ISSN-0185-0601

comercio exterior

BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, S.A.

VOL. 32, NÚM. 7 MÉXICO, JULIO DE 1982

Las transnacionales en América Latina

- Cuestiones teóricas
- Internacionalización financiera
- Repatriación de utilidades
- Tendencia de la transnacionalización
- Publicidad y dependencia
- Industria de automotores
- Complejo de carnes

BANCO NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR, S.A.

CONSEJO DE ADMINISTRACION

Consejeros propietarios

Jesús Silva-Herzog F.
Jorge de la Vega Domínguez
Francisco Merino Rábago
Natán Warman
Jorge Castañeda
Antonio Enríquez Savignac
Miguel Mancera Aguayo
Antonio Martínez Báez
Héctor Hernández Cervantes
Guillermo Prieto Fortún
Enrique Díaz Ballesteros
Raúl Salinas Lozano

Comisario Propietario
Carlos Sales Gutiérrez

Director General
Adrián Lajous

Subdirector Financiero
y de Asuntos Internacionales
Francisco Drohojowski

Subdirector Administrativo
Gerardo Reyes López

Subdirector de Crédito
Humberto Soto Rodríguez

Comercio Exterior es el órgano mensual del Banco Nacional de Comercio Exterior S.A. La opinión de la institución, en su caso se expresa únicamente en los editoriales. Los artículos firmados son de la responsabilidad exclusiva de sus autores.

Comité editorial: Raúl Salinas Lozano, Emigdio Martínez Adame, Julián Rodríguez Adame, Sergio Ortiz Hernán

Pueden reproducirse materiales de esta revista siempre que se mencione la fuente, salvo en libros de distribución comercial, en este último caso se requiere el permiso escrito de *Comercio Exterior* y de los autores.
Autorizada como correspondencia de segunda clase por la Dirección General de Correos con fecha 20-X-62, oficio 2151/35217. Aparece el último día de cada mes. Distribución gratuita. La correspondencia debe dirigirse al DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES, Cerrada de Malintzin 28, Colonia del Carmen, Coyoacán, 04100, México, D.F. Teléfonos 549-3405 y 549-3447.

DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES
Jefe: Sergio Ortiz Hernán
Subjefes: José de Jesús Sobrevilla Calvo y Leopoldo Zorrilla Ornelas
Asesores: Miguel S. Wionczek y Jacques Taransaud
Redacción: Carlos Ábalo, Rafael González R., Héctor Islas, Graciela Phillips, Angel Serrano y Homero Urías
Informe mensual de la integración latinoamericana: Juan Luis Hernández
Edición: Rubén Svirsky, Enrique Pérez Vera y Nashelli Sánchez
La composición tipográfica de *Comercio Exterior* se hace en Redacta, S.A., forma la revista Carlos Orozco Mares, y se imprime en los talleres de imprenta y offset Policromía.

comercio exterior
Vol. 32, núm. 7, julio de 1982

711 Presentación

712 *Raúl Trajtenberg y Raúl Vigorito*
Economía y política en la fase transnacional. Reflexiones preliminares

727 *Gonzalo Varela*
Transnacionalización y política

735 *Samuel Lichtensztejn*
Internacionalización y políticas económicas en América Latina

740 *Jorge Fontanals*
El papel de la internacionalización financiera en la crisis de América Latina

748 *Daniel Chudnovsky*
Las filiales estadounidenses en el sector manufacturero de América Latina. Sus cambiantes pautas de repatriación de utilidades

754 *Eduardo Basualdo*
Tendencia de la transnacionalización en América Latina durante el decenio de los setenta

764 *Noreene Janus y Rafael Roncagliolo*
Publicidad, medios de comunicación y dependencia

775 *Edgardo Lifschitz*
Comportamiento y proyección de la industria de automotores en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil y México

786 *Blanca Suárez*
Dos modalidades de penetración transnacional en América Latina. El caso del complejo de carnes

Número especial. No se incluyen las secciones fijas: nacional, latinoamericana, internacional, informe mensual de la integración latinoamericana, bibliografía, mercados y productos y sumarios estadístico.

Instrucciones para los colaboradores

1) El envío de un trabajo a *Comercio Exterior* supone la obligación del autor de no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones en español. Sólo en casos muy excepcionales se aceptarán artículos que ya hayan sido publicados en español.

2) Los trabajos deberán referirse a la economía o a asuntos de interés general de otras ciencias sociales. Podrán publicarse colaboraciones sobre otras disciplinas siempre y cuando el artículo las vincule con las ya mencionadas.

3) Los trabajos deberán ajustarse a las siguientes normas:

a] Se remitirán dos ejemplares, el original sobre papel grueso y una copia fotostática de buena calidad en papel bond. En ningún caso se aceptarán copias al carbón o sobre papel fino.

b] Serán mecanografiados en hojas tamaño carta, por un solo lado y a doble espacio. Cada cuartilla contendrá 27 renglones de aproximadamente 64 golpes cada uno. Se dejará un margen mínimo de 3.5 cm del lado izquierdo.

c] Se evitará el uso de guiones al final del renglón, excepto en los cortes de palabras.

d] Las notas al pie de página, fuentes de citas o referencias bibliográficas se mecanografiarán a doble espacio y se agruparán al final del texto.

e] Las referencias bibliográficas deberán contener todos los elementos de una ficha, en el orden indicado en los siguientes ejemplos:

James D. Watson, *The Double Helix*, Athenium, Nueva York, 1968, pp. 86 y 87.

Fernando Fajnzylber, "La empresa internacional en la industrialización de América Latina", en M.S. Wionczek (ed.), *Comercio de tecnología y subdesarrollo económico*, UNAM, México, 1973.

Véase Federico Torres A., "Legislación sobre desarrollo urbano", en *Comercio Exterior*, vol. 26, núm. 3, México, marzo de 1976, pp. 280-283.

Si la fuente omite algunos de los datos solicitados, se indicará expresamente.

f] Los cuadros de tres o más columnas y las gráficas se presentarán en hoja aparte intercalada en el texto y siguiendo la paginación de éste. En todos los casos serán originales perfectamente claros y precisos. Las fotocopias de gráficas no son adecuadas para su publicación.

g] La primera vez que se emplee una sigla en el texto o en los cuadros o gráficas, irá acompañada de su equivalencia completa.

h] Extensión de los trabajos:

- Colaboraciones firmadas incluidas en el cuerpo de las secciones fijas, de 3 cuartillas completas a 20 cuartillas.
- Artículos, de 15 a 40 cuartillas; sólo excepcionalmente se admitirán trabajos de mayor extensión.
- Notas bibliográficas, de 3 a 10 cuartillas.

i] Se admitirán trabajos en otros idiomas, de preferencia inglés, francés, portugués o italiano. Si se envía una traducción al español, se adjuntará el texto en el idioma original.

4) Cada colaboración vendrá precedida de una hoja que contenga:

a] Título del trabajo (de preferencia breve, sin sacrificio de la claridad).

b] Un resumen de su contenido, de 40 a 80 palabras aproximadamente.

c] Nombre del o de los autores, con una concisa referencia académica o de trabajo relacionada con la colaboración.

d] Indicación de domicilio, teléfono u otros datos que permitan a la Redacción de la revista localizar fácilmente al autor o a los autores, con el objeto de aclarar eventuales dudas sobre el contenido del artículo.

5) La Redacción se reserva el derecho de hacer los cambios editoriales que considere convenientes. No se devolverán originales.

Presentación

La creciente tendencia a la transnacionalización de la economía provoca cambios no sólo económicos sino también sociales y políticos. Estas transformaciones son de una magnitud y profundidad tales que hasta hace apenas unos lustros no se habrían imaginado, y dan paso a nuevas relaciones entre los diversos ámbitos de la política y la economía y los procesos de expansión del capital.

El análisis socioeconómico contemporáneo se modifica cada vez más a la luz de esos acontecimientos, viéndose obligados los estudiosos a incluir conceptos y categorías que den cuenta de las nuevas realidades. Incluso, en el seno de los estados nacionales, las formas de organización están sujetas a la influencia omnipresente de la transnacionalización.

En este número de *Comercio Exterior* se incluyen nueve artículos de destacados especialistas, en los que se intenta dar un panorama de los aspectos más relevantes de la transnacionalización en la actualidad y de sus perspectivas. Para la elaboración de este número especial se ha contado con la colaboración del Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET), con sede en México, así como con la de los once autores de los trabajos que se ofrecen al lector. La revista agradece a todos ellos su participación.

Comercio Exterior, vol. 32, núm. 7,
México, julio de 1982, pp. 712-726

Economía y política en la fase transnacional

Reflexiones preliminares

RAÚL TRAJTENBERG*
RAÚL VIGORITO**

INTRODUCCIÓN

La tendencia a la transnacionalización de las economías capitalistas está provocando transformaciones importantes que, incluso, llegan a afectar a los países en transición al socialismo.

A primera vista, la transnacionalización sólo parece un cambio más o menos profundo en el tamaño y la cobertura geográfica de algunas empresas líderes de las economías avanzadas. Empero, al observarla en detalle, se puede comprobar que es un síntoma del comienzo de una nueva etapa en el desarrollo de las sociedades. Por primera vez, las empresas ubicadas en los lugares clave de la estructura económica dan un salto que las hace desbordar los límites políticos.

La concentración y la internacionalización son rasgos inherentes a la existencia del capital y a su expansión; en esto no hay nada nuevo. Sin embargo, la transnacionalización es su forma más desarrollada, porque unifica ambas tendencias. La internacionalización productiva ocurre en el interior de una unidad de capital superpuesta a las fronteras de los países. Este cambio, totalmente nuevo, anuncia que el capitalismo está ingresando a un nuevo período de su desarrollo.

Esta fase transnacional es un nuevo hito histórico del capitalismo, porque redefine las relaciones de dominación entre clases y las relaciones de hegemonía entre los grupos de poder. Todo esto, en medio de un proceso en que la formación social tiende a perder paulatinamente su lugar preeminente como unidad básica de análisis histórico; la transnacionalización afecta incluso las formas de organización del poder y su condensación en el Estado nación.

La tarea de reconsiderar algunos fundamentos teóricos que subyacen en el estudio contemporáneo del capitalismo es ardua y, sobre todo, arriesgada si se la emprende desde la periferia. No obstante, el estado actual del conocimiento la hace imprescindible, si la reflexión sobre nuestros países y su evolución ha de apoyarse sobre bases realistas.

Cuando se examinan los enfoques vinculados con este tema se hacen evidentes algunas situaciones paradójicas. Por un lado, ciertas visiones de la cuestión transnacional proyectan las

* Director de la División de Estudios Económicos del ILET.
** Subdirector de la División de Estudios Económicos del ILET.

En este artículo se resumen las principales ideas desarrolladas por los autores en *Economía y política en la fase transnacional: algunas interrogantes*, ILET, México, 1981. Además de las obras citadas en el texto, pueden consultarse las siguientes: Paul Baran y Paul M. Sweezy, *Capital monopolístico*, Siglo XXI Editores, México, 1968; Stephen Hymer, "The Multinational Corporation and the Law of Uneven Development", en J. Bhagwati (ed.), *Economics and World Order from the 1970's to the 1990's*, Collier-MacMillan, Londres, 1972; Paul Boccara *et al.*, *Capital monopolista de Estado*, Grijalbo, México, 1970; Charles Albert Michalet, *Le capitalisme mondial*, Presses Universitaires de France, París, 1976; Raymond Mikesell, *U.S. Private and Government Investment Abroad*, University of Oregon Books, Oregon, 1962; Julio Millot, *Transnacionalización y fases del capitalismo en el pensamiento marxista*, ILET, Mexico (en preparación), y Departamento de Comercio de Estados Unidos, *Foreign Direct Investment in the United States*, vol. 5, Washington, 1976. Para elaborar este trabajo se consultaron, asimismo, varios números de las siguientes publicaciones periódicas: Banco Mundial, *Borrowing in International Markets*; Naciones Unidas, *Yearbook of National Account Satistics*; OCDE, *Development Cooperation, Financial Market Trends* e *Investment in Developing Countries*.

tendencias económicas actuales sin reparar en el carácter complejo de los diversos determinantes históricos. Los fenómenos políticos se subordinan a los cambios económicos en un proceso generalizado de globalización de las sociedades. Esta perspectiva, mecanicista en extremo, que por razones opuestas unifica a los apologistas y a algunos críticos del sistema en diversas disciplinas sociales, concluye que la desaparición o sumisión del Estado nación es irreversible. Dicha hipótesis contrasta fuertemente con algunas tendencias que provienen de ciertos sectores de la ciencia política latinoamericana, que pasan por alto las implicaciones que tiene la transnacionalización sobre los sistemas políticos. Por ejemplo, la emergencia de nuevas fracciones capitalistas que ingresan con rasgos novedosos al espectro de poder y dominación, con variadas consecuencias sobre la naturaleza del Estado, no parece requerir atención prioritaria. Por eso, actualmente existe un gran divorcio entre las diversas disciplinas sociales, pues cada una encara los mismos fenómenos en forma relativamente incomunicada y parcelada.

Los problemas que se plantean en este artículo son muy complejos, pues obligan a reconsiderar muchos postulados teóricos generalmente aceptados. Además, hay razones específicas que complican el trabajo. La expansión transnacional es aún muy incipiente y su curso muy lento y hay dificultades para tener acceso a la información relevante. Por último, no deben olvidarse los problemas que afrontan los economistas cuando tratan de realizar una lectura de los procesos históricos que desborda el límite prescrito por la costumbre académica, con cierta desventaja frente a otros cultores del conocimiento de la sociedad. Por ello, éste es un mero intento de abrir el diálogo en el seno de las ciencias sociales y con quienes comparten preocupaciones similares. Se parte de una hipótesis obvia: la unidad compleja del desarrollo histórico sólo se ha abordado con éxito en muy contadas ocasiones; por tanto, no queda más remedio que realizar nuevos intentos de reflexión, desbordando en sucesivos esfuerzos los campos asignados en forma relativamente arbitraria a una disciplina.

Por eso también siempre son bienvenidas las incursiones, en general más frecuentes, de los demás científicos sociales en la economía política de la transnacionalización. Esta superposición o invasión mutua es, para los autores, la primera condición para encarar el llamado trabajo interdisciplinario, si acaso dicha frase tiene algún sentido teórico y metodológico fuera del contexto positivista en que fue acuñada. Las cosmovisiones y generalizaciones pueden ser, la mayoría de las veces, estériles. Sin embargo, también es inconveniente perseverar en el reduccionismo o en los análisis realizados en forma aislada y desintegrada.

ALGUNOS DATOS SOBRE LA EXPANSIÓN TRANSNACIONAL EN LAS ECONOMÍAS AVANZADAS

Para situar la importancia del tema, conviene dar algunos órdenes de magnitud del proceso de transnacionalización. Por un lado se presentará información selectiva sobre la magnitud actual del fenómeno. Luego se comentan los principales rasgos de su evolución. Por último, se analizarán algunas cifras sobre el grado de transnacionalización alcanzado por las empresas en diversos sectores.

■ A fines del decenio pasado se conocían más de 10 000 empresas transnacionales (ET) con 82 000 filiales.

■ La inversión extranjera directa (IED) originada en ellas posiblemente llegó en 1981 a 500 000 millones de dólares, a juzgar por la cifra de 369 000 millones de 1978 y un crecimiento de 11% acumulativo anual.

■ Las estimaciones de las ventas generadas por las ET tienen grandes diferencias, derivadas de las definiciones empleadas. Si se mantienen los criterios de Stopford *et al.*,[1] y las tasas de crecimiento advertidas durante la segunda mitad de los años setenta, en 1981 las ET alcanzarían una cifra de ventas totales de 2.6 billones de dólares, de las cuales las filiales venderían 900 000 millones de dólares.[2]

■ A pesar de sus limitaciones, una forma de presentar la importancia del fenómeno consiste en comparar las ventas de las grandes ET con el PIB de los grandes países. En 1979, sólo 15 países eran mayores que la mayor ET (Exxon, que desplazó a la General Motors luego de la crisis petrolera). Sólo dos países del Tercer Mundo (Brasil y México) están comprendidos entre estos 15. Todos los restantes están por debajo; incluso lo están cinco países europeos de dimensión mediana (Austria, Dinamarca, Noruega, Finlandia y Grecia). Aunque Brasil y México están en esta selecta lista de 15 países, adviértase que la Exxon representa 59% del PIB de Brasil y 65% del de México, dimensiones que dan una imagen vívida, para un latinoamericano, del tamaño alcanzado por estas grandes empresas. La siguiente comparación no es menos impactante para un estadounidense: con su dimensión continental y su enorme potencia económica, el PIB de Estados Unidos es sólo 30 veces el tamaño de la Exxon, y 35 veces el de la General Motors.

Con algunas variaciones en los rangos de empresas y países, las grandes corporaciones mantuvieron una posición significativamente alta respecto al tamaño de los países durante los últimos 20 años. En 1959, cada una de las cinco empresas más grandes (General Motors, Standard Oil de New Jersey —ahora Exxon—, Ford, Shell y General Electric) era mayor que el vigésimo primer país y, en conjunto, mayores que el sexto país; en 1979, las cinco primeras (cuando la Mobil desplaza a la General Electric) son todas mayores que el séptimo país. Además, si se compara el volumen de esas cinco empresas con la dimensión de Estados Unidos, se verá que en conjunto pasaron de 7.1% del PIB de 1959 a 12.5% del de 1979.

La evolución general del proceso

Como todo cambio histórico de importancia, el proceso de transnacionalización se anuncia con mucha anticipación y empieza a conformarse en etapas anteriores a la que puede caracterizarse como propiamente transnacional. Antes de 1945,

1. John M. Stopford, John H. Dunning y Klaus O. Haberich, *The World Directory of Multinational Enterprises*, Facts on File, Nueva York, 1980.

2. En español un billón significa un millón de millones (10^{12}). Así se utiliza en este trabajo.

según diversos autores,[3] se había instalado 15.8% del total de filiales existentes en 1970. En particular, la tasa de crecimiento del número de filiales fue de 8.4% anual durante el decenio de los veinte, lo que indica un fuerte empuje en el ritmo, aunque se haya partido de cifras absolutas bajas. Luego bajó a menos de la mitad, durante el período 1930-1945, como lógica consecuencia de la crisis y de la segunda guerra mundial; esto indica, sin embargo, la persistencia del fenómeno durante toda la primera mitad del siglo.

Medido en número de filiales, el peso de Estados Unidos es ya importante desde la primera guerra mundial, aunque sólo ligeramente superior al de Europa continental. En el período hasta 1945 continuó el ascenso relativo de Estados Unidos a posiciones de predominio inequívoco (49.1 por ciento).

El arranque de lo que en este trabajo se denomina la gestión de la fase transnacional se sitúa, aproximadamente, a mediados de este siglo. Naturalmente, lo arbitrario de toda fecha para separar grandes períodos impide ofrecer pruebas concluyentes sobre la ubicación precisa de este umbral. No obstante, hay un salto cualitativo entre lo que estaba sucediendo en el decenio de los sesenta y lo que sucedió en la primera mitad del siglo. El umbral se sitúa, probablemente, entre fines de la segunda guerra mundial y comienzos de los años cincuenta.

El proceso de transnacionalización es mucho menos acelerado que lo que afirman algunos autores, a veces basados en la evolución a precios corrientes. Nada en las cifras de estos 30 años permite asegurar que el ritmo haya sido arrollador, de características como las que fundaban las previsiones de principios de los años setenta.

Medido en número de filiales creadas por año, la evolución demuestra un dinamismo apreciable. Dos períodos son claramente diferenciables. Durante el primero, de 1946 a 1958, se instalan tantas filiales como las que se habían creado durante los primeros 60 años. La tasa anual global de crecimiento es de 5.6%, en la que se aprecia una tasa más baja y estable para las ET no estadounidenses (4.2%) y una más alta para las de ese origen (6.2 por ciento).

Durante el período siguiente, de 1959 a 1970 (año hasta el que se dispone de cifras globales de filiales creadas), la tasa de crecimiento se duplicó, llegando a 10.4% anual, con una tasa algo mayor para las empresas no estadounidenses. Este aceleramiento es muy significativo: 70% de todas las filiales existentes en 1970 se estableció durante este segundo período. Llama la atención la similitud de las tasas anuales de creación de filiales de los diversos países de origen (con excepción de Japón). Esto pone en duda la afirmación según la cual el curso del proceso se habría desplazado de Estados Unidos a Europa.

Las cifras de la IED indican un panorama semejante para Estados Unidos. El valor de la inversión manufacturera de ese país, calculada en términos reales, muestra dos períodos: la tasa de crecimiento fue de 7.4% de 1946 a 1958 y de 10.2% de 1959 a 1970.

Las cifras de la IED de Japón y Alemania confirman el gran dinamismo de la inversión extranjera real de esos países: 21.5% y 16.2% anual, respectivamente. En cambio, Francia y el Reino Unido tienen una evolución más moderada en términos reales: 2.9% el primero y 1.4% el segundo. En estos últimos dos casos, las cifras de inversión no concuerdan con la evolución de la creación de filiales.

Como resultado de las mencionadas tendencias, de 1960 a 1978 desciende la importancia de Estados Unidos como protagonista de la inversión extranjera. Su porcentaje en el total de la IED desciende de 59.1% en 1960 a 53.8% en 1967 y 47.6% en 1976. Stopford *et al.* corrigen las dos últimas cifras a 49.6 y 46.1 por ciento, respectivamente, y señalan 45.5% en 1978.[4]

En cambio, Alemania y Japón ascienden desde 1.5% en 1960 a 4.2% en 1967 y 13.6% en 1976. Citando nuevamente la corrección de Stopford, las cifras respectivas serían 3.9 y 13.2 por ciento, llegando a 15.9% en 1978.[5]

El otro fenómeno notable es la baja en la presencia del Reino Unido: en esos años y según las mismas fuentes, su participación sería de 24.5, 16.6 (15.3) 11.2 (10.7) y 11.1 por ciento. Francia se mantiene entre 4 y 5 por ciento durante todo este período, con leve tendencia a la baja.

Aunque el proceso ha sido lento, parece haber avanzado más de lo que indican las cifras de IED. Esto no debe sorprender, desde que la transnacionalización es un proceso más amplio y se desenvuelve por diversas vías, de las que la inversión directa es sólo una. En particular, puede mencionarse que las cifras de ventas de las ET, de acuerdo con el trabajo citado de las Naciones Unidas, progresaron a tasas más altas que el PIB de los países de la OCDE.

Los países desarrollados son los principales destinatarios de la inversión extranjera ya que según esta fuente en 1975 absorbían 74% del total. Este hecho manifiesta una vez más que la transnacionalización es una tendencia central del capitalismo que se propagará a la periferia en tanto ésta adquiera las características necesarias para recibir el capital extranjero en sus modalidades predominantes.

Las inversiones de Estados Unidos en el exterior se dirigen especialmente hacia el mundo desarrollado (65%) reforzando una tendencia que ya se observaba en 1946.[6] Por otra parte, destaca su alta proporción en América Latina, que alcanza 18.8% del total y 54.1% del monto que llega al Tercer Mundo.

3. Véanse James Vaupel y Joan Curhan, *The World's Multinational Enterprises*, Harvard University, Boston, 1973, y Joan Curhan, William Davidson y Dajan Suri, *Tracing the Multinationals*, Ballinger Publishing Company, Cambridge, Mass., 1977.

4. El dato de 1960 se tomó de R.S. Newfarmer y W.F. Mueller, *Multinational Corporations in Brazil and Mexico. Structural Sources of Economic and Non Economic Power*, U.S. Government Printing Office, Washington, 1975. Los valores de Stopford *et al.* aparecen en la obra citada en la nota 1.

5. *Idem.*

6. Véase Mira Wilkins, *The Maturing of Multinational Enterprise. American Business Abroad from 1914 to 1970*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1975.

Otro aspecto notable, al considerar el destino de la inversión estadounidense, es la alta tasa de creación de filiales en Canadá. Se explica en gran medida por la proximidad de ambos países, lo cual ha permitido establecer una forma de integración regional. Por último, destaca la evolución de la inversión de Estados Unidos en Europa, donde se produce un rápido crecimiento (14.1% anual de 1950 a 1970), que la lleva a 31% del total colocado en el exterior. Este hecho está directamente vinculado con el empuje decisivo en el proceso de transnacionalización que se produjo a partir de la posguerra.

Al considerar las cifras de destino de la inversión británica por medio de la creación de filiales destaca, por razones históricas, la importancia del Tercer Mundo y en especial la de los países no latinoamericanos. En segundo lugar se observa el crecimiento de las filiales en Europa continental, que se multiplican por 5.5 de 1945 a 1970.

En el caso de Europa continental es importante la expansión de filiales dentro de la propia región y del Reino Unido (60% del total en 1970).[7] Ese hecho se explica nuevamente por el papel de la proximidad geográfica en el comienzo y desarrollo del proceso de transnacionalización.

Finalmente, uno de los cambios más importantes en el destino de la inversión en el último decenio es el ascenso de la parte que ha ingresado a Estados Unidos, originada en Europa y Japón. De acuerdo con la OCDE, Estados Unidos atrajo una cuarta parte de los capitales, pasando de 14 000 a 52 000 millones de dólares de 1971 a 1979.

El ritmo de instalación de filiales es semejante en prácticamente todos los sectores en los que se observan las dos subetapas mencionadas. De 1945 a 1958 los sectores cuyas filiales crecen más rápidamente son química y farmacia, maquinaria industrial y agropecuaria, automovilístico (que cuadruplica su tasa de crecimiento), productos metalúrgicos y materiales de construcción. Sus tasas oscilan entre 5.8 y 9.6 por ciento.

A partir de 1959 y hasta 1970, todos los sectores incrementaron considerablemente su ritmo de crecimiento. En conjunto, los cuatro sectores que encabezan este aumento son química y farmacia, maquinaria industrial y agropecuaria, automovilístico productos metalúrgicos, con tasas de 10.5 a 11.4 por ciento anual. En Estados Unidos también creció a altas tasas la electrónica (13.1%). Los sectores de punta han sido, en general, industrias volcadas hacia el mercado interno.

Las grandes corporaciones transnacionales han experimentado un permanente proceso de concentración. Esto se observa en las ET de cualquier origen, y se comprueba si se estudian las ventas a precios constantes de las primeras 200 empresas estadounidenses.[8] Las 200 mayores no estadounidenses también registran una clara tendencia a la concentración.

Este proceso de concentración se correlaciona con la tendencia a la transnacionalización. Examinando las principales 20 ET que se repiten en las listas de 1970 y 1978, cuyos datos se consideran comparables,[9] se determina un grado de transnacionalización de 35% en 1970 y de 51% en 1978.

El grado de transnacionalización de las empresas

La transnacionalización de una empresa puede definirse como un proceso según el cual las operaciones en países extranjeros adquieren progresiva importancia comparadas con las del país de origen. Este proceso atraviesa un umbral, que es el momento en que los intereses de la empresa, en términos globales, dejan de coincidir necesariamente con los de su país de origen. Puesto que las ET se han formado a partir de grandes empresas nacionales, el concepto mencionado cubre un espectro continuo. Evidentemente, ni en su recorrido ni en sus extremos, la empresa nacional deja de estar vinculada con el exterior, ni la ET pierde contacto con su país de origen.

La medida del grado de transnacionalización de una empresa es un problema complejo. No existe una medida simple y directa. En la abrumadora mayoría de las definiciones se la delimita en términos estadísticos y se establecen diferencias irremediablemente arbitrarias para determinar cuándo una empresa llega a ser transnacional. El umbral comentado, que se refiere al cambio en el eje de simetría de la empresa, es más importante en términos analíticos y drásticamente más elevado que los usuales.

No debe entenderse que todas las empresas transitan necesariamente desde una calidad nacional a una transnacional en términos absolutos. El análisis debe estar abierto a todas las variantes en empresas, sectores o economías de origen diverso.[10]

Las cifras que aportan Stopford *et al.*, comparando 1974 y 1978, indican un progreso muy pequeño en el grado de transnacionalización por empresa, aunque en términos promedio es relativamente alto. El dato de 1978 llega a 33.6% para el conjunto de 430 grandes ET. Durante este período aumentó mucho el grado de transnacionalización de las ET japonesas, algo menos el de las europeas y canadienses, y se mantuvo estable el de las estadounidenses.

Es obvio que estas cifras reflejan la índole de los procesos de cada región; es muy significativa la diferencia entre el espacio continental-nacional de Estados Unidos y el espacio continental-plurinacional europeo, por un lado, y el desarrollo transnacional japonés, muy tardío, pero que crece a tasas aceleradas, por el otro.

En cuanto al grado de transnacionalización de las empresas por sectores, también son notables las diferencias. Cinco sectores encabezan la lista conjunta de Estados Unidos y Europa: petróleo; equipo de oficina y computación; química y farmacia;

7. Las cifras sobre creación de filiales se tomaron de Vaupel y Curhan, *op. cit.*

8. Estimaciones propias sobre información de *Fortune*, varios números, y de Naciones Unidas, *Monthly Bulletin of Satistics*, varios números.

9. Estimaciones propias sobre datos de Naciones Unidas, *Las corporaciones multinacionales en el desarrollo mundial*, Nueva York, 1973, y de Stopford *et al.*, *op. cit.*

10. Esfuerzos como los del Centro de Empresas Transnacionales de las Naciones Unidas, o textos como el de Stopford *et al.*, representan grandes avances en un camino todavía muy largo.

caucho, y electrónica. Todos ellos están por encima del promedio en ambas regiones en 1978, llegando a 67.0% para las ET europeas de equipo de oficina y computación.

De esta breve visión general puede extraerse una conclusión preliminar: el grado de concentración y transnacionalización de las empresas es suficientemente importante como para tratarlo en términos teóricos, con toda la trascendencia necesaria. La progresión indica que, aunque la transnacionalización avanza con la lentitud de los cambios estructurales, sigue madurando, y lo seguirá haciendo si no es detenida por cambios en el sistema capitalista mucho más drásticos que cualquiera de los visibles en el horizonte.

Una segunda conclusión es que el proceso todavía está en la etapa de gestación, por lo que la interpretación teórica debe plantearse desde esa perspectiva.

TRANSNACIONALIZACIÓN Y FASES DE LA ECONOMÍA CAPITALISTA

El conjunto de transformaciones reseñadas se puede sintetizar del siguiente modo: el proceso de concentración de capital continúa la tendencia observada a lo largo de la historia del capitalismo; en la actualidad está rompiendo una nueva barrera interpuesta transitoriamente a su desarrollo: la frontera de los estados nacionales.

Esta hipótesis contiene varios elementos:

1) Existe un proceso histórico de concentración del capital (o concentración y centralización, en la terminología clásica del marxismo). Dicha evolución expresa una tendencia inmanente que siempre opera junto con fuerzas contrarrestantes de magnitud variable. Sin incurrir en determinismos históricos, puede afirmarse que la concentración progresiva del capital es un fenómeno constitutivo del desarrollo del capitalismo. La transnacionalización es la manifestación más actual de esta tendencia.

2) El movimiento originado por esta fuerza no es, sin embargo, homogéneo ni lineal: la concentración traspasa periódicamente distintos umbrales cualitativos. En la historia del capitalismo pueden observarse dos saltos fundamentales. El primero, cuando la dimensión relativa de los capitales permite controlar los mercados en que actúan, dentro de los límites de las formaciones sociales existentes. El segundo, cuando la unificación y el control de mercados se realiza por encima de las fronteras políticas.

El cruce del primer umbral tuvo consecuencias notables para el sistema. Al cabo de pocos decenios, las actividades económicas y políticas se habían modificado de tal modo que permitieron postular que existían subetapas peculiares en el desarrollo del capitalismo a las que se dio el nombre de fases.

La hipótesis de la existencia de fases facilita estudiar el movimiento histórico del capitalismo. En efecto, la primera pregunta esencial que plantea todo análisis está dirigida, obviamente, a conocer la estructura y las leyes que expresan el mecanismo general del desarrollo, pero las interrogantes sucesivas intentan distinguir ciertos subperíodos; etapas en que el mecanismo adquiere una modalidad más concreta y relativamente estable. Allí es posible encontrar las formas específicas que asumen las leyes generales, a la vez que los rasgos peculiares correspondientes a las características del período. Las fases, entonces, son períodos de particular valor para la interpretación histórica, porque en ellas la articulación económica, política e ideológica conserva ciertas tendencias estables. Esto permite pensar en términos concretos los mecanismos de reproducción del todo y de sus diversas instancias, partiendo de las claves que proporcionan los cambios económicos.

Debe tenerse presente que las fases son períodos en que las tendencias se van imponiendo gradualmente hasta que se alcanza el nuevo umbral. En toda fase existe una etapa inicial en la que cambian de modo paulatino las formas específicas que caracterizan el desarrollo histórico de las sociedades. Por este motivo, en su comienzo los cambios no son absolutos y los procesos no se perciben en forma nítida; se hallan pautados por una combinación de fenómenos que responden a diferentes grados de transformación de las estructuras.

Antecedentes: la fase monopólica nacional

Características centrales

En este trabajo no se analizará la primera fase de desarrollo del sistema, la etapa competitiva, que los teóricos aceptan de modo unánime. Además, es bien conocida porque constituye el arquetipo de referencia en una mayoría abrumadora de las teorizaciones de la economía convencional. En cambio conviene examinar, aunque sea someramente, las características de la fase monopólica nacional que precede a la transnacionalización.

1) *La concentración de la propiedad*

Hay algunos aspectos centrales que tipifican las economías avanzadas de la primera mitad del siglo XX. Ante todo, diversas empresas conquistan poder creciente en las actividades clave, en especial de la industria. A diferencia de la etapa anterior, una baja proporción de empresas controla los sectores estratégicos y, en consecuencia, define las condiciones de circulación del capital y de distribución de los excedentes.

En esta situación caben diversas variantes en cuanto al número de empresas y a la distribución del poder económico entre ellas; empero, el fenómeno es general, aunque su gestación no sea repentina. Según Adelman, ya en 1901 un tercio de la industria estadounidense estaba compuesto por sectores con un coeficiente de concentración mayor de 50% para las cuatro primeras empresas.[11] Según Martin, "de 1897 a 1904 se creó el patrón general de la estructura del mercado industrial del siglo XX. Este breve período registró la más alta tasa histórica de combinaciones entre empresas antes independientes, conformándose grandes corporaciones o *holdings*. El tamaño de las

11. M.A. Adelman, "The Measurement of Industrial Concentration", en *The Review of Economics and Statistics*, noviembre de 1951, p. 291.

unidades de capital creadas era varias veces superior al de sus componentes mayores. Muchas de las grandes corporaciones actuales se crearon en este periodo, como la Standard Oil de Nueva Jersey, la United Fruit Company, la United States Steel e Eastman Kodak."[12]

Ciertamente, no es que en años anteriores no existieran empresas monopólicas, sino que ahora *controlan* el proceso de acumulación.

Estos cambios en la relación de poder entre empresas han sido considerados, en la mayor parte de la literatura económica que se ha ocupado de ellos, en el marco excesivamente limitado del mercado. Sin embargo, la aparición de las empresas monopólicas con ese tamaño, ese peso en el mercado y ese control de recursos clave como la tecnología y el crédito, crea campos de influencia que desbordan ampliamente los límites de su cobertura jurídica, así como las fronteras de los mercados en que operan directamente. A esta forma de ejercer el poder extendido se le denomina complejo sectorial.[13]

Durante la fase competitiva del capitalismo se podían delimitar agrupamientos de actividades que eran más interdependientes entre sí —ligadas principalmente por relaciones técnicas en el proceso de trabajo— que con el resto de la economía. Las relaciones de cambio en el mercado no tenían influencia alguna en ese nivel, porque había una distribución relativamente homogénea del poder económico.

La empresa monopólica transforma totalmente la simetría de las relaciones dentro de estos conjuntos. El espacio económico adquiere una fisonomía diferenciada, con algunos puntos que acumulan poder y otros que prácticamente carecen de él. Los lugares en donde se concentra el poder y que determinan el funcionamiento de la economía han sido denominados núcleos. El complejo sectorial agrega, a la mera interdependencia técnica, el poder de decisión, basado en la fortaleza económica.

La economía de la fase monopólica aparece compuesta fundamentalmente por estos complejos, cuyo funcionamiento interno obedece a la lógica de reproducción de las empresas colocadas en sus núcleos.

La monopolización de mercados y la formación de complejos sectoriales es sólo un aspecto del cambio en la estructura de propiedad. Más allá de este tipo de relaciones entre empresas, deben mencionarse cambios en otros dos niveles: en la estructura de poder *interna* de las empresas, y en la estructura de poder *sobre* las empresas.

La concepción simplificadora de la empresa de mando unipersonal debió ceder lugar al reconocimiento de dos innovaciones fundamentales: por un lado, la propiedad jurídica colectiva, que abrió el campo a las diferentes formas de control, mediante la propiedad de parte de su capital accionario; por otro, la diferenciación y complejidad creciente de la gestión de la empresa, que descalifica a los propietarios jurídicos para un control efectivo, creando un espacio creciente (y según algunos autores decisivo) para el poder de una tecnocracia interna.

También se transforman las relaciones de poder sobre las empresas, aspecto del cual paradójicamente se conoce poco en términos empíricos. Las empresas ya no son la forma superior de organización de la propiedad o, por lo menos, no lo son necesariamente. Una red de intereses con distinto grado de estructuración, a veces en torno a un banco u otra corporación dominante, o simplemente a una fortuna familiar, aglutina empresas en conjuntos o grupos económicos.[14]

El tránsito de las relaciones entre empresas hacia las que caracterizan el grupo económico está dado por la aparición de una nueva unidad que decide las asignaciones de capital entre las diversas opciones. De hecho, el capital financiero da la posibilidad de reorganizar permanentemente el destino de la acumulación. Precisamente, los autores de principio de siglo prestaron tanta atención al capital financiero por su importancia especial en las transformaciones ocurridas dentro y entre economías. En particular, se destaca el papel crucial que el control de los bancos ha significado en el manejo de los sectores productivos.[15] Empero, la relación y el grado de hegemonía entre banca y corporaciones han sido afectados por las situaciones excedentarias o deficitarias de liquidez de estas últimas, y por su capacidad de moverse en el propio espacio financiero de los bancos.

2) *Las funciones del Estado*

Un segundo aspecto básico de esta etapa es el papel que desempeña el Estado en la actividad económica. El Estado interviene en la economía en un nivel cualitativamente distinto al de sus actuaciones anteriores. Así como la reproducción sectorial pasó a ser controlada por las corporaciones, el Estado asumió una orientación activa sobre la reproducción global. Esto no plantea estrictamente una división de poder entre uno y otras sino, más bien, una división de funciones en el marco de una estructura de poder relativamente integrada.

El entrelazamiento entre el poder privado y el público es múltiple: en las actividades económicas, con la constitución de núcleos de acumulación estrechamente integrados, como el

12. David Dale Martin, *The Processes of Concentration, Conglomerations and Mergers in the U.S. Economy*, ILET, México, 1980.

13. El enfoque de los complejos sectoriales para estudiar los fenómenos de poder económico tiene su origen en los trabajos colectivos de interpretación sobre la economía uruguaya realizados en el Instituto de Economía de la Universidad de Montevideo de 1968 a 1973. En Raúl Trajtenberg, *Un enfoque sectorial para el estudio de la penetración de las transnacionales en América Latina*, ILET, México, 1977, se desarrolla una metodología que introduce los aspectos derivados de la existencia de mercados monopólicos dentro de los complejos, como base para el estudio de la presencia transnacional en América Latina. En Raúl Vigorito, *La transnacionalización agrícola en América Latina*, ILET, México, 1981, se presenta una síntesis del funcionamiento de los complejos agroindustriales en la región.

14. Se prefiere utilizar el término "económico" para evitar la confusión que se ha generado en la tradición post-hilferingniana, en la que el término "financiero" (grupo o capital) adquiere esta connotación. Este último término se reserva en este texto para fenómenos de índole monetaria.

15. Esta capacidad rearticuladora no excluye la primacía general que ejerce el capital productivo sobre las restantes formas.

complejo militar-industrial, en el ámbito político, por la dominación de los intereses corporativos sobre las posiciones de grandes partidos políticos, por la influencia sobre la burocracia estatal o, aún más directamente, por la circulación de personal directivo entre el mundo corporativo y el Estado.

Estas dos características básicas de la fase monopólica nacional tienen un elemento central en común: son formas de rearticulación del sistema económico nacional. En otros términos, no alteran lo que fue la base política constitutiva del capitalismo hasta el siglo XX: un sistema de entrelazamiento jerarquizado de formaciones nacionales con autonomía relativa.[16]

La internacionalización del sistema en la fase monopólica

El modo de difusión del sistema, la manera como se despliega por encima de las fronteras, se mantiene, desde cierto punto de vista, dentro de los cánones propios de la etapa anterior. Sin embargo, la aparente continuidad respecto de las formas propias del capitalismo competitivo merece una importante relativización. El complejo sectorial es el ámbito en el que se hace efectiva la internacionalización de las economías monopólicas. Por eso, la identificación de sus núcleos de poder también proporciona una guía para reconstruir los verdaderos ejes de poder económico en la relación internacional.

La propagación del sistema capitalista a otros países y, en general, la expansión de sus relaciones comerciales, sigue una lógica sectorial análoga a la que se expresa en la descomposición de su estructura en complejos. Lo que se expande a través del comercio no son los países, o sus relaciones en su totalidad —esto es una consecuencia—, sino ciertos complejos sobre fronteras, integrando hacia adelante o hacia atrás algunas partes del espacio económico de otros países. Las economías se abren en forma diferenciada, según las formas de acumulación propias de cada complejo.

Aun cuando las relaciones entre los estados son marginales en el conjunto, el carácter articulador que éstos tienen durante la fase monopólica, que es válido particularmente para los países dominantes, permea las relaciones internacionales de las grandes empresas, aunque éstas se expresen en espacios de dominio delimitado.

En este contexto debe entenderse la forma que asume la sincronía internacional del sistema durante esta fase. En términos generales, dos fenómenos nuevos aparecen. Por un lado, la monopolización de mercados internos tiene su expresión internacional en la formación de cárteles y acuerdos limitativos del funcionamiento competitivo de los mercados internacionales. Son formas transitorias que intentan controlar aspectos del ciclo internacional del capital sobre la base de empresas asentadas productivamente en sus propios países.

En segundo lugar, junto a la tradicional relación comercial que liga a los países, cobra importancia el fenómeno de los flujos de capital. En la caracterización del período que hicieron los clásicos, reviste singular importancia la interpretación de la exportación de capitales hacia la periferia como resultado de desequilibrios internos del centro capitalista.

No obstante, estos dos fenómenos nuevos complementan una forma de sincronización básica que se apoya en lo ya comentado. El sistema se articula en forma dual. Por un lado, los complejos sectoriales tienen formas internas para asegurar el equilibrio de sus procesos de acumulación por encima de fronteras. Las formas de dependencia comercial asumen nuevos significados. Por otro, la relación económica entre estados mantiene una fuerte vigencia. Ésta puede originarse en relaciones de tipo intergubernamental (créditos públicos, acuerdos comerciales, obras comunes de infraestructura), o derivarse de relaciones entre los complejos sectoriales que adquieren consecuencias nacionales (por ejemplo en la balanza de pagos), así como de diversas relaciones (migraciones, etc.) que constituyen movimientos no asimilables a ningún sector particular.

En definitiva, aun cuando puede advertirse una descomposición de las relaciones internacionales en general, a través del juego del poder monopólico interno de las empresas y de su expresión en el desborde de fronteras de los complejos sectoriales, las relaciones económicas internacionales de la fase monopólica nacional se caracterizan por un fuerte peso del vínculo entre formaciones sociales, como totalidades que se ponen en contacto. Éstas definen, mediante un juego económico y político, su modo de funcionamiento conjunto.

También puede tener interés rescatar algunas consecuencias globales de la operación de estas relaciones asimétricas. Por un lado, cambian las posiciones relativas de algunos países centrales. Así, el ascenso de Estados Unidos, las oscilaciones de Alemania y Japón, la consolidación del Mediterráneo europeo, la presencia de Australia y Sudáfrica en el margen del centro, así como la salida de los actuales países socialistas europeos, son fenómenos bien conocidos. Algo similar puede decirse de los cambios en el rango de los países dependientes. Sin embargo, es interesante constatar la estabilidad del corte entre centro y periferia, donde no se advierten modificaciones notorias en la frontera de dominación que separa a ambos conjuntos de países.

La fase transnacional

Concepto

Las diversas transformaciones económicas en el funcionamiento de la economía capitalista, que la han alejado de las características propias del período monopólico nacional, conducen a postular la existencia de una nueva etapa: la fase transnacional. Considerados uno por uno, estos cambios no tienen eficacia *per se* para definir una nueva fase. Algunos aparecieron aisladamente en distintas etapas de la historia del capitalismo, sin modificar por ello las características globales del funcionamiento del sistema. Es precisamente en la fase transnacional

16. Esta etapa del desarrollo capitalista se ha designado en la literatura de diferentes maneras, de acuerdo con la característica que se ha querido destacar. Así, se le conoce como fase imperialista, monopolista, monopolista de Estado, etc. Como se desprende de este texto, hay suficientes diferencias de matiz, enfoque o delimitación de la cobertura temporal del período para justificar la denominación de fase monopólica nacional.

cuando los fenómenos se conjugan para definir un nuevo mecanismo específico.[17]

Resumiendo los rasgos que lo distinguen, puede afirmarse que, en primer lugar, se trata de un proceso de concentración de las unidades de capital que se superpone a las fronteras de los distintos países, constituyendo un salto cualitativo con respecto a las características observadas durante la fase monopólica nacional. En segundo lugar, este proceso está determinado por transformaciones en la órbita del capital productivo: se realiza una creciente internacionalización de los procesos de producción dentro del capitalismo. En el centro de estos cambios se encuentra la corporación productiva, que opera simultáneamente en dos o más países, sincronizando y unificando los ciclos del capital. En tercer término, las empresas que se transnacionalizan ocupan los ejes de acumulación del capitalismo. Es decir, la transnacionalización es, ante todo, un fenómeno que ocurre en los sectores dinámicos de los centros de desarrollo del sistema capitalista.

Este conjunto de transformaciones en el ámbito económico afecta directamente al mecanismo de funcionamiento de las formaciones sociales porque redefine sus relaciones básicas, en especial entre economía y política.

Estas características del proceso conducen a la siguiente definición: la fase transnacional es el período de la historia del capitalismo en que se modifican las bases de funcionamiento de las formaciones sociales, como consecuencia de la ruptura de la barrera interpuesta por las fronteras políticas al proceso de concentración del capital.

En la tarea de demarcar el ámbito de las nuevas contradicciones no se puede determinar *a priori* el curso de los procesos. Solamente se reconoce la necesidad de establecer algunos límites y condiciones de su desarrollo. Una deducción apriorística de las modificaciones políticas e ideológicas originadas por los cambios económicos restaría a aquéllas su autonomía, con lo cual el ejercicio sería tautológico. Sin embargo, el punto de partida es que la transnacionalización es un acontecimiento económico que crea condiciones para transformar el funcionamiento de las formaciones sociales. Se trata de identificar esos cambios e ilustrar algunas posibles repercusiones en el campo político.

Aspectos del funcionamiento de la economía transnacional

Dadas las limitaciones de este trabajo, no puede pensarse en presentar la enorme variedad de formas que la economía transnacional asume en la época actual, que son un mero anticipo de la gran cantidad de variantes que caracterizará un desarrollo más maduro de la fase transnacional. No obstante, es necesario acotar el tema para considerar, aunque sea en forma preliminar, cómo se difunde la transnacionalización.

En su expresión más general, el capital se transnacionaliza de acuerdo con dos tipos generales: la forma de repetición y la forma de segmentación. Se propone usar estos términos para caracterizar el aspecto central de cada forma aunque, como se verá, se trata de denominaciones que no hacen estricta justicia al conjunto de situaciones que abarcan.

1) *La forma de repetición*

Una empresa puede desarrollar actividades en el extranjero con el objeto de repetir un proceso de producción en condiciones similares a las de su implantación original; por ejemplo, una empresa produce los mismos automóviles, alimentos o artículos para el hogar, con procedimientos semejantes a los de su país de origen. Por este procedimiento la empresa amplía su ciclo de acumulación en un espacio diferente.

Para que esto se lleve a cabo es preciso que exista, por un lado, la unificación de la propiedad en una misma empresa que dirija dos o más procesos de producción en distintos espacios. En segundo término, se requiere que los estados receptores acepten la presencia de filiales. En tercer término, se necesitan condiciones similares —recursos, por ejemplo— en dos o más espacios, que permitan repetir los procesos. Por último, se requiere de condiciones globales o sectoriales que hagan preferible esta forma de internacionalización, frente a la forma de exportación tradicional.

Esta forma de internacionalización productiva puede combinarse con diversas relaciones comerciales o financieras entre los dos ciclos. Dichas combinaciones son habituales pero no necesarias.

La existencia o no de relaciones comerciales entre los dos ciclos permite diferenciar dos variantes principales de la internacionalización productiva por repetición:

a] En la *repetición completa* se supone que las condiciones en los dos espacios de acumulación son suficientemente similares para que las producciones también lo sean. Como es obvio, en este caso se alude a relaciones entre países desarrollados. Una forma de repetición completa desfasada es el caso sobre el que se construye la generalización de la teoría del ciclo del producto.

b] En la *repetición incompleta* la naturaleza de los espacios de acumulación a los que se extienden las ET no permite una repetición de todo el ciclo productivo. De acuerdo con las circunstancias, se repiten las etapas terminales o las más simples.[18]

Por otra parte, las relaciones financieras entre los dos ciclos pueden referirse a:

17. Este postulado excluye, de hecho, el argumento según el cual no existe novedad alguna en la fase actual porque se pueden encontrar, a lo largo de la historia, entes económicos, políticos e ideológicos que aparecen *sub quadam specie transnationalis*. Como enseña la teoría, no se trata tanto de investigar la esencia de estas sustancias sino de observar la manera en que opera el mecanismo histórico, comenzando por la forma de organización de la propiedad y por los rasgos del proceso de acumulación.

18. Esta forma comprende un caso muy importante que puede prestarse a confusión: el desarrollo de actividades productivas en un país semi-industrializado, que se orientan no sólo al consumo interno sino también a exportar a otros países de nivel de desarrollo aún menor.

a] La etapa inicial o de inversión de capital, que no es estrictamente necesaria desde que los fondos pueden recabarse mediante préstamos en el mercado financiero de destino.

b] La etapa final o de extracción de excedentes, que tampoco es estrictamente necesaria, ya que la reinversión puede absorber íntegramente los excedentes producidos.

■ 2) *La forma de segmentación*

La segunda forma general consiste en el desmembramiento de las diversas etapas de la producción, que pasan a efectuarse en diversos países en compatibilidad con la división de la propiedad sobre fronteras. Los productos de cada ciclo parcial circulan bajo control centralizado y se dirigen a mercados que no están definidos por el lugar de producción.[19]

Esta forma, asociada en general al replanteamiento de la estrategia de suministro a un mercado ya existente (o a los que pueden captarse o desarrollarse), requiere de condiciones parcialmente distintas a las anteriores.

Por un lado, al igual que la forma repetitiva, necesita obviamente de la existencia y difusión de las ET, con sus capacidades administrativa, financiera y comunicativa suficientemente avanzadas para asegurar el control de las operaciones a distancia. En segundo lugar, también se requiere que los estados receptores acepten el establecimiento de filiales de empresas extranjeras en su territorio. Debe aparecer, en tercer lugar, la posibilidad técnica de disgregar partes del proceso productivo en diferentes países, ya sea porque algunos grupos de operaciones pueden separarse de acuerdo con las técnicas vigentes, en una serie de procesos simultáneos o encadenados que se efectúan en lugares diferentes, o porque las innovaciones técnicas permiten disociar operaciones, antes unificadas, que convenga distribuir geográficamente. Esta condición tiene una doble dimensión, técnica y económica: debe ser posible segmentar las etapas productivas, y debe convenir distribuirlas en distintos países. En cuarto y último lugar, la circulación internacional de los productos en proceso hasta su manufactura final, así como la circulación internacional de los productos finales hacia diferentes mercados, debe estar libre de trabas al comercio que imposibiliten o hagan poco rentable este sistema.

La relocalización o segmentación sigue cuatro patrones principales:

- la obtención de recursos naturales;
- la explotación de mano de obra barata;
- la relocalización de conjuntos integrados de actividades, y
- la ubicación en distintos países, de similar desarrollo relativo, de distintas partes del mismo ciclo productivo.

Estas cuatro formas pueden eventualmente combinarse entre sí y con las dos anteriores.

19. Un caso peculiar de segmentación se observa en el proyecto para fabricar un "automóvil mundial", en el que los componentes y el armado se realizarán en diversos países y el producto se comercializará en un conjunto de mercados nacionales.

Como puede observarse, los tres primeros patrones mencionados suponen relocalizar la producción en los países periféricos. El último implica una descentralización horizontal, entre países desarrollados o subdesarrollados.

Las diferencias entre las dos formas generales y sus variantes son múltiples y corresponden a un conjunto de fenómenos técnicos, económicos, políticos e ideológicos de variado peso en cada situación, en cada sector económico y en cada conjunto de países. No obstante, si hubiera de escogerse un elemento central en torno al cual gira la diferencia entre ambas formas, éste sería el carácter que asume el comercio internacional. La forma de repetición está basada en una relativa restricción del comercio internacional que permite constituir mercados protegidos y la hace rentable. La forma de segmentación, por el contrario, no puede existir sin una relativa libertad de estas corrientes comerciales: sólo sobre esta base puede organizarse la circulación de partes del proceso productivo global entre diferentes países y la asignación del producto resultante al mercado mundial. Debe destacarse, empero, el carácter relativo de esta aseveración. En ningún caso son indispensables el extremo de bloquear el comercio internacional o el de eliminar por completo las barreras.

Finalmente, las dos formas no tienen la misma jerarquía teórica. La transnacionalización por repetición representa un nivel relativamente incipiente en comparación con la forma más desarrollada de la segmentación. La transnacionalización tiende a identificar el espacio económico mundial como el espacio indiviso de operaciones de la empresa. Esto sólo sucede en la forma de segmentación, donde tanto los recursos productivos como el mercado mundial están incluidos en el campo de operaciones de la unidad de capital.

■ 3) *Sincronización del sistema*

La forma dual de sincronía propia de la fase monopólica nacional adquiere un nuevo sentido y una nueva definición en la etapa transnacional. El advenimiento de formas de internacionalización productiva crea una nueva unidad de sincronización del sistema, a la vez que termina de debilitar el papel unificador de la relación entre formaciones sociales.

Desde la óptica del capital transnacional, el sentido de esta nueva forma más desarrollada de sincronización se hace totalmente evidente. Por encima de fronteras se desarrollan formas de propiedad que unifican decisiones de un conjunto disperso de operaciones productivas, comerciales y financieras en un solo centro de mando. Así, la ET planifica su estrategia y elabora su programa de operación de corto plazo con el dominio absoluto que le otorga la propiedad de las filiales, o bien con el dominio relativo que le proporcionan las formas más flexibles de control. Un elemento central de esta nueva modalidad de sincronización es la creciente red de comercio en el seno de la empresa, que interioriza en términos absolutos los flujos de bienes, de tecnología y de dinero.

El ámbito de decisión que queda en manos del capital transnacional para la sincronización del sistema es mucho más vasto que el cubierto por sus operaciones directas.

El espacio económico superpuesto a fronteras, que en la fase monopólica permite que las corporaciones tengan un vasto radio de control por medio de la influencia encadenada de mercados concentrados, sufre una nueva —y cualitativa— transformación. Como se dijo al principio, la propiedad directa de los medios de producción otorga un control mucho mayor sobre el ciclo de capital y la extracción de excedentes en una economía dependiente. En la fase transnacional se combinan los dos elementos: por un lado, el control de la matriz sobre la filial; por otro, el espacio económico (complejo sectorial) controlado por una y otra mediante los mecanismos de multiplicación del poder ya descritos. Al mismo tiempo, la forma transitoria de la cartelización internacional, propia de la fase monopólica, pierde gradualmente razón de ser.

De este modo, el crecimiento de la presencia transnacional va cubriendo superficies más y más importantes de las economías nacionales en una red de integración internacional. En este sentido puede decirse que los mecanismos centrales de difusión y sincronización coinciden en la fase transnacional.

La dualidad del sistema de sincronización no desaparece totalmente, por lo menos en la etapa inicial de la fase transnacional. Las formaciones sociales, aun cuando paulatinamente pierdan fuerza como elemento de organización del campo económico en un ámbito geográfico, constituyen una necesaria instancia de articulación de vastos conjuntos de actividades que no están estrictamente ligados a la red transnacional o que, estándolo, mantienen una dependencia relativamente estrecha con otras actividades en cada ámbito nacional. Del mismo modo, la erosión de la capacidad del Estado nacional para representar internacionalmente los intereses de su comunidad no elimina la vigencia de dichos intereses y la necesaria existencia de ciertas instancias nacionales de articulación y sincronizaciones globales.

