

# Sección internacional

## ASUNTOS GENERALES

### Un repaso a la gestión de las transnacionales

Durante la posguerra, el comercio y los

Las informaciones que se reproducen en esta sección son resúmenes de noticias aparecidas en diversas publicaciones nacionales y extranjeras y no proceden originalmente del Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., sino en los casos en que así se manifieste.

flujos de capital internacionales han aumentado más rápidamente que la producción mundial, lo cual ha acentuado notablemente el grado de interdependencia de la economía internacional. Las grandes empresas transnacionales (ET), incluso las instituciones financieras, han desempeñado un prominente papel en la internacionalización de la producción y en la interdependencia comercial y financiera cada vez mayor. Esas entidades representan uno de los medios más importantes para la transferencia global de los recursos financieros, así como uno de los canales más significativos para el intercambio comercial. La creciente ac-

tividad de las ET ha dado origen a diversas preocupaciones de carácter político y económico, tanto en los países sede como en los receptores. Las inquietudes se refieren, entre otros aspectos, al asunto de su regulación, al traslado de recursos de una economía a otra por medio de los precios de transferencia y a sus efectos en las políticas económicas de las naciones anfitrionas.<sup>1</sup>

1. Se reproducen partes medulares del primer capítulo del documento "Transnational corporations and international trade: selected issues", preparado por el Centro de Empresas Transnacionales de las Naciones Unidas, Nueva York,

Las ET tienen una enorme presencia en el mercado mundial de productos primarios, sobre todo en lo referente a la comercialización y transformación de esos productos. Ello les ha permitido usufructuar una gran parte de los rendimientos de la producción sin incurrir en los riesgos y costos que ésta implica, pues el conocimiento de los mercados les otorga una gran ventaja sobre los productos individuales de los países en desarrollo. La inversión extranjera directa (IED) ha ido de la mano con la internacionalización de un creciente número de mercados. En otras palabras, las relaciones de mercado han sido paulatinamente remplazadas por relaciones de carácter interno de compañías particulares. Como contrapartida, las exigencias de que se establezcan mayores regulaciones para salvaguardar los intereses de los países receptores van en aumento. Desde principios del decenio de los sesenta, la inversión de las ET en las naciones en desarrollo se orientó de manera preponderante al sector manufacturero. En países con mercados internos relativamente grandes y protegidos, tales inversiones se insertaron en el proceso de sustitución de importaciones. En otros casos, donde las políticas internas alentaban la exportación de manufacturas y existían ciertas características que favorecían tales exportaciones (salarios reducidos y disponibilidad de mano de obra relativamente calificada) la IED se concentró en la promoción de exportaciones no tradicionales.

Una cuestión que se ha debatido continuamente es si el concurso de las ET en el sector manufacturero de los países en desarrollo ha sido determinante en el comportamiento del comercio exterior de esas economías, esto es, si han influido de manera significativa en los flujos de divisas. La respuesta a esa pregunta depende en buena medida de la propensión a importar o exportar de las ET y su relación con las propensiones de las empresas de propiedad nacional. Los efectos provenientes del empleo de los precios de transferencia también desempeñan un importante papel en la contribución de las ET en la disponibilidad de divisas. Por ejemplo, si una filial subvalúa

sus exportaciones (o sobrevalúa sus importaciones) a su compañía matriz, las divisas que gana el país anfitrión (o que ahorra) podrían ser menores que si las transacciones se hubieran realizado sin que mediara el nexo filial-matriz.

En la actualidad esos temas tienen especial importancia. Muchos países en desarrollo, algunos de ellos grandes receptores de IED, tienen serias dificultades con el servicio de la deuda, lo cual ha debilitado notablemente su crecimiento económico. Algunos observadores afirman que el capital extranjero podría ser de gran utilidad en la solución de las dificultades de esas naciones. Dado el enorme peso de las ET en el comercio exterior, su apoyo en la solución del servicio de la deuda y de la reanudación del crecimiento podría ser determinante.

