

La empresa internacional en la industrialización de América Latina

FERNANDO FAJNZYLBER

INTRODUCCION

Cuando se analiza el proceso de industrialización de América Latina parece imprescindible vincular la política proteccionista aplicada por los gobiernos en el plano de las transacciones de

Nota: El presente trabajo fue presentado en el Seminario de ILDIS/FLACSO, sobre "Inversiones extranjeras y transferencia de tecnología", celebrado en Santiago de Chile del 24 al 30 de octubre de 1971. Se trata de una publicación autorizada por los organizadores del Seminario, previa a la aparición de la *Memoria* completa de la Reunión mencionada.

bienes, con la actitud adoptada respecto a la importación de tecnología y a la presencia de empresas internacionales (E.I.) en el sector industrial.

Hacer abstracción de esas interrelaciones puede conducir a la aspiración, a nuestro juicio infundada, de modificar la orientación del proceso de industrialización actuando fundamentalmente sobre aquellos instrumentos que inciden en las transacciones de productos. Más aún, esa abstracción podría inducir a ubicar en el mismo plano el análisis de una política proteccionista aplicada por países de América Latina, por los países socialistas

e, incluso, con algunas salvedades, lo realizado en ciertas épocas por Japón.¹

Es efectivo que tanto los países de América Latina como los socialistas y, en menor medida Japón,² han aplicado medidas destinadas a proteger sus respectivos mercados internos de determinadas importaciones. Sin embargo, mientras en el caso de Japón las empresas así favorecidas eran fundamentalmente japonesas, y en el caso de los países socialistas solamente empresas pertenecientes a esos países, en América Latina se trataba tanto de empresas nacionales como de internacionales, con el agravante de que estas últimas predominaban en los sectores más dinámicos. En América Latina, la protección afectaba fundamentalmente a los productos finales que eran aquellos cuyas importaciones se deseaba sustituir en primer término. Los bienes de capital y parte de los productos intermedios se adquirían en el exterior. Ahora bien, son precisamente los bienes de capital y algunos productos intermedios los que incorporan y materializan la mayor parte de las innovaciones tecnológicas. En consecuencia, ese hecho y la presencia de las empresas internacionales definían una política liberal de importación de tecnología. En los países socialistas, en cambio, el aislamiento del mercado internacional involucraba también a la gran mayoría de los bienes de capital. Esta situación, que indudablemente afectó la eficiencia de determinados sectores industriales en esos países, implicaba, por otra parte, que ellos debían enfrentar con sus propios laboratorios y empresas la solución de los problemas tecnológicos que fueran surgiendo. Japón, por su parte, se ha caracterizado por hacer un uso intensivo de las innovaciones tecnológicas surgidas en el exterior, pero con una diferencia esencial respecto a América Latina, a saber, que la tecnología importada se incorporaba en empresas japonesas donde era "procesada", adaptada y perfeccionada.

Las diferencias señaladas, aun en la forma tan esquemática en que han sido expuestas, dejan en evidencia la imprescindible necesidad de integrar el análisis de las medidas proteccionistas en una perspectiva más amplia. Explican, además, el hecho de que los distintos países disponen de grados de libertad muy variables en cuanto a la posibilidad de modificar los niveles y estructuras de la protección a través del tiempo. En el caso de Japón, las medidas proteccionistas se debilitan a medida que se fortalece la competitividad de sus empresas. Los países socialistas comienzan a entrar en el mercado internacional con productos desarrollados durante el proceso de aislamiento posterior a la segunda guerra mundial. En América Latina, en cambio, sin ningún desarrollo tecnológico autónomo, careciendo de empresas nacionales capaces de enfrentar la competencia internacional y predominando en los sectores más dinámicos las empresas

¹ En "Growth Strategies in Semi-Industrial Countries" (*The Quarterly Journal of Economics*, febrero de 1970), Bela Balassa contrasta la estrategia de industrialización "hacia adentro" seguida por países como Argentina, Chile, Checoslovaquia y Hungría, y la estrategia "hacia afuera" de Dinamarca y Noruega. Los cuatro países mencionados en primer término tendrían en común, a juicio del autor de ese trabajo, el hecho de haber aislado sus respectivos mercados internos de la competencia internacional.

² En 1962, la protección efectiva en Japón para la producción de bienes de consumo durables era de 73.3%. El mismo año en Estados Unidos era de 6.7%; en Inglaterra, de 41.2%; en el Mercado Común de 37.0%; en Suecia de 30.9%; y en Noruega de 67.6%. La protección efectiva para el conjunto de la actividad industrial también era más alta en Japón que en todos los otros países mencionados. En esto debe tomarse en cuenta el hecho de que Japón prácticamente no dispone de materias primas, lo que implica para esos bienes una protección relativamente más baja. Ver Bela Balassa, "Tariff Protection in Industrial Countries: An Evaluation", *Journal of Political Economy*, diciembre de 1965, cuadro 3.1.

internacionales, difícilmente se logra bajar las barreras proteccionistas, incluso respecto a productos provenientes de la misma región.

En los países con la "estrategia hacia afuera", los bajos niveles de protección, más que constituir una característica básica de esa estrategia, parecen reflejar la existencia de centros internos de decisión capaces de plantearse objetivos nacionales a largo plazo, de provocar un proceso de integración de los diversos sectores en torno a esos objetivos y de movilizar los recursos necesarios para avanzar hacia su consecución.³ Siguiendo ese razonamiento, la vigencia y consolidación de las altas barreras proteccionistas vigentes en América Latina, constituirían una manifestación de la menor predominancia que tendrían los centros nacionales de decisión.

En esas circunstancias resulta extraño que la estrategia de integración y movilización de los recursos internos seguida por países como Noruega y Suecia, sea definida como "hacia afuera" y que lo contrario ocurra con el tipo de industrialización de América Latina. Como lo expresa H. Myint: "es paradójico que tales políticas se describan como 'hacia adentro' en circunstancias en las que la importancia principal se asigna a la obtención de preferencias comerciales y ayuda económica a ser administradas desde el exterior. Inversamente, la política de integración económica interna, que debilita el dualismo reseñado en este trabajo, se basa en el establecimiento de mercados internos más integrados, tanto para los recursos financieros como para mano de obra, reflejando en forma realista la disponibilidad relativa de factores de producción de los países en desarrollo. . . . Esto no es sino la aplicación refleja de la teoría de Herckscher-Ohlin sobre los costos comparativos, es decir, la política de integración económica interna es el otro lado de la moneda de la política de expandir el comercio internacional de acuerdo a los costos comparativos".⁴

Si se acepta esta visión del problema, resultaría más adecuado contrastar la experiencia y las implicaciones de la política industrial de América Latina, por una parte, y de los países nórdicos, socialistas y Japón, por la otra. Estos últimos, a pesar de las diferencias que pudiesen presentar en cuanto a los niveles de la protección arancelaria, tendrían en común, aunque bajo diversas modalidades, el hecho de guiar su desarrollo bajo la orientación predominante de centros internos de decisión.

Bajo esta perspectiva, interesaría entonces analizar en forma más detallada dos factores que caracterizarían y explicarían esta "estrategia hacia adentro pero dependiente del exterior", la presencia de empresas internacionales y la utilización de tecnología importada sin procesar.

EMPRESAS INTERNACIONALES E INDUSTRIALIZACION

En esta sección se abordará el análisis de los siguientes aspectos: importancia relativa de la inversión en las E.I. del sector manu-

³ "Diversos obstáculos impiden el establecimiento de empresas extranjeras en los países escandinavos. No se permite la instalación de plantas en la cercanía de ciertas fuentes de materias primas y de energía, lo cual impide a estas empresas ubicarse en pie de igualdad con las competidoras locales. Estos obstáculos son particularmente perjudiciales para los sectores industriales sensibles a la competencia nórdica." ("La politique industrielle de la Communauté", Memorandum de la Commission au Conseil, 2ème partie, Bruselas, marzo de 1970.)

⁴ H. Myint, "Dualism and the Internal Integration of the Underdeveloped Economies", Banca Nazionale del Lavoro, *Quarterly Review*, núm. 93, Roma, junio de 1970, p. 153.

facturero en América Latina respecto a la efectuada en E.I. de otros sectores y otras regiones, distribución regional de las empresas dentro de América Latina, importancia relativa de las filiales respecto a las E.I. en su conjunto, gravitación de las filiales en la industria local, mecanismo de expansión de las filiales y, finalmente, el papel que desempeñan en cuanto a la exportación de manufacturas.

En varios de los *items* señalados, y debido a restricciones de información, la atención se concentrará en aquellas E.I. cuya propiedad pertenece a residentes de Estados Unidos. Sólo se abordarán aquellos aspectos del comportamiento de las E.I. susceptibles de ser objeto de algún tipo de análisis cuantitativo. Esto implica que no necesariamente se podrá cubrir el conjunto de cuestiones relevantes para efecto de evaluar el papel que efectivamente desempeñan las empresas internacionales en América Latina.

Empresas extranjeras en la industria de América Latina

La inversión privada directa proveniente de Estados Unidos se expandió rápidamente con posterioridad a la segunda guerra mundial. Esta expansión se orientó en términos regionales principalmente hacia Europa, y en términos sectoriales principalmente hacia la industria manufacturera.⁵ La inversión en América Latina, que representaba un 39% del total de la inversión en el exterior en 1950, en 1968 constituía un 20%. Este hecho tiene su origen básicamente en la disminución de ritmo de crecimiento de la inversión en los sectores extractivos de América Latina. En efecto, la inversión en el sector manufacturero crecía a un ritmo algo superior al que experimentaba la inversión total de Estados Unidos en la industria de los países en que actuaban sus filiales. Entre 1960 y 1968 la inversión norteamericana en el exterior en el sector industrial crecía a 11.5%, mientras en América Latina lo hacía al 12.8%. Ese ritmo de crecimiento era mayor que el que se observa en Canadá, 7.4%, pero inferior al que tenía lugar en Europa, 13.9%, y sobre todo al que se presentaba en las otras regiones, principalmente África del Sur, Australia, Filipinas y Japón.

Dentro de América Latina la inversión en industria, que representaba en 1968 un 33% de la inversión estadounidense en la región, se concentraba principalmente en Argentina, Brasil y México, países en que estaba localizado el 74% de la inversión en ese sector. La participación de la inversión en industrias respecto a la inversión estadounidense total en esos países era superior al 60%, es decir, una situación similar a la observada en los países desarrollados. En otros países, en cambio, como Chile, Perú, Colombia y Venezuela, más de la mitad de la inversión directa está orientada a los sectores extractivos, minería en los dos primeros y petróleo en los dos últimos.

Dado que los conflictos que suelen surgir entre las empresas y los países parecen tener un carácter distinto según se trate de actividades en sectores extractivos o manufactureros, las diferencias anotadas arriba pueden ser relevantes para la comprensión de los acontecimientos que están teniendo lugar en la región. La distribución de la inversión en el sector industrial en los diferentes países de la región sigue en forma muy cercana al

tamaño del mercado de esos países medido a través del PIB. A las E.I. parece importarles menos el ingreso *per capita* o el tamaño de la población, que el poder adquisitivo global disponible en el país.