El proceso de transnacionalización, es, desde su comienzo, un modo de sincronización asimétrico. La expansión de las empresas por encima de las fronteras nacionales, es decir, la difusión transnacional del capitalismo, comienza con las diferencias de condiciones entre las distintas economías.

La asimetría significa, en este caso, que existe un modo de difusión transnacional activo y un modo pasivo. Determinadas economías —por ejemplo, el caso de Estados Unidos en la posguerra— tienen posibilidades de expandir sus empresas más allá de sus fronteras. Otras en cambio, como el resto del mundo desarrollado y la periferia, tienen aptitudes diversas para absorber esta expansión. Este desequilibrio hace que, con respecto a la transnacionalización, unas economías sean activas, otras pasivas, y otras sean ambas cosas a la vez. Sin embargo, la forma dominante que adopta al comienzo la expansión transnacional es la repetitiva, que imita el esquema productivo existente en el país de origen. De esta manera se comprueban, al mismo tiempo, una diferencia atribuible a la asimetría y una semejanza originada en la repetición.

Debido a su mayor capacidad para recibir y propagar internamente el dinamismo, las economías avanzadas pueden absorber, con mayor facilidad que las periféricas, la difusión transnacional. Ésta se produce con diferente intensidad, de acuerdo con la importancia del espacio de acumulación de los países. Como consecuencia, los resultados de la difusión transnacional son distintos y, además, agudizan las diferencias. Mientras que en las economías desarrolladas contribuyen a igualar las características de los espacios de acumulación, en las periféricas producen una agudización de las diferencias internas.

Transnacionalización y procesos políticos

De acuerdo con esta presentación, el campo político refleja particularmente las transformaciones de la fase transnacional. El planteo sólo se remite a ilustrar el problema, comentando los límites que la transnacionalización plantea a la autonomía del Estado para desarrollar funciones económicas básicas. No se trata de reducir el papel del Estado en la economía a la capacidad que le otorga su poder de control sobre las ET. Se procura principalmente establecer los parámetros generales que condicionan el funcionamiento del Estado, en una fase transnacional que hipotéticamente llegase a su apogeo. En lo posible, se procurará evitar la tendencia al mecanicismo, tan común a los científicos sociales que incursionan en los temas económicos.

La función del Estado, observada en sus aspectos más generales, es consolidar las estructuras económicas, políticas e ideológicas que predominan en las formaciones sociales. Este papel se cumple en las más diversas condiciones de funcionamiento de las formaciones sociales, lo cual depende de las circunstancias históricas concretas. Al dejar de lado el problema de la eficacia relativa de la determinación política frente a la económica, el análisis se centra en la manera como el Estado cumple sus funciones. Para decirlo en los términos más generales, dada cierta organización del espacio político, el Estado capitalista interviene afectando el proceso de apropiación de los excedentes producidos por las empresas privadas, desviándolos de la acumulación hacia el consumo o viceversa, o modificando el tipo de acumulación o el tipo de consumo. Normalmente también interviene directamente en la producción, aunque de modo marginal.

En secciones anteriores se mostró la importancia que ha tenido el Estado en la fase monopólica nacional, especialmente como elemento complementario para asegurar el proceso de acumulación en las economías centrales y periféricas. Es difícil imaginar dicha etapa sin tener presente las múltiples funciones cumplidas por el Estado en el terreno productivo, en la preparación de la fuerza de trabajo y en la regulación de diferentes aspectos de la actividad económica. Algunas de estas funciones pueden, incluso, seguir aumentando durante la primera etapa de la transnacionalización. Muchos autores han destacado este elemento como un rasgo distintivo de una subfase de la era imperialista. Tal argumentación sería aceptable si, paralelamente, no se hubiera desatado en la posguerra una creciente tendencia a la transnacionalización de las economías centrales, acontecimiento que se repite, en la medida que permiten las circunstancias, en los países periféricos. Este desarrollo transnacional conduce a pensar que es inconveniente observar la expansión del Estado como un hecho en sí o, al menos, con referencia exclusiva a las condiciones internas de circulación del capital en las economías centrales, sin advertir las contradicciones que ger-

minan al mismo tiempo en torno al desarrollo de la transnacionalización.

En aras de la simplificación y la brevedad, en este planteo se hace abstracción del problema del ingreso de las ET en el espacio político, que es un tema de gran trascendencia. Por iguales razones se deja de lado el problema de la gestación de la política económica, lo cual no debe asimilarse a la hipótesis voluntarista, según la cual el Estado es una entidad que opera por encima de las clases y de las diversas organizaciones con poder político.

Es interesante advertir que la capacidad de actuación del Estado aparece limitada aun en este caso extremo, en el que se considera a la ET como un ente sólo capaz de tomar decisiones económicas. Estos límites se deben a las diferencias entre estas empresas y las nacionales. Las ET son semejantes en muchos aspectos a las grandes corporaciones nacionales, pero la situación cambia cuando la transnacionalización aumenta y, con ella, el grado de independencia de las ET frente a los diferentes países.

En la etapa de mayor madurez, las ET tendrán mayor capacidad de enfrentarse a las decisiones de los estados. Este poder se expresa en el hecho sin precedentes de que tienen capacidad de elegir el espacio político en el que desean operar. Esto se refiere tanto a sus insumos como a la producción, a las ventas y a la obtención de recursos financieros, gerenciales y técnicos.

Es importante tener en cuenta que no se trata sólo de que las ET operen en varios países a la vez, aunque esto, obviamente, las independiza relativamente de cada uno de los países. Si no tuvieran una movilidad permanente podría ocurrir que una forma de dominación múltiple las sometiera a varios estados. Es precisamente su capacidad de escapar a la soberanía de cada Estado lo que implica una situación radicalmente diferente de la que tenían las grandes corporaciones monopólicas o de la que tienen actualmente los grupos financieros que operan en un solo país.

El término escapar puede entenderse en dos sentidos. Por un lado, es la capacidad de ser menos sensible a las presiones políticas, más inmune a la coacción estatal. Esto se debe a que, al operar simultáneamente en varios países, el resultado no es sólo que apenas una parte de las operaciones totales se localiza en determinado país, sino que las transnacionales disponen de diversos instrumentos internos para evadir las imposiciones del Estado. Los más conocidos son los precios de transferencia y el manejo del comercio cautivo, mediante el cual la empresa puede elegir el margen relativo de ganancias que declara en el país, evadiendo el resto en forma encubierta como precios del comercio internacional, regalías, intereses, etcétera.

Por otro, dicha capacidad también puede tomarse en un sentido más literal y definitivo: la empresa puede elegir no operar en un país. Basta que esta decisión perjudique más al país que a la empresa (lo que dependerá de los países y las empresas sustitutivas, y de la particular estructura del mercado del que se trate), para que constituya una poderosa arma disuasiva. La capacidad para replantear su despliegue minimiza el poder de presión del Estado, dándoles a las ET un formidable instrumento de negociación. Ya ni siquiera es la movilidad efectiva, sino la potencial —de mucho menor costo para la empresa—, la que define la situación.

Las condiciones anteriores fueron siempre aplicables a los estados receptores de la inversión extranjera directa. Sin embargo, sólo cuando también resultan aplicables a los países de origen puede considerarse que el proceso de transnacionalización está en pleno desarrollo. Se trataría de una considerable profundización del fenómeno, dada la tradicional importancia que las operaciones en el país de origen tienen para el giro de las empresas y por el tradicional peso que tienen en dichos estados.

Ésta es una afirmación discutible, pero quizás lo sería menos si se aclarara debidamente el contexto histórico en el que se está hablando. En particular, se aparta de aquellas interpretaciones que toman a las empresas indiscriminadamente como brazos ejecutores de la política de sus estados de origen y, por lo mismo, a la transnacionalización como un refuerzo del imperialismo tradicional. Es cierto que los estados centrales adquieren un poder multiplicado de dominación exterior durante el primer período de transnacionalización activa, cuando las empresas comienzan a operar productivamente en el exterior, multiplicando su ámbito de acción e influencia. En estas condiciones comienza a operar una transformación (la extensión del poder de una empresa al ámbito productivo de otros países), sin que opere una segunda (el escape de la empresa del ámbito de poder de su Estado de origen). Por el contrario, se crea el espejismo del aumento de su poder. Sin embargo, en la medida en que se consolida y extiende la transnacionalización de la empresa, es inexorable que opere la tendencia a su creciente autonomía del Estado de origen. Este hecho repercute especialmente en los estados centrales, donde será cada vez más difícil lograr correlaciones de fuerzas económicas y políticas que permitan soluciones de acuerdo social con cierta dosis de participación y bienestar, como las alcanzadas en las democracias desarrolladas de Occidente.

EL GRADO DE DESARROLLO DE LA FASE TRANSNACIONAL

El carácter gradual del proceso no agota la discusión sobre el estado actual del desarrollo de las transformaciones del sistema. Tan importante como ello es considerar cuáles han sido las formas dominantes de transnacionalización. Aunque en todas las etapas de la fase pueden coexistir todas las formas, unas tenderán a predominar en la inicial y otras en la de madurez. Esto se liga a las condiciones del comercio internacional, que a su vez reflejan el perfil de los distintos países y el grado de separación de los espacios económicos nacionales entre sí.

Las formas surgidas durante la fase monopólica

A lo largo de la primera mitad del siglo, las experiencias iniciales de transnacionalización adoptaron principalmente una de las formas de segmentar la producción: la extracción y la producción de recursos minerales y agrícolas en la periferia. Que se tratara de la forma de segmentación, que a nuestro en-

tender se asocia a la etapa de mayor madurez de la fase, no debe llevar a confusión. Se trata de un caso particular que podía cumplir fácilmente los requisitos mencionados. Por un lado, comenzaron a desarrollarse empresas capaces de operar transnacionalmente. Por otro, la aceptación política de la presencia extranjera no fue —salvo excepciones como la Revolución mexicana— obstáculo para estas inversiones. Por último, el comercio internacional fluido que esta forma requiere tampoco se enfrentaba a barreras que lo imposibilitaran. La política de abastecimientos en el exterior de los productos naturales faltantes determinó el esquema de división internacional del trabajo, que asignaba ese papel, precisamente, a la periferia.

El periodo de gestación de la fase transnacional

La mayor parte de los restantes casos que comenzaron a aflorar en la primera mitad del siglo, así como la enorme mayoría de las filiales instaladas durante la aceleración de este proceso (desde mediados de este siglo), corresponden a la forma de repetición. Esto no es casual. Es la forma que responde a las condiciones de gestación de la fase transnacional durante este período, y concilia una pujante expansión del capital que penetra hasta los confines del sistema con una política proteccionista de desarrollo industrial, defendida con cierto vigor en la mayoría de los países.

Puede advertirse que habían adquirido vigencia todas las condiciones necesarias para que se expandiera la forma de repetición. Las empresas habían continuado desarrollando su capacidad de manejo de operaciones a distancia, y habían empezado a aprovechar las importantes innovaciones de las comunicaciones y el transporte gestadas en los decenios precedentes. Por otra parte, la actividad anterior había permitido que ciertas empresas comenzaran a acumular importantes excedentes que les otorgaban gran capacidad financiera para emprender nuevas operaciones.

Los países receptores, con diversos matices, abrían sus puertas al capital extranjero. Los aspectos de corte nacionalista en la política económica se referían más a la protección comercial que a la propiedad del capital. De este modo, se constituían recintos protegidos de la competencia internacional que, a la vez que dificultaban el mantenimiento de dichos mercados para la exportación, aseguraban márgenes de utilidad para la inversión. Eran espacios de acumulación particularmente atractivos para implantar filiales de acuerdo con la forma de repetición.

El balance final de los destinos principales de la inversión da cuenta de la combinación de los factores mencionados. Alto crecimiento en Europa, donde la reconstrucción de la posguerra y luego un mercado común con alta tasa de crecimiento y apertura al capital extranjero abrieron las mejores condiciones de rentabilidad. En un plano intermedio, América Latina, donde se impulsó la presencia transnacional con un proceso de industrialización sustitutiva de importaciones, también abierto al capital extranjero y que, aunque oscilante y desigual, condujo a tasas de crecimiento relativamente altas y a la creación de mercados en mayor medida que en otras regiones del Tercer Mundo. En cambio, dos regiones de muy alto crecimiento (Japón y los países socialistas) estuvieron fundamentalmente al margen del proceso de transnacionalización, en virtud de sus definiciones políticas contrarias a la presencia del capital extranjero, aunque, es obvio, en un marco diferente en ambos casos.

La situación actual

Las formas de segmentación y la integración comercial del centro

Fue en los años recientes cuando el carácter exclusivo o dominante de la forma repetitiva comenzó a ponerse en duda, y cabe plantearse la reflexión sobre si un nuevo impulso llevaría al sistema en estos años a penetrar más definitivamente en una etapa de maduración transnacional, por lo menos en cuanto tiene que ver con los fenómenos económicos (aun cuando esto no sería posible sin los consecuentes cambios políticos e ideológicos).

Este nuevo impulso estaría vinculado no sólo al creciente grado de transnacionalización ya examinado, sino a un cambio en las formas dominantes de expansión del capital transnacional.

El proceso de integración entre las economías centrales ha evolucionado a ritmo intenso durante los últimos años. Esto ha implicado, por un lado, la creciente importancia (aunque todavía marginal) de formas de implantación transnacional por segmentación, que producen partes de un proceso en diferentes países para abastecer al conjunto de ellos; por otro lado, un crecimiento considerable de las exportaciones en su forma tradicional (cuyo caso extremo es la invasión de productos japoneses en Estados Unidos y en Europa).

Un tema central de investigación es cómo se desarrollan estos dos fenómenos y cómo evolucionan la política comercial de los países y la política de inversiones de las ET. Sin duda, este tema no puede tratarse con independencia de las tendencias a la crisis recurrente durante el último decenio. Si algunas fuerzas proteccionistas se desataran, esto implicaría la cancelación de toda posibilidad de que la fase transnacional entrase pronto en una etapa de mayor madurez en cuanto a las formas dominantes.

Las nuevas formas de transnacionalización en la periferia

El cambio en las formas de transnacionalización hacia la periferia ha sido objeto de intensos debates durante la última década. La importancia que se le dio fue probablemente desmedida. La atención se centró sobre todo en los síntomas de rápido crecimiento de una de las formas más típicas de segmentación que tienen que ver con la periferia: el desplazamiento de etapas intensivas en mano de obra, con el objeto de abaratar costos. Algunos analistas, partiendo de una interpretación parcial de la situación en el sudeste de Asia, han visto en este fenómeno una especie de anticipación de lo que sería la difusión arrolladora del capitalismo transnacional a la periferia, con todo lo que tendría de explotación de la mano de obra y de di-

fusión acelerada de ciertas formas de industrialización. El eco obtenido por este presunto modelo fue aun mayor por la aceptación implícita de su viabilidad y eficacia por parte de algunos sectores críticos, que centraron su atención en la denuncia de sus enormes costos sociales.

El mecanismo que opera es el siguiente: se exportan insumos —o partes— hacia ciertas zonas en donde abunda la mano de obra, para producir un bien intermedio o final, generalmente en operaciones de ensamble. Estas partes son reexportadas y pueden ser integradas a un producto mayor, que se coloca en los mercados de los países desarrollados. Todas estas operaciones se producen en general en el seno de una ET, que es la que organiza los flujos, aunque también en ciertas ocasiones se utilizan mecanismos de subcontratación o intervienen en empresas de comercialización.

Este caso es importante porque permite, por primera vez, la transnacionalización industrial por segmentación con intervención de la periferia. No debe extrañar que los razonamientos fundados en las ventajas comparativas estáticas hayan conducido a percibir enormes posibilidades de desarrollo.

Sin embargo, las limitaciones de este modelo son relativamente claras, y ya lo eran hace varios años.[20] En este momento lo son aún más y pueden resumirse así:

a] sólo algunos procesos y líneas de producción permiten esta forma de segmentación (por razones tecnológicas, de costo de transporte, etcétera);

b] una generalización de este caso a la periferia supondría una completa reversión de la política comercial proteccionista que han seguido los países centrales hacia las importaciones manufactureras de la periferia, lo cual parece estar lejos de toda posibilidad;

c] se omite el efecto de las tendencias históricas del cambio tecnológico que, en general, ha sido acorde con la concentración del poder económico en el centro. Es precisamente de esta naturaleza el cambio que ha estado aflorando en forma cada vez más evidente con la nueva revolución tecnológica que encabeza la microelectrónica.

Transnacionalización y desarrollo nacional

Un tema que subyace en toda esta discusión y que señala el punto de llegada para este tipo de reflexiones, es la relación entre la evolución global del sistema y la evolución propia de cada formación social.

Es preciso que en nuestra región se dé un nuevo impulso a una reflexión renovadora acerca de su destino autónomo o dependiente. Un elemento central de referencia debe ser alcanzar la mayor claridad posible sobre los cambios observados en el sistema global, y la medida en que las transformaciones en América Latina y en cada uno de los países están condicionadas por aquéllos. La cuestión más delicada es, precisamente, encontrar el justo término entre las determinaciones externas e internas; entre las tesis generales que pretenden una excesiva solvencia explicativa —omitiendo el efecto de las circunstancias concretas de cada país— y las visiones ptolomeicas, que no anulan la dependencia con sólo ignorarla. Sin embargo, reiterar el problema no es resolverlo. Esto puede lograrse mediante una debida confluencia de estudios globales y particulares que establezcan los puentes necesarios.

El desarrollo de la periferia durante este siglo se puede dividir en dos etapas, de acuerdo con las modalidades de inserción internacional y de funcionamiento interno de las economías. En la primera, la presencia transnacional se daba bajo la forma de segmentación en sectores de producción primaria. Las ET operaban principalmente como vehículos para la extracción de recursos y excedentes. En esa época predominaba la forma comercial del capital, porque era el modo de sincronizar las economías periféricas y las centrales. La producción de la periferia estaba inscrita en el proceso de circulación del capital industrial de los países centrales. Este capital no estaba transnacionalizado: era la etapa monopólica nacional. Las grandes empresas dirigían el proceso productivo, central y periférico, controlando los núcleos de los principales complejos sectoriales. Los sectores capitalistas de la periferia estaban directamente conectados con el centro mediante el comercio, la banca y, a veces, la inversión directa.

Durante el segundo período, que comprende los años treinta y cuarenta, cambiaron las condiciones de acumulación de la periferia y, en especial, las de América Latina. Simultáneamente, las economías centrales esbozaron, primero, e iniciaron después el tránsito hacia la transnacionalización, en las condiciones que se han comentado.

Distintos factores ya muy estudiados hacen que, en los diversos países de América Latina, se establezcan las bases para crear un espacio de acumulación nacional. Se gesta un movimiento que desemboca en un desarrollo interno basado en la expansión del capital industrial dentro de recintos protegidos. Estos procesos tienen, obviamente, distinta intensidad, pero todos ellos se hacen efectivos gracias a condiciones que permiten incorporar parte del patrón de transnacionalización prevaleciente en el centro, que se expresa en la forma de repetición. Sin embargo, desde su inicio, el proceso de acumulación industrial muestra diferencias

Lo significativo es que las condiciones que permiten o limitan el proceso de industrialización son las mismas que regulan las condiciones de penetración de las ET para operar bajo la forma de repetición. En consecuencia, desde el punto de vista económico, los límites al desarrollo industrial de cada país son los límites a la transnacionalización de su industria.

Por eso en la periferia existe una contradicción con respecto al desarrollo capitalista. Éste penetra por difusión desde los centros, pero las condiciones internas de las economías determinan el grado de profundidad y las modalidades del proceso. Estos límites constituyen la base del proceso de diferenciación

20. Véase, sobre este tema, Raúl Trajtenberg, *Transnacionales y fuerza de trabajo en la periferia: tendencias recientes en la internacionalización de la producción*, ILET, México, 1978.

de la periferia producido por la difusión internacional del capitalismo. La contraposición entre esta propagación externa y sus límites internos es el contexto en el que debe considerarse el concepto de dependencia sectorial y global de las economías periféricas, actualmente denominadas, no sin cierta ambigüedad, de desarrollo tardío.

Por tanto, al analizar la dependencia deben recordarse ciertos aspectos del proceso de acumulación:

a] a partir de cierto momento, la industrialización es dinamizada directa o indirectamente por el sector transnacional que controla los complejos clave. Se puede afirmar que parte de la inducción del proceso proviene desde el exterior.

b] las economías de los países son incapaces de capturar y difundir internamente todo el dinamismo resultante de la industrialización. Esto recrea una relación con las economías centrales, que tienden a captar el dinamismo por medio del comercio externo. Así se producen cortes en los procesos de acumulación que se hacen, en general, discontinuos. A diferencia de lo que ocurre entre los países centrales, la transnacionalización reproduce las condiciones de la dependencia comercial.

c] la expansión en la periferia refleja las características de los países de transnacionalización activa más directamente vinculados con las ET. Es el caso de Brasil y México con respecto a Estados Unidos y de Corea del Sur con Japón.

En este contexto deben observarse las diferencias entre los países que se integran al proceso de forma dinámica y los que lo hacen disfuncionalmente.

En el primer grupo podrá haber sucesivos períodos de industrialización transnacionalizada, aunque al costo de una creciente diferenciación interna de las estructuras productiva y social. Estos países admiten la expansión industrial bajo la forma de repetición que hoy prevalece y tendrán las mejores posibilidades de articularse con las formas de segmentación mediante el aprovechamiento de su mano de obra barata, o mediante la relocalización de conjuntos de actividades que aprovechen las capacidades acumuladas durante el proceso anterior.

De esta manera, es muy probable que se consolide su carácter semiperiférico, porque mantienen vínculos directos con la producción transnacionalizada global y porque la transnacionalización pasiva tiende a predominar ampliamente sobre la activa.

Diferente es el caso de los países que sólo parcialmente admiten la presencia transnacional, porque no están en condiciones económicas de profundizar su proceso de desarrollo, o porque sus condiciones políticas no son propicias para ofrecer un desarrollo estable al capital transnacional.

En esta categoría está la mayoría de los países de América Latina, que admiten la presencia de capital extranjero en ciertos sectores y dentro de un espectro limitado por sus propias estructuras económicas. En ellos, la capacidad de expansión del capital extranjero está acotada por el tamaño de los mercados internos y por los niveles de protección.

Es precisamente dentro de este contexto como debe considerarse la política de los países del Cono Sur de América Latina durante los últimos diez años. Constituyen un buen ejemplo de las restricciones dentro de las cuales se articulan los procesos internos y externos en la realidad contemporánea. Dicha experiencia demuestra que no basta ofrecer elementos de rentabilidad microeconómica al capital extranjero (ausencia de restricciones, bajos salarios, etc.) para asegurar una difusión del capital transnacional. Asimismo, el levantamiento de las barreras comerciales asegura una integración internacional estrecha, pero no la transnacionalización del capital productivo. Éste se desplazará en la medida en que las condiciones internas de acumulación respondan a los patrones dominantes de la transnacionalización. Por eso, el modelo económico implantado en el Cono Sur, al erosionar las bases de acumulación nacional prevalecientes en la actualidad, diluyó al mismo tiempo el interés que el capital industrial transnacional podía tener para radicarse en esos países, mediante la forma de repetición. En la región ha predominado una ideología liberal que no es ni una mera vuelta reaccionaria medio siglo atrás, ni una anticipación del prototipo de la futura transnacionalidad, sino ambas a la vez. A despecho de esto, los respectivos gobiernos han decidido que dichos países se desarrollarían con base en las formas de segmentación, que expresan las tendencias más avanzadas del sistema. Sin embargo, sucede que una cosa es la ideología transnacional, correlativo programático de las necesidades abstractas de un capital que tiende a forjar las bases de maduración de la fase transnacional (y en ese sentido apoya fervientemente el programa de los gobiernos conosureños) y otra cosa es la práctica concreta de las corporaciones, que definen sus inversiones en horizontes de rentabilidad de mediano plazo y que conocen mejor que nadie las condicionantes presentes de la acumulación. La exclusiva presencia de algunas filiales bancarias (y, cuando corresponde, extractivas) y el retiro progresivo de las industriales puede interpretarse como una confirmación de las tesis de este trabajo sobre el estado actual del desarrollo de la fase transnacional.

CONCLUSIONES

El propósito de este artículo fue discutir acerca del desarrollo de las economías avanzadas, y se concluyó que éstas han iniciado un nuevo período de evolución: la fase transnacional.

Se han distinguido dos modalidades básicas de difusión transnacional, que predominan en diversos momentos del desarrollo de la fase. En la actualidad prevalece la forma de repetición, que extiende la propiedad por encima de las fronteras sin alterar las características del proceso de trabajo que prevalecían en la etapa monopólica nacional; aprovecha la existencia de espacios nacionales de acumulación creados durante esa fase. La segunda forma, de segmentación, tiene todavía menor peso, pero altera sustancialmente el proceso productivo, pues descompone y reagrupa sus operaciones a través de fronteras y dentro de la misma unidad de capital. Es la forma más desarrollada de transnacionalización y, por tanto, supone la profundización del proceso con modificaciones más importantes en el funcionamiento global de las sociedades.

El tránsito hacia niveles superiores de desarrollo es gradual y, por eso, aún no se manifiestan muchos cambios en el interior

de las formaciones sociales. En este trabajo sólo se intentó observar dichos cambios, considerando un aspecto: las limitaciones a las que potencialmente se enfrenta el Estado en el cumplimiento de sus funciones.[21] Éste tiende a perder margen de control como ente regulador de los mecanismos de acumulación y, en general, como eje de referencia de las relaciones de dominación entre clases, tanto en lo relativo a las relaciones de hegemonía y oposición interna entre grupos y fracciones de clase como a la confrontación internacional. El Estado y el espacio político conservan sus rasgos y funciones de dominación, pero dentro de parámetros exiguos y con cierta pérdida de autonomía.

Como se anticipó, no se trata de alimentar las utopías transnacionalistas que postulan la próxima desaparición del Estado, como institución obsoleta. Dichas utopías no hacen otra cosa que vestir con nuevo ropaje la ideología antiestatista, tan vieja como el sistema mismo. En un sistema de propiedad privada las contradicciones no dejan de existir y no es la concentración de la propiedad la que las disminuirá. Estos conflictos se expresan inevitablemente en términos políticos. De este modo, la reducción de la capacidad del Estado como árbitro social no implica una tendencia hacia una sociedad menos conflictiva sino, más bien, hacia un agravamiento de tensiones no resueltas y una dislocación de los campos de enfrentamiento, debido a la mayor complejidad que adquiere el propio espacio político. Este trabajo deja numerosos puntos abiertos. Algunos aspectos de gran importancia ni siquiera se han podido exponer. Por tanto, se aprovecharán estos párrafos finales para mencionarlos, ya que integran indisolublemente el conjunto de problemas que se deben resolver.

En el campo estrictamente económico, el proceso de transnacionalización se definió como un fenómeno fundamental vinculado con las transformaciones de la propiedad y la circulación del capital productivo. Sin embargo, en la actualidad se asiste a un fuerte proceso de transnacionalización bancaria, que desempeña un papel importante en la reorganización de la propiedad del capital productivo y en el financiamiento del capital de las corporaciones.

Por otra parte, la banca transnacional también actúa como sincronizadora de los sistemas monetarios nacionales y opera con un alto grado de autonomía relativa, tanto frente a la corporación productiva como frente a los estados nacionales, en medio de una economía mundial que requiere cada vez más de la recirculación de fondos entre los diversos mercados.

Como se observa, existe un conjunto de problemas relativos a la interdependencia y a la autonomía entre la transnacionalización productiva y la financiera.

Otro aspecto que se debe considerar es el de las relaciones entre el proceso de transnacionalización y las crisis del capitalismo. Durante la época de expansión transnacional inicial, la economía capitalista registró un período de crecimiento ininterrumpido, que hizo pensar que el sistema había logrado controlar las crisis, en parte gracias a la intervención del Estado.

Sin embargo, a partir de los años setenta las condiciones cambiaron y afloró nuevamente el carácter anárquico de las economías capitalistas. La poca capacidad de los gobiernos para controlar los movimientos especulativos de las corporaciones ha transformado la crisis en la amenaza más seria y permanente para el sistema.

Se advierte, entonces, que la transnacionalización, que expresa la tendencia inherente a la concentración del capital, coexiste con otro elemento tendencial: la crisis. Corresponde preguntarse: ¿en qué condiciones se relacionan transnacionalización y crisis? ¿Cómo se afecta el proceso de concentración internacional del capital por estos desequilibrios, que se propagan a través de las economías avanzadas? Y, a la inversa, ¿en qué medida puede ser la transnacionalización un modo de reequilibrar el sistema o, por el contrario, de desencadenar nuevas y más profundas contradicciones?

En la conjunción de las cuestiones económicas, políticas e ideológicas aparece uno de los problemas unificadores: la política económica. Algunos aspectos políticos de su gestación y ejecución se consideraron al estudiar las relaciones entre el Estado y las ET. Aun así, permanecen sin mencionar varias cuestiones ideológicas que se integran directamente con el tema de la política económica. Se trata de la relación entre determinado contexto político-económico y ciertas proposiciones ideológicas sobre el papel de la política económica. En otras palabras, las condiciones en que surgen ciertas ideologías acerca de los "modelos de desarrollo" o del "papel" de la política económica y la relación que guarda con el proceso de transnacionalización.

Con seguridad no se debe al azar la aparición de nuevas tendencias en materia de teoría de la política económica. En general, los grandes virajes de ésta vienen precedidos por transformaciones importantes en la economía y por cambios en las ideologías económicas.

En la actualidad se presenta una ola creciente de liberalismo que ataca en su base al papel del Estado en la economía. La ideología antiestatista de esta época ha tomado el ropaje teórico del neomonetarismo que, en ese sentido, parece disputar el prestigio alcanzado por el keynesianismo como sostén de la presencia estatal en la economía.[22] Es obvio que la tendencia al desmantelamiento del Estado todavía no concuerda plenamente con el interés inmediato de muchas corporaciones. En favor del liberalismo operan simultáneamente tanto la ideología espontánea de los ejecutivos de las ET como las perspectivas de los procesos de transnacionalización. Por eso, la época actual puede mostrar caracteres muy especiales, y a veces equívocos, con respecto al funcionamiento del Estado. No es difícil pensar en la existencia de fuerzas económicas que ya cuestionan el tipo de Estado intervencionista que hoy prevalece.

Estos temas, como tantos otros que se han planteado aquí, significan nuevos desafíos para la investigación y reflexión futuras. La índole de los problemas que abarcan desborda ampliamente el campo de cualquier disciplina social aislada y convoca a la reflexión desde las diversas perspectivas que intentan captar el desarrollo histórico. □

21. Este tema se trata con más extensión en la obra citada de los autores que dio origen al presente artículo.

22. Esta ideología antiestatista o liberal siempre ha estado presente en el espectro ideológico dominante, pero no siempre es hegemónica.

Comercio Exterior, vol. 32, núm. 7,
México, julio de 1982, pp. 727-734

Transnacionalización y política

GONZALO VARELA*

Los análisis científicos de la actual situación internacional se han referido a la crisis en una forma tan obsesiva y recurrente que este concepto ha terminado por ser puesto en duda en cuanto a su validez metodológica. Ello es así pues toda idea excesivamente genérica de la que se hace un uso abusivo termina por vaciarse de contenido. Lejos de esclarecer, tiende a demarcar, como se ha señalado, un espacio en el que se acumula todo lo inexplicable.

Uno acaba por huir de los lugares en que se empantana la ciencia política y se refugia en el sentido común. Sin embargo, el lenguaje corriente, si bien se refiere a códigos genéricamente entendidos y aceptados, es particularmente ambiguo: se habla de crisis simplemente cuando "las cosas no funcionan"; cuando las instituciones, las personas o las ideas pierden su aceptabilidad; cuando la marcha de la sociedad parece ir en contradicción con los anhelos individuales o sectoriales; cuando se arriba a un punto nodal de conjunción y resolución de distintas problemáticas.

También se emplea para designar un período de cambios profundos y acelerados. Desde 1929 el mundo ha vivido, según el caso, bajo el temor o el deseo de una repetición de la gran "crisis general del capitalismo", repartido entre los profetas optimistas del sistema y los profetas del derrumbe. La guerra de diagnósticos se acentuó desde 1973, pero independientemente de que la catástrofe sobrevenga (y nadie duda de que su posibilidad está a la orden del día), ella no es indispensable para que la realidad internacional haya cambiado en tal medida que ya no se parezca en gran parte a sí misma. Desde ese punto de vista, puede decirse que la segunda mitad del siglo XX ya ha tenido su 1929.

Como suele suceder, las grandes transformaciones no se producen por la mera irrupción de fenómenos completamente nuevos, sino por la acumulación o por el cambio de sentido de factores históricos a veces presentes de larga data y que pasan a desempeñar un papel distinto y preponderante. A la inversa, lo

* Investigador del Área de Estudios Políticos, IIET.

nuevo también se esconde, a menudo, bajo la forma de una conservación imaginaria del *statu quo*.

Bajo estos efectos, la confusión en el campo de las ideas se presenta como las señas de una tormenta eléctrica en una pantalla de radar. Más que nunca, ciencia e ideología son una sola cosa.

Nuestro mundo actual vive aún bajo la sugestión de un período "clásico", el de la expansión capitalista del siglo pasado, y de la nitidez más o menos real que introdujeron la sociedad y la cultura burguesas en las categorías sociales y teóricas. Un mundo en que las palabras "burgués", "pequeñoburgués", "proletario", "capitalista", "comerciante", "artesano", "campesino", "funcionario", "liberalismo", "revolución", etc., equivalían a sus conceptos precisos. Esta realidad y los paradigmas que la interpretaron parecen ya destinados a integrar (como todo período clásico) una referencia nostálgica a una edad de oro extinguida.

Nuestra época es más bien la de un crisol en el que se confunden, descomponen y rehacen todos los hechos establecidos; donde se unen los contrarios y las ideologías producen reflejos aberrantes, al punto que se proclama, una vez más, su defunción. Por eso se halla más próxima de ciertas etapas históricas de descomposición que del paraíso perdido del siglo XIX. De ese modo, a las categorías políticas y sociológicas podríamos extender el razonamiento de Pierre Vilar en *Oro y moneda en la historia*: ciertos problemas económicos del presente serían difíciles de entender para un banquero del siglo pasado, pero no para su colega del siglo XVII.

En los paradigmas teóricos del siglo pasado se había establecido una relación necesaria de ciertos elementos políticos, económicos y sociales. Una tradición positivista que trascendía los meros límites de la escuela positivista hacía suponer una determinación rígida de fenómenos culturales y políticos a partir de "hechos objetivos". De ahí la preocupación por la "totalidad". El presente, de acuerdo con esa fluida situación de descomposición y subversión de lo establecido, es más bien de desagregación de categorías que parecían fuertemente vinculadas y, a la vez, " 'los grandes sistemas' se han vuelto poco sensibles para registrar la emergencia de coyunturas nuevas y poco consistentes para explicar la dinámica de los procesos históricos".[1]

Este es el marco histórico de despliegue de nuevos fenómenos en un sistema capitalista internacional que parece inclinarse hacia una transnacionalización en ascenso y probablemente irreversible.[2] Para una América Latina que se identifica por el modo dependiente de insertarse en el sistema mundial, la internacionalización y la transnacionalización de las economías internas integra una nueva fase de desarrollo, comparable por sus dimensiones a las anteriores de "desarrollo hacia afuera" y de "sustitución de importaciones".

1. Fernando Henrique Cardoso, "Régimen político y cambio social", en Norbert Lechner (comp.), *Estado y política en América Latina*, Siglo XXI Editores, México, 1981, p. 272.

2. Véase Raúl Trajtenberg y Raúl Vigorito, *Economía y política en la fase transnacional: algunas interrogantes*, IIET, México, 1981.

EL CAMPO INTERNACIONAL

La extensión actual de los fenómenos de transnacionalización supone una cierta realidad internacional, sea desde el punto de vista de la revolución tecnológica (el "empequeñecimiento" del mundo por obra de las comunicaciones y transportes) como desde el político y social, en cuanto a una creciente integración de la comunidad mundial. El "tipo ideal" de transnacionalización exigiría un planeta abierto, sin otras fronteras que las de la lógica y las necesidades del capital transnacional. En parte, éste parece un sueño realizado, como lo demuestra la notable movilidad del capital, así como su independencia respecto a la política de los estados nacionales. Dicha impresión se acentúa si se piensa que el dinamismo de las grandes corporaciones monopólicas desafía incluso el divorcio entre los bloques "capitalista" y "socialista", al conquistar una cierta capacidad de penetración en los mercados internos de los países de este último bloque.

Sin embargo, esta premisa presupone un absolutismo del elemento transnacional que parece estar lejos de concretarse. La creciente transnacionalización de las economías internas requiere sin duda de la posibilidad de realización de una cierta racionalidad, pero la mera práctica capitalista no puede asegurarla por sí misma. Requiere de la intervención de agentes específicos, capaces de actuar en el terreno de lo irracional y de lo imprevisible, preponderante en la realidad social, es decir, agentes políticos. Requiere, por la misma razón, que estos agentes no sean solamente internacionales, sino también locales, nacionales.

Desde la perspectiva estrictamente internacional, es legítimo pensar que la transnacionalización económica está vinculada en forma más compleja. La sociedad internacional aparece compartida por una doble tensión: la denominada "Este-Oeste", o sea la disociación de los dos grandes bloques mundiales, y la denominada "Norte-Sur", o sea la oposición entre países industrializados y subdesarrollados.

Este esquema parece cuestionable en diversos aspectos, y lo es por su base. Probablemente el signo más contundente del impacto alcanzado por la hegemonía burguesa en el siglo pasado sea el de la aceptación universal de una determinada concepción del progreso, basada en el apoderamiento de la naturaleza por el hombre, de la cual la industria fabril fue y es aún la encarnación principal. El patrón de crecimiento industrial que reposa en la explotación de recursos aparentemente ilimitados fue retomado por los movimientos anticapitalistas, por las naciones organizadas de acuerdo al modelo soviético y por las jóvenes sociedades del Tercer Mundo. La sociología debió, así, inventar el concepto de "sociedad industrial" para analizar los puentes tendidos entre sociedades en principio diversas.

Desde mediados del siglo XIX, la realidad puso también en duda el pretendido antagonismo entre desarrollo económico e injerencia estatal. Más definitiva aún fue la escisión que estableció un poco más tarde la presencia del capital monopólico entre liberalismo económico y liberalismo social y político, dos términos que parecían no sólo asociados históricamente, sino producidos el uno por el otro. Después de 1917 la rivalidad creciente entre sociedades capitalistas y "socialismo real" no ocultó el hecho de que, aparte de que el segundo profundizaba un

proceso de industrialización incipiente heredado de la época pre-revolucionaria, tomaba la delantera en materia de ciertos procedimientos político-administrativos, como la burocratización de la sociedad y la planeación económica, que serían luego igualmente adoptados por el occidente capitalista.

A su turno, la oposición entre centro y periferia fue establecida sobre un aparato conceptual que reparaba en la desigual división internacional del trabajo, que oponía el atraso y el progreso, la industrialización y la producción de materias primas para el mercado mundial.

Los estudios más penetrantes sobre la dependencia han refutado la idea del atraso, entendido como no-desarrollo. Por otra parte, la dinámica tecnológica, que constantemente proyecta nuevos sectores de punta en las sociedades industriales más avanzadas, genera en el seno de éstas el atraso allí donde antes no existía, por marginación y pérdida de la influencia productiva de los sectores víctimas de la "modernización". Algunos teóricos de la dependencia habían señalado que la dialéctica centro-periferia se reproducía en el interior de las propias naciones centrales. Actualmente también se acepta que el vínculo entre ambos polos es fluido: naciones antaño consideradas "subdesarrolladas" se desplazan hasta integrarse al centro de la economía mundial (como es el caso de España), mientras otras tienden a una pérdida sensible de posiciones privilegiadas (como la Gran Bretaña). Se habla también de naciones "semiperiféricas" y de la equiparación de las sociedades más desarrolladas del Tercer Mundo con aquellas que desempeñan un papel secundario entre las centrales.

Las barreras conceptuales para definir desarrollo y subdesarrollo tienen otros puntos de ruptura aún más llamativos. Las economías centrales han impulsado últimamente su participación en la economía mundial en tanto que productores de materias primas. Piénsese solamente en la importancia de Estados Unidos como productor de alimentos, que contribuye a la paradoja tantas veces señalada de coadyuvar mediante el comercio internacional a la reproducción del esquema dual de la economía soviética, repartida entre un ineficiente sector de producción para el consumo y un sector de armamentos altamente eficiente y avanzado. Más aún, los reajustes producidos por la presente crisis han llevado a los países más avanzados en términos capitalistas a constituirse en forma creciente en *economías de exportación*. La guerra de precios y de mercados internacionales define hoy más que nunca el rango de estas naciones en cuanto a su poderío y salud económicos. Se calcula que para la actual economía francesa el quántum de la producción industrial dedicada a la exportación llega a 30%. En el caso de Italia, la reactivación del sector deprimido de la economía ha producido una expansión de la producción industrial de exportación a precios competitivos, que ha permitido saldar en pocos años una cuantiosa deuda externa.

De modo paralelo —y esta situación es particularmente visible en la región latinoamericana— los países periféricos se industrializan a gran velocidad, sobre todo por medio de inversiones extranjeras directas. Y al hacerlo parece cumplirse el ambicioso proyecto de las élites locales del siglo pasado de hacer realidad una organización nacional a la medida clásica europea, en términos sociales, estatales, militares y culturales. ¿No se comprueba esto claramente en el juego diplomático de las semipotencias regionales que, como Brasil y México, ambicionan proyectarse más allá del panorama latinoamericano?

Más allá de un esquema rígidamente evolutivo, o de una comparación excesivamente puntual, es preciso reconocer que centro y periferia del sistema mundial intercambian sus respectivas experiencias históricas, y ello nos conduce a nuestro punto de partida: fenómenos como los de la transnacionalización de las economías se conciben en la actualidad como parte integrante de una transformación más general y presuponen cierto marco internacional. Dentro de éste, la doble disociación tradicional entre Este y Oeste y Norte y Sur, sólo es aceptable si se la complementa con la consideración de tendencias de cambio como las señaladas. Por una parte, las relaciones internacionales tienden a la consolidación de una comunidad internacional, con instituciones y normas establecidas; a la interpenetración económica y la competencia pacífica de las áreas "socialista" y "capitalista", que fueron vaticinadas a los inicios de la era de la distensión, a fines de los años cincuenta; a la difusión de ciertas pautas de desarrollo económico y social hacia la periferia mundial. Por otra parte, los antagonismos radicales siguen en pie más vigentes que nunca: retorno a la guerra fría, conservación de las desigualdades en el acceso al desarrollo económico y sus frutos y crecientes rivalidades nacionales y regionales. El proceso de integración internacional no es armónico sino profundamente contradictorio, no es igualitario sino jerarquizado, y por ello incrementa los desequilibrios y los riesgos de ruptura del sistema internacional global.

ECONOMÍA Y POLÍTICA: LA UTOPÍA TRANSNACIONAL

Si nos remitimos al plano político local, el tema de la transnacionalización se refiere a la relación entre Estado nacional y corporaciones extranjeras. A partir de los años sesenta, la dimensión de poder cobrada por estas últimas alentó la idea de que se estaba produciendo un cambio en el *status* de los estados-nación, tal como habían sido forjados desde los siglos XV y XVI. Para obras ya clásicas, como *Soberanía en peligro*, de Raymond Vernon, a la vez que las compañías transnacionales se despegaban en forma creciente de su carácter nacional, los estados perdían la capacidad de control y decisión que les era consustancial.

Esta elaboración, como muchas problemáticas teóricas que se presentan como novedosas, es en buena medida un replanteamiento de antiguas creencias. No es casual que la misma haya surgido en un ambiente académico anglo-sajón. Hay una idea maestra implícita, que es la desaparición gradual del Estado. Ella está presente en dos ideologías que tuvieron una matriz cultural e histórica común: el liberalismo y el marxismo. La historia ha confirmado, sin embargo, la tendencia contraria, al punto que los países proclamados socialistas son aquellos en que el fenómeno estatal ha alcanzado una dimensión de poder totalitario antes desconocida. La creciente complejidad de la política mundial, en lo nacional y en lo internacional, incide en esta persistencia del hecho estatal.

La ideología liberal postulaba que un máximo de libertad y un mínimo de intervención estatal eran sinónimos y que ello se garantizaba por el funcionamiento de las leyes del mercado y la capacidad de éstas en materia de justicia e integración so-

ciales. El razonamiento partía de dos premisas falsas: la identidad entre liberalismo político y económico y la potencialidad de integración espontánea de la sociedad. El Estado, en las sociedades capitalistas, se nutre de la realidad contraria: las insuficiencias de la dinámica económica como integradora de la sociedad y el caos provocado por la lógica del más fuerte que reina en el mercado libre. Actualmente, un discurso como el de Friedman no es concebible sin un endurecimiento de la política estatal, y no sólo en el Cono Sur. La falacia de este tipo de doctrina radica justamente en su economicismo.

Para Friedman, cuanto menos cuente el Estado es mejor. En ello se acerca a los liberales del siglo pasado. Pero él se limita a hablar del Estado en cuanto agente económico y regulador del mercado. Así, supone que la libertad y la justicia van a ser producidas a partir de la esfera económica (en esto, la ideología liberal, no menos que cierto marxismo, tiende a hacer de lo político una función de la economía). Pero este discurso, que comienza y termina en la economía, oculta o resta importancia a toda una faceta del Estado: para que éste deje de actuar de cierta forma en lo económico, debe intervenir de cierta forma en la sociedad, puesto que la liberalización del mercado significa una opción ventajosa al gran capital que no puede ser sino la del propio Estado, dado que el capital está lejos de poseer esta cualidad de intervención política sobre el conjunto de la sociedad. Lo que en las palabras de los neoliberales aparece como un repliegue del Estado es simplemente un ocultamiento ideológico de una restructuración en la acción del mismo y en sus relaciones con la sociedad.

Más allá de que el capital transnacional posea una posibilidad de presión excepcional por su característica migrante, la misma no puede traducirse en una prescindencia del Estado. Para que esto fuera factible, el capital debería tener la capacidad de integrar y disciplinar al conjunto de la sociedad. En este sentido, es sugerente el paralelismo que trazó Hilferding a principios del siglo entre los funcionamientos de la corporación monopólica y el Estado. Sin embargo, el gran capital no sólo carece de tal capacidad, sino que su ejercicio sería en gran parte contradictorio con la lógica misma del capitalismo. El móvil constitutivo de éste es la maximización de utilidades, no la integración social. El papel del Estado consiste, ante la sociedad, en ese carácter de universalidad, de protección, de integración y de representación del común, de acuerdo con criterios de bien público. El hecho de que dicha misión sea cumplida con mayor o menor eficacia y justicia, o que sea más o menos cuestionada, no obsta a este carácter central. La lógica capitalista, por el contrario, y más en condiciones de crecimiento monopólico, suele ser excluyente. Hay toda una serie de actividades (gastos militares, seguridad social, higiene, educación, etc.) que el capital no está interesado en cubrir, ni puede hacerlo.[3] En fin, la repartición de tareas políticas y económicas es un resultado de la existencia misma del capitalismo, pues éste supone efectivamente la autonomización de la esfera económica respecto del conjunto del funcionamiento social (a diferencia de otros modos de producción en que lo político, lo económico y lo religioso aparecen como una sola cosa).

Esto es lo que acarrea la disociación entre lo político y lo económico y el despliegue de instituciones especializadas y regidas por criterios diversos y propios a cada uno de estos ámbitos. Ello, obviamente, sin perjuicio de: a] una articulación necesaria de ambos niveles (lo contrario implicaría la ruptura social); b] una injerencia, variable según los casos, de la clase dominante en la esfera pública-estatal, por su participación en los partidos políticos, en la formación de la clase política y de los administradores públicos, y c] la existencia, en la práctic[illegible] de tendencias contrarias a la separación entre sociedad y Estado, entre lo político y lo económico, entre lo público y lo privado. Así, el Estado interviene en la economía en la misma medida en que las organizaciones empresariales, sindicales o culturales se convierten en protagonistas del sistema político. El *welfare state* es un ejemplo claro: en él, la relación entre las clases está inseparablemente entretejida con una extendida gestión estatal que ejerce un importante grado de regulación de la economía.

De todos modos, las exposiciones corrientes sobre el nuevo papel de las entidades estatales en la era de la transnacionalización no se refieren explícitamente a la desaparición de los estados-nación, sino a un debilitamiento de su fuerza institucional. Sin una mayor especificación, esta afirmación es poco esclarecedora.

En primer lugar, es preciso definir qué se entiende por un Estado fuerte o débil. Sucintamente, la fortaleza de un Estado se mide por su capacidad de imponer decisiones autónomamente. En relación con ello, el problema del consenso o la coerción parece secundario, si bien es significativo para analizar las perspectivas a largo plazo de un sistema determinado. Desde este punto de vista, el Estado brasileño actual es tan fuerte como el de Alemania Federal, sin perjuicio de que el segundo goce de un nivel de consenso incomparable con respecto al primero. Inversamente, un Estado como el argentino y otro como el italiano padecen de una carencia crónica de capacidad ejecutiva, independientemente que uno haga derroche de violencia y el otro tenga un alto grado de consenso.

La transnacionalización de la economía no implica la neutralización del Estado; a lo máximo, requiere una relación diferente entre Estado, sociedad y capital. El papel del primero será relevante mientras existan naciones y mercados nacionales; respecto al capital local o internacional, el Estado es un intermediario necesario.

No se puede afirmar seriamente que el Estado brasileño o el mexicano (para hablar de casos claros de transnacionalización de las economías internas) se haya debilitado. A la vez, los problemas del sistema político argentino, sus debilidades y carencias, son anteriores al proceso de transnacionalización. Si consideramos el ejemplo de los países centrales, sin perjuicio de una cierta disolución del hecho sociocultural nacional en Europa Occidental en los últimos decenios, la tendencia reciente es al reforzamiento del Estado y la burocracia pública, inclu-

3. Al hacer esta exposición simplificamos las tendencias. En aquellas sociedades donde la clase capitalista goza de un alto grado de hegemonía cultural y moral y donde la especialización estatal es menos desarrollada, la actividad de instituciones de filantropía social sostenidas por las empresas privadas tiene una gran importancia. Ello no elimina, sin embargo, la diferenciación real-imaginaria entre lo público y lo privado y el consecuente papel del Estado. Por otra parte, dicho fenómeno es prácticamente irrelevante en el caso de las clases dominantes latinoamericanas.

so en sociedades como las de Estados Unidos y Gran Bretaña, donde este fenómeno ha sido tradicionalmente más resistido. Por otra parte, también aquí las tendencias básicas han respondido a características históricas, forjadas mucho antes de que se perfilaran los procesos de transnacionalización económica. Los estados alemán y francés (formados sobre un modelo similar) ostentan de muy larga data ese rasgo autoritario e intervencionista respecto a la sociedad civil. El Estado italiano arrastra sus limitaciones, a causa de una problemática e incompleta integración nacional en el siglo pasado. En los países anglosajones la prédica neoliberal del gran capital encuentra terreno favorable en una tradición centenaria de autogobierno civil y de desconfianza en la excesiva extensión de los poderes públicos (sentimiento popular que, por cierto, Reagan explotó para convertirla en una de sus principales consignas electorales: disminución de la burocracia y de las cargas impositivas).

Con base en lo anterior, es necesario concluir que no debe esperarse *a priori* la conformación de fenómenos políticos uniformes en todo país en que la economía interna se transnacionalice, pues estas respuestas no dependen sólo de la presencia de tal o cual proceso económico, sino de la forma como éste se articule localmente con estructuras sociales y políticas muy diversas. Si queremos hacer una comparación con otra época de reajuste generalizado del sistema capitalista internacional, podemos recordar la equiparación que hizo Gramsci entre fenómenos tan opuestos como el nazismo y el *New Deal*, entendidos como otros tantos esfuerzos de readaptación a las transformaciones posteriores a 1929, en condiciones nacionales disímiles.

Todo lo anterior no obsta para que los actuales cambios en escala mundial acarreen una subversión de fenómenos políticos establecidos en la posguerra, y especialmente la crisis del *welfare-state* y de las políticas keynesianas; o para que el sistema capitalista monopólico engendre tendencias totalitarias a la par del "socialismo real" (con el que comparte otras inclinaciones, como la inflación burocrática, el militarismo y el imperialismo); o para que las grandes corporaciones representen una estructura específica de poder en escala internacional, que no obedece a la política de los estados nacionales, aunque pueda coincidir estratégicamente con algunos de ellos y buscar una armonización necesaria con todos aquellos en cuyos espacios tenga intereses. Pero esto implica un grado de complejidad y una expectativa de conflictos sociales e internacionales cuyo resultado aún no se vislumbra y que sería muy simplista resumir en una afirmación en abstracto de una tendencia al debilitamiento del Estado o, al contrario, de una imposición universal del totalitarismo estatal.

En el caso latinoamericano es pertinente centrarse en el estudio del desarrollo más o menos desigual, pero sincrónico, del "triángulo" a que hace mención Guillermo O'Donnell:[4] el Estado, el capital nacional y el capital extranjero. El capitalismo en América Latina, con todas sus contradicciones, no es sinónimo de estancamiento ni de autarquía local. Es, históricamente, un proceso que se integra al mercado internacional y a las tendencias evolutivas del sistema capitalista mundial. Esta dependencia es un determinante de primera magnitud (no el único) en la conformación variable de una estructura de clases, una sociedad nacional y un sistema político local. Cada nuevo impulso de desarrollo ha provocado, conflictivamente, una articulación más compleja y una mayor diferenciación de estos elementos. El Estado local nació, así, estrechamente determinado por el contexto externo, mucho más que sus pares europeos, organizados en el curso de una evolución histórica más prolongada y en condiciones políticas, económicas y sociales muy diversas. En América Latina, la organización estatal —como el desarrollo capitalista— se encuentra en una situación intermedia. No ha alcanzado la tipicidad y estabilidad institucional de los países centrales, pero por regla general no comparte tampoco el "fracaso" estatal que es frecuente en el resto del Tercer Mundo.

La concepción que criticamos tiene sin duda un elemento de realidad: como dijimos, las grandes empresas transnacionales son centros específicos de poder, comparables a menudo al Estado por su poderío. Su presencia implica un desafío importante, incluso para las sólidas instituciones políticas de las naciones centrales y mucho más en los países del Tercer Mundo. Sin embargo, la existencia de una extensa gama de situaciones concretas revela una vez más el riesgo de toda generalización. Es lógico suponer que la presencia de agentes capaces de concentrar recursos materiales, humanos y políticos en gran escala, dotados de gran coherencia de acción, que cuentan con apoyos externos de varios tipos (incluso diplomáticos) y anteriores o coexistentes con un proceso de organización estatal en sociedades de rudimentaria articulación nacional, debe por fuerza ser limitante o condicionante de éste, como lo es también el contexto internacional en general. Por ello, el surgimiento de estas naciones suele tener un carácter reactivo, violento y desgarrador, como es visible en las áreas más neurálgicas de la política mundial: el sudeste asiático, el Cercano Oriente, África o Centroamérica. No parece ser igual el caso de la mayor parte de los países centrales ni los latinoamericanos. En estos últimos, la existencia de una sociedad nacional y de un Estado local, con un importante grado de consolidación, establece un condicionante a la penetración de las corporaciones transnacionales y a las pretensiones de las potencias hegemónicas. ¿No es un ejemplo claro de ello la brusca irrupción de fenómenos de "refundación" estatal, simultáneos al reajuste económico radical de ciertos países sudamericanos, entre los cuales Brasil es el caso paradigmático? En los llamados *estados de seguridad nacional*, la imposición "arbitral" de un orden interno, más el acuerdo con el capital local e internacional, han definido no sólo un "proyecto" socioeconómico de una clase dominante movilizada en busca del mercado mundial, sino también un "proyecto" estatal de cierta élite política, tecnocrática y militar, no necesariamente fusionada a la primera. Estado, burguesía local y capital transnacional pactan en tal caso un desarrollo asociado y tripartito. El Estado canaliza el proyecto capitalista en aras de su propia afirmación, tanto como éste requiere de la acción estatal para realizarse. Ello no impide contradicciones y conflictos, tan reales como la misma interdepedencia.

NACIONES E IMPERIOS

Capitalismo, Estado y nación son, pues, categorías en construcción en América Latina, mucho más que en las sociedades centrales. Ello marca el carácter de la participación de es-

4. "Reflexiones sobre las tendencias de cambio de Estado burocrático-autoritario", en *Revista Mexicana de Sociologia*, núm. 1/77, México, enero-marzo de 1977.

tos países dentro de un área imperial, en sentido territorial-militar. Así como hemos observado un vínculo complejo de autonomía y dependencia recíprocas entre capital y Estado, muy típico de las formaciones capitalistas, algo similar podría decirse de la relación entre nación e imperio.