#### *Las empresas transnacionales en el comercio exterior*

Cualquier estimación del papel de las ET en el comercio internacional debe empezar por cuantificar su influencia global en dicho comercio. Desafortunadamente, la información disponible para tal fin sólo existe para Estados Unidos y corresponde a 1977. El Reino Unido sólo tiene estadísticas del lado de las exportaciones y en otros países la información se basa en muestreos bastante obsoletos de las principales empresas transnacionales. Por lo que atañe a los países en desarrollo, muy pocos de ellos reúnen información sistematizada sobre los flujos de comercio por tipo de propiedad. A pesar de esas severas limitaciones, los datos disponibles permiten tener una idea de la magnitud de la actividad de las ET, en especial en lo referente a Estados Unidos.

En 1977, las ET participaron con 92% del comercio exterior de dicho país. Del comercio total imputado a tales empresas, 59% correspondió a flujos entre partes no afiliadas y 41% a comercio intrafirma. Este último representó 38% del comercio estadounidense total. Si se excluyen de este coeficiente las compras de petróleo y las operaciones comerciales derivadas del Pacto Automovilístico entre Canadá y Estados Unidos, la relación se reduce a cerca de 30%. La carencia de estadísticas a partir de 1977 impide estimar la evolución del papel de las ET en el comercio de Estados Unidos en años más recientes. Según la in-

formación disponible para 1966 —del lado de las exportaciones— en el período 1966-1977 las ET se convirtieron en un importante canal del comercio internacional de ese país. En ese lapso, las exportaciones totales se elevaron 300% y las generadas por transnacionales establecidas en esa economía se incrementaron 430%. Las manufacturas dominan las exportaciones de las ET estadounidenses. Gran parte de esas ventas se destina a países desarrollados y cerca de 20% a naciones en desarrollo. Alrededor de 70% de las importaciones realizadas por sus filiales proviene de países en desarrollo y se refiere básicamente a petróleo y 20% a manufacturas. Por el contrario, las importaciones de naciones industrializadas se componen en 70% de manufacturas.

En 1981, las ET realizaron cerca de 82% del total de las exportaciones del Reino Unido. Aproximadamente 51% de esas ventas estuvo a cargo de empresas establecidas en esa nación. Los flujos dentro de las empresas fueron de alrededor de 30%. Las estimaciones del papel de las ET en el comercio de otros países se sustentan en investigaciones basadas en muestreos. Según uno de estos estudios, en 1977 la participación del comercio dentro de las empresas en las exportaciones de 329 transnacionales matrices fue de cerca de 33%. Para las compañías de Estados Unidos el coeficiente fue de 45%; para las europeas, de 30 a 35 por ciento, y para las japonesas, de 20%. En resumen, aunque la información estadística es aún muy incompleta, puede decirse que las ET aportan una significativa y creciente proporción de los flujos de comercio internacional y que las transacciones intrafirma son un importante componente del comercio realizado por esas entidades.

#### *Las empresas transnacionales y las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo*

La participación de las ET en el proceso de diversificación de exportaciones, particularmente en el área de manufacturas, es de especial importancia para los países en desarrollo. Ciertas condiciones han favorecido una rápida expansión de las exportaciones por medio de las agencias de las ET. Estas empresas no sólo tienen un conocimiento cabal de los mercados de sus países sede, sino que también poseen una extensa red de comercialización que, puesta al servicio de los países receptores, les podría representar un considerable incremen-

1985. El documento incluye tres estudios empíricos sobre diversos tópicos de la gestión de las empresas transnacionales. El primer capítulo que aquí se resume, "Brief review of the issues", incluye las conclusiones más relevantes de tales estudios en un contexto general del papel de las transnacionales en el comercio exterior y de su incidencia en las transacciones externas de los países en desarrollo.

to de su capacidad exportadora. En algunos casos, por otra parte, la IED en las naciones en desarrollo se orienta explícitamente al aprovechamiento integral de ciertas condiciones económicas favorables ofrecidas por esas economías. Por ejemplo, los costos notablemente reducidos de la mano de obra (que compensan con creces los posibles altos costos de transporte) alientan la transferencia a los países pobres de procesos de producción intensivos en mano de obra de algunos bienes. Asimismo, la relativa abundancia de mano de obra semicalificada ha atraído considerables volúmenes de inversión extranjera, cuyo propósito ha sido exportar a los mercados de las naciones industrializadas.

