

Las inversiones extranjeras y la estructura de la industria de CANADA

noticia

En enero de 1968 se dio a conocer el Informe Foreign Ownership and the Structure of the Canadian Industry (Privy Council Office, Ottawa), mejor conocido como Informe Watkins, que fue emprendido a solicitud del gobierno de Canadá, aunque las opiniones en él expresadas son las de los autores mismos y no las del gobierno de ese país. Este Informe constituye un documento muy valioso para el estudio de la influencia de la inversión privada extranjera sobre la economía del país que la recibe y los señalamientos que contiene, así como algunas de sus sugerencias en materia de política, parecen rebasar el marco nacional para el que fueron concebidos. Se recogen aquí —en traducción no oficial— los primeros tres incisos de la introducción del Informe (que constituye su capítulo I); el capítulo IV; el capítulo V; la conclusión del estudio (que constituye el capítulo VI), y párrafos y cuadros estadísticos seleccionados del capítulo VII, apéndice del Informe. En todos los casos se ha respetado la numeración original de capítulos, incisos y párrafos.*

texto

i. introducción

I. PROBLEMA

1) El grado de control extranjero sobre la industria canadiense es único entre las naciones industrializadas del mundo. Los canadienses tienen conocimiento de los beneficios económicos que han resultado de la inversión extranjera, pero también es-

* Los miembros del grupo que elaboró el Informe fueron: Profr. Melville Watkins, University of Toronto, presidente; y, Profr. Bernard Bonin, University of Montreal; Profr. Stephan Hymer, Yale University; Profr. Claude Masson, Université Laval; Profr. Gideon Rosenbluth, University of British Columbia; Profrs. Abraham Rotstein y Ae Safarian, University of Toronto; y Profr. William Woodfine, St. Francis Xavier University.

tán preocupados por las consecuencias del actual nivel de control extranjero sobre las perspectivas a largo plazo de la independencia nacional y el desarrollo económico de Canadá.

2) Las economías nacionales están pasando a ser cada vez más interdependientes, de suerte que aún puede llegar a ser realidad una economía mundial. Los canadienses tienen un interés vital en esta evolución, dado que Canadá tiene necesidad de atraer y absorber capital y tecnología del exterior y de ganar acceso a los mercados extranjeros. En el pasado, Canadá ha dependido en grado considerable de la inversión extranjera directa para satisfacer estas necesidades y esto continuará siendo así. Pero hay otras opciones a las cuales podría recurrirse en mayor grado en el futuro. Es posible, hasta cierto punto, adquirir capital y tecnología sin renunciar al control, por lo que es importante diseñar políticas nacionales que incrementen los beneficios y disminuyan los costos de la inversión extranjera.

3) La corporación multinacional es un rasgo que adquiere importancia en la economía mundial, ahora embrionaria. Muchas industrias, incluyendo las basadas en las nuevas tecnologías, se caracterizan por las grandes corporaciones cuyas operaciones son de alcance mundial. Esta integración de empresas internacionales agrega nuevas dimensiones a las políticas nacionales. Los canadienses están interesados en que estas corporaciones sean verdaderamente multinacionales, respetando genuinamente las aspiraciones de Canadá, y que las políticas nacionales de Canadá aseguren que la conducta de esas corporaciones sea plenamente compatible con los objetivos canadienses.

4) Este informe pretende analizar las causas y consecuencias de la inversión extranjera, determinar sus costos y beneficios reales y proponer medidas al respecto para su consideración legislativa.

II. OBJETIVOS NACIONALES

1) Dos de las más importantes metas actuales de Canadá son la independencia y el mejoramiento sostenido en el nivel de vida.

2) Aunque reconociendo la creciente interdependencia del mundo de hoy, es importante para Canadá mantener el grado

de independencia nacional necesario para llevar a cabo las iniciativas canadienses dentro y fuera del país, a fin de que sea posible alcanzar los objetivos canadienses y aumentar las posibilidades de su autoafirmación como pueblo.

3) Es necesario el mantenimiento del crecimiento económico sostenido, acompañado de una distribución equitativa del ingreso entre regiones y clases, para aumentar los niveles de vida y proveer oportunidades de empleo a una fuerza de trabajo creciente.

4) El mantenimiento de la independencia nacional incrementará la capacidad de la economía canadiense, basada tanto en la iniciativa privada como en la pública, para crecer y desarrollarse en la forma determinada por los canadienses. El mantenimiento del crecimiento económico sostenido aumentará el grado en que los canadienses puedan seguir sus propias políticas nacionales e internacionales.

5) Nuestro centenario ha puesto de relieve una independencia nacional realizada por las actividades de los ciudadanos y la política del gobierno. Ahora que se inicia nuestro segundo siglo de vida independiente, se requieren nuevas políticas nacionales para sostener esa independencia e incrementar el bienestar del pueblo canadiense.

III. SITUACIÓN ACTUAL

1) Al evaluar la importancia del capital extranjero en la economía canadiense, sería útil saber qué proporción de nuestra riqueza total es poseída y controlada por extranjeros. Debido a las dificultades estadísticas halladas al evaluar el capital social y los activos empleados en la agricultura y ciertos servicios, esta estimación no puede hacerse fácilmente. Por ello, se centrará la atención en las corrientes de capital y en las industrias para las cuales existe información estadística oficial disponible. Esto permitirá llegar a un panorama aproximado y revelador de la situación pasada y de la actual, a la que se ha llegado como resultado de la inversión extranjera en la actividad económica de Canadá.