A veces se plantea el interrogante de si no sería procedente englobar la temática de la transnacionalización lisa y llanamente dentro de la del imperialismo. El dilema deriva del hecho de que en este capítulo, como en tantos otros, somos aún largamente deudores de las formulaciones teóricas del siglo pasado y principios de éste. El concepto corriente de imperialismo es sobre todo el de Lenin, que a su vez debe mucho a Hilferding y Hobson. Como hemos señalado, los sistemas intelectuales decimonónicos tendían a una integración muchas veces lineal de categorías que en el presente son en cambio visibles en su diferenciación. Lenin describió correctamente dos fenómenos vinculados en el imperialismo posterior a 1880: la expansión del capital más allá de fronteras y la creación de grandes imperios ultramarinos. Pero estableció entre ambos un estrecho nexo causal:

"El capital financiero es una fuerza tan considerable [...] que es capaz de subordinar, y en efecto subordina, incluso a los estados que gozan de la independencia política más completa [...] Pero, se comprende, la subordinación más beneficiosa y más 'cómoda' para el capital financiero es *aquella* que trae aparejada la pérdida de la independencia política de los países y de los pueblos sometidos."[5]

No es difícil discernir el razonamiento de base: los estados nacionales siguen la dirección del gran capital y su política colonial responde a la necesidad de éste de asegurarse nuevos espacios de inversión económica. El estudio de los procesos de transnacionalización es perturbador en este sentido, al identificar una dinámica económica que no sigue por fuerza la dirección de los estados nacionales, ni siquiera la de aquellos cuya bandera ampara la casa matriz de las grandes corporaciones. Ello tiene importantes repercusiones políticas. Para Lenin, el carácter nacional de la expansión imperialista conducía al reparto del mundo, a la guerra de mercados y a la guerra a secas. La idea de la transnacionalización alude en cambio a la existencia de un solo mercado planetario, sin más limitantes que las leyes económicas y con la mayor prescindencia posible de los estados nacionales. Y al hacerlo, parece animar los fantasmas de un viejo debate.

Para un crítico de la seriedad de George Lichtheim,

"La anterior convergencia del darwinismo y el expansionismo ha encontrado un sucesor moderno en la visión tecnocrática de una economía planetaria, controlada por una élite unificada de administradores capacitados científicamente que han dejado atrás el Estado nacional y han fusionado sus distintas entidades en la formación de un cártel global que une a todos los centros industrialmente avanzados del mundo: 'el ultraimperialismo', por emplear la frase de Kautsky. Esta sombría idea, formulada por primera vez en 1914 por el principal teórico de la II Internacional, parece hoy día notablemente moderna, más que las elaboradas por la escuela leninista rival. Lo que nadie puede decir es si la experiencia la va a revalidar. Lo que debe ponerse en relieve es que no tenemos ninguna base teórica para deshacernos de esta hipótesis como si fuera una aberración".[6]

En América Latina, la extensión de los esquemas de interpretación marxista a partir de los años sesenta y setenta, unida a la radicalización de los planteos cepalinos en la teoría de la dependencia, tuvo el mérito de desplazar los prejuicios de la sociología estadounidense del desarrollo y de integrar decisivamente la determinación económica al estudio de la realidad latinoamericana. Como contrapartida generalizó algunas simplificaciones. La más obvia es la concepción refleja entre infraestructura y superestructura. Otra, la de interpretar la historia latinoamericana como mera hazaña de los agentes capitalistas internos o externos. Una tercera, la de la interacción mecánica de imperialismo (de Estados Unidos), capitalismo y política local. Las necesidades del capitalismo central determinaban directamente la política de Estados Unidos, que a su vez definía la marcha de la economía y la política de los países latinoamericanos, por intermedio de las burguesías y los estados locales.[7]

Como muchos malentendidos, éste está formado con verdades parciales. Es indudable que el Gobierno de Estados Unidos ha cumplido y cumple una función de tutela permanente de los intereses estadounidenses privados en el exterior. No menos cierta es su injerencia y la de sus organismos de seguridad en la política interna latinoamericana. Pero hacer de la política de Estados Unidos un efecto de las exigencias capitalistas es una simplificación tanto más grave, cuanto descarta el estudio de los complejísimos procedimientos sociales, políticos y administrativos por los que ésta se elabora. Peor aún, este esquema lleva a abstraer los procesos internos tanto de la sociedad estadounidense como de las latinoamericanas y a concebir a las clases subordinadas como marionetas de los planes de los sectores dominantes. En suma, se *ignora el sentido de la política como producto histórico, como síntesis de la lucha de clases y otros sectores sociales, como resultado final, no determinable rígidamente a priori.*

Todo hace pensar que el concepto decimonónico de impe-

5. *El imperialismo, fase superior del capitalismo*, en V.I. Lenin, *Obras escogidas en tres tomos*, Editorial Progreso, Moscú, s./f. t. I, p. 759.

6. George Lichtheim, *El imperialismo*, Alianza Editorial, Madrid, 1972, p. 18. La refutación de Lenin a Kautsky se encuentra en *El imperialismo...*, pp. 769-782. Lenin no rechazaba *a priori* la posibilidad *teórica* de que el capitalismo llegara a conformar un único cártel de dominación mundial, pero al calificar la posición de Kautsky como de "ultradisparate", se basaba en el hecho de que las tendencias reales de la economía mundial de la época no confirmaban la misma. Por otra parte, más allá de la abusiva sacralización que se ha hecho de los aportes de Lenin, es necesario recordar que él era fundamentalmente un hombre de acción y que sus elaboraciones teóricas estaban siempre encaminadas a apoyar políticas concretas. Si se olvida esto, la crítica resulta demasiado obvia. Así, en la polémica sobre el "ultraimperialismo", Lenin no se detuvo tanto en el aspecto científico-económico de la proposición de Kautsky, sino en el filosófico-político que lo sostenía, que llevaba a una negación de la profundización de las contradicciones del sistema capitalista y a una visión evolucionista y pacifista.

7. Esta visión mecanicista abunda también en los escritos de los teóricos de la dependencia.

rialismo no es suficiente para explicar los fenómenos internacionales de la actualidad, en lo político y en lo económico. En parte porque se basaba en premisas no siempre ciertas y en parte porque ha cambiado el carácter del capitalismo y de la política mundial. El imperialismo y el capitalismo no son conceptos estáticos, ni siquiera dentro de los límites de permanencia de sus rasgos definitorios básicos. En las condiciones de una revolución tecnológica y social incesante, todo sistema que se reproduce en el largo plazo sólo puede hacerlo al costo de transformarse profundamente a sí mismo

En el curso de su polémica, Lenin y Kautsky habían revelado, cada uno en su posición, dos aspectos característicos de la dinámica capitalista: por un lado su matriz nacional, dado su nacimiento dentro de los márgenes de los mercados internos; por otro, su espíritu de provecho, que lo impulsaba más allá de todo afincamiento local. En el primitivo capital comercial y bancario animaba de larga data este espíritu cosmopolita. Pero el carácter prioritariamente industrial del desarrollo capitalista provocó hasta el siglo XIX su nacionalización.

Con la aparición del capital financiero, en cambio, el capitalismo se desprendía tanto de sus especializaciones sectoriales (usuraria, comercial o industrial) como de sus ataduras geográficas. El capital financiero representa al capital propiamente dicho, sin otro impulso que la subordinación de los recursos naturales y humanos a una lógica vertiginosa de maximización de utilidades. Su ámbito natural es por ello a escala planetaria. Pero al hacer tal afirmación incurrimos en un elevado nivel de abstracción. La realidad siempre contradice toda aseveración intelectual de un encierro de la historia dentro de corrientes puras, continuas y homogéneas. Una simple observación a la economía capitalista más avanzada —la de Estados Unidos— deja ver, aún hoy día, una constante fluidez y contradicción entre sector externo e interno. Así como la evolución económica no llega a la anulación de los estados, tampoco se divorcia definitivamente de su carácter nacional. Lo que sí es indudable es que su faceta cosmopolita ha alcanzado un nivel sin precedentes, que señala profundas transformaciones en el sistema. Ello está, por otra parte, asociado al desempeño de Estados Unidos, como gran potencia en la posguerra, a su cruzada procapitalista y a la reunión del grueso de las naciones capitalistas bajo su dominio imperial, lo que favorece sin duda las presiones por hacer del "Occidente" un solo mercado sin barreras nacionales.

Muchos errores analíticos provienen no tanto de una concepción reflejo de las relaciones entre infraestructura y superestructura, como de imaginar la política como una función de la economía. Así como el capitalismo no se encierra en su origen nacional, el fenómeno nacional no se reduce a su anatomía económica. En la noción finisecular de imperialismo se conjugaban, según dijimos, la determinación de una fase del sistema capitalista con un hecho nacional: el despliegue de las grandes potencias y la formación de sus imperios coloniales. Pero el peso del economicismo influyó en la disolución conceptual del aspecto nacional del imperialismo dentro de su definición como una fase del capitalismo, lo que ha llevado a muchas confusiones, estimuladas por razones ideológicas y políticas. El imperialismo puede estar asociado, sin duda, a una dinámica de tipo capitalista, pero en la era moderna, y más en nuestros días, es básicamente un fenómeno de dominación de unas sociedades por otras y un fenómeno de dominación *nacional*, dado que la nación sigue siendo, por el momento, el tipo de sociedad predominante. El imperialismo no es pues una fase de un sistema económico (o puede ser aceptado como tal siempre que rechacemos la interacción mecánica de imperialismo político y económico) sino un hecho predominantemente político, territorial y militar. Así como hay economías industriales no capitalistas y naciones no capitalistas, hay también imperialismos no capitalistas.[8]

La relación entre imperialismo y capitalismo en el siglo pasado no era lineal como creyó ver Lenin. A menudo, los grandes negocios del sector externo del gran capital se realizaban en países independientes y a la vez se incorporaban colonias con escaso interés económico. Los sistemas políticos de las potencias europeas, ni siquiera en el caso de Gran Bretaña, que representaba un caso extremo de control del Estado por parte de la clase empresarial, manejaban su política exterior como un simple servicio de las necesidades particulares. La afirmación de los estados nacionales y el desarrollo capitalista habían pasado justamente por una diferenciación entre interés público y privado, sin perjuicio de que la esfera política continuara siendo esencial para la reproducción del orden de clases. La acción colonialista de las potencias centrales obedecía en principio a un criterio regulador de los crecientes desequilibrios regionales provocados por la expansión económica, y también a normas de seguridad y competencia entre naciones rivales (por lo que la creación de ciertos enclaves y colonias tuvo a veces un sentido militar y defensivo más que económico). En principio, el problema de la dominación territorial importaba poco a los estadistas. En este sentido, es clara la posición de la diplomacia británica, que durante largos decenios se orientó preferentemente a asegurar tratados de amistad y libre comercio en la periferia y a evitar en lo posible la sobrecarga fiscal y administrativa que significaban las nuevas colonias. No hay duda, sin embargo, que de 1880 en adelante toda una serie de problemas similares a los que se enfrentaban las potencias centrales (rivalidades entre ellas, conflictos en la periferia provocados por la expansión capitalista, iniciativas autónomas de colonos y funcionarios imperiales por acrecentar los dominios ultramarinos, necesidad de controlar rutas comerciales y marítimas, etc.) "fueron en cierto sentido integrados en un único modelo histó-

8. En *El imperialismo. . .* (p. 759), Lenin no descartó la existencia de imperialismos no capitalistas o correspondientes a fases del capitalismo diversas a la del predominio del capital financiero, pero lo consideraba como un hecho del pasado y no del futuro. Su convicción de que el imperialismo de la era de los monopolios marcaba un período último de descomposición del sistema previo a la revolución socialista mundial que habría de borrar las fronteras nacionales, le hizo seguramente desconsiderar toda especulación sobre la posibilidad de nuevas fases de desarrollo capitalista, como de la proyección futura de naciones imperialistas no capitalistas. Respecto de la Rusia zarista de su tiempo, que presentaba a sus ojos un ejemplo peculiar de expansionismo territorial en el marco de un capitalismo "atrasado", se inclinó por pensar que se trataba de un caso de "imperialismo capitalista moderno [. . .] envuelto, por así decirlo, en una red particularmente densa de relaciones precapitalistas" (*ibid.*, p. 758). Uno de los aspectos interesantes del libro de David K. Fieldhouse, *Economía e imperio. La expansión de Europa, 1830-1914*, Siglo XXI Editores, México, 1978, es el de sugerir en cambio que el imperialismo ruso del siglo pasado se regía por criterios diferentes a los de las potencias capitalistas, puesto que se trataba de un tipo de sociedad en "que la distinción [. . .] entre el interés nacional y el de los individuos privados tenía poco significado" (pp. 534-535).

rico",[9] y de que en la medida en que los imperios de ultramar crecieron y se consolidaron en el tiempo, engendraron grupos políticos y económicos de interés que contaron incluso, ocasionalmente, con el apoyo de las masas para presionar primero por el incremento de las dependencias coloniales y más tarde contra su desmantelamiento.

Una vez más vemos en este proceso el movimiento de lo político y lo económico propio del capitalismo (que es un sistema sumamente diferenciado y articulado) de acuerdo con principios coordinados pero específicos a cada nivel. Ello se refiere igualmente a la actualidad. El imperialismo ya no mantiene posesiones coloniales, más que en forma residual. El proceso de descolonización de la posguerra mostró a menudo el interés de las potencias centrales por desembarazarse de sus antiguas colonias, siempre que pudieran mantener con ellas vínculos económicos y políticos privilegiados.

Hoy día, el mundo está dividido en dos áreas de seguridad imperial, la estadounidense y la soviética, aunque éstas no cubran la totalidad del planeta. El interior del imperio estadounidense tiene una complejidad que no sólo demuestra que la política del bloque no se elabora sencillamente de acuerdo con las conveniencias de las grandes corporaciones económicas, sino tampoco según los dictámenes del Gobierno de Estados Unidos. Este país se desempeña, sin duda, como el centro político, militar y económico del imperio, pero carece de una capacidad de mando vertical. Respecto a la mayoría de los países componentes de su área de influencia, la preeminencia estadounidense es más una *hegemonía* que un dominio directo, en el sentido de que la primera supone un dominio en pluralidad de posiciones, un cierto consentimiento de los dominados, así como un cierto grado de autonomía de éstos y la necesidad de elaborar los lineamientos que se deberán seguir por medio de procedimientos diplomáticos *sui géneris*.

Esto se debe a un doble movimiento. En primer lugar, la hegemonía de Estados Unidos es relativamente reciente e incorpora a naciones que hasta la víspera de la segunda guerra mundial eran potencias independientes y aun rivales (Francia, Gran Bretaña, Alemania Federal, etc.). Dicho imperio aparece como una amalgama de zonas de influencia (estadounidense, británica, francesa) sin duda unificada, pero que no responde directamente a los planes de los estrategas de Washington (como pudo verse en la actitud de los europeos frente a la guerra de Vietnam y ahora en Centroamérica).

En segundo lugar, la generalización del desarrollo capitalista a los países periféricos ha favorecido, particularmente en América Latina, el desarrollo de estados y sociedades nacionales que, no obstante su carácter dependiente tanto económica como políticamente, han engendrado veleidades autonómicas, así como ambiciones nacionales propias. En América Latina es dable observar una evolución al respecto. No obstante, el enorme poderío de presión estadounidense nunca se ejerció de manera uniforme. Hasta la segunda guerra mundial el imperialismo estadounidense competía con otras potencias en el área. Por medios militares, diplomáticos y financieros, Estados Unidos había hecho del Caribe un *mare-nostrum*, justamente en países donde el fenómeno estatal y nacional se presentaba desarticulado, si no era inexistente (exceptuando el caso de México). La diplomacia estadounidense hacía y deshacía a su antojo. En el resto del subcontinente la situación era variable. Algunas "semicolonias" del capital extranjero, como Argentina, Uruguay o Chile, habían alcanzado, gracias a su posición relativamente privilegiada, un importante nivel de organización nacional. La integración definitiva de estas regiones al mandato de Estados Unidos se realizó tardíamente y mediada por sus relaciones anteriormente anudadas con los estados imperialistas europeos,[10] lo cual influiría en esas veleidades autonomistas señaladas. Éstas, por lo demás, se han acentuado en los últimos quince años, pautadas en cada país por el desarrollo industrial, el fortalecimiento del Estado nacional, la necesidad de los sectores dominantes locales de responder al desafío de movimientos nacionalistas populares, o las contradicciones con la política estadounidense (particularmente significativas durante la presidencia de Carter). Al respecto, es revelador el itinerario seguido por la cuestión de las relaciones con Cuba, desde su expulsión de la OEA, hasta hoy.

Esta evolución ha afectado incluso al *mare nostrum* inicial (sin contar el caso especialísimo de Cuba), como lo demuestran las dificultades del Gobierno estadounidense ante la crisis centroamericana actual: ni la intervención directa es ya un hecho automático, ni la hegemonía estadounidense se ejerce sin discusión; ésta se enfrenta a la mediación contradictoria, no sólo de sus aliados europeos, sino también de algunos estados de la región, como México y Venezuela.

Todo esto induce a reflexionar sobre el nivel de complejidad y autonomía de los componentes de un imperio territorial-militar, que permite explicar los conflictos internos (el último de los cuales es la crisis de las Malvinas en el Atlántico Sur). También indica la necesidad de deslindar entre esta noción de imperialismo, centrado en una concepción político-militar defensiva (puesto que con posterioridad a 1945 su obsesión prioritaria es la competencia del bloque soviético), y la lógica del sistema capitalista a la cual está asociado, pero con la que no puede identificarse sin más. Repitiendo lo dicho, los objetivos y los móviles de una gran corporación económica no pueden ser simplemente reflejados por los de un intrincado sistema de control estratégico, político y militar, por más que éste asegure, entre otras cosas, el espacio geográfico en que aquélla se expande.

Si bien las relaciones entre política, economía y sociedad son arduas de definir, es necesario comenzar por descartar los esquemas basados en concepciones lineales y fijar la atención en el hecho de que lo político, por la sola razón de existir, representa un mayor nivel de complejidad que lo social y que las relaciones entre clases y grupos, dado que significa la *mediación* de agentes específicos (personas, instituciones o ideas) no reductibles a las fuerzas sociales propiamente dichas. □

9. D.K. Fieldhouse, *op. cit.*, p. 97. Nuestra interpretación del fenómeno del imperialismo debe mucho a esta obra. Para una discusión del tema entre los historiadores anglosajones véase William Roger Louis (comp.), *El imperialismo. (La controversia Robinson-Gallagher)*, Editorial Nueva Imagen, México, 1980.

10. En plena época de la segunda guerra mundial, no obstante su estrecha alianza, Estados Unidos y Gran Bretaña entablaban una sorda guerra diplomática en América Latina en pos de la conquista o conservación de áreas de influencia. Paradójicamente, los sectores germanófilos locales eran a veces también anglófilos y Gran Bretaña no veía con malos ojos su oposición a la extensión de la injerencia estadounidense.

Comercio Exterior, vol. 32, núm. 7,
México, julio de 1982, pp. 735-739

Internacionalización y políticas económicas en América Latina

SAMUEL LICHTENSZTEJN*

AVANCE DE HIPÓTESIS GENERALES

El propósito de este trabajo es bosquejar el tipo de relaciones que se han establecido entre las políticas económicas en América Latina y los procesos de internacionalización capitalista en la segunda posguerra.

En rigor, el tema comienza a adquirir particular interés desde mediados del decenio de los cincuenta, cuando la presencia del FMI en diversos países de la región llevó a debatir su grado de influencia efectiva sobre las regulaciones estatales.

Desde entonces, la cuestión conservó su importancia, pero ha sido sobre todo en los años recientes, con la puesta en práctica de un tipo de política "neoliberal" o "neomonetarista" —igualmente influida por corrientes ideológicas y fuerzas económicas internacionales— cuando el tema ha cobrado nuevo vigor.

Alrededor de 25 años de experiencias de políticas económicas enmarcadas en un proceso de acelerada internacionalización constituyen, indudablemente, una base firme para sustentar algunas hipótesis generales acerca de la interacción entre ambas clases de fenómenos en América Latina. Las principales ideas en torno de las cuales giran las páginas siguientes son de tres órdenes.

■ *La internacionalización como ley de tendencia*

En su esencia, lo internacional es el modo contemporáneo de recrear las relaciones sociales de clase y de producción; es la manera cada vez más predominante de expresar los impulsos, los frenos y los conflictos nacionales. Concretamente, la moderna internacionalización, o sea la expansión transnacional del capitalismo, tiende a modificar las relaciones orgánicas entre la acumulación económica y la hegemonía política en el seno de las formaciones nacionales. En su extremo, el desarrollo de la internacionalización supone la crisis política y cuestiona la capacidad reguladora del Estado.

* Director del Instituto de Estudios Económicos de América Latina del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México. Ponencia presentada en el seminario "Política Económica y Transnacionalización en América Latina", organizado por el ILET, México, enero de 1982.

En efecto, el creciente poder transnacional acumula evidencias, ideologías y teorías que sustentan una aparente "ley de decrecimiento, menor intervención o 'jibarización' del Estado".

Sin embargo, más que un movimiento cuantitativo, la internacionalización debe concebirse como una tendencia cualitativa de "redefinición de las relaciones de determinación entre economía y política".[1] Tal tendencia envuelve innegablemente un proceso de crisis que se condensa en el funcionamiento político, pero que no produce el desplazamiento del Estado nacional como un ámbito de legitimación y contienda hegemónica. La importancia que actualmente se atribuye a la política económica es una muestra de ello.

■ *La articulación inestable de la política económica*

En lo que se refiere a las políticas económicas latinoamericanas, sus etapas y modalidades pasan a depender de manera creciente del grado concreto de articulación que los sistemas de fuerzas productivas y sociales nacionales logran establecer con el capital internacional. En ese sentido, una especial importancia debe concederse a los distintos ciclos y formas de expansión y acumulación de ese capital.

Más que evaluarla en función de una eficiencia y congruencia formal entre objetivos e instrumentos de la política económica, la citada articulación (su ritmo, profundidad y conflictividad) varía en razón de las heterogéneas condiciones materiales y políticas internas.

De ese modo, las políticas económicas resultan finalmente pautadas por la influencia dinámica que ese contexto contradictorio ejerce sobre el tipo y la estabilidad relativa de las alianzas que definen el campo estratégico y de maniobra del propio Estado.

■ *La estrechez de los espacios de regulación económica nacional*

En perspectiva, los márgenes de maniobra de los estados latinoamericanos para ajustar sus políticas a las tendencias de la internacionalización y, a la vez, resguardar ciertos frentes de acumulación y las posiciones internas de grupos sociales todavía poderosos, tienden a encogerse progresivamente.

1. Véase Raúl Trajtenberg y Raúl Vigorito, "Economía y política en la fase transnacional: algunas interrogantes", ILET, México, 1981.

En contraste con la crisis de los años treinta, la que se vive en el presente no exhibe una dispersión ni una pérdida de control del capital monopólico. Por el contrario, en su actual fase monopólico-financiera, ese capital manifiesta una alta centralización económica y un claro fortalecimiento político nacional e internacional.

En ese sentido, toda transición u opción diferentes a aquellas directivas que hoy promueve ese capital financiero en América Latina, supone restructuraciones políticas mucho más profundas y formas de negociación internacional muy distintas a las que hace medio siglo forjaron las bases de nuestro moderno subdesarrollo.

INTERNACIONALIZACIÓN Y POLÍTICAS DE ESTABILIZACIÓN: FASES Y DESFASES

Con motivo de un estudio sobre las políticas de estabilización en América Latina, tuvimos oportunidad de comprobar que entre mediados de las décadas de los años cincuenta y sesenta, y como regla general, dichas políticas aparecieron asociadas al objetivo de enfrentar agudos fenómenos inflacionarios y de déficit de la balanza de pagos.[2] El enfoque predominante en esos años, inspirado en las interpretaciones del FMI, es muy conocido: a] concepción monetaria y de demanda global para obtener un ajuste en el corto plazo (en particular en la órbita fiscal y en los mercados cambiario, monetario-crediticio y del trabajo); b] creencia en las leyes del mercado competitivo y el sistema de precios como fuerzas que permiten un crecimiento estable y equilibrado en el mediano y largo plazos. Visto así, el equilibrio de las economías, entendidas como sistemas de relaciones y comportamientos mercantiles, descansa en el carácter estable de una trayectoria de crecimiento. Dos atributos principales de ese carácter son precisamente la estabilidad monetaria de la balanza de pagos y la de los precios.

Sin embargo, la realidad de su aplicación puso al descubierto que el objetivo que esas políticas efectivamente promovieron, y que caracterizó su instrumentación en esos primeros años, giró en torno a una instancia de internacionalización de aquellas economías latinoamericanas más industrializadas, como las de Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay.

Ciertamente ese proceso no fue fruto de una mera adaptación de la economía interna a fuerzas externas, ni resultó semejante de un país a otro. Los grados de confluencia de las tendencias internacionales con determinados intereses locales, las modalidades prexistentes del patrón productivo y el nivel de autonomía relativa del Estado, diferenciaron tanto el carácter que adoptó esa mayor dependencia del capital extranjero como las propias modalidades de las políticas económicas generales y específicas aplicadas.

Por ejemplo, en Argentina, Brasil y México, dichas políticas afectaron la estructura y dinámica de su sistema productivo industrial. En Chile y Uruguay, implicaron una alteración en el campo de las relaciones financiero-mercantiles. Vale decir, para los primeros se impuso una mayor presencia e integración de empresas trasnacionales como cabezas o núcleos oligopólicos de actividades dinámicas (producción de bienes de consumo duraderos y nuevos segmentos agro-industriales). Para los segundos, en cambio, se sostuvo el régimen productivo anterior alentando más bien la expansión de sus deudas externas.

En ese período inicial, la acumulación estimulada o sostenida por la expansión transnacional incide en el dominio de los resortes clave del funcionamiento económico de los mencionados países. No obstante, conviene puntualizar, ese proceso no desnacionaliza la propiedad del capital ya acumulado. Hay un fenómeno de creciente especialización y oligopolización, pero en términos relativos. En ese entonces, la internacionalización redefine la importancia de los sectores y ramas, así como la distribución de los activos y de los ingresos. Empero, si cabe el término, concilia esa nueva concentración con las relaciones políticas prexistentes.

La comentada compatibilidad cuaja, en consecuencia, en virtud de la flexibilidad con que los gobiernos encararon la aplicación de las políticas estabilizadoras. No obstante, hay que recordar que la política de estabilidad monetaria de precios y de balanza de pagos que en esa época propugnan los representantes de los intereses transnacionales, ya contenía la mayor parte de los fundamentos que hoy esgrimen sus epígonos que sustentan las posiciones neoliberales o neomonetaristas.

Por tanto, ¿a qué obedece esa brecha entre discurso y práctica, entre tendencias internacionales y políticas nacionales?

Quizá una de las más importantes razones que pueda manejarse sería aquella según la cual la inversión internacional expandió su nuevo ciclo de reproducción del capital hacia América Latina, aprovechando, antes bien que negando, las condiciones proteccionistas de los mercados internos. Con excepción de la libertad y las franquicias otorgadas a la circulación e inversión externa de capitales, las restantes áreas de regulación estatal, como la monetario-crediticia y la fiscal, no se alteraron como era previsible según los cánones de los tradicionales programas de estabilización.

El caso de Brasil es muy representativo, puesto que su mayor articulación con el capital extranjero no se sometió siquiera a los mínimos requisitos de los programas estabilizadores como cabe apreciar en Argentina y México (por citar los países de la región donde la inicial expansión internacional del capital fue igualmente significativa).

En ese contexto hubo entonces posibilidades para ciertos estados de impulsar la internacionalización de sus economías y simultáneamente conservar hasta cierto punto sus perfiles populistas y reformistas.

Desde mediados de los años sesenta hasta la primera mitad de la década siguiente, las políticas económicas antes mencionadas se enfrentan a un cuadro muy distinto. En este nuevo período las experiencias de estabilización que se registran no son un perfeccionamiento de las políticas precedentes, sino que se convierten en una verdadera transformación de procedimientos en la que está comprometida una reorganización del Estado y sus funciones. La compatibilidad de una política interna de relativo arbitraje social y sectorial con una política de estabilización de puertas abiertas al capital internacional, encuentra en estos años ciertos límites para su continuidad.

Por un lado, el desarrollo de la acumulación con un eje de ordenamiento centrado en la dinámica y el control estratégico de parte del capital internacional, ya no se puede conciliar con

2. Al respecto, véase Samuel Lichtensztejn, "Sobre el enfoque y el papel de las políticas de estabilización en América Latina", en *Economía de América Latina*, núm. 1, CIDE, septiembre de 1978.

aquellas formas de legitimación y control político que determinadas alianzas sociales internas habían institucionalizado históricamente a través del Estado. Ese fenómeno obedecía en buena parte a la propia lógica de funcionamiento del patrón industrial gestado.

Tales son los casos de Argentina, Brasil y, en menor medida, México. Los procesos de concentración relativa se transforman en fenómenos de heterogeneidad productiva, de concentración absoluta del capital y de regresividad mucho más pronunciada en la distribución del ingreso.

En otras palabras, la internacionalización deviene o propende a un funcionamiento económico excluyente que tiende a no corresponder con las formas políticas vigentes. Los golpes de Estado de Brasil (1964) y Argentina (1966) confirman esa impresión. En esos países, con la adopción más radical de políticas anti-inflacionarias se consolida entonces un proceso de mayor concentración del ingreso y de restructuración intercapitalista.

En efecto, la inicial intensificación de la estabilización de precios por medio de la contención de la demanda interna lleva consigo restricciones salariales y crediticias que se traducen en bruscas caídas de la participación salarial en el producto, a la vez que en situaciones críticas de financiamiento y realización para ciertas categorías de pequeñas y medianas empresas nacionales que anticipan su virtual marginación, eliminación o absorción.

En realidad no estamos asistiendo en esos años a una nueva instancia en el proceso de internacionalización, sino a las consecuencias restructuradoras, impulsadas fundamentalmente por los límites y contradicciones internas que siguieron a su primera etapa de expansión y desarrollo.

Lo anterior fundamenta la hipótesis sobre la tendencia reordenadora de la internacionalización, e ilustra cómo la misma es asumida por las sociedades periféricas, violentando aún más la cohesión inestable entre sus patrones de acumulación y sus estructuras políticas.

Esa asunción, empero, no es mecánica ni está predeterminada, sino que presenta matices y opciones diferentes según las respuestas sociales y políticas en cada país. El sucesivo surgimiento de regímenes atípicos como los de Velasco Alvarado en Perú (1968), Torrijos en Panamá (1968), Torres en Bolivia (1970), Allende en Chile (1971) y Perón en Argentina (1973), advierte sobre los tipos de inflexiones que dichos procesos provocan en esos años. Los cambios de orientación o estilo que caracterizan a México y Brasil (post-1968) son demostrativos también de las reacciones internas que empiezan a producir los precedentes procesos de estabilización y de concentración.

Conviene recordar que los cambios en el contexto internacional no son ajenos a la aparición de esos fenómenos. Aunque conocidos, muchas veces no se ponderan suficientemente la decadencia de la hegemonía estadounidense en los umbrales de los años setenta, sus efectos en las economías centrales y sus repercusiones en América Latina.

Hay que subrayar que esa decadencia de Estados Unidos, además de razones económicas, expresa una contradicción inherente a una fase transnacional más madura: la competencia (o acuerdo) monopólico intercapitalista en escala internacional deja de corresponder totalmente con la rivalidad (o alianza) política de los estados. Entre otras razones, por eso puede entenderse la paradoja de que la estrategia de seguridad continental estadounidense haya coincidido con mayores márgenes de autonomía de los gobiernos latinoamericanos, no precisamente cuando ella postuló los métodos reformistas (como la Alianza para el Progreso) sino, por el contrario, cuando sustentó políticas más conservadoras ante los primeros indicios de su crisis hegemónica.

Al respecto debe tenerse en cuenta que las políticas económicas "antidependentistas" en Perú y Argentina (bajo Velasco Alvarado y Cámpora-Perón) no constituyeron en sí experiencias contrarias al capital, sino formas particulares de oposición a los "viejos" complejos monopólicos o enclaves estadounidenses. Incluso en el caso de Brasil, durante los años del "milagro económico", en los que la internacionalización toma un segundo aire, esta última comienza a basarse en la diversificación de las fuentes de capital en detrimento de la presencia mayoritaria de origen estadounidense.

Que la internacionalización ya no tiene como eje a Estados Unidos, y que nuevos capitales monopólicos de ese origen se transnacionalizan, puede confirmarse con la expansión del mercado de eurodólares y los centros financieros. Los problemas de balanza de pagos de muchos países latinoamericanos encuentran soluciones inicialmente fáciles en esos mercados, que sustituyen la ayuda bilateral estadounidense y sortean los condicionamientos que, directa o indirectamente, los gobiernos de ese país pretendían seguir imponiendo a través de sus bancos y del propio FMI. Si a todo ello se agrega un comercio mundial al alza con creciente demanda de manufacturas ligeras de los países subdesarrollados y relaciones de intercambio favorables para muchos productos primarios, pueden comprenderse algunos de los factores que, aun antes de la crisis del petróleo, van redefiniendo los comportamientos internacionales.

Como reflejo de esa transición y del desfase que opera entre esa reorganización internacional y la que caracteriza internamente a cada país, las políticas económicas latinoamericanas de esos años carecen tanto de una ortodoxia estabilizadora predominante y continua como, en el otro extremo, de un patrón reformista y uniforme. Por lo mismo, y sin temor a equivocarnos, se podría afirmar que ese período que transcurre entre fines del decenio de los sesenta y la primera mitad de los setenta, es de los más heterogéneos en cuanto a lineamientos de política económica activa en la región. Algunos países viven con mayor intensidad los procesos de concentración económica bajo formas de autoritarismo político, mientras que otros abren posibilidades de cambio en las estructuras económicas y de poder nacionales.

LA CRISIS, EL AUGE DEL NEOMONETARISMO Y LA OFENSIVA DEL CAPITAL FINANCIERO INTERNACIONAL

Desde la instauración de regímenes militares en Chile y Uruguay (1973) y Argentina (1976), se abre en esos países un período, que todavía continúa, de aplicación de un tipo de política neoliberal o neomonetarista. Según esta concepción, el liberalismo económico asume la posición principal y la libertad política un lugar secundario.[3] La sociedad deja de concebirse como constituida por ciudadanos soberanos para convertirse,

3. Milton Friedman, *Free to Choose*, Secker y Warburg, Londres, 1980.

desde esta óptica, en la reunión de consumidores y ahorradores soberanos. Luego, el liberalismo económico puede acompañarse, y ello ocurre cada vez más, por restringidas libertades políticas o, lisa y llanamente, por formas variadas de despotismo político. Esta combinación peculiar es lo que caracteriza al neoliberalismo, como teoría e ideología contemporánea de la crisis.

Estas proposiciones nunca dejaron de estar presentes en el debate y la realidad latinoamericana. Si merecen una especial atención, no es tanto por su originalidad como por dos clases de razones: a] por su profundidad y persistencia allí donde esas orientaciones logran aplicarse; b] por la posibilidad de que este tipo de proyectos pueda extenderse a otras realidades latinoamericanas. En efecto, pese a que fallaron los intentos de aplicar pautas afines en Brasil, Colombia y México, planteamientos parciales en esa dirección suelen cobrar repetido vigor en esos países. Cabe mencionar, además, experiencias embrionarias, o más o menos desarrolladas, en Perú, Jamaica y Costa Rica.

Esa relativa convergencia de experiencias neomonetaristas en diversas realidades latinoamericanas, e incluso en países del mundo desarrollado, obliga a considerar la incidencia que la internacionalización tiene en el presente desarrollo de esas políticas económicas.

En efecto, si las primeras políticas de estabilización en América Latina son inconcebibles sin situarlas en el momento de la expansión mundial del capitalismo estadounidense y si el período inmediato siguiente debe considerar los efectos de su decadencia, las actuales políticas neoliberales necesitan inscribirse en el curso de la crisis internacional (síndrome petrolero, hegemonía del capital financiero transnacional y recesión productiva).

En fin, son las propias leyes del movimiento del capital las que obligan a conjugar las determinaciones de su acumulación ampliada en escala internacional con sus procesos de valoración o reproducción nacionales. Las políticas neomonetaristas o neoliberales han venido a intensificar esa articulación como tendencia, que estaba ya contenida o latente en el proceso de transnacionalización iniciado en la segunda posguerra.

La crítica a la industrialización sustitutiva y al Estado proteccionista es el punto de referencia de esa "nueva" política económica. Según este enfoque, la trayectoria industrial que caracterizó a América Latina condujo a acelerar la inflación y a agravar los déficit fiscales y de balanza de pagos, a desestimular a los sectores competitivos-exportadores, a alentar la formación de monopolios internos, a perjudicar el avance tecnológico y productivo y a lesionar el bienestar y la soberanía del consumidor y del ahorrador.

La lógica de la estrategia de esa concepción, eliminados los obstáculos políticos que se interponen a su adopción, implica una trama de argumentos. Por lo pronto, supone una interacción de diversos objetivos (estabilidad monetaria, de precios y de balanza de pagos; apertura externa, empleo y crecimiento). Concomitantemente, implica determinados requisitos de jerarquización y compatibilidad de dichos objetivos en los planos teórico, temporal e instrumental.[4]

Si la estabilidad monetaria, de precios y de balanza de pagos se aprecia como una condición de "restauración, normalización, recuperación o ajuste" capitalista, la apertura externa viene a cumplir en esa estrategia una función "restructuradora" del sistema. La apertura externa implica superar los obstáculos que interponen economías protegidas con una estructura deformada de precios relativos. Dada la crítica a la industrialización sustitutiva, se promueve entonces una etapa de reconversión que se trata de ajustar lo máximo posible a un patrón ideal competitivo y de ventajas comparativas.[5]

Los beneficios primarios que se atribuyen a la citada apertura externa se asocian al refuerzo que ese propósito daría al objetivo anti-inflacionario o de estabilización. No obstante, en lo sustancial, esa apertura está dirigida a conseguir una reasignación de los recursos productivos.

En ese sentido, podría afirmarse que las políticas neoliberales o neomonetaristas llevan a su máxima expresión las tendencias a la internacionalización económica, puesto que propugnan que las estructuras productivas y el sistema de precios de los bienes comercializables deben estar subordinados a la evolución del mercado internacional. La estructura de la producción y el consumo de los países se guiarían por las "señales" de los mercados, que no serían autónomos sino que dependerían de las condiciones mundiales reinantes; o sea, de las condiciones que se hallan bajo control transnacional.

En sus aspectos operativos, dicho proceso de liberalización del comercio exterior se centra en la drástica reducción de los aranceles a las importaciones y el desmantelamiento de las barreras no arancelarias (prohibición de importaciones, restricciones cuantitativas, constitución de depósitos previos). A estas directivas se agregan otros campos de decisión que suelen acompañar a la política de apertura (estatuto de incentivos a las exportaciones e implantación de normas anti-*dumping*).

Sin embargo, el proceso de apertura externa no queda restringido al campo comercial. En esta concepción es necesario también eliminar las restricciones que pesaron en el pasado sobre el ingreso de capital extranjero, sea como inversión directa, sea como flujo de financiamiento. Para que el concepto de mercado libre funcione en toda su dimensión, el capital internacional debe contar con instrumentos legales y económicos aptos para alcanzar una participación sin cortapisas en toda clase de actividades, y con pleno derecho para remitir sus utilidades. El manejo combinado de una alta tasa positiva de interés y de una devaluación gradual del tipo de cambio facilitan la comparabilidad de beneficios en la circulación de capitales. Si son correctamente manejadas, favorecerían el ingreso de "ahorros externos", el consiguiente aumento de la tasa de inversión y un ajuste menos inflacionario de la balanza de pagos.

La búsqueda de una apertura externa que permita el funcionamiento de las ventajas comparativas en términos de producción, comercio y financiamiento, y el alineamiento del sistema interno de precios con el internacional, dan a las políticas

4. Véase, al respecto, Samuel Lichtensztejn, "Políticas económicas neoliberales en América Latina" (mimeo.), Cecade, México, marzo de 1981.

5. Marc Rimez, "Las experiencias de apertura externa y desprotección industrial en América Latina", *Economía de América Latina*, núm. 2, CIDE, México, 1979; Aníbal Pinto, "La apertura al exterior en América Latina", *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, 1980.

neoliberales una perspectiva estratégica de mediano y largo alcance, que supera la clásica óptica del ajuste coyuntural bajo la cual se miraban las políticas estabilizadoras en el pasado. Es así que, apropiándose de conceptos de otros enfoques, se menciona la necesidad de "ajustes estructurales" (Banco Mundial) o de un enfoque "desde el lado de la oferta" (Fondo Monetario Internacional).

Más allá de la teoría, la ideología o la retórica, ¿qué objetivos concretos envuelve esa pregonada apertura externa y qué cambios estructurales entraña?

Para algunos autores, esa política postula una nueva división internacional del trabajo y del capital. Desde ese ángulo, la explícita reasignación de los recursos que propugna la apertura externa llevaría a los países subdesarrollados a otorgar una primera prioridad a las fórmulas de crecimiento exportador sustentadas en actividades agropecuarias y extractivas, en manufacturas basadas en materias primas de ese origen y en el empleo intensivo de mano de obra barata. A este respecto, es clara la influencia que ciertas experiencias asiáticas (*small open economies*) ejercen como paradigmas de esas políticas aperturistas. Entre los ejemplos que se citan están Hong Kong, Taiwán, Corea del Sur o Singapur, a pesar de que en estos dos últimos países no existen prácticas librecambistas ni un enfoque subsidiario del Estado.

Quienes impulsan estas orientaciones estarían pues propiciando una modificación de un esquema clásico de división internacional del trabajo entre los países centrales y la periferia, con base en un redespliegue de actividades manufactureras exportadoras hacia esta última. Sin embargo, las experiencias reales demuestran que en muchos casos se siguen exportando básicamente ventajas absolutas. A tal grado que, para otros autores, esa política de restructuración industrial y de apoyo a un modelo exportador, más que una estrategia de redespliegue, significa una especie de retorno a la dependencia comercial-financiera del siglo XIX.

Empero, la cuestión resulta más compleja puesto que, pese a los avances tecnológicos, no estamos ni en la antesala de una revolución ni de una nueva lógica de los patrones productivos, sino en plena crisis internacional que evidencia un claro desequilibrio entre un elevadísimo potencial acumulativo y las posibilidades dinámicas de convertirlo en una reproducción ampliada real.

A esta altura de la crisis, sólo caben conjeturas sobre qué sectores pueden comandar, o ser ejes, de los futuros procesos de reproducción y cómo los nuevos movimientos de valorización del capital propiciarían, o no, una distinta inserción internacional de las economías "neoliberalizadas". Más aún, en muchos países el proceso de restructuración industrial (de desmantelamiento u orientación a la exportación) no parece social y políticamente factible. Por todo ello, la clave de las estrategias y las políticas globales que hoy agitan los objetivos de apertura externa y la instrumentación monetaria, no se encuentran en la secular polémica sobre las ventajas-desventajas, beneficiarios-víctimas del libre cambio o del proteccionismo.

A nuestro modo de ver, las fuerzas motrices de la transformación en curso, salvo excepciones, no parecen provenir de modificaciones sustanciales en la estructura productiva propiamente dicha, sino de la reorganización que sobre esa misma estructura se establece por recomposición en la propiedad y control del capital. La originalidad del proceso de restructuración residiría entonces en el impulso histórico que, por medios políticos, se está dando a la centralización monopólica del capital en escala nacional e internacional.

En este punto no se trata de insistir en los procesos de concentración productiva y de centralización de activos, sino en las modalidades según las cuales ciertas fracciones del capital (bancario-especulativo), hasta ahora minoritarias o subordinadas, acometen macroeconómicamente el papel de disponer y coordinar al capital productivo, aumentando incluso su propia participación en el excedente que se apropian. Este nuevo comando o estado mayor financiero, aunque no monolítico, contribuye a constituir un bloque más centralizado de capital y de poder, dada su ineludible condición de capital internacional o asociado internacionalmente. Por lo mismo, a esta hegemonía del capital financiero monopólico concurren tanto los grupos económicos transnacionales como aquellos de formación esencialmente nacional.

Un aspecto que no debe descuidarse en el curso de la constitución de esta suerte de "reordenamiento internacional del capital financiero", es que constituye una respuesta a la crisis económica, pero también una reacción político-ideológica de defensa orgánica de un cuestionado sistema de relaciones propietaristas y de dominación capitalista. Implica un proyecto que necesita y procura renovar o reinstaurar mecanismos disciplinarios en lo que se refiere a la clase trabajadora, pero también en el propio seno de la clase capitalista. En ese sentido, necesariamente condiciona e induce cambios en la estructura, en los objetivos y en el propio estilo de ejercicio del poder.

Por ejemplo, no es casual que las políticas neoliberales o neomonetaristas hayan roto con una larga tradición económica que hizo del pleno empleo un objetivo casi indiscutible. En la actualidad, al amparo de la llamada ley de Phillips, se justifica la existencia de un desempleo natural, entre otras razones, por los efectos anti-inflacionarios que el mismo produce. No debe verse en esto, sólo y simplemente, una forma moderna de legitimar los ejércitos de reserva y de apoyar una mayor explotación de los trabajadores. Estas ideas, como ciertos intentos de reconversión industrial, pueden justificarse también como maneras de desbaratar o debilitar las fuerzas organizativas y las alianzas que trabajadores y ciertas fracciones no monopólicas de la burguesía gestaron fuertemente en el pasado.

En este cuadro de cosas, no es necesario abundar sobre las dificultades que cualquier proyecto distinto debe afrontar para ampliar los grados de autonomía, en lo nacional e internacional. Más aún, por lo afirmado, es difícil diferenciar opciones en uno u otro espacio, puesto que la propia dinámica capitalista se ha encargado de integrarlos cada vez más. La administración de la crisis actual se caracteriza precisamente porque el entrelazamiento de los procesos nacionales funciona bajo un creciente y rígido control de los sectores monopólicos financieros internacionales. Si no fuera así, el andamiaje financiero transnacional podría entrar en un gran colapso, arrastrando consigo a todo el sistema capitalista.

Los cambios que se requieren para enfrentarse a tales fuerzas y negociar con ellas no nacerán automáticamente del desarrollo de la crisis, ni pueden ser iniciativas nacionales aisladas. Deberán partir de modificaciones políticas capaces de forjar sociedades más democráticas y nuevas modalidades de integración entre los países. □

Comercio Exterior, vol. 32, núm. 7,
México, julio de 1982, pp. 740-747

El papel de la internacionalización financiera en la crisis de América Latina

JORGE FONTANALS*

El endeudamiento externo de los países latinoamericanos, el constante incremento de la participación de los bancos transnacionales (BT) en su financiamiento, la propia expansión de las actividades de los BT en la región, la inestabilidad de los tipos de cambio y tasas de interés, y las restricciones y condicionamientos que imponen tanto los bancos privados como las organizaciones internacionales, constituyen hoy en día un tema central de la investigación económica y de la formulación de políticas y propuestas en escala nacional e internacional.

La crisis y la dependencia financiera de los países de la región, agravadas a lo largo del último decenio, exigen conocer mejor los mecanismos que articulan el funcionamiento del sistema financiero internacional (SFI) y las políticas monetarias y financieras nacionales, en el centro y en la periferia.

En el marco de una investigación de carácter regional sobre esos temas, en este trabajo se formulan algunas hipótesis básicas, con el propósito de aportar a un estudio integrado de los problemas del endeudamiento y la internacionalización financiera, en un contexto de crisis que incluye lo financiero y lo trasciende.

Una crisis global y generalizada afecta a la mayoría de los países del continente. Esta crisis es parte del desarrollo del proceso de transnacionalización, que reorganiza las condiciones internas y externas del funcionamiento de las sociedades capitalistas.[1] Por tanto se articula, cada vez en mayor medida, con la crisis que afecta a los países industrializados y, en general, al

* Coordinador del Programa de Internacionalización Financiera del ILET. Además de las obras citadas en el texto, se consultaron las siguientes: Jaime Estévez y Samuel Lichtensztejn (comps.), *Nueva fase del capital financiero,* Nueva Imagen-Ceestem-ILET, México, 1981, en especial el trabajo de Wladimir Andreff y Olivier Pastre, "La génesis de los bancos multinacionales y la expansión del capital financiero internacional"; Xabier Gorostiaga, *Los centros financieros internacionales en los países subdesarrollados,* ILET, México, 1978; Rosario Green, *Estado y banca transnacional en México,* Nueva Imagen-Ceestem, México, 1981; Cees Hamelink, *Finance and Information: A Study of Converging Interests,* ILET, México, 1981; BID, *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1980-81,* Washington, 1981; Samuel Lichtensztejn, "Notas sobre el capital financiero en América Latina", en *Economía de América Latina,* núm. 4, CIDE, México, 1980, y UNCTC, *Transnational Banks, Operations, Strategies and their Effects in Developing Countries,* Naciones Unidas, Nueva York, 1981.

1. Véase Raúl Trajtenberg y Raúl Vigorito, *Economía y política en la fase transnacional: algunas interrogantes,* ILET, México, 1981, p. 1.

conjunto de las relaciones económicas y financieras internacionales.

En el desarrollo de esta crisis se afianzó, como aspecto fundamental, la internacionalización financiera en América Latina. Se entiende que ésta es resultado de las estrategias de los BT y de las estrategias de acumulación de los sectores hegemónicos, nacionales y transnacionales. Se manifiesta por los cambios, cualitativo y cuantitativo, operados en los patrones de financiamiento de los países latinoamericanos. Estos cambios no son un efecto aislado de decisiones de política monetaria y financiera, sino que respondieron, en cada caso y situación, a determinado enfoque de las crisis nacionales y a un contexto específico de los mercados internacionales.

El trabajo tiene cuatro partes. Primero se presenta una caracterización de la crisis actual en América Latina; luego se hace una revisión del proceso de expansión y crisis de la economía mundial capitalista y de las diferentes funciones que cumple el sistema financiero. En tercer lugar se analiza el cambio en los patrones de financiamiento en los países de la región y, finalmente, se exploran algunas de las tendencias en curso que agravan las crisis financieras y sus efectos.

EL MARCO DE REFERENCIA: LA CRISIS GLOBAL

La mayoría de los países latinoamericanos experimenta un profundo proceso de *crisis global* que comprende los planos político, económico y financiero. Estas crisis afectan a los sectores mayoritarios de la sociedad, pues ocasiona una elevada desocupación, quiebras de empresas nacionales, disminución de los gastos sociales del Estado y una creciente concentración de la distribución del ingreso. El auge de fenómenos especulativos, por un lado, y los mayores niveles de marginalidad y pobreza, por otro, son los polos de un fenómeno de disgregación social que parece estar alcanzando en muchos de estos países su punto más alto en el desarrollo histórico de sus contradicciones y sus conflictos políticos y sociales.

Naturalmente, estos fenómenos difieren por su forma, su grado de maduración y sus causas endógenas en los distintos países de la región. Cada una de las sociedades latinoamericanas tiene una larga experiencia histórica de crisis que responde a la estructura y el desarrollo de sus fuerzas productivas, a su específica inserción en el ámbito del capitalismo mundial y a la configuración social y política de los bloques de poder. Estos elementos específicos no sólo siguen presentes sino que son fundamentales para el análisis de las causas y características de las crisis nacionales.[2]

Sin embargo, en el contexto de este trabajo, el fenómeno más importante de los últimos años reside en la generalización de las crisis. Los efectos de inflación, recesión, desocupación y desequilibrios financieros —que se concretan dentro de los espacios nacionales— se han ido expandiendo por el continente en diversas fases.

2. Véase Jorge Fontanals y Fernando Porta, *Conjunto de hipótesis sobre las alternativas futuras de la crisis mundial* (mimeo.), CENDES, Caracas, 1980.

Pueden hacerse diversos cortes para clasificar a los países según su dotación de recursos naturales, su grado de industrialización, su acceso a los mercados internacionales comerciales y financieros, la presencia más o menos importante de ET en ellos e, incluso, las características y la evolución de sus regímenes políticos. Todos estos criterios son necesarios cuando se trata de hacer un análisis profundo de los procesos nacionales. En la actualidad, sin descartar sus especificidades, los unifica la existencia de situaciones críticas sin precedentes, para afrontar las cuales se revelan insuficientes e inadecuadas las políticas nacionales. El caso de México, el ejemplo más reciente, ilustra cómo un país que combina la abundancia de recursos petroleros, un importante grado de industrialización y condiciones adecuadas para la autosuficiencia alimentaria, entra en crisis al exceder sus perspectivas de crecimiento y financiamiento externo respecto de la realidad de los mercados internacionales.

La crisis latinoamericana es parte de la crisis internacional. Las relaciones económicas y financieras del sistema capitalista entraron en crisis desde fines de los años sesenta y los propios países centrales cayeron en 1974 en la primera recesión conjunta de la posguerra. Las políticas adoptadas intentaron trasladar la crisis a otras naciones y a otros bloques económicos, en tanto los BT reordenaban bajo su control un sistema financiero internacional que originaba —en el marco de esta misma crisis— nuevas formas de expansión y de control por parte del capital financiero.

En muchos países latinoamericanos, el proceso de internacionalización financiera fue, precisamente, el factor principal que demoró la manifestación abierta de la crisis, con recesión e inflación descontroladas o con estrangulamientos financieros y comerciales. Empero, dicha internacionalización no consiguió evitar la crisis y, por el contrario, cuando sus efectos estallaron, los problemas financieros aparecieron como los más graves y profundos.

EXPANSIÓN Y CRISIS DE LA ECONOMÍA MUNDIAL

El sistema financiero acordado en Bretton Woods en 1944 y los acuerdos de comercio de 1948 buscaron ordenar la expansión y reproducción de las economías capitalistas bajo la hegemonía estadounidense.

Al ser aceptado el dólar como moneda universal, Estados Unidos financió la expansión de su poder económico y militar en el exterior, favoreciendo la transnacionalización de sus capitales nacionales. Asimismo, con el GATT aseguró la libre circulación internacional de mercancías, ampliando los mercados para su producción interna y para la de sus empresas transnacionales.

Al mismo tiempo, el orden de posguerra descansó sobre la recuperación de las economías nacionales en Europa y Japón, espacios hacia los cuales se dirigieron prioritariamente los capitales estadounidenses, en busca de altas tasas de ganancia.

En una segunda etapa, dichos capitales, y en menor medida los europeos y japoneses que surgían del veloz crecimiento de sus respectivas economías, se dirigieron hacia otras zonas geo-

gráficas, especialmente América Latina, en busca de nuevas áreas donde valorizarse. Este flujo, si bien pequeño desde el punto de vista de la escala de operaciones del capital mundial, adquirió una importancia decisiva para el tipo de desarrollo capitalista de esas regiones, y de hecho las integró de manera orgánica a los procesos dominantes de internacionalización del capital.

El flujo masivo del capital estadounidense dinamizó la extensión de las bases de reproducción en Europa y Japón y dio lugar a volúmenes de acumulación muy elevados. La expansión sostenida de los mercados internos y la multiplicación del comercio internacional, basado en el dinamismo de las demandas interindustriales, aseguraron la realización de la creciente masa de mercancías y el nuevo capital no encontró dificultades para ser reinvertido a tasas de ganancias que permitían su posterior reproducción.

Los agentes principales de la expansión capitalista de posguerra, fundamentalmente hasta principios de los años sesenta, fueron las ET de origen estadounidense. Los capitales privados de ese país ampliaron internacionalmente su espacio de valorización, con el apoyo creciente de su Estado. De esta manera, las fracciones más transnacionalizadas de la burguesía estadounidense conservaron su hegemonía en el proceso de acumulación mundial.

Sin embargo, las menores tasas de inversión y renovación del aparato productivo en Estados Unidos fueron produciendo un retraso relativo de su economía con respecto de la alemana y la japonesa, básicamente. Los ritmos de crecimiento de la productividad fueron netamente superiores en éstas, posibilitando un continuo crecimiento diferencial de su capacidad productiva respecto a la de Estados Unidos y fortaleciendo su capacidad competitiva. Son precisamente Alemania y Japón los países que en la posguerra más aumentaron su participación en el comercio mundial de manufacturas. Contradictoriamente, el retroceso relativo de la economía estadounidense se dio en el marco de la llamada "norteamericanización" de la economía mundial.

El resurgimiento de las burguesías en otros países, principalmente la alemana y la japonesa, y el fuerte proceso de centralización del capital que acompañó al explosivo desarrollo de las fuerzas productivas en estas economías, agudizaron la competencia en los mercados mundiales, reforzando la internacionalización de la producción. Tener acceso a nuevas fuentes de materias primas, nuevos mercados para las manufacturas, nuevas localizaciones en busca de abundante mano de obra barata para aumentar las condiciones de competitividad, nuevos mercados para recircular medios de producción económicamente obsoletos, fue convirtiéndose en una necesidad para sostener el proceso de reproducción. La mundialización de la economía capitalista fue, sin duda, uno de los factores que permitieron el largo ciclo expansivo de la posguerra.