En ocasiones, el objetivo de los países receptores de incrementar y diversificar sus exportaciones ha entrado en conflicto con los propósitos de alguna transnacional en particular. En estos casos, el potencial exportador de las filiales puede verse severamente reducido. Esta cuestión debe, sin embargo, comprobarse empíricamente y las conclusiones resultantes pueden variar de un país a otro. En un estudio sobre Brasil<sup>2</sup> se detectó que las ET no tenían, en términos generales, una relación entre exportaciones y ventas mayor que las empresas nacionales. Otros estudios, empero, han mostrado que las ET localizadas en el sector manufacturero de los países en desarrollo se han orientado de manera decisiva hacia la exportación. Aunque las pruebas no demuestran de manera categórica que las ET estén más vinculadas al suministro foráneo que las nacionales, los datos indican que existe una asociación positiva entre las exportaciones manufactureras y la gestión de las transnacionales.

El coeficiente de exportaciones a ventas de las filiales manufactureras estadounidenses en el mundo en desarrollo se elevó de 8.4 a 18.1 por ciento de 1966 a 1977 (véase el cuadro 1). Esta alza fue particularmente significativa en los países asiáticos, de 23 a 62 por ciento, en tanto que en América Latina se incrementó de 6 a 10 por ciento. En 1977, la relación entre exportaciones y ventas de las filiales estadounidenses en los países asiáticos fue considerablemente mayor que la correspondiente a América Latina para los principales grupos de pro-

2. Natke y Newfarmer, "Transnational corporations, trade propensities and transfer pricing". Este estudio forma parte del documento que aquí se resume.

CUADRO 1

*Participación de las exportaciones en las ventas totales de las filiales manufactureras estadounidenses en los países en desarrollo, 1966 y 1977 (Porcentajes)*

Países	Exportaciones totales		Exportaciones a Estados Unidos		Exportaciones a otros países	
	1966	1977	1966	1977	1966	1977
Total de los países en desarrollo	8.4	18.1	3.2	9.1	5.2	9.0
América Latina	6.2	9.7	2.2	3.6	4.0	6.1
Argentina	9.3	6.1	—	0.5	—	5.6
Brasil	3.0	8.9	—	2.3	—	6.5
México	3.2	10.4	1.5	6.5	1.7	3.9
Asia	23.1	61.9	9.8	36.1	13.4	25.8
Hong Kong	—	62.5	—	31.0	—	31.5
Corea	—	67.9	—	36.4	—	31.6
Singapur	—	93.2	—	62.1	—	31.1

Fuente: Naciones Unidas.

CUADRO 2

*Coficiente entre exportaciones y ventas de las filiales estadounidenses en los países en desarrollo, 1966 y 1977 (Porcentajes)*

	Total de manufacturas		Alimentos y productos similares		Químicos y productos relacionados		Metales primarios y elaborados		Maquinaria y equipo de transporte	
	1966	1977	1966	1977	1966	1977	1966	1977	1966	1977
Total de los países en desarrollo	8.4	18.1	17.4	15.1	6.3	7.2	15.5	27.2	5.5	42.3
América Latina	6.2	9.7	15.6	12.4	6.3	5.5	—	19.4	2.3	15.2
Asia <sup>1</sup>	23.1	57.0	30.8	38.0	4.8	15.3	—	66.4	21.0	86.0

1. Excluye el Medio Oriente.

Fuente: Naciones Unidas.

ductos (véase el cuadro 2). La participación de las exportaciones en las ventas fue particularmente mayor en metales y maquinaria, lo cual muestra quizá una tendencia de las transnacionales a concentrar su actividad en las ramas intensivas en investigación, en las cuales tienen una clara ventaja comparativa sobre las empresas nacionales.

Una gran parte de esas exportaciones se realiza mediante el comercio intrafirma. En industrias tales como equipo eléctrico y electrónico, esas transacciones representan más de 70% de las importaciones realizadas en el interior de las empresas de bie-

nes manufacturados que llevan a cabo las filiales en los países en desarrollo. Estas naciones son las principales proveedoras de las importaciones intrafirma de Estados Unidos de esos bienes. Una parte considerable de los procesos intensivos en mano de obra se efectúa en zonas en donde se producen manufacturas de exportación (export-processing zones) o se importa hacia el mercado estadounidense conforme a los códigos arancelarios que permiten el pago de derechos sólo sobre el valor agregado en el exterior. Las importaciones sobre la base de tales códigos representan casi 20% de las compras de manufacturas de Estados Unidos a los países en desarrollo.