Además del tamaño del mercado, las E.I. pueden escoger entre abastecerse mediante importaciones o por medio de la producción del país. En la evaluación de esas opciones intervendrá, como ya se ha mencionado, la política proteccionista aplicada por el país y la presencia de eventuales competidores que pueden decidir establecer filiales en el país.

Dentro del sector industrial, la inversión se canalizó principalmente hacia aquella ramas de mayor dinamismo dentro de Estados Unidos y en el mercado internacional.⁶ Estas pasarían a ser las ramas dinámicas en la industrialización de América Latina, principalmente automotriz, química y maquinaria. En 1965, 21%, 25%, y 11% respectivamente de las ventas de las filiales en América Latina correspondían a esas ramas. La distribución de las inversiones entre las ramas por parte de las filiales no corresponde necesariamente a la que se observa para el conjunto de la actividad industrial del país. En efecto, en las tres ramas mencionadas anteriormente sólo se genera el 32% del valor agregado por la industria manufacturera. Eso indica que la participación de las E.I. en aquellas ramas será más intensa que en las otras.

En un estudio reciente se señala que de las 1 325 filiales establecidas en América Latina, 246 pertenecerían a la rama química, 129 a la farmacéutica y 74 a la automotriz. Contrasta el elevado número de filiales en el sector automotriz con las apenas 8 filiales establecidas en la región para fabricar maquinaria agrícola. De esas 1 325 filiales en la región, 365 estarían en México, 199 en Brasil, 159 en Argentina.⁷ Una primera indicación del mayor tamaño promedio de las filiales establecidas en los países grandes la proporciona el hecho de que las filiales establecidas en Argentina, Brasil y México absorben el 74% de la inversión, representando un 55% del total de las filiales.

Interesaría conocer el tamaño relativo de estas filiales con relación a la empresa en su conjunto. Esto es lo que se discute a continuación.

Tamaño relativo de las filiales

Se ha estimado que la inversión en maquinaria y equipo en el conjunto de las filiales norteamericanas establecidas en el exterior en 1966 representaba aproximadamente un 14% de la correspondiente al total de la industria establecida en Estados Unidos.⁸ En 1969, las ventas de las filiales de General Electric en el exterior, fueron de aproximadamente mil millones de dólares, es decir, aproximadamente una y media veces la producción industrial de Uruguay. De los 7 160 000 autos vendidos por General Motors en 1969, 1.4 millones (19%) fueron producidos en las filiales. El mismo año, ITT Corporation tenía el 40% de sus ventas efectuadas por filiales en el

⁶ Comparaciones entre el crecimiento de las filiales y la industria norteamericana aparecen en el estudio de CEPAL antes citado, cap. 11.2.

⁷ James W. Vaupel y Joan P. Curhan, *The Making of Multinational Enterprise*, Harvard University Press, Boston, 1969. En ese estudio se analizan las filiales de 187 corporaciones que cumplen dos condiciones: pertenecer a las 500 mayores de Estados Unidos y tener actividades en el sector industrial de por lo menos seis países extranjeros.

⁸ CEPAL, *op. cit.*, p. 41.

⁵ Ver "La expansión de las empresas internacionales y su gravitación en el desarrollo latinoamericano", *Estudio Económico de América Latina*, CEPAL, 1970, E/CN.12/868., cap. I.

exterior. Para IBM esa producción era de aproximadamente 33 por ciento.⁹

Desde el punto de vista de los gobiernos de los países en que actúan las filiales, interesa conocer la participación de aquellas establecidas en su territorio respecto al conjunto de la empresa. Por una parte, esto le indica la importancia que para la matriz tiene lo que suceda en esa filial, es decir, el riesgo que la empresa está corriendo en ese país. Por otra, le proporciona indicación respecto a las posibilidades y problemas que representaría para la matriz una expansión de la filial.

Para el caso de Brasil, se ha estimado que el tamaño promedio de las filiales norteamericanas establecidas en el país, es inferior al 1% del conjunto de sus respectivas empresas.¹⁰ Eso significa que cuando una filial dobla su capacidad, la empresa en su conjunto está aumentando sus inversiones en menos de 1%. Si en lugar de tratarse de una filial, esa ampliación de 100% tuviese lugar en una firma netamente brasileña, la decisión que deberían estudiar los accionistas sería efectivamente la de doblar su inversión. Aceptando que el fenómeno del "riesgo creciente"¹¹ puede llegar a constituir uno de los factores limitantes del crecimiento de la firma, se habría entonces identificado un primer factor que contribuiría a explicar el mayor dinamismo de las filiales. Aunque este aspecto será estudiado más adelante, puede desde ahora señalarse que las E.I. tendrán además ventajas en lo que se refiere a la obtención de los recursos financieros y a la selección de los productos y procesos tecnológicos más adecuados.

Es preciso tener en cuenta que lo anterior se refiere a un país como Brasil, en que está localizada un 27% de la inversión norteamericana en la industria de América Latina. Naturalmente la situación es aún más acentuada en los países pequeños de la región.

La menor importancia relativa que para las E.I. manufactureras tienen sus filiales en el exterior y el hecho de que éstas están distribuidas en un mayor número de países, constituye una diferencia significativa respecto a lo que ocurre con las E.I. que actúan en sectores extractivos.

Las condiciones más favorables de expansión, que tendrían las filiales de E.I. respecto a las empresas nacionales, sugeriría que esas filiales podrían tender a alcanzar tamaños mayores que las empresas locales, y, por consiguiente, ocupar una posición de predominio en sus respectivos sectores de actuación. Esto es lo que se pretende analizar a continuación.

Importancia de las filiales en la industria local

Interesaría saber en qué medida se verifica que las filiales de E.I. presentan tamaños mayores que las empresas nacionales y, además, determinar qué participación les toca en la actividad total del sector. Si se demostrase que efectivamente les corresponde un papel de relativo predominio se estaría frente a una situación en que las empresas filiales (que, como se ha visto anteriormente, constituyen una fracción muy pequeña de las

respectivas corporaciones) estarían asumiendo en buena medida la responsabilidad de orientar la actividad industrial de los países.

En lo que se refiere al primer aspecto, la comparación de tamaño, se dispone de antecedentes para dos países que presentan características bastante diferentes en lo que se refiere a la dimensión y estructura del sector industrial. Se trata de Brasil y Chile. En el primer país, y a partir del estudio de una muestra de las mayores empresas industriales, se ha comprobado que el 44.4% de las filiales ocuparía más de 500 personas. En el caso de las empresas nacionales, esa proporción sería del 13.5 por ciento.

Al analizar la situación en el nivel de las ramas industriales, se observaba también un claro predominio de las filiales en el grupo de las mayores empresas de cada rama. Así, de las diez mayores empresas del sector textil, seis pertenecían a E.I.; en la farmacéutica, las diez mayores eran filiales; en la rama mecánica y de equipos, siete; en productos eléctricos y electrónicos, seis. Incluso en sectores tan antiguos como alimentos, bebidas y tabaco se observaba la presencia de E.I. En alimentos, seis de las diez mayores y en bebidas y tabaco, cuatro de las nueve mayores.¹²

En Chile, al estudiar la participación de capital extranjero en la industria manufacturera, se ha comprobado que en 61 de las 100 mayores empresas existe participación de capital proveniente del exterior. Esta situación se proyecta tanto sobre las ramas tradicionales como sobre las dinámicas. Además, se observa que en la gran mayoría de las ramas las empresas extranjeras son líderes en sus respectivos rubros de producción.¹³

En lo que respecta a la participación que toca a las filiales en la producción total de sus respectivas ramas industriales, se dispone de información para Brasil, Chile y Venezuela. Aunque no sean perfectamente comparables entre sí, debido a diferencias metodológicas, proporcionan una primera aproximación y permiten definir ciertos órdenes de magnitud.¹⁴

El 16.7% del capital pagado de las sociedades anónimas que actuaban en la industria manufacturera de Chile en 1968 sería de origen externo al país.

En el caso de Venezuela la proporción sería de 21.9% si se excluye a la extracción de petróleo y 57.3% si se la incluye. En Brasil, el capital pagado de aquellas empresas en que más del 25% del capital pertenece a extranjeros, representaría un 37.4% del capital pagado de las 500 mayores sociedades anónimas que actúan en la industria manufacturera. Aunque en el caso de Chile y Venezuela, la participación del capital extranjero parece-

¹² F. Fajnzylber, *op. cit.*, p. 25 ss.

¹³ Ver CORFO, *Planificación industrial*, "Participación del capital extranjero en las sociedades anónimas industriales", Santiago de Chile, 1970, pp. 11 ss., cuadro 4.

¹⁴ La fuente de información para Venezuela fue "Current Economic Position and Prospects of Venezuela", "Industry", *International Bank for Reconstruction and Development*, vol. VI, octubre de 1970, cuadro 6, Anexo Estadístico. Para Chile, el estudio de CORFO citado, y para Brasil, el estudio de CEPAL/IPEA también mencionado anteriormente. En el estudio de Brasil se analizó la participación para las 500 mayores sociedades anónimas, y en consecuencia, los resultados obtenidos no se refieren al total de cada rama sino que al conjunto de aquellas empresas de la rama incluida en las 500 mayores de toda la industria manufacturera. Existen otras diferencias metodológicas que se pueden consultar en las fuentes citadas. En el caso de Venezuela, las referencias son mínimas.

⁹ Declaración del presidente de la International Union of Electrical, Radio-Machine Workers, señor Paul Jennings, ante el Subcomité de Política Económica Exterior del Senado de Estados Unidos, julio de 1970.

¹⁰ F. Fajnzylber, *Sistema industrial y exportación de manufacturas, análisis de la experiencia brasileña*, CEPAL/IPEA, noviembre de 1970, pp. 20 ss.

¹¹ Ver, por ejemplo, Edith Tilton Penrose, *Teoría del crecimiento de la empresa*, Editorial Aguilar, Madrid, p. 65.

ría relativamente baja, se debe tener en cuenta el hecho de que cuando el socio extranjero además de aportar capital proporciona asistencia técnica o licencias de fabricación, o, incluso financiamiento de corto plazo, necesita la propiedad de un porcentaje del capital relativamente bajo para ejercer el control efectivo sobre la empresa. Esto se ve favorecido por la frecuente dispersión que se observa en la parte de las acciones que pertenece a los residentes nacionales.¹⁵

De los antecedentes expuestos parece posible concluir que efectivamente las filiales de E.I. establecidas en América Latina pertenecen al grupo de firmas de mayor tamaño en cada uno de los países y, además, que su producción representa porcentajes relativamente importantes en la producción total de sus respectivos sectores. Lo anterior valdría para países de diferente tamaño y grado de industrialización, y a lo menos en ciertos países, tanto para las ramas industriales dinámicas como para las tradicionales.¹⁶ Lo anterior corresponde a la situación existente en un momento dado. Para visualizar las tendencias, parecería conveniente estudiar la relación que existiría entre la presencia de filiales y el ritmo de crecimiento de las diferentes ramas industriales. Esto se intenta a continuación.

Presencia de filiales y dinamismo de la industria

Una primera indicación respecto a la existencia de una relación del tipo de la sugerida se obtendría comparando el ritmo de crecimiento de la industria con el correspondiente a las filiales que en ella actúan.