En este contexto de auge de la acumulación capitalista y de creciente competencia entre capitales estadounidenses, europeos y japoneses, se consolidó la mayor articulación entre la transnacionalización de empresas y bancos de un mismo país de origen. Los grandes bancos financiaron la expansión transnacional de las corporaciones, y sus propias operaciones externas constituyen una proporción creciente de las utilidades bancarias.

Precisamente, en las corrientes de capital estadounidense y en los gastos militares y administrativos de ese Gobierno en el exterior tiene su origen el desarrollo del "euromercado" de capitales. Los déficit de la balanza de pagos de Estados Unidos generaban una corriente creciente de dólares en el resto del mundo, que se concentraba en los principales centros financieros de Europa Occidental. Los grandes bancos europeos y las filiales de bancos estadounidenses pasaron a controlar el desarrollo de este mercado, donde los eurodólares constituían 90% de los préstamos. El financiamiento internacional contribuyó a impulsar la centralización y transnacionalización del capital productivo, así como la realización en escala mundial de su producción, expandiendo la demanda de bienes de consumo, intermedios y de capital.

Sin embargo, el propio proceso incubaba la crisis. La intensificación de la competencia monopólica, el aumento progresivo del capital constante, la presión de las conquistas salariales de los trabajadores y un menor ritmo de innovaciones tecnológicas capaces de elevar significativamente la productividad, debilitaban las ganancias de las ET en varias de las ramas más importantes del sistema: siderurgia, automovilística, textiles, aparatos eléctricos. Comenzaron a manifestarse tendencias al estancamiento y síntomas de sobreinversión, y se deterioraron los acuerdos de mercados y precios.

Estas tendencias se manifestaron a fines de los años sesenta como crisis financiera. El debilitamiento de la economía estadounidense, sus crecientes déficit de balanza de pagos y las presiones por proteger su mercado nacional frente a la competencia externa desembocaron en una crisis de confianza en el dólar y en un proceso que condujo a su devaluación y a su inconvertibilidad en oro. Comenzaba a descalabrarse la regulación armónica del sistema monetario internacional y a crearse las condiciones para el auge de movimientos financieros especulativos.

Hasta fines de 1973 coexistieron en la economía mundial las tendencias a una inflación creciente y el incremento del comercio internacional, lo que permitió sostener el aumento de la producción. Los mercados financieros, en especial el euromercado, proporcionaron la liquidez necesaria que evitaba que la crisis se tradujera en recesión. Empero, el aumento en los precios del petróleo hizo evidente la magnitud de los desequilibrios que estaban en la base del sistema productivo.

La recesión se generalizó rápidamente a todos los países centrales. Los niveles de producción cayeron en todas las ramas que habían sido claves en el proceso de expansión y transnacionalización capitalista durante, por lo menos, un cuarto de siglo. El patrón tecnológico basado en la energía barata se agotó. Lo mismo ocurrió con los patrones de financiamiento basados en el crédito a largo plazo con tasas de interés fijas y, en términos reales, prácticamente nulas o negativas. La carencia de opciones rentables para la inversión productiva volcó enormes masas de capital de las ET hacia los mercados financieros, reforzando el impacto de las masas de excedentes que provenían de los países petroleros. Las actividades especulativas se generalizaron en los mercados cambiarios y financieros, en los de materias primas, en los de propiedades y bienes raíces, en las bolsas de valores. El proceso de centralización se aceleró con

las fusiones y la absorción de empresas en dificultades financieras por parte de otras transnacionales.

El estancamiento con inflación (estanflación), como manifestación concreta de esta crisis estructural del capitalismo, se hizo evidente cuando las perspectivas de recuperación, insinuadas en 1976-1977, desembocaron en una nueva caída de los niveles de inversión y en un nuevo ciclo recesivo al iniciarse este decenio. Las políticas "defensivas", consistentes en el incremento del gasto y los subsidios del Estado y en un arsenal de medidas proteccionistas, contribuyeron a acelerar la transmisión de la crisis en el seno de la OCDE y hacia el Tercer Mundo y los países socialistas. La internacionalización de la crisis consiste no sólo en la forma como afecta al marco de las relaciones económicas internacionales, sino en cómo penetra profundamente al conjunto de los países y a sus estructuras económicas, sociales y políticas.

Éste es el contexto dentro del cual debe enfocarse la situación actual de América Latina y, en particular, el papel que ha desempeñado la internacionalización financiera en la evolución de la crisis y en sus perspectivas.

LA INTERNACIONALIZACIÓN FINANCIERA EN AMÉRICA LATINA

¿Por qué internacionalización y no transnacionalización?

La diferencia puede parecer semántica, pero no lo es. Si tomamos el concepto de capital financiero como la unidad que dirige su reproducción bajo diversas formas (industrial, comercial, bancaria), sin plantearnos por el momento el problema de la hegemonía, sostenemos que la internacionalización del capital financiero se lleva a cabo por medio de la transnacionalización de su forma material. Las empresas y los bancos se transnacionalizan al desarrollar sus operaciones en países distintos a los que les dieron origen: son la materialización del capital transnacional que expande y unifica mercados en una estrategia de acumulación que rebasa las fronteras. En este sentido, hay una transnacionalización bancaria y se multiplican los bancos transnacionales.

Sin embargo, cuando nos referimos a una economía transnacionalizada, o penetrada por la transnacionalización, ponemos de relieve la importancia que adquiere la presencia directa de ET como núcleos de los complejos estratégicos que estructuran esa economía y controlan el proceso de acumulación. En el caso de los sistemas financieros nacionales no ha sido necesaria —ni, de hecho, se ha llevado a cabo— esa presencia *nuclear* de los BT en el interior de los mismos para que se verificara una creciente articulación con la dinámica del sistema financiero internacional. Por encima de la importancia, mayor o menor, de la trasnacionalización de sus sistemas bancarios, los países latinoamericanos han experimentado una internacionalización de sus estructuras y patrones monetarios y financieros. Los BT dirigen este proceso mediante los flujos internacionales de capital, merced a su capacidad para concentrar los excedentes financieros mundiales. Esta internacionalización comprende a —y es más importante que— la participación directa de filiales y subsidiarias de los BT en la captación y asignación interna de recursos financieros. Más aún, existen numerosos bancos, oficiales y privados, de los países latinoamericanos que se han transnacionalizado, estableciendo filiales en los principales centros financieros mundiales, para incrementar su participación en los flujos de capitales que provoca, en ambas direcciones, esta internacionalización financiera.[3]

La diferencia terminológica, en consecuencia, pretende resaltar cómo, en el plano financiero, la presencia física de los BT no ha sido determinante para articular una creciente dependencia. Mucho mayor importancia han tenido las estrategias financieras de las filiales de ET y las políticas de financiamiento del Estado, en tanto demandantes de crédito en los mercados financieros internacionales.

El cambio en los patrones de financiamiento externo

El cambio en los patrones de financiamiento externo de las economías latinoamericanas puede analizarse, por una parte, en términos de su importancia en relación con la evolución del producto, la inversión y el comercio exterior de los países y, por otra, en función de la composición de ese financiamiento según sus fuentes y sus condiciones.

El ciclo de auge

La tendencia persistente al aumento del financiamiento originado en bancos e instituciones financieras privadas comenzó a manifestarse con nitidez a partir de 1967. En tres años se duplicó el saldo de la deuda pública de América Latina con estas instituciones; para 1973 se había sextuplicado, en tanto que el total de la deuda externa pública "sólo" se había duplicado.[4]

En otras palabras, la creciente articulación de los sistemas financieros nacionales a los mercados internacionales de capital comienza a efectuarse —por lo menos, para varios países de la región— en un ciclo de auge de la actividad económica y de las exportaciones. La participación de los BT en el financiamiento de este ciclo está vinculada con la expansión de las opera-

3. También hay consorcios bancarios con participación de bancos mexicanos, brasileños, argentinos y chilenos asociados a BT de varios orígenes. Estos consorcios tienen activa participación en la sindicación de préstamos del euromercado con destino a América Latina. Véase José Manuel Quijano, "El euromercado y la nueva relación entre el Estado y la banca privada", en *Economía de América Latina*, núm. 5, CIDE, México, 1980.

4. El saldo de la deuda pública de América Latina con bancos e instituciones financieras privadas internacionales se mantuvo relativamente estable de 1960 a 1966, con un promedio de 1 274 millones de dólares. De 1967 a 1973 aumentó de 1 796 a 10 993 millones. Para 1979 alcanzaba a 70 763 millones, habiéndose sextuplicado, aproximadamente, en cada periodo. Los porcentajes respecto a la deuda con el total de acreedores oficiales y privados fueron: de 1960 a 1966, 12%; en 1967, 12%; en 1973, 30%, y en 1979, 64%. (Véanse Nicholas Bruck, "Análisis de la deuda externa de América Latina", en *Aspectos técnicos de la deuda externa de los países latinoamericanos*, CEMLA, México, 1980, cuadros 6 y 7, y Banco Mundial, "External Public Debt of Developing Countries", en *World Debt Tables*, vol. I y II, 1980.) En 1979, el financiamiento bancario internacional representó 70% del flujo neto total de recursos externos; 20% lo constituyó la inversión directa y el 10% restante, los flujos financieros oficiales (véase OEA, *Boletín Estadístico*, enero-junio de 1981).

ciones comerciales y productivas de las ET en América Latina y con el impulso que cobra en ese período el desarrollo de infraestructura básica y de empresas mixtas (*joint-ventures*) entre los estados de la región y las transnacionales.

El recurso al financiamiento externo privado debe analizarse también en un contexto en el que varios países adoptan políticas de control sobre la extensión de la propiedad transnacional y sobre las remesas de utilidades. El endeudamiento externo con los BT que, en principio, no ponían condicionamientos, se consideraba como una opción favorable con respecto a la inversión directa o al financiamiento bilateral oficial. De este modo, las regulaciones sobre estos flujos financieros resultan escasas o nulas en relación con las que afectaban a la presencia directa de BT que operaban como bancos comerciales en esos mismos países.

En este ciclo de expansión, la elevación de los niveles absolutos y relativos de la deuda externa, y de su componente privado, no parecía plantear condicionamientos graves ni sobre las políticas monetarias —en general expansivas— ni sobre las balanzas de pagos, dado que los servicios de esa deuda crecían proporcionalmente con el nivel de exportaciones.[5] Por otro lado, el balance entre el incremento de la deuda y el de las exportaciones permitía financiar un mayor aumento de las importaciones —especialmente de bienes intermedios y de capital— que respondía a la expansión y diversificación de la actividad económica interna.

Para comprender en detalle las causas y consecuencias de este cambio en los patrones de financiamiento externo, que abre las puertas al proceso de internacionalización financiera, es necesario un análisis más profundo, por países, de este período, que abarca aproximadamente la segunda mitad de los años sesenta y la primera de los setenta. La concentración en la distribución del ingreso, los perfiles de la demanda interna y los desequilibrios en las estructuras productivas, que se fueron gestando durante esta etapa de expansión, influyen considerablemente en las características que asume ese proceso a partir de la crisis de 1974.

El incremento de los recursos financieros externos a disposición de los países latinoamericanos no puede analizarse exclusivamente a partir de la alta participación del Estado en su utilización directa. Si bien ésta sirvió para financiar la expansión de las actividades productivas y redistributivas de los estados, también deben considerarse los mecanismos de transferencia —por la vía de precios y subsidios— que revertían a favor de los sectores privados de alta concentración.

La trampa del neoliberalismo al explicar las crisis financieras consiste en adjudicarlas a la excesiva expansión e ineficiencia de los gastos y el aparato estatal. Esta argumentación, manejada con carácter absoluto, ignora y oculta las causas emergentes de la dinámica de funcionamiento del capitalismo monopólico. En verdad, los sistemas financieros nacionales, estimulados por esta afluencia de recursos externos, utilizaron, en general, su creciente capacidad de financiamiento para promover y expandir el mercado de consumo de los sectores de ingresos medios y altos. Precisamente este mercado, concentrado sobre todo en las capitales y las principales ciudades, era abastecido cada vez más ya sea por las ET radicadas en estos países —con una elevada proporción de equipo e insumos importados—, ya directamente por la importación. Por tanto, resulta necesario analizar, en cada caso, en qué medida la expansión e internacionalización financiera se vincula desde el comienzo con patrones de consumo "liberales" que no resultan afectados o deprimidos —sino más bien lo contrario— por las formas de "dirigismo" estatal.

Esta discusión es pertinente para interpretar, en cada país, las razones endógenas y los mecanismos por medio de los cuales se profundiza el cambio en los patrones de financiamiento y la internacionalización de sus sistemas luego de 1974, en concordancia con el fenómeno ya señalado de la expansión de los mercados financieros internacionales y de la banca transnacional.

La etapa de crisis

Después de 1974, la participación de fondos privados y bancarios en la deuda externa pública de América Latina continuó su tendencia ascendente: pasó de 12 a 30 por ciento de 1967 a 1973 y llegó a 64% en 1979.[6] Sin embargo, lo que llama la atención y altera todas las proyecciones previas acerca de la capacidad de endeudamiento de los países latinoamericanos es que esta tendencia se haya mantenido en una situación de caída del ritmo de crecimiento del PIB y de las exportaciones en la mayoría de los países no petroleros, y de franca recesión en algunos.[7] Además, se registra un incremento, difícil de cuantificar agregadamente con los datos disponibles, del financiamiento de los BT al sector privado en varios países de la región.[8]

La relación entre deuda externa y PIB y entre deuda externa y exportaciones crece vertiginosamente en la mayoría de los países. Es esta relación, más que el incremento absoluto de la deuda, lo que indica un cambio adicional en los patrones de financiamiento de América Latina, que se suma al fenómeno de privatización y bancarización. El financiamiento externo —y en particular el de los BT—, que en el ciclo anterior financió la ex-

5. El servicio de la deuda externa como porcentaje de las exportaciones totales para los países de América Latina, tuvo los siguientes valores: 15.1% en 1960; 14.3% en 1966; 14.2% en 1973; bajó a 11.8% en 1974 y ascendió a 28.5% en 1979.

6. Véase la nota 4.

7. Para el conjunto de países de América Latina, incluida Venezuela, los flujos financieros brutos anuales provenientes de los BT se incrementan a una tasa anual de 33.7% de 1975 a 1979, en tanto las exportaciones lo hacen a 18.8 por ciento.

8. Se cuenta con algunas estimaciones del saldo total de la deuda privada sin garantía del Estado. El monto agregado para Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela creció de 18 846 millones de dólares en 1976 a 27 698 millones en 1979, a una tasa anual de 13.7%. No se conoce su composición por acreedor, pero es previsible una alta participación de bancos e instituciones financieras internacionales privadas. El nivel absoluto es elevado (representa 31.7% del total de la deuda pública y privada garantizada de esos mismos países en 1979), pero su crecimiento es inferior al del saldo de esta última con los BT. Esto reflejaría una creciente exigencia de garantía estatal por parte de los BT, a medida que la situación financiera de esos países se fue comprometiendo.

pansión bajo diversas estrategias de desarrollo en los países de la región, en esta etapa financia su crisis.[9]

Esta crisis no llegó a convertirse en recesión en varios países precisamente porque la expansión de sus sistemas financieros y su creciente internacionalización permitieron sostener la demanda interna frente al estancamiento de las exportaciones. Empero, sus costos inmediatos fueron la profundización de la brecha en las cuentas corrientes de la balanza de pagos y el incremento en las transferencias del Estado —deudor principal en esta cadena— hacia los sectores más concentrados de sus economías.

Una vez más, estas hipótesis deben ser adecuadas y verificadas en el análisis específico de cada país, aunque existen algunos interrogantes de carácter general que deben plantearse.

¿Qué es lo que se financia en cada caso con esta masa de recursos captada en los mercados financieros internacionales? El análisis del destino estipulado en algunas operaciones crediticias, concertadas fundamentalmente por empresas estatales o por bancos o fondos de inversión nacionales, no es suficiente para responder al carácter más general de esta pregunta. Por otra parte, el grueso del endeudamiento público tuvo la forma de créditos monetarios sin destino específico, o para refinanciar o consolidar deuda preexistente, cuyo servicio no podía cubrirse en los plazos previstos. De ahí la necesidad de un análisis más global sobre las repercusiones internas de este financiamiento.

En los países que atravesaron por recesiones más largas, con procesos inflacionarios más agudos y en los que se aplicaron políticas monetaristas, la apertura y la internacionalización de sus sistemas financieros favorecieron la acumulación financiera por parte de capitales nacionales y transnacionales. En este caso, bajo la forma de un supuesto liberalismo, es donde resultan más evidentes las transferencias de ingresos desde el Estado a los grupos financieros, por la vía de las políticas cambiarias y crediticias. El saldo de estos procesos es no sólo un fuerte endeudamiento sino la descapitalización real (destrucción de capital) del Estado y del conjunto del aparato productivo. Además, estos procesos fueron acompañados de un fuerte incremento en las importaciones de bienes de consumo para sectores de altos ingresos lo que, a su vez, contribuyó a crear mayores presiones sobre la cuenta corriente de la balanza de pagos. El estudio de los complejos esquemas de las variantes monetaristas y sus políticas financieras debe servir para ilustrar en cada caso la articulación entre crisis, apertura e internacionalización financiera.

Hay también experiencias en las cuales, sin que esté ausente el componente especulativo, la expansión financiera y el endeudamiento público se orientaron a financiar la ampliación de la capacidad productiva industrial, agraria, minera o energética. La característica común a estos procesos ha sido la importancia otorgada a la producción de mercancías exportables o bien sustitutivas de importaciones esenciales para sostener el funcionamiento de la estructura productiva. En cualquier caso, estas inversiones impulsaron una mayor transnacionalización de las economías, no sólo por la presencia de las ET —bajo la forma de inversión directa, *joint ventures,* relaciones tecnológicas y comerciales, etc.— sino por las características de la demanda, interna y externa, que están orientadas a satisfacer. Por otra parte, las mayores importaciones de equipo provocadas por estos proyectos contribuyeron objetivamente a aliviar en parte la disminución de las ventas de bienes de capital que se registraba en los países centrales en prácticamente todos los sectores, con excepción de la electrónica.

Este argumento nos conduce a plantear otro interrogante. ¿Qué relación existe entre esta mayor apertura comercial y financiera, motivada por el cambio en los patrones de financiamiento externo, y el hecho de que países como México, Brasil y Argentina no logren consolidar un mercado local estable para sus sectores productivos de bienes de capital? Creemos que el análisis de esta relación es fundamental para vincular la internacionalización financiera con la nueva fase de transnacionalización que emerge de la prolongada crisis en los países centrales. En el sector productor de maquinaria y equipo en los países de América Latina hay una escasa presencia de ET y, en general, se desarrolló adaptando tecnología a las características requeridas por la expansión del aparato productivo preexistente. En la crisis, factores tales como la disminución de la demanda final, en algunos casos, o la competencia de bienes importados, en otros, frenan esta expansión. Y la nueva inversión se basa fundamentalmente en la destrucción de capitales tecnológicamente "atrasados" y su sustitución por otros, en un contexto de centralización. Tanto estas formas de la inversión privada como los nuevos proyectos de inversión con participación estatal parecen haber marginado a los productores locales de bienes de capital, como lo indican los niveles de capacidad ociosa de ese sector.[10] Entretanto, recurrir al financiamiento externo permitió a estos países incrementar sobremanera sus importaciones de bienes de capital desde los países centrales, consolidando el control tecnológico de sus estructuras productivas por parte de las matrices de las transnacionales.

El costo de recurrir al financiamiento de los BT —menores plazos de amortización, tasas de interés flotantes y más elevadas, mayores comisiones— como opción frente a los planes de ajuste que exigía el FMI, fue considerado en general como un costo no inmediato y que, con el tiempo, sería cubierto por la recuperación de las exportaciones. Sin embargo, aun en los ca-

9. El servicio de la deuda externa como porcentaje de las exportaciones se elevó de 1974 a 1979 en toda América Latina, con excepción de Colombia, El Salvador, Guatemala, Haití, Paraguay, Trinidad y Tabago. Para algunos países, los coeficientes fueron los siguientes:

	1974	*1979*
Brasil	36.0	61.1
México	18.8	64.1
Argentina	16.6	26.7[a]
Venezuela	4.2	9.4
Perú	22.9	31.6
Chile	18.2	39.2
Uruguay	37.5	60.6[a]
Jamaica	5.6	15.9
Costa Rica	9.5	23.1

a. Corresponde a 1978.
Fuente: *World Debt Tables*, Banco Mundial, 1980.
Véase también la nota 7.

10. Véanse en Sergio Aranda, José Cademártori, Jorge Fontanals y Fernando Porta, *América Latina en crisis*, ILDIS-CENDES, Caracas, 1980, los estudios sobre Argentina, Brasil y México.

sos en que esta recuperación se produjo (e incluso en el de Venezuela, que inició su ciclo de endeudamiento cuando la balanza comercial todavía era positiva) el hecho concreto es que el coeficiente de servicio de la deuda respecto a las exportaciones continuó creciendo sin interrupción en la mayoría de los países. Y la necesidad de refinanciar la deuda fue sometiendo a los países a condiciones aún más adversas, especialmente cuando los BT modificaron algunos criterios de evaluación de riesgos (en función de lo que se considera como una elevada concentración de sus préstamos a algunos países,[11] y también por el incremento en la demanda de créditos por parte de gobiernos de países centrales y de las ET).

Los préstamos sindicados y, en general, los créditos a mediano y largo plazo no son la fuente principal de ganancias para los bancos, en una situación de elevada especulación y volatilidad de los mercados financieros internacionales. Este contexto posibilita fuertes ganancias en operaciones de corto y cortísimo plazo, especulando con diferenciales de tasas de interés, fluctuaciones de tipos de cambio, variaciones de precios de metales preciosos y de materias primas a futuro e, incluso, distintos tratamientos impositivos a las utilidades en diferentes países. De ahí que, en el euromercado, una proporción superior a 80% de las operaciones provenga de operaciones de corto plazo y de los movimientos interbancarios. Los créditos de mediano plazo son, en cambio, operaciones sometidas a menores riesgos. La estrategia de un BT consiste en combinar adecuadamente las proporciones de su cartera y en procurarse diversas operaciones en cada negociación. Estas operaciones incluyen también servicios de intermediación y asesoramiento financiero, tecnológico y comercial, y la realización de inversiones de cartera por cuenta de clientes anónimos.

Todos estos aspectos pueden estar presentes tras la negociación de un crédito a determinado país, en este caso de América Latina, y no pueden ser desentrañados con la información disponible. Debe partirse de la hipótesis de que los BT, aparte de la ganancia y la evaluación del riesgo, consideran o negocian las perspectivas para realizar operaciones especulativas, para asociarse con grupos económicos o financieros locales, o para realizar otro tipo de operaciones, directas o de servicios, cuando resuelven encabezar o integrarse a un préstamo sindicado.

Vinculado con lo anterior, debe tenerse en cuenta que la estrategia de préstamos de los BT no es pasiva ni neutral con respecto a factores políticos y a modelos de desarrollo.

Los BT reflejan sus intereses estratégicos al negociar sus préstamos a los países latinoamericanos, por lo menos en dos formas: una particular y una global. La primera, que debe ser analizada por el destino de los préstamos en los que cada BT participa con mayor frecuencia, revela sus preferencias por el financiamiento de proyectos en los que ya posee experiencia de evaluación previa y en los que existe alguna forma de participación de las ET relacionadas con el banco.[12]

La segunda característica comprende prácticamente al conjunto de la banca transnacional: consiste en su reticencia a otorgar préstamos a gobiernos que discriminan contra las ET o que encaran políticas de desarrollo redistributivas, nacionalistas o socializantes. En distintos períodos, países como Chile, Argentina, Perú, Jamaica y Nicaragua debieron afrontar esta discriminación.

Esta falta de neutralidad de los bancos, que se manifiesta en la selección de países clientes y de proyectos, es lo que motiva la alta concentración de préstamos en pocos países, característica que se extiende al conjunto del Tercer Mundo. Brasil y México, Argentina y Venezuela, Perú y Chile, por estratos de importancia, concentraron más de 85% de la deuda pendiente de América Latina con los mercados financieros internacionales.

La articulación entre la internacionalización financiera y la crisis

Las políticas financieras que instrumentaron estos procesos en cada país no constituyen decisiones circunscritas al plano monetario-crediticio. Responden a la necesidad de incrementar los flujos financieros en función del proceso global de acumulación de capital. En este sentido, en casi todos los países la transnacionalización de su aparato productivo precedió a esta fase de la internacionalización financiera. De este modo, la expansión y la bancarización de los sistemas financieros —aun cuando guardan una estrecha relación con el incremento de la actividad económica estatal— han tenido como consecuencia el desarrollo y la consolidación de patrones de demanda transnacionalizados. Estos patrones —que corresponden a un sector minoritario de la sociedad, con alta concentración de ingresos— son los que promovieron, según el desarrollo de cada país, ya la importación creciente de bienes de consumo, ya la conformación de complejos productivos con hegemonía de las ET y elevada propensión a importar medios de producción.

El cambio en los patrones de financiamiento significó adecuar una estructura capitalista de intermediación financiera (que estaba relativamente atrasada en los países latinoamericanos) para dinamizar los mecanismos de transferencia hacia estos sectores. En algunos casos esta readecuación de los sistemas financieros nacionales quedó reservada a la banca nacional, oficial y privada; en otros, fue creciente la presencia de BT. Y hubo también procesos en los que se intentó revertir, precisamente, la creciente capacidad de los bancos para definir las líneas de la acumulación. Las políticas que orientaron estas decisiones estratégicas son un elemento clave para analizar las formas en que se desplegó la internacionalización de esos sistemas.

11. La concentración de los préstamos operó en ambos sentidos: el de los bancos prestamistas y el de los países prestatarios. De 1970 a 1977 los cinco bancos más grandes de Estados Unidos aportaron 44% de los préstamos del euromercado a los países latinoamericanos. Por su parte, México y Brasil captaron 64% de los préstamos del euromercado a América Latina en el mismo período, y Perú, Venezuela y Argentina otro 23% (véase Bárbara Stallings, "Bancos privados y políticas nacionalistas: la dialéctica de las finanzas internacionales", en *Economía de América Latina*, núm. 4, CIDE, México, 1980).

12. Véase Robert Devlin, *Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina*, CEPAL, 1980. En su estudio del financiamiento externo de Perú por los bancos transnacionales hace un detallado análisis de las estrategias reveladas por los diferentes BT a través de las características de los préstamos en que intervienen.

La internacionalización se dio, de todos modos, como resultado de la conjunción entre la necesidad de incrementar los flujos financieros a la acumulación productiva y la creciente liquidez en los mercados financieros internacionales: de un lado, las políticas de financiamiento en los países de América Latina (y otros del Tercer Mundo), que procuraban impulsar aún más un ciclo favorable en el crecimiento de sus exportaciones (hacia fines de los sesenta); del otro, la concentración de excedentes financieros que promovía la transnacionalización de los bancos en los países centrales y la búsqueda de nuevos mercados de préstamos. La mayor o menor apertura de las políticas de captación de esos flujos está determinada, en un principio, por la capacidad de negociación de los países frente a los bancos. Este es otro aspecto clave para entender cómo se va articulando la privatización y bancarización de la deuda con un mayor control de los BT sobre las estrategias de desarrollo. ¿En qué medida las estrategias de negociación de los gobiernos —incluso de los que intentaban un mayor control sobre las ET— estuvieron influidas por la idea de que el financiamiento bancario era "neutral" y, por tanto, preferible a la inversión directa y al financiamiento oficial "atado"?

La crisis mundial de 1973-1974 tuvo un doble efecto en estos procesos. Por un lado, extendió sus consecuencias hacia América Latina, al frenar la expansión de sus exportaciones (salvo para los países petroleros) e incrementar el costo de todas sus importaciones (no sólo las de petróleo). Por otro lado, generó una mayor liquidez internacional por la recirculación de los excedentes petroleros y por la caída en la inversión productiva que vuelca a muchas ET hacia los activos financieros. En varios países de la región, la crisis "importada" coincidió con crisis endógenas resultantes de desequilibrios estructurales.

En tal situación, con crecientes déficit fiscales y de cuenta corriente de la balanza de pagos, las políticas financieras destinadas a administrar la crisis reflejaron una creciente pérdida de autonomía nacional en las decisiones. Los aspectos financieros se volvieron fundamentales y las condiciones para refinanciar la deuda y para atraer capitales de corto plazo —o evitar su fuga— generaron una mayor apertura de los sistemas. Su máxima expresión son las políticas monetaristas que procuran la destrucción de los sectores no transnacionalizados de las economías. Sin embargo, en general, el margen de maniobra para definir políticas de tipo de cambio y de tasas de interés se ha estrechado de modo considerable.

LA SITUACIÓN ACTUAL

Los países latinoamericanos se enfrentan a una creciente dificultad para cumplir con sus compromisos pendientes, resultantes del nivel actual de su deuda externa y su estructura de costos y vencimientos. Esto se manifiesta especialmente en el servicio de la deuda contratada en los mercados financieros internacionales, a tasas de interés flotante y con plazos relativamente cortos.[13] Los BT han endurecido las condiciones —hasta el punto de la negativa— para varios países que procuran renegociar la deuda o contratar financiamiento adicional. Por su parte, los organismos financieros internacionales (Banco Mundial y BID), a instancias de Estados Unidos, ejercen presiones para condicionar el financiamiento de proyectos a la participación irrestricta de las ET, a la vez que pretenden excluir de su acceso a los países de mayor desarrollo relativo.

Esta situación real o potencial de incapacidad de pago o de sometimiento a ajustes recesivos, coloca a estas economías en una posición más vulnerable aún: se incrementa la "fuga de capitales" locales y se cierra la perspectiva de que ingresen flujos externos de corto plazo, atraídos en otras ocasiones por diferenciales en las tasas de interés.

La influencia que los BT pueden ejercer en el desarrollo de estas crisis se incrementa según el grado en que han penetrado los propios sistemas financieros nacionales, ya sea a través de filiales o subsidiarias, ya por medio del control que ejercen sobre las operaciones internacionales de los bancos locales.

Aún en los casos en que no se cuestiona la solvencia económica y financiera del país, la salida de capitales de corto plazo puede ser impulsada por las altas tasas vigentes en Estados Unidos y en los mercados financieros internacionales, si resultan superiores en términos reales a las locales.[14]

Esta situación condiciona las políticas de tasa de interés y tipo de cambio en todos los países —en mayor medida en los que operan con mercado libre de cambios—, sometiéndolas a las fluctuaciones de los mercados internacionales y a las políticas de los países centrales. De este modo, la necesidad de mantener un flujo continuo de entrada de capitales que, en última instancia, son controlados o influidos por las estrategias financieras de los BT, pueden impedir la adopción de políticas nacionales que intenten reducir la inflación o reactivar el nivel de actividad productiva.

En síntesis, la crisis financiera en los países latinoamericanos no puede considerarse como un conjunto de procesos aislados y simultáneos, sin perjuicio de reconocer sus aspectos específicos. Es un fenómeno general que se enmarca en la crisis económica mundial y en los mecanismos de transmisión generados por el proceso de transnacionalización. El avance de la internacionalización financiera en América Latina actuó, en un principio, como mecanismo retardado de los efectos de la crisis pero, a la vez, contribuyó a su profundización y generalización. De ahí que la crisis financiera sea sólo un aspecto de la crisis global y que el monto de la deuda y sus servicios sea sólo la manifestación superficial de un problema mucho más grave y complejo. Identificarlo es el primer paso, imprescindible para la búsqueda de soluciones que deben ser, también, globales. □

13. Una observación de los términos en que los países latinoamericanos contrataron anualmente (de 1973 a 1979) nuevos créditos de fuente oficial y privada muestra que las tasas de interés promedio han sido entre 33 y 100 por ciento más elevadas en los créditos privados que en los oficiales, y que los plazos de vencimiento respectivos resultaron más breves entre la mitad y la cuarta parte (véase Banco Mundial, *op. cit.*, vol. I, cuadro 12). El porcentaje del saldo de la deuda externa con plazo de vencimiento menor a cinco años pasó de 42.8 a 59.4 por ciento de 1973 a 1978 (véase OEA, *op. cit.*).

14. En 1981, Bolivia, Argentina y Costa Rica son ejemplos de fuga de capitales por situaciones recesivas, pérdida de confiabilidad o dificultad en el cumplimiento de los pagos. Venezuela representó el segundo caso hasta que elevó el nivel de las tasas internas de interés.

Comercio Exterior, vol. 32, núm. 7,
México, julio de 1982, pp. 748-753

Las filiales estadounidenses en el sector manufacturero de América Latina

Sus cambiantes pautas de repatriación de utilidades

DANIEL CHUDNOVSKY*

La política de remesas es un aspecto crucial de la conducta financiera de las empresas manufactureras estadounidenses establecidas en América Latina. Si, además de la permanente repatriación de dividendos, se toman en consideración otros rubros, como intereses, regalías, pagos por asistencia técnica (PAT) y la fijación de precios para las transacciones entre la empresa central y sus filiales, se tiene la impresión general de que la política de las subsidiarias consistía en procurar el mayor envío posible a sus casas matrices;[1] esta opinión volvió a ganar apoyo, a comienzos de los años setenta, entre los analistas y los responsables de las políticas en América Latina. Al mismo tiempo, los datos disponibles sobre contratación de créditos en los países en donde funcionaban las filiales confirmaron la idea de que, con una pequeña inversión directa, esas empresas podían financiar su expansión local a la vez que repatriaban una proporción muy considerable de sus utilidades por medio de diferentes canales. El efecto de estas prácticas en la balanza de pagos condujo a varios gobiernos a imponer restricciones a las remesas financieras.

Las regalías y los PAT de subsidiarias a sus matrices fueron afectados por importantes cambios de política en Brasil, los países del Pacto Andino, Argentina y México. También se han reglamentado de diversas maneras las remesas de dividendos e intereses de las filiales a las matrices.

Puesto que las restricciones han sido especialmente duras para cierta vía de remisión de utilidades (las regalías y los PAT), es necesario analizar el total de las remesas para comprobar en qué medida las subsidiarias han solucionado su necesidad de enviar dinero al exterior con otros medios menos controlados, como los pagos de dividendos e intereses. En la primera parte de este trabajo se analizan diversas vías para repatriar utilidades, con el objeto de evaluar el comportamiento, en este campo, de las filiales de empresas manufactureras estadounidenses en América Latina.

Empero, tales envíos no llegan a las cifras que podían esperarse si las subsidiarias hubieran mantenido con coherencia su política de los años sesenta, firmemente orientada hacia la remisión de utilidades; por ello, es muy importante estudiar su conducta en materia de inversiones. En la segunda parte se analizan los datos disponibles sobre la inversión fija de estas empresas y se exponen algunas razones que explican su política al respecto. Por último, se formulan algunas conclusiones sobre la base de lo ocurrido con las remesas, las utilidades y las inversiones.

REMESAS Y UTILIDADES

Regalías y PAT

Las filiales que operan en América Latina han utilizado mucho las regalías y los PAT. Las primeras solían calcularse en relación con la producción total de la subsidiaria, sin tomar en cuenta la tecnología específica recibida de la casa matriz. Por lo común, tales remesas podían repatriarse aun cuando la

1. Véase M.S. Brooke y H.L. Rommers, *The strategy of multinational enterprises*, Longman, Londres, 1970, p. 177.

* El autor agradece los comentarios a una versión anterior de este trabajo de C. Correa, R. Kumar, Surendra J. Patel, R. Trajtenberg y un árbitro anónimo. Las opiniones que aquí se exponen son personales y no deben atribuirse a la UNCTAD, a cuya División de Tecnología pertenece el autor. [Traducción del inglés de Rubén Svirsky.]

filial hubiera declarado pérdidas, y sin límite de tiempo. Además, en algunos países de América Latina los pagos por regalías se gravaban con una tasa menor que la aplicable a los dividendos y, por supuesto, aparecían en los balances como un rubro del costo.[2]

Las normas gubernamentales impuestas en los decenios de los sesenta y los setenta modificaron las condiciones que permitían utilizar los pagos por tecnología como un medio para remitir utilidades. Brasil fue el primer país latinoamericano que reguló esos pagos de filial a matriz: por la ley 4131 sobre inversión extranjera, no se autoriza desde 1962 el pago a las matrices por concepto de licencias sobre derechos de propiedad industrial.

Durante el decenio de los setenta, los esfuerzos regulatorios en este campo adquirieron fuerza. La Decisión 24 (1971) del Pacto Andino prohibió los pagos por tecnología entre filiales y sus matrices; Colombia, Perú y Venezuela sólo los admiten en el caso de servicios técnicos. En México, desde 1974, el Registro Nacional de Transferencia de Tecnología no autoriza los pagos a una empresa matriz por licencias sobre patentes y marcas registradas, aunque los admite cuando son por asistencia técnica. En Argentina, de 1974 a 1977, y en Brasil hasta 1978 (en el caso de los PAT) los pagos de regalías y por asistencia técnica realizados por las subsidiarias se consideraban, a todos los efectos, como utilidades.

Sobre la base de datos de la balanza de pagos de Estados Unidos es posible detectar las principales tendencias de las remesas de filiales que operan en América Latina desde 1966. Como se aprecia en el cuadro 1, el cambio más notable se produjo en las regalías y los PAT. La tendencia creciente de los pagos globales de regalías, en dólares corrientes, llegó a su fin en 1975. Desde entonces, los pagos y las regalías se redujeron en términos absolutos,[3] lo cual fue un claro resultado de los esfuerzos regulatorios. No obstante, como la oportunidad y la amplitud de las normas no han sido las mismas en todas partes, pueden señalarse algunas diferencias entre los cuatro países que representan 80% de los pagos latinoamericanos de regalías (véase el cuadro 1). En tanto que en Brasil los pagos por tecnología de filial a matriz han sido relativamente insignificantes durante el período que se estudia, en los otros países no ha ocurrido lo mismo. En México y Venezuela, la creciente tendencia a utilizar las regalías y los PAT terminó a mediados de los años setenta, cuando los organismos oficiales que regulaban la transferencia de tecnología hicieron más severo su control.[4] Aunque su crecimiento ha sido limitado como consecuencia de la intervención gubernamental, los pagos de las filiales radicadas en México siguen siendo mucho mayores que los de las empresas que operan en Brasil. Probablemente ello se deba a que en el primer país se admiten los PAT, en tanto que en el segundo se los somete a un gran control y a tasas impositivas similares a las que rigen para los dividendos.

En Argentina, los efectos del control de los pagos de tecnología son evidentes desde 1971, cuando se puso en práctica la primera ley en la materia, y sobre todo a partir de 1974, como resultado de la ley 20794 (vigente hasta 1977), según la cual las regalías remitidas por filiales a sus matrices se consideraban utilidades a todos los efectos.

Es muy claro que la reducción de las remesas totales por pago de tecnología de las filiales en América Latina a sus matrices en Estados Unidos se debió, principalmente, a las normas aplicadas durante los años setenta en México, Argentina y los países del Pacto Andino.[5] No obstante, otros canales de remisión pueden haber sustituido a las regalías. Por consiguiente, vale la pena analizar la cuestión de los precios de transferencia y los registros de pagos de dividendos e intereses.

Los precios de transferencia

Hay varios factores que estimulan el uso de los precios de transferencia en América Latina, y en especial el de la sobrefacturación de las importaciones: los bajos aranceles para las importaciones de bienes de capital e intermedios, la existencia de dos mercados de divisas (uno para operaciones financieras y otro para comerciales), la necesidad de declarar pocas utilidades y algunas restricciones gubernamentales a las remesas financieras.

A partir de una investigación sobre el caso de Colombia,[6] estudios hechos en otros países andinos y en México, Argentina y Brasil[7] han demostrado la importancia de la sobrefacturación en las importaciones realizadas por las filiales desde sus matrices. Sin embargo, la mayoría de estos estudios se refiere a la industria farmacéutica y se basa, fundamentalmente, en datos de finales de los años sesenta y comienzos de los setenta, cuando las grandes remesas eran típicas en América Latina.

Las restricciones a la remisión de regalías y la falta de control de los gobiernos latinoamericanos en cuanto a los precios de transferencia pueden haber estimulado el uso de este mecanismo también a fines de los años setenta, aunque no hay pruebas que documenten el uso reciente de tales prácticas.

2. Véase D. Chudnovsky, "Pricing of intrafirm technological transactions", en R. Murray (ed.), *Multinationals beyond the market. Intrafirm trade and the control of transfer pricing*, Harvester Press, 1981.

3. Debe tomarse en cuenta que la modificación de los patrones de remisión de regalías en el decenio de los setenta es un fenómeno específico de América Latina. Los pagos de regalías realizados por filiales de todo el mundo a sus matrices en Estados Unidos crecieron a tasas similares en los años sesenta y en los setenta; los de filiales ubicadas en países en desarrollo no latinoamericanos aumentaron con mucho mayor rapidez en la segunda década que en la primera. Véase UNCTAD, "The implementation of transfer of technology regulations. A preliminary analysis of the experiences of Latin America, India and Philippines", documento TD/B/C.6/55, 1980.

4. El Registro mexicano comenzó a funcionar en 1973, y la Superintendencia de la Inversión Extranjera, de Venezuela, se creó en 1974.

5. Los escasos datos disponibles de Colombia y Perú indican una tendencia similar a la de Venezuela.

6. C. Vaitsos, *Inter-country income distribution and transnational enterprises*, Oxford, 1974.

7. Véanse Vaitsos, *op. cit.*; D. Chudnovsky, *Empresas multinacionales y ganancias monopólicas*, Siglo XXI Argentina Editores, Buenos Aires, 1974; M. Wionczek *et. al.*, *La transferencia internacional de tecnología: el caso de México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974; J. Katz, *La industria farmacéutica argentina*, Siglo XXI Argentina Editores, 1974; J. Frenkel, *Tecnologia e competição na indústria farmacéutica brasileira*, FINEP, Río de Janeiro, 1978.

CUADRO 1

Remesas y utilidades de empresas manufactureras estadounidenses en América Latina
(Millones de dólares)

	1966	1976	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
1. Regalías y PAT														
América Latina	*80*	*95*	*112*	*105*	*116*	*116*	*124*	*135*	*147*	*153*	*127*	*123*	*132*	*134*
Argentina	15	16	19	17	18	15	15	12	9	n.d.	8	8	20	8
Brasil	10	7	8	8	7	7	9	9	9	n.d.	8	15	3	−2
México	33	42	49	47	52	51	58	73	85	97	76	63	78	92
Venezuela	7	9	11	10	11	15	15	18	12	n.d.	8	10	5	9
2. Dividendos e intereses[a]														
América Latina	*108*	*141*	*164*	*171*	*205*	*208*	*236*	*275*	*343*	*359*	*491*	*424*	*543*	*835*
Argentina	26	38	39	53	46	27	n.d.	n.d.	22	2	23	49	79	146
Brasil	15	33	45	38	51	44	46	45	34	76	126	130	191	306
México	33	36	39	48	64		65	74	74	111	157	77	113	175
Venezuela	14	14	13	19	20	28	40	75	40	53	47	45	62	60
3. Utilidades totales[b]														
América Latina	*362*	*319*	*485*	*539*	*580*	*570*	*724*	*886*	*1 078*	*1 313*	*1 133*	*1 225*	*1 794*	*1 887*
Argentina	73	45	92	109	83	65	n.d.	n.d.	8	n.d.	156	69	10	391
Brasil	84	61	116	136	163	175	244	313	284	n.d.	459	395	662	243
México	108	120	154	170	173	156	218	285	344	446	98	265	546	736
Venezuela	35	43	53	60	60	67	76	87	99	n.d.	137	178	163	59
4. Razón de pagos al exterior[c] $\left(\frac{1+2}{3} \times 100\right)$														
América Latina	*52*	*74*	*57*	*51*	*55*	*57*	*50*	*46*	*46*	*39*	*55*	*45*	*38*	*51*
Argentina	56	100	63	64	77	65	—	—	100	—	20	83	100	39
Brasil	30	66	46	34	36	29	22	17	15	—	29	37	29	100
México	61	65	57	56	67	78	56	52	46	47	100	52	35	36
Venezuela	60	53	45	48	52	64	72	100	53	—	40	31	41	100

n.d. Datos no disponibles, generalmente para no dar a conocer cifras de empresas individuales. En 1975 no fue posible desagregar los pagos de regalías por países, excepto en el caso de México.
a. Incluidas las ganancias de filiales no incorporadas.
b. Incluyen ganancias reinvertidas, regalías, PAT, dividendos e intereses.
c. Cuando las utilidades reinvertidas son negativas, se asigna una razón de 100%. No se estima el cociente cuando no se dispone de datos sobre alguno de sus rubros.

Fuentes: Para 1966-1974, Departamento de Comercio de Estados Unidos, *Revised Data Series on U.S. Direct Investment Abroad, 1966-74*; para 1975-1979, *Survey of Current Business*, números de agosto.

Pagos de dividendos e intereses

Algunos gobiernos también han reglamentado estos pagos,[8] aunque de un modo menos estricto que las regalías. Por tanto, no puede sorprender la aceleración de su crecimiento (en dólares corrientes) para el conjunto de América Latina (véase el cuadro 1) después de que se generalizó e hizo más eficaz el control de los pagos por tecnología, es decir, de 1975 a 1979 y, sobre todo, en este último año. Tal aceleración obedece, en buena medida, a las grandes remesas realizadas en los últimos años desde Brasil (donde el sistema de control de los pagos por tecnología comenzó hace muchos años) y desde México. Aunque las remesas totales han aumentado en términos absolutos, a consecuencia de esta aceleración, es pertinente analizar su relación con las ganancias y las inversiones totales.

8. Los dividendos se han controlado de diversas maneras: desde el establecimiento de un tope a la repatriación de utilidades (por ejemplo, la Decisión 24 del Pacto Andino establecía un máximo de 14% del capital registrado, que después se aumentó a 20%) y un impuesto adicional a los dividendos repatriados (como el establecido en Brasil mediante el decreto 76186, de 1975), hasta la adopción de medidas administrativas por parte de los bancos centrales para demorar las autorizaciones de divisas para repatriación de utilidades. Los pagos por concepto de intereses de filial a matriz se han regulado en la misma Decisión 24 del Pacto Andino (artículo 16) y en la ley argentina sobre inversión extranjera (núm. 21382 de 1976, artículo 20); en Brasil, deben registrarse en el Banco Central. En general, la tendencia de estas normas consiste en aprobar los pagos de intereses de filial a matriz, siempre que los términos sean similares a los de préstamos de otras empresas foráneas. Empero, no se sabe de qué manera se han aplicado tales normas, aunque probablemente haya dependido de las políticas de endeudamiento externo de esos países.

Las utilidades totales y la razón de pagos al exterior

Los datos sobre utilidades totales del cuadro 1 indican con claridad un crecimiento continuo durante el decenio de los setenta. En tal crecimiento influyeron especialmente las grandes utilidades obtenidas en Brasil en 1976-1979 y en México en 1978-1979.

Puesto que las ganancias totales crecieron con más rapidez que las remesas, se modificó la relación entre ambos rubros. Esto se aprecia con nitidez en el cociente promedio o razón de pagos al exterior (la suma de regalías, PAT, dividendos e intereses como porcentaje de las ganancias totales), que disminuyó de 57% en 1966-1970 a 45% en 1975-1979. Estos cambios en la relación indican que los menores pagos por tecnología —en términos absolutos— sólo fueron marginalmente compensados por los mayores pagos realizados por concepto de dividendos e intereses.

En términos relativos, las remesas totales también disminuyeron si se las compara con las inversiones hechas en la región por empresas manufactureras estadounidenses. En 1966-1970, los pagos a sus matrices de regalías, dividendos e intereses representaron, en promedio, 49% de las inversiones en activos fijos de estas filiales; en 1975-1979 los pagos sólo llegaron a 40% de tales inversiones.

A pesar de algunas explicaciones neoclásicas sobre las remesas de dividendos, su disminución relativa no indica que se hayan reducido las utilidades.[9] Las políticas oficiales con respecto a algunos canales de remisión no han afectado considerablemente las condiciones para obtener ganancias, y las filiales han podido aumentarlas. Las utilidades globales se han reinvertido cada vez más en la región, sobre todo a fines de los años setenta.

Esta tendencia general es evidente sobre todo en México y en Venezuela, países en donde los cocientes han sido en general menores en el período más reciente (excepto en 1976 y 1979, respectivamente), en comparación con la etapa en que no había control gubernamental de los pagos por tecnología.

En cambio, la experiencia de Brasil es muy distinta. La razón de pagos de este país es la menor de América Latina. A pesar de ello, la tendencia fue decreciente en el período 1967-1974, y sólo comenzó a crecer otra vez en los años más recientes, sobre todo en 1979.

9. Por ejemplo, después de estudiar el comportamiento de las empresas extranjeras sujetas a control en países desarrollados, Kopits llegó a la conclusión de que cuanto más altas eran sus utilidades o cuanto más bajo el crecimiento del capital accionario a que aspiraban, tanto mayor era el dividendo que remitían a sus casas matrices (véase G.F. Kopits, "Dividend remittance behavior within the international firm: a cross-country analysis", en *The Review of Economics and Statistics*, vol. 54, 1972, pp. 339-342). Los dividendos y las utilidades netas pueden estimarse con facilidad a partir de los datos proporcionados por las empresas, pero no ocurre lo mismo con la acumulación de capital a la que aspiran. En el modelo de Kopits, esta variable depende del precio y del volumen de la producción; del costo unitario de los servicios de capital para el usuario, deflactado por el precio de los bienes de capital, y de la elasticidad de la producción con respecto a los insumos de capital. Si en este modelo pudieran utilizarse los gastos reales en activos fijos como una variable sustituta de la acumulación de capital deseada, ello indicaría que cuanto mayor fuese la inversión en activos fijos, menores serían las remesas. No obstante, la forma de calcular el crecimiento del capital deseado impide formular esta interpretación.

Los datos disponibles sobre Argentina indican una pauta de repatriación casi continua de utilidades, que no coincide con la tendencia latinoamericana general y que probablemente se debe a la particular situación política y económica de ese país.

Es evidente que la política más restrictiva hacia las remesas por tecnología se ha aplicado en condiciones tales que han favorecido la obtención de utilidades, como se deduce no sólo del caso inicial de Brasil sino también de las experiencias más recientes en México y Venezuela. Esas utilidades se han reinvertido en la región, especialmente para financiar mayores gastos en activos fijos.

LAS PAUTAS DE LA INVERSIÓN

En América Latina, el principal atractivo para la inversión de las empresas manufactureras estadounidenses han sido las oportunidades que abrió el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones. Las filiales concentraron sus actividades en la producción de bienes de consumo, primero, y, más recientemente, en la de bienes intermedios y de capital destinados en lo fundamental a los mercados nacionales. En determinadas subsidiarias han ido ganando importancia las actividades de exportación, por lo común ante la insistencia de los gobiernos de los países respectivos; no obstante, en contraste con las inversiones orientadas a la exportación que se realizaron en el Sudeste de Asia, los mercados internos siguen siendo la atracción principal para las inversiones estadounidenses encaminadas a producir manufacturas en la región.

Aunque estas empresas han crecido con bastante rapidez tanto en los años sesenta como en los setenta, es interesante distinguir entre el primer período y el más reciente. Para ello, es más adecuado utilizar la información sobre gastos en plantas y equipos que el valor contable de la inversión extranjera (véase el cuadro 2).

En los primeros años de la década de los sesenta, las necesidades relativamente bajas de inversión de las empresas estadounidenses pueden explicarse por el crecimiento más o menos reducido de las economías latinoamericanas y, sobre todo, de los mercados internos protegidos por las políticas de sustitución de importaciones. Al mismo tiempo, las barreras institucionales opuestas a la entrada de nuevas empresas disminuyeron las presiones competitivas contra las filiales estadounidenses ya establecidas.

A fines de los años sesenta y, en especial, durante los setenta, esa situación se modificó. Se hicieron más limitadas las oportunidades de inversión en los países industrializados, fundamentalmente como consecuencia de las recesiones recientes, lo cual redujo el atractivo de estos destinos tradicionales.

En contraste, los cambios políticos en algunos países (como Chile en 1973 y Argentina en 1976) y ciertas políticas específicas dirigidas a impulsar el proceso de industrialización con la ayuda de la inversión y la tecnología extranjeras (Brasil, México y Venezuela) abrieron importantes oportunidades para la inversión de empresas extranjeras en América Latina.

Las filiales estadounidenses aprovecharon tales oportunidades e incrementaron su inversión en el decenio de los setenta,

como se ve en el cuadro 2. La mayor inversión necesaria para participar en el desarrollo de la rama de bienes de capital, que ha sido favorecida especialmente por las políticas oficiales en Brasil y México, se refleja en los cambios de la distribución de la inversión dentro del sector manufacturero. En ese sentido, debe destacarse que la inversión de empresas estadounidenses que producen maquinaria (tanto eléctrica como no eléctrica) en América Latina aumentó de 12% de la inversión total en el sector manufacturero en 1959-1962 a 23% en 1975-1978.

Para analizar la mayor inversión de las filiales de las transnacionales estadounidenses en América Latina, es muy importante tomar en cuenta el marco oligopolístico en que aquéllas operan. En un estudio sobre tales empresas en México y Brasil, se informó que en 1972, en ambos países, casi la cuarta parte de ellas eran dominantes (es decir, controlaban más de 50% del mercado) en sus principales productos; además, alrededor de la mitad decía tener una participación de por lo menos 25% en los mercados de sus principales productos.[10]

En tal situación, las decisiones de invertir de una subsidiaria se vinculan, necesariamente, con lo que estén haciendo sus competidores. La rivalidad oligopolística es un factor importante que ha inducido a las empresas estadounidenses a aumentar sus inversiones para mantener su presencia en la región.[11]

El aumento de su inversión en activos fijos se aprecia mejor al analizar los cuatro países principales de la región, que en 1966 representaban 79% de toda la inversión manufacturera de esas empresas en América Latina, participación que se elevó a 91% en 1979

Como se indica en el cuadro 2, Brasil es el caso más sobresaliente. La inversión que se analiza ganó impulso en la primera mitad del decenio de los setenta, al crecer de unos 200 millones de dólares anuales en 1968-1970 a 800 millones en 1975. De 1976 a 1978 la inversión anual osciló de 700 a 750 millones de dólares, y en 1979 llegó a casi 900 millones. En México, las inversiones de las filiales estadounidenses en plantas y equipo aumentaron continuamente durante el decenio, sobre todo en la segunda mitad. Lo mismo puede decirse de Venezuela, aunque ahí las inversiones fluctuaron más y partieron de niveles relativamente bajos.

CUADRO 2

Gastos reales en plantas y equipos realizados por filiales de empresas manufactureras estadounidenses (Millones de dólares)

	1966	*1967*	*1968*	*1969*	*1970*	*1971*	*1972*	*1973*	*1974*	*1975*	*1976*	*1977*	*1978*	*1979*
América Latina	*365*	*484*	*581*	*615*	*622*	*664*	*820*	*1 043*	*1 268*	*1 477*	*1 491*	*1 464*	*1 674*	*2 131*
Argentina	60	93	64	95	124	90	59	86	95	118	65	81	91	132
Brasil	91	142	200	206	189	269	442	572	710	798	738	736	747	881
México	100	105	177	155	168	142	157	183	243	249	348	263	276	509
Venezuela	37	44	45	62	55	237	56	165	86	136	168	225	328	400

Fuente: *Survey of Current Business*, varios números.

La inversión manufacturera estadounidense en Argentina fue relativamente baja durante los años setenta. Aunque en muchos sentidos favorecieron a la inversión extranjera, las políticas gubernamentales recientes han tenido efectos contradictorios en la inversión de las empresas foráneas en el sector. Hasta hace muy poco tiempo, la política de liberación del intercambio y la sobrevaluación del peso redujeron la protección tradicional a los productores establecidos en el mercado nacional. Ello condujo a que disminuyera la participación del sector manufacturero en el PIB. En contraste, la baja de los costos de mano de obra y el estricto control de las actividades sindicales pueden haber favorecido la inversión para el mercado local y el de exportación y compensado el mayor costo interno del crédito. Sin embargo, aún no se vislumbran inversiones nacionales o extranjeras importantes en el campo de las manufacturas, excepto quizá en la industria automovilística, en la cual está en curso una profunda restructuración de las actividades de las transnacionales.

La respuesta de las empresas oligopolísticas a las oportunidades de inversión que se abrieron en América Latina no sólo ayuda a explicar sus mayores gastos en activos fijos, sino que

10. Véase J M. Connor y W. Mueller, *Market power and profitability of multinational corporations in Brazil and Mexico*, Senado de Estados Unidos, Washington, 1977, p. 6.

11. No obstante, se ha estimado que la inversión acumulada de Estados Unidos en América Latina, en relación con la inversión total en la región de los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo ha disminuido de 66.1% en 1967 a 59.6% en 1976. La participación de las inversiones estadounidenses en la inversión extranjera directa total en Brasil bajó de 37.7% en 1971 a 30.4% en 1977, en tanto que en México disminuyó de 79% en 1970 a 69% en 1980. Véanse A.E. Calcagno, *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL, Santiago de Chile, 1980, cuadros 7, 13 y 15; Naciones Unidas, *Transnational corporations in world development: a re-examination*, Nueva York, 1978, cuadro III-49, y *Business Latin America*, 10 de junio de 1981, p. 182.

arroja luz sobre la eficacia de las medidas oficiales para controlar las remesas.