De 1966 a 1977, el aporte de las ET estadounidenses a las exportaciones de manufacturas para el conjunto de los países en desarrollo se elevó de 3.5 a 7.2 por ciento. En países como México y Singapur las relaciones son muy considerables (véase el cuadro 3). Las ET no estadounidenses también tienen una importante participación en las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo. Desafortunadamente, la información disponible no permite cuantificar de manera concluyente su peso relativo. Empero, según esos datos, dichas empresas han desempeñado un importante papel en el crecimiento de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo más industrializados. En un estudio se calculó que dicha contribución fue de 30% en Argentina, 43% en Brasil, 30% en Colombia, de 25 a 30 por ciento en México, 10% en Hong Kong, de 5 a 10 por ciento en Pakistán, 15% en Corea y casi 70% en Singapur. Estas cifras sólo se refieren a las exportaciones realizadas por filiales manufactureras y excluyen las ventas foráneas de las compañías comerciales, las cuales tienen una función destacada en las exportaciones de manufacturas de algunos países asiáticos.

CUADRO 3

*Participación de las filiales estadounidenses en las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo, 1966 y 1977 (Porcentajes)*

Países	1966	1977
Total de los países en desarrollo	3.5	7.2
América Latina	5.6	7.2
Argentina	13.6	7.0
Brasil	9.9	15.2
México	10.0	35.7
Asia <sup>1</sup>	3.9	6.0
Hong Kong	—	6.6
Corea	—	1.5
Singapur	—	20.5

1. Excluye el Medio Oriente.

Fuente: Naciones Unidas.

Las empresas extranjeras han desempeñado un importante papel en la exportación de productos de alta tecnología, lo cual ha incrementado sus actividades e influencia. Esos productos requieren de procesos de fabricación sujetos a continuos

cambios tecnológicos, los cuales se efectúan dentro de las ET. Esto explica por qué las empresas extranjeras son muy importantes en la exportación de productos eléctricos y electrónicos de los países en desarrollo. La vinculación de las ET en sectores de baja tecnología es consistente con la hipótesis de que las barreras a la importación atraen IED hacia las industrias protegidas, es decir, casi por definición una buena parte de esas inversiones se encadena al proceso de sustitución de importaciones. Sin embargo, si las empresas extranjeras cuentan con ventajas de mercadeo que no están disponibles para las nacionales y si, además, la industria protegida se caracteriza por economías de escala significativas, la matriz puede decidir reorientar una parte importante de su capacidad de producción establecida en el país en desarrollo de que se trate y exportar a otros mercados.

El dominio de las ET en las exportaciones de manufacturas de alta tecnología y la creciente importancia de estos productos en las ventas foráneas de algunos países en desarrollo más industrializados está documentada en varios estudios. En 1973, las 318 empresas líderes de Brasil realizaron cerca de 65% de las exportaciones industriales totales. De esa suma, las ET participaron con más de la mitad y las empresas del sector público con 40%. Como era previsible, las ET dominaron los sectores de alta tecnología, aunque su participación también fue importante en ramas más tradicionales como alimentos, bebidas, tabaco y vestido. En investigaciones para otros países se ha llegado a conclusiones similares. En una de ellas se detectó que la participación de las ET en las exportaciones mexicanas de manufacturas fue en 1974 de más de 33%. Este coeficiente fue mucho mayor en productos que requieren de alta tecnología, particularmente maquinaria eléctrica y equipo de transporte. En sectores de baja tecnología como textiles, madera, muebles y tabaco la participación fue reducida. Corea, en 1974, registró un porcentaje similar al de México, aunque en los sectores tecnológicamente avanzados la injerencia transnacional resultó abrumadora, con la excepción del sector de equipo de transporte, el cual es prácticamente nacional. En Singapur, conforme al censo de producción industrial de 1975, las filiales extranjeras participaron con 91% del total de exportaciones. La proporción en los sectores de alta tecnología es casi total.

