, sobre las inversiones directas de dichas empresas. En años recientes, estas actitudes se han vuelto aún más liberales como consecuencia de la crisis del endeudamiento y del ajuste en los países en desarrollo no petroleros. No se han puesto en práctica estrategias fundamentales de control de las AT, tales como políticas de satisfacción de las necesidades básicas y un proceso de planeación que obedezca a esos objetivos.[51] Es palmario que las fuentes del poderío monopólico de las AT se desvanecen en un país del Tercer Mundo si el Gobierno aplica una política de desarrollo y una estrategia de planeación que se apoyen en la idea de las necesidades básicas. Sin embargo, hoy día existe en muchos países de este tipo una carrera competitiva en pos de las inversiones extranjeras que los obliga a liberalizar las leyes de inversión y de tecnología cada vez más, con lo que desaparecen casi por completo las posibilidades de control.

¿Qué se puede decir sobre las regulaciones de la inversión proveniente de las transnacionales del Tercer Mundo? Es posible sostener que no se requieren tales controles debido a: *1)* los efectos de eslabonamiento y de desarrollo relativamente favorables; *2)* la

49. *Ibid.*, p. 52.

50. Véase ONUDI, *Enterprise to Enterprise Cooperation Among Developing Countries: Elements for a Global Strategy*, UNIDO/PC 99, 17 de abril de 1984.

51. Véase Karl Wohlmuth, "Die Kontrolle transnationaler Konzerne in Entwicklungsländern als ordnungspolitisches Problem", en Udo Ernst Simonis (ed.), *Ordnungspolitische Fragen zum Nord-Süd-Konflikt*, Schriften des Vereins Für Socialpolitik, Neue Folge Band 129, Berlín, 1983.

limitada capacidad negociadora de las NT; *3)* las actitudes conocidas de las NT con respecto a los conflictos en los países receptores.

En relación con el punto 1, cabe afirmar que las NT se comparan favorablemente con las AT en cuanto al ajuste económico y los efectos de desarrollo. Empero, los efectos en los sectores económicos internos de los países receptores pueden ser ambiguos. Que las NT usen tecnologías con trabajo más intensivo, así como materias primas e insumos nacionales en mayor proporción que, incluso, las industrias del país receptor puede llevar a un proceso en el que las primeras superen a éstas en sus propios mercados. Las NT pueden establecer una fuerte posición en los mercados internos de insumos, pero esto acaso influya desfavorablemente en la capacidad empresarial del país. La propensión de las NT a establecer empresas conjuntas con capitales del país quizá no compense del todo los factores negativos mencionados. El fortalecimiento de la capacidad tecnológica nacional es, acaso, un elemento más importante de una estrategia compensadora que los controles jurídicos y administrativos de las corrientes de recursos. En efecto, las industrias del país requieren apoyo a fin de adaptar sus tecnologías a la dotación interna de recursos y de fuerza de trabajo. En Brasil hay todo un sistema de apoyo tecnológico centrado en la industria, a fin de lograr la cooperación entre las empresas y los institutos de investigación y desarrollo en el ámbito regional y en el nacional. Asimismo, existe un mecanismo flexible que permite transferir conocimientos técnicos a las empresas, especialmente las pequeñas y medianas.

Conviene precisar los efectos de eslabonamiento de las NT. Para ello, se distinguen cuatro tipos:

*1)* Eslabonamientos dentro de la cadena de producción. En el uso de abastecimientos internos, las NT se comparan favorablemente con las AT y con las empresas del país.

*2)* Eslabonamientos dentro de una industria entre las transnacionales y las empresas del país en el área de la competencia dentro del sector. El comportamiento estratégico de las transnacionales obliga a las empresas del país a conformar sus actividades según los niveles de tecnología y las estrategias de comercialización de las primeras, so pena de perder el mercado. El ajuste puede tener éxito o fracasar. En este último caso es posible que la transnacional se apodere de la empresa del país. La capacidad competitiva de las NT quizá no se equipare a la de las AT, de manera que las absorciones tienen aún menos importancia. Sin embargo, el peso creciente de las NT en un sector y el uso más intenso de la diferenciación de productos y del mercadeo pueden conducir en última instancia a resultados similares.

*3)* Eslabonamientos indirectos que funcionan a través de canales macroeconómicos, por ejemplo, los efectos del desempeño de las transnacionales en la balanza de pagos o en el suministro de crédito y las repercusiones en los sectores económicos internos. Según algunos estudios, las consecuencias de la actividad de las transnacionales en la balanza de pagos son considerables y a menudo negativas. Estos efectos pueden resultar más favorables en el caso de las NT, aunque para elaborar con mayor profundidad este punto es preciso saber más acerca de las transacciones y los componentes legales e ilegales de las operaciones con divisas de dichas empresas. En Paraguay, por ejemplo, se acusa a las NT de contribuir considerablemente a la fuga de capitales.