2) En 1964, los extranjeros poseían 33 000 millones de dólares en activos dentro de Canadá, mientras que los canadienses poseían activos por 13 000 millones en el exterior, por lo tanto, el saldo del pasivo internacional de Canadá era de 20 000 millones, comparado con el bajo nivel de posguerra, que llegaba a 4 000 millones en 1949. Dado que en el mismo período el producto nacional bruto aumentó de 16 000 a 47 000 millones, el incremento porcentual en la deuda exterior neta ha excedido al correspondiente a la producción agregada de Canadá. El principal renglón de incremento de la deuda fue la expansión de la inversión extranjera a largo plazo en Canadá, que aumentó de 7 000 millones en 1945 a 27 000 millones en 1964.

3) El incremento más significativo en la inversión extranjera a largo plazo fue el correspondiente a la inversión extranjera directa. Este tipo de inversión, que constituye el principal objeto de estudio de este informe, creció de 2 700 millones, es decir del 40% de la inversión extranjera a largo plazo, en 1945, a 15 900 millones, o sea el 60% del mismo concepto, en 1964. De esta cifra, la inversión directa estadounidense llegó a 12 900 millones, o sea 80% del total, mientras que la de residentes del Reino Unido llegó a 1 900 millones,

o sea el 12%. El valor de los activos controlados desde el exterior, es mayor, ya que estas cifras representan sólo la parte financiada en el exterior.

4) Aunque la inversión directa representó la mayor parte del incremento del capital extranjero desde 1945, en 1963 y 1964 ésta creció menos rápidamente que en años anteriores, mientras que las inversiones en cartera crecieron más rápidamente. Esto fue resultado, principalmente, de la venta de bonos en Estados Unidos por parte de gobiernos provinciales y municipales de Canadá. La venta de bonos de corporaciones a no residentes también se incrementó, mientras que el gobierno federal continuó vendiendo casi todos sus valores a canadienses. La deuda canadiense consolidada a largo plazo, poseída por no residentes (excluyendo los fondos de amortización), aumentó de 3 800 millones en 1945 a 8 200 millones en 1964; alrededor de un tercio de este total estaba representado por la inversión de las compañías de seguros de Estados Unidos. En total, los extranjeros poseían 19% de la deuda total consolidada del Canadá en 1964; correspondiendo 16 de los 19 puntos a Estados Unidos.

5) Como resultado del incremento de la inversión directa y en cartera, el pago de intereses y dividendos a extranjeros ha aumentado sustancialmente en términos absolutos, a más de 1 000 millones de dólares al año. Tales pagos al exterior declinaron, sin embargo, como porcentaje del producto nacional bruto, pues pasaron a de 2.9% a fines de la década de 1920 y 6.4% en los años de la depresión, a 1.9% en 1957-1965. Como porcentaje de los ingresos derivados de la venta de bienes y servicios al exterior, los pagos de intereses y dividendos al exterior se redujeron de 16% a fines de la década de los veinte y 25% en la época de la gran depresión, a 9% en 1957-65. Estos pagos incluyen los realizados a empresas controladas por extranjeros y por nacionales.

6) Los pagos a extranjeros por servicios empresariales (tales como honorarios de administradores, regalías, franquicias, publicidad, rentas, servicios profesionales, pensiones y seguros) son parte de los efectos directos de la inversión extranjera en Canadá. Desafortunadamente, no ha habido estadísticas disponibles sobre estos pagos sino hasta recientemente, ni hay actualmente estadísticas acerca de las sucursales no incorporadas. Sin embargo, excluyendo a éstas y algunos otros tipos de corporaciones, los pagos a extranjeros por servicios empresariales en 1963 totalizaron 245 millones de dólares, cifra que supone un ligero incremento en relación a la correspondiente a 1962. Las industrias manufactureras realizaron la mayor parte de estos pagos, siendo las primas por seguros, los honorarios por administración y las regalías los principales renglones retribuidos con estos pagos.

7) La inversión extranjera, tanto directa como en cartera, ha sido, y es, una fuente importante de fondos para el financiamiento de la formación de capital en Canadá. Aunque Canadá fue un exportador neto de capital en los años inmediatamente siguientes a la guerra; en períodos de rápida formación de capital tal como el de 1954 a 1957, Canadá dependió fuertemente del financiamiento externo. El ahorro de Canadá fue suficiente para financiar el 81% de la formación neta de capital entre 1962 y 1965, pero, debido a que una parte de estos ahorros fueron invertidos en el exterior o para saldar deudas externas, Canadá dependió del financiamiento externo directo para un 40% de su formación de capital. El uso de los recursos externos como porcentaje de la formación bruta de

capital en 1926-30 ascendió al 25%, comparado con el 20% del período 1962-65. El financiamiento directo externo de la formación bruta de capital en 1926-30 fue de 50%, comparado con el 33% en 1962-65. (Véase el apéndice.)

8) La propiedad y el control extranjeros de empresas localizadas en Canadá se concentra en las manufacturas, el petróleo y el gas natural, y la minería y fundición. La propiedad en manos extranjeras de las industrias manufactureras de Canadá se incrementó sustancialmente del 38% en 1926 a 54% en 1963, y el control extranjero se ha incrementado más aún, desde 35% en 1926 hasta 60% en 1963. La propiedad y el control extranjeros de la minería y fundiciones tuvo expansión igualmente considerable, de 37% en 1926 al 62% en 1963 en el caso de la propiedad, y del 38% al 59%, en el mismo período, para el caso del control. En estos dos sectores industriales ha habido una clara tendencia hacia un creciente nivel de propiedad y control por parte de los extranjeros. Por otra parte, la industria del petróleo y el gas natural se ha desarrollado sustancialmente y ha absorbido grandes montos de capital extranjero; en 1963, esta industria era poseída por los extranjeros en un 64% y controlada en un 74%. La propiedad y el control en manos de extranjeros ha disminuido, sin embargo, en los ferrocarriles y otros servicios públicos de 1926 a 1963, pasando de 55% al 23%, y del 32% al 13%, respectivamente, mientras que el control extranjero de estos sectores es actualmente menor del 5%. Las estadísticas oficiales para el total de estas cinco industrias y el comercio muestran que la propiedad extranjera ha disminuido ligeramente, del 37% en 1926 al 35% en 1963, pero que el control extranjero ha aumentado sustancialmente, del 17% al 34% en el mismo período.