El predominio de las ET en las exportaciones de manufacturas de los países en de-

sarrollo ha sido alentado por nuevas formas de asociación entre esas empresas y los países receptores, tales como las inversiones compuestas o de riesgo compartido con capitalistas nacionales, en las cuales las ET tienen una participación minoritaria, el rápido crecimiento de la subcontratación internacional y el establecimiento de zonas de elaboración de exportaciones en los países en desarrollo. Algunas de éstas —también llamadas plataformas de exportación o plantas de ensamblaje *offshore*— fabrican productos terminados y otras realizan uno o más procesos intermedios. En la subcontratación internacional o convenios de participación en la producción, una empresa extranjera acuerda con un subcontratista nacional producir componentes o ensamblar productos terminados con insumos suministrados por la transnacional. Estos productos se venden por lo general en el mercado de la ET y algunas veces se reexportan a otros mercados.

Las ET han desempeñado un importante papel en el crecimiento de las exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo. Sin embargo, su contribución no debe exagerarse, pues en algunas economías la industrialización orientada al mercado externo se ha logrado sobre la base de empresas nacionales. Además, la IED localizada en la producción de manufacturas para el mercado mundial se ha concentrado en unos cuantos países de ingresos medios y altos, los cuales están en una fase de industrialización relativamente avanzada y disponen de mano de obra calificada, disciplinada y barata, y donde el ambiente político es favorable. En ausencia de esas condiciones hubiese sido muy difícil que las ET emprendieran sus proyectos. En países de ingresos reducidos, las transnacionales han mostrado poco interés por invertir en el sector manufacturero, pues los incentivos, tales como los bajos costos de la mano de obra y en algunos casos la proximidad de los mercados, no compensan los factores adversos, tales como los reducidos niveles de calificación de la fuerza de trabajo y la carencia de infraestructura adecuada.

### *Las empresas transnacionales y las políticas comerciales de los países sede*

Las ET ejercen cierta presión para reducir las barreras a las importaciones en sus países sede, pues de ese modo están en posibilidad de obtener una gran parte de las ren-



tas o cuasi-rentas derivadas de una disminución arancelaria o de una flexibilización de las cuotas a las compras foráneas. Los beneficios de un comercio más liberal podrían ser particularmente significativos para los flujos intrafirmas. Por tanto, si las ET se exponen con éxito a las barreras al comercio esto podría resultar en un incremento de la IED en las industrias exportadoras de los países en desarrollo.

Es difícil demostrar estadísticamente si la estructura de la tarifa de importación de Estados Unidos o las reducciones arancelarias han favorecido las importaciones de las filiales de compañías estadounidenses.<sup>3</sup> Sin embargo, es posible que las ET tengan mayor influencia —sobre la base de su enorme poder económico y político— en las barreras no arancelarias que en el conjunto de tasas de la tarifa. En años recientes las primeras han desempeñado un papel más importante que los propios aranceles en cuanto a la restricción efectiva de las importaciones dentro de los principales países industrializados. Sin embargo, en el caso de Estados Unidos, las barreras no arancelarias más visibles han afectado sectores en los cuales las importaciones de las filiales de compañías estadounidenses han sido relativamente de poca monta. Además, la legislación arancelaria actual tiende a favorecer a las ET en por lo menos un sentido específico. Los códigos de las tarifas de varios países industrializados contienen estipulaciones bajo las cuales sólo se pagan derechos sobre el valor agregado en el exterior. Esas cláusulas confieren beneficios arancelarios especiales a compañías que han podido transferir al extranjero una parte de sus procesos de producción. Así, los aranceles pagados por esas empresas pueden ser menores que los cubiertos por otros importadores individuales.