*4)* Vínculos entre transnacionales y los gobiernos nacionales ("simbiosis de intereses económicos creados"). Estos nexos son notoriamente más pronunciados cuando se trata de las AT.[52] En este caso hay una distribución concreta de los beneficios provenientes de la actividad económica entre ambos participantes. Sin embargo, el ejemplo de Paraguay muestra que los vínculos entre el Gobierno y las NT no son menos intensos, de suerte que puede haber repercusiones negativas para el desarrollo económico.[53] En conjunto, se advierte la necesidad de controles y de medidas eficaces para disminuir los efectos negativos de las NT en los sectores económicos del país receptor.

El segundo punto, la limitada capacidad negociadora de las NT, requiere también una consideración más detallada. Conforme a diversos estudios,[54] esta capacidad depende de factores tales como la tecnología, la diferenciación del producto, el acceso a los mercados mundiales y la variedad de productos que se elaboren en el país receptor, mientras que sustituir el capital es más fácil si se acude a otras fuentes. Otro factor es el grado de concentración del mercado de la industria de que se trate en el país de origen de la inversión. Esto último es una consecuencia de la rivalidad oligopólica. Las NT no han dispuesto hasta ahora de ventajas tales como superioridad tecnológica, amplia diferenciación del producto y acceso consolidado a los mercados mundiales, como ocurre con las AT, aunque ciertas empresas del Sur están avanzando en algunos de estos factores o en todos. La amplitud de la producción o la variedad de productos de los países receptores es al parecer restringida, de suerte que, en conjunto, la capacidad negociadora de las NT es mucho menos importante que la de las antiguas transnacionales.

¿Significa esto que las NT no crean problemas en los países receptores? El dominio político ejercido por el país de origen puede ser causa de dificultades y lo mismo ocurre si las NT tienen un fuerte respaldo oficial en su propia casa.

Las relaciones económicas entre Brasil y Paraguay ejemplifican una situación de dominio político (véase arriba). Esto afecta la estructura y el nivel de las inversiones brasileñas. El apoyo del Gobierno de Brasil a las NT de este país es quizá mayor que el que obtienen las AT de sus respectivos gobiernos y es posible que esta afirmación se aplique también a las NT de otros países en desarrollo. Sin embargo, se trata de un tema que requiere de investigaciones más profundas. Debido a los factores mencionados, es posible que las NT tengan una fuerza considerable cuando negocian, lo que influye desfavorablemente en las posibilidades de regulación en los países receptores. Las NT disfrutan de ventajas adicionales en algunos campos, como el de las licitaciones públicas, gracias a su mayor conocimiento de los procesos políticos y burocráticos de los países receptores. Una considerable capacidad negociadora puede provenir de dos factores: una técnica

52. Véase Karl Wohlmuth, "Empresas transnacionales y países en desarrollo. Posibilidades de control de las empresas transnacionales en los países en desarrollo", en Ricardo Rodríguez Silvero, Karl Wohlmuth *et al.*, *Las transnacionales en el Paraguay*, Editorial Histórica Fundación Friedrich Naumann, Asunción, 1985, pp. 77-141.

53. Las inversiones brasileñas en Paraguay se pueden estudiar en Ricardo Rodríguez Silvero, "Las inversiones brasileñas en el Paraguay: filiales de empresas brasileñas y empresas paraguayas con capital brasileño", 1985, inédito.

54. Véase, por ejemplo, Fagre y Wells, *op. cit.*

gerencial específica y el apoyo del país de origen. Esto es muy notorio en el caso de las inversiones argentinas y brasileñas en Paraguay.[55]

El tercer punto, la actividad adaptativa y de disminución de conflictos de las NT en los países receptores, tiene también alguna importancia. En las entrevistas realizadas se encontró que las NT evitan toda suerte de conflictos con organismos oficiales, sindicatos e incluso con la competencia en los países receptores. Los funcionarios de la empresa Cascadura insistieron explícitamente en esto. La compañía Tenenge invierte sólo en aquellos países en donde no se plantean conflictos en materia de propiedad. Gracias a esta conducta, no se acusa a las NT de interferir en los objetivos sociales y económicos de los países receptores. No obstante, los puntos 1 y 2 muestran que sí hay razón para regular las actividades de las nuevas transnacionales.

Si se examinan las instituciones de control del capital extranjero en Brasil y Paraguay no es posible identificar diferencias explícitas entre ellas en cuanto a la regulación de las nuevas y las antiguas transnacionales, aunque esas diferencias puedan existir en la práctica. No es dable averiguar, mediante el estudio de las instituciones que regulan la inversión y la tecnología, si existe una inclinación política en favor de las NT. Además, cabe cuestionar la conveniencia de tal inclinación. Por otro lado, el proceso de elaboración de la política de las instituciones reguladoras es muy complejo. Se requieren cuatro etapas: *1)* identificar el papel de cada sector transnacional en la economía; *2)* establecer las metas macroeconómicas y sectoriales de la política de inversión y de tecnología; *3)* identificar la capacidad de negociación del Gobierno frente a las NT y los factores que la determinan, y *4)* crear un mecanismo de ejecución de una política coherente de inversiones y tecnología que refleje estas etapas.