En la rama de industrias químicas, una de las de mayor crecimiento en los últimos años en la región, la producción total se expandía a 9.8% anual entre 1959 y 1965; en el mismo período las ventas de las empresas filiales norteamericanas crecían a 15.4% anual. En 1965, la cifra de ventas de esas empresas en la región habría alcanzado aproximadamente un 52% del valor total de la producción de la rama en América

15 Para el caso chileno se observa que "en la rama de productos de caucho, el 1.43% del total de accionistas (porcentaje que corresponde a aquellos de nacionalidad extranjera) posee el 44.2% del capital, junto al 98.6%, todos ellos del sector privado nacional, que controla el 57.8% del capital.

"Algo similar ocurre en las ramas de productos químicos, minerales no metálicos y productos metálicos, en las cuales el accionista extranjero en número inferior al 1.5% del total, posee sobre el 24% del capital pagado en todos los casos", CORFO, *op. cit.*, p. 6.

16 La afirmación anterior se apoya tanto en los antecedentes cuantitativos expuestos anteriormente como en declaraciones de carácter cualitativo, provenientes de otros países de la región: "Observando la experiencia mexicana de los últimos 20 años, se contempla que de las cuatro principales industrias de bienes de consumo duradero, controladas casi completamente por el capital privado extranjero, tres —la química y farmacéutica (incluyendo todo tipo de cosméticos), la automotriz y la de aparatos eléctricos y electrónicos de uso doméstico— tienen ciertas características comunes." Miguel S. Wionczek, "Las cuestiones básicas de la inversión extranjera", *Comercio Exterior*, Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., México, octubre de 1970, p. 822. El Ministro de Economía de Argentina en su última exposición frente al Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP) ha declarado: "el sistema productivo y financiero argentino revela un alto grado de extranjerización. La empresa privada y capitales nacionales han quedado desplazados de los sectores industriales de vanguardia y de las actividades desarrolladas en grandes unidades económicas. De las 10 principales empresas productoras de bienes, ocho son de capital extranjero, las otras dos son del Estado", *El Mercurio*, 19 de mayo de 1971, Santiago de Chile.

Latina (1 690 millones de dólares y 3 270 millones de dólares respectivamente).¹⁷

Al comparar el ritmo de crecimiento de las ventas de las filiales norteamericanas en la industria manufacturera de distintos países con el crecimiento de la producción manufacturera total de ellos (1957-1965), se observa que para Argentina, México y Venezuela, las ventas de las filiales crecen más que la producción industrial total.¹⁸ Las comparaciones anteriores se refieren a filiales de E.I. norteamericanas, pero en América Latina actúan igualmente firmas europeas y japonesas; en ese sentido, sería útil conocer la información para el dinamismo del conjunto de las empresas extranjeras.

En el caso de Brasil se ha observado que el ritmo de crecimiento de los sectores en los cuales los mayores establecimientos industriales pertenecen a E.I. ha sido mayor que el de los otros sectores: "Aquellos en los cuales los cuatro mayores establecimientos pertenecen a E.I. crecieron entre 1960 y 1968 un 26% más de lo que se expandió el conjunto de la industria. Los sectores en que los cuatro mayores establecimientos pertenecen a empresas nacionales, crecieron 14% menos que el conjunto de la industria."¹⁹

Respecto a Chile, se comprueba que "La participación del capital extranjero es importante y aumenta en forma rápida fundamentalmente en las ramas que muestran mayor crecimiento en los últimos años: papel y celulosa (tasa promedio de crecimiento anual entre 1960 y 1967 de 15.8%), caucho (13.1%), productos metálicos (13.7%), maquinarias y accesorios eléctricos (12.7%). La industria ha crecido en ese período a 6.1 por ciento."²⁰

Parecería, en consecuencia, posible afirmar que se estaría frente a una situación en que el proceso de desnacionalización no sólo alcanza un nivel relativamente elevado sino que, además, existirían tendencias que llevarían a una intensificación de dicho proceso.

Para poder diseñar los instrumentos por medio de los cuales se pueda actuar sobre ese proceso, sería necesario identificar los mecanismos a través de los cuales se produce ese fenómeno de desnacionalización creciente. A esto se refiere el punto siguiente.

Mecanismos de expansión de las empresas internacionales

El hecho de que la expansión de las filiales se financie fundamentalmente con los recursos generados por la empresa en los países en que actúa y por los captados en los respectivos mercados de capital, implica que cuando se pretende actuar sobre esa expansión parece más importante concentrar la atención en estos dos ítems: utilización de las utilidades y captación de recursos locales, que en los aportes provenientes del exterior.²¹

17 *Survey of Current Business*, noviembre de 1966, y CEPAL, *Las industrias químicas en América Latina y su evolución en los años 1959-1967* (E/CN.12/848).

18 "La expansión de las empresas internacionales y su gravitación en el desarrollo latinoamericano", *op. cit.*, p. 66.

19 F. Fajnzylber, *op. cit.*, p. 119.

20 CORFO, *op. cit.*, p. 6.

21 "La expansión de las empresas internacionales y su gravitación en el desarrollo latinoamericano", *op. cit.*, p. 22. Sobre el funcionamiento de los mecanismos de intermediación financiera en América Latina puede verse el importante documento: "La intermediación financiera en América Latina" presentado por la CEPAL al decimocuarto período de sesiones.

Cuando la empresa internacional manufacturera tiene a su disposición recursos financieros superiores a los necesarios para mantener su participación en el mercado interno (por ejemplo, cuando la tasa de rentabilidad es superior a la del crecimiento), debe escoger entre diversas posibilidades: remitir utilidades a la matriz o a otras filiales, iniciar o expandir las actividades de exportación en el sector original, diversificarse horizontal o verticalmente y, si no está actuando en condiciones monopólicas, intentar desplazar a sus competidores.

Parece claro que la intensidad con que se vayan materializando estas diversas posibilidades tendrá implicaciones fundamentalmente diferentes en cuanto a la orientación que adopte el proceso de industrialización y también respecto a las resistencias que genere la expansión de esas firmas. A pesar de que ésta parece ser una cuestión esencial, tanto desde el punto de vista del estudio sobre las empresas extranjeras como del proceso general de industrialización, no parece haber sido objeto hasta ahora de estudios empíricos suficientemente exhaustivos.

Un aspecto que ha retenido particularmente la atención de los gobiernos se refiere al hecho de que las filiales en su proceso de diversificación suelen adquirir activos pertenecientes a firmas nacionales ya existentes en lugar de incrementar la capacidad productiva de la industria.

En un estudio que se refiere sólo a filiales de E.I. norteamericanas, se establece que de las 1 325 filiales localizadas en la región, 638 (48.2%) constituyen realmente nuevas empresas, 475 (35.8%) tienen su origen en la adquisición de otras empresas, 105 (7.9%) son o bien empresas resultantes de fusiones de filiales ya existentes, o bien nuevas empresas creadas como consecuencia de la diversificación horizontal o vertical de filiales ya existentes. Sobre el resto no se tiene antecedentes.²²

Es interesante destacar el hecho de que el fenómeno de adquisición de firmas existentes ha sido en América Latina bastante menos intenso que en otras regiones. En Canadá, por ejemplo, el 53.5% de las filiales resultaron de adquisición de empresas; en el Reino Unido, un 50.3% y en la Comunidad Europea, un 46.5% estaba en la misma situación. En Japón es donde este fenómeno presenta la menor intensidad. En ese país, un 52.7% de las filiales son realmente nuevas empresas (en América Latina, un 48.2%), y un 29% son adquiridas (en América Latina un 35.8%). Lo anterior sugiere que la intensidad de la desnacionalización por la vía de la compra de empresas existentes depende no sólo de la importancia previa que tuviesen las empresas nacionales, lo que podría explicar la acentuación del proceso en el caso de Europa o el Reino Unido, sino también de la política que los países adopten a este respecto. La situación de Japón deja evidencia de esta última afirmación.

Podría esperarse que la diversificación vía adquisición de empresas locales dependería entre muchos otros, de los siguientes dos factores: tasa de crecimiento de cada rama (en forma inversa), e importancia de la industria nacional preexistente (en forma directa). Si se acepta lo anterior, se podría pensar que la adquisición de las firmas existentes operaría con mayor frecuencia en los llamados "sectores tradicionales". Al observar los antecedentes proporcionados por el estudio antes citado se observa que las ramas industriales en que la adquisición de

firmas tiene una mayor importancia relativa son: carne y lácteos, otros alimentos y bebidas, maderas y papel. En otro extremo, es decir, con predominancia de filiales nuevas, estarían petróleo y derivados del petróleo, productos metálicos primarios, electrodomésticos, electrónica, equipo de transporte, instrumentos de precisión y textiles. En el caso de esta última rama, de las 25 filiales establecidas en la región, 19 serían nuevas empresas, 2 adquiridas y dos "descendientes". Aparentemente, lo observado para la rama textil contradiría los supuestos iniciales, en la medida en que la mayor parte de los países ha experimentado un lento crecimiento y, además, se trata de una actividad en la cual existen firmas nacionales antiguas.

Esta aparente contradicción desaparece si se tiene en cuenta que las filiales se han establecido en general con productos sintéticos nuevos de alto dinamismo y en los cuales las firmas nacionales tenían relativamente poca importancia.

En consecuencia, en los sectores tradicionales las filiales podrían estar compensando el menor crecimiento de la demanda con la adquisición de firmas nacionales competidoras.

Un proceso de expansión de las filiales que se financia fundamentalmente con recursos generados o captados localmente, los que en buena medida se orientan a la adquisición de empresas nacionales existentes, difícilmente puede ser descrito con base en las cualidades con que se suele caracterizar el capital extranjero. A saber, que constituye un mecanismo de obtención de capitales adicionales para la ampliación de la base productiva y de introducción de innovaciones tecnológicas. Este último aspecto será analizado más adelante.

Aceptando que el objetivo central perseguido por las E.I. sea la maximización de las utilidades actualizadas a lo largo de un cierto período, y teniendo presente que disponen de la posibilidad de distribuir las inversiones en diferentes países, se concluye que para poder comprender el proceso de expansión de esas firmas en América Latina es necesario conocer los niveles y las modalidades a través de las cuales obtienen su rentabilidad. Esto es lo que se intenta a continuación.

Rentabilidad de las empresas internacionales

Vincular la tasa de crecimiento a la tasa de rentabilidad no implica necesariamente que esta última condicione estrictamente la primera. La firma puede recurrir al mercado local de capitales y a los aportes de la matriz. Sin embargo, parece razonable suponer que en el largo plazo existirá algún tipo de relación de proporcionalidad entre el éxito financiero que la filial obtenga y la acogida que encuentre tanto en el mercado local como en su matriz, para reunir los fondos adicionales.

Para las filiales de E.I. norteamericanas que actúan en el sector industrial, y con base en los datos proporcionados por el Departamento de Comercio de Estados Unidos, se estima que la tasa promedio de rentabilidad para el período 1961-1968 sería de 11%. Los técnicos del organismo mencionado se encargan de dejar constancia de que la validez de las informaciones disponibles para el cálculo de esa tasa de rentabilidad es extremadamente precaria. Señalan principalmente las siguientes razones:

a) No se incluyen las utilidades originadas en la exportación desde la matriz a la filial, en condiciones más favorables que las que la matriz podría obtener si exportase a una firma independiente.