### *Propensión a importar de las empresas transnacionales*

La contribución de las ET a la balanza comercial dependerá de su propensión a importar con respecto a la operación de las empresas nacionales en las mismas industrias. Puede decirse, en términos generales,

que la propensión a importar de las ET es más alta que la de las empresas nacionales de los países en desarrollo. Ello puede deberse a que los dos grupos de empresas encaran riesgos diferentes y poseen información distinta acerca de los mercados interno y externo. Por ejemplo, mientras que las filiales pueden recibir suministros de insumos del extranjero, más confiables en cantidad y calidad, las empresas nacionales pueden tener un mejor conocimiento de los oferentes locales. Según algunos estudios recientes, las ET tienden a mantener una propensión a importar más alta que las empresas nacionales. Sin embargo, en esos estudios no se eliminaron ciertos factores que alteran los resultados y que pueden elevar la propensión a importar de las ET por razones distintas al tipo de propiedad. Estos factores son, entre otros, la intensidad del capital y el grado de integración vertical que, al estar asociados con tecnologías especiales, requieren de bienes que sólo pueden adquirirse en el mundo desarrollado. Empero, en un estudio sobre Brasil se excluyeron del análisis esas variables y las conclusiones demuestran que las ET realizan más importaciones por unidad de venta que las compañías locales. Desde luego, esto no significa necesariamente que las ET perjudiquen el crecimiento económico del país. Si éste encara una severa restricción de divisas, como ocurre en muchos países en desarrollo, la producción intensiva en importaciones puede representar un costo social importante para el país receptor. En tal caso, la relación costo-beneficio de la inversión transnacional deberá someterse a un cuidadoso análisis.

### *El problema de los precios de transferencia*

Una parte importante del comercio de las ET se realiza bajo la forma de flujos dentro de las empresas. Este asunto constituye en la actualidad un tema de enorme preocupación para muchos países, tanto industrializados como en desarrollo. Dicha práctica aumenta las posibilidades de manipular los precios y con ello maximizar las utilidades. En los países receptores, ese manejo puede afectar adversamente su captación de impuestos y sus balanzas de pagos. La transferencia de precios no sólo se realiza por medio del intercambio de mercancías, sino que abarca otro tipo de operaciones, como los derechos por patentes, el uso de las marcas, los servicios de asesoría, los seguros y los intereses sobre préstamos. El

problema de los precios de transferencia es sumamente complicado puesto que para una amplia gama de transacciones no existen precios de mercado comparables.

Las ET adoptan políticas de precios intrafirma para eludir ciertas restricciones de los países en donde realizan sus operaciones. Si los impuestos al ingreso en los países en desarrollo son más altos que en las naciones sede, las transnacionales pueden transferir utilidades de sus filiales a la matriz mediante la subfacturación de exportaciones o la sobrefacturación de importaciones. La práctica de los precios de transferencia constituye también una respuesta al empleo de controles cambiarios y de restricciones a la repatriación de utilidades. Existen pruebas de que los precios intrafirma pueden diferir en ciertos casos de los valores del mercado. En un estudio sobre Brasil se encontró que los precios pagados por filiales de ET fueron en promedio más altos y tuvieron mayores variaciones que los pagados por empresas nacionales. Sin embargo, es difícil asegurar que esos resultados reflejen el fenómeno de los precios de transferencia, ya que las relaciones comerciales analizadas no lograron aislar con exactitud el comercio intrafirma de las transacciones entre filiales de ET y de empresas sin ese tipo de nexos.

Si en verdad se manipulan los precios empleados en las relaciones intrafirma, la demanda de importaciones de las matrices desde su país sede podría probablemente ser menos sensible a los cambios de los precios de importación que la demanda de importaciones de empresas no relacionadas. Esta hipótesis se empleó en una investigación realizada en Estados Unidos y se encontró que la elasticidad-precio de la demanda de importaciones tiende a ser menor en el caso del comercio intrafirma que en el del comercio de empresas no relacionadas. Sin embargo, los resultados no fueron muy categóricos, ya que el análisis se basó en un nivel relativamente alto de agregación de productos. Puesto que el concepto de elasticidad-precio de la demanda es más apropiado para productos individuales que para grupos de ellos, la ausencia de una significativa diferencia estadística en las elasticidades de precios en un bajo nivel de agregación puede considerarse como evidencia en contra de la hipótesis de que el comportamiento del comercio intrafirma es marcadamente diferente del realizado entre partes no relacionadas. □

3. Laverge y Helleiner analizan esto en "United States transnational corporations and the structure of United States trade barriers", también incluido en el documento que nos ocupa.