9) Tanto la propiedad como el control en manos de residentes estadounidenses se han venido incrementando desde 1926, de acuerdo con las estadísticas oficiales. Para el total de las industrias mencionadas arriba, la propiedad de Estados Unidos aumentó de 19% a 28% mientras que la propiedad de otros extranjeros disminuyó del 18% al 7%. El control de Estados Unidos de este grupo de industrias se incrementó del 15% al 27%, mientras que el control de otros extranjeros aumentó del 2% al 7 por ciento.

10) Dentro del sector manufacturero hay ciertas industrias en las que el control extranjero es muy alto, y en tales casos, la propiedad está predominantemente en manos de residentes de Estados Unidos. En 1963 los extranjeros controlaban el 97% del capital empleado en la manufactura de automóviles y sus partes, el 97% de la industria hulera, el 78% de la química, y el 77% de la de aparatos eléctricos. Las cifras correspondientes al control de Estados Unidos fueron 97%, 90% y 66 por ciento.

11) Además de que el capital extranjero se concentra en ciertas industrias, tiende también a concentrarse en las grandes corporaciones. En 1963, para 414 corporaciones con activos superiores a 25 millones de dólares, se estima que 19 900 millones (o sea el 53% del total de 37 900 millones en que se valuaban los activos de esas empresas) pertenecían a empresas poseídas por extranjeros en más de un 50%. Por otro lado, para empresas con activos inferiores a 25 millones, 10 700 millones (o sea sólo el 32% del total de 34 000 millones en activos de tales firmas) pertenecían a empresas poseídas por extranjeros en más del 50 por ciento.

12) La inversión privada a largo plazo de Canadá en el extranjero totalizó 5 300 millones de dólares en 1964, de los cuales la inversión directa en el exterior absorbió 3 400 millones y la inversión en cartera 1 900 millones. La inversión directa de Canadá en el extranjero, que ha aumentado en más del 100% desde 1954, se localiza actualmente en Estados Unidos en más del 60%. Es significativo, sin embargo, que los extranjeros tengan una importante participación en la inversión directa de Canadá en el extranjero, que resulta del hecho de que dichas compañías posean, total o parcialmente, compañías canadienses que tienen subsidiarias o sucursales en otras partes del mundo. La participación extranjera y el control en manos de extranjeros de la inversión directa de Canadá en el exterior representaron el 47% y el 43%, respectivamente, del total. La participación y el control estadounidenses representaron por sí solos el 39% en cada caso.

13) Al mismo tiempo, a medida que la inversión directa de Estados Unidos se ha canalizado a Canadá, los particulares e instituciones canadienses, enfrentados a una escasez de valores canadienses, han sido atraídos por los valores norteamericanos. Estas inversiones son en cartera más que directas y no suponen control. En los últimos años, las compras canadienses de valores extranjeros han sido sustanciales, promediando 27 millones de dólares al año de 1961 a 1964, aumentando a 92 millones en 1965 y a 245 millones en 1966 y ascendiendo a 66 millones en los primeros seis meses de 1967. En el mismo período se ha registrado también una sustancial repatriación de valores canadienses poseídos en el exterior: 117 millones como promedio anual para 1961-64, 242 millones en 1965, 83 millones en 1966 y 53 millones en los primeros seis meses de 1967. Aunque esta repatriación redujo la propiedad en manos de extranjeros, su naturaleza parece no haber reducido el control extranjero en un grado equivalente.

iv. objetivos

1) Los canadienses quieren la independencia nacional y el desarrollo económico, quieren aumentar los beneficios derivados de la inversión extranjera y reducir sus costos. Quieren una economía nacional que funcione eficientemente dentro de la economía mundial. La historia de Canadá es testigo de estas aspiraciones.

2) Es función del gobierno convertir esas aspiraciones en objetivos de la política nacional. Sobre la base de lo señalado en el informe hasta este punto, esos objetivos pueden resumirse de la manera siguiente:

- a] exigir a las subsidiarias de empresas extranjeras establecidas en Canadá, conducirse como "buenas ciudadanas" de Canadá, y desempeñarse de manera plenamente congruente con los intereses económicos y políticos de Canadá;
- b] mejorar en forma conjunta la eficiencia de la economía canadiense y la forma de operación de sus corporaciones, tanto nacionales como extranjeras, en forma tal que faciliten la capacidad para generar el crecimiento económico sostenido;
- c] llevar a cabo las medidas necesarias para alentar la propiedad y el control de la actividad económica en

manos de canadienses en forma tal que se facilite la consecución de una mayor independencia nacional y la continuación del crecimiento económico.