Aunque el caso de Argentina es demasiado atípico para servir de ejemplo, parece indicar que el simple control gubernamental de algunos canales, sin modificar el ambiente para la inversión, es insuficiente para hacer que cambie la política de remisión de las filiales estadounidenses en el país. Sin embargo, las normas gubernamentales sobre los pagos de regalías a las matrices permitieron, por lo menos, aumentar los impuestos nacionales a las remesas.

En Brasil, es evidente que la reacción positiva de las transnacionales ante las crecientes oportunidades de inversión durante la primera mitad del decenio de los setenta explica la baja de la razón de pagos al exterior. La política brasileña para regular los pagos de regalías ha sido particularmente eficaz en una situación que favorece las reinversiones.

En México y Venezuela, el control gubernamental de tales remesas también ha coincidido con crecientes oportunidades para la inversión de las transnacionales. Como consecuencia de ambos hechos, también es perceptible el cambio en una conducta que antes se orientaba sobre todo hacia la remisión y ahora se inclina más hacia la inversión.

Podría sostenerse que, aun sin la regulación oficial en el campo tecnológico, las subsidiarias habrían modificado su conducta financiera y reducido sus remesas para reinvertir más utilidades en estos países, especialmente porque la recesión internacional de los años setenta disminuyó las oportunidades de invertir productivamente en el mundo industrializado.

No se dispone de datos que permitan probar la existencia de casos en que hayan aparecido crecientes oportunidades de inversión en el sector manufacturero en países latinoamericanos con escaso control del pago de regalías. No obstante, tal hipótesis parece plausible. Sin embargo, aun en tales casos se habría necesitado regular el campo tecnológico y los pagos respectivos para evitar una ventaja en favor de las regalías como canal de remesas al exterior, pues, de no hacerse así, sólo habría pérdidas para la hacienda nacional.

CONCLUSIONES

El análisis de las remesas de las empresas manufactureras estadounidenses establecidas en América Latina indica con claridad que los pagos de filial a matriz por concepto de tecnología se han reducido, en términos absolutos, desde 1975. Ello fue resultado de las normas restrictivas implantadas en los países del Pacto Andino, en México y Argentina, reglamentaciones que se fortalecieron durante el decenio de los setenta.

Durante la segunda mitad de ese decenio, los pagos de dividendos e intereses crecieron en dólares corrientes. A pesar de esto, las remesas de utilidades (enviadas tanto en forma de regalías como de dividendos e intereses) tuvieron una caída si se las calcula como porcentaje de la inversión en activos fijos realizada por estas empresas: de 49% en 1966-1970 a 40% en 1975-1979.

Los datos globales sobre repatriación de dividendos e intereses no indican que haya ocurrido un desplazamiento de las regalías hacia otros canales normales de remisión; sin embargo, la carencia de pruebas recientes sobre transferencias mediante manipulación de precios no es suficiente para descartar el uso de este método. Así, es importante tener en cuenta que en esta materia el control gubernamental es prácticamente inexistente, y que la mayor inversión en activos fijos puede haber inducido a utilizar tal mecanismo al importar bienes de capital de la casa matriz.

Las remesas relativamente menores no fueron consecuencia de una caída de las utilidades. Por el contrario, éstas han crecido más que aquéllas, y su relación se ha reducido de 57% en 1966-1970 a 45% en 1975-1979. Esta tendencia general es particularmente evidente en México y Venezuela. En Brasil, cuyas razones de pagos al exterior han sido las más bajas de la región, la tendencia comenzó mucho antes, aunque en los últimos años se ha invertido. La permanente repatriación de utilidades de las empresas radicadas en Argentina no coincide con la tendencia general, probablemente debido a la situación política del país.

Las utilidades reinvertidas por las filiales en América Latina se han utilizado para financiar la compra de activos fijos. Estas inversiones han aumentado por diversas razones, tales como: los cambios políticos en algunos países; las políticas nacionales que estimulan el proceso de industrialización, sobre todo la fabricación de bienes de capital; las posibilidades de inversión menos atractivas en los lugares tradicionales de destino, y la intensa competencia que afrontan las filiales por parte de transnacionales europeas y japonesas. Esta nueva tendencia se aprecia con claridad en el crecimiento de la inversión en plantas y equipos, que ha tenido lugar no sólo en el caso sobresaliente de Brasil sino también en México y Venezuela.

La conducta de las filiales estadounidenses en la región se ha modificado: de un enfoque que favorecía sobre todo la repatriación de utilidades, se ha pasado a dar más importancia a la inversión. Este cambio tiene un claro sentido en el marco de un ambiente más atractivo para la inversión y más restrictivo para la remisión de ganancias.

Al analizar las políticas oficiales respectivas, debe señalarse que el éxito relativo que tuvieron algunos gobiernos en regular ciertos canales de remisión obedece tanto a la eficacia del sistema de control como a los cambios en las condiciones para la inversión. Si estos cambios no hubieran ocurrido, es dudoso que el solo control gubernamental de algunos canales de repatriación de utilidades hubiera modificado las políticas de remesas de las filiales, como lo indica el caso de Argentina.

No obstante, incluso en tal eventualidad hubiera sido necesario reglamentar los pagos por tecnología de filial a matriz, para eliminar el tratamiento fiscal favorable de que gozaban estas remesas.

Más allá del relativo éxito oficial de restringir algunos canales de remisión, es importante reconocer que en los años setenta ha aumentado el dominio foráneo en el sector manufacturero latinoamericano. La industria de América Latina está más integrada hoy en día al modo de operación de las empresas transnacionales; las políticas nacionales, incluida la política sobre remesas, se verán más limitadas por el monto creciente de las inversiones de estas empresas. □

Comercio Exterior, vol. 32, núm. 7,
México, julio de 1982, pp. 754-763

Tendencia de la transnacionalización en América Latina durante el decenio de los setenta

EDUARDO BASUALDO*

INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente artículo es analizar los rasgos que presenta la transnacionalización durante el decenio de los setenta, destacando sus manifestaciones en América Latina. Debe advertirse al lector que el trabajo —que tiene un carácter fundamentalmente descriptivo— constituye un adelanto de un examen exhaustivo de la transnacionalización en América Latina y forma parte de un proyecto de investigación del ILET sobre política económica y transnacionales.

En primer lugar, se consideran las transformaciones ocurridas en el sistema capitalista a partir de la última posguerra, que dieron lugar al surgimiento de la fase transnacional,[1] y se formula la hipótesis de que la inversión extranjera directa (IED) es una variable fundamental, aunque no exclusiva, del mencionado proceso de transnacionalización.

Una vez fijados estos supuestos, se examinan aspectos encaminados a precisar los rasgos y peculiaridades del proceso de transnacionalización. En primer lugar, se llama la atención acerca de la distribución y ritmo de la expansión de la IED; luego se examina la importancia relativa de los distintos países de origen, y finalmente se hace una breve caracterización de las formas de control del capital que presentan las empresas transnacionales (ET) y del destino sectorial de tales inversiones.

* Investigador de la División de Estudios Económicos del ILET.

1. Véase, en este número, Raúl Vigorito y Raúl Trajtenberg. "Economía y política en la fase transnacional: reflexiones preliminares", pp. 712-726.

Para analizar las transformaciones ocurridas en América Latina hay que tener en cuenta, por un lado, el desarrollo productivo latinoamericano y el papel del capital extranjero y, por otro, las condiciones en que se presenta la transnacionalización en los países centrales y periféricos.

Durante el decenio de los setenta, en el proceso de transnacionalización latinoamericano, la tasa de crecimiento de la IED fue menos dinámica que en decenios anteriores y que el ritmo de su propia expansión en los países periféricos. En este proceso, los capitales de origen estadounidense se afianzan en los países grandes de la región (especialmente Brasil y México), mientras que el resto de los capitales se afirman en los países medianos y pequeños. Asimismo, se comprueba la tendencia de las ET a aumentar las formas de control minoritario del capital de sus subsidiarias, fenómeno de especial relevancia en el caso de las ET no estadounidenses.

Por último, se desdibuja su orientación sectorial, en contraste con los decenios anteriores, con las excepciones de Brasil y México.

A partir de 1973, el crecimiento industrial se desacelera en América Latina, las inversiones externas crecen lentamente y se evidencian alteraciones en los patrones de implantación sectorial del capital extranjero. Estos fenómenos parecen indicar un progresivo agotamiento del modelo de acumulación que caracterizó a la región a partir de los cincuenta, con la salvedad de México y Brasil.

Por otra parte, la tendencia de las ET a aumentar su participación minoritaria en el capital de sus subsidiarias, unida a la mayor importancia del capital nacional (especialmente estatal) es señal del despliegue de nuevas modalidades de acumulación y articulación entre los sectores dominantes en la región.

LOS RASGOS GENERALES DE LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL CAPITAL EXTRANJERO EN AMÉRICA LATINA

Desde fines del siglo pasado, la presencia del capital extranjero en América Latina fue significativa. Su inserción se ligaba al modelo de acumulación basado en las exportaciones de productos primarios e importaciones de manufacturas provenientes de los países centrales. La mayoría de las inversiones productivas requería montos significativamente más importantes que los que se necesitaron después de la crisis de los años treinta, en razón de que se destinaban a las obras de infraestructura que exigía el modelo de acumulación. En efecto, estos capitales se concentraban en actividades tales como la minería, los servicios públicos y las actividades ligadas al comercio externo. En las primeras décadas del siglo, la presencia de las ET no era significativa en la producción industrial, aunque en los países de mayor tamaño relativo ya comenzaban algunas actividades manufactureras como el armado de vehículos, la elaboración de productos químicos, etc. En este sentido, Argentina constituye un caso de fuerte industrialización temprana, dado que su modelo agroexportador exigió la instalación de una importante industria frigorífica dominada en su totalidad por capitales ingleses.

Durante el decenio de los veinte aparecen síntomas de crecientes dificultades para mantener los patrones de acumulación en marcha. Sin embargo, sólo después de la crisis mundial de los treinta se produce el agotamiento definitivo de este modelo y el abrupto cambio de la política económica de carácter liberal que acompañó su evolución. A partir de allí, se inicia el proceso de sustitución de importaciones y la aplicación concomitante de políticas de protección al desarrollo industrial. Estos profundos cambios se concibieron inicialmente como un medio para hacer frente a la crisis mundial, pero luego adquirieron un carácter irreversible con la irrupción de regímenes nacionalistas y populares, y dieron una peculiar identidad al proceso de acumulación latinoamericano hasta los años cincuenta.

Esta primera etapa de sustitución de importaciones se basó en el capital nacional e incorporó a la economía producciones de escasos requerimientos tecnológicos y baja intensidad de capital (manufacturas textiles y ciertas ramas de la industria química y metalúrgica). El ingreso del capital extranjero durante esta etapa fue escaso y las ET ya instaladas se vieron sometidas a limitaciones para la remisión de utilidades, controles de cambios y otras exigencias antes inexistentes. Mediante ellas, distintos regímenes latinoamericanos buscaron fortalecer el proceso de acumulación y la presencia estructural del capital nacional.

Durante la década de los cincuenta, ya consolidada la hegemonía estadounidense, comienzan a manifestarse limitaciones en el crecimiento de las economías latinoamericanas que se expresaban en la crisis de la balanza de pagos. Las importaciones necesarias para la expansión industrial no podían ser satisfechas, debido a la caída del valor de las exportaciones, motivada por la depresión de los precios de las materias primas.

Los sectores dominantes fueron creando las condiciones para que el capital extranjero surgiera como la única opción válida para superar la crisis estructural que se abatía sobre la región. En ese momento se empieza a poner en práctica un modelo de acumulación basado en la incorporación de las ET a las estructuras productivas latinoamericanas.

La gestación de los nuevos patrones de acumulación latinoamericanos implicaba cambios significativos en la política económica. En primer lugar debían ponerse en práctica planes de estabilización para lograr la apertura externa de las distintas economías. Al mismo tiempo, y como precondición del nuevo modelo, comienzan a modificarse las legislaciones sobre inversiones extranjeras. El "Plan de Metas" de Kubistchek, en Brasil, y la "Ley de radicaciones de capitales extranjeros", de Frondizi, en Argentina, son ejemplos de una tendencia generalizada. Las ET se incorporaban a los beneficios de la promoción industrial, al tiempo que se las protegía de la competencia externa mediante elevadas barreras arancelarias, garantizándoles la repatriación del capital, la remisión de utilidades a sus países de origen, etc. Durante estos años, América Latina presenció la incorporación de importantes montos de capital en nuevos sectores de actividad manufacturera caracterizados por un predominio de las ET estadounidenses y un alto grado de concentración. Las nuevas actividades productivas estaban orientadas a explotar el mercado interno, en el área de los bienes de consumo duradero (textiles sintéticos, automotores o productos electrónicos) y de los insumos industriales (productos químicos, petroquímicos y metalúrgicos).

CUADRO 1

Destino de la IED acumulada
(Miles de millones de dólares de 1978)

	1967		1973		1975		1978	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Total	*237.7*	*100*	*320.9*	*100*	*316.9*	*100*	*369.3*	*100*
Países centrales	164.6	69	231.4	72	224.7	71	264.0	71
Países periféricos	73.1	31	89.5	28	92.5	29	105.3	29
América Latina[1]	31.7	13	35.4	11	33.5	11	37.5	10

1. Comprende los 19 países latinoamericanos.
Fuente: N.U./CET, *Las empresas transnacionales en el desarrollo mundial. reexamen*, Nueva York, 1978; John Stopford, John Dunning y Klaus O. Haberich, *The World Directory of Multinational Enterprises*, Facts on File, Nueva York, 1980; OCDE, *Development Co-operation*, París, varios números, y CEPAL/CET, *Tendencias y cambios en la inversión de las empresas internacionales en los países en desarrollo y particularmente en América Latina*, Santiago de Chile, 1978.

El nuevo modelo de acumulación latinoamericano se termina de definir mediante la integración económica regional. La creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), primero, y del Mercado Común Centroamericano, después, institucionalizan los mecanismos jurídicos y económicos de carácter regional, necesarios para consolidar el modelo de acumulación en marcha. El dinamismo de los nuevos sectores productivos dominados por el capital transnacional provoca profundas modificaciones en la estructura productiva. La competencia de las ET desplaza parte del capital nacional, y otra parte se redefine y subordina a ellas, al mismo tiempo que el mercado de trabajo asume una nueva configuración. Las gestiones gubernamentales de naturaleza nacionalista que surgieron en la región no pudieron revertir ni remplazar estas características estructurales. En efecto, experiencias como la de Goulart en Brasil o la de Velasco Alvarado, Perón o Allende en Perú, Argentina y Chile, entre otras cosas, no pudieron consolidar procesos estructurales distintos de los patrones de acumulación vigentes, aun cuando en algunos casos los signos de agotamiento del modelo se manifestaban con claridad.

En el Cono Sur, sobre todo, los sectores dominantes, por medio de golpes militares, intentan poner en marcha proyectos encaminados a modificar la estructura económica derivada de la aplicación del modelo desarrollista, sin dejar de privilegiar el papel de las ET en el proceso de acumulación. Sin embargo, estas experiencias fracasan y sólo consiguen implantar patrones de acumulación que insertan las economías en el proceso de internacionalización financiera.

DISTRIBUCIÓN Y EXPANSIÓN DE LA IED

Hacia fines del decenio de los setenta, la IED acumulada llegaba a 369 000 millones de dólares, de los cuales las inversiones en los países centrales representaban 71%, mientras que el 29% restante correspondía a los países periféricos (véase el cuadro 1). Esta estructura no difería sensiblemente de la registrada hacia fines de los años sesenta. Sin embargo, existen marcadas diferencias en la composición interna de cada uno de los bloques y en la evolución que siguieron durante este período, por lo cual el examen de estas transformaciones se convierte en objeto de un análisis posterior.

A lo largo del decenio que ocupa nuestra atención, el sistema capitalista altera su funcionamiento por la maduración de las contradicciones que se fueron planteando desde la posguerra. La crisis, que se caracteriza más por su larga duración que por su profundidad, se manifiesta plenamente a partir de 1973 y no se ha superado.

Este proceso tiene, no podía ser de otra manera, importantes repercusiones en la evolución de la inversión directa. En efecto, a fines de los sesenta y hasta el desencadenamiento de la crisis, la IED crecía a una tasa media de 5.1%, siguiendo la tendencia caracterizada por el renacimiento de las inversiones externas que se dio a partir de mediados de los cincuenta. El crecimiento cambió abruptamente de signo en el período 1973-1975, registrándose una desinversión que alcanzó una tasa anual de −0.6%. A partir de 1975 se produjo una significativa recuperación de las inversiones en el exterior, y la tasa llegó a ser similar a la del período anterior a la crisis (véase el cuadro 2).

Al comparar la situación en América Latina con la evolución transnacional en los países centrales y en los demás países periféricos, y especialmente en estos últimos, se advierten especificidades dignas de análisis. Por una parte, puede percibirse claramente el mayor ritmo de crecimiento relativo de la IED en las economías centrales durante el primer período analizado: 5.8% contra 3.4% en los países periféricos.

Durante la crisis hay un retiro de capitales extranjeros de los países centrales. Una parte de ellos se orienta hacia el Tercer Mundo, lo cual demuestra la profundidad que alcanzó la caída de la rentabilidad en las economías centrales. Así, de 1973 a 1975 los países que habían sido más dinámicos en la recepción de inversiones directas sufrieron una desinversión (−1.5% por año), mientras que la inversión dirigida hacia la periferia capitalista crecía a 1.6% anual.

Posteriormente, las inversiones directas recuperaron los ritmos de crecimiento del período anterior a la crisis, invirtiéndose de nuevo la importancia relativa de unas y otras, aun cuando las diferencias en favor de los países centrales tendieron a atenuarse. En efecto, de 1975 a 1978 la IED creció a un ritmo de 5.6% anual acumulativo en los países centrales y de 4.4% en los periféricos.

También se registran diferencias importantes en la evolución de la IED en distintos países del Tercer Mundo. Esto es especialmente notorio al comparar América Latina con el resto de las regiones dependientes.

CUADRO 2

Ritmo de expansión de la IED acumulada, según destino
(Tasa mediana anual de crecimiento real, %)

	1967/1978	1967/1973	1973/1975	1975/1978
Total	*4.1*	*5.1*	*—0.6*	*5.2*
Países centrales	4.4	5.8	—1.5	5.6
Países periféricos	3.4	3.4	1.6	4.4
América Latina[1]	1.5	1.9	—2.7	3.8

1. Comprende los 19 países de América Latina.
Fuentes: las mismas del cuadro 1.

Estas últimas registran una tasa de crecimiento que duplica a la alcanzada por América Latina en el período 1967-1973.[2] Durante la crisis, esta región registra un agudo proceso de desinversión, seguido de un auge de las inversiones externas en el período posterior, que supera con creces el crecimiento de los años previos a la crisis. Durante ésta es sensiblemente más acentuada la caída que en el conjunto de los países periféricos; empero, la evolución posterior revela un creciente interés por parte de los inversionistas extranjeros en el mercado latinoamericano. Sin embargo, las inversiones directas continúan registrando mayores tasas en los países dependientes no latinoamericanos.[3]

2. El ritmo de expansión del período citado entraña una desaceleración con respecto al crecimiento de la IED durante los sesenta, que alcanzaba a 2.5% aproximadamente. Recuérdese que hacia fines de los cincuenta y durante los sesenta se producen los procesos de sustitución de importaciones basados en la incorporación de capital extranjero.

3. Hay aspectos metodológicos que explican en parte la pérdida de importancia de América Latina dentro de los países de menor desarrollo en relación con la IED. Ellos están ligados al proceso de internacionalización financiera que cobró especial importancia durante la década de los setenta. Dentro de los países dependientes se registraron todas las zonas y sectores, incluso la IED canalizada hacia el sector financiero. Empero, en los países periféricos de América estos flujos de inversión, que fueron muy dinámicos, se localizaron fundamentalmente en países de origen no latino (como las Bahamas y Bermudas) y sólo en una pequeña proporción en los países aquí analizados, como Panamá. Por lo tanto, se subvalúa el dinamismo de la región latinoamericana, hecho que se demuestra al observar que su tasa de crecimiento (incluyendo a las Bahamas y a Bermudas) alcanza a 2.5% de 1967 a 1978.

Estos resultados encubren profundas diferencias en el comportamiento de la IED en América Latina y en el conjunto del Tercer Mundo. Debe tenerse en cuenta el surgimiento de un reducido grupo de países (conocidos como de "industrialización reciente") que fueron destinatarios fundamentales del capital extranjero. Entre ellos figuran a lo sumo dos de los países latinoamericanos de mayor desarrollo relativo (Brasil y México). En cambio, la participación de Asia en este tipo de transnacionalización ha sido de una envergadura mayor. Por otra parte, esta última región constituye el área de influencia del más dinámico país de origen de la IED en el decenio: Japón. También tiene gran importancia examinar las diferentes condiciones de acumulación en las distintas economías de América Latina. Se agotaron los viejos patrones de acumulación consolidados a través de las gestiones desarrollistas, lo que provocó crecientes contradicciones sociales. Son muy pocos los países de la región que han podido mantener hasta fines del decenio un dinamismo estructural basado en los planteamientos desarrollistas. Sólo los dos países de mayor tamaño relativo en América Latina, Brasil y México, aumentaron de modo acelerado su participación en la IED destinada a la región. Las inversiones acumuladas en ambas economías representaban, al principio del período analizado, alrededor de 35% de la IED acumulada en toda la región, mientras que en 1978 dicha participación superaba ya el 52 por ciento.

Sin embargo, aun en estas economías —las más dinámicas en el proceso de incorporación de capital extranjero—, el peso de las ET ha disminuido en relación con el capital nacional, especialmente el de origen estatal. En estudios recientes sobre el comportamiento e importancia del capital extranjero en Brasil y México, e incluso en los países del Pacto Andino, se demuestra que su importancia —medida tanto en función de las ventas como de los activos— se deteriora.[4]

LOS PAÍSES DE ORIGEN DE LA IED

El predominio estadounidense en el proceso de expansión transnacional de la posguerra es una realidad difícilmente cuestionable. Sin embargo, durante los últimos años varios análisis coinciden en que la tendencia se ha invertido, pues la participación de Estados Unidos ha disminuido progresivamente y las distancias con respecto al resto de los países centrales se han estrechado.

Los cambios en la importancia relativa de la IED, por países de origen, parecen confirmar, en primera instancia, que el deterioro estadounidense es uno de los hechos más trascendentes en el proceso de transnacionalización de los últimos tiempos. En este sentido, debe señalarse que la inversión directa originada en Estados Unidos representaba, hasta 1967, el 50% del total

4. Véase Edgardo Lifschitz, *New Forms of Foreign Investment in Mexico*, y E.A. Guimarães, Pedro Sampaio Malan y J. Tavares de Araujo, *New Forms of Foreign Investment in Brasil*. Ambos documentos fueron presentados en el proyecto "Changing International Investment Strategies: the News Forms of Investment in Developing Countries", OCDE, París, abril de 1982. Consúltese también, Junta del Acuerdo de Cartagena, "Evaluación de la inversión directa extranjera en el Grupo Andino y de la administración de la Decisión 24", Anexo Técnico núm. 4, jun/di 360, Lima, marzo de 1979.

CUADRO 3

IED acumulada según el país de origen
(Miles de millones de dólares de 1978)

	1967		1973		1975		1978	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Total	*237.7*	*100*	*320.9*	*100*	*316.9*	*100*	*369.3*	*100*
Estados Unidos	117.9	49.6	155.8	48.6	149.5	47.0	168.1	45.5
Japón	3.1	1.3	15.8	4.9	19.2	6.0	26.8	7.3
Alemania Federal	6.2	2.6	18.3	5.7	19.3	6.0	31.8	8.6
Otros	110.1	46.3	130.8	40.8	128.9	41.0	142.6	38.6

Fuentes: N.U./CTT, *op. cit.* y J. Stopford, J. Dunning y K. Haberich, *op. cit.*

acumulado en el mundo, mientras que diez años después sólo representa 45.5% (véase el cuadro 3).

Esta tendencia no obedece a una pérdida de importancia relativa de la economía estadounidense, sino a las transformaciones en su relación con las economías de los restantes países avanzados y la rentabilidad resultante de las altas tasas de interés. Es necesario, en consecuencia, tener en cuenta otras modificaciones ocurridas en el proceso de transnacionalización, para entender los alcances de la evolución de la inversión estadounidense y las características del proceso en su conjunto.

En primer lugar, durante el decenio que se analiza, Alemania Federal y Japón se consolidan como países de primera magnitud en la generación de IED, con tasas anuales de crecimiento real del orden de 16 y 22 por ciento de 1967 a 1978. En este último año, sus inversiones acumuladas llegan a representar 16% del acervo mundial de inversiones directas. En segundo lugar, la situación en los restantes países centrales es precisamente la contraria: pierden posiciones progresivamente, ya que se expanden a tasas inferiores a las de Estados Unidos, Alemania Federal y Japón.

El análisis de estas transformaciones en los países de origen de la inversión directa permite formular juicios más ajustados a la realidad que los que pueden realizarse si se considera cada uno de ellos con independencia de los restantes. En este sentido, es posible afirmar que durante el último decenio se ha insinuado una creciente polarización entre los países que originan la IED: por un lado hay un mayor dinamismo de parte de Japón, Alemania Federal y Estados Unidos y, por otro, una progresiva pérdida de importancia de los demás países centrales. Si bien entre los más dinámicos se registran diferencias acentuadas en los ritmos de crecimiento en favor de Japón y Alemania Federal, las ventajas de Estados Unidos sobre los restantes países centrales siguen siendo considerables. La ubicación de Estados Unidos en el proceso de transnacionalización tiene una indudable trascendencia económica y política. Es necesario, pues, hacer referencia a otras transformaciones que, a nuestro juicio, refuerzan esta perspectiva.

Algunos estudios recientes sobre el proceso de transnacionalización muestran la existencia de profundas alteraciones en las características de los flujos de inversión entre los países centrales.[5] Destaca la importancia adquirida por la economía estadounidense como receptora de capital extranjero, al pasar de 2.6% en el período 1961-1967 a 26.7% en el lapso 1974-1979. Su significativo papel como generadora y receptora de capitales está íntimamente relacionado con sus mejores condiciones de rentabilidad y con las dimensiones de su mercado. En principio, se podría esperar que, en el contexto de una crisis de acumulación en el sistema capitalista, el tamaño del mercado interno estadounidense tuviera un papel relevante en la atracción de capitales externos, en la medida en que garantizara relativamente una alta masa de ganancias, aun con tasas de rentabilidad deprimidas. Pero, además, hay evidencias que indican que la tasa de ganancia en Estados Unidos es superior a la de la mayoría de los restantes países centrales y más estable que la de todos ellos.[6]

CUADRO 4

Ritmo de expansión de la IED acumulada, de acuerdo con su origen
(Tasa media anual de crecimiento real)

	1967/1978	1967/1973	1973/1975	1975/1978
Total	*4.1*	*5.1*	*— 0.6*	*5.2*
Estados Unidos	3.3	4.7	— 2.1	4.0
Japón	21.7	31.2	10.2	11.8
Alemania Federal	16.0	19.7	2.7	18.1
Otros	2.4	2.9	— 0.7	3.4

Fuentes: las mismas del cuadro 3.

En consecuencia, se puede concluir de manera preliminar que la disminución relativa de la participación de las inversiones de Estados Unidos en los restantes países centrales está fundada en las mejores condiciones relativas de la economía estadounidense.

5. OCDE, *Investissement International et Enterprises Multinationals*, París, octubre de 1981.

6. Al respecto, véanse D. Ernst, *Restructuring World Industry in a Period of Crisis — The Role of Innovation*, Hamburgo, 1981; Ch. Michalet *et al.*, *Crise, concurrence internationale et stratégie des multinationales françaises*, París, diciembre de 1981, y M. Fouquin, "L'adaptation aux conditions nouvelles de la croissance", en *Économie prospective internationale*, enero de 1980.

Corresponde analizar ahora los cambios en los países de origen considerando las inversiones directas en los países periféricos. En el Tercer Mundo se aprecian contrastes significativos respecto a la situación descrita.

En primer lugar, las inversiones estadounidenses acumuladas aumentan su participación de 49.5% en 1967 a 50.9% en 1978. En segundo término, si bien las inversiones provenientes de Japón y de Alemania Federal son las más dinámicas y elevan de modo sensible su participación, sus tasas de crecimiento son apreciablemente inferiores a las de su propia expansión mundial. Por último, las inversiones directas provenientes del resto de los países centrales disminuyen su participación en la inversión extranjera acumulada de modo más acentuado en las regiones periféricas que en el total mundial (véase el cuadro 5).

CUADRO 5

Expansión de la IED acumulada en el Tercer Mundo de acuerdo con su origen
(Porcentajes)

	1967/1978	*1967/1973*	*1973/1975*	*1975/1978*
Total	*3.4*	*3.7*	*0.8*	*4.4*
Estados Unidos	3.6	3.5	3.9	3.6
Japón	15.8	21.9	1.1	14.2
Alemania Federal	10.9	14.4	6.1	7.4
Otros	1.1	2.1	—5.0	3.3

Fuentes: N.U./CTT, *op. cit.*, Stopford, Dunnuning y Haberich, *op. cit.*, y OCDE, *op. cit.*

De las observaciones precedentes se desprende que mientras porciones cada vez mayores del capital estadounidense invertido en el exterior se destinan al Tercer Mundo, la tendencia del resto de los países centrales —incluidos Alemania Federal y Japón— es la inversa. Esta conclusión se confirma al analizar la importancia de los países dependientes como destinatarios de la IED por país de origen. En este sentido, se comprueba que Estados Unidos es el único de los cuatro principales países generadores de inversión que ha canalizado una proporción creciente de la IED hacia la periferia: pasó de 27% en 1967 a 32% en 1978. De los otros tres, el Reino Unido registró una disminución menor, mientras que en Alemania Federal y Japón el deterioro relativo de las inversiones fuera de los países centrales fue más acentuado (véase el cuadro 6).

El panorama descrito no coincide con el de América Latina en particular. En el conjunto de la región la participación del capital de origen estadounidense disminuye de 66% en 1967 a 57% en 1978.[7] Por tanto los capitales no estadounidenses radicados en la región pasaron de 34 a 43 por ciento en los mismos años (véase el cuadro 7).

7. Es necesario tomar en cuenta que la base estadística utilizada para analizar América Latina tiene como fuente a la OCDE, cuyas estimaciones difieren de las que hacen los distintos organismos nacionales que evalúan la marcha del capital extranjero en los respectivos países latinoamericanos.

CUADRO 6

Participación del Tercer Mundo en la IED de los países centrales más importantes
(Porcentajes)

	1967	*1973*	*1978*
Total mundial	*31*	*28*	*29*
Estados Unidos	27	29	32
Reino Unido	39	33	34
Alemania Federal	40	31	25
Japón	47	28	26

Fuentes: las mismas del cuadro 5.

Esta evolución varía en los distintos países, de acuerdo con su tamaño relativo. Al examinar los de mayor grado de desarrollo (Argentina, Brasil y México), puede comprobarse que la inversión directa proveniente de Estados Unidos mantiene su importancia (alrededor de 50% del capital extranjero localizado en ellos). En cambio, disminuye abruptamente en los países medianos y pequeños.

Esta tendencia es más notoria en los medianos (Chile, Colombia, Venezuela y Perú), en los cuales pasa de 80% del total de la IED en 1967 a 51% en 1978.

Si además se tiene en cuenta que la inversión de Estados Unidos en los países dependientes no latinoamericanos se destina principalmente a los "de industrialización reciente", fundamentalmente ubicados en el sudeste asiático, puede concluirse que las ET estadounidenses han explotado las mejores oportunidades de inversión durante este período.

MODALIDADES DE CONTROL DEL CAPITAL ADOPTADAS POR LAS ET

Desde los comienzos de la transnacionalización del capital productivo, tanto entre países centrales como de éstos hacia la periferia capitalista, el control mayoritario sobre el capital de las respectivas filiales era un hecho indiscutible. Más aún, el dominio, directo o indirecto, en la mayoría de los casos, no sólo superaba el 50% del capital sino que se extendía a la totalidad. Asimismo, los capitales de las ET destinados a la adquisición de minorías accionarias, en forma de inversiones de cartera o de portafolio, asumían un carácter eminentemente financiero vinculado al nivel y evolución de las tasas de interés, teniendo, por tanto, una relación escasa o nula con la actividad y características de la empresa.

Esta situación, que caracterizaba la fase monopólica del capitalismo, sufrió progresivas transformaciones a partir de la posguerra y adquirió peculiar importancia en el último decenio, durante el cual hubo modificaciones en la modalidad de acumulación capitalista en general y transnacional en particular.

Según la tendencia general vigente en la actual fase transnacional en relación con la propiedad del capital de las filiales, la

CUADRO 7

Evolución de la IED acumulada en América Latina
(Miles de millones de dólares de 1978)

	1967					1973					1978				
		Estados Unidos		Resto de países centrales			Estados Unidos		Resto de países centrales			Estados Unidos		Resto de países centrales	
	Total	Valor	%	Valor	%	Total	Valor	%	Valor	%	Total	Valor	%	Valor	%
Total	*31.9*	*21.4*	*67.1*	*10.5*	*32.9*	*35.5*	*20.6*	*58.0*	*14.9*	*42.0*	*37.4*	*21.2*	*56.8*	*16.2*	*43.2*
Argentina	3.8	2.1	55.3	1.7	44.7	3.8	1.8	47.4	2.0	52.6	3.4	1.7	50.0	1.7	50.0
Brasil	7.7	2.7	35.1	5.0	64.9	11.5	4.5	39.1	7.0	60.9	13.5	7.1	52.6	6.4	47.4
México	3.8	2.9	76.3	0.9	23.7	4.8	3.7	77.1	1.1	22.9	6.0	3.7	61.7	2.3	38.3
Colombia	1.5	1.3	86.7	0.2	13.3	1.5	1.0	66.7	0.5	33.3	1.5	0.8	53.3	0.7	46.7
Chile	2.1	1.9	90.5	0.2	9.5	1.1	0.5	45.5	0.6	54.5	1.4	0.2	14.3	1.2	85.7
Perú	1.7	1.5	88.2	0.2	11.8	1.5	1.3	86.7	0.2	13.3	2.1	1.4	66.7	0.7	33.3
Venezuela	7.3	5.4	74.0	1.9	26.0	5.5	3.2	58.2	2.3	41.8	3.6	2.0	55.6	1.6	44.4
Panamá	1.7	1.7	100.0	0.0	0.0	2.9	2.5	86.2	0.4	13.8	3.1	2.3	74.2	0.8	25.8
MCC[1]	1.3	1.1	84.6	0.2	15.4	1.4	0.9	64.3	0.5	35.7	1.1	0.8	72.7	0.3	27.3
Otros[2]	1.0	0.8	80.0	0.2	20.0	1.5	1.2	80.0	0.3	20.0	1.7	1.2	70.6	0.5	29.4

1. Incluye Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.
2. Incluye Bolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay, Haití y República Dominicana.
Fuentes: CEPAL/CET, *Tendencias y cambios en la inversión de las empresas internacionales en los países en desarrollo y particularmente en América Latina*, Santiago de Chile, 1978; OCDE, *Investissement international et entreprises multinationales*, Paris, 1981, y Departamento de Comercio de Estados Unidos, *Survey of Current Business*, Washington, 1979.

asociación con otros intereses adquiere una progresiva importancia como forma de control de las ET. Más aún, en la evolución transnacional las modalidades más dinámicas de asociación en la propiedad son aquellas en las que las casas matrices de las ET poseen una participación en el capital inferior a 50 por ciento.

Esta manifiesta propensión al control minoritario de las filiales tiene alcances diferentes según el origen de las ET. Tal heterogeneidad está íntimamente relacionada con las distintas estrategias de expansión y acumulación transnacional. A este respecto, las ET estadounidenses muestran progresos sensiblemente más lentos en la participación minoritaria que los registrados por las ET de otros orígenes (véase el cuadro 8).

En estas últimas, el comportamiento tampoco es homogéneo: las de origen británico muestran una evolución más parecida a la de las estadounidenses, mientras que en las ET japonesas la participación minoritaria es claramente predominante en el conjunto de sus filiales.[8]

La carencia de estadísticas impide analizar la evolución del control que ejercen las ET sobre el capital de sus filiales latinoamericanas. Empero, sí se puede examinar la situación del control sobre el capital del total de las subsidiarias instaladas en la región en 1970 para el caso de las ET no estadounidenses y en 1975 para las ET estadounidenses. En primer término, deben señalarse las marcadas diferencias en materia de participación minoritaria en las filiales, entre las ET estadounidenses y las de otros orígenes. En las primeras, en 18% de las subsidiarias latinoamericanas existentes en 1975 la respectiva casa matriz tenía un control inferior a 50%, mientras que en las segundas el porcentaje correspondiente era, a principios de la década de los setenta, de 31 (véanse los cuadros 9 y 10). También merece destacarse la mayor importancia en América Latina de la asociación con otros capitales. Esta característica se presenta con todas las ET, cualquiera que sea su origen, pero es más notoria en el caso de las no estadounidenses.

8. Las diferencias entre las ET estadounidenses y las de otro origen respecto al grado de control indican que este tipo de políticas no está sujeto exclusivamente a las exigencias de los estados nacionales en materia de capital nacional en empresas asociadas.

CUADRO 8

Control ejercido por las ET sobre el capital de sus subsidiarias
(Distribución porcentual del número de subsidiarias instaladas por periodo)

	95% o más	Entre 51 y 94%	Entre 5 y 50%	Total
Estadounidenses				
1956/60	59	15	26	100
1973/75	59	12	29	100
No estadounidenses				
1956/61	51	21	28	100
1968/70	45	21	34	100

Fuentes: James Vaupel y Joan Curham, *The World's Multinational Enterprises. A Sourcebook of Tables*, Harvard University, Boston, 1973, y Joan Curham, William Davidson y Rajam Suri, *Tracing the Multinationals. A Sourcebook on U.S.-Based Enterprises*, Ballinger Publishing Co., Massachusetts, 1977.

CUADRO 9

Control de las ET no estadounidenses sobre el capital de sus subsidiarias latinoamericanas, 1970 (Distribución porcentual del número de subsidiarias acumuladas)

	95% o más	Entre 51 y 94%	Entre 5 y 50%	Total
Argentina	46	25	29	100
Brasil	49	30	21	100
México	38	20	42	100
América Central	36	24	40	100
Resto de América Latina	45	22	33	100
Total de América Latina	44	25	31	100
Total mundial	*50*	*21*	*29*	*100*

Fuente: James Vaupel y Joan Curham, *op. cit.*

CUADRO 10

Control de las ET estadounidenses sobre el capital de sus subsidiarias latinoamericanas, 1975 (Distribución porcentual del número de subsidiarias acumuladas)

	95% o más	Entre 51 y 94%	Entre 5 y 50%	Total
Argentina	79	12	9	100
Brasil	71	12	17	100
México	62	9	29	100
América Central	81	7	12	100
Resto de América Latina	67	15	18	100
Total de América Latina	71	11	18	100
Total mundial	*74*	*10*	*16*	*100*

Fuente: Curham, Davidson y Rajan, *op. cit.*

El avance de las inversiones asociadas tiene un importante significado en relación con las inversiones de cartera, que aparentemente tienen un carácter estrictamente financiero, pero que, en razón de las nuevas formas de control basado en la participación minoritaria en el capital, pierden este contenido.

Por otra parte, la importancia de la participación minoritaria en el proceso de expansión transnacional parece haber aumentado en los países periféricos hacia finales del decenio de los setenta, a juzgar por la evolución de ciertos indicadores. Las inversiones de cartera crecieron en forma vertiginosa en los setenta, con un primer salto en 1975 y otro aún de mayor envergadura en 1977-1978. En 1974, estas inversiones sumaban 3 700 millones de dólares; en 1975 llegaron a 7 800 millones; en 1977 a 13 300 millones y en 1978 a 23 100 (véase el cuadro 11). Esta evolución es, en parte, producto del creciente proceso de internacionalización financiera de los países del Tercer Mundo, aunque también responde a un aumento significativo de las inversiones de cartera destinadas a la compra de minorías accionarias en empresas localizadas en estas regiones. Para discriminar la importancia relativa de cada uno de los elementos que componen dichas inversiones es necesario un análisis más detallado.

Según la OCDE, los tres componentes fundamentales de las inversiones de cartera orientadas hacia el Tercer Mundo son las compras de bonos externos, de bonos internacionales y de paquetes minoritarios de empresas.[9]

Sin embargo, sólo existen series estadísticas independientes para los dos primeros; los montos de las compras de paquetes minoritarios se obtienen por diferencia con respecto al total (véase el cuadro 11). De ser correcta esa evaluación, las inversiones de cartera habrían pasado de 3 700 millones de dólares en 1975 a 17 200 en 1979. Este vertiginoso aumento está relacionado con nuevas modalidades de control transnacional y no con inversiones de carácter financiero. De esta forma, estaría cambiando el carácter originario de la compra de acciones, mediante el tránsito de movimientos de capital financiero a nuevas formas de control.

Por último, si se atiende al crecimiento que ha tenido durante el decenio la formación de empresas estatales asociadas con capitales privados de origen extranjero y al desarrollo de grupos económicos nacionales mediante la creación de empresas asociadas, pocas dudas quedan sobre el tipo de socios nacionales que permitieron el surgimiento de esta nueva forma de control.

LOCALIZACIÓN SECTORIAL DE LA IED

La distribución sectorial de la inversión extranjera tiene una particular importancia para determinar los patrones de acumulación, especialmente en los países periféricos. Sin embargo, no siempre ha sido posible analizar las características de esa distribución en el conjunto de los países centrales y en los de menor desarrollo, debido a carencias estadísticas. En la década de los setenta se observan transformaciones en la distribución por sector de destino del capital extranjero generado en los cuatro principales países de origen. Ello ocurre tanto en las economías centrales como en las dependientes.

El análisis de esas transformaciones o en las economías centrales muestra, por un lado, un aumento significativo de las inversiones en la actividad financiera (servicios), salvo en el caso de Japón, cuyos capitales en ese sector representaban 61% del total. Por otra parte, se advierte una disminución de las inversiones destinadas a la producción manufacturera, con excepción, nuevamente, de Japón, que aumenta su importancia relativa, aunque debe tenerse en cuenta que su inversión era sólo de 17.8% del total (véase el cuadro 12).

En cuanto al destino sectorial de la inversión en la periferia se aprecian cambios sensiblemente más bruscos y una mayor heterogeneidad entre los cuatro países de origen. En efecto,

9. Véase OCDE, *Investing in Developing Countries*, París, 1978.

mientras que las inversiones estadounidenses en la actividad financiera aumentan su participación en el total de la IED (de 25.7% en 1971 a 43% en 1976) y lo mismo ocurre con las destinadas a la actividad manufacturera, las provenientes de Alemania Federal registran también un aumento en la actividad financiera pero una abrupta caída en la industria manufacturera.

CUADRO 11

Evolución de la inversión de cartera productiva en los países dependientes
(Miles de millones de dólares)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
1 Inversiones de cartera en países dependientes[a]	3.5	3.7	7.8	9.2	13.3	23.1	23.9	n.d.
2 Bonos internacionales	1.0	0.6	0.9	1.4	2.6	3.2	2.3	2.0
2.1 Países dependientes	0.5	0.1	0.2	1.1	2.5	3.1	1.9	1.4
2.2 Instituciones internacionales	0.5[b]	0.5[b]	0.7[b]	0.3	0.1	0.1	0.4	0.6
3 Bonos externos	1.9	3.4	3.2	4.1	4.3	4.3	4.4	3.6
3.1 Países dependientes	0.3	0.2	0.3	0.9	1.4	2.4	1.5	0.8
3.2 Instituciones internacionales	1.6[b]	3.2[b]	2.9[b]	3.2	2.9	1.9	2.9	2.8
4 Total bonos	2.9	4.0	4.1	5.5	6.9	7.5	6.7	5.6
5 Inversión de cartera productiva (1 — 4)	0.6	—0.3	3.7	3.7	6.4	15.6	17.2	n.d.

a. Incluye inversiones de cartera bilaterales y multilaterales.
b. Datos del Banco Mundial, *Borrowing in International Markets*, varios números.
n.d. No disponible.
Fuentes: Inversiones de cartera, OCDE, *Investing in Developing Countries*, 1978, y *Development co-operation*, 1978 y 1980. Bonos externos e internacionales, OCDE, *Financial Markets Trends*, varios números.

CUADRO 12

Distribución sectorial de las IED originadas en los principales países centrales
(Porcentajes)

Origen \ Destino		Total	Industria extractiva	Petróleo	Industria manufacturera	Terciario	
						Total	Comercio
Estados Unidos							
Países centrales	1971	100	6.4	21.9	49.8	21.9	8.6
	1976	100	4.6	23.4	49.3	22.7	8.8
Países dependientes	1971	100	10.5	34.8	28.8	25.9	7.1
	1976	100	7.5	10.0	39.5	43.0	11.0
Reino Unido							
Países centrales	1971	100	8.9	—	65.9	25.2	11.9
	1976	100	7.4	—	62.9	29.7	16.5
Países dependientes	1971	100	7.2	—	41.1	51.7	16.3
	1976	100	4.1	—	47.5	48.4	17.7
Alemania							
Países centrales	1971	100	4.7	2.7	77.0	15.6	1.0
	1976	100[1]	1.9	4.4	72.4	21.3	1.5
Países dependientes	1971	100	1.8	3.5	72.7	22.0	1.4
	1976	100[1]	1.0	6.0	61.2	31.8	1.0
Japón							
Países centrales	1971	100[2]	21.0		17.8	61.2	18.2
	1976	100[3]	21.9		19.2	58.9	26.0
Países dependientes	1971	100[2]	42.1		36.1	21.8	2.1
	1976	100[3]	30.6		46.9	22.5	3.5

1. 1975.
2. 31 de mayo de 1979.
3. 31 de marzo de 1976.
Fuente: OCDE, *Investissement internacional et entreprises multinationales*, Paris, 1982.

En el caso del Reino Unido se produce un sensible incremento de las inversiones en la actividad manufacturera de la periferia y un descenso importante en las destinadas al sector financiero. Por último, con respecto a Japón, hay un aumento sensible en la participación tanto en la actividad manufacturera como en el sector financiero.

Para aquilatar la importancia del destino sectorial de la IED en América Latina conviene tener presente que, a partir del decenio de los cincuenta, durante el período desarrollista, la producción industrial fue la actividad económica fundamental en el crecimiento de la región. Por supuesto, el aumento de la producción industrial estuvo muy lejos de ser uniforme en los diversos países: se concentró cada vez más en los de mayor tamaño, disminuyó en los medianos (salvo Venezuela) y se mantuvo estable en los pequeños. Las transformaciones sectoriales registradas a partir de la década de los cincuenta definieron una nueva fisonomía estructural en la región. La elaboración de productos químicos, plásticos y caucho, así como la producción de maquinaria y equipo, adquirió una importancia cada vez mayor. En cambio, disminuyeron el peso relativo y el dinamismo de las actividades que caracterizaron los inicios de la industrialización latinoamericana (alimentos, bebidas, textiles, etcétera).

Durante las décadas de los cincuenta y de los sesenta se incrementó el ritmo de crecimiento de la producción industrial (6.3% de 1950 a 1965 y 8.2% de 1965 a 1973). En 1973 se observa un punto de inflexión en la tasa de crecimiento industrial: de ese año a 1978 sólo llega a 4.5%. El capital extranjero tuvo un papel central en el proceso de industrialización que caracterizó al modelo desarrollista, al haberse implantado fundamentalmente en los sectores dinámicos.

En este contexto se deben encuadrar las transformaciones ocurridas en el decenio de los setenta. Su análisis no deja de ser complejo debido a los fuertes contrastes entre los distintos países de la región, lo que pone de manifiesto, a nuestro juicio, que los patrones de acumulación vigentes durante más de dos decenios en América Latina se enfrentan a crecientes restricciones.[10]

En Brasil y México, los dos países que recibieron mayor inversión extranjera, se mantienen los patrones sectoriales que caracterizaron al modelo mencionado. En el primero de ellos, 77% del capital extranjero presente en su economía se localizaba, en 1978, en la industria manufacturera. Este porcentaje es algo inferior al de 1970 debido al acelerado crecimiento de las inversiones externas destinadas a las consultorías y representaciones, que llegaron a ser de 8% del total de la IED presente en la economía brasileña. En la industria manufacturera, las ramas más dinámicas en materia de incorporación de capital extranjero durante el decenio fueron la química (22% de la IED acumulada en la industria en 1978), la de metales básicos (11%), la de maquinaria eléctrica y no eléctrica (22%) y la de alimentos, bebidas y tabaco (14%). La participación en material de transporte, rama en la que el capital extranjero creció al mismo ritmo que en el sector industrial en su conjunto, se estabilizó.

En la economía mexicana, la industria manufacturera adquirió una importancia creciente como receptora de inversión extranjera. En 1978, el 78% de la IED se concentraba en este sector. Las ramas de mayor importancia en cuanto a la presencia de capital extranjero eran: química (24% del capital extranjero presente en la industria), material de transporte (19%), maquinaria eléctrica (12%) y maquinaria no eléctrica (10%).

El tercer país latinoamericano de mayor desarrollo relativo, Argentina, experimentó profundas alteraciones en su estructura productiva a partir del golpe de estado de 1976. El intento de los sectores dominantes de instaurar nuevos patrones de acumulación produjo, en relación con el capital extranjero, un fuerte proceso de desinversión, localizado fundamentalmente en el sector industrial; simultáneamente, las nuevas inversiones externas se dirigieron hacia la explotación petrolera y la actividad financiera. La falta de información impide analizar la situación del capital extranjero acumulado en Argentina. Sin embargo, es posible examinar la composición sectorial del flujo de la IED en el período 1976-1980, aunque se debe tener presente que los datos disponibles se refieren a inversiones externas aprobadas y no a las efectivamente realizadas. La composición sectorial indica que 35% se dirigió hacia la explotación petrolera y 15% hacia la actividad financiera. En la industrial, la rama de mayor importancia fue la de material de transporte (con 25% de la inversión extranjera del período, dirigida a restructurar la actividad y no a expandirla). La IED en ese período fue escasa en la producción química (7%) y en maquinaria (6%).

En los países medianos y pequeños de la región la distribución del capital extranjero tampoco parece reflejar una profundización de los patrones de acumulación desarrollistas. Si se considera a los miembros del Pacto Andino como exponentes de este tipo de países, se puede comprobar que las inversiones externas acumuladas en la minería y el petróleo tienen una importancia creciente en el total subregional. En efecto, mientras que a principios del decenio 51% de la IED acumulada se localizaba en estas actividades, en 1978 llegaba a 62%. La inversión en la actividad manufacturera mantuvo su participación a lo largo de la década (alrededor de 22%). Ecuador fue el país con mayor dinamismo en este sentido.

La desaceleración del crecimiento industrial de la región, así como el lento aumento del capital extranjero y la manifestación de alteraciones en los patrones de implantación sectorial de las ET, indican que la crisis que vive América Latina no es de carácter coyuntural. Asimismo, la situación regional tampoco es un mero reflejo de la crisis mundial capitalista. Por el contrario, queda en evidencia el creciente agotamiento de los patrones de acumulación. Brasil y México, por el dinamismo de sus mercados y cierta estabilidad política (conseguidas a través de regímenes militares en el primer caso y de vías democráticas en el segundo), han logrado mantener, hasta comienzos del actual decenio, un crecimiento acelerado con base en los patrones de acumulación gestados en los años cincuenta. Consideramos que en el resto de América Latina, más allá de las particularidades de cada país, ha entrado en crisis la acumulación en sus modalidades vigentes y ha comenzado un proceso en el que deben enfrentarse a crecientes restricciones. □

10. Es importante advertir que se analizó el destino sectorial de la IED en América Latina con una base estadística cuyo grado de agregación no permite aprehender los cambios a nivel de producto dentro de una misma rama. De esta forma no es posible percibir el grado de importancia de nuevas actividades dinámicas como puede ser la industria bélica en Brasil o la producción petroquímica en México o Argentina.

Comercio Exterior, vol. 32, núm. 7,
México, julio de 1982, pp. 764-774

Publicidad, medios de comunicación y dependencia

NOREENE JANUS*
RAFAEL RONCAGLIOLO*

INTRODUCCIÓN

La información y la comunicación internacionales han sido objeto de particular atención en tiempos recientes.[1] Temas tales como los flujos internacionales de noticias, la conexión a satélites, la producción de servicios telegráficos y la importación de programas de radio y televisión han alimentado algunos de los más álgidos debates internacionales.[2]

La primera y más obvia conclusión de estos debates señala que ciertos flujos internacionales de comunicación favorecen a los países centrales y fortalecen la dependencia de los de la periferia. A pesar de la importancia de esta comprobación, aún faltan estudios de conjunto de las estructuras comunicativas internacionales y existen varios aspectos relevantes de ellas que han merecido escasa o nula atención. Tal es el caso de la publicidad.[3]

Existe una necesidad urgente de encarar el papel de la publicidad en el conjunto de las comunicaciones y de la cultura, por varias razones.

En primer lugar, desde un punto de vista económico, salta a la vista el enorme volumen de los recursos que se le destinan. Los gastos mundiales en publicidad exceden en la actualidad los 100 000 millones de dólares anuales. Más importante aún, el crecimiento de la publicidad —expresado como porcentaje del PNB— se ha estabilizado en muchos países industrializados, mientras que continúa aumentando en los subdesarrollados. Por ejemplo, en Corea del Sur —un país que se caracteriza por un rápido crecimiento económico— la publicidad ha pasado de 0.3 a 0.46 por ciento del PNB de 1970 a 1975, en tanto que en Estados Unidos ha descendido de 1.32 a 1.24 por ciento en el mismo periodo.

Cada día resulta más difícil de justificar que se destinen sumas tan altas a la publicidad aun en los países occidentales industrializados, en los cuales esa actividad desempeña un papel fundamental en la adecuación de la demanda a los volúmenes de la producción. Pero en los países subdesarrollados es todavía más cuestionable el uso de partes tan importantes de la riqueza nacional para anunciar sobre todo bienes de consumo no esenciales tales como cigarrillos, cosméticos y bebidas gaseosas, mientras permanecen insatisfechas las necesidades básicas de alimentación, vestido y vivienda. Y lo que es peor, que, en grado creciente, intereses transnacionales manejan los enormes recursos destinados a la publicidad.

1. A este campo se le ha llamado también dimensión "cultural", para contrastarlo con las dimensiones económica y política de la estructura transnacional de poder. Véase Juan Somavía, "The Transnational Power Structure and International Information", en *Development Dialogue*, núm. 2, 1976.

2. El lector puede remitirse a *Development Dialogue*, núm. 2, 1976, y a D.R. Mankekar, *One Way Free Flow*, Clarion Books, Nueva Delhi, 1978, donde encontrará una evaluación de dicho debate.

3. Mattelart, Sauvant, Schiller y Tunstall constituyen una excepción; todos han insistido en el papel que desempeña la publicidad en la perpetuación de la estructura internacional de poder. Véase Armand Mattelart, *Multinacionales y sistemas de comunicación*, Siglo XXI Editores, México, 1977, y "Otra ofensiva de las transnacionales: las nuevas técnicas de comunicación", en *La información en el nuevo orden internacional*, ILET, México, 1977; Karl P. Sauvant, "Multinational Enterprises and the Transmission of Culture: the International Supply of Advertising Services and Business Education", en *Journal of Peace Research*, vol. 13, núm. 1, 1976; Herbert Schiller, "La libre circulación de la información y la dominación mundial", en *La información en el nuevo orden internacional, op. cit.*, y Jeremy Tunstall, *The Media are American: Anglo-American Media in the World*, Columbia University Press, Nueva York, 1977.

4. American Association of Advertising Agencies (AAAA), *The Advertising Agency Business Around the Wold*, 7a. ed., Nueva York, 1975.

* Los autores son, respectivamente, Investigadora y Director de la División de Estudios de la Comunicación, ILET.

En segundo lugar, la publicidad lleva consigo mensajes culturales y políticos específicos. Junto con otros productos transnacionales de la comunicación (por ejemplo, la música "pop", los discos fonográficos, las películas, etc.), la publicidad sirve como un mecanismo para difundir en todo el mundo un complejo específico de patrones culturales, una "forma de vida" particular. Todo ello pone en peligro la soberanía cultural de cada país, así como el derecho de preservar la pluralidad cultural en el plano internacional. El proceso de homogenización cultural refleja la necesidad que tienen las empresas transnacionales de reorientar las culturas locales de acuerdo con su expansión industrial.