²² James W. Vaupel y Joan P. Curhan, *op. cit.*, cap. IV. Toda la información se entrega en la forma de "número de filiales que poseen tal o cual característica". No se presenta ningún dato referente a valores monetarios. No se efectúa tampoco ningún tipo de análisis sobre la información que presenta.

b] Tampoco se toma en cuenta las asociadas a la posibilidad que tiene la matriz de importar desde la filial a precios más bajos que los que enfrentaría si importase de otras empresas.

c] Se dejan de lado aquellas partes de las regalías e ingresos por asistencia técnica pagados por la filial, que no tienen una contrapartida de gastos por parte de la matriz.

d] Se apoyan en las cifras disponibles para el valor en libros de las inversiones cuya validez es limitada.²³

A las limitaciones señaladas podrían agregarse otras que se refieren al hecho de que en el aporte inicial las firmas extranjeras suelen incluir ciertos valores por concepto de *know-how* y maquinaria, que se valorizan de acuerdo a criterios relativamente arbitrarios y que pueden, de hecho, hacer aparecer una contribución financiera bastante mayor que la que efectivamente tiene lugar. Esto tiene claras implicaciones sobre el volumen de remesas que las filiales pueden enviar al extranjero por concepto de reexportación de capital y de depreciación y sobre el monto de impuestos pagados al gobierno local.²⁴

De todos los factores señalados aquel que parece tener la mayor importancia es el que se relaciona con las utilidades que la matriz puede obtener con las exportaciones de materias primas y componentes a las filiales sobre la base de establecer precios mayores que los del mercado internacional.

En el estudio recientemente mencionado se concluye, por ejemplo, que en la industria farmacéutica de Colombia las utilidades declaradas representan 3.4% de las utilidades totales; las regalías por asistencia técnica 14% y la "sobrefacturación" alcanzaría la impresionante cifra de 82.5 por ciento.²⁵

En un estudio efectuado en Chile, también sobre el sector farmacéutico, se obtienen resultados que confirmarían la práctica de la "sobrefacturación", particularmente en el caso de las empresas extranjeras. De 19 empresas extranjeras estudiadas se encontró que en seis de ellas la "sobrefacturación" oscilaba entre 0% y 30%; en otras tres, variaba entre 31% y 100% y en diez la sobrefacturación superaba el 100 por ciento.²⁶

Es probable que en otros sectores en que los porcentajes de insumos importados sean más bajos, que dispongan de insumos con un grado mayor de estandarización y con una oferta internacional más diversificada, los niveles que alcance la eventual "sobrefacturación" sean menores que en el sector farmacéutico.²⁷

Para tener una idea aproximada del efecto que la "sobrefacturación" puede tener sobre la tasa de rentabilidad real, puede

²³ Las objeciones anteriores aparecen en *Survey of Current Business*, septiembre de 1967, pp. 48 y 49, y "U.S. Business Investment in Foreign Countries", 1960, p. 51.

²⁴ Constantine V. Vaitos, "Transfer of Resources and Preservation of Monopoly Rents", trabajo presentado a la Conferencia de Dubrovnik, del Harvard University Development Advisory Service, mayo de 1970, anexo 1.

²⁵ *Ibid.*, p. 41. El estudio sobre el sector farmacéutico se hizo sobre la base de una muestra de empresas que representa aproximadamente 40% del sector.

²⁶ "Costos implícitos en la transferencia de tecnología: sector farmacéutico", CORFO, Departamento de Desarrollo Tecnológico, informe preliminar, enero de 1971, p. 29.

²⁷ En el estudio de Vaitos ya citado se mencionan porcentajes de 40%, 25.5% y 16.7% para las ramas de productos de caucho, química y electrónica, respectivamente.

suponerse que los insumos importados representan un 20% de las ventas de las filiales,²⁸ que el sobreprecio es de 20% también (cifra inferior al promedio calculado para el estudio sobre Colombia) y que las ventas representan aproximadamente dos veces el capital invertido.²⁹ En esas condiciones se concluye que la utilidad obtenida por esta vía corresponde a 8% del capital invertido. Si al 11% que se había primitivamente calculado se agrega este 8% y entre el 2 y 3 por ciento por concepto de regalías, se obtiene una rentabilidad real aproximadamente igual al doble de la nominal. Esto en base a supuestos mínimos de "sobrefacturación" y sin tomar en cuenta los otros factores que pueden influir en la determinación de la rentabilidad real.

Desde el punto de vista del gobierno, esta "sobrefacturación" implica una salida adicional de divisas. Si esa importación adicional hubiese sido remitida bajo la forma de utilidades, habría originado ingresos fiscales adicionales por concepto de impuestos. Si existiese un límite al monto de utilidades susceptibles de ser remitidas, las firmas habrían debido destinar esa "sobrutilidad" a reinversiones en el país.

Si estas tasas de rentabilidad se obtuviesen con base en niveles de eficiencia compatibles con el mercado internacional, se podría compensar la remesa por concepto de divisas con el ingreso generado por la exportación. Sin embargo, la realidad muestra que las exportaciones industriales de los países de la región son mínimas. Las altas tasas de rentabilidad provienen de los elevados precios del mercado interno y de la escasa o nula competencia entre las firmas.

La presencia de estructuras monopólicas u oligopólicas, sean éstas formadas por empresas nacionales o internacionales implica que el nivel de producción e inversión será inferior al que podría obtenerse con los recursos disponibles. La dependencia tecnológica que se manifiesta en forma concreta a través de la importación de la gran mayoría de los bienes de capital que se utilizan implicará que el efecto multiplicado de esa menor inversión quedará sólo parcialmente en los países.

En el caso de las empresas nacionales, los altos niveles de precios internos, determinados en gran medida por niveles de protección que dan origen y estabilidad a las estructuras oligopólicas, se traduce en una transferencia de ingresos desde los consumidores hacia los productores locales. Puede suponerse, sin embargo, que los ingresos así transferidos tendrán efectos secundarios dentro del país. Ésa es una diferencia importante con respecto a lo que ocurre con las E.I. En ese caso, la política proteccionista conduce, por la vía de los altos precios internos, a una transferencia de ingreso desde los consumidores locales a los consumidores o productores del exterior.

A estas alturas del análisis parece legítimo interrogarse sobre el grado en que la política proteccionista ha conducido a exagerar los efectos desfavorables asociados a la presencia de las empresas extranjeras y a minimizar aquellas cualidades potencia-

²⁸ En el estudio "Sistema industrial y exportación de manufacturas" ya mencionado, se estima que la componente importada de los productos exportados por un conjunto de firmas entre las cuales predominan filiales, alcanza a un 28%. De acuerdo al estudio sobre Colombia, la componente importada alcanzaba un 40% de las ventas en el sector farmacéutico.

²⁹ La relación ventas-inversión para las filiales norteamericanas que actúan en la industria manufacturera de América Latina era en 1957, 1.92; en el total de las regiones esa relación era de 2.29. F. Fajnzylber, "Estrategia industrial y empresas internacionales", *Posición relativa de América Latina y Brasil*, CEPAL/IIPEA, noviembre de 1970, p. 31.

les que podrían haber justificado su establecimiento en la región.

En efecto, las virtudes de las empresas internacionales que suelen exaltarse establecen una relación con la posibilidad que ellas tienen de reunir los recursos financieros necesarios para aprovechar plenamente las economías de escala en los niveles de la producción y la distribución. Esos recursos les permiten, además, llevar adelante proyectos de investigación que se traducirán en el perfeccionamiento de productos y procesos. La excelencia de sus métodos de planificación y gestión empresarial les dan la oportunidad de descentralizar la producción en plantas especializadas y complementarias entre sí. Todo lo anterior se traduce, en último término, en niveles de eficiencia que unidos al establecimiento de sistemas de promoción y comercialización les ofrecen la posibilidad para expandirse a lo largo y a lo ancho de los mercados nacionales e internacionales. Cuando se contrasta esta visión de las E.I. con las características de su comportamiento en los países de la región, se observan diferencias importantes. En primer lugar, el tamaño de las plantas es inferior al que sería deseable, aun considerada la reducida dimensión de los mercados internos. Esto se debe a que, dados los niveles de precios internos permitidos por la protección, aparecen oportunidades rentables de inversión para un número importante de empresas extranjeras. En ciertos sectores ese número de empresas es mayor que el que se observa en los países de origen de las E.I. Ese suele ser el caso específicamente en ramas como la automotriz, la electrónica, la electrodoméstica y la farmacéutica. La protección indiscriminada conduce a que tampoco tenga lugar en las filiales establecidas en la región la especialización en plantas diferentes produciendo a escala eficiente. Esto vale tanto para la diversificación horizontal de las plantas como para su grado de integración vertical.³⁰ Es decir, las plantas suelen tener un mayor grado de integración vertical y producir una gama más amplia de productos finales que el que se observa en las plantas de los países desarrollados.

En la medida en que destinan su producción básicamente hacia el mercado interno, tampoco se aprovechan para fines de exportación las redes de comercialización internacional que posee la firma. El potencial indiscutible de innovación tecnológica que existe en esas firmas se proyecta sólo débilmente hacia las filiales de la región, en la medida en que tanto los productos fabricados como los equipos y procesos de producción que se utilizan en América Latina no suelen pertenecer a la "generación tecnológica" más reciente. Esto último, como se verá más adelante, tiene implicaciones claras sobre las perspectivas de exportación de esas empresas.

Una de las características de estas firmas y que se manifiesta con tanta o mayor intensidad en América Latina que en los países desarrollados, es su capacidad para introducir modificaciones en la "función de utilidad" de los consumidores. Esto implica que las filiales logran atraer las preferencias de los consumidores hacia los bienes producidos por ellas. En su labor de promoción suele desempeñar un papel muy importante el desarrollo de los mecanismos de financiamiento del consumo, particularmente para los bienes durables. Lo anterior implica que no sólo desempeñan un papel importante en la determinación de la canasta de consumo, sino también en la canasta de inversión, tanto del

³⁰ Antecedentes a este respecto para el sector automotriz y de bienes de capital aparecen en: Jack Baranson, "Automotive Industries in Developing Countries", Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 1969 y Ayhan Cilingiroglu, "Manufacture of Heavy Electrical Equipment in Developing Countries", Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento 1969, respectivamente.

sector privado como del sector público. (Inversión privada en automóviles e inversión pública en la infraestructura de transporte urbano.)

En la medida en que las filiales suelen desempeñar el papel de empresas líderes en un número importante de ramas industriales, su comportamiento ejerce una influencia significativa en las empresas nacionales que las rodean, ya sea que se trate de proveedoras o de competidoras.

Comparando el papel que las E.I. desempeñarían en los países desarrollados con el que estarían jugando en la industria latinoamericana, parecería posible llegar a la conclusión de que si bien su acción tendría una gravitación decisiva en cuanto a la orientación del proceso tanto allá como aquí, los resultados de esa acción, por lo menos en cuanto al dinamismo del sistema, serían diferentes. En los países desarrollados (PD) las utilidades generadas se invierten en proyectos de investigación e inversión, que se materializan y fabrican en esos países, que aumentan su eficiencia productiva y expanden sus posibilidades de competencia en el mercado internacional.

En los países de la región, a las implicaciones ya señaladas sobre la presencia de estructuras productivas altamente concentradas, se agregarían la importación de los bienes de capital y la remesa al exterior de las utilidades. Estos dos últimos factores ejercen simultáneamente un efecto inhibitor del crecimiento sobre los países en que actúan las filiales y un efecto dinamizador sobre la economía de los países de origen.