3) Estos objetivos deben ser perseguidos sólo en el contexto del reconocimiento explícito de las limitaciones dentro de las que se formula la política gubernamental canadiense. Las políticas nacionales, respecto a la inversión extranjera, deben tomar completa consideración de los derechos constitucionales de las provincias y los derechos de propiedad de los extranjeros. El respeto de Canadá por estos derechos está plenamente determinado y no debe ser violado.

v. proposiciones

I. BENEFICIOS Y COSTOS DE LAS CORPORACIONES MULTINACIONALES

1) La propiedad y el control extranjero de la actividad económica están arraigados en Canadá. La corporación multinacional ha evolucionado como una institución nueva y capaz de concertar convenios directamente con las naciones-Estado. La política canadiense debe vigilar estrechamente su desenvolvimiento, ya que estas instituciones probablemente adquirirán importancia creciente. Casi todas las dependencias y agencias gubernamentales están en contacto de alguna forma con las actividades de empresas extranjeras. Por ello se requiere una atención más cuidadosa y un mayor grado de coordinación.

2) Se recomienda que se establezca una agencia especial para *coordinar* las políticas respecto a las empresas multinacionales, cuyas funciones serían:

- a) recoger la información necesaria para la vigilancia de las empresas extranjeras; llevar a cabo, en forma continua, investigaciones sobre la propiedad en manos de extranjeros; difundir información entre las agencias y departamentos del gobierno que estén en operación, y, específicamente, utilizar el sistema de cuestionarios y hacer obligatoria su contestación;
- b) estudiar los acuerdos sobre licencias y facilitar la importación de la tecnología con mínimas restricciones en su uso;
- c) estudiar los acuerdos internacionales sobre distribución de mercados y sobre productos básicos, así como promover las exportaciones;
- d) fomentar la cooperación internacional en relación a empresas multinacionales en materia de garantías a la inversión, armonización de políticas *antitrust* y acuerdos internacionales.
- e) examinar los procedimientos tributarios para asegurar que Canadá reciba una parte adecuada de los impuestos pagados por las empresas multinacionales;
- f) facilitar la entrada de nuevas empresas multinacionales.

Para subrayar la importancia de su trabajo, se recomienda que esta agencia informe directamente a un Ministro de la Corona.

II. DISPONIBILIDAD DE INFORMACIÓN

1) Es requisito para la discusión pública de la política gubernamental y la formulación e implantación de la política, que haya más información disponible sobre las actividades de las corporaciones, particularmente de las grandes, tanto nacionales como extranjeras. La información actualmente disponible es, en general, deficiente y, en algunos casos, muy deficiente, para satisfacer los tres propósitos distintos para los que se requiere: el conocimiento público, el análisis económico y la vigilancia gubernamental de las empresas.

2) Se recomienda que se den los siguientes pasos específicos respecto a legislación sobre empresas, legislación sobre valores, Ley de Ingresos de Corporaciones y Sindicatos [Corporations and Labor Union Return Act (CALURA)] y los principios que rigen la "buena conducta de las corporaciones", aplicables a las subsidiarias extranjeras de mayor escala.

- a) reformar la Ley de Empresas de Canadá (Canadá Corporations Act) para que las compañías privadas y públicas federalmente incorporadas, independientemente de la nacionalidad de sus propietarios, integren expedientes en el Departamento de Asuntos de Consumo y Empresariales (Department of Consumer and Corporate Affairs), los que se harán del conocimiento público, buscando la cooperación de las provincias para hacer efectivo este medio de divulgar información;
- b) considerar, en caso de que la medida anterior no fuese efectiva, la creación de un estatuto al respecto que se aplicase a todas las corporaciones que operen en Canadá, incluso las corporaciones provinciales, establecido de acuerdo con las facultades federales en materia de quiebra de empresas, y que contenga sanciones a los directores de la compañía que no diese a conocer la información requerida, cuando la compañía fuese, eventualmente, incapaz de cumplir con sus obligaciones y deudas;
- c) utilizar la legislación sobre valores, contando con la cooperación de las provincias, para obtener un mayor grado de revelación de datos de las compañías que emiten acciones al público, considerando, al mismo tiempo, que las compañías privadas actualmente en operación deben recibir mayores incentivos para que ofrezcan sus acciones al público;
- d) en caso de que las disposiciones señaladas en a) y b) no fructifiquen, reformar la CALURA en forma tal que las declaraciones y documentos financieros que se presentan de acuerdo con esta ley y que actualmente no se hacen públicos, queden en lo sucesivo a la disposición del público;
- e) hacer obligatorio el sistema de cuestionarios para las subsidiarias de empresas extranjeras; revisarlo de tal forma que la información obtenida resulte operativa en términos de la vigilancia de las actividades de tales subsidiarias; y subordinar su administración a la agencia especial que se recomienda para coordinar las políticas respecto de las empresas multinacionales. El sistema de cuestionarios podría limitarse a las empresas extranjeras de mayor tamaño. Para propósitos de cooperación, se recomienda que el cuestionario sea enviado a todas las grandes empresas de Canadá, reconociéndose, sin

embargo, que algunas de sus preguntas se aplican, por su naturaleza, sólo a las empresas extranjeras.

III. IMPERFECCIONES DE LA COMPETENCIA

1) La maximización del beneficio económico neto para Canadá de la inversión extranjera directa, requiere que la política del país sea dirigida, en mayor grado que en el pasado, al mantenimiento de la competencia. La necesidad principal consiste en adoptar medidas para mantener la competencia dentro de Canadá, mediante una política que evite las fusiones de empresas y mediante la política arancelaria, pero existe campo para que la cooperación e iniciativa canadienses mantengan la competencia global. En tanto que las políticas para mantener la competencia y balancear el poder económico privado deben aplicarse a todas las firmas, independientemente de la nacionalidad de sus propietarios, existe la necesidad especial de mantener una presencia más consistente del sector público canadiense para contrarrestar el poder económico privado extranjero y el de los gobiernos del exterior, en la medida que éste último se aplique a través del primero.