En tercer lugar, la publicidad ha permitido cambiar la función principal de los medios de comunicación, de difundir informaciones, a establecer un eslabón comercial entre productores y consumidores. Con esto peligra la tan importante independencia de los medios nacionales de comunicación. Las decisiones relacionadas con el contenido de lo que se difunde, con el público al que se desea llegar y con los horarios o periodicidades respectivas, responden cada vez más en la sociedad capitalista a las necesidades de los anunciantes —tanto nacionales como transnacionales—, en detrimento de las del país en su conjunto. Ese dominio de la publicidad sobre los sistemas nacionales de comunicación es un fenómeno especialmente agudo en América Latina.[5] Utilizar la estructura nacional de comunicación para fines comerciales, en lugar de emplearla para propósitos informativos, educativos y culturales, socava los esfuerzos masivos que se requieren para la educación formal e informal en la mayor parte del mundo en desarrollo.

LA EXPANSIÓN TRANSNACIONAL DE LA PUBLICIDAD

Desde una perspectiva global, el crecimiento de la publicidad ha sido enorme. De 1956 a 1976 los gastos mundiales más que se cuadriplicaron, al pasar de los 14 000 millones a los 64 000 millones de dólares; por países, los aumentos han sido aún más espectaculares.[6] Por ejemplo, en 1975 Japón gastó en publicidad casi cuatro veces más que diez años antes.[7] Empero, más importante que el crecimiento de los gastos es el grado en que la publicidad nacional —y por tanto el uso de los grandes recursos que entraña— está en manos de las agencias transnacionales.

En España y en Italia, siete de las diez agencias mayores están parcial o totalmente en manos de las grandes agencias estadounidenses.[8] La situación es similar en Bélgica y en Holanda. Alemania Federal e Inglaterra están aún más dominadas por las grandes agencias estadounidenses, que controlan por lo menos a nueve de las diez empresas más importantes.

En los países centroamericanos —Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y El Salvador— la publicidad está prácticamente en manos de una sola, la McCann-Erickson. El dominio estadounidense en la región se vio aumentado en 1975 con la aparición de la agencia J. Walter Thompson. En México, Brasil y Venezuela, por lo menos siete de las diez agencias principales están parcial o totalmente en poder de empresas estadounidenses de publicidad.

En el continente africano la red internacional de la agencia Havas (que se ha convertido en euro-americana) ejerce un monopolio particularmente activo en algunos países, mientras que la empresa Lintas domina el mercado en Ghana, Sierra Leona y Nigeria. En Kenia las agencias Ogilvy and Mather y McCann-Erickson tienen el papel dominante.

En Asia, McCann-Erickson, Burnett, Bates, Ogilvy and Mathers y Kenyon and Eckhart dominan los mercados de Malasia y Singapur, y la lista que corresponde a Hong Kong es similar. Lintas tiene el dominio en Indonesia, mientras que en la India lo comparte con Thompson y McCann-Erickson.

Desde la perspectiva del Tercer Mundo, el control extranjero sobre cualquier industria de "cultura" o de "conciencia" tiene mayores consecuencias que el dominio foráneo sobre la industria en general. Esta importancia se debe principalmente al contenido que transmiten tales actividades: ideas y concepciones ajenas a la cultura nacional que deben entenderse en el contexto de la penetración extranjera de la economía en general. La publicidad realizada por los medios más importantes de comunicación en el Tercer Mundo está fuertemente dominada por las empresas transnacionales y sus productos. Así por ejemplo, en el Líbano de antes de la guerra, y según el *Annual Advertising Yearbook*, ese dominio se manifestaba en las siguientes cifras: 28% de los productos anunciados era de origen libanés, mientras 72% correspondía a otros países, sobre todo Estados Unidos, Gran Bretaña, Suiza, Alemania y Japón.[9] Sin embargo, no es posible entender como un hecho aislado el aumento de los gastos de publicidad en el mundo ni el fortalecimiento del dominio que ejercen las agencias transnacionales estadounidenses, principalmente en el mercado mundial de la publicidad. Ello ha sido el resultado de un largo proceso de vinculación creciente de las agencias de publicidad con los medios de comunicación de masas. Para captar la importancia de esta relación compleja es necesario un breve análisis de su desarrollo histórico.

BREVE HISTORIA DEL DESARROLLO DE LA PUBLICIDAD EN ESCALA MUNDIAL

Según la conocemos en la actualidad, la publicidad fue creada en Estados Unidos; transcurrieron muchos decenios de evolución dentro de ese país hasta que la lógica básica y las técnicas de la publicidad se extendieron a otras economías de organización equiparable. Desde el punto de vista histórico, la

5. En la actualidad muchos de los sistemas europeos que reciben subsidios del Estado no dependen tanto de los ingresos por publicidad. Es importante señalar, sin embargo, que también sufren constantes presiones a fin de que acepten vender tiempo a los anunciantes y muchos de ellos descansan cada vez más en los ingresos por ese concepto.

6. Los gastos por país se encuentran en Starch INRA Hooper e International Advertising Association, *Advertising Expenditures Around the World*, que se publica anualmente.

7. AAAA, *op. cit.*

8. Las cifras se publicaron en el número internacional de *Advertising Age*; sin embargo, en vista de que posiblemente los datos no sean representativos de todo el universo de agencias, las cifras se comprobaron con otras fuentes.

9. "Many U.S. Brand Top Ad Expending List in Libano", en *Advertising Age*, 27 de octubre de 1969.

publicidad ha desempeñado un papel fundamental en el crecimiento industrial estadounidense; más específicamente, su desarrollo correspondió a la expansión del sector *manufacturero*, ya que la producción de bienes de consumo requiere de un sistema de mercadeo. Este crecimiento paralelo puede observarse durante el período 1910-1929, en el cual crecieron rápidamente tanto el sector manufacturero como la publicidad. Las agencias publicitarias —que constituyen el vínculo entre los procesos de manufactura y de publicidad— también florecieron durante esos años tan importantes: la mayoría de las grandes agencias existentes en la actualidad se fundaron durante ese período de 20 años. Entonces, en términos generales, la publicidad se originó en ese período histórico de Estados Unidos no se caracteriza por el cambio de un capitalismo competitivo a uno de monopolio, por el papel dominante del país en el comercio internacional y por el nacimiento de la "sociedad de consumo".

Si antes de 1929 ocurrió el "despegue" de las actividades publicitarias y de la "sociedad de consumo", después de la segunda guerra mundial se hizo patente el auge real de la publicidad. De 1945 a 1960 se triplicó el volumen de la publicidad en Estados Unidos y los gastos respectivos crecieron más rápidamente que el PNB, que el ingreso nacional, que el ingreso disponible, el ingreso personal o cualquier otro indicador pertinente. Entre los muchos factores que contribuyeron a este crecimiento extraordinario cabe mencionar el aumento explosivo de la producción de bienes de consumo y las innovaciones tecnológicas. La televisión —el acontecimiento más importante de las comunicaciones durante muchas décadas— influyó especialmente en la distribución de estos productos, ya que llevó el mensaje de los fabricantes hasta los hogares de la mayoría de los estadounidenses. La producción de mercancías, la publicidad para alentar su adquisición y los medios de comunicación que llevaban este mensaje a los consumidores constituyeron tres estructuras cuyo crecimiento se dio en un proceso de apoyo recíproco.

Por añadidura, esto coincidió con el comienzo de la internacionalización intensiva de la economía de Estados Unidos. Además de la inversión interna y el apoyo a la actividad privada, se produjo un aumento de las inversiones internacionales realizadas especialmente por las empresas transnacionales estadounidenses con recursos excedentes que se generaron en el interior del país. El capital financiero fluyó en abundancia hacia Europa, a medida que estas empresas aprovecharon la oportunidad de comprar y reconstruir la infraestructura industrial. Además, la fuente más importante de flujos de capital —el Plan Marshall—, emprendido por el mismo Gobierno de Estados Unidos, les permitió establecerse en el continente europeo y echar raíces ahí. También realizaron inversiones en América Latina y en algunos países de África y Asia (Corea, Taiwan, etc.), que aunque de menor importancia, tuvieron gran significación para su desarrollo futuro.

Los esfuerzos dedicados a reconstruir las economías dañadas por la guerra y a estimular las importaciones provenientes de los países subdesarrollados fueron muy provechosos para estas grandes empresas estadounidenses. Más de 70% de los 14 000 millones de dólares que se asignaron a 18 países europeos se gastó en productos norteamericanos. Sin embargo, el crecimiento de la capacidad productiva dentro de Estados Unidos y la infraestructura reconstruida en Europa sobrepasaron con creces la demanda de las mercancías producidas. La expansión futura de las empresas transnacionales exigió dar mayor importancia al mercadeo que a la producción. Como lo explicaba *Business International*. "El principal reto al que se enfrentan hoy las empresas internacionales no es ya cómo elevar la producción de mercancías, *sino cómo aumentar su penetración*".[10] Así, la solución del problema radicaba en acelerar la demanda; las grandes empresas echaron mano de la publicidad, la misma herramienta que les había sido tan útil en su propia economía.

Este proceso histórico condujo al gran auge de la publicidad en Estados Unidos durante los cincuenta, que tan importante fue para toda la industria. En las mismas agencias de publicidad se reflejó este período de rápido crecimiento: en 1946, *Advertising Age* publicó una lista de 31 agencias que facturaron más de 10 millones de dólares en ese año, lista que en 1955 incluía ya a 66 empresas publicitarias.

El cambio en la publicidad durante estos años fue más allá del mero crecimiento cuantitativo; también se modificó la concepción toda de dicha actividad. Del simple suministro de información acerca de los productos (características, precios, sitios de venta, etc.), que descansaba en el supuesto de que con ellos se satisfacían las necesidades existentes de los consumidores, la publicidad evolucionó en ese período hasta convertirse en *persuasión*. Ésta consiste en "acondicionar" al consumidor para que crea que el producto llena una necesidad.[11] La importancia de este giro reside no sólo en que la publicidad se volvió un eslabón entre la actividad productiva y la demanda del consumidor, sino en que, *para lograr* ese *propósito*, se *hizo una fuerza poderosa en la producción de una ideología del consumo*.

No obstante, para nuestros fines tiene mayor importancia el período *posterior* a 1960. Mientras que el gran auge de la publicidad en Estados Unidos ocurrió durante los cincuenta, la rápida expansión publicitaria en Europa y en partes de Asia y América Latina se dio en el decenio siguiente. Este crecimiento del mercado de la publicidad mundial, sin embargo, debe interpretarse en el contexto de: a] los hechos que conformaron a las actividades publicitarias dentro de Estados Unidos, y b] el proceso de transnacionalización de la industria en su totalidad.

Los hechos que conformaron a la industria de la publicidad dentro de Estados Unidos

En contraste con los años de auge de la posguerra, al período 1960-1975 se le ha llamado de "estancamiento"[12] o, más precisamente, de desaceleración. Los gastos de publicidad siguieron aumentando, aunque a un ritmo menor, y la actividad publicitaria se enfrentó a serios problemas que incluían la disminución de sus ganancias y una gran competencia.

La recesión mundial causó un estancamiento en los gastos de publicidad. Algunas empresas se vieron forzadas incluso a recortar sus presupuestos en esa materia en un intento de man-

10. "The Rising Challenge of a Buyer's Market: Establishing a Multinational Advertising Policy", en *Business International*, Londres, 6 de septiembre de 1963. (Cursivas nuestras, N.J. y R.R.).

11. La evolución histórica de la función de la publicidad ha sido muy bien descrita por Stuart Ewen, *Captains of Consciousness*, McGraw Hill Book Co., Nueva York, 1976.

12. Robert J. Coen, "No Let Up in Boom '77 Ad. Spending Retains Momentum", en *Advertising Age*, 18 de julio de 1977.

CUADRO 1

Facturación de las agencias, 1958-1976
(Millones de dólares)

Agencia y facturación	*1958*	*1960*	*1962*	*1964*	*1966*	*1968*	*1970*	*1972*	*1974*	*1976*
J.W. Thompson										
1. Mundial	302.5	370.0	432.1	496.1	557.7	638.0	764.0	767.0	867.5	1 039.0
2. En EU y Canadá	214.5	250.0	299.9	327.1	356.7	400.1	436.0	393.0	401.5	515.5
3. Internacional	88.0	120.0	142.2	169.0	201.0	237.9	328.0	374.0	466.0	523.5
3/1 (%)	29.1	32.4	32.9	34.1	36.0	37.3	42.9	48.8	53.7	50.4
Young & Rubicam Int.										
1. Mundial	225.0	238.0	287.6	334.4	376.3	472.6	520.2	563.5	750.5	932.8
2. En EU y Canadá	193.0	212.0	240.1	281.3	298.5	357.4	356.4	357.7	468.9	572.2
3. Internacional	32.0	26.0	47.5	53.0	77.8	115.1	163.8	205.8	281.6	360.6
3/1 (%)	14.2	10.9	16.5	15.8	20.7	24.4	31.5	36.5	37.5	38.7
McCann-Erickson										
1. Mundial	265.0	318.0	349.0	416.1	445.0	478.5	546.9	625.0	703.3	888.9
2. En EU y Canadá	207.0	225.0	230.0	270.0	275.0	259.0	246.5	207.7	211.3	294.7
3. Internacional	58.0	93.0	119.0	146.1	170.0	219.5	300.4	417.3	492.0	594.2
3/1 (%)	21.9	29.2	34.1	35.1	38.2	45.9	54.9	66.8	70.0	66.8

Fuente: *Advertising Age*, varias ediciones.

tener los niveles de ganancias.[13] Al enfrentarse con márgenes decrecientes de ganancia en el ámbito interno durante los últimos años de los sesenta y principios de los setenta, el principal factor que permitió a las grandes empresas estadounidenses mantener sus beneficios y atenuar los efectos de la etapa recesiva fue la *expansión internacional*.[14] Si los años cincuenta se conocieron como el decenio de la televisión en el ambiente publicitario, los sesenta se recordarán como los años de la expansión internacional, que constituye hasta ahora el acontecimiento más notable de la industria. Este crecimiento puede medirse de diferentes maneras, dos de las cuales son la facturación y el número de países en los que se abrieron oficinas.

Al hablar de facturación, en el cuadro 1 se indica el crecimiento de las tres más grandes empresas estadounidenses en el período de 19 años comprendido de 1958 a 1976. Como se ve, su expansión fue enorme durante el lapso citado; empero, el cuadro es más importante aún, porque señala la forma en que las operaciones internacionales contribuyeron al crecimiento general de cada agencia.

El crecimiento internacional también se mide mediante el número de países en los que la agencia trabaja. En la actividad, todas las grandes agencias estadounidenses tienen una red mundial de oficinas. Por ejemplo, la Grey Advertising International dispone de oficinas en 18 países, en tanto que la McCann-Erickson posee 80, distribuidas en 54 países, y la SSC&B-Lintas tiene 42 en más de 30 países. En el cuadro 2 se presenta un panorama parcial de estas redes. Al terminar la segunda guerra mundial, era muy reducido el número de agencias estadounidenses con clientes en el extranjero; solamente dos (J. Walter Thompson y McCann-Erickson) tenían operaciones internacionales amplias. La publicidad internacional se mantuvo casi únicamente bajo el control de estas dos hasta los años cincuenta, pero ya hacia 1960 el marco económico y político había cambiado tanto que se hizo imperativa la expansión foránea. En un estudio sobre sólo 15 grandes agencias, Weinstein descubrió que se habían abierto en total 59 oficinas en el extranjero de 1915 a 1960, en tanto que dicha cifra subió a 291 en el período 1961-1971.[15]

Las agencias transnacionales de publicidad, al igual que las empresas a las que sirven, se aprovechan de las inversiones básicas ya realizadas en materia de investigaciones, comunicaciones y mercadeo, para extenderse a nuevas zonas geográficas con el menor costo posible. Su gran tamaño les permite aprovechar economías de escala, con lo que pueden competir favorablemente con las agencias locales de los países penetrados. La empresa distribuye los costos de las campañas y de los "materiales creativos" en sus operaciones en todo el mundo. El poderío de la empresa transnacional se desprende precisamente de su capacidad de utilizar, en forma integrada y mundial, sus habilidades y conocimientos financieros, tecnológicos y de publicidad y mercadeo.[16]

Ya en 1965, J. Ross McLennan (vicepresidente internacional de la Ted Bates Agency) señaló que el grupo de agencias Bates en el extranjero había obtenido tan cuantiosas ganancias en los cinco y medio años después de establecerse por primera vez en

13. En 1973 la Exxon gastó 28 millones de dólares en publicidad y redujo ese presupuesto a 24 Millones en 1974. En el mismo período, la Coca-Cola redujo su gasto publicitario de 76 a 74 millones y la Chrysler de 96 a 86 millones de dólares. (*Advertising Age*, 18 de agosto de 1975.)

14. Tal como recomendó *Advertising Age* en su editorial "¿Ingresos decrecientes? Busque el mercado internacional" (22 de febrero de 1971, p. 2).

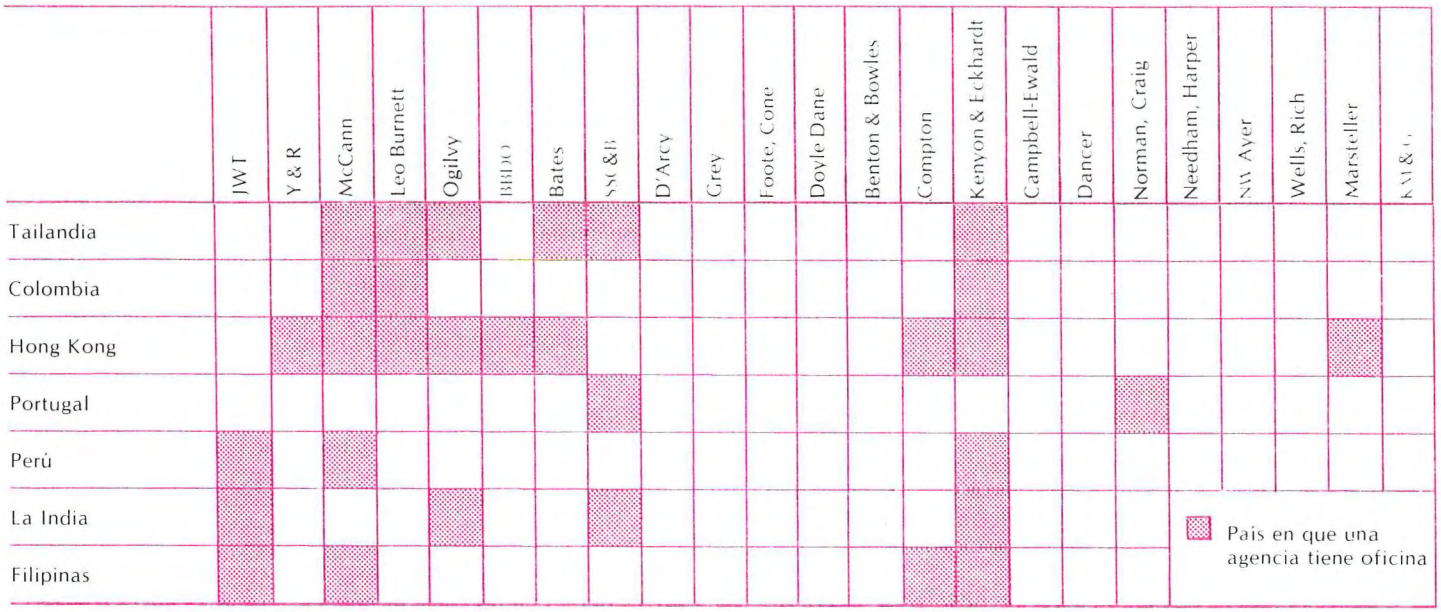
15. Arnold K. Weinstein, "The International Expansion of U S Multinational Advertising Agencies", en *MSU Business Topics*, verano de 1974.

16. Richard Barnett y Ronald E. Müller, *Global Reach*, Simon and Schuster, Nueva York, 1974, p. 18.

CUADRO 2

Distribución geográfica de las oficinas internacionales de las principales agencias estadounidenses

	JWT	Y & R	McCann	Leo Burnett	Ogilvy	BBDO	Bates	SSC &B	D'Arcy	Grey	Foote, Cone	Doyle Dane	Benton & Bowles	Compton	Kenyon & Eckhardt	Campbell-Ewald	Dancer	Norman, Craig	Needham, Harper	NW Ayer	Wells, Rich	Marsteller	KM & G
Estados Unidos																							
Canadá																							
Japón																							
Reino Unido																							
Francia																							
Australia																							
RFA																							
Holanda																							
Suiza																							
Suecia																							
España																							
Brasil																							
Italia																							
Dinamarca																							
Sudáfrica																							
Finlandia																							
Austria																							
Noruega																							
Bélgica																							
México																							
Venezuela																							
Nueva Zelandia																							
Taiwan																							
Argentina																							



Fuentes: Standard Directory of Advertising Agencies, National Register Publishing Co. Inc., Skokie, Illinois.

Londres, que podía financiar una mayor expansión internacional sin utilizar fondos provenientes de Estados Unidos.[17]

Hacia 1970 se hizo patente otra etapa más del crecimiento internacional de las agencias estadounidenses, al surgir *grandes grupos transnacionales de publicidad, antes desconocidos.* Las mayores agencias europeas unieron sus redes internacionales con las de las grandes agencias estadounidenses. En *Advertising Age* se señaló el significado de este fenómeno:

"Si existe un hecho sobresaliente durante el decenio anterior, que se caracterizó por una enorme actividad de la publicidad internacional, es el surgimiento de grandes conglomerados de agencias transnacionales."[18]

Además de continuar su crecimiento internacional, las gigantescas agencias de la actualidad siguen expandiendo sus operaciones. En años recientes se ha acelerado la adquisición de empresas más pequeñas y aumenta la velocidad del proceso de creación de enormes complejos publicitarios. Además de este fenómeno de agencias múltiples, que ocurre tanto a través de las fronteras internacionales como entre las agencias estadounidenses, existe una tendencia a establecer organizaciones de comunicación de base muy amplia. Las grandes agencias transnacionales han ampliado sus operaciones hasta abarcar el estudio de mercados, las comunicaciones, la promoción institucional y la formulación de estrategias para el lanzamiento de nuevos productos. Esta tendencia refleja tanto la creciente diversificación de la clientela como la complejidad en aumento de las principales industrias, tales como la farmacéutica, de computadoras, etcétera.

17. Ralph Tyler, "Agencies Abroad: New Horizons for U.S. Advertising", en *Television Magazine*, septiembre de 1965, p. 38.
18. *Advertising Age*, 21 de noviembre de 1973, p. 184.

El proceso de transnacionalización de la industria en su totalidad

Aun cuando las estructuras de inversión se habían conformado ya durante la posguerra, los años sesenta y setenta se caracterizaron por una intensificación del proceso. Weinstein encontró una relación muy estrecha entre la expansión de la manufactura, el ensamblado y la minería estadounidenses y el crecimiento de las agencias publicitarias.[19]

Este crecimiento conjunto cliente-agencia en el exterior es la consecuencia lógica de la dependencia que tienen las industrias de bienes de consumo ligero con respecto a la publicidad. La rápida transnacionalización de las industrias de productos de consumo —aquellos que tradicionalmente han requerido de mayor publicidad— constituye un campo fértil para el crecimiento de las actividades publicitarias.

Este crecimiento conjunto puede verse también en términos financieros. La mayor parte del crecimiento de las grandes agencias transnacionales de publicidad es atribuible al crecimiento de sus principales clientes, las poderosas empresas transnacionales. J. Walter Thompson informó que la mayor parte del aumento del volumen publicitario proviene de estas grandes empresas transnacionales y no de nuevos clientes. En 1969, el 78% de los 103 millones de dólares de facturación adicional de la empresa provino de clientes antiguos que ampliaron sus presupuestos publicitarios o que dieron a Thompson el encargo de anunciar nuevos productos; sólo 22% provino de clientes *nuevos*. A lo largo de los años, el crecimiento de las cuentas de

19. Véase Weinstein, *op. cit.* Conforme a un análisis de correlación lineal, el coeficiente R^2 es de 0.52. Esto indica que 52% de la variación del número de agencias abiertas puede explicarse *estadísticamente* por la variación del número de filiales de empresas manufactureras y no manufactureras establecidas.

los clientes ha sido descomunal. Por ejemplo, la facturación mundial de la Pan American creció de 7 460 000 dólares en 1958 a 30 175 000 en 1969.[20] Ogilvy & Mather informó que de 1960 a 1967, dos terceras partes de su aumento de 83 millones de dólares en facturación provino de clientes que ya tenía en 1960.[21]

Y en la misma forma en que crece la participación en los mercados foráneos de los productos de las empresas mundiales está creciendo también la participación de las grandes agencias transnacionales de publicidad. Sauvant señaló que:

"La actividad internacional de la publicidad está muy concentrada, aún más que la inversión directa internacional; sólo diez agencias matrices manejan más de cuatro quintas partes de la publicidad de todas las actividades controladas mayoritariamente por intereses extranjeros."[22]

En Europa, en términos generales, las agencias estadounidenses de publicidad aumentan con constancia su participación en los mercados nacionales de publicidad. En Francia, el país que ha sido menos penetrado por estas agencias, sucede que:

"De 1968 a 1973 se duplicaron las facturaciones de las dos más grandes agencias francesas, mientras que las de Ted Bates y J. Walter Thompson —que ocuparon el octavo lugar en el mercado francés durante 1973— casi se cuadruplicaron."[23]

Barnett y Müller sacaron unas conclusiones parecidas.

"Las dos más grandes agencias estadounidenses de publicidad, J. Walter Thompson y McCann-Erickson, han aumentado en forma ininterrumpida su participación en el mercado latinoamericano, al que han dominado durante muchos años: en 1957 tenían 52% de la facturación total y en 1970 ya llegaban a 56%. En los cuatro países latinoamericanos en los que se concentra la mayor parte de las inversiones realizadas por empresas mundiales estadounidenses —México, Brasil, Argentina y Venezuela—, 54% de las agencias publicitarias principales eran en 1970 de ese origen o sus filiales, mientras que en 1968 representaban 43 por ciento."[24]

Parece válido afirmar que la transnacionalización de la publicidad está dando lugar a una concentración y conglomeración mundiales, lo que constituye un campo de investigación muy interesante.

LA EXTENSIÓN MUNDIAL DEL MODELO CONSUMISTA TRANSNACIONAL

La lógica de la expansión de las grandes agencias transnacionales de publicidad en el extranjero[25] incluye varios factores de importancia: en primer lugar, las tasas de crecimiento en el exterior son, normalmente, superiores a las de Estados Unidos;[26] en segundo término, el crecimiento dentro del mercado interno de Estados Unidos se vio limitado por una fuerte competencia entre las agencias, por la saturación del mercado de productos de consumo y por un decreciente margen de ganancias. En Europa y en la mayor parte del Tercer Mundo las estrategias nacionales de desarrollo se caracterizan por la producción creciente de bienes livianos de consumo; además, hay una creciente clase media con mayor poder adquisitivo y existe menos competencia por parte de otras agencias. En algunos países los gastos publicitarios crecen a tasas cuatro veces mayores que en Estados Unidos.[27] Más aún, al expandirse la agencia estadounidense hacia otras regiones, se dispersa el riesgo financiero.

La lógica de la expansión internacional de la agencia de publicidad también sigue los patrones de la expansión de la industria. Los clientes principales de las agencias —las empresas transnacionales— las alientan en forma continua para que abran oficinas en los países en que poseen una filial o subsidiaria. En 1927, cuando la General Motors encargó su cuenta a J. Walter Thompson, esta agencia abrió oficinas en cada país en que la empresa tenía fábricas o plantas de ensamble. Ese mismo año, la McCann —que más tarde cambió su nombre a McCann-Erickson— decidió abrir oficinas en París, Londres y Berlín, a petición de la Standard Oil of New Jersey, su principal cliente.[28] De esa manera, la difusión de tipos similares de productos de consumo en varias partes del mundo viene acompañada de un mensaje similar acerca de ellos y sirve para promover una cultura consumista homogénea mundial. La expansión del estilo de vida transnacional, por tanto, se asocia con la expansión de los productos que constituyen ese mismo estilo de vida. Además, existe un mecanismo aún más directo y deliberado que promueve tanto la transnacionalización de la agencia de publicidad como la expansión de una "cultura única" en el mundo: la campaña mundial de publicidad.[29]

Las empresas transnacionales se han inclinado por emprender una sola campaña para vender sus productos en escala mundial. Los beneficios de una campaña así son inmensos:

20. Irwin Ross, "J. Walter Thompson is Alive and Well in Thirty Countries", en *Fortune*, octubre de 1974, pp. 153-154.
21. Ogilvy & Mather, *Annual Report 1967*.
22. Karl P. Sauvant, *op. cit.*
23. A. Mattelart, *Multinacionales y sistemas. . ., op. cit.*, p. 281.
24. Barnett y Müller, *op. cit.* p. 143.
25. No todas las grandes agencias transnacionales de publicidad tienen su casa matriz en Estados Unidos. Sin embargo, como las pocas agencias europeas y japonesas de magnitud considerable se han extendido menos en el campo internacional y en una fecha más reciente, no se analizarán en este trabajo.
26. Se espera que las tasas de crecimiento en el mercado internacional sean 2% mayores que las estadounidenses, al menos durante los próximos diez años, de acuerdo con proyecciones de la actividad hechas por expertos. Véase McCann-Erickson, *Annual Report 1975*.
27. *Television Age*, 1 de julio de 1968, pp. 17-19.
28. En la actualidad el proceso es muy parecido. En fecha reciente la agencia Wells, Rich and Greene abrió nuevas oficinas en varios lugares de Asia para atender a un cliente importante.
29. El progreso de la tecnología de la comunicación ha aumentado el alcance mundial de los vendedores o distribuidores internacionales. Las tecnologías ya disponibles —tales como la transmisión directa desde satélites hasta los hogares, televisión por cable y los videodiscos, para mencionar sólo algunos— habrán de ampliar la capacidad publicitaria durante el próximo decenio. La revista *Advertising World* (otoño de 1976, p. 25) prevé que "un programa de televisión emitido en Nueva York, retransmitido por un satélite, podrá 'publicarse' en forma de videodisco apenas 24 horas después en alguna parte de la selva a miles de kilómetros de distancia y verse en un aparato doméstico de televisión mediante un artefacto muy sencillo". De esa manera, los medios tecnológicos existentes hacen posible que las cadenas estadounidenses de televisión pongan a disposición de sus clientes, las grandes empresas transnacionales, todo el público de Estados Unidos como, por ejemplo, los espectadores de TV de Corea del Sur, como una ventaja adicional

grandes ahorros de costos y una imagen uniforme para los productos. El obstáculo más grande a que se ha enfrentado tal campaña es la fuerza de las culturas nacionales, que varían de un lugar a otro. Sin embargo, persiste la lógica de la expansión transnacional y la campaña mundial sigue siendo una meta vigente. Las consecuencias de lo anterior sobre la soberanía cultural están muy claras: la lógica de la expansión de los productos transnacionales y la publicidad que requieren socavan y deforman día con día a las culturas nacionales.

LA DEPENDENCIA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN CON RESPECTO A LOS INTERESES COMERCIALES

La expansión transnacional de la publicidad está íntimamente relacionada con un amplio proceso de cambio en las funciones de los medios de comunicación. Éstos no sirven primordialmente como productores de noticias, sino más bien como transmisores de mensajes comerciales. Tal fenómeno requiere que se produzca un cambio en el enfoque tradicional de la investigación sobre los medios de comunicación puesto que la publicidad ha adquirido mayor importancia que los editoriales y aún más que la noticia misma.

En efecto, la historia de los medios de comunicación ha pasado, en el largo plazo, por un proceso definido de diferenciación de funciones. Por una parte, existe una separación y una especialización crecientes en las funciones de *producción* y distribución de los mensajes.[30] Por otra, ha ocurrido un cambio en la fuente de los recursos de los medios de comunicación. Los ingresos de éstos provenían inicial y principalmente de la venta del *producto* de la comunicación; en la actualidad, provienen principalmente de la venta de espacio para *publicidad*.

Mientras que en el pasado los medios de comunicación funcionaban como un sistema completo de producción y distribución de comunicación, tal concepción ya no es válida en la actualidad. Ahora, los medios de comunicación tienden a especializarse casi exclusivamente en la *difusión* de los mensajes; la producción del contenido sustantivo de ellos está a cargo de un grupo diferente de organizaciones que incluye a agencias de noticias, agencias de publicidad, oficinas de relaciones públicas, etc. Como se verá, los periódicos comerciales de América Latina —por ejemplo— dedican aproximadamente 60% de su espacio a los mensajes producidos por los anunciantes o los publicistas de los anunciantes. Un 10% adicional está representado por materiales procedentes de agencias de noticias. Entre 5 y 10 por ciento son reproducciones literales de boletines de oficinas de relaciones públicas. En todos estos casos la aportación del periódico se limita a tareas accesorias tales como decidir la disposición de la publicidad dentro del periódico, escoger y encabezar los cables, etc.[31] Sólo alrededor de 20% del espacio total queda para una verdadera *producción* periodística. En la radio y la televisión sucede también el mismo fenómeno. En estos medios se produce igual efecto debido a la acción de los productores de discos y cassettes y de la industria cinematográfica, así como por la separación jurídica entre productores y emisores. Resulta importante, por tanto, insistir en que en la actualidad los medios de comunicación tienen más el carácter de *distribuidores* que de productores de noticias.

Los hechos apoyan las siguientes conclusiones en relación con la naturaleza de la presencia transnacional en los medios de comunicación: en los países en desarrollo, las empresas transnacionales tuvieron en pocas ocasiones un control amplio y directo sobre dichos medios. Al principio eran dueñas en forma parcial de la radio y más tarde de la televisión y algunas revistas; su dominio sobre los periódicos nunca fue significativo. Más aún, de acuerdo con la información disponible, la propiedad extranjera de las estaciones de televisión tiende a disminuir. Sin embargo, la ausencia relativa de empresas transnacionales como propietarias de medios de comunicación no significa una falta de control sobre las comunicaciones nacionales. Sucede lo contrario, pues hay un desplazamiento de la propiedad hacia el control de la *producción* de información. Dicho de otra forma, al separarse la producción de la distribución de noticias, las empresas transnacionales desplazan su propiedad de la distribución de mensajes hacia la producción de ellos. Así, se puede observar que dichas empresas son ahora dueñas de la industria fílmica, de las compañías que producen discos y cassettes, de las agencias de noticias y de las agencias de publicidad. Ya no son propietarias de periódicos y estaciones de radio, y está disminuyendo su participación en las estaciones de televisión.

Este tipo de análisis se hizo mediante una muestra de 22 periódicos latinoamericanos en sus ediciones correspondientes a tres días: 6, 8 y 10 de septiembre de 1977.[32] En el caso de cada uno de los periódicos se comparó el espacio, medido en centímetros cuadrados, dedicado al periodismo con el dedicado a la publicidad. No se incluyeron en estas categorías ni los "avisos clasificados"[33] ni los "anuncios institucionales", los cuales forman parte de la categoría más amplia de "espacio total adquirido".

En el cuadro 3 se presentan los resultados de esta investigación. En la columna 5 se muestra —salvo para *El Nacional* (México) y *La Crónica* (Perú), que son subsidiados por el Estado, y *El Día*, también de México, que es un caso especial— que los periódicos venden una fracción importante de su espacio. Según las cifras, más de la mitad de los periódicos vende más de 50% de su espacio total. Esto significa que, en la mayoría de los casos, el periodismo se reduce a menos de la mitad del periódico.

A la vez, el origen de los ingresos ha cambiado con el tiem-

30. En Diego Portales, *Oligopolización y transnacionalización en la industria de la comunicación de masas*, FLACSO, México, 1978, se encuentra la base de esta idea acerca de las funciones cambiantes de los medios de comunicación.

31. Conviene subrayar que en nuestra metodología se utiliza una definición muy conservadora de la publicidad: el espacio adquirido por empresas de lucro en los medios de comunicación con el propósito explícito de vender bienes y servicios. Así, el uso de esta definición entraña que en el estudio se *subestime* considerablemente el volumen de publicidad de los medios de comunicación, puesto que se excluyen los mensajes comerciales "indirectos" o "implícitos" que hay en los contenidos periodísticos o "informativos".

32. Malena Brockmann, *Three Days in the Latin American Press*, IIET, México, 1978.

33. No se consideran aquí como publicidad porque su función comercial es simplemente informar al lector, sin persuadirlo. Además, este tipo de avisos proviene, en su mayoría, de individuos y familias y no de empresas, las cuales deben vender para sobrevivir.

CUADRO 3

Tres días en la prensa latinoamericana: porcentajes (en cm²) de periodismo, publicidad, avisos clasificados, espacio total comprado y publicidad transnacional

Periódico y país	*(1) Espacio periodístico*	*(2) Publicidad*	*(3) Avisos clasificados*	*(4) Anuncios institucionales*	*(5) Espacio total pagado*	*(6) Publicidad transnacional (% del 2)*
La Prensa (Nicaragua)	36.5	57.7	3.9	1.9	63.5	22.1
El Mercurio (Chile)	49.1	43.2	6.7	0.9	50.9	22.1
La Nación (Costa Rica)	35.8	40.5	16.4	7.4	64.2	24.8
El Imparcial (Guatemala)	52.1	38.3	6.8	2.7	47.9	20.7
Tiempo (Colombia)	35.2	37.7	24.5	2.6	64.8	39.7
Excelsior (México)	44.4	36.7	13.3	5.6	55.6	25.8
El Heraldo (México)	53.1	36.1	8.3	2.5	46.9	25.8
El Comercio (Ecuador)	36.9	33.7	18.4	10.9	63.1	14.5
La Nación (Argentina)	34.7	33.2	30.3	1.8	65.3	19.1
El Clarín (Argentina)	44.9	33.0	19.6	2.5	55.1	23.1
El Sol (México)	71.0	27.7		1.2	29.0	49.1
La Opinión (Argentina)	72.1	26.5		1.4	27.9	3.6
El Diario (Bolivia)	44.4	26.5	19.4	9.7	55.6	35.7
El Nacional (República Dominicana)	58.7	26.3	3.9	11.2	41.3	11.0
Tiempo (Honduras)	70.9	23.2		5.9	29.1	11.9
El Universal (México)	42.3	22.5	32.9	2.3	57.7	11.3
Presencia (Bolivia)	54.9	22.3	12.1	10.6	45.1	36.1
La Prensa (Argentina)	58.9	22.0	13.7	5.4	41.1	13.9
O Estado de São Paulo (Brasil)	45.9	17.9	33.7	2.6	54.1	18.8
El Nacional (México)	83.6	11.2		5.2	16.4	
El Día (México)	89.9	8.8		1.4	10.1	
La Crónica (Perú)	91.1	6.5		2.4	8.9	
Total	*50.1*	*30.8*	*15.1*	*4.0*	*49.9*	*31.1*

Fuente: Malena Brockmann, *op. cit.*

po. Los procedentes de la venta de los productos de los medios de comunicación han descendido, en tanto que —en términos generales— ha aumentado la dependencia con respecto a los ingresos publicitarios. Dicho de otra manera, en términos financieros, la función comercial de los medios de comunicación ha excedido al papel "informativo". La información recogida acerca de la fuente del financiamiento de los medios de comunicación apoya la hipótesis anterior. En cuanto a Estados Unidos, Sterling y Haight publicaron información relativa al periodo 1947-1972 (véase el cuadro 4) que demuestra la importancia creciente de la publicidad para los periódicos y el decreciente gasto de los consumidores (la compra del diario).[34]

Se advierte la misma tendencia en el caso de las revistas, las que promueven y perpetúan el consumismo más que cualquier otro medio impreso. En un estudio hecho por *Gallagher Reports* se demuestra esta creciente dependencia con respecto a la publicidad en el caso de las revistas en Estados Unidos. Según el estudio, 68 editores de revistas, ante la pregunta "¿qué porcentaje de sus ingresos proviene de la publicidad y cuál de la circulación?", respondieron en promedio lo que se anota en el cuadro 5.

En los países en desarrollo se puede observar una mayor diferencia entre los ingresos por concepto de ventas y los provenientes de la publicidad. Al hacer un estudio sobre 22 periódicos principales de América Latina se encontró que, en promedio, dependen casi en 70% de la publicidad, mientras que sólo 30% de sus ingresos procede de las ventas.[35] Más aún, en América Latina, la dependencia de la radio y la televisión con respecto a la publicidad llega por lo general casi a 100 por ciento.

Es importante analizar el origen del financiamiento de los medios de comunicación porque se supone que cuanto mayor sea la contribución financiera de los anunciantes tanto mayor será su influencia en la forma y el contenido de ellos.[36] Tal independencia de la publicidad y los medios de comunicación es el fruto de un proceso histórico que, de acuerdo con el historiador del arte Hausser, se inició con la venta de espacio en el periódico francés *La Presse* en 1836.[37]

34. Christopher H. Sterling y Timothy B. Haight, *The Mass Media: Aspen Guide to Communication Industry Trends*, Praeger Publishers, Nueva York, 1978.

35. M. Brockmann, *op. cit.*

36. El subsidio es una fuente adicional de ingresos para algunos medios; sin embargo, al no aparecer en todos los casos, no se incluyó en las cifras anteriores. El subsidio puede ser de diferente origen: gubernamental, como en el caso de varios países europeos; institucional, como en Finlandia, o de grupos económicos específicos, cuya razón especial de subsidiar a los periódicos es el gran poder político que obtienen con ello.

37. Arnold Hausser, *Historia social de la literatura y el arte*, Guadarrama, Barcelona, 1964, citado por Rafael Drinot en "Producción y consumo de lo cotidiano", *Textual*, revista del Instituto Nacional de Cultura, núm. 8, Lima.

CUADRO 4

Ingresos por publicidad y por venta de ejemplares de los periódicos estadounidenses (Millones de dólares)

	Publicidad		*Venta de ejemplares*	
Año	*Monto*	*%*	*Monto*	*%*
1947	1 192.4	66.5	599.9	33.5
1954	2 043.7	71.0	834.9	29.0
1958	2 443.9	71.4	979.3	28.6
1963	3 023.5	72.5	1 147.3	27.5
1967	3 895.7	73.7	1 387.3	26.3
1972	5 600.3	75.1	1 853.7	24.9

Fuente: Ch. Sterling y T. Haight, *op. cit.*

CUADRO 5

Fuente de los ingresos de las revistas estadounidenses (%)

	Publicidad	*Circulación*
Hace 5 años	36.3	63.7
En la actualidad	48.7	51.3
Dentro de 5 años	55.0	45.0

Fuente: *Gallaher Reports*, vol. XXIV, núm. 27, 6 de julio de 1976.

Una vez que los medios de comunicación se convirtieron en parte central de las actividades publicitarias, su historia y el papel que desempeñan se hicieron inseparables de la historia y el papel de la publicidad. Ciertamente, luego que ello se produjo, los medios de comunicación dejaron de atender con prioridad a la información y a la diversión, dedicándose en forma creciente a las ventas, de acuerdo con los deseos de los anunciantes que los financiaban y no con los de lectores, espectadores o escuchas.

Tal como lo conocemos en la actualidad, el periódico es una mercancía que se vende a un precio inferior a su coso de producción. Lo anterior parece indicar que el bien comercial real que producen los periodistas no es el periódico mismo, como objeto físico, sino la creación y la ampliación de los mercados. Muchos años atrás, la revista *Printer's Ink* verificó la existencia de tal relación al señalar que "el futuro de la empresa [el periódico] dependerá de su habilidad para fabricar consumidores además de productos".[38] Los medios de comunicación son realmente "fabricantes" de consumidores.

En dicho proceso, las transnacionalización de la publicidad y de los mercados produce también la de los medios de comunicación. Así, el hecho de que las grandes empresas transnacionales estadounidenses y europeas se enfrenten a la necesidad de alcanzar mayores niveles de producción, manteniendo o aumentado sus márgenes de ganancia, no sólo hace de los medios de comunicación un factor vital en el proceso comercial, sino que también conduce en forma natural hacia la búsqueda de mercados externos. Como consecuencia, una buena parte de la publicidad en el resto del mundo proviene de anunciantes que son empresas transnacionales y se maneja por medio de las agencias transnacionales de publicidad, como ya se mencionó. Dentro de ese marco de referencia, el hecho de que —por ejemplo— los grandes periódicos de América Latina estén en manos del capital nacional no significa en absoluto que no estén influidos por la estructura transnacional; por el contrario, dependen de tal estructura tanto para la producción de los mensajes como para obtener recursos financieros. El dominio de la producción, por una parte, y el manejo de los recursos financieros (*principalmente de los destinados a la publicidad*), por otra, son los instrumentos convergentes mediante los cuales se transnacionaliza todo el sistema nacional de comunicaciones, del que los medios de comunicación son sólo una parte.

LA PUBLICIDAD Y EL DESARROLLO

En los países en desarrollo la transnacionalización de la publicidad ejerce una profunda influencia no sólo en las funciones de los medios de comunicación, sino también en la esencia misma de la sociedad y, especialmente, en la elección de las estrategias de desarrollo. Como se ha dicho, la publicidad transnacional también trae consigo valores específicos e imágenes culturales, muchos de los cuales contradicen claramente los postulados de la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio (EID), que fue aprobada por las Naciones Unidas el 24 de octubre de 1970. Aún no se ha emprendido de modo cabal el análisis comparativo del modelo de desarrollo que auspician las Naciones Unidas con el que trae implícito la publicidad transnacional. Sin embargo, es necesario recalcar ciertas contradicciones obvias y sistemáticas que existen entre las dos.

El párrafo 84 de la EID hace referencia a la "movilización de la opinión pública", tarea en la cual los medios de comunicación surgen como herramienta fundamental. El objeto de esa tarea es "hacer que el público entienda la naturaleza interdependiente de los esfuerzos de desarrollo del decenio. . . y la necesidad de ayudar a los países en desarrollo para que puedan acelerar su progreso económico y social".[39] Como se dijo, la expansión de los medios de comunicación durante la década ha requerido de una presencia creciente de la publicidad, la que ha desarrollado teorías convincentes en favor de una cultura individualista de consumo basada en necesidades creadas artificialmente. Más aún, la publicidad transnacional tiene una influencia directa en los núcleos de decisión y en las políticas de desarrollo por cuanto, al estimular la demanda de bienes no esenciales, presiona a los gobiernos para que prefieran las inversiones necesarias para producir tales bienes, sacrificando con ello la satisfacción de las necesidades básicas de la población. La publicidad constituye un programa de desarrollo paralelo y no oficial.

38. *Printer's Ink*, "Fifty Years, 1888/1938".

39. Es importante señalar que en la EID se asigna a los medios de comunicación solamente la tarea de difundir su contenido. Tal perspectiva, que reduce la tarea de los medios de comunicación en el desarrollo a una actividad de relaciones públicas, deja un espacio vacío, especialmente en relación con las comunicaciones, que se considera como un tema estructural hacia el cual debe extenderse dicha estrategia.

En el cuadro 6 se presentan algunas contradicciones obvias mediante la comparación de ciertos elementos: educación, salud, nutrición, ahorro y la participación de los niños y los adolescentes.

Tan claras contradicciones entre ambos modelos de desarrollo indican la magnitud del problema que representa la penetración transnacional para el Tercer Mundo. Retomando los principales temas de la publicidad transnacional, tal como se presentaron al comienzo de este trabajo, se puede resumir ahora la situación a la que se enfrentan a diario los países del Tercer Mundo

El mayor empuje de la expansión transnacional ha estado dirigido a trasladar las industrias de bienes de consumo hacia los mercados externos Dado que los productos de consumo tradicionalmente requieren de intensas campañas de publicidad, el rápido crecimiento de ellos entraña un auge correspondiente de los gastos de publicidad. Ha sido común que estas erogaciones se tripliquen o cuadrupliquen en un período de diez años, especialmente en países en los que existe gran penetración transnacional como Brasil, Taiwán y Corea del Sur. La expansión internacional de la industria, entonces, se ha asociado con la expansión de la herramienta principal que se encarga de desarrollar la publicidad: la agencia publicitaria. Las agencias transnacionales de publicidad han penetrado en los mercados publicitarios, acaparándolos virtualmente, de todos aquellos lugares en los que hay bienes de consumo que promover.

CUADRO 6

Algunas contradicciones entre dos modelos de desarrollo: la EID y el consumista transnacional

EID	*Consumista transnacional*
a) Debe hacerse un intento por mejorar la calidad de la educación, reducir el analfabetismo y reorientar los programas en todos los niveles, con el fin de satisfacer las necesidades del desarrollo.	La publicidad es otra forma de educación por cuanto promueve valores sociales y desarrolla métodos que permiten la incorporación de los analfabetos y semianalfabetos en la sociedad de consumo.
b) Todos los países en desarrollo deben formular programas coherentes de salud para prevenir y tratar las enfermedades, y elevar el nivel general de salud y de bienestar de la población.	Se ha demostrado que la publicidad, como instrumento de las empresas farmacéuticas transnacionales, promueve con frecuencia el uso de productos médicos que reflejan principalmente los intereses del mercado y no las necesidades genuinas de salud de la población.
c) Debe mejorarse el nivel de la nutrición en lo relativo al consumo medio de calorías y al contenido proteínico.	Hay pruebas de que existe un nexo estrecho entre la publicidad transnacional y la promoción de alimentos y bebidas que carecen de valor nutritivo y que, en algunos casos, pueden ser incluso dañinos para la salud.
d) Han de emprenderse serios esfuerzos para promover el ahorro privado mediante las instituciones financieras, los sistemas de ahorro postal y otros.	La función básica de la publicidad es fomentar el gasto de todo el ingreso disponible en la adquisición de bienes de consumo, con el fin de elevar y acelerar las ventas de las empresas.
e) Los países en desarrollo deben adoptar políticas nacionales que promuevan la participación de los niños y los adolescentes en el proceso económico, y que garanticen que sus necesidades sean atendidas de una manera integral.	Los niños y los adolescentes constituyen un mercado muy lucrativo; en consecuencia, representan un blanco hacia el que se dirigen los modelos consumistas, que son superfluos y extraños a sus contextos nacionales de desarrollo.

Este rápido crecimiento de la producción industrial y la actividad publicitaria ha impuesto fuertes presiones sobre los medios de comunicación, eslabón crítico entre los fabricantes y los ojos y oídos del consumidor. El crecimiento de los presupuestos de producción y publicidad ha sobrepasado la disponibilidad de tiempo y espacio en los medios de comunicación. Así, los costos de éstos se elevan considerablemente y hacen que sean las transnacionales las principales compradoras de los valiosos tiempos y espacios de los medios.

Las funciones de los medios nacionales de comunicación se han transformado: en vez de contribuir a la educación y el progreso de la comunidad, se dedican a persuadir a las masas para que se unan al "estilo consumista de vida". Junto con los productos transnacionales se transfiere desde el centro hasta la periferia un conjunto de valores e imágenes culturales, y este estilo de vida, promovido por el complejo industria-publicidad-medios de comunicación, con frecuencia difiere mucho de las necesidades de desarrollo de los países. Los eslabones entre esos tres componentes se están reforzando continuamente, haciendo ineficaz cualquier estrategia parcial que se dirija a controlar uno solo de los elementos. Las agencias transnacionales de publicidad han asumido la función de promover y justificar el papel positivo que las empresas transnacionales desempeñan en el desarrollo del Tercer Mundo. Tal como dijo Alfred Hollander, presidente de la International Advertising Agency, en su discurso ante el Vigesimocuarto Congreso Mundial de Anunciantes:

"La empresa transnacional es una fuerza internacional constructiva, que contribuye en forma significativa al desarrollo económico y al mejoramiento de los niveles de vida de los países en los que realiza sus operaciones. La empresa transnacional es la herramienta más eficaz que la sociedad ha concebido para dicho propósito. Y, sin embargo, en las Naciones Unidas y en muchos países se advierten signos de alarma, cuestionándose el papel de la empresa transnacional."[40]

En el contexto de los argumentos presentados en este artículo, parece necesario analizar con más aplitud y profundidad las consecuencias de las estructuras y los patrones actuales de la publicidad, especialmente en lo que toca a los países en desarrollo. Las conferencias mundiales de la publicidad no deberían ser convocadas sólo por los publicistas; hay una necesidad urgente de llevar a cabo una conferencia de las Naciones Unidas en la que se examinen los aspectos culturales, sociales, económicos y políticos de la publicidad contemporánea. □

40. *Advertising Age*, 3 de junio de 1974.

Comercio Exterior, vol. 32, núm. 7,
México, julio de 1982, pp. 775-785

Comportamiento y proyección de la industria de automotores en América Latina

Los casos de Argentina, Brasil y México

EDGARDO LIFSCHITZ*

Este trabajo comienza con una breve síntesis sobre el nacimiento y desarrollo de la industria de automotores en los países centrales, para dar un marco de referencia al análisis de tales actividades en los países que se estudian.[1]

La evolución del sector se caracteriza por dos estadios claramente diferenciados: las operaciones de ensamble, que comienzan en la década de los veinte, y los procesos de integración —en los años sesenta—, que terminan en las políticas de sustitución de exportaciones del decenio siguiente.

A continuación se hace el análisis del sector, destacando su importancia económica desde la perspectiva tanto de los países como de las empresas transnacionales (ET) y de sus relaciones con el capital nacional.

El trabajo concluye con algunos comentarios sobre las modificaciones más importantes que se han producido en el sector, debidas tanto a razones internas como al desarrollo de la crisis internacional. Los principales resultados que surgen del análisis son los siguientes:

a] La evolución de las actividades del complejo sectorial automotor[2] no recorre en América Latina el mismo camino que siguió en los países centrales, pero es imposible comprender su evolución si se desconoce la lógica que rige a las primeras.

1. Los siguientes trabajos son una bibliografía básica:
Augusto Guimarães, *Industry, Market Structure and the Growth of the Firm in the Brasilian Economy* (tesis), Universidad de Londres, 1980.
Rhys Jenkins, *Dependent Industrialization in Latin America; the Automotive Industry in Argentina, Chile and Mexico*, Praeger, Nueva York, 1977.
Edgardo Lifschitz, *El complejo automotor en México* (mimeo), ILET, México, noviembre de 1979.
Francisco de Oliveira y María Angélica Travolo Popoutchi, *Transnacionales en América Latina: el complejo automotor en Brasil*, ILET-Editorial Nueva Imagen, México, 1979.
Juan Sourrouille, *Transnacionales en América Latina: el complejo automotor en Argentina*, ILET-Editorial Nueva Imagen, México, 1980.
Hector Vázquez Tercero, *Una década de política sobre industria automotriz; bases para una nueva política*, Tecnos, México,1975.

* Profesor titular en el Departamento de Economía de la UAM-Azcapotzalco. Coordinador del Programa de Estudios sobre la Industria Automotriz en América Latina de la División de Estudios Económicos del ILET.

2. La denominación "complejo sectorial automotor" define un ámbito compuesto por todas las actividades que directa o indirectamente mantienen su relación económica principal con la producción terminal de vehículos (automóviles y camiones). Para una exposición general del tema véanse: Raúl Trajtenberg, *Un enfoque sectorial para el estudio de la penetración de las transnacionales en América Latina* (mimeo.), ILET, México, septiembre de 1977, y Edgardo Lifschitz, *Bases para el estudio de la penetración transnacional en el complejo sectorial automotor* (mimeo.), ILET, México, noviembre de 1977.

b] Tanto el inicio como el desarrollo de las actividades de la industria de automotores en la región difícilmente hubiesen podido concretarse de no haber existido políticas económicas específicas de los países en cuestión.

c] Para explicar la evolución concreta del desarrollo de esa industria se debe dar cuenta de las formas que adoptaron las políticas económicas y de la conducta del sector empresarial nacional que se vinculó con las empresas extranjeras.

d] Las políticas de sustitución de importaciones, primero, y de estímulo a la exportación, después, distan de haber cumplido sus objetivos iniciales.

e] Los esquemas de crecimiento industrial, que en los dos últimos decenios tuvieron como eje el desarrollo de las actividades automovilísticas dirigidas básicamente al mercado interno, en el presente decenio difícilmente podrán fundamentarse de la misma manera.

f] Las actuales modificaciones en la política de las empresas fabricantes de automotores tienden a producir una mayor integración de las actividades de las ET en escala mundial. Esto puede significar una mayor desintegración de las actividades de esas empresas respecto de los aparatos productivos de los países. La estructura que finalmente adoptará la industria, luego de los cambios que se están produciendo, está signada aún por un elevado grado de incertidumbre.

EVOLUCIÓN DE LA INDUSTRIA AUTOMOVILÍSTICA EN LOS PAÍSES CENTRALES

Hace un siglo, con la presentación del primer modelo Mercedes Benz, nació en Alemania la industria automovilística. En pocos años la producción se expandió con rapidez, tanto en Europa como en Estados Unidos. En esa época la industria se caracterizaba por su baja complejidad tecnológica, de tal manera que no había limitaciones para entrar a ella. Con respecto al mercado de automotores de Estados Unidos en aquellos tiempos, White dice que "la entrada a la industria resultaba relativamente fácil: los productores de automóviles eran, en realidad, ensambladores de partes [. . .], como resultado de lo cual se pasa de 12 compañías en 1902 a 84 en 1920".[3] Esta situación también se daba en Europa. En Gran Bretaña, por ejemplo, Maxcy y Silberston dicen que "no era difícil introducirse en la industria; todo lo que se requería era un conocimiento general de las técnicas de ingeniería y un modesto capital [. . .]. Hacia 1913 existían 198 marcas de automóviles en el mercado".[4]

A partir de 1908 se produjo una importante diferenciación entre las industrias estadounidense y europea, a raíz de los cambios tecnológicos realizados por la Ford. La introducción del modelo "T" hizo que esta empresa llegara a ser la fabricante de automóviles más grande de Estados Unidos y que encabezara la expansión internacional de la industria.