Si se mantienen las condiciones descritas anteriormente, parece posible prever la intensificación de por lo menos uno de los factores que limitan el crecimiento de las economías latinoamericanas y que están estrechamente ligados a la existencia de las filiales. Se trata de la responsabilidad creciente que estas empresas tendrían en los déficits de la balanza de pagos de los países. En efecto, aceptando que, en general, estas empresas crecen más que el conjunto de la industria (la que a su vez, crece bastante más que las exportaciones tradicionales), debe concluirse que las importaciones de equipo, materias primas, componentes y remesa de utilidades crecen notoriamente más rápido que los ingresos totales de divisas.

Esta situación implica también un riesgo importante para las empresas en la medida en que los gobiernos pueden tender a reaccionar frente a esta agudización de los problemas de balanza de pagos, estableciendo o intensificando las restricciones para la remesa de las utilidades obtenidas internamente para las empresas. Este hecho, unido al establecimiento de las agrupaciones regionales y a los incentivos de la exportación otorgados por los diferentes países, podría inducir eventualmente a modificar el comportamiento de las empresas en relación con su hasta ahora tradicional orientación de producir para el mercado interno. Una modificación de esa naturaleza podría tener implicaciones que irían más allá de la mejora de la balanza de pagos. En efecto, se abriría la posibilidad de aumentar las escalas de producción, de especializar las plantas y en consecuencia disminuir los costos, lo que podría traducirse por una disminución de precios interna y una consiguiente ampliación del mercado, lo que a su vez intensificaría el proceso anterior, es decir, disminuirían significativamente algunos de los efectos desfavorables asociados a la presencia de esas firmas y ganarían mayor relevancia aquellas cualidades que siempre se han asociado teóricamente a esas firmas.

Si se acepta, por una parte, que una de las salidas posibles para inyectar dinamismo en la industrialización latinoamericana

es el incremento de las exportaciones de manufacturas, y si, por otra, se reconoce la gravitación que en dicho proceso tienen las empresas extranjeras, debe concluirse que una modificación del comportamiento de ellas a este respecto, podría tener repercusiones importantes. Antes de continuar analizando las implicaciones de un incremento significativo de las exportaciones provenientes de las E.I. parece necesario estudiar las experiencias y posibilidades concretas existentes en esta materia.

Empresas internacionales y exportación de manufacturas

Las informaciones disponibles para las filiales de empresas norteamericanas establecidas en América Latina indican que las ventas locales representaban, en 1965, un 93% de su producción. Con ligeras fluctuaciones ésta habría sido la proporción desde el año 1957.³¹

Desde esa fecha, última para la cual se dispone de información, se han ido creando situaciones que podrían teóricamente inducir a las firmas a incrementar sus exportaciones. Los factores principales que actuarían en ese sentido serían los siguientes:

—La intensificación de la competencia en el mercado internacional está induciendo a las E.I. a especializar las filiales ubicadas en distintos países, de acuerdo con el costo relativo de los factores de producción que intervienen en los distintos artículos. Para aquellos bienes que utilicen mano de obra en proporciones importantes, la producción está siendo transferida a filiales ubicadas en países en desarrollo con bajo costo de mano de obra (electrónica, óptica, vestuario, etcétera).

—Los países en desarrollo que hasta ahora exportaban materias primas sin elaborar están comenzando a exigir un cierto grado de procesamiento. Esto está forzando a las E.I. a desplazarse hacia las fuentes de recursos naturales y establecer plantas de elaboración para exportación en esos países (minerales, forestales, agrícolas).

—El establecimiento de áreas de integración regional y subregional favorece un cierto grado de especialización entre diversas filiales ubicadas en la región (ejemplo gráfico de esto son los acuerdos de complementación sectorial en la ALALC).

—El establecimiento de incentivos a la exportación por parte de los gobiernos.

—Además de los incentivos de carácter general algunos gobiernos están comenzando a establecer estímulos especialmente orientados a las E.I., que consisten en vincular de alguna manera la actividad exportadora con la remesa de utilidades.

—El rápido crecimiento de las ventas de las E.I. en mercados de lenta expansión se traduce, al cabo de algunos años, en la aparición de síntomas de saturación. Una de las salidas posibles, favorecida por las circunstancias señaladas anteriormente, consiste en expandir las exportaciones.

La intensidad con que actúan estos diversos factores es variable en los distintos países. El tamaño del mercado local, el grado de industrialización, la ubicación geográfica, la política económica de los gobiernos, el costo de los factores de produc-

ción, la dotación de recursos naturales, etc., serán sin duda circunstancias que influirán en lo que ocurra con las exportaciones de las E.I.

Varios de los factores mencionados influirán también sobre las empresas nacionales. Ahora bien, lo que interesaría conocer serían las eventuales diferencias en el comportamiento de las empresas nacionales e internacionales, en relación con las exportaciones. En efecto, la identificación de esas diferencias permitiría, por una parte, prever la evolución futura de la actividad exportadora y, por otra, lo que es más importante, diseñar los instrumentos con los cuales el sector público podría actuar sobre cada una de esas categorías de empresas en la forma más eficiente posible.

En un estudio para Brasil, en que se contrasta el comportamiento de ambos grupos de empresas, se ha concluido lo siguiente:³²

1) Las exportaciones de aquellos sectores industriales en cuya producción predominan las empresas internacionales, se han expandido notoriamente más rápido que las de aquellos en que predominan las nacionales. Las exportaciones de las filiales han crecido entre 1967 y 1969 una y media veces lo que se han expandido las de las firmas nacionales.

2) En 1969, las exportaciones de manufacturas provenientes de las filiales alcanzaron 43% de las exportaciones totales de productos industriales. En los sectores de maquinarias y vehículos, su participación alcanzó el 75 por ciento.

3) Una de cada cuatro E.I. establecidas en Brasil tenía en 1967 actividades de exportación de manufacturas. En 1969 la relación aumentó de una de cada tres. Esta relación es notoriamente mejor que en el caso de las empresas nacionales. La proporción es mayor en los sectores "dinámicos" que en los "tradicionales". Existen ciertos indicadores que permiten suponer que la situación estaría modificándose en estos últimos sectores.

4) El volumen de exportación por empresas es notoriamente mayor en el caso de las E.I. que en el de las empresas nacionales. Siete de cada diez firmas nacionales y cuatro de cada diez internacionales exportan menos de 12 mil dólares anuales. Una de cada dos E.I. y cuatro de cada cinco empresas nacionales exportan menos de 25 mil dólares anuales.

5) Las empresas internacionales presentan un comportamiento más estable que las nacionales en relación con el mercado internacional. En ambos grupos de firmas el grado de permanencia en dicho mercado aumenta con el volumen de exportación.

6) Las E.I. destinan hacia la ALALC una proporción bastante mayor de sus exportaciones que las empresas nacionales.

7) Los productos exportados por las E.I. hacia los países desarrollados se pueden agrupar básicamente en las siguientes categorías:

a) los productos más simples de la gama total fabricados por las E.I. en el mundo;

b) los productos destinados al mercado de reposición;

³¹ "La expansión de las empresas internacionales y su gravitación en el desarrollo latinoamericano", *op. cit.*, cuadro 33, p. 78.

³² F. Fajnzylber, "Sistema industrial y exportación de manufacturas" *op. cit.*, p. 263 ss.

c) los recursos naturales procesados;

d) el montaje de partes con uso intensivo de mano de obra.

8) Las filiales instaladas en Brasil parecen estar, en general, en una situación más favorable en cuanto a escala de producción y en cuanto al grado de elaboración de ésta, que las otras filiales de las mismas empresas instaladas en otros países de América Latina.

9) La mayor parte de la exportación de manufacturas proviene de firmas con un grado importante de diversificación, tanto en lo que se refiere al número de productos, como a la gama de sectores a que ellos pertenecen. Las filiales presentan mayor diversificación que las empresas nacionales.

Si se acepta el supuesto de que las diferencias que se observan entre las filiales de E.I. y las firmas nacionales, en el nivel de las exportaciones, constituyen un reflejo de lo que ocurre en el nivel de la producción en general, podría afirmarse lo siguiente: las filiales de E.I. serían mayores, predominarían en sectores con mayor contenido tecnológico, producirían con niveles más altos de eficiencia, serían más diversificadas y se expandirían más rápidamente que las empresas nacionales.

En qué medida la situación así descrita podría corresponder a lo que sucede en otros países de la región, es una cuestión que sólo podrá ir dilucidándose a medida que se realizan estudios específicos sobre la materia. Lo que sí parece posible afirmar, sin embargo, es que no se conocen razones que pudiesen explicar situaciones fundamentalmente diferentes en los otros países de América Latina, y muy particularmente en aquellos que, como Argentina y México, presentan características similares a Brasil en cuanto al tamaño del mercado y al grado de industrialización. En el caso de México puede verse que la vecindad con Estados Unidos introducirá un elemento adicional en el comportamiento de las filiales. Parece razonable pensar que desde el punto de vista de las E.I. norteamericanas, las filiales ubicadas en México constituyen no sólo un medio de abastecer el mercado mexicano y eventualmente la ALALC, sino también, y ésa es la diferencia respecto a los otros países de la región, una fuente alternativa de abastecimiento en mercados norteamericanos, particularmente de aquellos bienes con menor contenido tecnológico y más alta intensidad en el uso de la mano de obra. Sería en alguna medida un proceso de integración industrial comparable, dentro de ciertos límites, con lo que habría ocurrido en Canadá.

Esto proyectaría el proceso tanto sobre México como sobre Estados Unidos. En este sentido, parece importante citar el testimonio de un dirigente sindical norteamericano en declaraciones efectuadas ante el Senado de Estados Unidos, en que, además de proporcionar antecedentes de hecho, ilustra sobre el tipo de reacción que se estaría generando en ciertos sectores de ese país. Después de referirse al flujo de filiales hacia los países asiáticos, dedica algunos párrafos especiales a la situación de México: "se estima que varios cientos de firmas norteamericanas han establecido plantas en México bajo el programa conocido como 'plantas gemelas'. Bajo este programa las plantas ubicadas en el lado mexicano de la frontera ensamblan partes y componentes recibidos desde las firmas norteamericanas y luego las devuelven para el proceso final hacia alguna planta gemela de Estados Unidos. Sólo se pagan impuestos sobre el valor agregado.

"En la práctica, trabajos y empleos se transfieren desde Estados Unidos a México para aprovechar la ventaja que significa el disponer de mano de obra a 30 o 40 centavos la

hora. Al transferir la producción de aparatos de televisión de las plantas de Warwick Electronics en Illinois y Arkansas, aproximadamente 2 000 empleos han desaparecido en Estados Unidos. Advance Ross Electronics transfirió 250 empresas a Ciudad Juárez, México, desde El Paso, luego estableció instalaciones en Estados Unidos con aproximadamente 15 empleados. Transitron tiene 1 500 empleados en su planta de Nuevo Laredo, México, y solamente personal administrativo en Laredo, Texas. El impacto de este proceso se difunde tanto hacia México como hacia Estados Unidos. Más de 1 000 firmas norteamericanas están en México, y nadie sabe si la planta gemela pertenece realmente a un conjunto de quintillizos o a una explosión de la población de subsidiarias multinacionales".³³

Es probable que el establecimiento de filiales se expanda hacia otros países de la región en que predominan salarios bajos. Podría ser el caso de Haití, Barbados, otros países del Caribe y, eventualmente, el nordeste brasileño, etcétera.