2) Se recomienda que la legislación contra las fusiones de empresas sea revisada y aplicada rigurosamente, desatendiendo la nacionalidad de los propietarios de las empresas. La fusión de empresas ha tendido a ser considerada por las autoridades como un problema de política más que como un problema económico. La preocupación se ha centrado más en las prácticas de restricción comercial que podrían quedar sujetas a la acción de las leyes penales, que en las pruebas estadísticas de la existencia de monopolio y oligopolio y el análisis económico de los efectos perjudiciales asociados. La cooperación entre provincias y Federación debe ser buscada en el grado necesario para fortalecer la legislación y política contra las fusiones de empresas. Las leyes, una vez revisadas necesitan ser aplicadas con mayor rigor.

3) Se recomienda que Canadá promueva las iniciativas a nivel internacional que auxilien el mantenimiento de la competencia en términos globales. Como paso inicial en la promoción de la cooperación internacional, basada en un consenso genuinamente internacional, Canadá debe pedir a todos los países que cesen de aplicar extraterritorialmente sus leyes *antitrust* y sus políticas particulares. Más adelante, se recomiendan los pasos específicos para evitar la ingerencia extraterritorial de las leyes *antitrust* norteamericanas en Canadá (véase *Extraterritorialidad*).

4) Se recomienda que sea revisada la política arancelaria, que actualmente facilita imperfecciones de la competencia, en bien del interés público. Más adelante, se describen recomendaciones respecto a la política arancelaria (véase *Eficiencia Económica*).

5) Se recomienda más adelante (véase *Eficiencia Económica*) que se den pasos hacia la racionalización de la industria canadiense para incrementar su eficiencia y aumentar su capacidad para competir en mercados nacionales y extranjeros. Dado que las leyes y políticas contra la fusión de empresas, que deben evitar las fusiones no acordes con el interés público, deben ser aplicadas a industrias racionalizadas bajo los auspicios del gobierno, la revisión de la legislación debe hacerse en forma tal que no evite la racionalización de la industria en bien del interés público.

6) Se ha recomendado anteriormente que sea creada una agencia especial para coordinar las políticas en relación a las empresas multinacionales. Los actuales principios normativos suponen que las subsidiarias controladas desde el extranjero son susceptibles de presión moral y, por lo tanto, reconocen implícitamente que esas empresas son típicamente oligopolísticas. Esta agencia administrará los principios normativos y los pondrá en operación como medio de ejercer vigilancia pública sobre subsidiarias extranjeras. Además, la agencia examinará la aprobación de acuerdos sobre licencias y convenios sobre distribución de mercados para minimizar restricciones y fomentará las iniciativas para la cooperación internacional en materia de políticas *antitrust*. En general, la creación de la agencia facilitará la formulación de políticas destinadas a contrarrestar el poder económico de los oligopolios controlados por extranjeros.

IV. EFICIENCIA ECONÓMICA

1) La magnitud del beneficio económico neto que Canadá recibe de la inversión extranjera directa depende críticamente de que los factores de producción externos sean usados eficientemente en Canadá y de que la calidad de los factores de producción canadienses sea alta, para que las empresas extranjeras operen en un ambiente de empresas nacionales eficientes. Sin un programa adecuado de políticas industriales que cree una estructura industrial eficiente en Canadá, los beneficios de la inversión directa extranjera tenderán a desaparecer.

2) Se recomienda que el Departamento de Industrias (Department of Industry) dé los pasos tendientes a continuar proporcionando guía y planeación para la racionalización de las industrias canadienses, a través del fomento de fusiones de las empresas subóptimas existentes y la racionalización del arancel. La legislación contra las fusiones de empresas debe dar margen explícito para ello, aunque debe continuar aplicándose a industrias racionalizadas bajo los auspicios del gobierno para asegurar el beneficio público. El gobierno, en la esfera de la ayuda financiera, debe participar en el capital accionario de las empresas. Más adelante se recomienda que se establezca la Corporación de Desarrollo de Canadá (CDC) para incrementar la participación canadiense en la actividad económica de Canadá (véase *Participación canadiense*). Este organismo podría auxiliar el financiamiento de los programas de racionalización industrial, mediante fusiones, y podría, mediante la participación en las acciones de la empresa, conceder a Canadá influencia en aquellos casos en que la industria sea controlada por extranjeros en gran proporción.

3) Se recomienda que se den pasos tendientes a mejorar la calidad de los factores de producción canadienses:

- a] dar todos los pasos posibles, a nivel federal, para mejorar la educación y el entrenamiento empresarial en Canadá;
- b] alentar la investigación y el desarrollo en Canadá; específicamente, fortalecer los nexos entre el gobierno, universidades e industrias en el campo de la investigación; asegurar a Canadá los beneficios de las actividades de investigación y desarrollo subsidiadas por el gobierno y de las prohibiciones sobre restricciones a las exportaciones, y del uso de fondos del gobierno para iniciativas canadienses;

- c] tomar medidas para mejorar la posición de los *closed-end funds* para que pasen a ser más efectivas como medio de ejercer la habilidad empresarial canadiense. Tales medidas podrían incluir la autorización para comprar sus propios valores, bajo ciertas condiciones de control, y el derecho, si así se deseara, de declarar y distribuir sus ganancias de capital sin sanción especial;
- d] la CDC debe ser un catalizador para alentar los consorcios privados.