El otro hecho importante que también ocurrió en 1908 fue el nacimiento de la General Motors, resultado de la fusión de un grupo de empresas, que seguiría a la Ford en el proceso de expansión.

Europa, con mercados más pequeños y menos estandarizados, tardó más tiempo que Estados Unidos en adoptar las técnicas de producción en gran escala. Éstas se introdujeron alrededor de 1920, pero nunca en una medida comparable con la de Estados Unidos. Por este motivo, los países europeos se vieron obligados a adoptar aranceles y otras medidas que protegieran sus incipientes industrias de automotores. Las nuevas técnicas de producción dieron pie a una creciente concentración dentro de los límites nacionales, e impulsaron a las empresas a buscar nuevos mercados. En los años posteriores a la primera guerra mundial se creó una estructura internacional de la industria en la que Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania, Francia e Italia eran los exportadores dominantes, al tiempo que mantenían sus respectivos mercados internos virtualmente aislados de la competencia extranjera. Por consiguiente, el comercio internacional de vehículos se efectuaba casi exclusivamente con los países menos industrializados.

Si bien la exportación fue la forma de expansión preponderante, en este período también se establecieron plantas de armado en el exterior.

En 1929, las compañías estadounidenses exportaron medio millón de vehículos y armaron en el exterior otros 200 000. En tanto, en el mismo año, los cuatro países europeos de mayor producción sólo exportaron 122 000 vehículos y no realizaron actividades de ensamble en el extranjero.

Después de la segunda guerra mundial se incrementó la concentración en cada uno de los países productores. En Estados Unidos, la American Motors, resultado de la fusión de Nash con Hudson, fue la única empresa independiente que subsistió. Las restantes fueron desplazadas del mercado a causa de la generalización del motor de ocho cilindros y la caja de cambios automática que impusieron las tres grandes: Ford, General Motors y Chrysler (ésta surgió en 1928, cuando cambió de nombre la empresa Willys-Overland).

A principios del decenio de los sesenta comenzó en Europa la expansión de los automóviles de menor tamaño, lo cual permitió que mediante el mejoramiento de sus técnicas algunas empresas efectuaran una creciente concentración en su favor.

La British Leyland quedó como la única fábrica local de automotores en el Reino Unido, compitiendo con las subsidiarias de las "tres grandes" estadounidenses. En 1960, cuatro empresas francesas concentraban 96% de la producción de su país y cuatro alemanas representaban 87% de la actividad respectiva.

En el mismo año, la Fiat dominaba el mercado italiano —después de haber absorbido a la empresa Bianchi en 1957—, con 86.5% de la producción total. Por su parte, las principales empresas japonesas concentraban ya 82% de su mercado nacional.[5] El proceso de concentración permitió a la industria

3. L.J. White, "The Automobile Industry", en W. Adams (ed.), *The Structure of American Industry*, 5a. ed., Collier Macmillan, Nueva York 1977.

4. G. Maxcy y A. Silberston, *The Motor Industry*, Allen and Unwin, Londres, 1959.

5. Rhys Jenkins, *op. cit.*, cap. I.

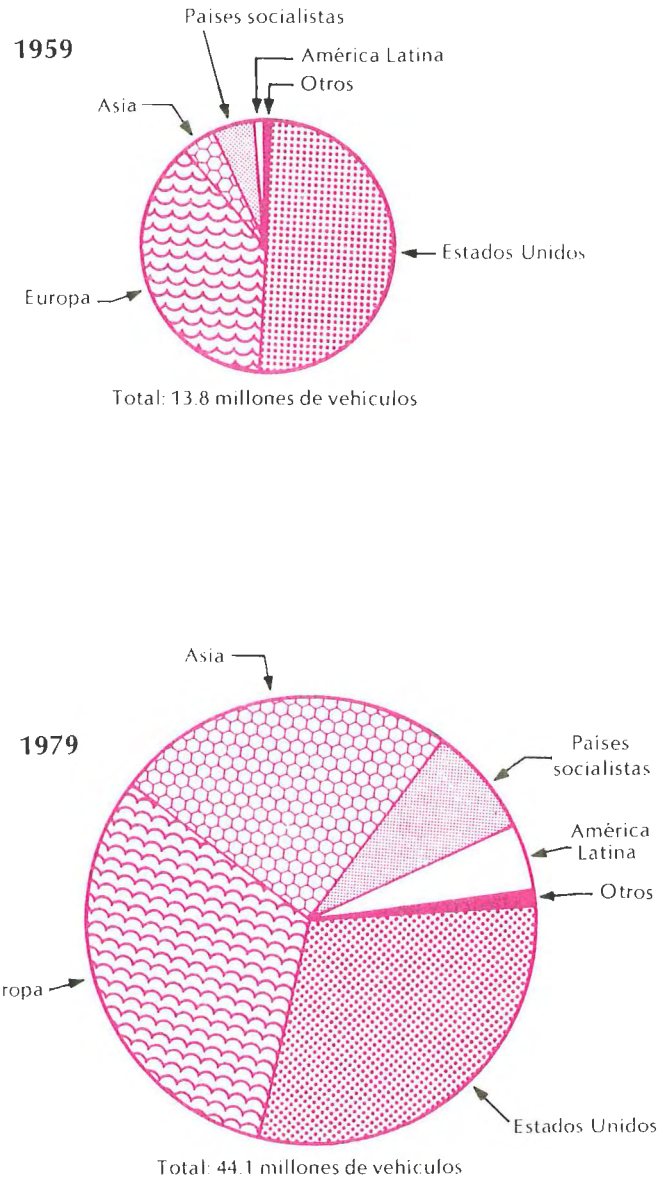
automovilística de estos países crecer más allá de los límites de sus fronteras nacionales. En efecto, en la posguerra se desarrolló la característica mundial de la industria automovilística, estableciéndose una clara distinción con la estructura típicamente nacional del período anterior. Este hecho se hizo evidente en la expansión del comercio de automotores y en la interpenetración de los mercados de los principales países productores. Crecieron las operaciones de armado y fabricación en el extranjero de las grandes transnacionales y también se ampliaron los lazos entre las empresas.

La interpenetración tuvo lugar especialmente en los países del Mercado Común Europeo. Durante los años sesenta, la participación de los automóviles franceses en el mercado de Alemania Occidental se elevó de 1.9 a 3.8 por ciento, mientras que en Francia los vehículos alemanes pasaron de 0.9 a 10.9 por ciento y los italianos de 0.2 a 6.3 por ciento. En Italia, la penetración alemana en el mercado subió de 1.3 a 16.1 por ciento, y la francesa de 0.7 a 10.9 por ciento. Las importaciones realizadas por Estados Unidos se incrementaron de 25 000 vehículos en 1954 a 614 000 en 1959.[6] Los contratos de armado y producción de las empresas más importantes aumentaron sensiblemente en 1968, mientras que los países con operaciones de armado se elevaron de 42 a 70 en ese decenio. Muchos de los contratos se realizaron con países de América Latina, Asia y África, lo cual revela la importancia de la expansión de esta industria en las áreas subdesarrolladas durante los últimos tres decenios.

A principios de los años setenta comenzó a manifestarse el final del auge automovilístico que se había iniciado en la posguerra; Estados Unidos y Europa fueron los principales afectados. Estos países participaron en los años setenta con 75% de la oferta mundial de vehículos. La crisis agravó la situación relativa de las empresas en las que los vehículos grandes representaban su producción principal. También afectó la situación de aquellas empresas que en los últimos años pretendían pasar de la fabricación de vehículos pequeños y medianos hacia los de gran tamaño, como algunas de origen europeo, así como a las que no supieron desenvolverse con suficiente celeridad y reconvertirse en plena crisis. Como es obvio, las empresas que tenían más experiencia en la producción de vehículos pequeños y la posibilidad de tener mano de obra barata, incrementaron —como ocurrió con las japonesas y algunas europeas— su participación en el mercado. En consecuencia, se modificó la estructura geográfica de la oferta automovilística mundial, en detrimento básicamente de Estados Unidos, y en menor medida de Europa (véase la gráfica 1). Más adelante se verán algunas de las principales reacciones a la crisis, en relación con la situación de América Latina.

GRAFICA 1

Producción mundial de automóviles por regiones



Tomado de: EUROPI, "Transnationals information exchange", con datos de AMVA y LAWR.

FORMACIÓN HISTÓRICA Y COMPORTAMIENTO DE LOS COMPLEJOS AUTOMOVILÍSTICOS

Desde sus inicios, la industria automovilística de los países centrales se caracterizó por un elevado grado de competencia. Además, su desarrollo provocó un proceso combinado de concentración de medios de producción y centralización de capitales, cuya magnitud determinó condiciones crecientemente oligopólicas en los mercados.

En América Latina, las actividades automovilísticas no pueden explicarse en términos de esa misma lógica. En efecto, actualmente hay en la región tres estadios distintos de la evolución del sector de los automotores. En primer término figura el grupo compuesto por los países de América Central, el Caribe y Paraguay, que en su mayoría no han desarrollado procesos pro-

6. *Ibidem.*

ductivos de la fase terminal (o son incipientes) y cuya oferta interna de vehículos se abastece primordialmente con importaciones. En segundo lugar están los países del Pacto Andino, en los cuales hay etapas de ensamble, caracterizadas por un bajo desarrollo de las actividades auxiliares y, consiguientemente, con escasa integración nacional del sector terminal. Ésta oscila entre valores cuya cota superior es de 40%. Por último, el grupo de países que ha alcanzado la fase de producción —Brasil, México y Argentina—,[7] que cuentan con la mayoría de las actividades del complejo sectorial y con niveles de integración nacional, en la etapa terminal, superiores a 60%. Desde el principio, estos últimos países han registrado un proceso prácticamente inverso al de los centrales, en la medida en que evolucionaron de formas cuasi-monopólicas hacia otras con características oligopólicas, mediante el ingreso de nuevas plantas. Los factores que permiten explicar ese origen de la industria de los automotores en los países mayores de la región constituyen el objeto del análisis que sigue.

Durante las dos primeras décadas del siglo actual el mercado latinoamericano de automotores se abastecía con vehículos exportados por Estados Unidos. Para las empresas líderes de ese país, dicho mercado constituía una especie de coto, debido a las ventajas tecnológicas y a su mayor cercanía en relación con las europeas. Sin embargo, el proceso de concentración que se registraba en el mercado automovilístico estadounidense, en conjunción con el establecimiento de nuevas políticas económicas y el crecimiento económico de los países más grandes de América Latina, creó una situación nueva.[8]

Este conjunto de elementos motivó el inicio de las actividades del complejo sectorial automotor. Su nacimiento sucede en épocas muy similares en los tres países más desarrollados de la región. Comienzan en Argentina (1916), a raíz del establecimiento de la Ford, que luego se instala también en Brasil (1919). En ese año y en los mismos países inicia sus actividades la General Motors; un año después, la International Harverster empieza a ensamblar vehículos de carga en Brasil. En 1925 la Ford se radica en México y diez años después la sigue la General Motors. Durante los años posteriores proliferó, en los tres países, la instalación de subsidiarias, fundamentalmente de origen estadounidense. Cabe preguntarse, en consecuencia, los motivos que explican tal aumento vertiginoso de los talleres de ensamble. A nuestro juicio hay una serie de hechos que determinan ese comportamiento. Entre ellos figura el beneficiarse con las promociones explícitas en materia de reducciones arancelarias, impositivas, etc.; también hay beneficios implícitos, como la obtención de crédito interno a tasas de interés reales menores que las vigentes en el país de origen. Por otra parte, entre las etapas del proceso de producción de un vehículo, la de ensamble es la fase más intensiva en el uso de mano de obra. El costo de ésta —significativamente menor en los países latinoamericanos— constituye otro elemento de importancia. Además, los costos de transporte son inferiores cuando se traslada el vehículo desarmado y la diferencia de costo es tanto mayor cuanto más lejano está el mercado de destino. Por último, la empresa que decidía iniciar actividades creaba, por lo menos temporalmente, una situación de cuasi-monopolio en su favor, debido al reducido tamaño del mercado. No perdía, por otra parte, las ventajas de las economías de escala, porque las instalaciones eran galpones de armado en los que prácticamente no se efectuaba ninguna tarea de transformación. Lógicamente, esta situación provocó una "reacción oligopólica" en las empresas que también tenían posibilidades de invertir, lo cual explica las inversiones posteriores.

Sin embargo, a pesar del auge registrado por las actividades automovilísticas en los tres decenios siguientes, el sector era aún marginal si se compara con la inversión extranjera total. También lo era si se consideran los bajos niveles de integración nacional de la etapa terminal y el elevado volumen de automóviles que se importaban. Hacia los inicios de los años cincuenta, el nivel de integración no superaba 30% del costo total en ninguno de los países, lo cual significa un crecimiento aproximado de 1% anual desde el comienzo de las tareas de ensamble.

En los tres países mayores, el período de ensamble cubre épocas similares: 1916-1958 en Argentina; 1919-1956 en Brasil, y 1925-1961 en México. Durante todo ese período, las actividades automovilísticas tuvieron ciclos de auge y recesión bien marcados.

Durante esa etapa, el crecimiento del mercado impulsó el desarrollo del complejo automotor a partir de la sustitución de neumáticos. Dicha industria surgió en los países del grupo en un momento relativamente temprano; durante el decenio de los treinta se instalaron las dos principales empresas de origen estadounidense: Goodyear en Argentina (1931), México (1933) y Brasil (1938), y Firestone en Argentina (1931) y Brasil (1941). Que sean empresas transnacionales las que comienzan el proceso de integración de la industria se debe a las características particulares de la producción de neumáticos. Estas empresas logran niveles de producción eficientes con volúmenes relativamente bajos de demanda. Además, el mercado original es relativamente uniforme y el de reposición, particularmente dinámico, representa aproximadamente las dos terceras partes de la demanda total.[9]

Esta situación no se repite en la mayoría de las partes automotrices debido a que la diversidad de marcas de automóviles no permite lograr escalas de producción aceptables para las ET en mercados reducidos y a que el nivel tecnológico de estas industrias estaba fuera del alcance del empresariado nacional. En esas condiciones, las empresas nacionales proliferaron en las etapas de servicios y en la producción de partes con bajo nivel de desarrollo tecnológico. Estas actividades se vieron favorecidas debido al envejecimiento del parque automotor en el período de la crisis —los años treinta— y a su posterior incremento durante los últimos años de esa década, lo cual permitió una expansión de los talleres más allá de las posibilidades que ofrecía el aumento de las actividades de ensamble.

7. Desde 1977 Argentina está redefiniendo su política en la materia en términos "eficientistas", lo cual ha implicado la sensible disminución de la integración de la industria.

8. En todos los países comenzó la construcción acelerada de caminos, la elevación de aranceles a la importación de vehículos armados y la reducción para los desarmados, junto al establecimiento de ventajas fiscales, precios promocionales, etc. Como luego se pudo comprobar, estas políticas facilitaron el desplazamiento del ferrocarril, de origen inglés, por parte de las empresas automovilísticas estadounidenses.

9. P. West, *The Tyre Multinationals: A Study of Investment and Technology Transfer in Latin America*, tesis doctoral, Universidad de Sussex, 1977.

Durante la guerra se produjo una fuerte caída en las actividades automovilísticas. En ese período se incorporaron nuevas plantas a la producción de neumáticos, de tal manera que en 1947 ya existía prácticamente el mismo número de empresas que en la actualidad: cuatro en Argentina, cuatro de cinco en México y tres de cinco en Brasil. También se inició la multiplicación de empresas de partes que habían surgido durante la crisis de los treinta y que a causa de la segunda guerra contaron con la posibilidad de obtener suficiente protección externa para aumentar su volumen y diversificarse. Hasta donde se ha podido investigar, se trataba —al igual que en el período anterior— casi exclusivamente de las partes con menor complejidad tecnológica, vinculadas con el mercado de reposición a través del comercio al detalle y de los talleres de servicios.

Después de la guerra y durante el decenio de los cincuenta en todos los países se registró un crecimiento, tanto en la producción como en la importación de automotores.[10] En esta época comenzó la segunda fase del proceso de sustitución de importaciones, que en gran medida tuvo a este sector como eje, debido a que reunía diversas condiciones: representaba un peso importantísimo dentro de las importaciones; contaba con una gran posibilidad de eslabonamientos, favoreciendo la industrialización y el empleo; permitía aprovechar la competencia —intensificada a raíz del desarrollo de las empresas automovilísticas europeas— para lograr una mayor integración de las empresas que actuaban en el mercado interno, e impulsaba a otras a ingresar al mercado. En consecuencia, los tres países que se analizan aplicaron regímenes especiales que ofrecían condiciones específicas para el sector, además de las contenidas en las legislaciones generales tendientes a promover las inversiones extranjeras.[11] En Argentina (1959) se firmó el decreto 3693 (Régimen de Promoción de la Industria Automotriz); Brasil creó en 1956 el Grupo Ejecutivo de la Industria Automotriz (GEIA); en México se promulgó (1962) el Decreto sobre la Integración de la Industria Automotriz. Estos regímenes pretendían elevar la integración nacional, reafirmando las prerrogativas contenidas en las legislaciones generales e incorporando elementos específicos para garantizar suficiente protección externa a las empresas que hicieran inversiones.

En el momento de plantearse los proyectos de sustitución, aún eran reducidos los niveles de integración nacional: cercanos a 40% en Argentina y Brasil y a 30% en México. Argentina pretendía alcanzar niveles de integración de 80% y Brasil de 90%, en los primeros años de la década de los sesenta. En tanto, México se planteaba alcanzar 60% de la integración hacia mediados de ese mismo decenio.

La respuesta de las empresas no se hizo esperar y en los años siguientes a la promulgación de esas legislaciones, la industria automovilística se convirtió en el principal destino de las inversiones extranjeras.

A partir de ese momento se modificó el espectro empresarial del sector. Algunas de las empresas que ensamblaban no accedieron a invertir y debieron retirarse del mercado, mientras que otras iniciaron sus actividades. Si bien las empresas de Estados Unidos fueron hegemónicas en el inicio de la nueva etapa, las de origen europeo comenzaron a penetrar en los mercados latinoamericanos. Como resultado de lo anterior, once empresas iniciaron sus actividades en Brasil, 22 en Argentina y 16 en México. Tal número de empresas implicaba una producción promedio anual de menos de 9 000 vehículos por planta en el primer país y de aproximadamente 6 000 en los otros dos, cuando internacionalmente las escalas consideradas rentables no debían ser menores de 80 000 vehículos anuales.[12]

La instalación de las empresas terminales modificó, a su vez, la composición de la industria de partes. En algunos casos, las ET continuaron abasteciéndose de partes importadas, fenómeno que cobró mucha importancia en México. En otros casos, cuando la difusión de las tecnologías utilizadas para la producción de esos bienes y la escasa uniformidad de la demanda determinaban mercados reducidos y niveles de rentabilidad menores a los requeridos por las ET, dejaron su producción a cargo del capital nacional. En cambio, ocuparon posiciones en aquellos productos que contaban con la posibilidad de un monopolio tecnológico que les permitía cubrir la mayor parte posible del espectro de las empresas terminales (ejes, motores, etc.), o bien en aquellos productos donde es importante el mercado de reposición —bujías, por ejemplo— y pueden lograr considerables economías de escala con reducidos niveles de inversión. En términos generales el destino final de la producción de partes fue el mercado interno. Es poco probable que en ausencia de las políticas de promoción industrial y regional que acompañaron los decretos de integración se hubiesen producido tales inversiones y, menos aún, como luego ocurrió, que exportaran partes de automotores.

Los sectores así conformados registraron un marcado dinamismo. En efecto, durante los primeros años del proceso de sustitución, la producción creció con rapidez debido, fundamentalmente, a la demanda reprimida durante la guerra y a la radical disminución de las importaciones de automóviles, las cuales cayeron en todos los países y perdieron peso relativo, hasta constituirse en un fenómeno marginal.[13] El crecimiento vertiginoso de los primeros años cesó en Argentina y Brasil hacia 1962 y 1963, aunque luego retornaron las altas tasas de crecimiento. En México no se interrumpió el avance. La caída en el nivel de

10. Con la excepción de Argentina, que sólo después de la caída del peronismo en 1955 presenta ese comportamiento. Durante los años anteriores se había relegado a la industria automovilística al conjunto de sectores no prioritarios. Véase J. Sourrouille, *op. cit.*, cap. I.

11. En Brasil se promulgó el Plan de Metas (1956) y en Argentina la Ley de Radicaciones de Capitales Extranjeros (1958). México no contó en aquel momento con un ordenamiento legal que regulase específicamente a las inversiones extranjeras. Sin embargo, la política oficial alentaba su incorporación. Estas legislaciones, si bien diferían de un país a otro, reconocían en general algunos elementos comunes. Los más relevantes son los siguientes: establecimiento de garantías para la repatriación de los capitales, libre disponibilidad de las utilidades, incorporación de las empresas a los regímenes de promoción industrial, desgravaciones impositivas, precios promocionales de los insumos producidos por empresas estatales, libre importación de materias primas, garantías jurídicas mediante la posibilidad de recurrir a tribunales internacionales, y otras más de menor relevancia.

12. B. Munk, *Import Substitution by Means of Content Protection: A theoretical and Empirical Study with Special Reference to the Automobile industry*, tesis doctoral, Universidad de Chicago, 1967.

13 Con la excepción de Argentina, que en los últimos años disminuyó sensiblemente los aranceles, permitiendo una creciente importación de vehículos, que elevaron así su participación en la oferta total.

actividad redujo nuevamente el crecimiento automotor a mediados de la década de los setenta. Posteriormente, los tres países registraron comportamientos divergentes. La industria argentina no se recuperó y la producción de automotores cayó en los últimos años a niveles menores que los obtenidos en los primeros años de la década. Tal comportamiento se debe al efecto conjunto de la finalización de la política de promoción de exportaciones, a la posibilidad de importar vehículos terminados, al estancamiento económico y a la distribución regresiva del ingreso. En Brasil la industria se recuperó, hacia fines de la década de los setenta, del estancamiento que se había producido debido al aumento de los precios del petróleo y al agotamiento de los plazos de los créditos, en el marco de un retraimiento de la actividad económica. Sin embargo ésta no recupera las elevadas tasas del decenio anterior. En México se reiniciaron las altas tasas de crecimiento en 1979-1981, las cuales no parecen deberse exclusivamente al auge petrolero sino también a la incorporación de nuevas capas medias al consumo de automóviles, proceso que en los otros dos países estaba a esta altura prácticamente agotado.

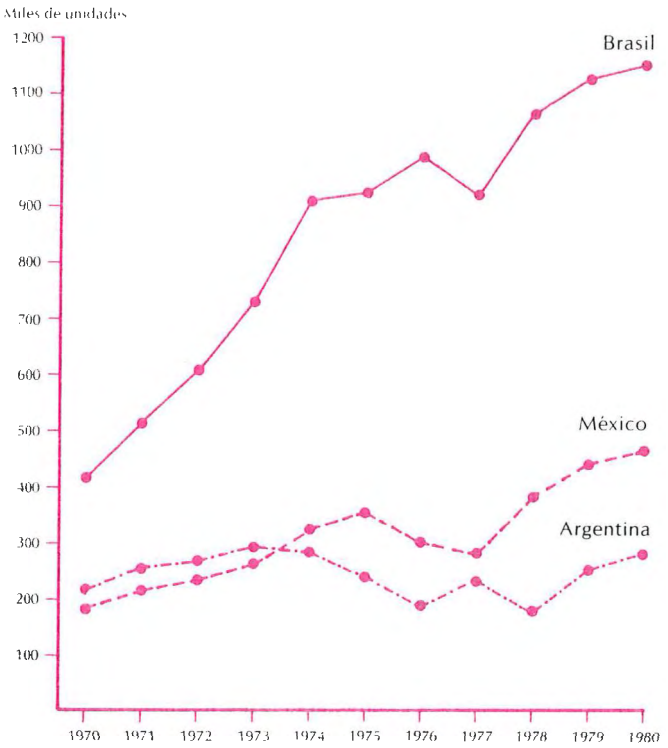
Como resultado de esa evolución, Brasil continuó siendo el primer productor del grupo, a causa de su mayor mercado interno, más altas tasas de crecimiento global y más acceso a los mercados externos. La industria automovilística mexicana pasó a ocupar el segundo lugar en 1974, cuando desplazó a Argentina (véase la gráfica 2).

El desarrollo reseñado estuvo acompañado de crecientes déficit en el sector externo de las economías respectivas. Esto motivó que, cuando hacia fines del decenio de los sesenta comenzaron las políticas de promoción de exportaciones, en el caso de la industria automovilística se adoptaran comportamientos particulares. Los déficit afectaban fundamentalmente a Brasil y México, debido a las importaciones de material de ensamble, regalías y pagos de dividendos. Si bien estas importaciones y gastos disminuían por unidad producida, las importaciones eran superiores a las del período de ensamble, debido al aumento de unidades producidas, las cuales no se compensaban con las escasas exportaciones. En consecuencia, el fracaso de las políticas de sustitución de importaciones motivó el establecimiento de políticas de promoción de exportaciones, con mayor fuerza que en otros sectores. Además, había claras posibilidades de que tales exportaciones permitieran diversificar la estructura del comercio exterior de los países.

La promoción de exportaciones comenzó en Brasil en 1961 con la reglamentación del *draw back*. Luego, estas medidas fueron ampliadas mediante disminuciones de impuestos y ventajas de financiamiento a los productos exportados. Las empresas automovilísticas gozaron de todas las ventajas creadas por la legislación, a tal punto que 50% de los programas aprobados para recibir los beneficios les correspondió a ellas. En México, la promoción de exportaciones del sector automotor se rigió por una detallada legislación específica desde 1969. En esta legislación se daba prioridad al equilibrio externo de las empresas, que gozaron de todas las ventajas otorgadas por la legislación. No caben dudas sobre la magnitud de los fondos destinados a la promoción de las exportaciones de automotores, si se tiene en cuenta, por ejemplo, que esta industria representó 40% del sacrificio fiscal total del Estado con fines de promoción. Argentina no tuvo una política coherente de promoción

GRAFICA 2

Producción de la industria automovilística, 1970-1980



de exportaciones, aunque en 1971 se sancionó el régimen de reconversión de la industria automovilística, según el cual las exportaciones del sector gozarían en adelante de un reintegro de 50% de sus exportaciones. Esta disposición fue sólo de alcance temporal, porque la industria fue asimilada después al sistema general de promoción de exportaciones, régimen que desapareció en 1977.

La reacción de las empresas a los programas de exportación fue en general favorable. Hacia mediados de la década de los setenta comenzó a perder dinamismo, en parte debido a la crisis internacional pero también a las estrategias de las empresas. Estas exportaciones crecieron en Brasil a una tasa anual de 80% en el período 1971-1978, tasa que disminuyó en los años siguientes, registrando 28% en 1980. También en México aumentaron las exportaciones —se cuadruplicaron de 1971 a 1974— y quedaron prácticamente estancadas en los años siguientes. En Argentina las exportaciones aumentaron 100% en 1971-1975, con respecto a 1965-1970. Cabe aclarar que la mitad de ellas, en el segundo período, correspondían a las exportaciones derivadas de los acuerdos gubernamentales con Cuba y Chile. A partir de 1976, las exportaciones casi desaparecieron.

En su mayoría, las ventas externas de esos países están comprendidas por partes automovilísticas. Durante la década de los setenta representaron, en promedio, 70% en Brasil y Ar-

gentina y 80% en México. Las empresas exportadoras no son las productoras de esas piezas. Por el contrario, salvo excepciones, éstas las realizan las empresas terminales. El monto y destino geográfico cambian según el país de que se trate. Brasil —principal exportador— destina sus ventas externas fundamentalmente hacia América Latina y algunos países de África y Asia; las exportaciones argentinas se dirigieron básicamente a los países de la propia región, y México registra como destino principal a Estados Unidos.

En los países analizados se hacen pocas exportaciones de partes directamente al país de destino. La amplia mayoría son operaciones entre subsidiarias y sus matrices, destinadas a incorporarse en los equipos originales. Las exportaciones de vehículos están muy concentradas tanto geográficamente (Brasil y México) como en cuanto a las empresas: dos europeas y una japonesa (Volkswagen, Mercedes Benz y Nissan), aunque marginalmente también participan Chrysler, General Motors y Fiat. La Volkswagen realiza sus exportaciones desde Brasil hacia distintos mercados, en tanto que las realizadas desde México tienen como destino mayoritario la RFA. Las exportaciones restantes se dirigen a una gran diversidad de países: Mercedes Benz exporta desde Brasil a América del Sur, América Central y Estados Unidos; Nissan, desde México, realiza ventas en América Central. Las restantes empresas tienen exportaciones menos fijas.

Estas ventas deben analizarse en función de las políticas de promoción que se han puesto en práctica en esos países, para así contar con una evaluación más precisa de sus resultados, en relación a la evolución de la balanza de pagos. El sector automotor en Brasil presenta, a pesar de los incrementos de las exportaciones, importantes déficit en su balanza comercial, a tal punto que actualmente (1980) el déficit externo de las empresas terminales representa 12% del déficit total de la economía. En México, a diferencia de Brasil, el porcentaje decisivo del déficit corresponde no sólo a las importaciones de mercancías (insumos y bienes de capital) sino también, debido al menor grado de integración del sector, representa una proporción relativamente mayor en términos de costo y divisas. En los últimos años el déficit ha sido creciente; en 1981 representó 36% del correspondiente al total de la economía.

El siguiente cálculo sobre el déficit por vehículo producido ilustra la situación. Si se suman las importaciones directas e indirectas de las empresas terminales y el pago de regalías al exterior, y esa cantidad se divide entre las unidades producidas, se llega a 2 000 dólares por vehículo. Esta cifra representaba, antes de la devaluación de febrero de 1982, aproximadamente 30% del precio promedio de un vehículo en México.

La industria terminal de Argentina también es deficitaria en términos de la balanza comercial, aunque en menor proporción que las de Brasil y México. El análisis de los resultados revela que el régimen de promoción trajo como consecuencia un aumento y no una disminución en el contenido importado de los vehículos, pasando de 300 a 400 dólares por unidad. A partir de 1977, las importaciones de partes, componentes y vehículos armados provocó que el conjunto del complejo tenga un saldo crecientemente negativo.

Si se tiene en cuenta, por último, que la participación de las exportaciones de automotores de los países analizados no aumentó sensiblemente, puede concluirse que los elevados costos (en términos de usos alternativos) que significaron los programas de promoción de exportación, no dieron los resultados previstos sino todo lo contrario.

Del análisis anterior surge una reflexión final: que las elevadas tasas de crecimiento de la primera etapa del proceso de integración, debidas a la fuerte demanda reprimida que existía en aquella época y que después fue reforzada por el ascenso de capas medias, ya perdió el dinamismo inicial. La tasa de crecimiento del sector acompañó —a partir de ese momento— a los movimientos del producto bruto interno y de la distribución del ingreso (véase la gráfica 3). Incluso los cambios en ésta permitieron que en los primeros años aumentara vertiginosamente la producción; años después, afectaron más bien la proporción entre vehículos chicos y grandes y no la cantidad producida. Tal cosa ocurre, por ejemplo, con el aumento de la demanda de automóviles grandes en México y en Argentina. Es probable que en el futuro se acentúe aún más la tendencia a que el sector automotor se constituya en un mercado de remplazo, debido a que cada vez resulta más difícil incorporar a nuevos estratos de ingreso al consumo respectivo. En ese caso se estaría produciendo, en estos países, un fenómeno similar al de los países centrales, con la diferencia de que alcanzaron el tope en menor tiempo debido al reducido tamaño de los mercados.

PRESENCIA Y CARACTERÍSTICAS DE LA COMPETENCIA EN EL SECTOR

La importancia que han adquirido las actividades automovilísticas resulta evidente si se considera que el complejo alcanza, en los países analizados, proporciones en torno a 10% del valor agregado industrial; al mismo tiempo, sólo 2% del número de establecimientos industriales llega, aproximadamente, a la mitad de lo correspondiente al valor agregado. Estas cifras revelan que el complejo automotor tiene más peso en los países de América Latina que en los centrales, donde no sobrepasa 7% del valor agregado. Ello se debe al papel clave del sector durante el proceso de industrialización. Por otra parte, los menores tamaños de las plantas, en comparación con las de los países centrales (en un sector en el que las economías de escala son importantes para reducir costos) indican el elevado costo de oportunidad, en términos sociales, que significó el desarrollo de la industria de automotores.

La composición del sector terminal es la siguiente: 74% de vehículos automóviles en Argentina, 83% en Brasil y 71% en México. El mercado interno constituye la porción decisiva de las ventas.

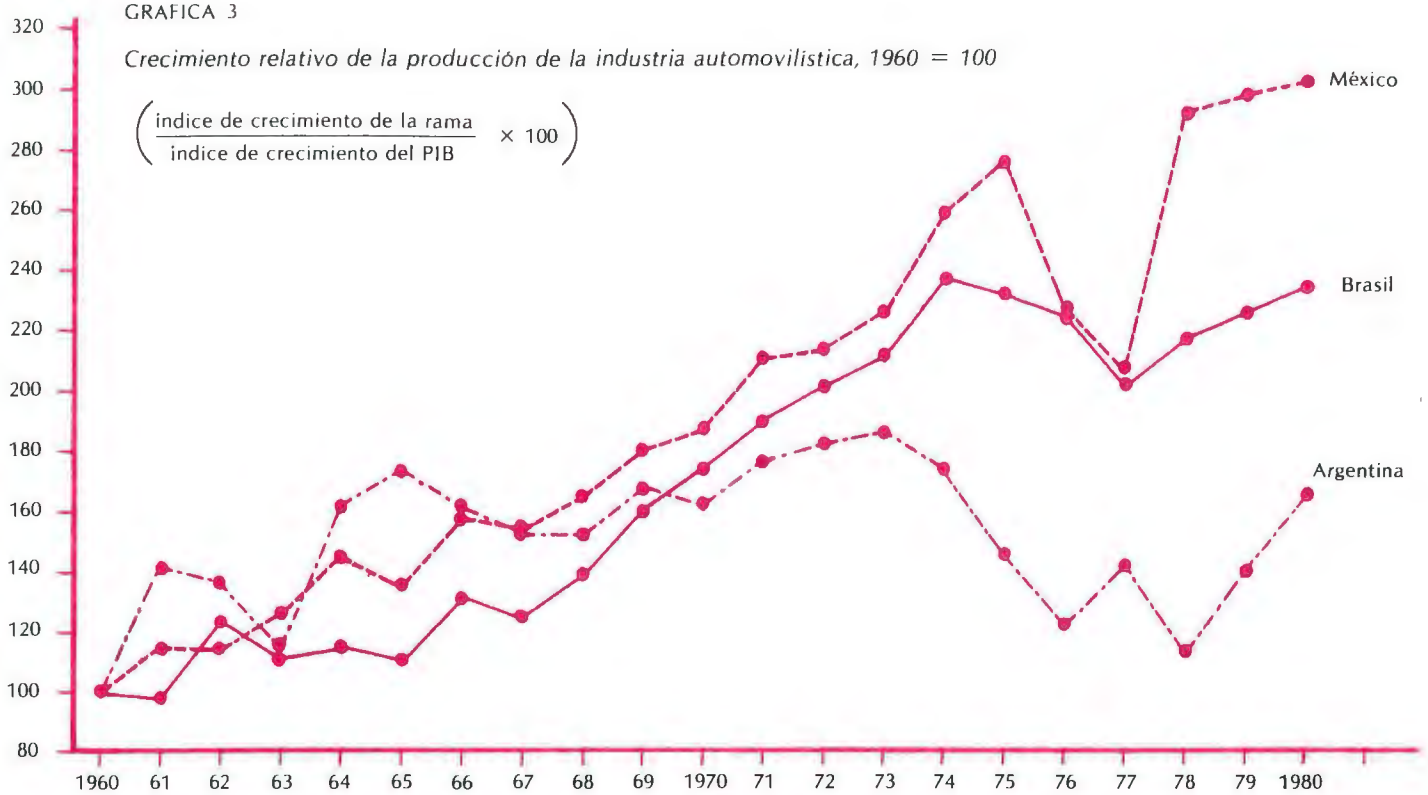
En materia de integración se han alcanzado niveles superiores a 80% en Brasil y Argentina y de 60% en México. A diferencia de los países centrales, las importaciones del complejo son más importantes pero las compras de vehículos terminados tienen menor importancia relativa.

Las ET terminales representan la porción más importante del complejo automotor de los países analizados; el valor de su producción significa más de 50% del total. Por otra parte, las empresas terminales pagan los salarios más elevados, en relación no solamente con el complejo sino también con las otras ac-

GRAFICA 3

Crecimiento relativo de la producción de la industria automovilística, 1960 = 100

$$\left(\frac{\text{indice de crecimiento de la rama}}{\text{indice de crecimiento del PIB}} \times 100\right)$$



Fuentes: Producción, *ibid*, gráfica 2; PIB, CEPAL, *Cuadernos Estadísticos*, núm. 3 y *Anuario Estadístico de América Latina*.

tividades económicas. Sin embargo, la participación de los asalariados en el valor agregado que genera la etapa terminal es de las más bajas de la economía debido a la elevada relación productividad-salario que rige en estas empresas.

En América Latina, los tres grandes países llevan a cabo 85% de las actividades de las ET fabricantes de automotores de la región. Las empresas presentan una marcada asimetría, que está en función de la importancia de las subsidiarias respecto de sus casas matrices. Las subsidiarias más importantes son las de Alemania e Italia, le siguen las estadounidenses y al final están las francesas y las japonesas (véase el cuadro 1).

También difiere la penetración geográfica y la importancia económica de las subsidiarias. Las estadounidenses presentan una mayor dispersión geográfica y ocupan un mayor número de mercados. Le siguen las de los países europeos y luego las japonesas. Sin embargo, Ford y General Motors realizan la mayor parte de su producción en Brasil, junto con Mercedes Benz, Volkswagen, Fiat y Toyota. En cambio, American Motors, Nissan y Chrysler lo hacen en México. Finalmente, Renault mantiene su principal base en Argentina. En conclusión, la nacionalidad de la empresa y la franja de producción donde se ubica no pueden explicar la mayor inserción de algunas empresas en ciertos países. La explicación parece provenir básicamente de

CUADRO 1

Participación de las subsidiarias latinoamericanas en la producción de las corporaciones en 1978 (Miles de unidades)

Empresas	*(1) Total*	*(2) América Latina*	*Participación (%) (2)/(1)*
Estadounidenses			
American Motors	359.3	24.2	6.7
Chrysler	1 430.0	119.3	8.3
Ford	4 880.0	280.8	5.8
General Motors	7 120.0	241.3	3.4
Europeas			
Peugeot } Citröen }	2 210.0	30.8	1.4
Fiat	1 170.0	123.0	10.5
Mercedes Benz	560.7	50.0	8.9
Renault	1 580.0	44.5	2.8
Volkswagen	2 150 0	612.6	28.7
Japonesas			
Toyota	2 000.0	15.1	0.8
Nissan	1 690.0	39.5	2.3

Fuentes: (1) Balances de las empresas; (2) *ibid.*, gráfica 2.

CUADRO 2

Distribución de la producción de las transnacionales por países, 1970-1980 (Porcentajes)

Empresas	Argentina		Brasil		México	
	1970	1980	1970	1980	1970	1980
Estadounidenses						
American Motors	—	—	—	—	100.0	100.0
Chrysler	21.0	23.6	21.2	13.8	57.8	62.6
Ford	23.7	33.6	47.8	49.0	28.5	17.4
General Motors	26.3	—	51.3	84.2	22.4	15.8
Europeas						
Peugeot	100.0	100.0	—	—	—	—
Citröen	100.0	—	—	—	—	—
Fiat	100.0	23.0	—	77.0	—	—
Mercedes Benz	29.6	14.7	70.4	85.3	—	—
Renault	68.7	71.2	—	—	31.3	28.8
Volkswagen	—	—	88.5	79.0	11.5	21.0
Japonesas						
Toyota	—	—	100.0	100.0	—	—
Nissan	—	—	—	—	100.0	100.0

Fuente: *ibid.*, gráfica 2.

la posibilidad real de las empresas mayores para aprovechar los mercados más amplios y de mayor expansión (véase el cuadro 2).

Las ET productoras de automóviles y camiones dominan en el sector terminal en los tres países, y las empresas nacionales, privadas y estatales, mantienen una participación marginal en ese mercado. La situación se repite en la producción de neumáticos. En la industria de partes y piezas actúan tanto ET como empresas nacionales de diversa envergadura, desde algunas grandes hasta una multitud de pequeños talleres. El grado de concentración de los productos que componen la rama es muy variable, así como también la presencia de las ET; sin embargo, muestran una clara correlación: los niveles más altos de concentración y presencia transnacional se registran, como dijimos, en los productos de mayor innovación tecnológica y menor diferencia específica por modelo, marca y fábrica. En los restantes bienes predominan las empresas nacionales que producen tanto equipo original como de reposición. La actividad fabricante de carrocerías, los talleres de servicios y las comercializadoras constituyen etapas predominantemente nacionales, aun cuando en los tres países puede encontrarse la presencia aislada de ET. La configuración actual de los tipos de propiedad en el sector se explica a partir de la evolución seguida en los últimos decenios. En efecto, el inicio de la producción local en esos países fue seguido por un rápido crecimiento de las ventas, facilitado por las restricciones a la importación. Dicho crecimiento, que estuvo acompañado por precios altos —cercanos a la barrera arancelaria— y elevadas ganancias, junto con una baja intensidad de capital, permitieron que las empresas locales no tuvieran grandes desventajas de costos en comparación con las subsidiarias extranjeras. Las desventajas se hicieron mayores con el tiempo debido principalmente a que la intensidad de capital aumentó a medida que progresaba la integración nacional. Los mayores costos afectaron más a las empresas nacionales porque su capacidad para endeudarse era menor, de tal manera que debían operar con una mayor proporción de capital propio, en una época caracterizada, en términos generales, por tasas de interés negativas. Por otra parte, estas empresas se enfrentaron al pago de elevadas regalías por el uso de la tecnología extranjera.[14]

Las empresas extranjeras tendieron, en consecuencia, a expandirse a costa de las de propiedad local. Por otra parte, a medida que las ET conocen el mercado del país donde radican, están dispuestas a invertir mayor capital para crear más subsidiarias y remplazar a las empresas que operan con licencia por empresas en sociedad, y éstas por la apropiación total de las subsidiarias.[15] Estas políticas se aplicaron con distinta intensidad y características en cada uno de los países analizados. En Argentina, las empresas en operación se redujeron a la mitad en 1976. La mayoría de las de origen nacional desapareció y otras pasaron a manos extranjeras, como ocurrió con SIAM e Industrias Kayser Argentina.

En el caso de México, algunas empresas nacionales como Reo, Delta e Impulsora Mexicana Automotriz, cesaron sus operaciones durante la década de los sesenta; en los setenta dos empresas, Promexa y VAM, que también eran totalmente nacionales, cambiaron de situación; la primera vendió todo el paquete accionario a Volkswagen y la segunda 40% a American Motors y 60% al Estado. Finalmente, durante los setenta también hubo otros movimientos: la planta Renault, de Dina —empresa estatal—, pasó a constituir una empresa integrada 60% por Dina y 40% por Renault, y Automex, que era 67% de origen nacional, fue adquirida por Chrysler.

Las modificaciones en la composición del sector en Brasil durante los sesenta tuvieron las siguientes características: Chrysler se instaló en el país al adquirir las plantas de Simca; Ford absorbió a la empresa Willys, y Volkswagen a la Renault. Todas eran empresas nacionales que producían con licencia extranjera. Finalmente, en 1967 la empresa Alfa Romeo adquirió la Fábrica Nacional de Motores.

A partir del momento en que las empresas nacionales fueron desplazadas del mercado terminal, esta etapa empezó a comportarse de acuerdo con los criterios de los mercados oligopólicos concentrados, en este caso caracterizados por el gran volumen de capital necesario para poner en marcha una empresa competitiva y el monopolio de determinadas tecnologías que proviene en parte del monto alcanzado por el capital. A partir

14. Las empresas nacionales del complejo —terminales y de partes— constituían aún en 1970 uno de los sectores de la industria que pagaba el mayor monto de regalías al exterior en los tres países; véase E. Lifschitz, *La transferencia de tecnología en la problemática económico-social de América Latina*, documento presentado en la reunión IPALMO-CLESEM, Roma, 1980.

15. Esta evolución revela un comportamiento distinto de las ET automovilísticas en relación con el conjunto de las inversiones extranjeras. Esto es así en la medida en que las ET tienden en los últimos decenios a compartir en forma creciente la propiedad con capitales nacionales; véase, por ejemplo, E. White, *Latin America Joint Ventures. A new way to strenghten the bargaining power of developing countries vis à vis transnational corporations*, United Nations Centre on Transnational Corporations, Nueva York, 1980, y E. Lifschitz, *New Forms of Investment in Mexico*, documento presentado al proyecto "Changing International Investment Strategies: the 'New Forms' of Investment in Developing Countries", OCDE, París, marzo de 1982.

de ese momento, la competencia en el sector queda prácticamente circunscrita a dos formas que adquieren una importancia fundamental: la publicidad y el cambio de modelos. En los tres países, estos últimos adquieren una importancia particular debido al elevado número de plantas en operación y a que están en la base de los condicionamientos que la rama terminal impone a los proveedores de partes más vulnerables.

Las empresas terminales son determinantes de primera importancia para la producción de partes, en la medida en que las empresas respectivas producen mediante licencias que exigen diseños técnicos específicos. Cuando una empresa nacional es proveedora de una terminal, está condicionada a estrictos controles de calidad y de costos y amenazada por la posibilidad de que su trabajo se asigne a otros proveedores o de que el producto se importe. La situación de las subsidiarias de empresas extranjeras, que repiten la organización que tienen en el país central, es distinta. Esas empresas han adquirido, por otra parte, gran importancia como proveedoras de las terminales.

En Argentina, de acuerdo con las informaciones de las propias empresas terminales, 80% de sus compras de partes en el mercado interno provienen de las 250 mayores proveedoras. A su vez, dentro de este grupo la concentración es notable: 50 empresas cubren tres cuartas partes del mercado y 15 alcanzan a sumar 50% de las compras. En la mayoría de éstas hay participación transnacional. Por otra parte, 12% de las compras totales de piezas de las terminales provenía de empresas que controlan, o de transacciones entre ellas. El fenómeno se repite en Brasil; las ET predominan entre las mayores fabricantes de partes, y son las principales proveedoras de las terminales. Asimismo, una de las formas que emplean las terminales para aumentar su control entre los proveedores es la participación accionaria en las empresas de autopartes, como ocurre con Volkswagen, Mercedes Benz, Ford y Fiat. Una investigación al respecto demostró que por lo menos 15 productos, de los principales que demanda la industria terminal, habían sido verticalizados.

En México el circuito de participación transnacional está compuesto por fábricas de partes para equipo original, con participación de capital extranjero, que proveen aproximadamente 45% de la demanda total de aquéllas, compuesto por diez empresas principales, de las cuales ocho cuentan con participación de capitales de Estados Unidos.

Finalmente, el poder de las ET de partes se caracteriza por abastecer, como dijimos, el conjunto de los mercados; esto es, tanto el de las terminales como el de reposición y el de exportaciones. Así, estas empresas logran ampliar su mercado aprovechando al máximo posible las economías de escala que las tecnologías disponibles permiten alcanzar.

CAMBIOS RECIENTES EN EL SECTOR Y LA REORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LA INDUSTRIA DE AUTOMOTORES

La crisis que afecta actualmente a la economía mundial tiene, en la industria automovilística, características particularmente relevantes debido a la profundidad que adquirió en el sector. En efecto, los mercados automovilísticos presentaban rasgos recesivos antes de 1973, provocados por la tendencia a la saturación de los mercados en los países centrales. Se sumó, luego, la caída general de la demanda agregada, que está fuertemente afectada por el aumento de los precios del petróleo.

No es fácil, y en mucho casos es imposible, separar las motivaciones internas de las externas en los cambios que se producen dentro y entre los países. Sin embargo, en algunos de ellos puede determinarse la vinculación directa con la situación internacional. Ello permite indagar sobre los efectos de los actuales comportamientos en el futuro de los mercados de automotores de los países analizados.

Un aspecto particular de la situación internacional que afecta al sector es, como dijimos, la elevación del precio del petróleo. Sus consecuencias se hicieron sentir sobre todo en Brasil, que adquiere en el exterior la mayor parte del petróleo que utiliza.[16] La reducción del tamaño de los vehículos es evidente. Los de menor tamaño, que representaban 45% de las ventas en 1970, habían alcanzado ocho años después 65% del total; este cambio se debe más a la reducción drástica del tamaño de los modelos que al avance de los productores tradicionales de autos pequeños, debido a que no cambian las participaciones relativas entre uno y otro tipo de empresas. En Argentina afecta menos el precio de la gasolina puesto que en el período se abarató el costoso petróleo nacional. Sin embargo, aumentó claramente la participación de los vehículos de mayor tamaño a partir de 1976, revirtiendo la tendencia seguida durante los primeros años de la década.

En efecto, los automóviles de menos de 1 400 cm^3 de cilindrada representan 36.9% del total en 1970 y superaban el 46% en 1975. Estos resultados revelan que los procesos internos fueron el factor dominante de los cambios. En consecuencia, la distribución regresiva del ingreso a partir de 1975, sumada a las condiciones crediticias negativas y a la apertura de importaciones, hizo que las participaciones de las empresas variaran sensiblemente. Ford pasó a controlar 40% del mercado de los autos de mayor tamaño y se incrementó la participación de Renault, que absorbió parte del mercado que perdió Fiat. En México se produjo un abaratamiento de la gasolina y un crecimiento de las ventas, que se expresa en un aumento relativo de los vehículos de menor tamaño hasta 1975. En los años posteriores se invierte la tendencia, debido seguramente a la caída del salario real: los automóviles populares, que en 1970 representaban 45% del total, pasan en 1975 a 56% y en los años posteriores descienden a niveles en torno a 52%. En razón de que las franjas cubiertas por cada empresa no parecen haber cambiado, cabe suponer que el avance de los automóviles populares en el primer período fue superior a su pérdida de importancia en el segundo, a juzgar por el aumento que en la década se registró en la participación de Volkswagen y Nissan, que superan con creces la caída de Renault (véase el cuadro 3).

Los cambios y las estrategias de las empresas constituyen otra característica del decenio. El cambio resulta del acondicionamiento de las subsidiarias a las variables condiciones internas y regionales, en el marco de una aguda competencia que se registra en escala mundial. Las modificaciones más significativas son la pérdida de importancia relativa de Argentina, lo cual provocó el cierre de Citröen y el traslado del centro re-

16. En los últimos años descendió su participación en el consumo de los automóviles debido al uso creciente de alcohol de caña.

gional de operaciones de General Motors a Brasil, fenómeno que también ocurre con Fiat. Esto no implica, sin embargo, un retiro masivo de las empresas transnacionales de la producción de automóviles en Argentina, sino una redefinición del papel relativo de estas empresas y de su formas de control sobre el mercado. Dichos movimientos se vinculan parcialmente con los cambios producidos en Brasil; en ese país, "la empresa Fiat decidió desprenderse de la parte del paquete accionario de Fiat Do Brasil (el resto es capital estatal), ante la negativa oficial de ampliar el capital de la empresa para hacer frente a las pérdidas provocadas por la recesión en la venta de automóviles en 1980 y 1981. Luego de largas discusiones con Toyota y General Motors, finalmente la empresa estadounidense decidió adquirir 44% del paquete en cuestión, que estaba en poder de Fiat. Si bien tal decisión no aleja los modelos Fiat de ese mercado, implica retomar a la plaza de Argentina como eje de la empresa en esta parte del mundo".[17]

CUADRO 3

Participación de las transnacionales en la producción automovilística de Argentina, Brasil y México, 1970-1980 (Porcentajes)

	Argentina		Brasil		México	
Empresas	*1970*	*1980*	*1970*	*1980*	*1970*	*1980*
Estadounidenses						
American Motors	—	—	—	—	7.0	7.3
Chrysler	6.4	11.2	3.4	1.6	21.0	18.1
Ford	14.0	40.0	14.9	14.3	20.0	12.6
General Motors	14.9	—	15.3	16.3	14.8	8.8
Europeas						
Peugeot	11.8	9.6	—	—	—	—
Citröen	8.4	—	—	—	—	—
Fiat	23.1	14.0	—	10.3	—	—
Mercedes Benz	3.3	3.5	4.1	5.0	—	—
Renault	14.8	20.7	—	—	8.0	5.1
Volkswagen	—	—	61.2	50.4	18.4	35.3
Japonesas						
Toyota	—	—	0.0	0.2	—	—
Nissan	—	—	—	—	10.2	12.8
Otras	3.3	1.0	1.1	1.9	0.6	—
Total	*100.0*	*100.0*	*100.0*	*100.0*	*100.0*	*100.0*

Fuente: *ibid.*, gráfica 2.

Otro aspecto de importancia para comprender el sentido de ciertos cambios realizados recientemente por las terminales es la verticalización hacia la producción de ciertas partes y motores, que se relaciona con la respuesta de las empresas estadounidenses a su pérdida de participación en el mercado mundial y en Estados Unidos en particular. Esta respuesta consiste en la disminución radical de los tamaños de los vehículos y la producción del "auto mundial", aprovechando las ventajas de producir las partes correspondientes en aquellas regiones del mundo donde sea más conveniente. Se dice que la participación de América Latina en el proyecto tendrá gran significación. Ford continúa su proceso de verticalilzación mediante la fabricación de puertas en Brasil destinadas a su "auto mundial"; General Motors ha encarado en ese país la producción de motores con ese mismo objetivo.[18] En México se maquilan en gran escala, para el mercado estadounidense, dispositivos eléctricos y electrónicos, aprovechando las ventajas impositivas y el bajo costo de la mano de obra en la frontera entre ambos países. Por otra parte, Ford constituyó una empresa asociada para la producción de parabrisas destinados en su totalidad a la exportación. Empero, el fenómeno más importante en México consiste en la orientación de las empresas hacia la producción de motores, en su mayoría para la exportación, aprovechando las ventajas de las maquiladoras, más otras derivadas del bajo costo de la energía; también revela las características que adopta la competencia entre las empresas estadounidenses y las extranjeras que actúan en el mercado de ese país. General Motors y Chrysler instalaron plantas en la región norte de México; la primera producirá 400 000 motores anuales, la mayoría para exportar al mercado de Estados Unidos; Chrysler armará 200 000 motores anuales, todos de cuatro cilindros, de los cuales sólo una tercera parte se destinará al consumo nacional. Ford levanta una fábrica de motores de cuatro cilindros en la misma zona; 90% de la producción se exportará a Estados Unidos, lo cual supone 500 000 motores anuales. La empresa Volkswagen se plantea fabricar 1 200 motores diarios para exportar a Estados Unidos para su planta en Filadelfia. Vehículos Automotores Mexicanos (American Motors) planea establecer una planta de motores de cuatro cilindros para abastecer los mercados de México y Estados Unidos, país al cual podría exportar 140 000 motores al año. Finalmente, la empresa Nissan construirá una planta de motores que para 1983 tendrá una producción de 350 000 unidades anuales, de los cuales una tercera parte será exportada a Estados Unidos, otra al propio Japón y el último tercio se destinará al mercado nacional. En consecuencia, las empresas no estadounidenses también reaccionan en forma similar aprovechando los menores costos de producir en México.[19]

Puede concluirse que los cambios que actualmente se registran están lejos de haber cesado. En consecuencia, no se consolidó todavía una estructura económica y de propiedad que se plasme con nitidez en los países. Es probable que después de estos cambios se produzca un nuevo proceso de centralización en el sector, y no son escasas las opiniones en este sentido provenientes de la misma industria. Habría que esperar un poco más, hasta que se produzca una nueva centralización de capitales, para analizar a esta industria dentro del nuevo régimen de funcionamiento que adoptará. □

17. *El Economista*, Buenos Aires, 12 de marzo de 1982, p. 3.

18. Robert B. Cohen, "La reorganización internacional de la producción en la industria automotriz", en *El Trimestre Económico*, núm. 190, México, abril-junio de 1981.

19. Según James Bere, presidente de Borg-Warner, "este será un tiempo de retos, especialmente para aquellos de nosotros que somos fabricantes de refacciones. En la próxima década, la competencia entre los fabricantes de refacciones se volverá, por primera vez, verdaderamente internacional, será más intensa que nunca y las reglas serán diferentes. Muchos proveedores caerán al abismo, pero para los sobrevivientes las oportunidades serán buenas". En el mismo sentido se expresa Gerry Meyes, presidente de American Motors; "al final de la década de los ochenta, el número de fabricantes de autos bajará de 30 a sólo 12". *Segundo Simposium de la Industria Automotriz Mexicana*, Ed. Tecnos, México, agosto de 1980.