Con base en lo expuesto, y con el exclusivo carácter de hipótesis de trabajo, podría delinearse el panorama siguiente de lo que sería el papel de las filiales en la exportación de manufacturas en América Latina:

a) Una fracción importante de las exportaciones industriales en los países provendría de filiales de E.I.;

b) El destino principal de esas exportaciones sería las agrupaciones regionales y subregionales de América Latina. Se trataría del proceso de sustitución de importaciones en nivel regional;

c) En el caso de México y de algunos otros países, determinados sectores de la actividad industrial presentarían un grado creciente de integración con la industria norteamericana o de otros países desarrollados.

d) El tipo de exportaciones industriales que se destinaría a los PD estaría reflejando la aparición de una nueva "división internacional del trabajo", pero esta vez referida a los productos manufacturados. América Latina exportaría aquellos productos en que los PD fuesen perdiendo interés, como consecuencia de las modificaciones de la demanda y de la innovación tecnológica (respuestos, bulbos electrónicos, tabuladoras, etc.), productos que se complementarían con otros más elaborados que serían fabricados en los PD y, por último, recursos naturales con cierto grado de elaboración.

La exportación de manufacturas suele presentarse como un medio de: a) aumentar el ritmo de crecimiento y la estabilidad de las exportaciones; b) ampliar y por consiguiente dinamizar el mercado para la producción de la industria local; c) estimular una elevación en el nivel tecnológico y eficiencia de las actividades industriales; d) aumentar la autonomía del país en el manejo de su comercio exterior.

Si se compara el panorama que antes se describía con los objetivos señalados, se observa que, aparentemente, los países no recibirían en toda su magnitud los efectos favorables que se esperan en la exportación de manufacturas. En efecto, basar la parte más dinámica de las exportaciones en decisiones adoptadas por empresas internacionales no parece el camino más adecuado para lograr una mayor autonomía y estabilidad en el

³³ Declaración de Paul Jennings, presidente de la Federación Internacional de Trabajadores del Sector Electrónico y de Maquinaria ante la Subcomisión de Política Exterior del Congreso de Estados Unidos.

manejo del comercio exterior. La estrategia de exportación de las E.I. toma en cuenta las condiciones de producción y de mercado de los diferentes países en que actúa. Siendo así, cuando en un país la mayor parte de las exportaciones proviene de esas empresas difícilmente puede describirse esa situación como estable ni tampoco como ejemplo de autonomía.

En cuanto al posible dinamismo de las exportaciones dentro de la región y que implican, de hecho, la continuación del proceso de sustitución de importaciones en nivel regional, parece posible prever que en una primera etapa ésta podrá alcanzar fases de crecimiento significativas pero que, a menos que se produzcan ampliaciones sustanciales de los mercados internos de los países, tenderá al cabo de algunos años a situaciones de saturación semejantes a las observadas para ese proceso en el nivel de cada uno de los países.

En los productos más simples, o en los destinados al mercado de reposición, podría tal vez alcanzarse el objetivo de la expansión, pero su fabricación no constituiría un incentivo tecnológico demasiado poderoso, ni para las plantas que los produjeren, ni menos aún para los sectores colaterales.

Las exportaciones de aquellos productos con uso intensivo de mano de obra dependen, para su expansión, de la permanencia de niveles mínimos de ingreso, lo que en ningún caso puede considerarse como un objetivo deseable. Menos aún si una fracción significativa de las utilidades generadas sobre la base de la utilización de esa mano de obra es transferida al exterior y en consecuencia no se puede destinar a la ampliación de la base productiva que sería necesaria para elevar el nivel de productividad y de salarios de esa mano de obra.

La exportación de recursos naturales procesados constituye tal vez la categoría de productos que presenta las perspectivas más favorables en cuanto a volumen de exportaciones. Pero ahí es precisamente donde hay mayores posibilidades de sustituir las filiales por empresas nacionales aunque con tecnología parcialmente importada.

Si se aceptan los razonamientos anteriores debería llegarse a la conclusión de que el comportamiento de las filiales en el sentido de aumentar sus exportaciones no garantiza necesariamente el dinamismo y estabilidad del modelo de industrialización a cuya configuración esas empresas han contribuido en forma decisiva. Antes de poder afirmar en forma más imperativa la conclusión anterior es necesario, además de realizar estudios sobre el comportamiento de las filiales en diferentes países,³⁴ abordar el análisis de las implicaciones de carácter general que la dependencia tecnológica pueda tener sobre las posibilidades de expansión de la industria latinoamericana y, en particular, sobre su capacidad para competir en los mercados internacionales.

IMPORTACION DE TECNOLOGIA E INDUSTRIALIZACION

La transferencia de tecnología desde los países desarrollados (PD) hacia los países en desarrollo (PED) ha pasado a ser un tema obligado de debate en la gran mayoría de los reuniones nacionales e internacionales que se efectúan sobre el desarrollo económico de las regiones más atrasadas. Existe consenso sobre

la necesidad de que se efectúe esa transferencia. El grado de unanimidad disminuye, sin embargo, cuando se trata de definir el tipo específico de conocimiento tecnológico necesario, los canales a través de los cuales debe llegar a los países y, sobre todo, las condiciones que los PED deberían estar dispuestos a aceptar para obtener esa tecnología.

Para poder contribuir con proposiciones relativamente concretas a ese respecto, parece absolutamente necesario analizar, aunque sea en términos generales, lo que ha sido la transferencia de tecnología hacia América Latina y las implicaciones que ha tenido sobre la orientación y eficiencia de su actividad industrial. La consideración básica que parece necesario tener presente cuando se aborda este problema es el hecho de que la tecnología no es un factor de producción susceptible de ser analizado en forma individual. Concretamente, no puede estudiarse la importación de tecnología sin analizar la importación de equipos y maquinaria, que constituye una de las formas esenciales a través de las cuales ésta se materializa. Tampoco puede hacerse abstracción de las implicaciones que pueda tener la presencia de filiales, que constituye uno de los mecanismos y canales más importantes de transferencia, sobre la orientación de la industria local. Mal pueden proponerse normas para la importación de *know-how* por medio de licencias sin haber estudiado previamente las repercusiones que ese canal de transferencia puede tener sobre la adquisición de equipos y de insumos y sobre la presencia posterior en los países de las firmas que proporcionaron esas licencias.

Ahora bien, el tipo y las condiciones de los equipos que se importen, de las licencias que se aprueben y de las firmas que se instalen en los países, dependerá de la orientación del proceso de industrialización y de los objetivos perseguidos por las firmas que operan en los países.

En el caso específico de América Latina parece esencial, entonces, tener presentes las dos características de la industrialización que han sido mencionadas en las secciones anteriores, a saber, la existencia de mercados nacionales altamente protegidos y el papel significativo desempeñado por las filiales de empresas internacionales.

A continuación se analizarán las relaciones entre la importación de equipos, la adquisición de licencias y la presencia de E.I. Uno de los aspectos que interesa destacar es la proyección que estos diversos mecanismos pueden tener sobre la competitividad de la industria latinoamericana.

Transferencia de tecnología a través de la importación de bienes de capital

Una de las formas más claras en que se manifiesta la dependencia tecnológica de un país o de una región es la incapacidad para diseñar, fabricar e incluso especificar los bienes de capital que se utilizan en la actividad productiva. Parece posible caracterizar la situación de América Latina a este respecto señalando que la actividad en cuanto a diseños de equipo está poco desarrollada, que la fabricación de equipos se ha concentrado principalmente en Argentina, Brasil y México y que aun ahí proviene en una proporción significativa de empresas internacionales; en cuanto a la capacidad para especificar los equipos requeridos se observó que en los sectores de mayor contenido tecnológico los países utilizan los servicios de empresas consultoras especializadas provenientes del exterior. Esto se produce aunque en menor medida, incluso en los países mayores de la región.

³⁴ Un estudio importante se está realizando en INTAL. En dicho estudio se analiza primordialmente el papel que esas empresas desempeñan en las exportaciones.

Este hecho tiene implicaciones de diversa naturaleza sobre la orientación, contenido y posibilidades de expansión del sistema industrial de la región:

—Desde el punto de vista de la balanza de pagos implica un desembolso importante de divisas. Se ha estimado que en los años 1960-1965, las importaciones de bienes de capital representaron alrededor del 31% del total de las importaciones de bienes. Esa relación habría sido de 35% en Argentina, 32% en Brasil, 39% en Colombia y 37% en Chile.³⁵ A esto habría que agregar la remesa de utilidades de las E.I. que fabrican esos equipos en la región, las regalías pagadas por empresas latinoamericanas que fabrican con licencia y los servicios de las empresas consultoras que realizan diseños de plantas y especificaciones de equipos.

—El hecho de que una fracción importante de los bienes de capital sea importada se traduce en una disminución del efecto multiplicador de las inversiones realizadas en el país. Se estima que para el conjunto de América Latina la importación de bienes de capital constituiría aproximadamente un 45% del consumo total de este tipo de bienes. Esa relación sería de 28% en Argentina, 35% en Brasil, 61% en Colombia y 80% en Chile.

—Tratándose de una tecnología diseñada para los mercados de los PD y de acuerdo con su disponibilidad relativa de factores de producción, suele ocurrir con frecuencia que aun cuando se importen o fabriquen equipos con escalas mínimas de producción, éstas resulten grandes en relación con los mercados internos. Esto se traduce en la aparición y posterior consolidación de estructuras monopólicas y oligopólicas. Por su naturaleza dichas estructuras conducen a una utilización de la capacidad instalada aún menor que la que se justificaría por el tamaño de los mercados. El alto nivel de los precios internos favorecidos y estimulados por la protección, permite compensar con creces el mayor costo de equipo, resultante de escalas pequeñas de producción y de subutilización de la capacidad:

a) La coexistencia de elevados costos de producción y tasas de rentabilidad inhibe doblemente la vocación exportadora de las empresas. Por lo dicho anteriormente esta situación puede atribuirse en parte a la utilización de equipos que no han sido diseñados en función de las condiciones locales;

b) la falta de capacidad para diseñar y fabricar equipos se traduce también en el no aprovechamiento de determinadas materias primas y material para los cuales no existen equipos importados. Esa situación suele presentarse, por ejemplo, con determinadas especies forestales y ciertos alimentos, es decir, se procesan aquellos recursos naturales para los cuales en los PD se han diseñado procedimientos y equipos adecuados. Esto naturalmente impide aprovechar plenamente las ventajas comparativas que podrían existir como consecuencia de la disponibilidad de ciertos recursos naturales no conocidos o de escasa disponibilidad en los PD.

Las implicaciones señaladas anteriormente mantienen su validez aun cuando los equipos importados hayan sido objeto de una cuidadosa selección y se hayan cancelado por ellos los precios más favorables del mercado internacional. En la práctica, sin embargo, es posible que para una fracción significativa de las importaciones de bienes de capital no se hayan cumplido ni una ni la otra condición. Esto se debería fundamentalmente a la falta de la necesaria motivación y conocimiento por parte

de las empresas, a los canales a través de los cuales se adquirieron esos equipos y a las fuentes de financiamiento que se utilizaron.