4) Se recomienda que el gobierno continúe promoviendo la reducción multilateral de aranceles, en interés de la eficiencia general de la economía de Canadá, respecto de la asignación de los factores productivos, y con objeto de facilitar el acceso de la industria canadiense a los mercados de exportación. Al mismo tiempo, el gobierno debe dar pasos especiales, en caso de acuerdos para racionalizar industrias o alentar la fusión de empresas, para limitar cualquier tendencia, en condiciones de libre comercio, que llevara a situar fuera de Canadá el *locus* de las decisiones de la iniciativa privada y a reducir el nivel de empleo general, bien sea a plazo corto o largo.

V. EXTRATERRITORIALIDAD

1) Es necesario, para que la soberanía de Canadá no se afecte y su independencia nacional no se disminuya, que se tomen medidas positivas para evitar la aplicación en Canadá de leyes y políticas norteamericanas aplicables a subsidiarias norteamericanas, respecto a la libertad para exportar a países socialistas, leyes y políticas *antitrust*, y políticas de balanza de pagos.

2) Se recomienda que, con respecto a las restricciones de Estados Unidos sobre la libertad de sus subsidiarias en Canadá para exportar, se establezca una agencia de gobierno dedicada al comercio de exportación con las facultades necesarias para asegurar que los pedidos de exportación sean satisfechos cuando estén en concordancia con la política exterior y las leyes canadienses. Las organizaciones comerciales de los países socialistas podrían registrar sus pedidos a empresas canadienses a través de la agencia. Cuando una subsidiaria norteamericana se rehusara a surtir un pedido *bona-fide*, la agencia intervendría para transferir el pedido a una empresa de propiedad canadiense localizada dentro o fuera del país. En caso de que ninguna empresa pudiese satisfacer ese pedido, se requerirá a la subsidiaria norteamericana dar a conocer a la agencia sus motivos para no atenderlo. Si la agencia juzgare que el único problema son las regulaciones sobre los activos norteamericanos en el exterior, podría comprar el artículo por su cuenta para revenderlo a la organización comercial estatal, basándose en una legislación que considere como ofensa criminal el hecho de que una empresa refuse vender productos a la agencia a los precios existentes en el mercado. Un subproducto significativo de lo anterior, para la agencia, sería la disponibilidad de información completa para el gobierno de Canadá acerca de las posibilidades de exportación que, de otra forma, no se aprovecharían. La agencia debe conducir sus asuntos en forma tal que mantenga al público canadiense plenamente informado: además de la publicidad que se haga mientras se desarrolla el asunto, el público debe ser informado, *ex post facto*, de todos los asuntos tratados por la agencia. La agencia podría también emprender una campaña activa de promoción de exportaciones con las organizaciones comerciales estatales de los países socialistas, asegurando que los pedidos serían satisfechos oportunamente.

3) Se recomienda que se den tres pasos específicos para evitar la interferencia de las leyes *antitrust* extranjeras en Canadá:

- a] que la legislación prohíba el envío de informes y datos comerciales de las empresas que actúan bajo jurisdicción federal, requeridas en órdenes emanadas de cortes extranjeras;
- b] utilizar el sistema de cuestionarios para obtener información sobre el impacto operativo de la legislación extranjera *antitrust*, sobre las subsidiarias de corporaciones extranjeras establecidas en Canadá;
- c] dar validez legal a la prohibición de la aquiescencia de los incrementos canadienses en relación a decretos, órdenes o juicios *antitrust* extranjeros.

4) Se recomienda que los controles, líneas de conducta y mecanismos de vigilancia norteamericanos en materia de balanza de pagos, en la medida que afecten la conducta de las subsidiarias bajo control norteamericano en Canadá, sean compensadas por líneas de conducta de naturaleza operativa en relación a subsidiarias extranjeras en Canadá y mediante el mecanismo de vigilancia sugerido en este informe. Se recomendó anteriormente que el sistema de cuestionarios canadienses sea obligatorio y se recomienda, ahora, que este apunte principalmente a la obtención de información sobre las tendencias de las importaciones y exportaciones y las transacciones de capital de las subsidiarias extranjeras. Se recomienda, además, que la política económica canadiense ponga especial atención a la forma en que el crecimiento de la economía nacional puede ser mantenido en caso de que el flujo de inversión directa norteamericana fuese menor. El creciente rigor de la política norteamericana de balanza de pagos da el carácter de urgente a las recomendaciones para mejorar la calidad de los factores de producción canadienses y la eficiencia de su uso, y a la creación de la CDC, para aumentar la capacidad de la economía canadiense para crecer con un nivel relativamente menor de inversión extranjera.

VI. PARTICIPACIÓN CANADIENSE

1) El control y la propiedad de los extranjeros no solamente están arraigados en Canadá, sino que probablemente permanecerán con tal carácter. Hay necesidad de asegurar la participación canadiense en los beneficios de la inversión extranjera directa y la presencia de Canadá en el proceso de adopción de decisiones de las empresas multinacionales.

2) Se recomienda que el sistema tributario de Canadá se utilice tan efectivamente como sea posible para maximizar los beneficios que Canadá pueda obtener de la inversión extranjera directa. Anteriormente se ha recomendado que la agencia especial examine los procedimientos impositivos, sobre una base operativa, para asegurar que Canadá consiga una participación apropiada de los impuestos pagados por las empresas multinacionales. Se recomienda, además, que las autoridades fiscales canadienses sean cautas en materia de acuerdos especiales sobre imposición para industrias que estén constituidas principalmente por empresas extranjeras.