El conocimiento del sector transnacional en los países en desarrollo es muy limitado. También se sabe que las metas de las políticas de inversión y tecnología son a menudo inconsistentes y carecen del suficiente detalle. Igualmente, los determinantes de la capacidad negociadora del Gobierno no se analizan a menudo con la pormenorización necesaria. De esta manera, las leyes de inversión y de tecnología, así como las respectivas políticas reguladoras, suelen convertirse en letra muerta, sin ninguna influencia real. Tal puede ser la situación en muchos países receptores netos de capital, por ejemplo, Paraguay. En otros, sin embargo, como Brasil, las leyes de inversión y de tecnología se basan cuando menos parcialmente en una evaluación del papel del sector transnacional y de sus consecuencias en el desarrollo económico del país. Por lo dicho, no es posible esperar que en numerosos países en desarrollo exista ya una política acabada con respecto a las AT y las NT. Empero, se insiste mucho en la necesidad de elaborar políticas diferenciadas.[56] Es posible sostener que las leyes actuales en materia de inversión tienen "consecuencias discriminatorias indirectas en cuanto al tratamiento de pequeñas empresas latinoamericanas no integradas que carecen de la capacidad de negociación característica de las empresas transnacionales".[57] Hay intentos de crear en América Latina un margen real de preferencia en favor de los inversionistas de la región en cuanto al principio de trato igual, a los impuestos la legislación sobre patentes, las disposiciones relativas a las compras del Gobierno y las políticas de promoción industrial. No obstante, siguen faltando concepciones congruentes y reciprocidad entre estos países. Las opiniones sobre "el grado de preferencia" que se otorgue a las inversiones de las NT pueden diferir según provengan del ámbito microeconómico o del macroeconómico.

55. Rodríguez Silvero, Wohlmuth *et al.*, *op. cit.*

56. Véase, por ejemplo, Centro de Empresas Transnacionales de las Naciones Unidas, *Measures Strengthening. . ., op. cit.*, p. 68.

57. *Loc. cit.*

## Observaciones finales: ¿tienen las transnacionales del Tercer Mundo una ventaja competitiva?

Las NT han surgido como un nuevo grupo de participantes, al lado de los inversionistas nacionales privados y públicos, de las AT y, más recientemente, de las MP. Las NT pueden fortalecer la competencia en algunos sectores y ofrecer otras posibilidades en materia de tecnología y de productos. Esto último es de gran importancia debido a que un mayor número de opciones puede ayudar a que los organismos oficiales y los inversionistas de los países en desarrollo "desaten los paquetes" de la inversión directa y la tecnología foráneas.

Sin embargo, en las actuales condiciones, no existe un margen competitivo de las NT. Dicho margen surgirá si los países del Tercer Mundo aplican una política de desarrollo como la descrita en este artículo. Una estrategia de industrialización impulsada por la demanda de la agricultura permitirá quizá que algunas NT sean competitivas porque perderán importancia los proyectos industriales y de infraestructura de gran escala y de intenso uso de capital. Dicha estrategia de desarrollo favorecerá también a las NT y a las MP debido a la necesidad de impulsar las actividades agropecuarias y la infraestructura en las regiones de frontera, lo mismo que el aprovechamiento de los recursos naturales.

Sin embargo, en algunos sectores concretos ya existe un margen competitivo. Tal ocurre en la construcción y en la agroindustria, aunque no en la comercialización internacional de productos agrícolas. Las NT también pueden competir en algunos países y en ciertas regiones. Así, por ejemplo, las de Brasil lo hacen con éxito en los países vecinos y en las antiguas colonias portuguesas de África. Empero, este margen competitivo proviene bien de factores de dominio regional, bien de vínculos culturales y de idioma. Sobre esta base, es posible que los factores económicos adquieran una importancia creciente.

Las interrelaciones de las antiguas y las nuevas transnacionales aumentan sin cesar. Por ello, con el tiempo puede volverse irrelevante el tema del margen competitivo de las NT. Es posible que ambos grupos de transnacionales se vuelvan dominantes en campos específicos y que haya cierta división del trabajo entre ellos. Este punto de vista puede sustentarse si se aplica a las NT la concepción por etapas. En efecto, las diferencias entre las AT y las NT desaparecerán a medida que estas últimas avancen por las sendas del progreso tecnológico, la diferenciación de productos y el acceso a los mercados mundiales. Las NT producirán entonces bienes destinados a los grupos de ingresos superiores, con lo cual reforzarán la desigual distribución del ingreso en los países receptores. Si esto ocurre, las nuevas transnacionales serán también objeto de crítica, como lo han sido las antiguas durante muchos años. □