La existencia de estructuras productivas altamente concentradas y protegidas no constituye precisamente el mejor estímulo para impulsar a los empresarios a efectuar una selección rigurosa de las características técnicas y del precio de los bienes de capital que importan. Esto vale tanto para las empresas nacionales como para las extranjeras. A esto debe sumarse la disponibilidad de financiamiento local con tasas de interés real bajas y, en ciertos casos, negativas.

En el caso de las filiales, a la falta de motivación señalada anteriormente se agrega el hecho de que una sobrevaloración de los equipos que van a constituir la inversión inicial de las plantas reporta ventajas pecuniarias no despreciables. En efecto, mientras mayor sea el valor inicial que se atribuya a la inversión, mayor será el monto de utilidad que le será permitido remitir y en el caso de ciertos países, menores serán los impuestos que deberán ser cancelados al gobierno local por concepto de utilidades. En el caso de participación de socios nacionales, la sobrevaloración de los equipos puede traducirse en el hecho de que el control de las firmas se alcanza con un aporte real inferior al oficialmente requerido para ese efecto. Además, mientras mayor parezca el aporte inicial más importante será la colaboración financiera y de otra naturaleza que recibirá de las autoridades locales. Por último, la mayor inversión se traducirá en amortizaciones más altas, que implicarán remesas por ese concepto y por costos más altos que servirán para solicitar precios más elevados (en el caso de ciertas empresas de servicio público, los precios se fijan de modo de garantizar una cierta tasa de rentabilidad sobre la inversión inicial). En resumen, existen suficientes razones como para pensar que los precios que los países de la región han pagado por los equipos que han sido traídos en calidad de aporte de capital han sido más altos que los que les habrían correspondido si hubiesen sido adquiridos en el mercado internacional.

Al factor precios debe agregarse, tratándose de equipos adquiridos por las filiales, el problema de la adecuación de los equipos a las condiciones locales y su grado de eficiencia tecnológica. En efecto, es razonable pensar que en la selección que las E.I. harán de los equipos que serán asignados a las diversas filiales, se utilizará como criterio básico la rentabilidad desde el punto de vista del conjunto de la empresa. La aplicación de ese criterio puede conducir, por ejemplo, a un proceso de transferencia de los equipos desde las filiales ubicadas en países en que la empresa debe afrontar una competencia importante, que en general serán desarrollados, hacia las filiales que actúan en mercados caracterizados por una escasa competencia (el caso de América Latina). En el fondo sería el mismo procedimiento que emplean las empresas nacionales de ferrocarriles cuando transfieren la maquinaria y equipos de transporte menos eficiente desde las líneas principales hacia los ramales secundarios. Es claro que difícilmente podrá competir la calidad del servicio ofrecido en esos ramales secundarios con la proporcionada en las líneas principales.

El traspaso de equipos que no pertenecen a la "última generación tecnológica" a las filiales de PED se verá favorecido por el hecho de que el tipo de productos fabricados en esos países pertenecerá a menudo a una categoría de bienes parcialmente superados en el mercado de los PD.

La sobrevaluación de los equipos aportados por las filiales y el hecho de que estos equipos no siempre sean de primera línea,

³⁵ Estimaciones preliminares de la CEPAL.

adquiere relevancia particular si se considera que esos equipos constituyen una fracción importante de las importaciones totales de los bienes de capital. Aunque no se dispone de estudios detallados al respecto, una primera aproximación se puede obtener si se considera que en el período 1960-1965 se habría importado en América Latina un promedio del orden de 1 870 millones de dólares en maquinaria y equipo;³⁶ en ese mismo período las filiales de empresas norteamericanas gastaban cerca de 400 millones de dólares en planta y equipo.³⁷ Si se acepta el supuesto de que el gasto de las filiales norteamericanas representa aproximadamente el 50%³⁸ del efectuado por el conjunto de filiales de firmas extranjeras en la región y si se considera que por lo menos tres cuartos del gasto en planta y equipo de las filiales está constituido por importaciones (hipótesis prudente), debe concluirse que las importaciones de equipo efectuadas en las filiales representan aproximadamente un tercio de las importaciones totales de ese tipo de bienes.

Lo anterior permite afirmar que por lo menos un tercio de la maquinaria importada por América Latina se adquiere con precios que no necesariamente corresponden a los del mercado internacional y se selecciona con base en criterios posiblemente distintos a los que se habrían empleado si se hubiese tenido en mente exclusivamente el interés económico local.

Además de la presencia de las filiales existen otras causales por las cuales América Latina habría estado importando maquinaria, y en consecuencia tecnología, a precios superiores a los del mercado internacional. Una de ellas establece una relación con las cláusulas que suelen incluirse en los acuerdos para adquisición de licencias, que señala la necesidad de adquirir los equipos necesarios bien al proveedor de la licencia o a otros fabricantes por él indicados. Antecedentes sobre este punto se proporcionan más adelante.

Otra causal importante se relaciona con los préstamos "atados" cuyas implicaciones han sido suficientemente debatidas. Casi por definición, los préstamos "atados" implican un sobreprecio. La opción que consiste en permitir que con el financiamiento otorgado se adquieran bienes en PED prácticamente no resuelve el problema cuando se trata de maquinaria y equipo relativamente complejo.

Las consideraciones anteriores ponen en evidencia que, a las implicaciones desfavorables de la dependencia tecnológica señaladas al comienzo, se suma la existencia de restricciones en los mecanismos de importación de maquinarias que se traducen en una elevación del costo respecto a los niveles del mercado internacional. En consecuencia, aunque esa maquinaria fuese utilizada en forma óptima, lo que no ocurre por las razones ya mencionadas, el sobreprecio de la maquinaria constituiría un *handicap* importante para competir en el mercado internacional de aquellos artículos producidos por esa maquinaria.

Contratos de adquisición de tecnología

Parece posible afirmar que la legislación por la cual se rige ese tipo de contratos en América Latina ha sido concebida fundamentalmente como un instrumento para regular el egreso de divisas por este concepto. La preocupación central de los

legisladores parece haber sido mucho más el problema de la balanza de pagos que la formación de una política de adquisición de tecnología. Para que un cuerpo legal tuviera condiciones de cumplir esta última función tendría que: *a)* orientar claramente respecto a las prioridades sectoriales; *b)* privilegiar determinados mecanismos de transferencia de tecnología, para lo cual tendría que definir con extrema claridad y precisión la amplia gama de modalidades de transferencia existentes; *c)* establecer mecanismos operacionales de evaluación del contenido y de la eficiencia con que se utiliza la tecnología importada; y *d)* otorgar atribuciones y recursos humanos y financieros a un organismo que tuviese como función aplicar y perfeccionar dichas normas.

En la práctica, las normas legales no suelen presentar esas características, se limitan a establecer procedimientos de registro, plazos y montos de remesas máximas empleando definiciones generales para lo que puede ser el contenido de los contratos.

Una primera aproximación de lo que ha sido la adquisición de *know-how* por medio de los contratos que se han establecido al amparo de la legislación cuyas características se han estado comentando, la proporciona el análisis de los valores remitidos por este concepto. En el cuadro siguiente se observa que la relación entre los gastos por importación de tecnología y el PIB alcanza valores para Brasil, Chile y Colombia, del mismo orden de magnitud del que se aprecia para Japón, país este último que se caracteriza por haber utilizado en forma intensiva las innovaciones que se generan en el exterior.

Está claro entonces que no es el valor de esta relación, que podría denominarse "coeficiente técnico de tecnología importada", una buena indicación de la utilización que los diferentes países hacen de la tecnología importada.

En primer lugar, es necesario comparar el esfuerzo que cada país hace para adaptar, perfeccionar o desarrollar su propia tecnología con el que invierte en adquirirla en el exterior. Una indicación de esa relación se proporciona también en el cuadro 1, cuando se contrastan los gastos efectuados por el país en Investigación y Desarrollo (IyD) con los correspondientes a importación de *know-how*.

Esta segunda comparación pone en evidencia una diferencia esencial entre los países de América Latina y Japón. En los primeros se gasta en importar tecnología más del doble de lo que se dedica a labores de IyD en otros países.³⁹ En Japón, en cambio, por cada dólar destinado a la adquisición de conocimientos técnicos en el exterior, se destinan más de seis a las actividades locales de IyD.

El contraste sería aún más notable si en lugar de considerarse los gastos totales en IyD, se tomasen en cuenta solamente aquellos que tienen directa relación con la actividad productiva. En América Latina, aunque no se dispone de informaciones precisas al respecto, puede afirmarse que una fracción importante de las cifras antes consignadas corresponde a actividades de investigación básica ligadas sólo en forma muy tenue a la

39 Puede ser ilustrativo recordar algunas cifras respecto al gasto en IyD que realizan algunas E.I. que actúan en el mercado internacional y que tienen inversiones en América Latina: General Electric, 600 millones de dólares; Westinghouse, 300 millones; Dow, 84 millones; Phillips, 205 millones; Siemens, 155 millones; AEG, 125 millones. Extraído de "La politique industrielle de la Communauté". Memorandum de la Commission au Conseil, 1970, III parte, p. 73. Cualquiera de esas firmas gasta más que los tres países latinoamericanos en conjunto.

36 Estimación preliminar de la CEPAL.

37 *Survey of Current Business* (SCB).

38 Estimaciones de la OCDE para la inversión total de los PD en América Latina en manufacturas y del SCB para Estados Unidos.

CUADRO 1
 Importación y desarrollo de tecnología

| | (1) Gastos con- tratos TT ^a (millones de dólares) | (2) PIB ^b (miles de millones de dólares) | (3) = (1)/(2) Gastos TT PIB (%) | (4) Gastos en IyD local ^c (millones de dólares) | (5) = $\frac{(4)}{(1)}$ Gasto en IyD Costo TT (%) |
|----------------|--|---|--|--|--|
| Brasil, 1968 | 70.2 | 28.4 | 0.25 | 30.0 | 0.43 |
| Chile, 1968 | 6.9 | 5.6 | 0.12 | ... | ... |
| Colombia, 1966 | 20.0 | 6.4 | 0.31 | 8.0 | 0.40 |
| Japón, 1964 | 155.4 | 70.6 | 0.22 | 964.1 | 6.2 |

Notas y fuentes: TT: Transferencia de tecnología.

a Brasil: Banco Central. Chile: "Análisis del censo de contratos de regalías efectuado en Chile", CORFO, enero de 1971, p. 18. Colombia: "Objetivo y marco general de los estudios sobre transferencia de tecnología", Departamento Nacional de Planeación, Colombia, febrero de 1970, p. 14. Japón: Oldham Freeman y E. Turkcan, "La transmisión de conocimientos tecnológicos a los países en desarrollo, con especial referencia a los convenios sobre licencias y métodos técnicos", UNCTAD, febrero de 1968, TD/28/Suplemento 1.

b ONU.

c IyD: Investigación y desarrollo. "Meeting of the Interamerican *ad hoc* Science Advisory Committee", Washington, D. C., junio de 1966, Unión Panamericana. Para Japón, la fuente citada. Elaborado por la CEPAL.

industria local. Para Japón, en cambio, aproximadamente dos tercios de los 964 millones de dólares dedicados a IyD en 1964 correspondían a proyectos que se realizaban dentro de la industria de este país (ver referencia del cuadro 1).