3) Se recomienda que la CDC asuma el papel de una gran sociedad de inversión, con funciones empresariales y adminis-

trativas para actuar como líder de la comunidad financiera y de negocios de Canadá, en estrecha cooperación con las instituciones existentes. La CDC tendría facultades para valerse de la experiencia de la comunidad financiera y proporcionar un centro para la movilización del capital financiero. Su magnitud y su carácter semipúblico la capacitaría para contribuir en forma importante en la organización de consorcios de inversionistas, nacionales y extranjeros; para realizar proyectos de gran alcance que están fuera de la capacidad de una sola institución, y para mantener una participación canadiense importante. La CDC estaría autorizada para actuar en todos los sectores de la economía. Sin limitar la amplitud de sus operaciones, actuaría específicamente en las esferas del desarrollo de recursos naturales y la racionalización de la industria canadiense.

4) Se recomienda que se considere la provisión de mayores incentivos para alentar a las grandes corporaciones, incluyendo las subsidiarias extranjeras, a que ofrezcan sus acciones a canadienses, aumentando de este modo la oferta de valores en Canadá; facilitando el mayor conocimiento público de sus actividades; dando apoyo a los instrumentos públicos de regulación, y ayudando a hacer frente a la cuestión de la extraterritorialidad. Esta recomendación entraña costos y beneficios. Por esta razón, el uso del capital canadiense en forma exclusiva para empresas privadas canadienses o para la CDC es preferible a su empleo en la compra de participaciones minoritarias en el capital de subsidiarias extranjeras, en el grado en que se apliquen las otras recomendaciones sobre difusión de información y extraterritorialidad.

VII. CONCLUSIÓN

1) Cada una de estas proposiciones debe ser considerada en sí misma, ya que no se requiere que todas se pongan en práctica en el mismo momento. Pero, tomadas como un todo, están diseñadas para constituir un programa de amplio alcance que hace frente al problema de la propiedad extranjera en forma política y económicamente realista y es compatible con el interés nacional a largo plazo de Canadá.

vi. conclusión

UNA NUEVA POLÍTICA NACIONAL

1) La antigua política nacional sirvió a Canadá como un instrumento para la creación de la nación y como un medio para facilitar el crecimiento económico. Dado que las pretensiones nacionales han cambiado, se requiere ahora una nueva política nacional. La nación ha sido creada, pero su soberanía debe ser protegida y su independencia mantenida. Se cuenta con una economía diversificada, pero su eficiencia debe ser mejorada y su capacidad para crecer en forma autónoma incrementada.

2) Esta es la esencia de las proposiciones de este informe. Aunque cada proposición, individualmente considerada, merece cuidadosa consideración, tomadas en su conjunto, constituyen un programa realista y accesible desde el punto de vista económico y político. Se reconoce la incrementada interdependencia económica entre las naciones, pero también que es necesaria una economía nacional más consistente que funcione en forma efectiva en un contexto global. El movimiento dentro

de Canadá hacia autoridades provinciales más fuertes es también reconocido, pero ello no altera el hecho de que la propiedad extranjera es un problema nacional, fuera de la esfera regional. La creciente dependencia mutua de las naciones de hoy sugiere, finalmente, que la política exterior de Canadá y sus responsabilidades globales pueden hacerse más efectivas mediante la consecución de una independencia nacional saludable.

vii. apéndice

CAPITAL EXTRANJERO

2) Para los propósitos de este informe, el término "capital extranjero" se aplica a todas las inversiones a largo plazo hechos en un país por no-residentes. A fines de 1964 el capital extranjero invertido en Canadá, por tipo de activos, era:

(en millones de dólares)

Bonos y obligaciones:	
Municipales y gubernamentales	4 682
Ferrocarriles	509
Otras corporaciones	3 506
	Subtotal
	8 247
Acciones de capital de compañías canadienses	12 655
Activos netos de sucursales no incorporadas y otras inversiones a largo plazo	4 373
Fondos de inversión que acumulan ingreso	42
Inversiones diversas	2 037
Total de inversiones de capital extranjero	27 354

Las acciones de capital y los activos netos son medidos en términos de su valor en libros; en un mercado a la alza, tales valores pueden muy bien estar abajo de los valores de mercado.

INVERSIÓN DIRECTA Y EN CARTERA

3) Las inversiones de capital extranjero en Canadá pueden ser clasificadas en dos categorías principales: directas y en cartera. La distinción entre ellas surge principalmente de la naturaleza de la propiedad que implican. Una tercera categoría, la de "diversas", incluye un grupo de inversiones que se asemejan a las dos primeras.

6) A fines de 1964, la inversión directa en Canadá, por tipo de activos, incluía:

(en millones de dólares)

Bonos y obligaciones:	
Ferrocarriles	3
Otras corporaciones	1 567
Acciones de capital de compañías canadienses	10 232
Activos netos de sucursales no incorporadas y otras inversiones a largo plazo	4 087
Total de inversiones directas	15 889

8) A fines de 1964 las inversiones extranjeras en cartera en Canadá, por tipo de activos, incluían:

	<i>(en millones de dólares)</i>
Bonos gubernamentales y municipales	4 682
Otras inversiones en cartera:	
Bonos y obligaciones:	
Ferrocarriles	506
Otras corporaciones	1 489
Acciones de capital de compañías canadienses	2 423
Activos netos de sucursales no incorporadas y otras inversiones a largo plazo	286
Fondos de inversión que acumulan ingreso	42
	9 428

PROPORCIONES DE PROPIEDAD
Y CONTROL EXTRANJEROS

9) Las proporciones de propiedad extranjera miden las accio-

nes y obligaciones de capital poseídas por no residentes como porcentaje del total del capital empleado en las industrias. Las proporciones de control extranjero miden las acciones y obligaciones de capital invertidas por residentes y no residentes, *en aquellas compañías cuyas acciones con derecho a voto son controladas por no residentes*, los que se toman como porcentaje del total del capital empleado en las industrias. Para cualquier industria, en el grado en que los residentes invierten en compañías controladas por no residentes, la proporción del control extranjero excederá la proporción de propiedad extranjera. Inversamente, en el grado en que los extranjeros invierten en compañías controladas por nacionales, la proporción de propiedad extranjera excederá la proporción del control extranjero.