Comercio Exterior, vol. 32, núm. 7,
México, julio de 1982, pp. 786-794

Dos modalidades de penetración transnacional en América Latina

El caso del complejo de carnes

BLANCA SUÁREZ*

INTRODUCCIÓN

El objeto de este trabajo es examinar algunas de las características y formas de la inserción de las empresas transnacionales (ET) en la agricultura de América Latina y se analiza el caso específico del complejo de carnes. Se distinguen dos etapas en el desarrollo y funcionamiento del complejo, que corresponden también a las modalidades de penetración de las ET. La primera se caracteriza por la presencia de ellas en la industrialización primaria, subordinada al comercio exterior, en donde las empresas extranjeras centran su atención en la actividad primario-exportadora. Es la época en que las grandes empresas frigoríficas eran parte importante de la expansión capitalista hacia la periferia durante el dominio británico de la economía mundial.

La segunda etapa se extiende desde la segunda guerra mundial hasta nuestros días. Se caracteriza por el control y penetración de las ET en los mercados internos. En este período se producen cambios importantes. Se reorganizan y transforman los sistemas agroalimentarios y en algunos casos surgen nuevos encadenamientos productivos. En la agricultura se observan profundas modificaciones en la forma de producir y en lo que se produce. A la vez se incorporan sistemas de producción más intensivos que desplazan, en la mayoría de los casos, a las prácticas extensivas. De esa manera se genera una nueva estructura agroindustrial que tiene como objetivo central la producción de proteínas. La ganadería extensiva se sustituye por la producción intensiva de aves, cerdos, carne de res y leche. Los alimentos balanceados desplazan paulatinamente al pasto natural y las praderas.

El caso del complejo de carnes, como veremos, refleja claramente los cambios en los sistemas de producción de las economías más desarrolladas. Sus modificaciones se asocian con el uso de determinados insumos y con métodos intensivos de producir proteína animal. La estructura del complejo se altera profundamente en algunos países periféricos. Las nuevas empresas se dedican a producir carnes blancas (aves y cerdos), que requieren de insumos agrícolas distintos a los anteriores para su crecimiento. Se produce una rápida expansión de los complejos forrajeros que representan un factor clave en los nuevos complejos de carnes. Por otro lado, el control de la actividad pasa de las plantas de matanza y empacado a las que industrializan y distribuyen los productos. Ello provoca una nueva organización del complejo, implantándose nuevas técnicas de alimentos preparados para la engorda de animales.

En el complejo de carnes la mayor parte de las ET se ubica en la etapa de procesamiento. Desde esa posición ejercen pleno dominio sobre las demás etapas.

ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO TRADICIONAL

Las actividades ganaderas ocuparon desde el siglo pasado un lugar preponderante en las economías de Argentina y Uruguay. La producción pecuaria en esos países se destinaba a la industrialización de la carne y los cueros.

Contribuían por un lado a abastecer los mercados locales y, por otro, a la eventual exportación de cuero salado y carne seca, esta última para consumo de los esclavos de Brasil, Cuba y Estados Unidos (véase el cuadro 1). También se realizaban ventas esporádicas de conservas a Europa.[1]

En esa época el saladero tenía una importante función porque permitía sostener y hacer rentable la actividad pecuaria. Casi hasta fines del siglo XIX la expansión de la ganadería en el Río de la Plata se basaba en la exportación de carne salada y seca; sin embargo, con la liberación de los esclavos en América, este mercado se fue limitando hasta desaparecer. Paralelamente, la lana empezó a cotizarse bien y su demanda en el mercado mundial aumentó a causa, sobre todo, del auge industrial en Europa, que requería fibras textiles de manera creciente.

En el transcurso de los dos últimos decenios del siglo XIX se lograron algunos avances técnicos en el manejo del ganado. El alambrado de las zonas dedicadas al pastoreo fue uno de los más importantes. Permitió, por un lado, reducir la fuerza de trabajo ocupada en el cuidado del ganado y, por otro, incrementó la productividad de los campos al concentrar en determinadas áreas los hatos y hacer un uso más intensivo de las tierras.

El auge de la actividad industrial en Europa, en la segunda mitad del siglo pasado, provocó un rápido desplazamiento de los recursos humanos y financieros hacia las manufacturas. Como consecuencia disminuyó la importancia de las actividades rurales. Un acelerado proceso de urbanización amplió considerablemente la demanda alimentaria, creando brechas entre producción y consumo de algunos alimentos. El Reino Unido fue uno de los principales ejemplos de déficit de carnes y se vio

* Investigadora del Centro de Ecodesarrollo del Conacyt y del ILET. Este artículo forma parte de un trabajo más amplio que realiza el ILET sobre la presencia transnacional en la agroindustria de América Latina.

1. Para un análisis más amplio de esta etapa, véase Raúl Vigorito, "Evolución y estado actual de la producción de carne en el Uruguay", en *Producción y comercialización de carnes*, Universidad de la República, Montevideo, 1971.

CUADRO 1

Uruguay: composición de la exportación de carnes (Toneladas)

	Tasajo 1867-1885	*Extracto de carne 1877-1885*	*Conserva de carne 1877-1885*	*Otros*
Brasil	314.3			
Cuba[1]	153.5			
Inglaterra	1.3	3.9	2.6	79.5[2]
Francia	7.3		17.1	28.7
Otros países	0.9	s.d.	0.1	5.3
Total	*477.3*	*s.d.*	*19.8*	*113.5*

1. Sin dato para 1875.
2. Corresponde a gorduras de carne y otros productos de escaso valor por unidad de peso, y por lo tanto de poca importancia económica.

Fuente: Instituto de Economía, con base en datos de José Pedro Barrán y Benjamín Nahum, *Historia rural del Uruguay moderno*, t. II, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1971.

obligado a ampliar la frontera agrícola mediante la importación.[2] Tradicionalmente, la carne importada por los británicos provenía de Suecia, Noruega y Dinamarca. Sin embargo, como consecuencia de su propio desarrollo, estos países limitaron sus exportaciones, lo que condujo a la Gran Bretaña a buscar nuevos oferentes fuera del continente. Así, las exportaciones de carnes hacia Europa comenzaron a tener importancia creciente.

Inicialmente los envíos de carne vacuna y ganado en pie al Reino Unido procedían de Estados Unidos. Su cercanía relativa y su productividad en la materia lo colocaban en una posición favorable frente a países como Argentina y Uruguay. Además, Estados Unidos había desarrollado un plantel bovino de calidad que le permitía ofrecer mejor carne. En cambio, los hatos de los países potencialmente capacitados para competir (Argentina y Uruguay) estaban integrados en su mayor parte por razas criollas, lo cual limitaba la oferta de carne de calidad. Así, Estados Unidos, por un breve período, se especializó en exportar carne vacuna hacia Inglaterra, mientras que los países de América del Sur se dedicaron a abastecerlo en principio de carne ovina congelada y en pie.[3]

De 1900 a 1910 la ganadería estadounidense experimentó una disminución relativa como consecuencia de un amplio proceso de diversificación en el uso de la tierra, pues parte de las áreas ganaderas se destinaron a la agricultura. Ello redujo su cuota en las exportaciones hacia la Gran Bretaña y cambió radicalmente la estructura de la oferta mundial de carne de bovino.

La participación de Argentina y Uruguay se modificó fundamentalmente. Hasta entonces se habían limitado a suministrar ovinos. El mejoramiento de sus hatos bovinos durante el último decenio del siglo pasado, junto con el perfeccionamiento de los métodos de conservación de la carne, les permitió competir en carne vacuna y volverse importantes fuentes de abastecimiento del mercado británico (vease el cuadro 2). La técnica del frío para la conservación de la carne permitió transportarla a distancias mayores, facilitando el acceso de ambos países a los mercados europeos. En los primeros años del siglo se observó un considerable incremento de las exportaciones de carne vacuna procedente del Río de la Plata.

En este contexto se produjo la entrada de los frigoríficos en Argentina y Uruguay, que trajo consigo una nueva organización del complejo de carnes.

CUADRO 2

Exportaciones de carne vacuna (Promedios anuales en miles de toneladas)

	Argentina		*Uruguay*	
Periodos	*Enfriada*	*Congelada*	*Enfriada*	*Congelada*
1905-09	1.5	169.8	—	4.2
1910-14	27.7	304.2	—	31.3
1915-19	14.7	402.1	2.8	57.0
1920-24	207.4	269.8	24.9	72.4
1925-29	402.2	201.2	31.2	72.7
1930-34	353.2	56.4	35.0	44.4

Fuente: Citado por Luis E. González y Diego Piñeiro, *Racionalidad empresaria y tecnología ganadera en el Río de la Plata hacia 1900*, Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay, 1980.

El auge de los frigoríficos

La instalación de los frigoríficos en el Río de la Plata, durante los primeros años de este siglo, determinó la organización del complejo por lo menos hasta los años treinta.

La estructura definida por la presencia de empresas extranjeras en el complejo se caracterizó por crear nuevas condiciones respecto al volumen y calidad de lo que debe producirse, así como a los mecanismos de fijación de precios para la carne y el ganado. La entrada de los frigoríficos representó su control de la industrialización primaria de la carne y su pleno dominio del comercio exterior.[4]

En Argentina y en Uruguay se establecieron los primeros frigoríficos pertenecientes a empresas nacionales y a británicas y estadounidenses. Esta situación se modificó rápidamente ante el interés de las empacadoras extranjeras por dominar el mercado. Después de algunos enfrentamientos entre éstas, se concertaron los primeros acuerdos para asignar cuotas entre las empresas nacionales y las extranjeras.

En el caso de Argentina, los frigoríficos estadounidenses (Swift, Armour, La Blanca) cubrían 41.3% del mercado; los británicos (River Plate, Fresh Meat, Las Palmas, Smithfield) 40.1%, y el grupo argentino (Sansinena, Argentina) 18.5%.[5] Esta asignación varió en años posteriores, favoreciendo básicamente al grupo estadounidense, que en 1927 cubría ya una cuota de 60.9%. En Uruguay se establecieron las empresas Swift y Ar-

2. Juan V. Sourrouille, "Carne y frigoríficos en Argentina: un estudio sobre la aparición, auge y desaparición de empresas transnacionales" (borrador), ILET, México, 1980.
3. *Ibid.*
4. *Ibid.*
5. *Ibid.*

mour; posteriormente, en 1924, los ingleses fundaron el Frigorífico Anglo. Entre las nacionales estaban el Frigorífico Artigas y La Uruguaya, las cuales poco tiempo después fueron compradas por empresas extranjeras.[6] La expansión de las nacionales duró muy poco, pues rápidamente las foráneas las desplazaron mediante los "Acuerdos de Fletes" que crearon barreras de entrada al obstaculizar la incorporación de nuevas empresas a la actividad exportadora.[7]

En estas condiciones, el mercado de la carne del Río de la Plata quedó bajo el dominio de las grandes empresas. Éstas controlaban la industrialización y exportación de carne vacuna. El alto grado de concentración limitaba la entrada de nuevos oferentes. Según Sourrouille, de 1914 a 1925 ninguna empresa intentó incorporarse a esta actividad.

En Brasil y Paraguay, los frigoríficos extranjeros también tuvieron considerable importancia en la comercialización externa de la carne. En Brasil, a partir de los años veinte, los frigoríficos ligados al grupo de Chicago (Swift, Armour y Wilson) actuaron en un principio como comercializadores del ganado brasileño en el mercado internacional. Estas empresas conseguían permisos de exportación, a veces mediante sobornos, justamente cuando el precio de la carne subía, y obtenían amplios márgenes de ganancia. Los frigoríficos también aprovechaban las dificultades a que se enfrentaban los ganaderos (falta de liquidez entre zafra y zafra, empobrecimiento de los pastos, baja productividad del ganado, etc.) y les otorgaban financiamiento, lo que les permitía influir en los precios del ganado.

Estos frigoríficos compraron grandes extensiones de tierra para engordar el ganado. En los siguientes años otras empresas extranjeras incorporarían numerosas propiedades agrícolas para producir materias primas, cuya comercialización controlaban tanto en el mercado interno como en el externo.[8]

Al finalizar el decenio de los veinte termina la expansión de los frigoríficos. Las empresas estadounidenses y británicas dominaban totalmente el complejo de carnes tanto en Argentina como en Uruguay. Sus actividades cubrían 90% de la exportación de cuartos vacunos congelados y enfriados.[9] En esa época se consolidó en el Río de la Plata un conflicto entre el capital nacional, representado por los grandes ganaderos, y el capital extranjero. El árbitro fue el Estado. De este cuadro de confrontación de intereses resulta una distribución tripartita del sobreexcedente generado por la gran productividad de la pradera natural. La distribución de los excedentes dependerá de la capacidad política de cada uno de los grupos.

En el caso de Uruguay, se crea el Frigorífico Nacional, de capital público y de los ganaderos. La historia de su creación muestra más la desconfianza de los últimos frente al intervencionismo estatal que una confluencia de intereses o el control del gobierno por la clase alta rural.

La crisis mundial de 1929 originó una reducción de la demanda de carne. De 1930 a 1934 las exportaciones hacia el Reino Unido se redujeron considerablemente. En la Conferencia de Ottawa (1932), Inglaterra planteó la disminución de sus importaciones para proteger su propia producción y como resguardo frente a la caída del comercio internacional. Ello ocurrió, además, como parte de la presión de los sectores conservadores que desde años atrás pugnaban por una reducción de las importaciones. Ese país privilegió las importaciones provenientes de sus dominios, por lo que sólo aquello que no pudo ser suministrado por ellos se compró en la zona del Río de la Plata.[10]

Como contrapartida de la centralización que Inglaterra marcó para las importaciones, el comercio de la carne en los países del Río de la Plata funcionó bajo el control gubernamental. Las ventas se realizarían en adelante de gobierno a gobierno y ya no serían los frigoríficos los que negociaran sus productos.[11]

El retiro de las empresas transnacionales

Los frigoríficos dieron salida a la producción de carne del Río de la Plata hacia el exterior, principalmente hacia el mercado británico.[12] Sin embargo, los cambios que el mercado mundial experimentó en el período de posguerra determinaron una nueva situación. Por un lado, la participación tradicional de Inglaterra en las importaciones se redujo en forma muy considerable; por otra, se observó una reiterada disminución de la demanda europea.

Los países del Mercado Común y Estados Unidos aparecieron como fuertes consumidores. Empero, su demanda se satisfizo principalmente con oferta interna.[13] El incremento de su producción se explica en parte por la presión que ejercieron los productores de carne de los países centrales, que llevó a limitar las importaciones y otorgar subsidios directos a la ganadería.

La retirada de los grandes frigoríficos del Río de la Plata se explica por razones económicas: las empresas invierten en los sectores de mayor rentabilidad. No se puede atribuir su abandono a políticas nacionalistas.[14] En el caso de Uruguay es importante destacar que las investigaciones realizadas sobre los frigoríficos por el Parlamento mostraron que sus perspectivas de maniobra estarían sumamente limitadas por el control que se ejercería sobre ellos. Los frigoríficos negociaron con el Estado la venta a empresas nacionales; Swift y Armour se retiraron en forma fraudulenta.[15] Los países del Río de la Plata entraron en un progresivo marginamiento del mercado internacional como región abastecedora.[16]

Los países centrales comenzaron a ser autosuficientes, lo que transformó definitivamente la estructura del comercio mundial de la carne. El control del comercio internacional ya no requeriría de la intervención directa de las empresas extranjeras en los países de la periferia.

6. Waldemar Sarli, *La industria frigorífica en Uruguay*, ILET, México, 1979.
7. Juan V. Sorrouille, *op. cit.*
8. Moniz Bandeira, *Cartéis e Desnacionalização*, Civilização Brasileira, 1975.
9. Juan V. Sourrouille, *op. cit.*
10. Waldemar Sarli, *op. cit.*
11. *Ibid.*
12. Nicolás Reig y Raúl Vigorito, *El complejo ganadero exportador, 1930-1970. Un estudio del excedente y de la renta de la tierra*, ed. restringida, Buenos Aires, 1976.
13. Juan V. Sourrouille, *op. cit.*
14. Nicolás Reig y Raúl Vigorito, *op. cit.*
15. Waldemar Sarli, *op. cit.*
16. Martín Buxedas, "El comercio internacional de carne vacuna y las exportaciones de los países atrasados", en *Comercio Exterior*, vol. 27, núm. 12, México, diciembre de 1977, pp. 1494-1509.

CUADRO 3

Proporción de autoabastecimiento
(Porcentajes)

	CEE	Estados Unidos
1960	93	—
1965	85	—
1971/73[1]	86	92

1. Incluye nueve países.
Fuente: citado por Juan V. Sourrouille, *op. cit.*

La demanda de los países centrales requería del suministro de carnes de menor calidad y precio, que se destinaría al procesamiento y a la conserva. Ello respondía a la generalización de nuevos hábitos alimentarios, conforme a los cuales la carne procesada, picada y preparada empezaba a consumirse en forma creciente. En este contexto, el establecimiento de las plantas industrializadoras en los países exportadores se limitó mucho, ya que la carne demandada por el mercado internacional era de poca elaboración.[17]

CUADRO 4

Proporción de las importaciones en la demanda de carne vacuna para fines industriales y para consumo, 1969
(Porcentajes)

	Para fines Industriales	Para consumo directo
Bélgica-Luxemburgo	50	10
Francia	10	5
República Federal de Alemania	20	9
Italia	81	11
Países Bajos	94	18
Reino Unido	54	22
Total	*36*	*12*

Nota: el consumo para fines industriales en estos países fue de 1 022 000 toneladas, de las que 372 000 eran importadas. La carne destinada al consumo directo alcanzó a 3 942 toneladas, 482 de ellas importadas.
Fuente: Estimaciones del Centro de Comercio Internacional UNCTAD-GATT, *El mercado de la carne para usos industriales*, Ginebra, 1971; citado por Martín Buxedas, *op. cit.*

En Brasil el retiro de los frigoríficos es más reciente, pero vinculado a la situación del mercado mundial: competencia entre los frigoríficos por las cuotas de importación en el mercado estadounidense y asociación y fusión de filiales (como la que realizaron en Brasil Swift y Armour antes de ser adquiridas por un grupo industrial brasileño). Este contexto lleva a considerar que "...el avance de los grupos económicos nacionales se dio a partir de esa 'fragilidad' del capital extranjero, sumado al hecho de que ellos asumieron la forma de gran capital: aglomeración y creación de mercados oligopólicos. Estas empresas nacionales integran un conglomerado que crece horizontalmente, a través de la creación y la absorción de empresas, y verticalmente (raciones, harinas, aceites y grasas animales y vegetales, etc.)".[18] Así, el control de los grandes frigoríficos Swift-Armour, Anglo y Wilson/Canabra pasa a las empresas nacionales que observan un ritmo completamente nuevo, en términos de la inversión aplicada a la producción y a la ampliación. De tal manera, los grupos económicos nacionales que asumen el control de las empresas frigoríficas funcionan con pocas diferencias respecto a como lo hacían las transnacionales.

En estas condiciones, el complejo productor de carnes se transformó profundamente y se modificaron su estructura y organización. Ello originó que la dinámica del comercio internacional, tanto en lo que se refiere a países como a productos, cambiara (véase el cuadro 5).

CUADRO 5

Exportaciones mundiales de carne
(Miles de toneladas)

	Promedio 1934-1938	Promedio 1948-1952[1]	1958	1960	1962
Carne fresca, refrigerada y congelada					
Vacuna	730	503	955	931	1 387
Porcina	100	81	143	196	237
De ave	n.d.	50	124	222	317
Carne preparada y enlatada	635	618	987	953	971

1. Excluye las importaciones de Europa Oriental (exceptuando Hungría y Polonia), de la URSS y de la República Popular China.
n.d. No disponible.
Fuente: *La economía mundial de la carne*, Serie sobre productos, FAO, 1965.

ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO ACTUAL

Después del retiro de las empacadoras en el Río de la Plata y últimamente en el Brasil, la estructura y funcionamiento del complejo se transformó, revolucionando los sistemas de producción y de trabajo en la manufactura de carnes, lo que llevó al establecimiento de nuevas industrias que crecieron a un ritmo acelerado a lo largo de América Latina.

En primer lugar, hay un cambio en el tipo de ET que ingresó a esos países. Las nuevas ET intervinieron en la producción de carnes blancas, principalmente de aves y porcinos. En segundo, se reorganizaron los complejos y aparecieron nuevos. Se produjo una rápida expansión de los complejos forrajeros que representaron un punto clave en los nuevos complejos de carnes. Por último, el control de éstos pasó de las plantas de matanza y empacadoras, a las industrializadoras y distribuidoras del producto.

17. Juan V. Sourrouille, *op. cit.*

18. Geraldo Muller, "Brasil: las empresas transnacionales en el complejo agroindustrial de ganadería de carnes", ILET, mimeo., México, 1980.

CUADRO 6

México: exportación de productos ganaderos
(Millones de dólares)

Tipo de productos	*1960*	*1970*	*1972*	*1973*	*1975*	*1976*	*1977*	*1979*[a]
Ganado en pie	33.2	79.1	116.1	79.1	24.5	66.4	92.7	120.0
Carne fresca, refrigerada	9.6	42.3	56.4	49.9	10.6	29.0	45.9	15.8
Subproductos	0.1	1.1	1.6	0.7	—	—	—	—
Total exportaciones ganaderas	42.9	122.5	183.1	129.7	35.1	95.4	138.6	135.8
Total de exportaciones de productos agropecuarios	407.2	542.1	591 6	617.2	771.6	814.8	1 439.0	2 201.0
Exportaciones ganaderas como porcentaje de las de *productos agropecuarios*	*10.3*	*22.6*	*30.9*	*21.0*	*4.2*	*11.7*	*9.6*	*6.2*

a. Datos preliminares

Fuente: Nicolas Reig, *La economía ganadera de carne vacuna en México*, UNAM, 1978, y *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1979*, SPP, México, 1981.

Estos procesos reflejaron los cambios en la organización del sistema alimentario de los países centrales que ya se comentaron. Incorporaron etapas de industrialización y desarrollaron nuevas técnicas de alimentos preparados para la engorda de animales. Ello alteró profundamente la estructura del complejo en algunos países periféricos y provocó sustituciones o nuevas implantaciones que estimularon la producción avícola y porcícola.

Nuevas características de los complejos

El consorcio internacional demandó carne de vacuno para la industria de transformación. La mayor parte de las importaciones que ha realizado Estados Unidos durante los dos últimos decenios son de carne deshuesada para su manufactura. En 1969, entre 20 y 25 por ciento de la carne vacuna se destinó a ser picada, mientras que 15% se dirigió al procesamiento.[19] Estas carnes son un importante componente de la alimentación de los sectores populares de Estados Unidos. De ahí las crecientes importaciones de este país para suministrar carne a su fuerza de trabajo.

Esta situación ha llevado a promover el desarrollo ganadero en zonas libres de aftosa. Durante la década de los sesenta se incorporaron a esta dinámica nuevas áreas, entre ellas México y Centroamérica. En el caso mexicano se exportaron animales en pie para su engorda en establecimientos ganadero-industriales de Estados Unidos. Estas exportaciones experimentaron un importante crecimiento en la década de los sesenta. Asimismo, se incrementó la exportación de carne deshuesada (véase el cuadro 6), aunque no de una manera muy firme debido al creciente mercado interno. Las exportaciones de Centroamérica se elevaron considerablemente (de 13 700 ton en 1960 a 79 200 ton en promedio en 1971-1974), pasando a ocupar un lugar destacado en la exportación de carnes hacia Estados Unidos.[20] Tanto en Costa Rica como en Nicaragua, los incrementos en las exportaciones de carne han sido importantes (véanse los cuadros 7 y 8).

19. Martín Buxedas, *op. cit.*
20. Daniel Slutzky, *El caso de la agroindustria de la carne en Honduras*, Ediciones Ceplaes, Honduras, 1978.

CUADRO 7

Costa Rica: extracción total de ganado según destino, 1954-1975

	Extracción total		*Consumo interno*		*Exportación*	
Periodo	*Ton*	*%*	*Ton*	*%*	*Ton*	*%*
1954-1955	96 148	100.0	89 245	92.8	6 903	7.2
1959-1960	107 668	100.0	89 964	83.5	17 704	16.5
1964-1965	147 613	100.0	100 156	67.8	47 457	32.2
1970-1971	213 482	100.0	115 463	54.1	98 019	45.9
1974-1975	*253 000*	*100.0*	*112 000*	*44.1*	*141 500*	*55.9*

Fuente: citado por Donald Castillo, *Acumulación de capital y empresas transnacionales en Centroamérica*, Siglo XXI Editores, México, 1980.

En la actualidad hay siete empacadoras estadounidenses directamente vinculadas a la importación de carnes desde Honduras y Costa Rica y a su elaboración. Estas empresas ejercen un control determinante en el comportamiento del complejo, sea mediante la inversión directa o por medio de préstamos directos o de algunos bancos. Su integración vertical sobre fronteras ha permitido garantizar el suministro de ganado hondureño. En 1975 las empacadoras controlaban 60% del ganado vendido con fines de sacrificio en ese país. La ganadería tradicional de esta región se convirtió rápidamente en exportadora, dada la existencia de tierra y de mano de obra barata, así como el auge de los precios internacionales. Sin embargo, es importante destacar que en el desarrollo de esta actividad no siempre se incrementó la calidad y productividad del ganado. Más bien, la expansión fue factible debido al aumento del hato ganadero que se logró con la incorporación de tierras ocupadas por otras actividades.[21]

En este sentido es necesario recordar que "en los países ex-

21. Daniel Slutzky, *op. cit.*

CUADRO 8

Nicaragua: exportaciones de carne fresca de ganado vacuno, 1960-1976
(Miles de dólares)

	Exportaciones	*Índice de las exportaciones*
1960	2 968	100
1961	4 043	136
1962	5 993	202
1963	8 433	284
1964	7 524	254
1965	6 679	225
1966	10 215	344
1967	12 515	422
1968	15 882	535
1969	20 836	702
1970	26 579	896
1971	28 689	967
1972	38 689	1 290
1973	44 460	1 498
1974	21 865	737
1975	26 955	908
1976	37 621	1 268
Tasas de crecimiento		
1960-1965	17.6	
1965-1970	31.8	
1970-1975	0.3	
1960-1973	23.1	

Nota: las tasas de crecimiento se toman hasta 1973 porque para la carne los años 1974-1975 no son representativos de la tendencia general por el deterioro momentáneo del mercado.
Fuente: citado por María S. de Lanuza, *La agroindustria de la carne: el caso de Nicaragua*, Centro de Investigación y Asesoría Socioeconómica, Managua, s.f.

portadores se mantuvieron los sistemas de producción extensivos, con los animales de campo, sin grandes variantes tecnológicas. Este sistema permite mantener una alta productividad y bajos costos. La producción en estos países creció principalmente por la extensión de la frontera ganadera o por el desplazamiento de otras actividades agrícolas. Gran parte del aumento de la producción de carne se basó en el crecimiento de las existencias y no de la producción por animal, que fue el principal medio de crecimiento en Europa y Estados Unidos (en este país el crecimiento de la producción se logró de 1959 a 1973 sin aumento de las existencias)".[22]

El auge en la producción avícola, y en algunos casos en la porcina, es parte de un proceso que se generó en los países centrales y se volcó hacia los periféricos. Los avances tecnológicos que en materia de investigación genética y alimentaria han ocurrido en los países más desarrollados determinaron la expansión de la producción avícola mundial. En estos países las grandes corporaciones agroalimentarias controlaron la producción avícola. En América Latina, algunas naciones de bajo consumo per cápita y con cierto dinamismo modificaron su sistema tradicional de producción de carnes (véase la gráfica 1). Brasil, México, Perú y Venezuela son ejemplos de ello. Sin embargo, la forma en que operan las ET en la periferia es distinta. En ella, las ET controlan y subordinan, mediante sus filiales, el proceso de transformación del complejo. Sus actividades cubren la producción de insumos (suministrando pies de cría, reproductoras, incubadoras y alimentos balanceados) y la comercialización de la carne o del huevo.

Formas de control en los complejos

En el caso del sistema productor de carnes, las ET controlan el aprovisionamiento de los insumos, la tecnología empleada y los procesos de transformación industrial. Esta integración de las ET provoca una subordinación de las decisiones respecto al funcionamiento del complejo, en donde las demás empresas se ciñen a las pautas establecidas por aquéllas. Esto ha implicado que las propias empresas nacionales actúen como transnacionales, a medida que adoptan un patrón internacional de comportamiento en la forma de producir y transformar el producto.

En la producción de carnes de vacuno en Centroamérica la presencia transnacional se ubica en el procesamiento, la distribución y la comercialización. Su injerencia en la producción pecuaria es nula. Sin embargo, el control del procesamiento de la carne y del mercado les permite moldear y subordinar las características de esta producción. En general la actividad de las empacadoras que funcionan en la región depende totalmente del mercado estadounidense. El consumo interno disminuye en forma considerable (véase el cuadro 9), ya que, al ser cada vez mayor el volumen que se exporta, es menor la proporción que ingresa a las empacadoras para el abasto interno.[23]

CUADRO 9

Costa Rica: consumo anual por persona de carne de res y subproductos, 1948-1974

Periodo	*Consumo (kg)*
1948-1950	20.4
1960-1965	17.6
1973-1974	14.0

Fuente: citado por Donald Castillo, *op. cit.*

En contraste con la situación de las carnes, la implantación y rápida expansión de las ET en la actividad avícola obedeció básicamente al atractivo de los mercados internos de algunos países centroamericanos.

En el complejo avícola las formas de control de las ET varían según el país de que se trate. Sin embargo, existen algunas características que son comunes a América Latina. Una de ellas es que las ET influyen en forma muy importante en los cultivos agrícolas. Las empresas productoras de alimentos para animales han inducido la producción de oleaginosas y forrajes, aun a costa de áreas dedicadas a producir alimentos básicos, como es el caso del sorgo en México y de la soya en Brasil. Una rápida expansión en los productos de su interés les permite garantizar un abastecimiento regular.

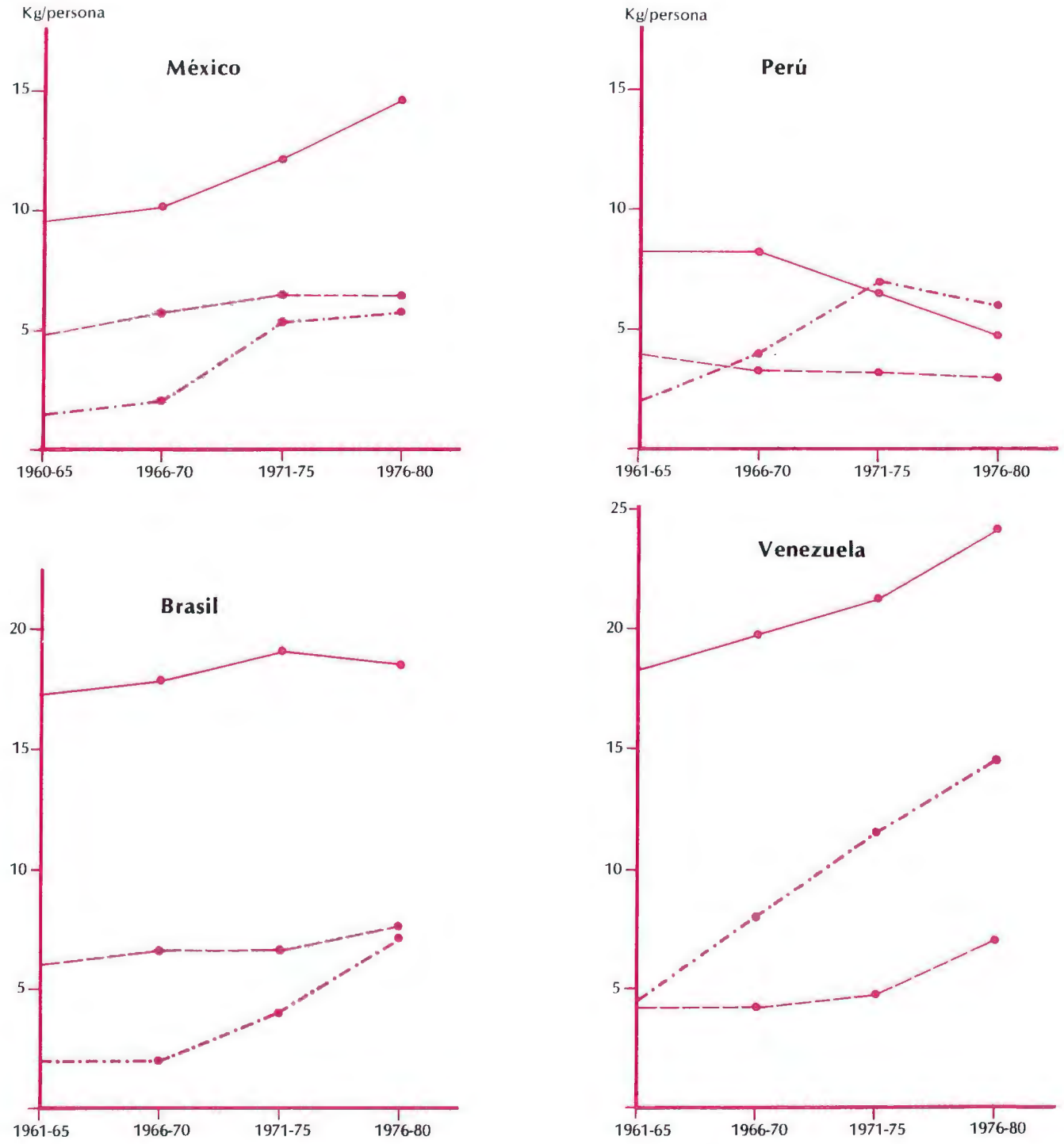
Otra característica común es la búsqueda de seguridad en el suministro de insumos con el volumen y calidad que requieren.

22. Martín Buxedas, *op. cit.*

23. Daniel Slutzky, *op. cit.*

GRAFICA 1

Consumo per cápita de diferentes carnes en algunos paises (Promedios quinquenales)



Su vinculación directa con los productores en el campo permite que establezcan las condiciones para asegurar el abasto. Los productores con quienes se relacionan las ET poseen generalmente unidades que les permiten producir en gran escala, lo cual le asegura a la empresa un suministro permanente. Por ejemplo, en México, Brasil y Venezuela, las empresas que transforman sorgo y soya trabajan directamente con este tipo de productores, o bien con grandes intermediarios que son los encargados de realizar el acopio entre los pequeños productores.

Otra característica importante es el suministro de tecnología. En el caso de la avicultura, ésta ha representado el control de las especies puras y mejoradas de aves progenitoras, que son la base para obtener aves productoras.

El dominio que ejercen las transnacionales sobre el material genético les permite moldear las pautas de funcionamiento del complejo.

En Perú, a través de los servicios técnicos y de salud avícola de las ET, se proporciona todo un paquete tecnológico a los productores. El paquete incluye desde aves reproductoras, manejo de alimentos y control de enfermedades, hasta recomendaciones sobre equipo para la producción. En México, igualmente, empresas transnacionales como Purina y Anderson Clayton operan en forma similar, al facilitar una amplia asesoría técnica.

La nueva organización de los complejos

El complejo avícola integra una serie de actividades. Comienza con la etapa pecuaria de carne, que comprende las granjas de producción de aves reproductoras y de engorda y las plantas de incubación. Luego viene la etapa de producción de alimentos concentrados, que incluye desde el suministro de cultivos forrajeros, para producir el alimento balanceado, hasta la etapa de comercialización de los mismos. Existen también varias etapas de producción externa que se vinculan al complejo, como la importación de progenitoras, de maíz amarillo, de sorgo o de soya.

Tanto en México como en Perú la entrada de las ET en la actividad avícola cambió sustancialmente la forma de producción. Tradicionalmente doméstica, dependía en gran medida de las importaciones para cubrir el consumo nacional de pollo y huevo. En México, a principios de la década de los sesenta, se instalaron las primeras plantas de alimentos balanceados y posteriormente las incubadoras.

En estos países, las ET ejercen el control mediante diferentes mecanismos. En México existen numerosos casos de control directo. Las ET que elaboran alimentos usualmente operan también en empresas avícolas, participando en su propiedad. En otros casos, "las firmas trabajan mediante contratos de aparcería con pequeños productores. Es este el caso de una de las plantas de Anderson Clayton, Co., que se dedica a la producción de huevo en ese régimen, suministrando a los granjeros pollita ponedora y alimento balanceado y encargándose de la distribución del producto. Finalmente, en otros casos, ocurre una vinculación más laxa entre las ET del negocio de raciones y una parte importante del sector avícola, cuando las primeras aportan insumo (alimento y pollito), crédito y mecanismo de distribución, pero el granjero conserva cierta independencia. Esta integración, menos estrecha, puede sin embargo ser sustituida por el control directo. Los contratos celebrados por las ET con granjeros pueden prever, en caso de incumplimiento, la cesión de las instalaciones avícolas, por lo cual, aparentemente, se han dado casos en que las granjas independientes caen bajo el control directo de las ET."[24]

Además del alimento, las ET dominan el material genético: aves progenitoras y reproductoras. Las primeras se importan de Estados Unidos, en donde las ET están estrechamente vinculadas a las granjas productoras.

En Perú la situación presenta características similares al caso mexicano. Las ET dominan las granjas de producción de aves reproductoras. Son las principales importadoras y en el exterior controlan las más importantes granjas (vgr. Arbor Acres). Estas granjas reproductoras poseen también las principales plantas incubadoras y controlan la comercialización.

En relación con los alimentos balanceados, las ET también se han integrado en Perú. Aproximadamente 90% de la oferta de estos alimentos se destina a la producción avícola. Cabe señalar que las principales ET manufacturadoras de alimentos balanceados, así como algunas empresas nacionales, "prefieren" adquirir los cereales secundarios (maíz amarillo y sorgo) del exterior, principalmente de Estados Unidos. El principal comercializador de maíz amarillo duro y de sorgo es Cargill,[25] que representa una de las principales fuentes de suministro para la industria de los alimentos concentrados en Perú y en México. En Brasil, las ET en poco tiempo dominaron el mercado avícola, instalando sus propias empresas. Igual que en México y Perú, hay un absoluto control de la investigación genética, que se intensificó a partir de 1962, lo que limitó el desarrollo de las dos plantas que el país tenía para producir aves puras.

El caso de Venezuela difiere poco de lo que hasta ahora se ha mencionado. Las diversas etapas del complejo han crecido a un ritmo acelerado, representando en la actualidad una de las ramas más dinámicas dentro de la producción agroindustrial. La avicultura venezolana creció "con base en un proceso de selección, especialización y concentración de las granjas avícolas que elevó la producción de alimentos concentrados para aves. . .", llegando en 1970 a absorber 61.1% de los concentrados.[26]

Al igual que en Perú, en Venezuela se importa una parte considerable de las materias primas para la preparación de concentrados y se distribuye entre las empresas a precios subsidiados, lo que sin duda ha significado una elevada tasa de acumulación. Es importante destacar que en Venezuela la presencia transnacional no es dominante en la estructura industrial del complejo, ya que el mayor control lo ejercen las empresas nacionales. Sin embargo, las ET tienen una posición hegemónica en el control tecnológico mediante la genética avícola y las fórmulas para elaborar las raciones alimenticias.

El proceso de expansión avícola también trajo consigo cambios importantes en la agricultura. La introducción del sorgo y

24. Ruth Rama y Fernando Rello, "La internacionalización de la agricultura mexicana", en Nora Lustig (comp.), *Panorama y perspectivas de la economía mexicana*, El Colegio de México, 1980.

25. Fernando González Virgil *et al.*, *Alimentos y transnacionales en Perú*, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, Lima, 1980.

26. Graciela Gutman y Miguel Lecabana, *Transnacionalización de la avicultura en Venezuela*, Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1981.

la soya como insumos de los alimentos balanceados determinó la incorporación de éstos en algunas agriculturas de la región. En Brasil, México y Venezuela estos cultivos tienen un rápido crecimiento. El caso de Brasil es particularmente notable en cuanto a la soya. Además, las modificaciones ocurridas en el mercado mundial han estimulado su expansión en los últimos años. En Brasil las ET han estimulado la ampliación de áreas sembradas con soya, induciendo a los agricultores a abandonar cultivos tradicionales como el trigo.[27] En estas circunstancias Brasil ocupa actualmente uno de los primeros lugares como exportador de soya.

En México se ha logrado una relativa expansión del sorgo y la soya; sin embargo, la producción no alcanza todavía a cubrir totalmente la demanda de la industria, por lo que usualmente se tienen que importar ambos productos.

En Venezuela se generó también una nueva agricultura que impulsa el desarrollo de cultivos como el sorgo. Tradicionalmente no se cultivaba, pero ahora representa un importante insumo para el desarrollo de la producción avícola y porcina.[28] Su promoción más decidida comenzó en 1964, al impulsarse el primer programa nacional de fomento, que a la vez fue apoyado por las investigaciones que en materia de semillas híbridas realizaban las empresas privadas. En este periodo se hacían aún importaciones, pero a partir de los años setenta, ante la crisis de desabastecimiento nacional y los altos precios en el mercado internacional, se incrementaron todavía más las superficies de producción, mediante el establecimiento, en 1974, de una política de precios mínimos.[29]

La mayoría de las ET que dominan los complejos en estos países son de origen estadounidense y, como se ha señalado, integran bajo su control actividades básicas. "Es este capital transnacional el que delinea una estructura productiva internacional que precisa de materias primas e insumos importados que ese mismo capital controla. Es decir, parte de esta estructura productiva es trasplantada y expandida en los países de América Latina, en función de los límites que le impone el proceso de acumulación en escala internacional".[30]

La intervención del Estado en estos complejos tiene características diferentes en cada país, aunque también tiene algunas comunes que se mencionarán a continuación.

En general, el Estado ha actuado como moderador en las relaciones de las ET y de las empresas nacionales, amortiguando en cierta medida los conflictos de interés entre el capital interno y el transnacional. También interviene en el suministro de insumos agrícolas para las empresas, mediante sus empresas públicas. Cabe señalar que este tipo de mecanismos es permanente, sobre todo cuando los sectores productivos no ofrecen seguridad en la regulación del abasto al mercado. En México, por ejemplo, la Conasupo se encarga de realizar el acopio interno de los principales insumos agrícolas que requiere el complejo. Igualmente, cuando se requiere importar, como ha sucedido con el sorgo, la soya o la harina de pescado, esa compañía estatal compra en el mercado internacional, para después distribuir y comercializar con precios subsidiados.[31]

En Perú es la Empresa Pública de Servicios Agropecuarios la que tiene a su cargo la comercialización interna. En 1975 se estableció otra empresa (EPCHAP) para atender lo relacionado con el comercio exterior. Estas empresas daban hasta 1975 precios subsidiados a las empresas transformadoras.[32]

En tal forma, la empresa pública, sea la Conasupo de México o la EPCHAP de Perú, tiene una importante vinculación con las empresas del complejo, ya que en buena medida les asegura el abasto de las materias primas agrícolas, a precios subsidiados.

CONCLUSIONES

En este trabajo se destacaron ciertas características comunes de la actividad de las ET en los complejos de carnes de algunos países de América Latina. La conclusión es que existen semejanzas en su forma de funcionamiento y en sus estrategias de expansión.

En la actualidad, las ET basan su actividad en el aprovechamiento de las condiciones internas de acumulación. Por ello, se ubican preferentemente en los países que muestran mayor dinamismo. Su estrategia ha conducido a generalizar pautas de producción y de consumo distintas a las tradicionales, provocando cambios en el uso del suelo y, por tanto, en la orientación de la agricultura, que tiende a producir los bienes que son insumos de las ET. Ello ha generado una marcada tendencia al empleo capitalista de la tierra agrícola para la producción de proteínas, lo cual supone sustituir las dietas tradicionales en nuestros países por hábitos de consumo que les permiten obtener mayores ganancias.

En general, la reproducción de los complejos avícolas en los diferentes países está subordinada a los intereses de las ET. Éstas han inducido una especialización y división en el mercado entre las empresas que participan en la producción avícola y las que producen alimentos balanceados. En consecuencia, se ha impulsado el rápido crecimiento del consumo de carne de pollo y la relativa sustitución de otras especies pecuarias.

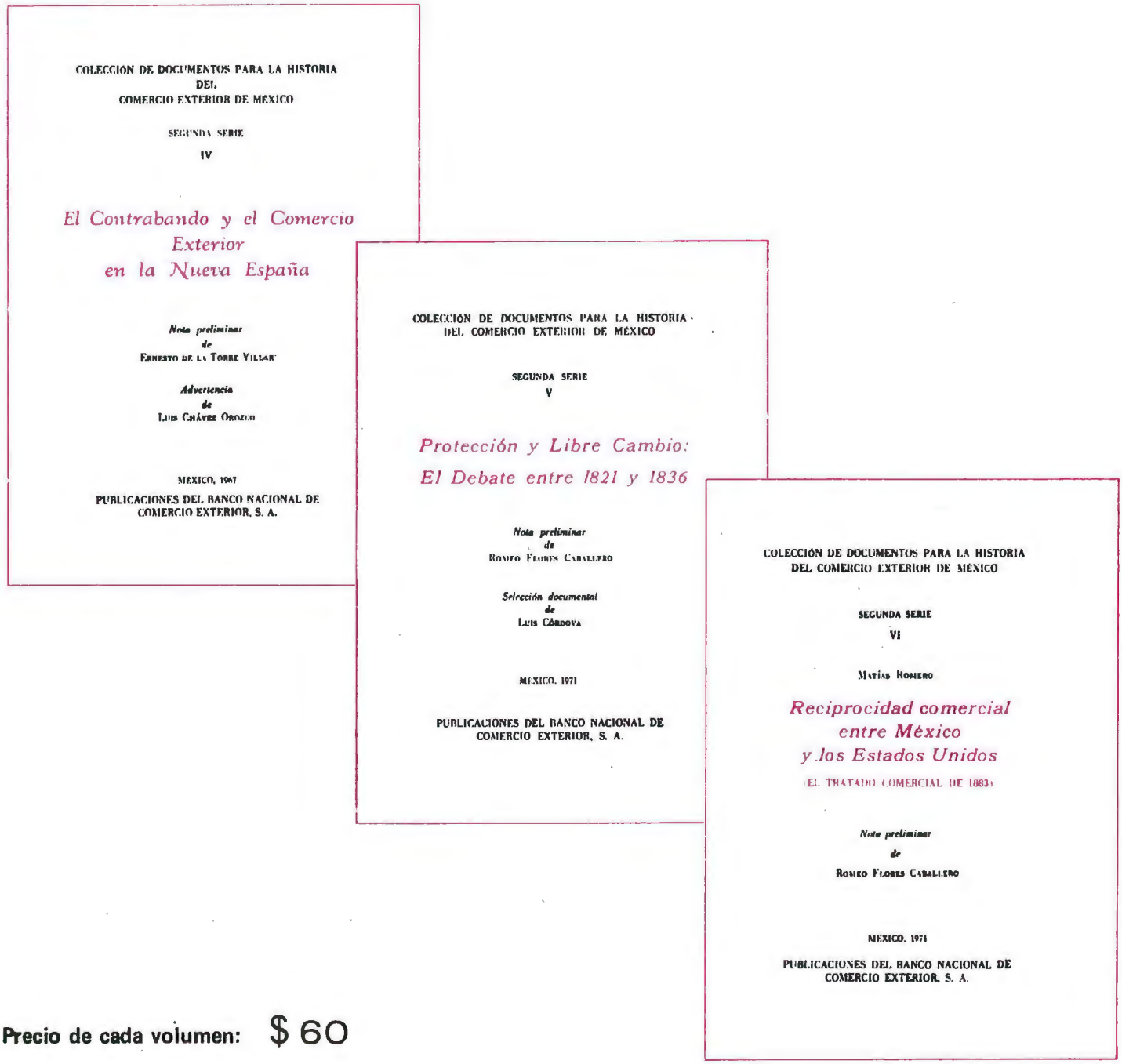
También es importante destacar que, en esta gran expansión de los complejos, las empresas nacionales de los países analizados cada vez tienen una mayor participación en la producción y en el mercado. Su funcionamiento y comportamiento ya poco las diferencia de sus homólogas transnacionales, pues utilizan estrategias similares de abastecimiento y de vinculación con los productores rurales, es decir, adoptan formas de control y sistemas de producción que las identifican plenamente con las ET. De ahí la importancia de comprender los cambios en los complejos como parte de un amplio proceso de internacionalización, que transforma la manera de producir proteína animal, de distribuirla y de crear un mercado de consumo para los nuevos productos. □

27. Geraldo Muller, *op. cit.*, y Moniz Bandeira, *op. cit.*
28. Germán Briceño, Graciela Gutman *et al.*, *Agricultura y agroindustria en Venezuela*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1978.
29. Graciela Gutman y Miguel Lecabana, *op. cit.*
30. Fernando González Virgil *et al.*, *op. cit.*
31. Ruth Rama y Fernando Rello, *El Estado y la estrategia del agronegocio transnacional, el sistema soya en México*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1980; David Barkin y Blanca Suárez San Román, *El fin de la autosuficiencia alimentaria*, Centro de Ecodesarrollo-Editorial Nueva Imagen, México, 1982.
32. Fernando González Virgil, *op. cit.*

Siglas y abreviaturas

AHMSA	Altos Hornos de México, S.A.
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
Bancomext	Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A.
Banobras	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A.
Banrural	Banco Nacional de Crédito Rural, S.A.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrución y Fomento (Banco Mundial)
CAME	Consejo de Ayuda Mutua Económica
Canacintra	Cámara Nacional de la Industria de Transformación
Caricom	Comunidad del Caribe
Cedis	Certificados de Devolución de Impuestos
CEE	Comunidad Económica Europea
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
Ceprofis	Certificados de Promoción Fiscal
CFE	Comisión Federal de Electricidad
Conacyt	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
Conasupo	Compañía Nacional de Subsistencias Populares
Concamin	Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos
Concanaco	Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio
Coparmex	Confederación Patronal de la República Mexicana
Coplamar	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados
CTM	Confederación de Trabajadores de México
DDF	Departamento del Distrito Federal
DEG	Derechos Especiales de Giro
DGE	Dirección General de Estadística
D.O.	*Diario Oficial*
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
Fertimex	Fertilizantes Mexicanos
Ferronales	Ferrocarriles Nacionales de México
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
FMI	Fondo Monetario Internacional
Fogain	Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña
Fomex	Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados
Fomin	Fondo Nacional del Fomento Industrial
Fonatur	Fondo Nacional de Fomento al Turismo
Fonei	Fondo de Equipamiento Industrial
Fonep	Fondo Nacional para Estudios y Proyectos
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
ILPES	Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social
IMCE	Instituto Mexicano de Comercio Exterior
IMP	Instituto Mexicano del Petróleo
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
Intal	Instituto para la Integración de América Latina
IPN	Instituto Politécnico Nacional
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MCCA	Mercado Común Centroamericano
Multifert	Multinacional Latinoamericana Comercializadora de Fertilizantes
Nafinsa	Nacional Financiera, S.A.
Namucar	Naviera Multinacional del Caribe
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
Olade	Organización Latinoamericana de Energía
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
PEA	Población económicamente activa
Pemex	Petróleos Mexicanos
PIB	Producto interno bruto
PNB	Producto nacional bruto
RDA	República Democrática Alemana
RFA	República Federal de Alemania
SAHOP	Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas
SAM	Sistema Alimentario Mexicano
SARH	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Secom	Secretaría de Comercio
Sectur	Sector Turismo
SELA	Sistema Económico Latinoamericano
Sepafin	Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Sicartsa	Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S.A.
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
SME	Sistema monetario europeo
SMI	Sistema monetario internacional
SPP	Secretaría de Programación y Presupuesto
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
ST	Secretaría de Turismo
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNPASA	Unión Nacional de Productores de Azúcar, S.A.
UPEB	Unión de Países Exportadores de Banano
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

Colección de documentos históricos del comercio exterior



Precio de cada volumen: $ 60

Envíe cheque o giro postal a nombre del

Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A.

DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES
Cerrada de Malintzin 28, Colonia del Carmen, Coyoacán,
04100, México, D.F.

banco nacional de comercio exterior, s. a.

INSTITUCIÓN DE
BANCA MÚLTIPLE
VENUSTIANO CARRANZA 32
06000, MÉXICO, D. F.

ESTADO DE CONTABILIDAD CONSOLIDADO AL 31 DE MAYO DE 1982
(MILES DE PESOS)

ACTIVO

Caja	$ 35 690	
Depósitos en Banco de México, S.A.	929 769	
Bancos del país y del extranjero	362 362	
Otras disponibilidades	457 649	$ 1 785 470
Valores gubernamentales	78 408	
Acciones	347 181	
Valores de renta fija	595 140	
	1 020 729	
Menos: estimación por baja de valores	1 644	1 019 085
Descuentos	68 957	
Préstamos quirografarios y prendarios	173 847 047	
Préstamos con garantías de unidades industriales	138 930	
Préstamos de habilitación o avío	7 709 546	
Préstamos refaccionarios	4 978 250	
Préstamos con garantía inmobiliaria	111 520	186 854 250
Amortizaciones y créditos vencidos (neto)	380 507	
Deudores diversos (neto)	933 323	1 313 830
Valores, muebles e inmuebles adjudicados (neto)		4 328
Otras inversiones (neto)		547 963
Mobiliario y equipo (neto)	17 905	
Acc. de empresas de serv. complem. (neto)	394	
Inmuebles destinados a oficinas (neto)	17 516	35 815
Cargos diferidos (neto)		148 991
		$191 709 732

PASIVO Y CAPITAL

Depósitos a la vista		$ 1 382 181	
Depósitos de ahorro		2 290	
Otras obligaciones a la vista		8 896 780	$10 281 251
Depósitos a plazo		906 475	
Préstamos de empresas y particulares		2 068	
Otras obligaciones a plazo		1 913 196	2 821 739
Bancos y corresponsales		303 035	
Préstamos de bancos		174 030 611	174 333 646
Otros depósitos y obligaciones			17 655
Reservas y prov. para obligaciones diversas			898 776
Créditos diferidos			147 064
Capital social	1 200 000		
Menos capital no exhibido	600 000	600 000	
Reserva legal y otras reservas		1 657 918	
Utilidad en el ejercicio 1981		559 238	
Superávit por revaluación de inmuebles		9 357	
Resultados del ejercicio en curso		383 088	3 209 601
			$191 709 732

CUENTAS DE ORDEN

Títulos descontados con nuestro endoso	$ 6 801 458	
Avales otorgados	503 451	
Aperturas de créditos irrevocables	19 995 356	$27 300 265
Bienes en fideicomiso o mandato	247 567	
Bienes en custodia o en administración	10 361 176	10 608 743

El presente estado se formuló de acuerdo con las reglas dictadas por la H. Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, habiendo sido valorizados los saldos en monedas extranjeras al tipo de cotización del día, y los administradores y comisarios de la sociedad han aprobado y dictaminado la autenticidad de los datos que contiene, en los términos del artículo 95 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

Se hace constar que, de las inversiones en créditos, la cantidad de $ 660 867 representa activos cedidos en garantía de créditos a cargo de la institución.

La utilidad que muestra el presente Estado de Contabilidad, se encuentra afectada por la provisión que se creó para el pago de la participación de los trabajadores en la misma.

Director General
ADRIÁN LAJOUS

Contador General
C.P. RAFAEL SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Reproducción xerográfica de ediciones agotadas

Se pueden reproducir, total o parcialmente:

- Artículos, números o volúmenes completos de *Comercio Exterior*
- Publicaciones agotadas del Bancomext

Características del servicio:

- Fotocopias en papel bond, tamaño carta u oficio
- En el caso de libros, y según su tamaño, se puede reproducir dos páginas por fotocopia
- A solicitud especial, fotocopias por ambas caras de la hoja

PRECIO DEL SERVICIO POR COPIA

En México	$ 3.00
En el exterior (incluido envío aéreo)	Dls. 0.20

Atención inmediata de los pedidos hechos personalmente de 9 a 14 horas en el Departamento de Publicaciones.

ALGUNAS EDICIONES AGOTADAS

- Revista *Comercio Exterior* [1951-1976]
- Cuestiones económicas nacionales [1971]
- México: La política económica del nuevo gobierno [1971]
- México: La política económica para 1972 [1972]
- Colección de documentos para la historia del comercio exterior de México: primera serie [vols. I al VII, 1958-1962] y segunda serie [vols. I a IV, 1965-1967]
- Miguel Lerdo de Tejada/*Comercio Exterior de México. Desde la conquista hasta hoy* (edición facsimilar a la de 1853)
- Anuarios de Comercio Exterior de México [1939-1970]

Solicite el servicio por correo adjuntando cheque o giro postal a la orden del

Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A.

Departamento de Publicaciones

Cerrada de Malintzin 28, Col. del Carmen,
Coyoacán 04100, México, D.F.