Lo anterior puede expresarse diciendo que mientras en América Latina los conocimientos adquiridos se utilizan en el mismo estado en que los entrega el proveedor, en Japón son sometidos a un intenso "proceso" que los adapta o los perfecciona. Este "procesamiento" es el que permite a las firmas de ese país competir en el mercado internacional, inclusive con aquellas empresas de las cuales importaron la tecnología.

Estrechamente ligado con lo anterior está el hecho de que una parte no despreciable de los gastos de adquisición de *know-how* consignados para los países de América Latina corresponden a transferencias desde filiales ubicadas en la región a sus respectivas matrices. La tecnología adquirida por esa vía difícilmente podrá ser la base para competir en el mercado de los países desarrollados. La menor significación que la inversión extranjera tiene en el caso de Japón hace pensar que este aspecto es menos relevante en el caso de este país.⁴⁰ Un tercer elemento a introducir en el análisis de ese "coeficiente técnico de tecnología importada" se refiere al tipo de conocimiento adquirido y a su destino sectorial. Es evidente que un dólar gastado para tener derecho a usar una marca de camisa masculina tiene menos repercusión sobre el desarrollo tecnológico del país que si el mismo dólar se utiliza para adquirir los conocimientos necesarios para la fabricación de una cierta máquina-herramienta. En este último caso no sólo se elevará el nivel tecnológico de las firmas que producen esa máquina-herramienta, sino también de aquellos que la adquieren y el de los que utilicen los bienes que con ella puedan producirse.

⁴⁰ La inversión directa norteamericana en Japón es aproximadamente la mitad de la correspondiente a Argentina, Brasil o México. Se estima que las ventas de las filiales norteamericanas en Japón representan del orden de 1% de la producción industrial de ese país. Esa relación sería de 11% en Argentina y Brasil y aproximadamente 17% en México. Como ya se indicó anteriormente, aproximadamente tres cuartos de los ingresos de Estados Unidos por concepto de venta de tecnología corresponde a transacciones al interior de E.I. norteamericanas. Ver "La expansión de las empresas internacionales y su gravitación en el desarrollo latinoamericano", *op. cit.*, pp. 50 y 70. En Brasil el 37.5% de los contratos de importación de tecnología corresponden a filiales de E.I. Ver F. Fajnzylber, *op. cit.*, p. 176.

En este sentido la comparación entre América Latina y Japón proporciona antecedentes bastante reveladores. En América Latina la tecnología se importa en función de las oportunidades de inversión que van apareciendo en el proceso de sustitución de importaciones y que los empresarios evalúan desde un punto de vista estrictamente microeconómico y tomando en cuenta los mercados nacionales. En Japón, si bien la iniciativa por adquirir tecnología en el exterior recaía igualmente en empresarios privados, el objetivo común que se perseguía era alcanzar niveles de eficiencia compatibles con el mercado internacional. En relación con esto el gobierno ejercía un estricto control sobre el contenido de los contratos por los cuales se importaba el *know-how*, y definía además las prioridades sectoriales, que estimulaban en forma particular la elevación del nivel tecnológico en los sectores de bienes de capital.⁴¹

Al comparar la distribución sectorial de los contratos de importación de tecnología de Brasil y Japón, se comprueba, por ejemplo, que mientras en el país latinoamericano el 23.7% de los contratos corresponde a los sectores de maquinarias, esa proporción alcanza el 54.3% en Japón. En sectores de consumo durable y no durable como material de transporte y textil respectivamente se encuentran el 10.7% y el 6.5% de los contratos en el caso de Brasil, y sólo el 3.5% y 3.9% en el caso de Japón. En Brasil, el número de contratos en el sector bebidas (20) es superior al que existe en el de tractores y maquinaria agrícola (13); el de productos de perfumería, jabones y velas es superior al de máquinas-herramienta. Mientras al sector mecánico pertenece el 12.1% de los contratos, al de productos farmacéuticos corresponde el 14.3%. El número de contratos que se refiere a licencias para utilización de marcas constituye el 14.7% del total de contratos, mientras que aquellos que se refieren a licencias de fabricación representan el 11.5 por ciento.⁴²

En un estudio reciente preparado en Chile se concluye: "para los productos de consumo corriente en los cuales la propaganda y la marca son argumentos de venta hay tendencia a adquirir el mayor número de licencias. Es el caso de

⁴¹ Ver "Politiques nationales de la science: Japón", OCDE, París, 1967.

⁴² F. Fajnzylber, *op. cit.*, p. 171. Es evidente que el número de contratos no constituye una medida rigurosa de la "cantidad" de tecnología adquirida. Representan sólo una aproximación.

cosméticos, farmacopea, vestuario, discos e impresos, alimentos y bebidas".⁴³ tipo de restricciones tiende a ser cada vez más importante respecto a la producción total.⁴⁶

Además de las diferencias sectoriales debe tenerse en cuenta el hecho de que la transferencia real de conocimientos entre la empresa que otorga la licencia y la que la adquiere depende fundamentalmente del interés y de la capacidad de esta última para traducir en realidad los compromisos nominales que figuran en los documentos. Si las firmas receptoras tienen como objetivo básico el utilizar la licencia con fines de promoción publicitaria requerirá la cantidad de conocimientos mínimos necesarios para poder llevar el producto a su mercado. Si se trata, en cambio, de una empresa que tiene como objetivo último el llegar a competir incluso en el mercado de la proveedora, exigirá el máximo de antecedentes posibles de modo de poder perfeccionar los métodos y procedimientos aprendidos con la licencia. Este último tipo de empresa dispondrá además del equipo técnico que le permitirá efectuar un verdadero estudio de mercado antes de seleccionar el proveedor de la tecnología.

Restricciones impuestas por los contratos de adquisición de tecnología

La discusión anterior se ha referido al costo directo de los contratos de importación de *know-how*. Esto significa hacer abstracción de los efectos económicos que pueden tener las cláusulas restrictivas que habitualmente suelen incluirse en dichos contratos. Estas se refieren principalmente a: participación del licenciante en la prioridad de la firma, adquisición de equipos, de productos intermedios, de precios de los productos finales, utilización de la tecnología adquirida para la exportación de otros productos y mercados en los cuales puede comercializarse el producto. Cada una de estas cláusulas tiene repercusiones en el costo final del producto fabricado.

Para ilustrar cuantitativamente lo expresado, puede indicarse, por ejemplo, que en el caso de Chile, mientras los pagos por concepto de regalías alcanzan la cifra de 8 millones de dólares en el año 1969, los pagos totales a las licencias alcanzaban la cifra de 36.7 millones de dólares. De éstos, 20 millones correspondían a adquisiciones de materias primas, 3 millones a productos terminados, 1 800 000 a maquinarias, 2 700 000 a remesas de utilidades por concepto de participaciones en las firmas licenciadas y el resto a otras compras. Esta situación se reproduce en forma prácticamente idéntica en los cuatro últimos años.⁴⁴

Suponiendo que el control monopólico que de hecho tiene el licenciante para la venta de los equipos e insumos a la firma local, le permite elevar los precios respecto al mercado internacional en un 20%, el costo real que tendría la adquisición de tecnología para Chile se elevaría en más de un 50% por sobre lo reflejado por el pago de regalías.⁴⁵

En la medida en que las firmas locales que mantienen contratos de importación de tecnología suelen pertenecer a la categoría de las mayores empresas en sus respectivos sectores y desempeñar a menudo el papel de firmas líderes tanto en lo que se refiere a precios como a calidad de los productos, puede suponerse que la parte de la producción nacional sujeta a este

A título de ilustración, en Chile en el sector cosméticos, la parte de la producción que provenía de empresas con licencias alcanzaba un 58.2% en 1967, pasando a 64.1% en 1968 y 71.1% en 1969. En el sector farmacopea, esa relación aparece con un 32.4% en 1967 y 47.1% en 1969.⁴⁷

El otorgamiento de licencias con carácter de exclusividad para determinadas firmas implica el hecho de que ellas estarán en una posición monopólica en relación con ese producto. Esa situación les permitirá transferir sobre los consumidores el costo adicional que los proveedores de la tecnología les impusieron en virtud de las posiciones monopólicas de que ellos gozaban, respecto a las firmas locales.

Desde el punto de vista de la firma que otorga las licencias, la existencia y desarrollo de la empresa local que la utiliza suele constituir un medio a través del cual se estudia la conveniencia de efectuar posteriormente una inversión directa en el país. Una no renovación de la licencia permitirá tomar, previa una negociación con la firma local, el lugar que ésta ocupaba antes en el mercado.⁴⁸

Las restricciones para exportaciones pueden ser de diversa naturaleza; algunas permiten la exportación sólo a determinados países, otras las prohíben a determinados países, en ciertos casos se exige el acuerdo previo de la firma licenciante, etcétera.

Cualquiera que sea el tipo de cláusula, lo concreto es que la capacidad de las firmas que adquieren tecnología por medio de contratos que incluyen esas restricciones, ve limitadas sus posibilidades de emprender actividades de exportación.

En consecuencia, si se acepta el supuesto de que, en general, las firmas más grandes que actúan como líderes en sus respectivos sectores son las que en mayor medida establecen este tipo de acuerdo, debe concluirse que se tiende a desarrollar un sistema industrial que ve frenadas sus posibilidades de expansión por su carácter altamente concentrado y por utilizar una tecnología que le restringe explícita e implícitamente las posibilidades de exportación.

Desde el punto de vista de las firmas, esto implicará o bien una diversificación hacia otros sectores en los que más adelante tenderá a reproducirse el mismo fenómeno, o bien transferir al exterior los recursos para los cuales no existen oportunidades rentables en el país. Esto valdría tanto para las firmas nacionales como para las extranjeras.

En los países más grandes de la región, las exportaciones hacia el resto de América Latina, frecuentemente permitidas por las licencias, darían lugar a que esta eventual saturación del mercado local se neutralizase durante un cierto período. Sería el lapso de tiempo durante el cual esas exportaciones intrazonales mantendrían el proceso de sustitución de importaciones, pero esta vez en el nivel regional.

⁴⁶ Antecedentes que demuestran el hecho de que las firmas que importan tecnología pertenecen a la categoría de las mayores firmas locales, aparecen en F. Fajnzylber, *op. cit.*, p. 72.

⁴⁷ "Dependencia tecnológica en los sectores económicos vestuario, cosméticos y farmacopea", Informe preliminar, CORFO, enero de 1971, pp. 9 y 13.

⁴⁸ El paso del otorgamiento de la licencia a la inversión directa constituye una de las fases de la llamada "teoría del ciclo del producto". Una reinterpretación de esa teoría haciendo hincapié en el carácter y las implicaciones de las situaciones monopólicas que caracterizan las distintas etapas del ciclo, aparece en el trabajo de Constantin V. Vaitsos anteriormente citado.

⁴³ "Análisis del censo de contratos y regalías, efectuado en Chile" CORFO, Santiago de Chile, enero de 1971, p. 13.

⁴⁴ "Análisis del censo de contratos y regalías", *op. cit.*, p. 18.

⁴⁵ Los valores estimados en Colombia, en el estudio de Vaitsos y citado, son superiores a 20 por ciento.