10) El grado de propiedad y control extranjero en general, y la propiedad y control norteamericano en particular, en varios sectores de la economía canadiense y en distintos años, aparece en el cuadro siguiente [cuadro 1].

CUADRO 1

<i>Porcentaje del total poseído o controlado por extranjeros</i>	<i>Propiedad de extranjeros</i>			<i>Control por parte de extranjeros</i>		
	1926	1948	1963	1926	1948	1963
Manufacturas	38	42	54	35	43	60
Petróleo y gas natural	—	—	64	—	—	74
Minería y fundición	37	39	62	38	40	59
Ferrocarriles	55	45	23	3	3	2
Otros servicios públicos	32	20	13	20	24	4
Total de estas industrias y comercio	37	32	35	17	25	34

<i>Porcentaje del total poseído o controlado por inversionistas de EU</i>	<i>Propiedad de extranjeros</i>			<i>Control por parte de extranjeros</i>		
	1926	1948	1963	1926	1948	1963
Manufacturas	30	35	44	30	39	46
Petróleo y gas natural	—	—	54	—	—	62
Minería y fundición	28	32	54	32	37	52
Ferrocarriles	15	21	9	3	3	2
Otros servicios públicos	23	16	23	20	24	4
Total de estas industrias y comercio	19	23	28	15	22	27

USO DE RECURSOS DEL EXTERIOR Y FINANCIAMIENTO
EXTERNO DIRECTO DE LA INVERSIÓN

13) La medición del grado en que los extranjeros han financiado la inversión nacional privada y pública total puede hacerse de dos maneras. El primer enfoque intenta mediar la contribución neta de los extranjeros al ahorro utilizado en todos los tipos de inversión física en Canadá, o, dicho de otra manera, el grado en el cual Canadá ha obtenido recursos de otros países. El segundo enfoque se refiere a la forma en la que el capital extranjero ha financiado directamente la inver-

sión canadiense, desatendiendo las salidas de capital canadiense para inversión en el exterior y la repatriación del capital extranjero previamente invertido en Canadá. En ambos casos es de interés averiguar el grado en el que los extranjeros han financiado la inversión bruta y neta, el significado de esta última comparación radica parcialmente en el hecho de que puede considerarse que la mayor parte de los nuevos financiamientos constituyen adiciones netas a las existencias de capital, más que inversiones de reposición. Las estimaciones referentes a estas dos mediciones, para varios períodos, aparecen en el cuadro siguiente [cuadro 2].

CUADRO 2

Financiamiento externo de la inversión canadiense total, 1946-65
(Porcentajes)

<i>Medida</i>	1926-30	1946-49	1950-53	1954-57	1958-61	1962-65
Uso de recursos externos como porcentaje de:						
Formación bruta de capital	—	—	14	26	27	20
Formación neta de capital	25	— 9	14	32	34	19
Financiamiento externo directo de:						
Formación bruta de capital	—	19	23	31	33	33
Formación neta de capital	50	24	29	43	47	43

CONCENTRACIÓN INDUSTRIAL

15) La concentración industrial se refiere al grado en el cual la producción de una industria se concentra en unas cuantas empresas. Esto es, el grado en el que un número pequeño de empresas domina una industria. La proporción de concentración es una medida numérica de la concentración industrial basada en el porcentaje de ventas o empleo o valor de embarques de una industria, en relación a los realizados por un número dado de empresas —tal como 4, 8, 9 o 20. La importancia del control del exterior en la medición de la concentración puede ser estimada por el número de empresas controladas desde

el exterior entre las empresas más grandes, o por su porcentaje de las ventas de la industria.

16) La relación entre concentración y control externo se muestra en el cuadro siguiente. Las proporciones de concentración, sin considerar la nacionalidad de los propietarios, son dadas para las 8 y las 20 empresas más grandes, al nivel de 19 grupos industriales. La importancia del control extranjero es medida entre las 20 empresas más grandes en términos tanto del número de empresas controladas desde el exterior como de su porcentaje en las ventas de la industria. Utilizando las tabulaciones de CALURA, la relación aparece, para 1964, de la forma siguiente [cuadro 3].

CUADRO 3

<i>Grupo industrial</i>	<i>Ventas (millones de dólares)</i>	<i>Porcentaje de ventas de las 20 empresas más grandes</i>	<i>Empresas controladas por extranjeros entre las 20 empresas más grandes</i>		
			<i>Número</i>	<i>Porcentaje de ventas del grupo industrial</i>	
				<i>Porcentaje de ventas de las 8 empresas más grandes</i>	
Alimentos	5 101	40	11	15	28
Bebidas	860	89	8	15	80
Tabaco	412	100	16	81	78
Hule	534	94	13	88	80
Pieles	269	44	7	16	28
Textiles	2 042	34	9	18	26
Madera	1 125	34	7	17	27
Muebles	272	33	4	10	20
Papel	2 886	57	7	17	50
Imprentas	719	47	1	n.d.	27
Metales primarios	2 931	86	10	43	71
Metales para fabricación	1 730	33	12	21	25
Maquinaria	1 510	47	16	34	36
Equipo de transporte	3 251	79	15	75	68
Equipo eléctrico	1 887	66	14	40	53
Minerales no metálicos	790	53	14	32	33
Productos del petróleo y carbón	2 460	99	18	n.d.	93
Productos químicos	1 935	52	17	41	32
Manufacturas diversas	642	39	13	29	26